**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

www.iet.ru

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА
в 2002 году

ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

(*Выпуск 24)*

Москва

февраль 2003

Институт экономики переходного периода
Основан в 1992 г.

Директор: Е.Т. Гайдар

ISBN 5-93255-103-8

Лицензия на издательскую
деятельность ИД № 02079 от 19 июня 2000 г.
По вопросам приобретения обращаться
по телефону 229-5565

125993, Москва, Газетный пер., 5
тел.(095) 229-6413, FAX (095) 203-8816,
E-MAIL - root@iet.ru **, WEB-Site – http://www.iet.ru**
Институт экономики переходного периода

© **Институт экономики переходного периода, 2003**

www.iet.ru

Главный редактор: **Е. Гайдар**

Редакционная коллегия: С. Синельников-Мурылев, Н. Главацкая, К. Мезенцева

Авторы текста:
Введение: Е. Гайдар
Раздел 1: В. Мау, В. Новиков
Раздел 2.1: С. Дробышевский, О. Луговой
Раздел 2.2 и 2.3.3: И. Трунин
Раздел 2.3.1: С. Баткибеков, Е. Шарипова
Приложение к разделу 2.3.1. С. Баткибеков, С. Пономаренко
Раздел 2.3.2: С. Баткибеков, С. Дробышевский, О. Изряднова, П. Кадочников, Е. Шарипова
Раздел 2.4.1: С. Дробышевский
Раздел 2.4.2: А. Шадрин
Раздел 2.4.3: Д. Скрипкин
Приложения к разделу 2: Л. Анисимова, С. Баткибеков, П. Кадочников, Д. Некипелов, С. Синельников-Мурылев, Е. Шкребела
Раздел 3.1.1: Ю. Бобылев, О. Изряднова, Т. Логачева
Раздел 3.1.2: О. Изряднова
Раздел 3.2: С. Цухло
Раздел 3.3: О. Изряднова, Е. Илюхина
Раздел 3.4 и приложение к разделу 3.4: Н. Карлова, Т. Тихонова, Е. Серова, И. Храмова, О. Шик
Раздел 3.5: И. Дежина
Раздел 3.6: И. Рождественская, С. Шишкин
Раздел 3.7: Н. Воловик, Н. Леонова, С. Приходько
Раздел 3.8: Э. Ватолкин, Е. Любошиц, В. Цымбал, Е. Хрусталев
Раздел 4.1 и приложение к разделу 4.1: А. Радыгин, Н. Шмелева
Раздел 4.2 и 4.3: Г. Мальгинов, А. Радыгин
Раздел 4.4: Г. Мальгинов
Раздел 4.5: А. Радыгин
Раздел 4.6: Е. Марушкина, Л. Михайлов, Л. Сычева, Е. Тимофеев
Раздел 4.7: Г. Мальгинов, Г. Стерник (Российская гильдия риэлторов)
Приложение 1: И. Толмачева
Приложение 2: С. Жаворонков, А. Шадрин, К. Яновский
Приложение 3: Д. Левченко

Корректор: С. Хорошкина
Компьютерный дизайн: А.Астахов, В.Юдичев
Информационное обеспечение: В.Авралов

© **Институт экономики переходного периода, 2003**

Оглавление

Введение. Экономический рост и вызовы предстоящего десятилетия 7

Раздел 1. Социально-политический фон 14

1.1. Экономико-политические итоги 2002 года и особенности экономической политики в преддверии выборов 14

Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы 35

2.1. Денежно-кредитная и валютная политика 35

2.2. Состояние платежного баланса 60

2.3. Государственные финансы 64

2.3.1. Государственный бюджет 64

Приложение к разделу 2.3.1
Прогнозирование налоговых поступлений в течение 2002 года 70

2.3.2. Федеральный бюджет на 2003 год и макроэкономический прогноз социально-экономического развития России 74

2.3.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы 85

2.4. Российские финансовые рынки 99

2.4.1. Рынок государственного долга 99

2.4.2. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований 104

2.4.3. Фондовый рынок 118

Приложения к разделу 2. 128

1. Обзор изменений законодательства, регулирующего вопросы налогообложения в Российской Федерации 128
2. Реформирование налогообложения малого бизнеса 157
3. Анализ некоторых результатов реформы подоходного налогообложения 168

Раздел 3. Реальный сектор экономики 172

3.1. Макроструктура производства 172

3.1.1. Производство ВВП: динамика и структура 172

3.1.2. Использование ВВП: динамика и структура 196

3.2. Конъюнктура промышленности 204
3.2.1. Динамика основных видов спроса на промышленную продукцию в 2002 г. 204
3.2.2. Развитие конкурентных отношений в российской промышленности в последефолтный период 214
3.2.3. Соотношение конкуренций на микроуровне 226
3.3. Инвестиционные процессы в реальном секторе экономики 236
3.4. Агропродовольственный сектор 253
3.4.1. Динамика производства в агропродовольственном секторе 254
3.4.2. Финансовое положение сельхозпроизводителей 257
3.4.3. Агропродовольственные рынки 259
3.4.4. Внешняя торговля сельскохозяйственной продукцией и продовольствием 272
3.4.5. Изменения в аграрной политике 276
3.4.6. Прогноз развития АПК на 2003 г. 286
Приложение к разделу 3.4. Оценка поддержки сельхозпроизводителей 287
3.5. Состояние сферы исследований и разработок 291
3.6. Отрасли социально-культурной сферы 313
3.6.1. Здравоохранение 315
3.6.2. Образование 321
3.7. Внешнеэкономическая деятельность 330
3.7.1. Внешняя торговля России со странами, не входящими в СНГ 333
3.7.2. Внешняя торговля России со странами СНГ 347
3.8. Состояние российской военной организации и тенденции ее реформирования 355

Раздел 4. Институциональные и микроэкономические проблемы 370

4.1. Динамика приватизационного процесса 370
4.2. Проблемы совершенствования нормативно-правовой базы в области приватизации 382
4.3. Управление государственной собственностью 390
4.4. Отраслевые особенности сектора государственных унитарных предприятий 412
4.5. Некоторые тенденции развития корпоративного сектора 426

4.6. Банковский сектор.....446
4.7. Рынок жилья России на рубеже 2002–2003 гг.....468

Приложения 480

1. Обзор законодательства за 2002 год 480

2. Ход административной реформы 507

3. Денежно-кредитная политика в Восточной Европе 521

Введение

Экономический рост и вызовы предстоящего десятилетия

Обсуждение социально-экономических проблем современной России очень часто ведется изолированно от опыта других стран, и прежде всего посткоммунистических. Создается впечатление, что для исследователей российских реалий не существует опыта почти трех десятков других стран, которые, выйдя из социализма, решают проблемы, схожие с нашими[1].

Это замечание в полной мере относится к столь популярному в настоящее время обсуждению проблем экономического роста, который начался в России в 1999 г. В отечественной литературе доминируют две концепции объяснения природы этого роста. Первая связывает его с реальным обесцениванием рубля после кризиса 1998 г. и благоприятной конъюнктурой рынка нефти. Второй причиной этого роста называют реформы, которые проводит российское правительство в условиях политической стабилизации, наступившей после выборов 2000 г. Эти реформы безусловно важны и для обеспечения долгосрочного устойчивого роста. Действительно, для России конъюнктура рынка нефти и реальный курс – это важнейшие факторы макроэкономической политики, влияющие на рост. Но сама природа нынешнего роста все-таки иная.

Если анализировать российский рост в контексте опыта других стран, нетрудно заметить, что ВВП в настоящее время растет на всем постсоветском пространстве. Причем на первом этапе, примерно в 1992–1994 гг., роста не было ни в одной из них. В 1995 г. проявляются первые признаки экономического роста в странах Балтии (Литва, Латвия, Эстония), а также в государствах, которые были вовлечены в военные конфликты или же были объектом блокады (например, в Армении, Грузии, Азербайджане).

В 1996–1998 гг. стали наблюдаться первые признаки экономического роста и в других постсоветских государствах, но они носили крайне неустойчивый характер и часто сменялись спадом. Однако после 1998 года рост наблюдается практически повсеместно, за исключением Украины в 1999 и Киргизии в 2002 г. (*см. табл. 1*).

Следовательно, наличие роста напрямую не связано ни с политическим режимом (он существенно отличается в перечисленных странах), ни с проведением реформ, напоминающих российские реформы 2000–2001 гг., ни с ценами на нефть (среди упомянутых стран есть как нетто-экспортеры, так и нетто-импортеры нефти и нефтепродуктов).

Кроме того, если проследить динамику реального курса национальных валют, за период с 1995–1999 гг., видно, что в одних государствах (Казахстан, Киргизия, Молдавия и некоторые другие) реальный курс существенно упал, а в других (Азербайджан, Армения, Грузия, страны Балтии) – существенно укрепился (*см. табл. 2*).

Таблица 1

Темпы прироста физического объема ВВП в постсоветских государствах в 1996–2001 гг.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001

[1] На это обратил внимание Л. Арон, заметив, что дискуссии о России ведутся, как правило, «вне контекста», объясняя такую ситуацию огромными размерами страны. (*L. Aron.* Structure and Context in the Study of Post-Soviet Russia: Several Empirical Generalizations in Search of a Theory //Russian outlook, January 1, 2001).

Азербайджан	1,3%	5,8%	10,0%	7,4%	11,1%	9,9%
Армения	5,9%	3,3%	7,3%	3,3%	5,9%	9,6%
Беларусь	2,8%	11,4%	8,4%	3,4%	5,8%	4,1%
Грузия	11,4%	10,6%	2,9%	3,0%	2,0%	4,5%
Казахстан	0,5%	1,7%	-1,9%	2,7%	9,8%	13,2%
Кыргызстан	7,1%	9,9%	2,1%	3,7%	5,4%	5,3%
Молдова	-5,9%	1,6%	-6,5%	-3,4%	2,1%	6,1%
Россия	-3,4%	0,9%	-4,9%	5,4%	9,0%	5,0%
Таджикистан	-16,7%	1,7%	5,3%	3,7%	8,3%	10,2%
Узбекистан	1,7%	5,2%	4,4%	4,4%	3,8%	4,5%
Украина	-10,0%	-3,0%	-1,9%	-0,2%	5,9%	9,1%
Латвия	3,3%	8,6%	3,9%	1,1%	6,6%	6,5%
Литва	4,7%	7,3%	5,1%	-3,9%	3,9%	4,0%
Эстония	4,0%	10,4%	5,0%	-0,7%	6,9%	4,5%

Источник: Содружество независимых государств в 2001 г. Статистический ежегодник. Межгосударственный статистический комитет СНГ. Москва, 2002; Transition Report 2001. EBRD, 2001.

Таблица 2

Реальный курс национальной валюты к доллару США в постсоветских государствах (по ИПЦ), 1995=100

	1996	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
Азербайджан	126%	135%	131%	104%	99%	93%
Армения	107%	104%	106%	104%	95%	93%
Беларусь	110%	89%	44%	56%	39%	46%
Грузия	130%	134%	99%	107%	105%	103%
Казахстан	118%	131%	125%	80%	84%	85%
Кыргызстан	86%	100%	64%	55%	60%	63%
Молдова	113%	120%	70%	72%	86%	87%
Россия	120%	125%	45%	63%	71%	78%
Украина	166%	187%	113%	89%	113%	134%
Латвия	110%	111%	118%	116%	110%	104%
Литва	121%	129%	133%	131%	128%	126%
Эстония	110%	103%	118%	102%	95%	93%

Источник: Расчеты на основе данных из International Financial Statistics 2002. IMF, 2002.

Таким образом, у каждого из постсоветских государств есть свои особенности, однако все они проявляются исключительно на фоне экономического роста. Это заставляет предположить, что источники данного роста, как и предшествующего падения экономической активности, надо искать в иных процессах.

Прежде всего попытаемся проанализировать, с чем было связано падение производства в 1992–1994 гг, которое потом сменилось экономическим ростом.

Феномен постсоциалистической рецессии достаточно хорошо изучен, и основные факторы, которые определяют ее развертывание, достаточно понятны. Стоит обратить внимание на природу социалистического валового внутреннего продукта. Дело в том, что традиционная, используемая в рыночной экономике концепция ВВП не применима для содержательного анализа социалистических экономик. Корректное использование понятия ВВП накладывает известные ограничения, к которым, в первую очередь, отно-

сятся: наличие рыночной экономики, с относительно невысокой долей государства (бюджета) и присутствием демократического контроля над формированием государственных расходов. Отсюда вытекает фундаментальный принцип, используемый при расчете ВВП: если люди (либо индивидуально, как потребители, либо коллективно, как налогоплательщики) платят за некие товары и услуги, то это означает, что они (товары и услуги) представляют для них ценность. Последнее и является необходимым условием включения данных продуктов в расчет благосостояния[2].

Очевидно, что описанная выше ситуация не соответствует реалиям социалистической экономики, где производство и распределение продукции жестко регулируются, рынок отсутствует, равно как и демократический контроль над государственными расходами. В такой ситуации значительный объем хозяйственной деятельности не является вкладом в рост благосостояния, что во многих случаях превращает рост ВВП в статистическую иллюзию. Например, в свое время осушали залив Кара-Богаз-Гол для того, чтобы остановить падение уровня Каспия. Потом строили канал Волга–Чаграй, чтобы отвести воду из Волги и приостановить повышение уровня Каспия. И в первом, и во втором случае создавался ВВП – если рассматривать это понятие под углом зрения социалистических экономик.

Итак, применительно к социализму понятие ВВП носит крайне условный характер, потому что далеко не всегда существуют базовые предпосылки, которые позволили бы считать ту или иную экономическую деятельность осмысленной, ориентированной на реальные потребности. Иными словами, потребности и мотивы хозяйственной деятельности в социалистической и рыночной экономиках качественно несопоставимы – то, что осмысленно в первой, может оказаться совершенно бессмысленной во второй, что резко ограничивает возможность сопоставления ВВП, выраженного в стоимостных единицах (деньгах). Когда же социалистическая система рушится, эти качественные различия выходят на поверхность: выясняется, что значительную часть экономической деятельности составляет та, за которую никто и никогда в условиях рынка и демократии платить не будет ни как потребитель, ни как налогоплательщик.

Именно поэтому процесс постсоциалистической трансформации, прежде всего, состоит в постепенном перераспределении ресурсов из тех видов деятельности и предприятий, которые не могут функционировать в условиях рынка, в те виды деятельности, которые оказываются в условиях рынка востребованными. На первой стадии объем высвобождения ресурсов всегда превышает объем их использования в новых производствах, что и предопределяет спад. Затем экономика проходит через «точку перегиба» – когда объем вовлекаемых в производство ресурсов становится больше, чем объем высвобождаемых из ранее занятых в неэффективных отраслях. В этом и состоит природа постсоциалистического перехода и роста.

Далее возникает проблема модернизации, связанная с крахом старой системы хозяйствования и временем, необходимым для того, чтобы заработали рыночные инсти-

[2] О том, насколько важны допущения такого рода, свидетельствуют парадоксальные высказывания, которые можно встретить в дискуссиях о «правильном» измерении ВВП. Известен пример, приводимый А. Пигу, о том, что женитьба на собственной домработнице должна снижать ВВП, поскольку супруг перестает покупать соответствующие услуги. Известна и постановка вопроса С. Кузнецом о том, имеет ли смысл при расчете ВВП в Древнем Египте принимать во внимание специфику ритуальных процедур этой страны, то есть учитывать ли при расчете среднедушевого показателя число всех живущих или число живущих и первое поколение умерших.

туты. Это второй важный фактор, определяющий ход постсоциалистической рецессии. После того, как рыночные институты возникли и стали функционировать, начинается постсоциалистическое восстановление.

Основными факторами, которые определяют продолжительность и глубину постсоциалистической рецессии, являются:

а) масштабы сектора экономики, продукция и услуги которого невостребованы рынком;

б) масштабы использования рыночных инструментов в условиях социализма;

в) наличие в социальной памяти населения информации о досоциалистических рыночных институтах.

Исходя из этого, можно понять, например, почему в Восточной Европе и странах Балтии, в которых жили при социализме два поколения, рецессия длилась меньше, чем на большей части постсоветского пространства, где жизнь при социализме выпала на долю трех поколений.

Иными словами, формирование рыночной системы хозяйственных связей, перераспределение критической массы ресурсов в рыночные сектора, адаптация менеджмента к работе в условиях рынка – таковы важнейшие факторы перехода к стадии постсоциалистического роста. Этот процесс протекал в первой половине 1990-х гг. в Восточной Европе, а в конце 1990-х гг. – в государствах СНГ. И уже на этот процесс накладываются специфика национальной макроэкономической ситуации, динамика цен на основную продукцию экспорта и импорта, курсовая политика. Эти параметры существенно влияют на национальные траектории роста, но лишь с учетом и в рамках общего процесса постсоциалистического восстановительного роста.

Такой восстановительный рост не является для нашей страны новым феноменом. С аналогичными проблемами сталкивался СССР после революции и гражданской войны 1917–1921 гг., что нашло отражение и в экономических дискуссиях того времени. В частности, именно тогда известными российскими экономистами В. Базаровым и В. Громаном был введен в экономический оборот термин «восстановительный рост»[3]. При этом обнаружилось, что при всех колоссальных потерях в ходе революции и гражданской войны материальных ресурсов, важнейшим фактором падения производства в это время было нарушение хозяйственных связей[4].

Очевидно, что современный восстановительный рост в России существенно отличается от восстановительного роста после гражданской войны и революции.

Во-первых, уровень падения производства в 1991–1998 гг. был существенно ниже, чем во время революции и гражданской войны. Именно поэтому и темпы восстановления в настоящее время тоже более низкие.

---

[3] См. *Базаров В.* О «восстановительных процессах» вообще и об «эмиссионных возможностях» в частности // Экономическое обозрение. 1925, № 1; *Он же.* Перспективы нашего народного хозяйства на 1925/26 год // Экономическое обозрение. 1925, № 8; *Громан В.* О некоторых закономерностях, эмпирически обнаруживаемых в нашем народном хозяйстве // Плановое хозяйство. 1925, № 1, 2.

[4] «Как ни велики были прямые уничтожения: смерти людей, разрушение зданий, машин, готовых предметов потребления – в пожарах, в боях империалистической и гражданской войн, но они неизмеримо слабее, чем функциональное расстройство, т.е. временное прекращение хозяйственных творческих процессов» - см.: *В. Громан.* О некоторых закономерностях, эмпирически обнаруживаемых в нашем народном хозяйстве // Плановое хозяйство, 1925, № 1. С. 101.

Во-вторых, российская экономика периода НЭПа была, при всем ее своеобразии, в целом рыночной – как и российская экономика 1913 г. Формирующиеся тогда хозяйственные структуры, при всех их отличиях (существенно меньшая доля внешней торговли в ВВП, меньшая товарность сельского хозяйства, большая роль государственного сектора и т.д.), напоминали структуру российской экономики 1913 г. в гораздо большей степени, чем структура рыночной в своей основе экономики современной России напоминает структуру социалистической экономики РСФСР 1990 г.

Тем не менее ряд процессов, которые были характерны для восстановительного роста периода НЭПа, проявляются и в сегодняшней России. Первая характерная черта восстановительного роста – его неожиданность. В. Громан в свое время обращал внимание на то, что никто в Госплане не ожидал тех темпов восстановления промышленности, которые были обеспечены после стабилизации хозяйственных связей и финансовой стабилизации в 1923/24 хозяйственном году. Госплан исходил из того, что без масштабных капиталовложений можно довести объем промышленного производства к 1927/28 г. лишь до 50% довоенного уровня[5]. В реальности же к 1927/28 г. промышленное производство почти достигло уровня 1913 г.[6]

Похожая ситуация наблюдается и в наше время. Российское правительство прогнозировало на 2000 г. от 2,2% падения до 0,2% роста ВВП, МВФ прогнозировал рост в 1,5%, реальный же рост ВВП при этом составил 9%. (Заметим, что рост ВВП на Украине в 2001 г. составлял 9%, при прогнозе МВФ на уровне 3,5%[7]).

Причины ошибок в прогнозах понятны и тесно связаны с самим характером восстановительного роста. Поскольку используемые методы прогнозирования ВВП опираются на экстраполяцию тенденций предшествующего периода, прогнозную динамику факторов производства и экономической конъюнктуры, нетрудно понять, что все они мало пригодны для прогнозирования всплеска экономической активности, обусловленного стабилизацией хозяйственных связей.

Однако дальше приходится иметь дело со второй неожиданностью, но уже неприятной. Выясняется, что восстановительный рост по своей природе носит затухающий характер и его темпы не удерживаются на достигнутом уровне и начинают заметно снижаться. Механика этого процесса объяснима: восстановительный рост обеспечивается использованием уже созданных мощностей и подготовленной квалифицированной рабочей силой. Он происходит при относительно незначительных капитальных вложениях, однако его ресурсы достаточно быстро исчерпываются и появляется проблема их дефицита.

Так, в период 1998–2002 гг. численность занятых в российской экономике выросла на 8,9 млн человек (с 58,4 до 67,3 млн чел.). Дефицит квалифицированной рабочей силы нашел выражение в быстром росте реальной заработной платы. В течение 2000–2002 гг. реальная заработная плата выросла в 1,7 раза. Аналогичная тенденция наблюдается и в других государствах СНГ (*см. табл. 3*).

---

[5] *В. Громан.* Конъюнктурный обзор народного хозяйства СССР за первое полугодие 1924–25 года // Плановое хозяйство. 1925, № 6.

[6] См. The Economic Transformation of the Soviet Union, 1913–1945, ed. by R.W. Davies, Mark Harrison, S.G. Wheatcroft. Cambridge University Press, 1994.

[7] World Economic Outlook. October 2000. Focus on Transition Economies. International Monetary Fund.

Таблица 3

Темпы прироста реальной заработной платы в странах СНГ в 1996–2001 гг.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Азербайджан	19,0%	53,0%	20,0%	20,0%	18,0%	16,0%
Армения	13,0%	26,0%	22,0%	11,0%	13,0%	5,0%
Беларусь	5,0%	14,0%	18,0%	7,0%	12,0%	30,0%
Грузия	53,0%	37,0%	25,0%	2,0%	3,0%	22,0%
Казахстан	2,0%	5,0%	4,0%	7,0%	12,0%	13,0%
Кыргызстан	1,0%	12,0%	12,0%	-8,0%	-2,0%	11,0%
Молдова	5,0%	5,0%	5,0%	-13,0%	2,0%	15,0%
Россия	6,0%	5,0%	-13,0%	-22,0%	21,0%	20,0%
Таджикистан	-14,0%	-2,0%	29,0%	0,3%	8,0%	11,0%
Украина	-5,0%	-2,0%	-3,0%	-6,0%	1,0%	21,0%

Источник: Содружество независимых государств в 2001 г. Статистический ежегодник. Межгосударственный статистический комитет СНГ. Москва, 2002.

На опережающий по сравнению с производительностью труда рост реальной заработной платы указывал как на характерный элемент восстановительных процессов и В. Громан в своих работах, относящихся к 1920-м гг.[8]

Конъюнктурные опросы, проводимые ИЭПП, показывают резкое изменение баланса оценок достаточности производственных мощностей для удовлетворения ожидаемого спроса в период 1998–2001 гг. Изменение претерпевают также оценки потребности в рабочей силе в связи с ожидаемым спросом: нехватка оборудования и квалифицированных кадров все чаще расцениваются как серьезная преграда на пути роста производства[9].

Падение темпов роста после достижения пиковых значений и вовлечения в хозяйственный оборот наиболее доступных ресурсов почти с неизбежностью порождает экономико-политические дебаты о причинах затухающих темпов роста и путях их повышения. Если первоначально экстремально высокие темпы роста начала восстановительного периода воспринимаются и властью, и экспертным сообществом в качестве приятной неожиданности, то затем и политическая элита, и общество привыкают ориентироваться на эти аномально высокие темпы роста как на ориентир для выработки политики, как на точку отсчета в оценке проводимой политики.

Такая ситуация хорошо знакома исследователям 1920-х гг., то есть периода НЭПа[10]. Попытка форсировать индустриализацию в 1925/26 г., которая привела к росту инфляции осенью 1925 г. и обернулась крахом конвертируемости червонца, была связана со стремлением поддержать темпы роста. Но в 1925/26 гг., когда продолжался восстановительный процесс, темпы роста были еще достаточно высокими. Поэтому даже при возникновении соответствующих проблем – напряжения бюджета и появления явных признаков инфляции – разрешение конфликта нашло выражение в замедлении темпов инвестиций и денежной экспансии, стабилизирующих экономику. Но когда аналогичная экономико-политическая дилемма возникла в следующий раз (в 1927 г.), темпы роста уже в несколько раз снизились по сравнению с пиком восстановительного периода, и попытка увели-

[8] См. *В.Громан*. О некоторых закономерностях, эмпирически обнаруживаемых в нашем народном хозяйстве // Плановое хозяйство. М., 1925, № 2. С. 132.
[9] «Экономико-политическая ситуация в России». Ежемесячные обзоры. М., ИЭПП.
[10] См. *Мау В.* Реформы и догмы: 1924–1929 гг. М., 1993. С. 152–178.

чить темпы роста на таком фоне привела не к новой стабилизации, а к развалу всего механизма НЭПа.

В сегодняшней России обсуждение вопроса о том, что необходимо сделать, чтобы подстегнуть «затухающие темпы роста», пока не привело к столь трагическим последствиям, однако потенциально способно оказать серьезное и опасное воздействие на всю экономическую политику.

Относительная исчерпанность источников «восстановительного роста» ставит новую проблему обеспечения экономического роста, выходящего за пределы собственно восстановления, то есть экономического роста, который ориентируется уже не на вовлечение старых, а на создание новых производственных мощностей, на обновление основных фондов, привлечение новой квалифицированной рабочей силы.

Решение этой проблемы связано с углублением экономических реформ. По нашему мнению, то, что делает правительство в этой области, в целом оправданно. Однако это длительный процесс, дающий результаты с большим временным лагом. Так, вполне естественно считать, что экономический рост 1990-х гг. в Соединенных Штатах был тесно связан с экономическими реформами 1980-х гг. при Р. Рейгане, но лаг при этом составил десять лет.

Логика рассуждения людей, которые хотели бы «подстегнуть» рост, примерно такова: «Президент доверил правительству, вложил в его программу огромный политический капитал. Правительство приступило к реализации программы, начало некие реформы, а в результате темпы роста упали в два раза». Из этого вытекает вывод о необходимости смены курса. Именно подобного рода угроза является очень серьезной проблемой для современной России.

В связи со сказанным определенный риск заключается в возможной паузе в росте в течение 2003–2005 гг. Опасна не пауза сама по себе: значение того, каким образом повлияют темпы восстановительного роста в 2003–2005 гг. на долгосрочные перспективы России, достаточно ограниченно. Опасна пауза в замедлении, а то и в приостановке структурных преобразований, которые гораздо важнее краткосрочных колебаний показателей роста в той ситуации, в которой находится Россия сегодня, когда ресурсы восстановительного роста практически исчерпаны. Единственным разумным решением является ускорение структурных реформ и поддержание консервативной денежной и финансовой политики для формирования предпосылок устойчивого экономического роста на базе эффективного набора рыночных институтов.

При этом стоит помнить о том, что структурные реформы требуют высокой степени комплементарности. Для того чтобы создать благоприятный инвестиционный климат, недостаточно провести налоговую реформу, проводить разумную курсовую политику и снизить государственные расходы. Также необходимы эффективно функционирующая судебная система, реально защищенные права собственности, менее коррумпированная бюрократия. Все это предполагает длительную подготовительную работу, однако нулевые темпы роста могут появиться уже в ближайшие годы.

Раздел 1. Социально-политический фон

1.1. Экономико-политические итоги 2002 г. и особенности экономической политики в преддверии выборов

Эволюция политической жизни

В 2002 г. в России продолжались процессы консолидации политической элиты при укреплении основных институтов государственной власти в логике рыночной демократии западного типа. Это подтверждается как характером экономико-политических дискуссий последнего времени, так и событиями собственно политической жизни.

В истекшем году происходила дальнейшая консолидация и структуризация политических сил и институтов, что наблюдается как в центристской, так и в левой частях политического спектра. Формирование на базе центристских фракций Государственной Думы («Единства», ОВР, «Регионов России») пропрезидентской партии «Единая Россия», нацеленной на завоевание большинства в парламенте, – закономерный результат эволюции как этих организаций, так и вообще постреволюционного российского общества[1]. Движения, различавшиеся лишь именем лидера, под которого они были созданы, естественным образом сливаются, когда вопрос с лидером на ближайшие годы однозначно определился. Одновременно активизировались своеобразные поиски идеологической доктрины этой партии.

В левой части политического спектра происходило размежевание на сторонников тесного сотрудничества с президентской властью и сторонников сохранения оппозиционного облика КПРФ. Строго говоря, разница между этими двумя вариантами является преимущественно тактической. Обе левых группы признают верховенство действующей Конституции РФ и не посягают на изменение основ конституционного строя (во всяком случае, в обозримой перспективе). Тем более, что и в КПРФ уже происходят процессы, свидетельствующие о ее эволюции. На передний план здесь выдвигается (похоже, правда, не без помощи действующей власти) С. Глазьев, совершивший за прошедшее десятилетие эволюцию от работы в правительствах Е. Гайдара и В. Черномырдина через союз с А. Лебедем к союзу с Г. Зюгановым. С. Глазьев, фактически сменивший Ю. Маслюкова на посту «главного экономиста» КПРФ, демонстративно не является членом компартии. Развиваемые им экономические концепции являются по сути своей дирижистскими (и в этом смысле антилиберальными), но никак не коммунистическими. Тем самым происходит коренная смена идеологии компартии в ключевой для практической жизни страны области – экономической. Экономическая платформа С. Глазьева при всей своей старомодности (она ориентируется на реалии ускоренной индустриализации первой половины XX столетия) не является в строгом смысле коммунистической.

Одновременно происходила консолидация нижней палаты парламента. Сразу после выборов 1999 г. в Государственной Думе была сформирована широкая коалиция

---

[1] На начальном этапе создания движений, образующих в настоящее время «Единую Россию», в качестве их важнейших принципов провозглашалась или деидеологизация, или центризм (что, по сути, является синонимом деидеологизации).

между центристами и левыми по распределению думских портфелей[2]. Тогда же, в 2000 г., сформировалась «нетрадиционная» модель функционирования правительства: в парламенте ему надо было договариваться с левыми и центристами, контролировавшими подавляющее большинство комитетов, а в своей практической экономической политике опираться на либеральную (правую) идеологию. Такая ситуация на протяжении 2000–2001 гг. регулярно создавала искусственные трудности при проведении социально-экономической политики, поскольку руководители думских комитетов из КПРФ (особенно комитетов по экономической политике, по социальной политике и по конституционному законодательству) имели достаточно механизмов для торможения правительственных и президентских законопроектов. В 2002 г. в Думе произошел пересмотр прежних соглашений, в результате которого практически все комитеты оказались под контролем центристов и правых. Это была перегруппировка в направлении организации власти, присущей развитым демократическим обществам: правительство стало опираться на парламентское большинство. Подобные сдвиги представляются очень важными, так как знаменуют *фактическое повышение роли парламента* в политической жизни страны. При продолжении этой тенденции опора правительства на парламентское большинство станет в России не эпизодом, а нормой (традицией), несмотря на отсутствие соответствующей нормы в Конституции РФ.

Дальнейшая консолидация политической системы посткоммунистической России будет в значительной мере зависеть от результатов парламентских выборов в декабре 2003 г. Вряд ли верховная власть переместится в левую часть политического поля. Поэтому результаты, которые продемонстрируют правые и центристы, станут решающими для облика как правящей коалиции – будет ли она чисто лидерской (и в партийно-политическом отношении оппортунистической, поскольку центристы готовы «переварить» и озвучить практически любую идеологию) или же власть будет более идеологически разборчивой, более последовательно опирающейся на ценности рыночной демократии западного типа.

Не менее важен будет и результат левых. Успех на выборах левоцентристов Г. Селезнева даст нынешней власти дополнительных союзников и одновременно будет способствовать ее сдвигу влево. Дело в том, что подобный союз во всех отношениях (как тактических, так и программных) был бы для правоцентристов гораздо более естественным, нежели сближение с правыми из СПС, поскольку особенностью обоих центристских блоков является крайне сниженная роль идеологии. В случае же подтверждения КПРФ своих позиций (что представляется вполне вероятным) можно будет ожидать консолидации власти в правоцентристском секторе при продолжении работы над коммунистической партией в сторону ее дальнейшей эволюции к социал-демократии.

В любом случае от предстоящих выборов можно с высокой степенью вероятности ожидать появления в России правящей партии, то есть партии, обладающей большинством в нижней палате парламента. Это не будет означать на данном этапе формального перераспределения полномочий от президента к парламенту, тем более что правящая партия, если она действительно возникнет, станет таковой не из-за популярности пропагандируемых ей идей, а преимущественно благодаря опоре на личную популярность

[2] См. подробнее: Российская экономика в 2000 году: Тенденции и перспективы. Вып. 22. М.: ИЭПП, 2001. С. 8–9.

В. Путина. Но, завоевав парламентское большинство, партия вряд ли останется лишь инструментом в руках президентской администрации, обеспечивая ей «машину для голосования». Партия, имеющая большинство в законодательном корпусе, скорее всего, попытается реализовать собственные корпоративные интересы и вступит в гораздо более жесткий торг с представителями исполнительной власти. Уже опыт 2002 г. показал, что, усилившись за счет коммунистов, центристские фракции склонны демонстрировать свою независимость от Кремля и Правительства, все активнее стали торговаться по предлагаемым им законопроектам.

Нередко можно встретить утверждение, что российская демократия является не вполне демократией, что ей далеко до западных стандартов. Однако при сравнении российской политической системы с западной следует принимать во внимание особенности той или иной фазы демократического развития общества. Формирующийся политический ландшафт России, действительно, не вполне соответствует *современным* принципам функционирования политических институтов стран Запада. Однако если провести сравнения с этапами развития западных обществ, качественно сопоставимыми с современным российским положением, то можно выделить целый ряд общих черт и закономерностей.

В данном случае мы имеем в виду два обстоятельства функционирования демократических систем прошлых десятилетий. Во-первых, особенности демократических обществ, лишь недавно порвавших с тоталитаризмом или авторитаризмом. Во-вторых, функционирование этих систем в условиях жесткого противостояния правых и левых партий. В первом случае типичным примером является Италия, в которой на протяжении ряда десятилетий сохранялась «полуторапартийная» система власти, когда ведущая правительственная партия бессменно оставалась у власти – единолично или в союзе с малыми партиями, а вторая по величине партия (коммунистическая) всегда оставалась в оппозиции. По-видимому, такой режим на протяжении некоторого времени будет иметь место и в России.

Полуторапартийная демократия, как показывает опыт, создавая в стране политическую стабильность, способна обеспечить устойчивый экономический рост на протяжении определенного периода времени. Однако в этот режим встроен и серьезный ограничитель, поскольку он создает питательную среду для широкого развития коррупции. Длительное нахождение у власти одной и той же партии не способствует развитию механизмов демократического контроля, а механизмы контроля, характерные для авторитарных систем, здесь также отсутствуют. Способность такого режима обеспечивать экономический рост будет зависеть от того, в какой мере гражданскому обществу удастся сохранить свою относительную независимость от власти и обеспечить элементарный общественный контроль за деятельностью бюрократии.

Другой особенностью современной России в сравнении с развитыми демократиями Запада является сохранение существенных различий между правыми и левыми силами. Это различие уже вышло из состояния абсолютного антагонистического конфликта, когда противоположные группы не имели общего поля для дискуссий, поскольку находились в принципиально разных системах координат, имели диаметрально противоположные ценности и представления о принципах развития страны. Когда правые работали над формированием в России основ рыночной демократии, коммунисты могли говорить только о «свержении антинародного режима» и ностальгировать по СССР и энтузиазму сталинской поры. Теперь ситуация изменилась

– как на программном уровне[3], так и в практической политике партий. Однако, несмотря на некоторое сближение позиций, на появившуюся способность партий вести диалог друг с другом, разрыв между ними остается еще очень существенным – примерно такой, какой был характерен для западных стран в 30–50-е гг. XX в. Отсюда проистекает большая жесткость взаимоотношений правительства и оппозиции, чем это в настоящее время свойственно для развитых демократий.

Тем не менее российские базовые ценности, по существу своему, уже являются ценностями западных демократий, те или иные аспекты которых считают приемлемыми для России различные политические силы. Эта тенденция на двух последних парламентских выборах проявилась, например, в виде апелляции к европейскому опыту блока «Социал-демократы» в 1995 г. («Хотите жить как в Европе – голосуйте за «Социал-демократов»!») и СПС в 1999 г. («Жить как в Европе, не выезжая из России»). Не только в научных, но и в политических дискуссиях широко используются межстрановые сравнения, материалы Всемирного Банка (на них чаще ссылаются дирижисты), опыт Новой Зеландии (важный для либералов) и др. Таким образом, можно констатировать фактическое завершение дискуссии об исключительности России. Эта ситуация имеет, как минимум, одно важное следствие – если в прошедшее десятилетие использование западного опыта в большей степени было вопросом здравого смысла, а не принадлежности к определенной идеологии, то теперь более четко обозначились альтернативы экономической политики в рамках сделанного «западного выбора».

Сказанное прослеживается при анализе дискуссий, которые ведутся в настоящее время в России: о путях консолидации экономического роста; о вступлении в ВТО и перспективах сближения с ЕС; о дерегулировании; о реформе естественных монополий и вообще антимонопольной политике. Ниже мы рассмотрим некоторые из этих дискуссий более подробно. Здесь же заметим лишь, что любая из перечисленных тем и существующие в их рамках разногласия в принципе не могли содержательно обсуждаться при сохранении противостояния «универсалистов» и сторонников российской исключительности, характерного для 1990-х гг. Сегодня же российские дискуссии достаточно сходны с дискуссиями на аналогичные темы на Западе.

Данная тенденция «интеграции» экономических идей в общемировое пространство имеет соответствия и в других важнейших сферах общественной жизни. *Во-первых*, это стремление правительства создать относительно открытую экономику, что проявляется и в работе по созданию «общего европейского экономического пространства», и в переговорах по вступлению в ВТО. *Во-вторых*, это появление «открытой политики» в смысле аналогичном смыслу термина «открытая экономика». Разумеется, эти два явления обладают тесной связью. Таким образом, многие важнейшие события международной жизни прошедшего года имели отношение и к России, а российская политическая жизнь была тесно связана с вопросами внешней политики.

Общая стабилизация экономической и политической жизни находит отражение и в том, что правительство все активнее прибегает к инструментам долгосрочного ориентировочного планирования социально-экономического развития. Уже с 2000 г. регулярно разрабатываются и уточняются программные документы социально-экономической политики на один и на три года. А в 2002 г. было положено начало про-

[3] Сравнительный анализ программ представленных в Думе партий см. Российская экономика в 1999 году: Тенденции и перспективы. Вып. 21. М.: ИЭПП, 2000. С. 313–319.

цессу среднесрочного бюджетного планирования: дважды – весной и в декабре – Правительство обсуждало трехлетние ориентиры бюджета. Последнее также стало результатом выхода страны из полосы затяжного финансового кризиса и превращением долговой проблемы из политической в преимущественно техническую.

Дискуссия об экономическом росте

Центральной проблемой экономико-политических дискуссий 2002 г. была проблема экономического роста. В дискуссии приняли участие практически все ведущие политики и экономисты России, включая Президента В. Путина. У дискуссии имелась объективная основа – замедление темпов роста, происходящее вот уже на протяжении трех лет.

С самого начала 2002 г. вопросы темпов роста стали предметом острейшего обсуждения. Первоначально это было связано со стагнацией в зимние месяцы. В принципе, осенне-зимняя стагнация прослеживается в российской экономике уже на протяжении ряда лет, однако каждый раз аналитиками ставится один и тот же вопрос: является ли эта остановка вновь сезонным явлением или же страна оказывается перед угрозой полномасштабной рецессии? Вопрос этот стоял тем более остро, что в 2001 г. наметились негативные тенденции в развитии мировой экономики и, естественно, возникли опасения, не является ли российская стагнация частью общемировых процессов.

К весне 2002 г. экономика России вновь продемонстрировала рост, однако темп его был ниже, чем в предыдущие два года. Если в 2000 г. ВВП вырос на 9%, в 2001 г. – на 5%, а в 2002 г. уже 4,3%. И хотя темп роста российской экономики все равно превышал показатели ЕС и Северной Америки, его параметры стали поводом для жесткой критики правительства со стороны различных групп политиков и экономистов. Суть критики состояла в том, что такими темпами Россия очень нескоро достигнет нынешнего уровня даже наиболее бедных стран ЕС и уж точно проиграет в соревновании с быстрорастущим Китаем. В. Путин также несколько раз в течение весны высказывался на эту тему, призывая правительство ставить перед собой «более амбициозные задачи». Таким образом, проблема роста в этой дискуссии выступила не столько как экономическая, сколько как политическая. Главным здесь была оценка эффективности деятельности правительства и, соответственно, вопрос об альтернативах – как проводимому курсу, так и осуществляющим этот курс персоналиям.

Вопрос, впрочем, не может быть ограничен и узко-политическим аспектом проблемы роста, каким бы важным он не представлялся. В 2002 г. была четко сформулирована ключевая задача предстоящих лет (или даже десятилетий): преодоление разрыва между Россией и наиболее передовыми странами мира. Такого рода проблемы достаточно хорошо известны из экономической истории последних двух столетий как «догоняющее развитие». Решение этой проблемы может стать объединяющей общество идеей, на отсутствие которой нередко жаловались представители российской элиты в 1990-е гг. Однако принципиальной особенностью стоящей перед Россией задачи является необходимость осуществления прорыва в условиях постиндустриального мира,

прорыва от индустриального общества к постиндустриальному. Такой задачи пока еще никому решать не приходилось[4].

Признание названной проблемы в качестве ключевой уже в исходном пункте позволяет выделить некоторые характеристики роста, который необходимо обеспечить для современной России. Во-первых, необходим устойчивый рост в средне- и долгосрочной перспективе, а потому важно не допускать принятия популистских решений, которые приводят к краткосрочным эффектам, то есть обеспечивают красивые цифры роста в ближайшие годы, за чем следует тяжелый кризис. Во-вторых, рост должен сопровождаться прогрессивными структурными сдвигами. В-третьих, радикальные структурные сдвиги предполагают формирования такой институциональной системы, которая обеспечивает высокую адаптивность экономики и отдельных экономических агентов к постоянно меняющимся вызовам времени.

Экономический рост – проблема многоаспектная, тем более, когда речь идет о стране, только выходящей из длительного периода революционных потрясений и стоящей перед необходимостью решать задачи глубокой структурной трансформации своей экономики. Разные экономические и политические группировки, участвующие в такой ситуации в дискуссии о росте, пытаются решать в ней свои, причем существенно различные задачи.

Вопрос о росте становится полем для борьбы различных групп влияния за власть. Причем менее всего эта борьба может ассоциироваться с позицией левых сил. Они, конечно, также имеет свои представления о «правильной», то есть обеспечивающей экономический рост, системе мероприятий, однако отнюдь не КПРФ играла ведущую роль в критике Правительства. Наиболее активными здесь были как раз группировки, так или иначе связанные с исполнительной властью – уже находящиеся в структурах власти, но стремящиеся к укреплению своего положения и расширению сферы своего влияния на Правительство.

В содержательном отношении дискуссия развивалась вокруг четырех базовых направлений консолидации экономического роста.

Дирижистская модель основана на применении принципов традиционной промышленной политики, включая выделение отраслевых приоритетов и государственную (финансовую и нефинансовую) поддержку этих секторов. Сторонниками этой модели выступали как представители левых сил, так и ряд представителей действующих структур власти и связанных с ними экономистов. Данная модель основывается на этатистской идеологии, на вере в возможности государства объективно определять приоритеты и формировать долгосрочную стратегию роста. Не менее важен в этой модели протекционизм как способ защиты отечественного производителя от конкуренции более сильных иностранных фирм. Таким образом, эта модель предполагает проведение активной «промышленной политики» в традиционном (отраслевом) значении этого слова.

Развитие финансово-промышленных групп, повышение инвестиционной (и вообще организаторской) роли конгломератов крупнейших фирм. Предполагается, что такие образования обеспечивают концентрацию ресурсов (финансовых, интеллектуаль-

[4] Подробнее о постиндустриальных проблемах развития современной России см.: *Мау В.* Посткоммунистическая Россия в постиндустриальном мире: проблемы догоняющего развития // Вопросы экономики, 2002. № 7.

ных), а также обеспечивают снижение трансакционных издержек (благодаря соединению в себе финансовых, производственных и исследовательских организаций)[5].

Резкое сокращение бюджетной нагрузки на экономику (реформа формирования и расходования бюджетных средств), приведение ее в соответствие с параметрами, характерными для стран аналогичного уровня экономического развития[6].

Институциональные реформы, нацеленные на стимулирование предпринимательской деятельности, проведение активной политики государства по созданию благоприятных условий для инвесторов – как отечественных, так и иностранных. Для этого необходимо формирование адекватной системы институтов, включая соответствующее законодательство и эффективную правоприменительную систему.

Достоинством этой модели стоит считать неявное признание того факта, что сегодня возможности для роста лежат не только в увеличении инвестиций, предполагающем уменьшение текущего потребления, но и в реформе ряда институтов, позволяющей добиться роста при одновременном повышении текущего благосостояния. Или, другими словами, административные барьеры не позволяют экономике в полной мере использовать уже имеющийся потенциал.

Правительство М. Касьянова делает очевидный упор на последнюю модель консолидации роста, которая является, по нашему мнению, наиболее адекватной вызовам постиндустриальной эпохи, но и наименее эффектной с точки зрения публичной политики. Консервативная макроэкономическая политика, налоговая реформа, дерегулирование, переговоры о вступлении в ВТО и об общеевропейском экономическом пространстве, разработка нового трудового и пенсионного законодательства, постепенное реформирование естественных монополий – эти и другие направления работы Правительства реализуются, хотя и непоследовательно, с 2000 г., но именно они создают базу для устойчивости российской экономики, осуществления в ней структурных реформ.

Однако такая политика оказывается очень уязвимой для критики со стороны тех, кто верит в «экономические чудеса» или просто заинтересован в смене Кабинета. Естественно, возникают разного рода предложения или об активизации промышленной политики в смысле назначения отраслевых приоритетов и их финансовой и нефинансовой поддержки со стороны государства, или о резком снижении бюджетной нагрузки на экономику, или о заметной девальвации рубля как способе защиты отечественных товаропроизводителей от иностранной конкуренции.

Проблема консолидации роста имеет несколько аспектов, которые следует принимать во внимание при выработке решений практической политики. Во-первых, это особенности современного этапа технологического развития, когда перед страной стоит, как было отмечено выше, задача постиндустриального прорыва. Во-вторых, существуют некоторые особенности роста, совпадающего с решением задач глубокой структурной трансформации национальной экономики. В-третьих, в условиях глобализации и открытости российской экономики ее состояние не может не реагировать на состояние мировой конъюнктуры (было бы странно ожидать высоких темпов роста в условиях мировой рецессии). В-четвертых, на рост влияет и специфика постреволюционной ситуации. Все четыре перечисленные обстоятельства непосредственным образом

[5] См.: *Дынкин А., Соколов А.* Интегрированные бизнес-группы в российской экономике // Вопросы экономики, 2002. № 4.

[6] См., например: *Илларионов А., Пивоварова Н.* Размеры государства и экономический рост // Вопросы экономики, 2002. № 9.

влияют на современный российский экономический рост, а их переплетение в значительной мере предопределяет специфику решения стоящих перед страной социально-экономических проблем.

Ключевой проблемой при выработке политики роста является признание постиндустриального характера стоящих перед современной Россией вызовов. Механизм решения задач догоняющего развития в постиндустриальном мире существенным образом отличается от решения аналогичных проблем в эпоху индустриализации, к которой привыкли апеллировать критики проводившейся в 2000–2002 гг. экономической политики. Главной особенностью современных производительных сил является резкое повышение динамизма и разнообразия (вплоть до индивидуализации) потребностей, с одной стороны, и возможностей их удовлетворения с другой. Это означает, в свою очередь, резкое сужение временных горизонтов, на которые можно делать ответственные прогнозы относительно особенностей и приоритетных направлений технологического развития стран и отдельных секторов. Если в индустриальную эпоху можно было наметить приоритеты роста на 20–30 лет и при достижении их действительно войти в ряды передовых стран, то теперь приоритеты быстро меняются. И сейчас можно попытаться превзойти весь мир по производству компьютеров на душу населения, разработать программы производства самых лучших в мире самолетов и телефонов, но к моменту их успешного осуществления выяснится, что мир ушел далеко вперед. Причем ушел в направлении, о возможности которого при разработке программы всеобщей компьютеризации никто и не догадывался.

На протяжении 2002 г. в связи с развернувшейся вокруг проблемы экономического роста политической борьбой предпринимались (и еще будут предприниматься в дальнейшем) попытки определения долгосрочных отраслевых приоритетов, на которых государство могло бы сосредоточить внимание и сконцентрировать ресурсы. Однако пока все попытки такого рода проваливались, поскольку на самом деле не существует объективного критерия для выделения отраслевых приоритетов. Дальнейшая дискуссия может привести лишь к тому, что в качестве приоритетных будут выделены сектора, обладающие максимальными лоббистскими возможностями.

Специфика постиндустриального прорыва предполагает выдвижение на передний план задачи обеспечения гибкости и адаптивности экономической системы, способность экономических агентов быстро и адекватно реагировать на вызовы времени. Адаптивность приходит на место концентрации ресурсов в качестве ключевого ориентира государственной политики. Причем адаптивность гораздо важнее формальных показателей уровня экономического развития, измеряемого данными о среднедушевом ВВП.

Не следует также забывать, что перед Россией стоит в настоящее время не только (и даже не столько) задача обеспечения роста, но прежде всего необходимость проведения глубокой структурной трансформации. Между тем, как показывает опыт наиболее развитых стран, период структурных реформ нередко сопровождается замедлением темпов роста, а то и внешней стагнацией (как это было, например, в ряде стран Запада в 1970-е гг.). Отчасти это связано с тем, что новые сектора (особенно услуги) плохо фиксируются методами традиционной статистики, отчасти – необходимостью накопления ресурсов для нового технологического рывка[7]. Разумеется, сказанное не должно вос-

[7] См.: *Мельянцев В.* Информационная революция, глобализация и парадоксы современного экономического роста в развитых и развивающихся странах. М: ИСАА МГУ, 2000. С. 14.

приниматься как апология стагнации. Однако надо принимать во внимание, что экономический рост без структурных сдвигов достаточно легко достижим методами государственного администрирования (например, в Белоруссии при А. Лукашенко), однако этот рост не делает страну богаче, а экономику эффективнее.

Постиндустриальное общество структурно отличается от индустриального тем, что доля услуг в ВВП и в занятости становится преобладающей. Движение в этом направлении уже обозначилось в современной России, однако надо придать ему более целенаправленный и последовательный характер. Стратегия прорыва (а не повтора) должна ориентировать на усиленное развитие сектора услуг, и прежде всего высокотехнологичных услуг. Хотя дальнейшая отраслевая конкретизация и здесь была бы опасна.

Что же касается «промышленной политики», то она ни в коем случае не должна ориентироваться ни на «назначение приоритетов», ни на «выбор победителей». Оба таких подхода означали бы консервацию формирующихся пропорций. Гораздо важнее *стратегия постоянной корректировки структуры*, при которой власть готова гибко защищать политическими (в том числе и внешнеполитическими) методами всех, кто добивается успеха в мировой конкуренции.

Акцент на секторе высокотехнологических услуг не означает забвения других секторов, по которым у страны есть определенные перспективы развития. К таковым относятся, например, автомобилестроение и самолетостроение. Однако надо отдавать себе отчет в том, что при всей важности развития этих секторов (с политической, технологической и социальной точек зрения) они вряд ли станут точками прорыва в постиндустриальную систему координат.

Есть также ряд приоритетных в логике постиндустриального общества, но выходящих за рамки собственно экономической сферы секторов, на которых государство должно сосредоточиться в первую очередь. К ним относятся:

- Развитие образования. Россия имеет здесь очевидные сравнительные преимущества, поскольку уровень и качество образования у нас превышают параметры, характерные для стран с аналогичным уровнем экономического развития. Между тем именно вложения в образование являются важнейшим фактором обеспечения экономического рывка.
- Развитие здравоохранения. Эта отрасль, помимо гуманитарной составляющей, имеет, по-видимому, значительный мультипликативный эффект. При всей условности подобного примера стоит отметить, что здравоохранение может в современных условиях сыграть ту же роль, что и железнодорожное строительство в индустриализации конца XIX в.
- Военная реформа, включая изменение системы комплектования армии с выходом на контрактную армию в самые короткие сроки. В настоящее время массовое стремление молодежи к уклонению от службы в армии оказывает существенное искажающее влияние на состояние рынка труда, а также на спрос на образовательные услуги (включая отъезд на учебу и работу за границу).

К этому перечню надо добавить реформу судебной системы и реформу государственного управления, о чем также на протяжении 2002 г. велись активные дискуссии среди экспертов, разрабатывались соответствующие документы. Более того, реальное развитие событий все более подводит к выводу, что именно в реформе политических

институтов находится сейчас «узкое место» экономического развития. В условиях несовершенства политических институтов (судебной и правоохранительной системы, а также госуправления) дальнейшее совершенствование экономического законодательства будет давать все меньшую и меньшую отдачу. Ведь экономическое законодательство лишь формирует определенные «правила игры», реализация которых зависит от правоприменительной практики, то есть от состояния прежде всего институтов политической организации общества.

Помимо рекомендаций проведения традиционной промышленной политики существует еще один комплекс рекомендаций по стимулированию экономического роста. В центре внимания здесь находятся вопросы денежной политики, и прежде всего противодействия или допущения укрепления реального курса рубля. Сторонники «слабого рубля» мотивируют свою позицию тем, что при таком развитии событий национальный производитель оказывается более защищен от иностранной конкуренции. Сторонники же «сильного рубля» утверждают, что такого рода защита от конкуренции сдерживает структурную перестройку экономики и консервируют отсталость. Реальная ситуация выглядит несколько иначе.

Во-первых, ограниченными являются возможности денежных властей воздействовать на реальный курс в условиях высокой зависимости предложения валюты на внутреннем рынке. Высокая ценовая конъюнктура на товары российского экспорта объективно толкает рубль вверх, и власти могут сдерживать его рост лишь в ограниченных масштабах и лишь при некоторых дополнительных условиях. Скажем, в 2002 г. реальный курс рубля практически остался прежним, несмотря на благоприятную ценовую конъюнктуру для российского экспорта, поскольку одновременно происходило укрепление евро по отношению к доллару. Тем самым, несмотря на значительный приток иностранной валюты, рубль по отношению к евро не укрепился, а значит, это не повлияло негативно на конкурентоспособность российских товаропроизводителей (поскольку основная часть импорта поступает в Россию из Европы).

Во-вторых, укрепление национальной валюты с точки зрения его воздействия на экономику само по себе не может оцениваться ни положительно, ни отрицательно. Рост обычно сопровождается укреплением местной валюты, однако исключительно важным является источник этого процесса. Положительное влияние укрепления рубля на рост будет наблюдаться только в случае притока иностранных инвестиций, то есть когда происходит повышение производительности труда и, соответственно, конкурентоспособности внутреннего производства. Напротив, укрепление рубля в результате притока экспортной выручки является опасным феноменом, способным лишь подорвать внутренне производство, став причиной «голландской болезни».

Если постиндустриальные вызовы задают стратегические контуры политики роста, то специфика постреволюционного развития определяет набор тактических проблем, которые должно принимать во внимание правительство при проведении курса, ориентированного на рост. Для постреволюционной экономики характерны две важные особенности. Во-первых, наличие так называемых восстановительных закономерностей роста, которые проявляются практически во всякой экономике, пережившей тяжелый спад и восстанавливающей свой докризисный уровень. Во-вторых, сохранение высокого уровня трансакционных издержек из-за слабости ряда политических институтов (прежде всего судебной, административной и правоохранительной систем), а также из-

за отсутствия (или наличия негативной) кредитной истории большинства экономических агентов, включая государство.

Применительно к современной России существенным моментом проявления восстановительных закономерностей является затухающий характер этого роста[8]. Проблема состоит в том, что параллельно с восстановлением докризисного уровня производства необходимо запустить механизм нового роста, ориентированного на структурное обновление экономики, а это требует очень сложного комплекса мер, о которых выше шла речь. Несовпадение же во времени затухания восстановительных темпов и начала нового роста может стать источником политического кризиса, связанного с неготовностью элиты примириться с периодом относительно низких темпов. Возникает искушение прибегнуть к набору экзотических и крайне опасных мер, как это уже было в СССР в конце 1920-х гг.[9]

Для ускорения экономического роста необходимо также существенное снижение трансакционных издержек, находящихся в постреволюционной стране на высоком уровне. Эта проблема характерна для всех стран, выходящих из периода социально-политической нестабильности, причем априорно невозможно сказать, сколько времени потребуется для восстановления доверия инвесторов к функционированию институциональной системы данной страны. Очевидно, что для снижения трансакционных издержек необходимо обеспечить устойчивое функционирование политических и правовых институтов, о которых выше шла речь – госаппарата, судебной и правоохранительной системы и т. п. Не менее важно избегать принятия государством решений, сомнительных в представлении нормального частного инвестора.

В принципе, исполнительная власть в 2002 г. в основном стремилась следовать этой логике – обеспечения стабильности и предсказуемости своего поведения, отказа от принятия мер, которые можно было бы отнести к экзотическим. Следует положительно оценить действия Правительства, которое, несмотря на мощное давление с разных сторон, не пошло на принятие популистских мер и продолжало осуществление политики планомерных институциональных преобразований. Осторожной оставалась и денежная политика, которая позволила в 2002 г. не допустить серьезного укрепления реального курса рубля.

Вместе с тем, в процессе выработки и осуществления реформ, которые способствовали бы преодолению затухающей динамики восстановительного процесса и активизации прогрессивных структурных сдвигов, наметилась явная пробуксовка. Продвижение в реализации Стратегической программы 2000 г. было налицо, однако темпами гораздо более низкими, чем в предыдущий период.

Продолжали осуществляться институциональные реформы. Так, был принят принципиально важный закон о техническом регулировании, обеспечивающий снижение административных барьеров и открывающий новые возможности для кооперации с иностранными партнерами, хотя и не удалось принять другой важный для дерегулиро-

[8] Более подробно см. анализ этих процессов во Введении.

[9] Именно такая ситуация возникла в СССР во второй половине 1920-х гг., когда темп роста по мере исчерпания восстановительных процессов стал быстро падать и правительство пошло на резкую смену курса. В результате высокий рост был обеспечен при помощи превращения широкомасштабного насилия в ключевой фактор экономической жизни и ценой многомиллионных человеческих жертв. Среди первых жертв оказались экономисты, анализировавшие закономерности экономического развития постреволюционной России.

вания закон – о саморегулирующих организациях. Активно работала комиссия правительства по снижению административных барьеров, которая рассматривала функции действующих регулирующих и контролирующих инстанций и принимала решения об упрощении их структуры, об упорядочении их функций. Однако дебюрократизация продвигается медленнее, чем хотелось бы, причем это связано не столько с разработкой законодательства, сколько с сохраняющейся практикой избыточного административного регулирования, а это уже сопряжено с проблемами эффективности всей правоприменительной системы.

Важные, хотя и компромиссные, решения были приняты в 2002 г. в области земельного, трудового и пенсионного законодательства.

Неоднозначно складывается ситуация в области налоговой реформы. Снижение налогов не привело к снижению эффективной ставки, но привело к сближению этой ставки с номинальной. Естественно, при новой системе для определенной части добросовестных налогоплательщиков произошло облегчение налогового бремени, однако значительная часть производителей, ранее уклонявшаяся от уплаты налогов, реального облегчения не почувствовала. Это вызывает недовольство бизнеса, подталкивающего власти к дальнейшему снижению налогов как предпосылке повышения темпов роста.

Существует и ряд негативных моментов в реализации институциональных и тактических задач стимулирования экономического роста. Обозначилось торможение по направлениям, имеющим принципиальное значение для стратегических перспектив инвестиционной и предпринимательской деятельности, среди которых реформа естественных монополий (особенно газовой отрасли и электроэнергетики), реформа отраслей социального сектора, реформирование бюджетных расходов, реформирование банковского сектора, а также военная реформа. Без активного преобразования в этих секторах экономический рост останется неустойчивым и вряд ли будет сопровождаться серьезными структурными реформами.

С тактической точки зрения остается весьма острой проблема принятия властью решений, понятных предпринимателям (инвесторам) и признаваемых ими справедливыми, не требующими специальных объяснений и обоснования. Начиная с 2000 г. практически все действия властей были понятны бизнес-сообществу и принимались им. Однако в конце 2002 г. было предпринято действие, создающее опасный прецедент с точки зрения репутации страны. Состоявшийся в декабре аукцион по продаже принадлежащего государству контрольного пакета акций «Славнефти» вызвал вопросы относительно серьезности намерений власти быть «равноудаленной» от большого бизнеса, обеспечивать равные условия и прозрачные процедуры принятия хозяйственно-политических решений. Проблема здесь не в том, справедливой ли была цена, по которой нефтяная компания была куплена «Сибнефтью», и даже не в том, какую сумму потерял федеральный бюджет из-за отстранения от аукциона некоторых крупных участников. Главная проблема состоит в том, что общественное мнение (и особенно мнение предпринимателей) признало результаты состоявшейся сделки несправедливыми. Тем самым был нанесен урон деловой репутации современной России. Пока еще рано говорить, в какой мере это событие повлияет на поведение иностранных инвесторов, однако, несомненно, оно не добавит им энтузиазма.

Пробуксовка реформ в сочетании с низкими темпами экономического роста стала причиной обострения полемики по вопросам экономического роста, начавшейся в последние месяцы 2002 г. уже внутри самого правительства и в рамках правительствен-

ной логики институциональных реформ. Подводя итоги истекшего года и первых трех лет президентства В. Путина, руководства Минэкономразвития России выступило с серией заявлений о недостаточно глубокой либерализации российской экономики, включая сохранение высокого уровня налоговой нагрузки (порядка 35% ВВП), медленного и неэффективного дерегулирования (снижения административных барьеров), непринятия специальных мер по привлечению иностранных инвестиций (в частности, законодательства об особый экономических зонах), торможения реформирования естественных монополий и т.п. Именно в этом виделся источник замедления темпов роста, недоиспользования преимуществ, полученных Россией от политической стабилизации.

Главным оппонентом Минэкономразвития выступил Минфин, фактически поддержанный Министерством налогов и сборов. Естественно, финансовые ведомства выступили за более консервативный подход к институциональным и налоговым реформам. В частности, было предложено на один-два года снизить темп изменения налогового законодательства, не идти на стимулирование инвестиционной активности через специальные льготы (прежде всего СЭЗ/ОЭЗ), крайне осторожно относиться к дальнейшей либерализации валютного режима и любым решениям, напоминающим налоговую амнистию (например, Минфин возражал против отмены контроля за доходами при вложении средств в жилье), и т.п. Словом, речь шла о фиксации на некоторое время сложившихся «правил игры» для того, чтобы и бизнес, и государство адаптировались к новой системе.

Тезис о некотором спаде в осуществлении институциональных реформ является справедливым, хотя из него нельзя делать столь однозначные выводы о влиянии такого замедления на темпы экономического роста. Как было показано выше, возникающие проблемы имеют гораздо более сложную природу.

Внешнеэкономические факторы консолидации экономического роста: ВТО и ЕС

Важные факторы стратегии повышения темпов и обеспечения устойчивости экономического роста находятся во внешнеэкономической сфере. Это предполагает повышение эффективности тарифной политики России (включая принятие нового Таможенного кодекса), завершение процесса переговоров о присоединении России к ВТО, а также продвижение по пути к Общему европейскому экономическому пространству (ОЕЭП).

Однако при любом обсуждении участия России в различных международных соглашениях стоит помнить о том, что сегодняшние проблемы России несопоставимы с проблемами, например, Республики Беларусь. Это означает, что современный российский уровень экономического развития не требует «международных гарантов» адекватности экономической политики, а ставит вопрос о конкурентоспособности российской экономической политики, ее способности быть более привлекательной, чем политика развитых рыночных стран. Понимание этого делает очевидным, что прямое и полное копирование иностранных институтов не может помочь уменьшить отставание России от ведущих стран.

В 2002 г. процесс присоединения к ВТО вступил в решающую фазу. Переговорный процесс заметно активизировался и сосредоточился преимущественно на технических вопросах, а Правительство сосредоточилось на доработке пакета законопроектов, принятие которых является предпосылкой членства в ВТО. Наконец, США и ЕС при-

няли важные политические решения относительно признания России страной с рыночной экономикой, что также является существенным шагом на пути в ВТО.

Правда, одновременно обозначились и некоторые дополнительные препятствия, связанные с позицией отдельных стран. Так, Китай, ставший членом ВТО, пытается получить согласие на упрощение условий деятельности своих граждан на территории России. Предпринимаются и попытки привязки присоединения к ВТО к решению политических вопросов, существующих в отношениях России с отдельными странами (например с Грузией). Однако все эти моменты не являются серьезными препятствиями.

У проблемы присоединения к ВТО есть важный внутриполитический аспект, который и является для нас ключевым. Речь идет о четком осознании целей (точнее, о построении иерархии целей) присоединения страны к этой организации. В принципе, существует четыре таких цели.

Во-первых, присоединение ради присоединения, ради участия в основных международных институтах, однако требующее защиты отечественного товаропроизводителя от иностранной конкуренции. В этом случае необходимо отстаивать максимальные защитные меры, ни в коем случае не форсируя присоединение к ВТО, процесс которого может продолжаться сколь угодно долго.

Во-вторых, поддержка российских экспортеров, которые благодаря ВТО получают новые инструменты для защиты своих интересов, включая возможности противодействия антидемпинговым процедурам. В центр внимания здесь ставятся интересы российской металлургии, химии, некоторых других отраслей.

В-третьих, стимулирование развития новых секторов (прежде всего высокотехнологичных услуг), которые принципиально важны для стратегического прорыва России в постиндустриальный мир. Эта логика основана на признании того, что успешное решение задач постиндустриального прорыва возможно только при экспортной ориентации национальной экономики, при развитии новых секторов в кооперации и при конкуренции с иностранными производителями.

В-четвертых, развитие конкуренции и ограничение влияния отечественных финансово-промышленных групп, стремящихся к расширению своего экономического и политического контроля.

Лишь с учетом построения приоритетов по перечисленным выше вопросам можно выстраивать дальнейшую стратегию на переговорах со странами – членами ВТО, равно как и отношения с основными группами влияния внутри страны. Представляется, что ключевое значение применительно к современной России имеет достижение третьей и четвертой целей. Действительно, в стране растут и укрепляются крупные финансово-промышленные группы, которые способны решать определенные стратегические задачи и не могут стать объектом примитивной, прямолинейной борьбы. Но главное – это создание благоприятных условий для формирования и экспансии новых секторов экономики. Хотя этому вопросу в настоящее время не уделяется особого внимания, он является ключевым.

Именно на постиндустриальный прорыв, а не на примитивную защиту «отечественных товаропроизводителей», должны быть нацелены переговоры по вступлению в ВТО, а затем и по вопросам формирования общего европейского экономического пространства. Политика должна быть ориентирована не на защиту неэффективных отраслей, а на обеспечение проникновения на мировые рынки перспективных производств и

высокотехнологичных услуг. Такой подход предполагает принципиально иное, нежели теперь, представление о том, зачем нам нужно вступление в ВТО.

Актуализация вопроса о присоединении к ВТО резко обострила внутриполитическую дискуссию по данному вопросу. В ней приняли участие представители практически всех групп бизнеса. Особенно остро звучали заявления руководителей крупнейших промышленных групп, объединившиеся годом раньше в бюро РСПП. Хотя дискуссия порой принимала не вполне корректные формы (включая публикацию фальшивых писем об опасности присоединения), прошедшая за последние годы стабилизация позволила упорядочить и институционализировать дискуссию: РСПП сформировал специальную группу, в которой сосредоточилась основная полемика представителей большого бизнеса по данному вопросу.

Здесь важно отметить, что по поводу вступления в ВТО и принципиальной необходимости открытия экономики сформировался широкий общественный консенсус. Разногласия в большей мере касаются не общего вектора либерализации внешнеторгового режима, а скорости такой либерализации и защиты отдельных, предлагающихся той или иной группой в качестве приоритетов, отраслей.

Стоит также помнить, что снижение российских таможенных барьеров и вступление в ВТО не являются однозначно взаимосвязанными вопросами. Если целью первого стоит считать скорее благосостояние российского потребителя, то второе наиболее эффективно в качестве инструмента помощи российским производителям, ограждающего их от некоторых попыток других стран ограничить свободу торговли.

Особой задачей является также выстраивание отношений с Европейским Союзом. После его расширения примерно половина внешнеторгового оборота России будет приходиться на ЕС, и это необходимо учитывать при выработке стратегических вопросов социально-экономического развития страны.

За прошедшие два-три года российская политическая и экономическая элита существенно продвинулась в осознании перспектив отношений России и ЕС. После 2000 г. диалог России и ЕС заметно активизировался, начался процесс реального сближения, в основу которого была положена идея Общего европейского экономического пространства, впервые официально сформулированная в мае 2001 года В. Путиным и Р. Проди. Вместе с тем прошедший год показал, что сближение является делом непростым и на этом пути предстоит преодолеть немало препятствий.

В настоящее время вполне отчетливо выделяется несколько групп проблем, решение которых предопределит характер взаимоотношений России и ЕС в обозримой перспективе. Во-первых, принципы политического и экономического взаимодействия России и ЕС. Во-вторых, перспективы расширения ЕС и готовность Евросоюза учитывать интересы России. В-третьих, контуры Общего европейского экономического пространства.

Дискуссии последних двух лет продемонстрировали неготовность обеих сторон идти на политическую интеграцию России в объединенную Европу. Это создавало бы серьезные проблемы для ЕС, принимая во внимание размеры России и ее геополитическое положение. Это было бы нецелесообразно и с точки зрения интересов развития самой России. Последнее имеет как политическое, так и экономическое основание.

С политической точки зрения Россия остается крупным и преимущественно национальным государством, то есть государством нового времени, стремящимся к предельно ясному оформлению своего геополитического положения с четкими границами и внутриполитической структуризацией. Этим посткоммунистическая Россия оказыва-

ется близка к организации политической жизни в США и более далека от Европы, в которой все более происходит трансформация в направлении государства «постмодерна»[10] – с размытым национальным суверенитетом и прозрачными границами. Кстати, именно поэтому политический диалог с США складывается у России в последние годы значительно проще, чем с ЕС.

С экономической точки зрения адаптация европейского законодательства (acquis communautaire), что является непременным условием полноценного членства в ЕС, также не может быть признана целесообразной. Acquis накладывают на государства финансовые обязательства, несовместимые с уровнем экономического развития России и с решением задач постиндустриального прорыва. Россия может использовать acquis в качестве ориентира для построения новой институциональной системы в весьма ограниченном объеме и лишь по тем параметрам, которые стимулируют, а не тормозят экономический рост[11]. Скажем, внедрение в практику современной России принятых в ЕС норм социального, трудового, экологического и особенно сельскохозяйственного законодательства создавало бы лишь дополнительные препятствия на пути экономического роста. В то же время, вероятно, вполне целесообразным было бы применение правил и процедур законодательства о банкротстве, банковского законодательства, европейской системы стандартизации и технического регулирования.

В этом направлении и происходит постепенная адаптация действующего российского законодательства. В 2002 г. был принят Закон о техническом регулировании, который создает правовые рамки, близкие к европейским, и должен способствовать существенному облегчению сотрудничества европейских и российских фирм. То же можно сказать и о Кодексе корпоративного поведения, разработанном и принятом в минувшем году ФКЦБ совместно с профессиональными участниками фондового рынка.

Таким образом, вместо полномасштабной интеграции России в ЕС в обозримой перспективе предполагается проведение политики сближения, центральным элементом которого будет, по-видимому, формирование ОЕЭП. В настоящее время обозначились три основных направления, по которым должно происходить продвижение в этом направлении: во-первых, сближение законодательства (в представлении европейцев, речь должна идти о принятии Россией законодательства ЕС); во-вторых, формирование условий для свободной торговли товарами и услугами; в-третьих, решение отдельных конкретных проблем, в которых общеевропейское сотрудничество особенно актуально или особенно целесообразно.

Как было показано выше, применение законодательства ЕС в России было бы обоснованно лишь по ограниченному кругу вопросов. Другое дело – создание условий для расширения сферы свободной торговли. Несмотря на существующие сомнения в конкурентоспособности значительной части российского производства, взаимное открытие рынков было бы весьма благоприятно с точки зрения стратегических интересов России, выхода на новый уровень технологического развития. С одной стороны, это позволило бы ограничить монополистические тенденции, усиливающиеся в последнее

[10] См.: *Эмерсон М.* Слон и Медведь: Европейский Союз, Россия и их ближайшее зарубежье. М.: ИЕ РАН, 2001. С. 8–9.

[11] Эта тема подробно рассмотрена в: *Aslund A., Warner A.* EU Enlargement: Consequences for the CIS Countries. A paper presented to the conference «Beyond Transition: Development Perspectives And Dilemma» (CASE. Warsaw 2002). MIMEO; *Мау В., Новиков В.* Отношения России и ЕС: пространство выбора или выбор пространства? // Вопросы экономики, 2002. № 6.

время в российской экономике. С другой стороны, способствовало бы преодолению преимущественно сырьевой направленности российского экспорта, поскольку частные фирмы (не входящие в монополистические сектора) нашли бы нишу для реализации своих товаров и для производственной кооперации. Во всяком случае, именно так развивались события в первой половине 1990-х гг. в странах Центральной и Восточной Европы, для которых были в значительной мере открыты рынки ЕС, что стало важным фактором их роста на первом этапе посткоммунистического развития.

Практика последнего времени показывает, что ЕС неохотно идет на открытие своих рынков для российских конкурентов. Причем это проявляется не только в переговорах по ОЕЭП, но даже в вопросах присоединения к ВТО, частью чего должно было стать принятие странами ЕС решения о предоставлении России статуса страны с рыночной экономикой. В 2002 г. были приняты соответствующие решения – как в США (весной), так и в ЕС (осенью). Однако сам ход переговоров и характер принятого решения свидетельствуют о серьезном опасении в ЕС конкуренции со стороны российских товаропроизводителей и, следовательно, весьма туманных перспективах либерализации торгово-экономических отношений и построения ОЕЭП.

Сняв упоминание России в нерыночных регламентах, Комиссия ЕС перенесла ряд претензий в рыночные процедуры, где они фактически нацелены против российского экспорта. Это касается распространения практики использования ненациональных (суррогатных и даже мировых) цен при проведении антидемпинговых расследований уже в отношении стран с рыночной экономикой. Кроме того, скорректированные правила позволяют применять санкции не только по отношению к отдельным производителям, но и к целой стране, даже если ее экономика официально признана рыночной. Таким образом, ряд позиций и санкций, применявшихся к нерыночным странам, теперь внесен в рыночные регламенты, причем сделано это было достаточно демонстративно, в связи с принятием политического решения о предоставлении России статуса рыночной экономики.

Тем не менее в 2002 г. продолжалась работа по выработке концепции Общего европейского экономического пространства, по изучению факторов и механизмов его формирования. В рамках специально созданной «Комиссии высокого уровня» в составе В. Христенко и К. Паттена началась проработка концептуальных и экономических докладов, включая обзоры состояния отдельных секторов и перспектив их функционирования в условиях единого европейского рынка (черной и цветной металлургии, автомобилестроения и др.). ЕС было принято решение о распространении на Россию мандата деятельности Европейского инвестиционного банка. Продолжались, хотя и не особенно эффективно, контакты в области энергодиалога и совместного решения экологических проблем.

Одним из ключевых вопросов с точки зрения перспектив развития отношений России и ЕС в 2002 г. стала проблема Калининградской области, становящейся после расширения ЕС эксклавной российской территорией в ЕС. В минувшем году основное внимание уделялось проблемам визового режима при передвижении между Калининградской областью и остальной территорией РФ. Однако в скором времени на передний план должны будут выйти вопросы экономического развития. Калининградскую область иногда предлагалось рассматривать в качестве «пилотного региона» взаимоотношений России и ЕС. Пока этого не получалось как по политическим, так и по экономическим проблемам. Но обоим сторонам все равно необходимо будет определиться

относительно готовности идти на глубокую интеграцию этой области в европейскую экономику, что может стать базой для дальнейшей интеграции российской и европейской хозяйственных систем. Пока с обеих сторон прослеживается настороженность и недоверие к партнеру. Однако при принятии ясного политического решения в пользу экономической интеграции без формального членства России в ЕС интеграция калининградской экономики в европейскую уже не сможет рассматриваться Россией как шаг к отделению области, а ЕС – как способ незаконного внедрения российских конкурентов на свои рынки.

Проблемы и приоритеты экономической политики в 2003 г.

Ключевым политическим фактором, который будет влиять на экономическую политику 2003 г., являются предстоящие парламентские (в декабре) и президентские (в марте 2004 г.) выборы. Проблемы политико-делового цикла, хорошо изученные на материале устойчивых демократий Запада, пока еще являются достаточно новыми для того, чтобы делать теоретически значимые выводы применительно к современной России. С одной стороны, прошедшее десятилетие не дает еще статистически значимого материала для серьезного количественного изучения проблемы. С другой стороны, фаза глубоких системных реформ вообще дает мало оснований для выявления устойчивых закономерностей. Словом, выборы станут важнейшим фактором экономической политики в предстоящем периоде, однако влияние выборов на экономическую политику в лучшем случае может быть пока лишь предметом спекулятивного анализа.

Принимая во внимание высокую вероятность переизбрания В. Путина на президентский пост, вряд ли следует ожидать усиления популистских тенденций в макроэкономической политике предстоящего года. Сложнее обстоит дело с политикой институциональной, то есть с проведением реформ, стимулирующих модернизацию и экономический рост. Иными словами, специфика российского политико-делового цикла, как он складывается в настоящее время, состоит не в ухудшении макроэкономических параметров накануне выборов, а в замедлении институциональных и структурных реформ.

Во-первых, эти реформы требуют поддержки законодательного корпуса. Депутаты Государственной Думы в ожидании выборов будут крайне осторожны в принятии решений, которые могут не только оказаться болезненными, но даже быть интерпретированы как таковые. Администрация президента, нацеленная на формирование в результате парламентских выборов формального парламентского большинства («правящей партии»), также вряд ли будет настаивать на принятии непопулярных (или недостаточно популярных) актов. И, напротив, в 2003 г. вполне можно ожидать усиления законотворческого популизма – если не макроэкономического, то по крайней мере институционального.

Во-вторых, источником торможения институциональных реформ может стать складывающаяся модель организации власти, которая консолидируется на бюрократической, а не идеологической основе. Политические группы, являющиеся прообразом «правящей партии», не имеют четкой идеологии и стратегии реформ, которая как бы «привносится» им со стороны президента или правительства. В случае обретения ими власти (или гарантий прихода к власти) резко снижается их интерес к проведению

серьезных преобразований, пусть даже и способствующих экономическому росту[12]. Еще более остро эта проблема встанет в случае консолидации политического режима по модели «полуторапартийной демократии».

В-третьих, в правительстве в 2002 г. уже наметилась естественная усталость, склонность взять паузу после двух лет интенсивного институционального реформирования.

В принципе, замедлению темпа институциональных реформ может воспрепятствовать Президент. Это связано с двумя обстоятельствами. С одной стороны, высокая личная популярность позволяет ему избегать популизма в предвыборный год. С другой стороны, среди основных решений, принятие которых в настоящее время является актуальным, практически нет действий, имеющих негативные социально-политические последствия. Напротив, затягивание с назревшими реформами само по себе может влиять на ухудшение экономической ситуации (например, тормозя инвестиционную активность), и потому перенесение их на следующий электоральный цикл может ухудшить социально-политический климат в стране. Дело в том, что институциональные реформы обычно требуют достаточно длительного периода до того, как их позитивные результаты реализуются на практике. Поэтому достижение значимых результатов второго президентского срока, включая решение ключевой задачи – консолидации экономического роста, требуют своевременной реализации соответствующей программы институциональных преобразований.

От правительства в предвыборный год будет требоваться очень аккуратная политика, стимулирующая рост экономики при прогрессивных структурных сдвигах. Необходимо балансировать между стимулированием спроса на отечественную продукцию и активизацией импорта технологического оборудования, между сохранением доходов от экспорта сырьевых товаров и наращиванием машиностроительного экспорта, а в дальнейшем и новых высокотехнологичных секторов. Решение этих задач потребует решения ряда крупных экономико-политических проблем.

В перечне приоритетных направлений экономической политики 2003 г. можно выделить две группы проблем. С одной стороны, выработка концептуальных решений по некоторым стратегическим вопросам развития страны. С другой стороны, реализация экономико-политических мер, разработанных в последние годы.

Среди проблем первого рода критически важной является концепция преодоления сырьевой зависимости российской экономики. Эта задача была поставлена в Минэкономразвития РФ в 2002 г., однако требуется большая работа по формулированию соответствующего комплекса мероприятий.

Другая важнейшая проблема – определение стратегии бюджетной политики после прохождения пика платежей по внешнему долгу в 2003 г. Поскольку вопрос задолженности фактически перестал быть политическим и перешел в разряд технических, управление долгом не будет однозначно требовать проведения политики бюджетного профицита. Предстоит определиться, следует ли в дальнейшем продолжать формировать бюджет с профицитом, накапливая тем самым резерв (стабилизационный фонд), или же отказаться от профицита и снизить налоговое бремя.

[12] При определенных обстоятельствах такая позиция правящей партии может быть даже полезной: тогда, когда экономика уже набрала определенную инерцию и излишнее вмешательство власти было бы нежелательно. Однако пока российская экономика не достигла такого положения, и потому еще рано говорить о консервации институциональных реформ.

Обе названные концептуальные проблемы тесно взаимосвязаны. Необходимость стабилизационного фонда обусловлена значительной ролью, которую играют доходы от сырьевого экспорта в российском бюджете. Поэтому ослабление сырьевой зависимости российской экономики сопровождалось бы ослаблением роли финансового резерва и расширением поля бюджетного маневра для снижения налоговой нагрузки.

Необходимо определиться с концепцией реформирования бюджетных расходов. У этой проблемы есть два аспекта, и оба представляются исключительно важными. Во-первых, структурная реформа бюджетного сектора и повышение эффективности использования бюджетных ресурсов. Во-вторых, сокращение бюджетной нагрузки на экономику, что также требует рационализации бюджетных расходов. Реформирование бюджетных расходов должно было следовать за налоговой реформой, однако за прошедшие два года продвижения в этом направлении не произошло. Вряд ли можно ожидать начала реформы этого сектора уже в 2003 г. с учетом предвыборной ситуации, однако выборы не могут помешать выработке концепции.

Предстоит четко сформулировать и начать реализовывать концепцию административной реформы, включая реформу госслужбы. В 2002 г. проводилась большая предварительная работа по анализу функций правительственных ведомств и определению оптимальной системы их построения и взаимодействия. Завершение концептуальной и организационной работы над этими вопросами позволило бы начать новый президентский срок с новой системой функционирования государственного аппарата.

Наконец, существенное продвижение должно быть достигнуто в военной реформе, прежде всего в изменении принципов комплектования вооруженных сил. Это важно не только с политической и военной, но также и с экономической точки зрения: решение задач постиндустриального прорыва плохо совместимо с отвлечением молодежи на длительные сроки от активной творческой деятельности. Дискуссии 2002 г. в сочетании с расширением открытости расходов на оборону в бюджете 2003 г. создают базу для принятия более решительных шагов, чем это делалось до сих пор, по переходу к профессиональной армии. Тем более что программа изменения правил призыва стала бы привлекательным элементом предвыборной программы действующего президента.

Среди практических задач, которые предстоит решать в 2003 г., прежде всего могут быть выделены следующие:

- завершение переговоров о присоединении к ВТО и принятие необходимых для этого законодательных актов. Дальнейшее затягивание переговоров чревато перенесением практического решения этой задачи на неопределенный срок в связи с перспективами реформирования самого ВТО;
- реформирование естественных монополий – продолжение реформ МПС, принятие законодательной базы реформы РАО «ЕЭС России», начало реального реформирования «Газпрома» (последнее, впрочем, маловероятно);
- доработка и принятие законодательства, регулирующего деятельность местного самоуправления и особенно обеспечивающего его финансовые основы;
- продолжение реализации программы дерегулирования (дебюрократизации), включая принятие закона о саморегулирующих организациях и упорядочение функций регулирующих и контролирующих инстанций. Эта работа на концептуальном уровне тесно связана с административной реформой;

- развитие нормативно-правовой базы и повышение эффективности функционирования финансовых институтов. Продолжение реформирования банковской системы для повышения ее надежности.

Разумеется, приведенный список задач 2003 г. не является исчерпывающим, однако в нем приведены направления, относящиеся, по нашему мнению, к приоритетным. Здесь важно обратить внимание на значительный объем концептуальных вопросов, по которым следовало бы определиться в 2003 г. Это также связано с особенностями экономико-политического цикла современной России: в предвыборный год и с учетом высокой вероятности переизбрания действующего президента основное внимание может быть сконцентрировано на выработке повестки следующего электорального периода.

Раздел 3. Реальный сектор экономики

3.1. Макроструктура производства

3.1.1. Производство ВВП: динамика и структура

Производство товаров и услуг

Российская экономика в 1999–2002 гг. характеризуется высокими темпами роста. Экономический подъем протекает на фоне благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры и внутренней социально-экономической стабильности. Прирост ВВП в 2002 г. составил 4,3%, инвестиций в основной капитал – 2,6%, валовой продукции промышленности – 3,7%. Сохранение достаточно высоких показателей роста на фоне мировой динамики дает основания для позитивных оценок.

Отличительной чертой 1999–2002 гг. являлось изменение пропорций между секторами экономики. При увеличении производства товаров за последние четыре года на 35,8%, рыночные услуги выросли на 21,0%. Коммерческий грузооборот транспорта по сравнению с 1998 г. увеличился на 19,0%, оптовой торговли – на 60,0%, а объем услуг связи за этот период удвоился. Розничная торговля в послекризисный период занимала позиции одной из наиболее динамично развивающихся отраслей экономики. После сокращения объемов розничной торговли в 1998–1999 гг. более чем на 10% по сравнению с 1997 г. в следующие три года по мере восстановления платежеспособного спроса населения, обусловленного проведением активной политики по повышению реальных доходов населения, оборот розничной торговли растет темпами, опережающими динамику ВВП. Индекс оборота розничной торговли в 2002 г. составил 131,6% к уровню 1999 г., при росте ВВП на 19,2%.

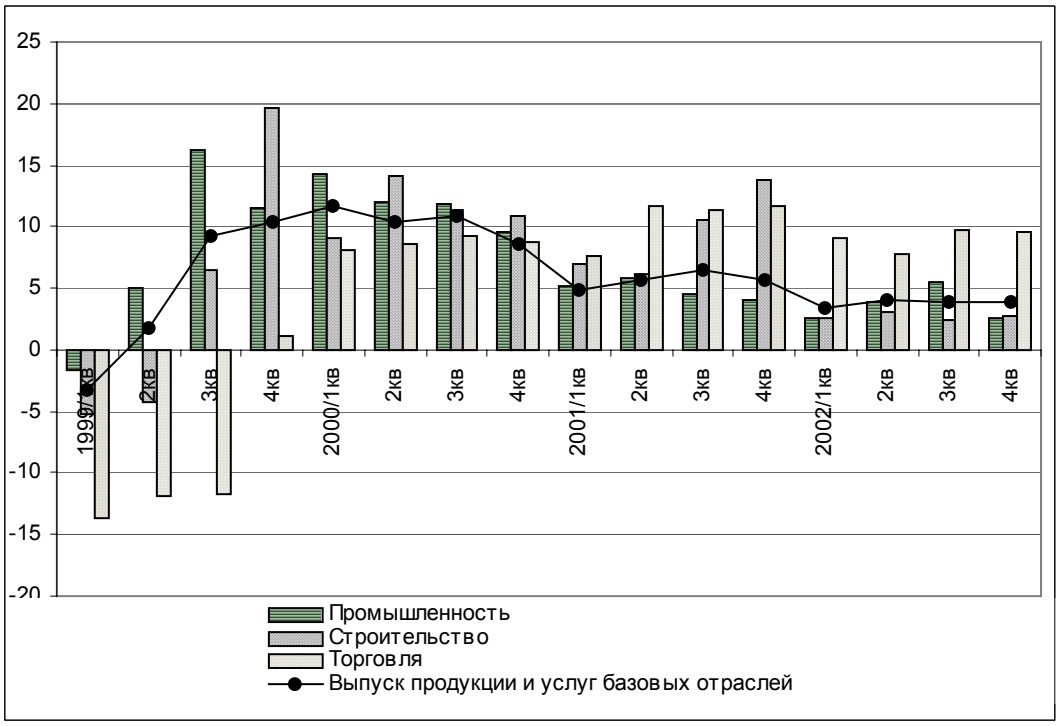
Положительная динамика роста ВВП фиксируется со II квартала 1999 г. и поддерживается ростом производства в промышленности, строительстве и сельском хозяйстве. В 2002 г. по сравнению с 1998 г. промышленное производство увеличилось на 47,5%, продукция сельского хозяйства – на 22,6% и объем строительных работ – на 33,1%. В промышленности среднегодовые темпы прироста за 1999–2002 гг. достигли максимального за последние тридцать лет значения и составили 6,4%. Впервые за последнее десятилетие в 1999–2001 гг. инвестиции в основной капитал росли темпами, опережающими рост объемов ВВП.

Вместе с тем сравнительный анализ внутригодовой динамики макроэкономических индикаторов указывает на постепенное торможение темпов роста. Если в 1999–2000 гг. среднегодовой темп прироста ВВП составлял 8,5%, то в 2001–2002 гг. – 4,3%.

В экономическом росте 1999–2002 гг. можно выделить несколько этапов в зависимости от степени влияния на рост тех или иных факторов:

- активное импортозамещение в конце 1998 – первой половине 1999 г., обусловленное девальвацией рубля; резкое сужение импорта и сдержанный рост заработной платы; относительно низкие цены на продукцию естественных монополий;
- расширение внешнего спроса со второй половины 1999 г., связанное с благоприятными изменениями конъюнктуры мирового рынка топливно-энергетических и сырьевых ресурсов;

- расширение внутреннего спроса на инвестиционные ресурсы с III квартала 1999 г., обусловленное ростом доходов предприятий;
- расширение внутреннего потребительского спроса со второй половины 2000 г. под влиянием роста доходов населения;
- замедление темпов промышленного развития с IV квартала 2000 г. под влиянием опережающего роста издержек производства в результате повышения цен и тарифов на услуги естественных монополий и постепенного восстановления темпов роста импорта;
- снижение уровня инвестиционной активности с начала 2001 г., обусловленное снижением рентабельности производства вследствие изменения относительных цен внутреннего и внешнего рынков;
- замедление темпов промышленного развития с начала 2002 г. под влиянием совокупности факторов, сформировавшихся за указанный период.



Источник: Госкомстат России.

Рис. 1. Динамика выпуска продукции и услуг базовых отраслей экономики в 1999–2002 гг., в % к соответствующему кварталу предыдущего года

Интенсивный рост производства 1999–2000 гг. объяснялся исключительно благоприятным сочетанием внешних и внутренних факторов. Повышение эффективности отечественного бизнеса в результате девальвации рубля и позитивные сдвиги на мировых рынках топливно-сырьевых ресурсов оказали существенное влияние на динамику и пропорции производства и конечного потребления. В 1999–2000 гг. среднегодовые темпы прироста промышленного производства достигли 11,1%. Отличительной особенностью этого периода явилось расширение внутреннего рынка, инициированное как

интенсивным развитием обрабатывающих отраслей, так и расширением спроса на инвестиционные товары со стороны экспортоориентированного сектора.

Первоначально в наиболее выигрышном положении оказались отрасли потребительского комплекса, традиционно ориентированные на внутренний рынок. Прирост производства потребительских товаров в 1999–2000 гг. достиг 13,1% и превысил темпы общепромышленного роста и оборота розничной торговли. Добывающий сектор экономики характеризовался более сдержанной динамикой развития. Среднегодовые темпы прироста производства в топливной промышленности в 1999–2000 гг. оставались на уровне 3,5%. Производство в металлургическом комплексе в этот период формировалось под воздействием роста внутреннего и мирового спроса на конструкционные материалы.

Существенное влияние на характер и пропорции производства и конечного потребления в 1999–2000 гг. оказал интенсивный рост доходов экономики. При крайне благоприятной конъюнктуре цен мирового рынка на углеводородное сырье и металлы, резком повышении доходов от внешнеэкономической деятельности и рентабельности производства экспортный сектор инициировал расширение спроса на капитальные товары. При этом и обрабатывающая промышленность также стала предъявлять растущий спрос на отечественное оборудование и промежуточные товары в связи с активизацией процессов модернизации и реконструкции производства. В 1999–2002 гг. прирост производства в машиностроении составил более 46% к уровню 1998 года. Расширение внутреннего спроса оказало позитивное воздействие на ускорение темпов в металлургическом и химико-лесном комплексах и в промышленности строительных материалов. Производство конструкционных материалов в 2002 г. по сравнению с 1998 г. увеличилось почти на 1/3.

Однако инвестиционный спрос конца 1999 – первой половины 2000 г. не прибрел характера устойчивого расширения. С IV квартала 2000 г. фиксируется падение доходов экономики, сопровождающееся замедлением темпов инвестиционной активности. В 2001 г. темпы прироста инвестиций в основной капитал сократились более чем в два раза и составили 8,7% против 17,4% в 2000, а в 2002 г. замедлились до 2,6%.

В 2002 г. впервые после дефолта 1998 г. темпы роста услуг опережали темпы производства товаров: прирост отраслей, производящих услуги, составил 5,1% против 3,7% в предшествующем году. Доминирующее влияние на динамику рыночных услуг оказывал интенсивный рост объемов услуг связи и оборот розничной торговли. Для отраслей, производящих товары, напротив, в 2002 г. характерна тенденция к замедлению темпов роста. Производство товаров в 2002 г. увеличилось на 3,1% против 6,5% в предыдущем году. В отличие от 2001 г., когда рост выпуска товаров объяснялся, в первую очередь, динамикой производства в сельском хозяйстве и строительстве, в 2002 г. наибольший вклад внесла промышленность. Прирост объемов работ в строительстве в 2002 г. составил 2,8% против 8,7% в 2001 г. В сельском хозяйстве с III квартала 2002 г. фиксируется снижение добавленной стоимости, хотя в целом по итогам года этот показатель остался в области положительных значений. Индекс роста продукции сельского хозяйства в 2002 г. составил 101,7% против 107,5% в предыдущем году. Добавленная стоимость в промышленности со II квартала увеличилась темпами, опережающими аналогичный показатель по строительству и сельскому хозяйству, что компенсировало замедление темпов роста выпуска товаров другими отраслями.

В 2001–2002 гг. по мере изменения внешнеэкономической конъюнктуры приоритеты в экономической политике постепенно смещались в сторону расширения внутреннего конечного спроса. С выходом российской экономики на траекторию экономического роста сформировались необходимые условия для последовательной реализации системы мер по повышению уровня жизни. Если в 1999–2000 гг. конечное потребление домашних хозяйств сдерживалось низким уровнем платежеспособного спроса населения, то в 2001–2002 гг. ситуация изменилась. Позитивное влияние на оживление конечного потребительского спроса в последние два года оказало повышение реальной заработной платы и реального размера назначенных пенсий почти в 1,4 раза по сравнению с 2000 г. Дополнительным фактором роста конечного потребления, безусловно, стала тенденция к затуханию темпов инфляции. С повышением доходов населения и ростом потребительского спроса розничная торговля заняла лидирующие позиции по темпам роста среди отраслей экономики, оттеснив строительство и промышленность.

Таблица 1

Динамика основных макроэкономических показателей в период 1997–2002 гг., в % к предыдущему году

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Валовой внутренний продукт	100,9	95,1	105,4	109,0	105,0	104,3
Выпуск продукции и услуг базовых отраслей	-	94,2	104,6	108	105,7	103,9
Объем промышленной продукции	102,0	95,1	111,0	111,9	104,9	103,7
Инвестиции в основной капитал	95,0	93,3	104,1	117,4	108,7	102,6
Продукция сельского хозяйства	101,3	86,8	104,1	105,0	106,8	101,7
Грузооборот транспорта	96,6	96,6	105,8	104,8	103,1	105,6
Оборот розничной торговли	104,7	96,7	93,9	108,8	110,7	109,1
Внешнеторговый оборот	101,7	84,7	86,7	129,7	105,4	107,8
Реальные располагаемые денежные доходы	106,3	83,8	86,4	109,5	108,5	108,8
Индекс потребительских цен	111,0	184,4	136,5	120,2	118,6	115,1

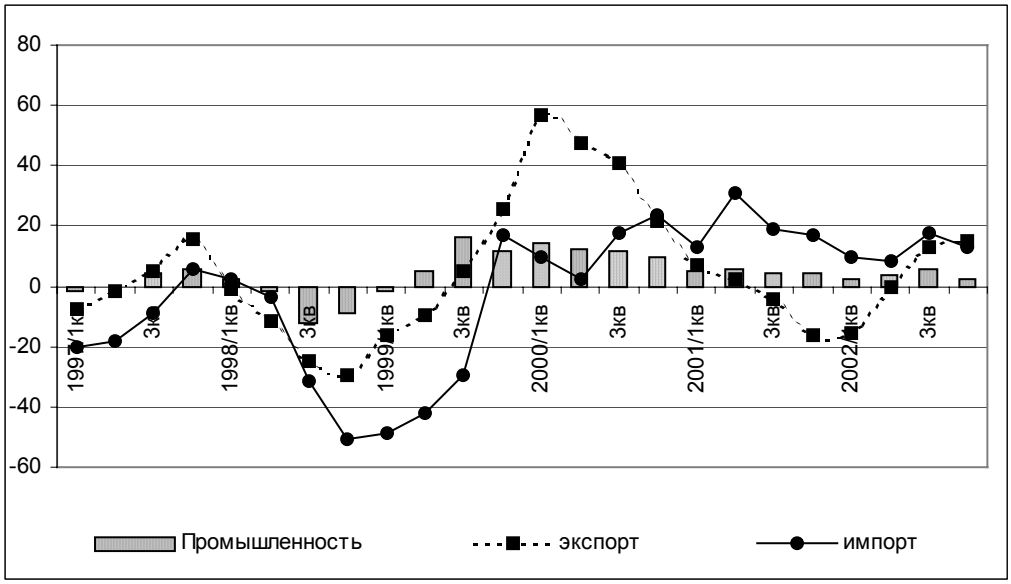
Источник: Госкомстат России.

Расширение спроса на потребительском рынке в 2001–2002 гг. при замедлении темпов промышленного развития инициировало опережающий рост импорта товаров конечного спроса по сравнению с динамикой отечественного производства. В структуре товарных ресурсов потребительского рынка с середины 2000 г. фиксируется повышение доли импорта. Кроме того, росту импорта способствовало укрепление рубля. Если замедление темпов физического объема экспорта в 2001–2002 гг. можно объяснять конъюнктурными факторами мировых рынков сырья, то интенсивный рост импорта на протяжении последних двух лет связан с чисто внутренними проблемами.

Замедление промышленного роста последних двух лет свидетельствует об отсутствии процессов реструктуризации отечественного бизнеса, направленных на формирование новых конкурентоспособных рынков отечественной продукции. Как только защита внутренних рынков со стороны заниженного обменного курса стала ослабевать, выяснилось, что позитивных сдвигов в конкурентоспособности российских товаров не произошло. По сути, в российской экономике вновь воспроизводятся пропорции производства и импорта, характерные до кризиса 1998 г. Ориентация на традиционные позиции на мировых рынках сырья и топлива и отсутствие перспективной стратегии развития обрабатывающих отраслей экономики определили сдержанное участие финансово-кредитных институтов в финансировании реального сектора экономики.

Экспортно-сырьевая модель обусловливает сближение темпов экономического роста с динамикой внешнеторгового оборота. Благоприятные изменения мировой

конъюнктуры, стимулирующие экспорт, определяли изменение динамики производства и структуры отечественной экономики на протяжении 2002 г. Со второй половины 2002 г. отмечается усиление влияния экспорта. В отличие от 2001 г. производство в экспортоориентированном секторе растет темпами, превышающими общепромышленный рост. При увеличении промышленного производства на 3,7% продукция отраслей традиционного экспорта выросла на 4,3%. Если в 2001 г. примерно 1/3 прироста выпуска в промышленности была связана с расширением производства в добывающих отраслях, то в 2002 г. вклад топливного и металлургического комплексов объясняет почти 50% прироста выпуска в промышленности. Соответственно влияние отраслей обрабатывающей промышленности на общую динамику уменьшилось. При сохранении влияния отраслей потребительского комплекса на уровне 2001 г. и снижении вклада инвестиционных отраслей почти вдвое по сравнению с предыдущим годом характер развития обрабатывающих отраслей формировался под нарастающим влиянием конкурирующего импорта. При увеличении производства обрабатывающей промышленности на 3,4% импорт увеличился на 12,5%. В структуре ресурсов розничного рынка, рынка материально-технических ресурсов и инвестиционных товаров в 2002 г. наблюдается систематическое повышение доли импортных товаров.



Источник: Госкомстат России.

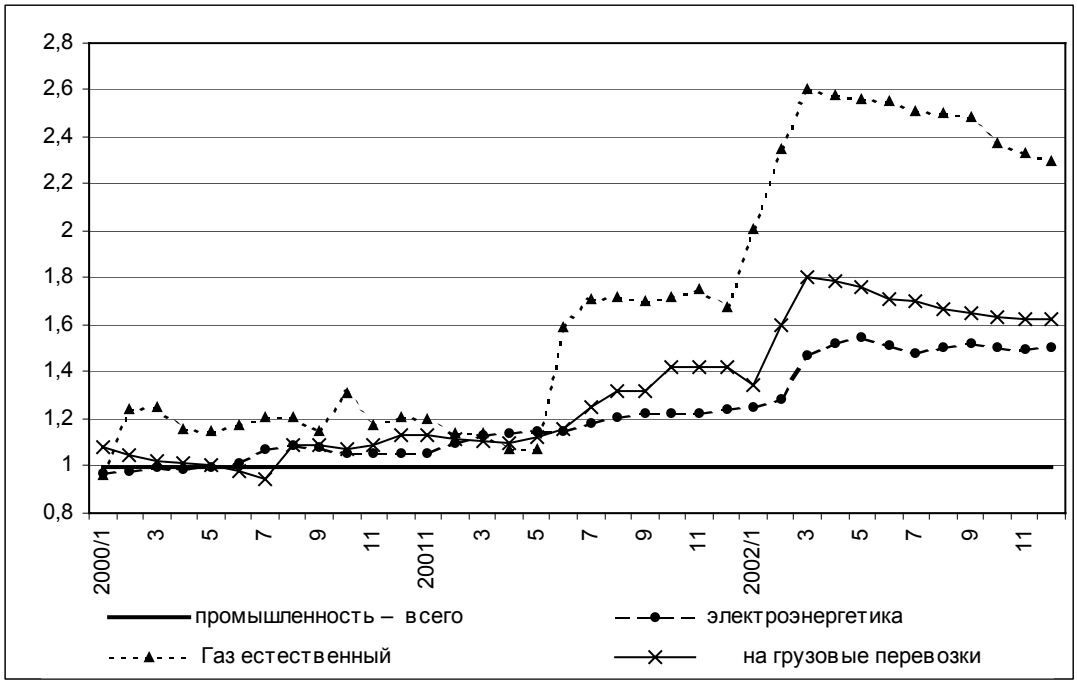
Рис. 2. Изменение темпов роста экспорта, импорта и выпуска продукции промышленности в 1995–2002 гг., в % к соответствующему кварталу предыдущего года

На динамику экономического роста существенное влияние в 2001–2002 гг. стали оказывать и изменения ценовых пропорций. Если для 1999 – середины 2000 г. характерной чертой являлась сдержанная динамика цен и тарифов на услуги естественных монополий, то со второй половины 2000 г. ситуация меняется. При повышении цен на газ в 2000 г. по сравнению с 1999 г. в 1,6 раза, тарифов на грузовые перевозки – в 1,5 раза цены производителей промышленной продукции увеличились на 31,6%. Вместе с тем прирост цен в электроэнергетике лишь на 8,3 п.п. превысил темп прироста цен производителей промышленности.

В 2001 г. наблюдается усиление разрыва в темпах роста цен производителей промышленной продукции и динамики цен и тарифов на продукцию естественных монополий. В целом за 2001 г. цены производителей промышленной продукции выросли на 10,7%, при этом увеличение цен в электроэнергетике составило 30,2%, в газовой промышленности – 41,5% и на транспорте – 38,2%. Однако наблюдалось существенное замедление роста цен на промежуточные и конечные товары. В черной металлургии прирост цен составил 3,5%, в машиностроении – 16,5%, в легкой промышленности – 10,9% и пищевой – 15,0%, а в цветной металлургии было зафиксировано снижение цен на 10,6%.

В апреле 2002 г. в промышленном секторе произошел существенный скачок цен производителей. Следует подчеркнуть, что повышение цен промышленности явилось естественной реакцией на рост цен и тарифов на продукцию и услуги естественных монополий. В январе–феврале 2002 г. цены на газ повысились почти на 40%, на услуги транспорта в феврале – на 18,9%. Прирост цен производителей промышленной продукции в апреле составил 2,2%, и с этого времени цены производителей стали опережать рост потребительских цен. Относительное изменение ценовых пропорций было вызвано также значительным удорожанием продукции топливной промышленности в мае прошлого года на 8,0%. Повышение цен на продукцию топливной промышленности было направлено как на выравнивание внутренних и мировых цен в связи с изменением внешнеэкономической конъюнктуры, так и с ростом внутреннего спроса на бензин. Кроме того, в мае 2002 г. реализовалось влияние повышения цен на оптовом рынке электроэнергии ФОРЭМ на 20%, отложенное с 1 марта 2002 г. Наиболее остро на эту ситуацию отреагировали топливо-, электроемкие отрасли и производства. В целом за год цены на продукцию газовой промышленности увеличились на 30,2%, электроэнергетику – на 27,3% и услуги транспорта – на 38,6%. После заметного всплеска цен производителей промышленной продукции во II квартале в последующий период 2002 г. наблюдается постепенное замедление темпов их роста. Для сохранения рынков сбыта отрасли конечного спроса проводили достаточно сдержанную ценовую политику. Прирост цен в машиностроении составил 10,6%, в легкой промышленности – 5,3% и пищевой – 5,8%.

В 2002 г. зафиксирован опережающий прирост цен производителей промышленной продукции (17,1%) по сравнению с динамикой потребительских цен (15,1%). Однако за более длительный период – с момента кризиса 1998 г. – уровень цен производителей в промышленности все еще отстает от уровня потребительских цен. За четыре года (с августа 1998 года по август 2002 г.) цены производителей выросли в 3,4 раза, тогда как потребительские цены – в 3,8 раза. Таким образом, ускорение роста цен производителей промышленности, происходившее в течение последних месяцев, можно рассматривать как сокращение накопившегося отставания.



Источник: Госкомстат России.

Рис. 3. Динамика цен естественных монополий в 2000–2002 гг. относительно цен производителей промышленной продукции, в % к декабрю 1999 г., промышленность = 1

Следует отметить, что, несмотря на ускорение роста цен производителей в промышленном секторе, в 2002 г. продолжались процессы нормализации структуры платежей, увеличения доли денежных средств в расчетах за продукцию предприятий, а также сокращения объемов просроченной задолженности предприятий и организаций.

Обрабатывающий сектор промышленности

Изменения конъюнктуры внутреннего и внешнего рынка определили основные структурные сдвиги в производстве. Характерной особенностью промышленного подъема 1999–2001 гг. явились опережающие темпы роста обрабатывающей промышленности по сравнению с добывающей промышленностью. Анализ изменения структуры промышленности показывает, что рост производства практически полностью поддерживался за счет опережающего развития отраслей ориентированных на внутренний рынок. Структурные изменения в промышленности в этот период сопровождались опережающими темпами роста отраслей инвестиционного комплекса. Повышение инвестиционной активности, отмеченное с 1999 г., инициировало ускорение темпов роста отраслей машиностроения, промышленности строительных материалов и спроса на услуги строительства. Рост инвестиционного спроса дал дополнительный импульс развития отраслям производящим промежуточные товары.

Однако со второй половины 2000 г. усилилось воздействие факторов, инициирующих замедление темпов роста обрабатывающей промышленности. Опережающий рост цен на первичные энергоносители, рост реального валютного курса рубля и заработной платы определили изменения конкурентной среды на внутреннем рынке. В ре-

зультате с IV квартала 2000 г. фиксируется замедление темпов роста прибыли, инвестиций в отрасли конечного спроса.

Наряду с отмеченными конъюнктурными процессами проявились и более глубокие ограничения. Возможности дальнейшего наращивания производства стали жестко лимитироваться технико-экономическими характеристиками состояния основного капитала предприятий и недостатком оборудования. В этой ситуации уровень деловой активности зависит от степени загрузки конкурентоспособных мощностей и эффективного управления запасами.

Анализ использования производственных мощностей показывает, что значительная часть оборудования ввиду его физического и морального износа не может быть задействована в производстве. Загрузка производственных мощностей довольно существенно дифференцируется. В сырьевых отраслях, характеризующихся низкой долей добавленной стоимости, загрузка оборудования значительно выше, чем в обрабатывающих отраслях. Даже в пределах одной отрасли, но в различных производствах, степень использования оборудования различается. Хотя активное вовлечение резервных производственных мощностей и обусловило восстановление экономической активности, однако существует и определенный предел загрузки оборудования.

В сырьевых отраслях в общем случае увеличение спроса можно удовлетворить, задействовав имеющиеся мощности, поскольку качество сырья зависит от его месторождения, а не способа его добычи. Новые технологии здесь, как правило, способствуют снижению затрат, повышению производительности труда, увеличению производства попутной продукции и т.д. Однако в отраслях добывающей промышленности сочетание высокой степени износа и загрузки мощностей свидетельствует о критических нагрузках на оборудование.

В обрабатывающей промышленности, и особенно в высокотехнологичных производствах, резервы увеличения выпуска продукции определяются качеством оборудования и используемых технологий. Значительный износ основного капитала в обрабатывающих отраслях является причиной наиболее низкой загрузки оборудования, а также и фактором, ограничивающим возможности дальнейшего роста производства.

Соотношение показателей износа и возрастной структуры основного капитала является яркой иллюстрацией настоятельной необходимости активизации процессов обновления. Машиностроение по уровню использования производственных мощностей остается на одном из последних мест среди отраслей промышленности. Длительная инвестиционная пауза привела к консервации структуры машиностроения, и в условиях перехода к модели экономического роста, основанной на инвестициях, недостаток оборудования и машин стал фактором, ограничивающим расширение производства в экономике. Ситуация усугубляется и тем обстоятельством, что при несоответствии качества рыночным критериям, машиностроение не в состоянии достичь необходимого уровня продаж, который бы обеспечил средства для осуществления массированных инвестиций в обновление собственных производственных мощностей.

Изменение динамики и структуры внутреннего спроса сопровождалось усилением конкуренции между отечественными производителями, а также отечественных и импортных товаров-субститутов. Положение осложняется и тем обстоятельством, что с ростом доходов населения и сокращением конкурентных преимуществ отечественных товаров по уровню цен сформируются условия к росту импорта как потребительских, так и инвестиционных товаров. Сложившаяся ситуация провоцирует замедление тем-

пов роста обрабатывающей промышленности, находящейся в усиливающейся зависимости от динамики инвестиционного спроса и инновационной стратегии развития. Устаревший парк оборудования и технологий производства, низкий уровень производительности труда являются существенными ограничениями для расширения совокупного предложения, а также изменения его структуры. В этой условиях, учитывая высокую емкость рынка и постепенное восстановление платежеспособного спроса, зарубежные производители усилили свое присутствие на российском рынке. Снижение инвестиционной активности отечественных производителей приводит к утрате завоеванных позиций и изменению конкурентной среды.

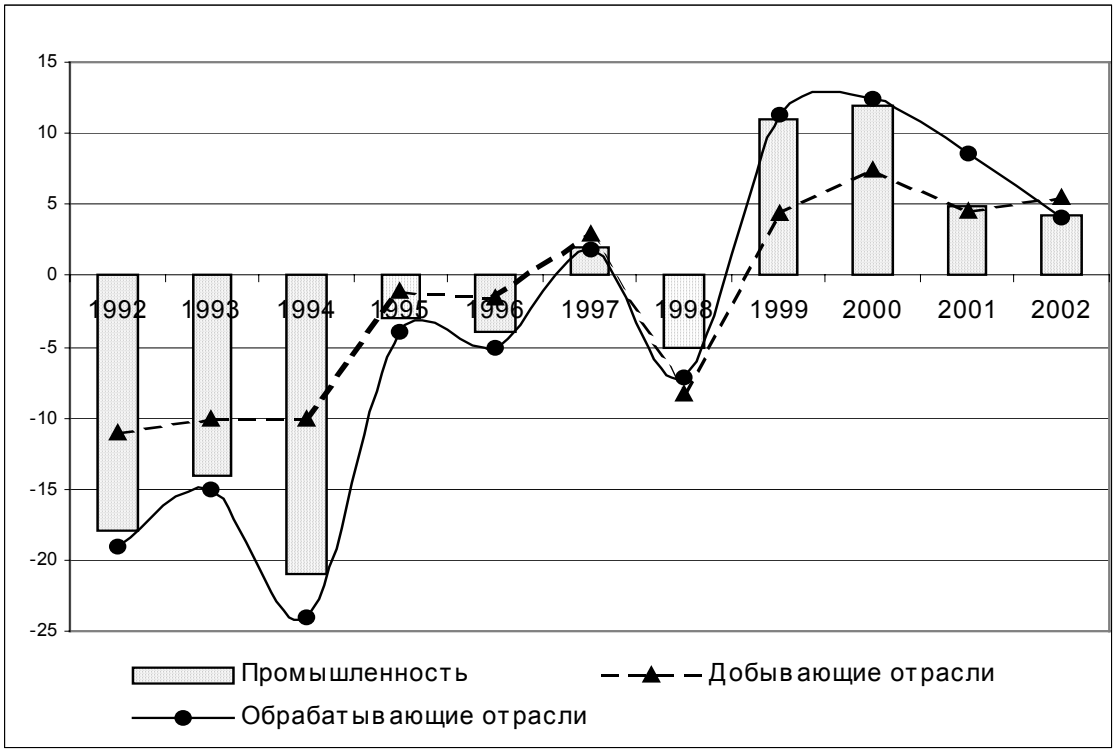


Рис. 4. Изменение динамики добывающей и обрабатывающей промышленности в 1992–2002 гг., в % к предыдущему году

В 2002 г. отрасли инвестиционного комплекса иллюстрируют довольно существенное замедление темпов роста. Прирост продукции машиностроения в 2002 г. по сравнению с предыдущем годом составил 2,0% против 7,0% в 2001 г. и 20,0% в 2000 г. Состояние отраслей инвестиционного машиностроительного комплекса является технологическим фактором, ограничивающим возможности решения насущных проблем реконструкции и модернизации производства на новой технической основе, – устаревшая структура машиностроения может воспроизводить только отжившие пропорции воспроизводства.

Таблица 2

Динамика валовой продукции промышленности по производственным комплексам в период 1998–2002 гг., в % к предыдущему году

	1998	1999	2000	2001	2002
Промышленность	95,4	111,0	111,9	104,9	103,7
топливно-энергетический комплекс	97,5	100,9	103,9	104,6	104,3

металлургический комплекс	93,5	113,4	115,5	102,4	104,5
химико-лесной комплекс	94,3	121,4	113,0	105,3	101,9
инвестиционный	92,8	116,0	119,0	106,9	102,1
потребительский комплекс	97,1	104,8	114,7	107,7	105,5

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Особенностью машиностроения является изменение структуры спроса на технику. Если в период 1992–1998 гг. динамика машиностроения зависела от характера интенсивности выпуска автомобилестроения, то в последние четыре года ситуация изменилась. Опережающими темпами стало развиваться приборостроение, промышленность средств связи, отрасли тяжелого машиностроения, поставляющие на рынок инвестиционные товары для транспорта, сельского хозяйства, нефтедобывающей промышленности. Повышение конкурентоспособности отечественного машиностроения по сравнению с импортными аналогами по уровню цен стимулировало расширение выпуска оборудования для отраслей потребительского комплекса. Продолжение работ по оптимизации мощностей, реструктуризация активов предприятий, проведение сертификации и освоение новых видов техники позволили увеличить выпуск импортозамещающих видов техники.

Таблица 3

Динамика производства продукции по отраслям машиностроения, в % предыдущему году

	1998	1999	2000	2001	2002
Промышленность, всего	94,8	108,1	109,0	104,9	103,7
Машиностроение	92,5	115,9	115,5	107,2	102,0
из него:					
Железнодорожное	87	108,9	107,4	126,0	121,7
Металлургическое	70,6	91,8	130,2	86,1	82,6
Электротехническая промышленность	85,7	127,0	130,1	112,6	93,8
Химическое и нефтяное машиностроение	96,1	120,7	119,5	121,6	96
Станкостроительная и инструментальная промышленность	82,3	99,6	111,5	99,4	81,7
Приборостроение	103,4	140,8	118,4	98,0	90,9
Автомобильная промышленность	88,5	114,7	103,3	101,7	97,8
Промышленность средств связи	93,7	95,7	330,0	90,0	174,6
Тракторное и сельскохозяйственное машиностроение	70,7	159,3	148,4	129,1	77,6
Машиностроение для легкой и пищевой промышленности и бытовых приборов	90,6	115,8	109,5	107,1	115,9

Источник: Госкомстат РФ.

Однако, несмотря на отмеченные позитивные тенденции, влияние машиностроения на прирост промышленного продукции заметно уступает сырьевому комплексу. Это объясняется как характером экономического развития еще с середины 60-х гг. XX столетия, так и особенностями конъюнктуры последних лет.

Рост потребительского спроса проявился в поддержании деловой активности в производстве потребительского сектора. При некотором замедлении темпов роста вклад отраслей потребительского сектора в 2002 г. сохранился на достигнутом уровне. Замедление производства потребительских товаров полностью объясняется спадом производства в легкой промышленности на 3,4 п.п. по сравнению с предыдущим годом. Следует обратить внимание, что если в товарообороте продовольственных товаров отечественные производители сохраняют довольно устойчивые позиции, то на рынке непродовольственных товаров ситуация формируется под давлением интенсивного нара-

щивания импорта. Кратковременный опережающий рост объемов выпуска продукции легкой промышленности относительно динамики импорта текстильных изделий и товарооборота непродовольственных товаров наблюдался лишь до III квартала 1999 г. С изменением конкурентной среды и ростом эффективности импорта усиливаются тенденции к вытеснению отечественных товаров. Как показал опыт, эффект девальвации, не подкрепленный активной политикой реструктуризации, не повлиял на конкурентоспособность отечественного производства, что и обусловило неустойчивость динамики выпуска в легкой промышленности.

Влияние отраслей потребительского комплекса на динамику производства поддерживается за счет сохранения опережающих темпов роста по сравнению с сырьевым и инвестиционным комплексами. Индекс производства по потребительскому комплексу в 2002 г. составил 105,5%. Таким образом, в 2002 г. на пропорции промышленного производства наиболее существенное влияние оказало снижение доли инвестиционного комплекса. Заметим, что трансформационные сдвиги в структуре производства в последние годы определялись факторами конъюнктуры и практически не затрагивали материально-технических условий производства. Таким образом, можно констатировать, что накопленный потенциал определил возможные пределы экономического развития обрабатывающего сектора экономики.

Нефтегазовый сектор

Определяющее влияние на положение нефтяного сектора российской экономики в 2002 г. оказывала ценовая ситуация на мировом нефтяном рынке. Поскольку более 60% производимой в стране нефти экспортируется в сыром или переработанном виде, а реализация на внутреннем рынке осуществляется по ценам значительно ниже мировых, уровень мировых цен на нефть фактически является основным фактором, определяющим доходы и финансовое положение российской нефтяной промышленности.

Резкое падение мировых цен на нефть в IV квартале 2001 г. (средняя цена нефти корзины ОПЕК упала до 18,3 долл./барр.) побудило страны ОПЕК 14 ноября 2001 г. принять решение о дополнительном сокращении добычи с 1 января 2002 г. на 1,5 млн барр./сут. (в течение шести месяцев). Однако ОПЕК, озабоченная падением своей доли на мировом нефтяном рынке, поставила выполнение данного решения в зависимость от готовности других производителей нефти, не входящих в ОПЕК, к суммарному сокращению производства на 500 тыс. барр./сут. В связи с этим Россией было объявлено о намерении сократить с начала 2002 г. поставки на мировой рынок на 150 тыс. барр./сут (в течение I квартала 2002 г.), Норвегия объявила о сокращении производства на 150 тыс.барр./сут. (в течение первого полугодия 2002 г.), Мексика объявила о сокращении экспорта на 100 тыс. барр./сут (также в течение первого полугодия). Оман и Ангола также заявили о сокращении производства, хотя и в меньшем размере (Оман – на 40 тыс. барр./сут, Ангола – на 22,5 тыс.барр./сут). Таким образом, ОПЕК в 2002 г. предпочла сконцентрировать свои усилия на стабилизации цен и обеспечении краткосрочных доходов взамен ожидавшейся некоторыми экспертами ценовой войны (проведения политики низких цен), которая могла бы привести к увеличению доли ОПЕК на мировом рынке.

Сокращение добычи и экспорта нефти, начатое странами–членами ОПЕК и некоторыми независимыми производителями нефти с 1 января 2002 г., а также определенное оживление экономики крупных промышленно развитых стран, привели к росту мировых

цен на нефть в I квартале 2002 г. В марте цены на нефть на мировом рынке достигли уровня 22–24 долл./барр. В апреле–июле цена корзины нефти стран–членов ОПЕК стабилизировалась на уровне 24–25 долл./барр., то есть была близка к середине поддерживаемого ОПЕК ценового диапазона 22–28 долл./барр. (*табл. 4, рис. 5*). В августе под влиянием сокращения мирового производства нефти, прежде всего в Ираке и на месторождениях Северного моря, мировые цены на нефть начали расти, а в сентябре достигли уровня 27–28 долл./барр. На состоявшейся 19 сентября 2002 г. очередной конференции ОПЕК странами–членами данной организации было принято решение о сохранении до конца года установленных квот на добычу нефти, введенных с 1 января 2002 г.

Общенациональная забастовка в Венесуэле привела, однако, к резкому сокращению производства и экспорта нефти из этой страны (по данным Министерства энергетики США добыча нефти здесь упала с 2,9 млн барр. в сутки в начале декабря до 0,6 млн барр. в сутки к концу месяца), что привело к росту мировых цен на нефть и выходу цены нефти корзины ОПЕК за верхнюю границу установленного данной организацией ценового диапазона. Цена нефти Brent в декабре 2002 г. составила 28,67 долл./барр., нефти корзины ОПЕК – 28,21 долл./барр. Определенное влияние на высокий уровень мировых цен на нефть в последние месяцы 2002 г. оказало ожидание возможных военных действий США против Ирака.

Таблица 4

Мировые цены на нефть в 1997–2002 гг., долл./барр.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 I кв.	2002 II кв.	2002 III кв.	2002 IV кв.	2002
Цена нефти Brent, Великобритания	19,12	12,72	17,97	28,50	24,44	21,09	25,07	26,91	26,81	25,02
Цена нефти Urals, Россия	18,33	11,83	17,30	26,63	22,97	19,72	23,60	25,81	25,55	23,73
Цена корзины нефти стран-членов ОПЕК	18,68	12,28	17,47	27,60	23,12	19,92	24,42	26,15	26,63	24,34
Средняя цена нефти, импортируемой в США	18,50	12,08	17,22	27,72	22,01	19,33	23,84	25,88	25,74	23,77

Источник: OECD International Energy Agency, U.S. Department of Energy.

Поддержанию достаточно высокого уровня мировых цен на нефть на протяжении большей части 2002 г. способствовала как политика ОПЕК, так и определенное оживление мировой экономики. В США, на которые приходится более четверти мирового потребления нефти, прирост ВВП повысился с 0,3% в 2001 г. до 2,4% в 2002 г. Рост мировой экономики сдерживался, однако, низкими темпами роста в Европе и экономическим спадом в Японии. Как результат, прирост мирового спроса на нефть по данным Международного энергетического агентства ОЭСР в 2002 г. лишь немного превысил уровень предыдущего года и составил 0,5% (*табл. 5*). При этом по странам ОЭСР в 2002 г. наблюдалось сокращение спроса на нефть на 0,2%. Наиболее существенный прирост спроса на нефть в 2002 г. наблюдался в Китае (на 5,7%). В Европе спрос на нефть в 2002 г. снизился на 0,7%. Наибольшее сокращение спроса среди промышленно развитых стран имело место в Японии – на 2,2% по сравнению с предыдущим годом. По данным Министерства энергетики США спрос на нефть в США, сократившийся в 2001 г. на 0,3%, в 2002 г. увеличился на 0,5%.

Таблица 5

Структура и динамика мирового спроса на нефть в 2001–2002 гг.

	Спрос, млн барр./сут	Годовое изменение, млн барр./сут		Годовое изменение, %	
	2002	2001	2002	2001	2002
Мир, всего	76,87	0,28	0,39	0,4	0,5
Северная Америка	23,95	-0,18	0,09	-0,8	0,4
Европа	15,88	0,20	-0,11	1,3	-0,7
Страны ОЭСР Азиатско-Тихоокеанского региона	8,50	-0,08	-0,05	-0,9	-0,6
Китай	5,15	0,09	0,28	1,8	5,7
Страны бывшего СССР	3,76	0,07	0,07	1,8	1,9
Ближний Восток	4,96	0,14	0,12	3,0	2,5
Другие страны Азии	7,47	0,02	0,09	0,7	1,2
Африка	2,51	0,03	0,03	1,4	1,2
Южная Америка	4,70	-0,03	-0,13	-0,7	-2,6
Справочно: Страны ОЭСР	47,60	-0,07	-0,08	-0,1	-0,2

Источник: OECD International Energy Agency.

Рост мирового спроса на нефть в 2002 г., в отличие от ситуации 2001 г., сопровождался заметным снижением мирового производства нефти. При этом страны–члены ОПЕК с целью поддержания желаемого уровня мировых цен на нефть произвели реальное и значительное сокращение производства нефти, в то время как в ряде других стран наблюдалось заметное увеличение добычи. По данным Международного энергетического агентства добыча нефти странами ОПЕК сократилась с 30,11 млн барр./сут в 2001 г. до 28,54 млн барр./сут в 2002 г., или на 1,57 млн барр./сут. В то же время наблюдался значительный рост производства нефти за пределами ОПЕК, прежде всего в России, где имел место наибольший прирост добычи нефти. Заметное увеличение добычи наблюдалось также в Канаде, Китае, Бразилии и Анголе. Суммарное производство нефти странами, не входящими в ОПЕК, в 2002 г. по сравнению с 2001 г. увеличилось на 1,38 млн барр./сут. Таким образом, сокращение производства нефти странами ОПЕК было в значительной степени нейтрализовано увеличением поставок нефти странами, не входящими в данную организацию (*табл. 6*). Как результат, удельный вес стран ОПЕК в мировом производстве нефти снизился с 40,1% в 2000 г. до 39,2% в 2001 г. и 37,3% в 2002 г.

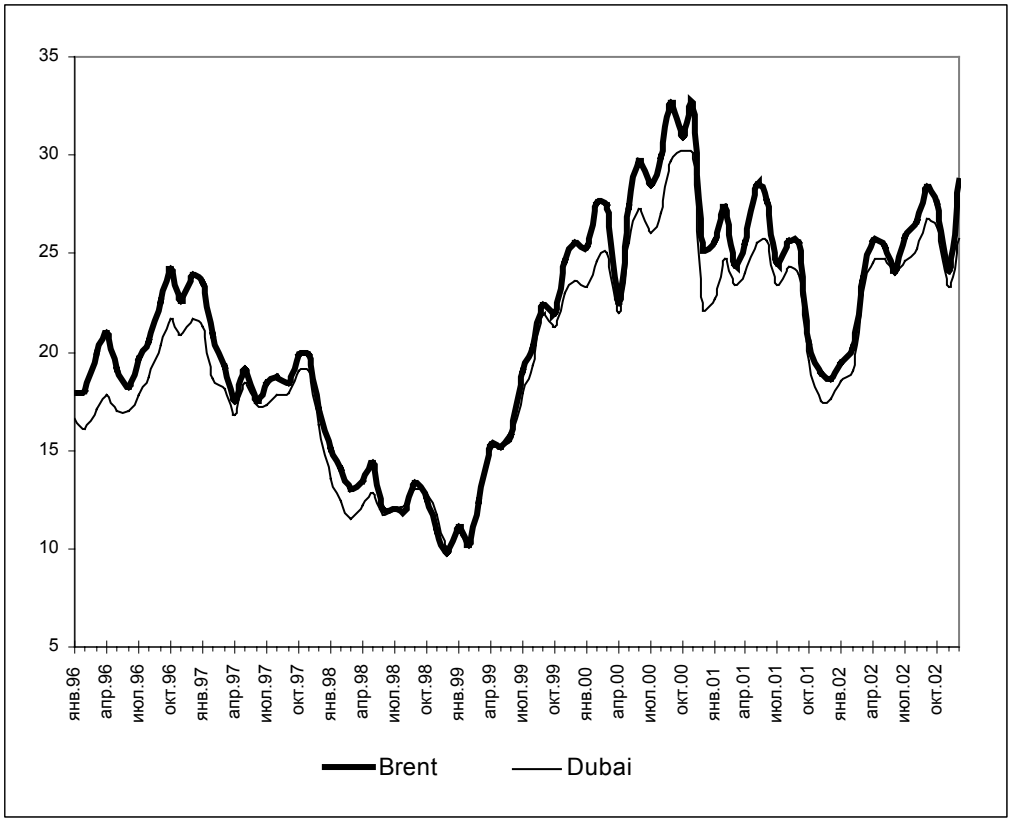
Таблица 6

Структура и динамика мирового производства нефти в 1999–2002 гг., млн барр./сут.

	1999	2000	2001	2002
Мир, всего	74,20	76,72	76,78	76,58
Прирост (снижение) по сравнению с предыдущим годом	-1,40	2,52	0,06	-0,20
Страны ОПЕК	29,40	30,80	30,11	28,54
Прирост (снижение) по сравнению с	-1,40	1,40	-0,69	-1,57

предыдущим годом				
Страны, не входящие в ОПЕК	44,80	45,92	46,66	48,04
Прирост (снижение) по сравнению с предыдущим годом	0,00	1,12	0,74	1,38

Источник: OECD International Energy Agency.



Источник: OECD International Energy Agency.

Рис. 5. Мировые цены на нефть в 1996–2002 гг., долл./барр.

Нефтегазовый сектор экономики России в 2002 г. во многих отношениях характеризовался продолжением процессов, сформировавшихся в 2000–2001 гг. Период 2000–2001 гг. как для нефтяной промышленности, так и для российской экономики в целом, явился периодом чрезвычайно высоких мировых цен на нефть, которые создали весьма благоприятные условия для российского нефтяного сектора. Отличительными особенностями этого периода явились значительный рост производства, прибыли и инвестиций в нефтяной промышленности. В 2000 г. прирост добычи нефти и газового конденсата составил 6,0% по сравнению с предыдущим годом, в 2001 г. – 7,7%. При этом в 2001 г., в отличие от 2000 г., увеличение добычи нефти было достигнуто в основном за счет ввода в эксплуатацию новых нефтяных скважин, то есть явилось результатом осуществленных в 2000–2001 гг. инвестиций. Если в 2000 г. добыча нефти из введенных в эксплуатацию простаивавших скважин составила 12,0 млн т, или 68,3% годового прироста добычи нефти, то в 2001 г. – 5,7 млн т, или 23,5% годового прироста добычи нефти. Удельный вес бездействующих скважин в эксплуатационном фонде снизился с 24,3% в 1999 г. до 22,5% в 2000 г. и 21,5% в 2001 г. Резко повысилась инвестиционная активность: объемы эксплуатационного и разведочного бурения на нефть в 2000 г. уве-

личились соответственно на 67,5% и 27,8% по сравнению с предыдущим годом, в 2001 г. – соответственно на 8,4% и 15,6%. Ввод в действие новых нефтяных скважин в 2000 г. увеличился на 53,7%, в 2001 г. – на 18,6%. В целом за период 2000–2001 гг. добыча нефти и газового конденсата возросла на 14,1%, объем эксплуатационного бурения на нефть – на 96,1%, разведочного бурения – на 33,1%, ввод в эксплуатацию новых нефтяных скважин – на 84,6%.

Наблюдалось также улучшение количественных и качественных показателей нефтепереработки, обусловленное в значительной мере реализацией программ модернизации нефтеперерабатывающих мощностей. Ввод в действие производственных мощностей по первичной переработке нефти в 2000 г. составил 0,35 млн т, в 2001 г. – 6,5 млн т. Глубина переработки нефти повысилась до 71%, доля неэтилированного автомобильного бензина в его общем производстве достигла 97,9%, высокооктанового – 46,7%.

Развитие нефтегазового сектора экономики в 2002 г. характеризовалось сохранением тенденции роста производства нефти и нефтепродуктов, сложившейся в 2000–2001 гг. (*табл. 7*). Общий объем добычи нефти и газового конденсата в 2002 г., по данным Министерства энергетики РФ, составил 379,6 млн т, или увеличился на 9,0% по сравнению с предыдущим годом (рекордный прирост за весь пореформенный период). Наибольшие объемы нефти были произведены нефтяными компаниями «Лукойл» (75,5 млн т), «ЮКОС» (69,9 млн т), «Сургутнефтегаз» (49,2 млн т), Тюменская нефтяная компания (37,5 млн т), «Сибнефть» (26,3 млн т) и «Татнефть» (24,6 млн т). Операторами проектов, реализуемых на условиях соглашений о разделе продукции, в 2002 г. было добыто 2,0 млн т нефти, или лишь 0,5% общей добычи нефти в России. Объем первичной переработки нефти в 2002 г. увеличился на 3,3%, производство автомобильного бензина – на 4,9%, дизельного топлива – на 4,7%, топочного мазута – на 7,1%. Впервые за последние годы наблюдался рост добычи природного газа (на 1,9%). В то же время вследствие ограниченности возможностей экспорта, насыщенности внутреннего рынка и падения мировых цен на нефть в конце 2001 – начале 2002 г. (в IV квартале 2001 г. и январе–феврале 2002 г. средняя цена российской нефти на мировом рынке составляла 18–19 долл./барр.) наблюдалось заметное снижение инвестиционной активности: объем эксплуатационного бурения на нефть в 2002 г. сократился на 16,8% по сравнению с предыдущим годом, разведочного бурения – на 40,2%, ввод в действие новых нефтяных скважин – на 21,9%. Удельный вес бездействующих скважин в эксплуатационном фонде, снизившийся до 21,5% в конце 2001 г., в конце 2002 г. повысился до 23,1%.

В нефтепереработке и нефтехимической промышленности в 2002 г. были введены в действие производственные мощности по первичной переработке 1,5 млн т нефти (в 2001 г. – 6,5 млн т) и мощности по каталитическому крекированию сырья в размере 2,5 млн т (в 2001 г. – 0,5 млн т). В то же время несколько снизилась глубина переработки нефтяного сырья – с 70,7% в 2001 г. до 69,7% в 2002 г. Производство нефтепродуктов с использованием углубляющих технологий увеличилось на 0,4%, выпуск высокооктанового автомобильного бензина – на 9,9%, а его доля в общем производстве автобензина возросла с 47,1% в 2001 г. до 49,3% в 2002 г.

Таблица 7

Производство нефти, нефтепродуктов и природного газа, в % к соответствующему периоду предыдущего года

	1999	2000	2001	2002
Нефть и газовый конденсат	100,5	106,0	107,7	109,0
Первичная переработка нефти	102,9	102,7	103,2	102,0
Автомобильный бензин	102,2	103,6	100,6	103,1
Дизельное топливо	104,2	104,9	102,0	103,5
Топочный мазут	94,8	98,3	104,2	104,8
Природный газ, млрд куб.м	99,7	98,5	99,2	102,8
Нефтяной газ, млрд куб.м	103,2	102,5	105,0	107,1

Источник: Госкомстат России, Минэнерго России.

Как показывает анализ данных о производстве и экспорте нефти и нефтепродуктов (*табл. 8*), фактически вся дополнительно добытая в 2002 г. нефть была экспортирована (либо непосредственно, либо в виде произведенных из нее нефтепродуктов). Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в 2002 г., по предварительной оценке, достиг 257,3 млн т, то есть увеличился на 32,1 млн т по сравнению с предыдущим годом (в том числе на 19,1 млн т – за счет увеличения экспорта нефти и на 13,0 млн т – за счет увеличения экспорта нефтепродуктов). Другими словами, как и в 2000–2001 гг., именно рост экспорта обусловил значительное увеличение производства нефти в 2002 г. В результате удельный вес чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти достиг 67,8%. Вследствие роста спроса на газ на внутреннем и внешнем рынке в 2002 г. впервые за последние годы имело место увеличение производства природного газа, а удельный вес чистого экспорта в производстве газа повысился до 30,8%. Наблюдался также заметный рост инвестиционной активности в газовом секторе. Объем эксплуатационного бурения на газ в 2002 г. увеличился на 60,9% по сравнению с предыдущим годом.

Если в 2000 г. внутренняя цена на нефть в долларовом выражении имела явно выраженную тенденцию к росту и вплотную приблизилась к преддевальвационному уровню, то в 2001 г. быстрый рост добычи нефти в условиях ограниченного внутреннего спроса на нефть привел к ее определенному перепроизводству, в результате чего наблюдалось заметное снижение внутренних цен на нефть и нефтепродукты как в реальном, так и в номинальном выражении. Внутренняя цена на нефть в долларовом выражении снизилась с 56–58 долл./т в начале 2001 г. до 49,9 долл./т в декабре. Цена на бензин, достигшая максимума (200 долл./т) в IV квартале 2000 г., на протяжении 2001 г. имела явно выраженную тенденцию к снижению и к концу года снизилась до 151,5 долл./т. В результате внутренняя цена на бензин опустилась ниже преддевальвационного уровня (*табл. 9*). После периода снижения внутренних цен на нефть и нефтепродукты, имевшего место в 2001 г. и начале 2002 г., весной 2002 г. под влиянием растущих издержек производства и повышения мировых цен произошло изменение в динамике цен на нефть и нефтепродукты на внутреннем рынке. С апреля наблюдался устойчивый рост внутренних цен на нефть (как в рублевом, так и в долларовом выражении), с мая – на автомобильный бензин. В последние месяцы года цены на нефть и нефтепродукты стабилизировались. В то же время сохранялся значительный разрыв в уровне внутренних и мировых цен на нефть: в 2002 г. данное соотношение не превышало 35–40%. Цены на газ в 2002 г. приблизились к преддевальвационному уровню.

Таблица 8

Соотношение производства, потребления и экспорта энергоресурсов в 1997–2002 гг.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (оценка)
Нефть, млн т						
Производство	305.6	303.4	305.0	323.2	348.1	379.6
Экспорт, всего	126.9	137.1	134.5	144.5	159.7	180.0
Экспорт в страны-не члены СНГ	109.8	117.9	115.7	127.6	137.1	148.6
Экспорт в страны СНГ	17.1	19.2	18.8	16.9	22.7	31.4
Чистый экспорт	119.0	129.2	128.5	138.7	154.7	173.8
Внутреннее потребление	132.2	125.1	120.5	123.0	122.9	122.3
Чистый экспорт в % к производству	38.8	42.4	42.1	42.9	44.4	45.8
Нефтепродукты, млн т						
Экспорт, всего	60.6	53.8	56.9	61.9	70.8	83.7
Экспорт в страны-не члены СНГ	58.4	51.2	53.9	58.4	68.3	81.2
Экспорт в страны СНГ	2.2	2.6	3.0	3.5	2.5	2.5
Чистый экспорт	56.6	51.0	50.3	61.5	70.5	83.5
Нефть и нефтепродукты, млн т						
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов	173.4	178.3	184.5	200.2	225.2	257.3
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в % к производству нефти	56.7	58.8	60.5	61.9	64.7	67.8
Природный газ, млрд куб. м						
Производство	571.1	591.0	590.7	584.2	581.5	594.5
Экспорт, всего	200.9	200.6	205.4	193.8	180.9	187.0
Экспорт в страны-не члены СНГ	120.9	125.0	131.1	133.8	131.9	134.8
Экспорт в страны СНГ	80.0	75.6	74.3	60.0	48.9	52.2
Чистый экспорт	196.4	197.6	201.3	189.7	176.9	183.0
Внутреннее потребление	374,7	393,4	389.4	394.5	404.6	411.5
Чистый экспорт в % к производству	34.4	33.4	34.1	32.5	30.4	30.8
Суммарные показатели						
Производство нефти и газа, млн т н.э.	819.6	835.3	836.6	849.0	871.5	914.7
Чистый экспорт нефти, нефтепродуктов и газа, млн т н.э.	350.2	356.1	365.7	370.9	384.4	422.0
Внутреннее потребление нефти и газа, млн т н.э.	469.4	479.2	470.9	478.1	487.1	492.7
Чистый экспорт нефти, нефтепродуктов и газа в % к производству нефти и газа	42.7	42.6	43.7	43.7	44.1	46.1

Источник: Госкомстат России, Минэнерго России, Государственный таможенный комитет РФ, расчеты автора.

Таблица 9

Внутренние цены на нефть, нефтепродукты и природный газ в долларовом выражении в 1997–2002 гг. (средние оптовые цены предприятий, долл./т)

Год	Месяц	Нефть	Автомобильный бензин	Дизельное топливо	Топочный мазут	Газ, долл./тыс. куб. м
1997	декабрь	63,1	169,6	170	73,8	6,6
1998	декабрь	16,4	63,4	52,9	22	2,1

1999	декабрь	37	171,9	125	46,1	2,2
2000	декабрь	54,9	199,3	185	79,7	3,1
2001	декабрь	49,9	151,5	158,5	47,1	4,8
2002	март	39,4	113,2	119,3	33,8	6,3
2002	июнь	49,4	166,7	171,4	75,9	6,3
2002	сентябрь	59,5	184,2	154,3	77	6,2
2002.	декабрь	60,7	168,8	153,8	66,1	5,9

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Несмотря на ограничение экспорта нефти в I квартале 2002 г., связанное с принятыми Россией обязательствами по сокращению поставок нефти на мировой рынок с целью поддержания действий ОПЕК по восстановлению приемлемого для стран–производителей уровня мировых цен на нефть, в целом за январь–ноябрь 2002 г. по сравнению с январем–ноябрем 2001 г. экспорт нефти увеличился на 12,7%, нефтепродуктов – на 18,2% (*табл. 10*). Доля экспорта в производстве топочного мазута в январе-ноябре 2002 г. составила 66,6%, дизельного топлива - 54,4%, автомобильного бензина – 11,7% (для сравнения: в 1999 г. доля экспорта в производстве автобензина составляла лишь 7,2%). Экспорт нефти в стоимостном выражении в январе–ноябре 2002 г. составил 110,2% по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года. Суммарная стоимость экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов в январе–ноябре 2002 г. составила 34,9 млрд долл., что на 11,6% выше уровня соответствующего периода предыдущего года.

Таблица 10

Экспорт нефти, нефтепродуктов и природного газа из России, в % к соответствующему периоду предыдущего года

	2001 январь–ноябрь	**2002 январь–ноябрь**
Нефть, всего	111,0	112,7
в том числе: в страны - не члены СНГ	108,0	108,4
в страны СНГ	133,9	138,7
Нефтепродукты, всего	111,5	118,2
в том числе: в страны - не члены СНГ	113,7	119,0
в страны СНГ	72,5	100,7
Газ, всего	92,5	103,4

Источник: Госкомстат России.

Общий экспорт нефти и нефтепродуктов увеличился с 230,5 млн т в 2001 г. до, по предварительной оценке, 263,7 млн т в 2002 г., или на 14,4%. В структуре нефтяного экспорта по-прежнему преобладал экспорт сырой нефти, составивший почти 70% общего экспорта нефти и нефтепродуктов. В экспорте нефтепродуктов основная часть приходилась на дизельное топливо и топочный мазут. Экспорт природного газа увеличился на 3,4%. Основная часть энергоресурсов (83% нефти, 97% нефтепродуктов и 72% газа) была экспортирована за пределы СНГ. Удельный вес экспорта нефти и нефтепродуктов в российском экспорте в январе–ноябре 2002 г. составил 36,4%.

Вместе с тем вследствие девальвации рубля, а также сохранения высоких мировых цен, продолжалось начавшееся в конце 1998 г. сокращение импорта нефтепродуктов, который в январе–ноябре 2002 г. снизился на 49% по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года. При этом импорт автомобильного бензина в 2002 г.

сократился на 65% по сравнению с предыдущим годом, а удельный вес импорта в ресурсах бензина упал с 0,4% в 2001 г. до 0,1% в 2002 г. (для сравнения: в первом полугодии 1998 г., то есть до девальвации рубля, удельный вес импорта в ресурсах бензина составлял 8,7%).

Как показывает анализ динамики российского нефтяного экспорта за длительный период времени, суммарный чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в 2002 г., по предварительной оценке, впервые за последние годы превысил уровень 1990 г. (246,3 млн т). В то же время он до сих пор остается ниже уровня 1988 г., характеризовавшегося максимальными объемами нефтяного экспорта (291,6 млн т). В нефтяном экспорте наблюдалось снижение абсолютных объемов экспорта сырой нефти и существенное увеличение объема экспорта нефтепродуктов, который устойчиво растет, начиная с 1996 г. В результате удельный вес продуктов переработки нефти в нефтяном экспорте повысился с 18,2% в 1990 г. до 32,5% в 2002 г. (*табл. 11*). Вследствие резкого снижения внутреннего потребления нефти (по нашим расчетам, оно сократилось с 269,9 млн т в 1990 г. до 122,3 млн т в 2002 г., то есть более чем в два раза) удельный вес экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти повысился за этот период с 47,7% до 67,8%. В отличие от экспорта нефти и нефтепродуктов, чистый экспорт газа в последние годы не превышает уровня второй половины девяностых годов, хотя удельный вес чистого экспорта газа в его производстве остается несколько выше предреформенного уровня (30,8% в 2002 г. против 28% в 1990 г.).

Таблица 11

Структура чистого экспорта нефти и нефтепродуктов

	1990		2002 (оценка)	
	млн т	%	млн т	%
Нефть и нефтепродукты	246,3	100,0	257,3	100,0
Нефть	201,5	81,8	173,8	67,5
Нефтепродукты	44,8	18,2	83,5	32,5

Источник: Госкомстат России, Государственный таможенный комитет РФ, Международное энергетическое агентство ОЭСР, расчеты автора.

Суммарный чистый экспорт нефти, нефтепродуктов и природного газа в 2002 г. также достиг уровня 1990 г. (хотя по-прежнему остается ниже уровня 1988 г.). По нашим оценкам, он повысился с 407,6 млн т нефтяного эквивалента в 1990 г. до 422,0 млн т нефтяного эквивалента в 2002 г., или на 3,5%. При этом удельный вес чистого экспорта в суммарном производстве нефти и газа повысился с 37,3% до 46,1%. В этом смысле можно говорить об усилении экспортной ориентации нефтегазового сектора по сравнению с предреформенным периодом, однако следует иметь в виду, что оно связано прежде всего не с увеличением абсолютных объемов экспорта (они увеличились незначительно), а с сокращением производства углеводородов в результате снижения их внутреннего потребления, уменьшения поставок в страны ближнего зарубежья и ухудшения условий добычи.

Высокий уровень мировых цен на нефть, наблюдавшийся на протяжении большей части 2002 г., обусловил сохранение достаточно высоких доходов в нефтяном секторе экономики. Суммарные доходы от экспорта нефти и нефтепродуктов в январе–ноябре 2002 г. составили 34,9 млрд долл. Общая прибыль (сальдированный финансовый результат) нефтяной промышленности, включая нефтедобывающую и нефтеперерабатывающую отрасли, в январе–октябре 2002 г. составила 3,49 млрд долл. При этом при-

быль нефтяной промышленности составила 31,3% прибыли всей российской промышленности и 13,2% прибыли российской экономики в целом (в 2001 г. данные показатели составили соответственно 39,4% и 20,7%). Сокращение прибыли нефтяной промышленности в значительной степени было обусловлено введением с 1 января 2002 г. налога на добычу полезных ископаемых, применительно к нефти взимаемого по более высокой ставке, чем поступления от трех ранее взимавшихся платежей (платы за пользование недрами, отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акциза на нефть), а также достаточно высоким уровнем экспортных пошлин и ростом производственных затрат.

В целом доходы нефтяного сектора обеспечили высокий уровень налоговых поступлений в государственный бюджет и позволили нефтяным компаниям стабилизировать кредиторскую задолженность поставщикам и сократить задолженность в государственный бюджет. К концу октября 2002 г. просроченная задолженность нефтяной промышленности в бюджеты всех уровней в долларовом выражении снизилась до минимального за последние годы уровня 0,1 млрд долл. (*табл. 12*). Значительно сократилась просроченная задолженность нефтяной промышленности по полученным кредитам банков и займам (до 78,8 млн долл. в октябре 2002 г.), в результате чего удельный вес нефтяной промышленности в суммарной просроченной задолженности отраслей экономики по кредитам банков и займам снизился с 7,6% в октябре 2001 г. до 2,0% в октябре 2002 г.

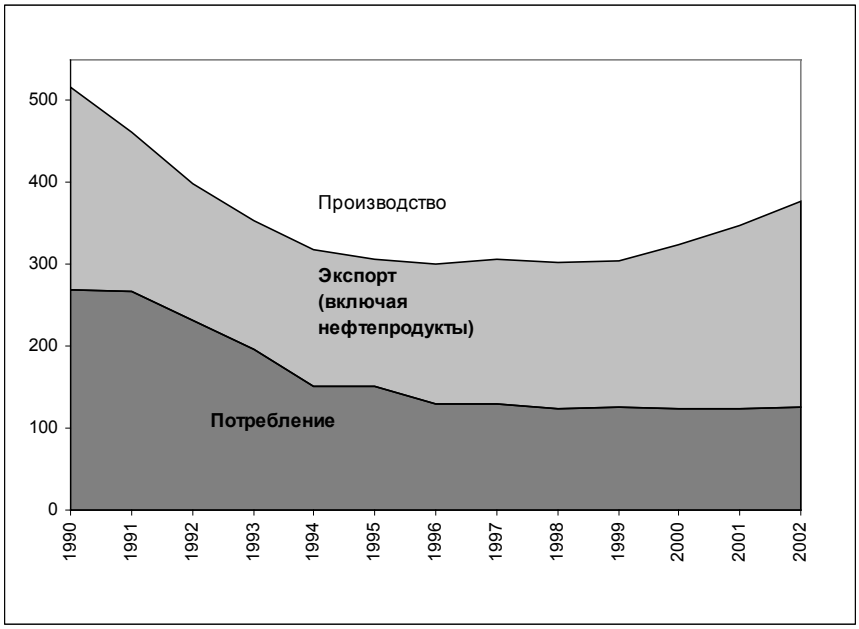
Таблица 12

Финансовые показатели нефтяной промышленности в 1997–2002 гг., млрд долл.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
Выручка от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов	21,09	13,96	18,82	34,89	33,43	34,90
Прибыль (сальдированный финансовый результат)	3,52	0,60	6,32	10,42	8,14	3,49
Просроченная кредиторская задолженность (на конец года)	6,79	2,41	1,61	1,35	1,01	1,01
в том числе: поставщикам	2,38	0,94	0,72	0,55	0,52	0,53
в бюджет	2,53	0,66	0,43	0,27	0,15	0,10

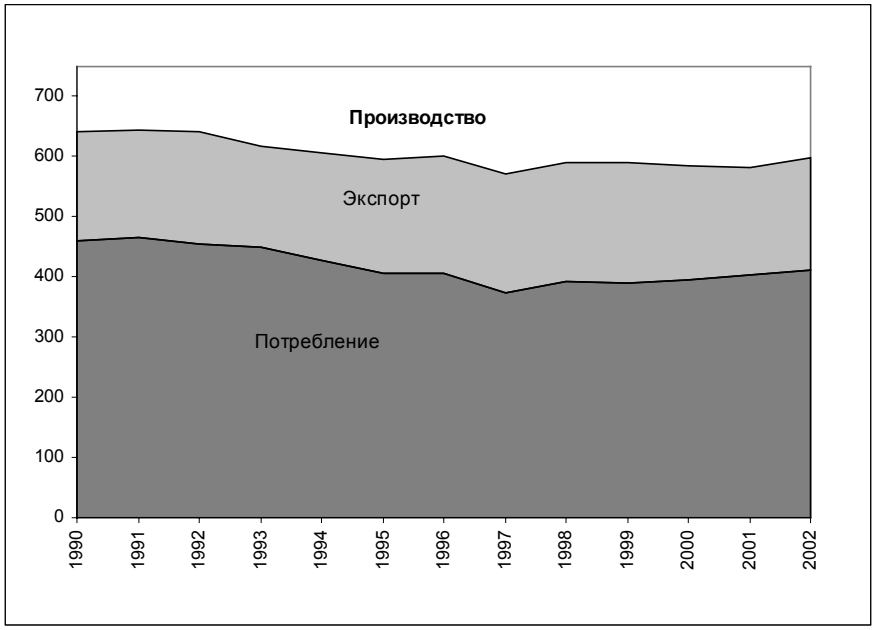
*Данные за 2002 г.: выручка от экспорта нефти и нефтепродуктов – за январь–ноябрь, прибыль – за январь–октябрь, просроченная кредиторская задолженность – на конец октября.
Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Изменение основных показателей развития нефтяного сектора, характеризующих производство, реализацию на внутреннем и внешнем рынках, цены, инвестиционную активность, а также состояние платежей и расчетов, отражено на *рис. 6–14*.



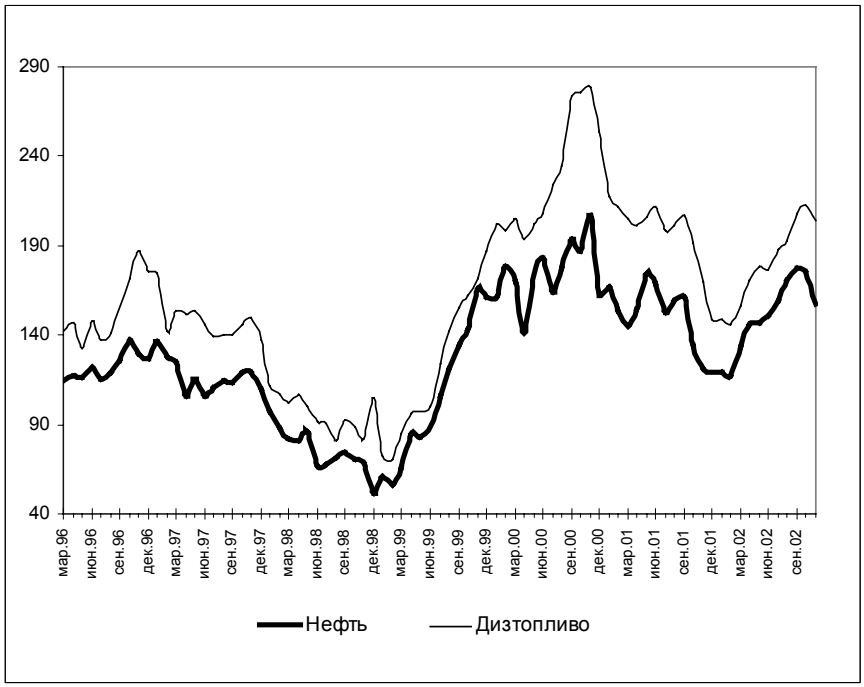
Источник: Госкомстат России, Минэнерго России, Государственный таможенный комитет РФ, Международное энергетическое агентство, расчеты автора.

Рис.6. Производство, потребление и экспорт нефти в 1990–2002 гг., млн т



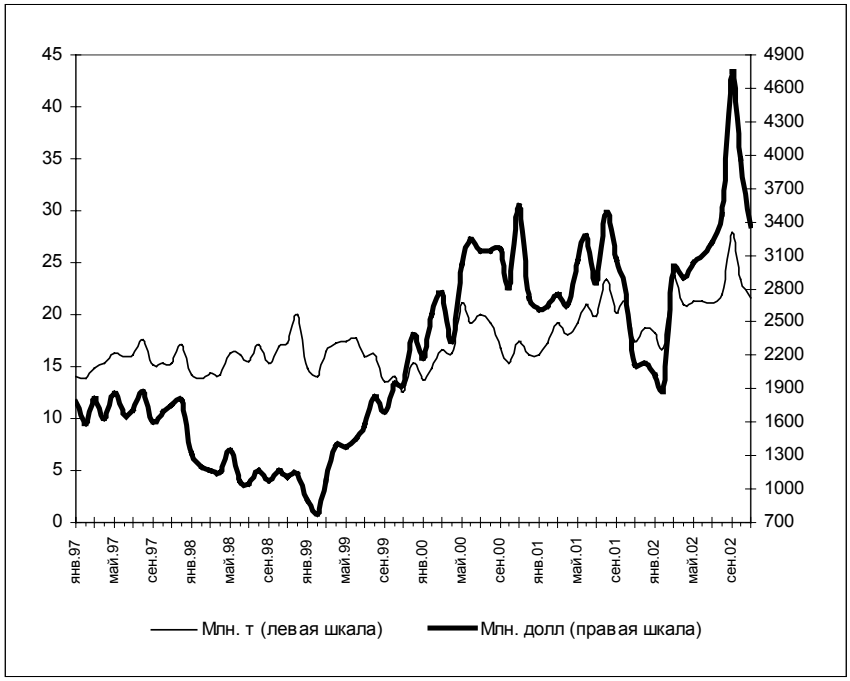
Источник: Госкомстат России, Минэнерго России, Государственный таможенный комитет РФ, Международное энергетическое агентство, расчеты автора.

Рис.7. Производство, потребление и экспорт природного газа в 1990–2002 гг., млрд куб. м



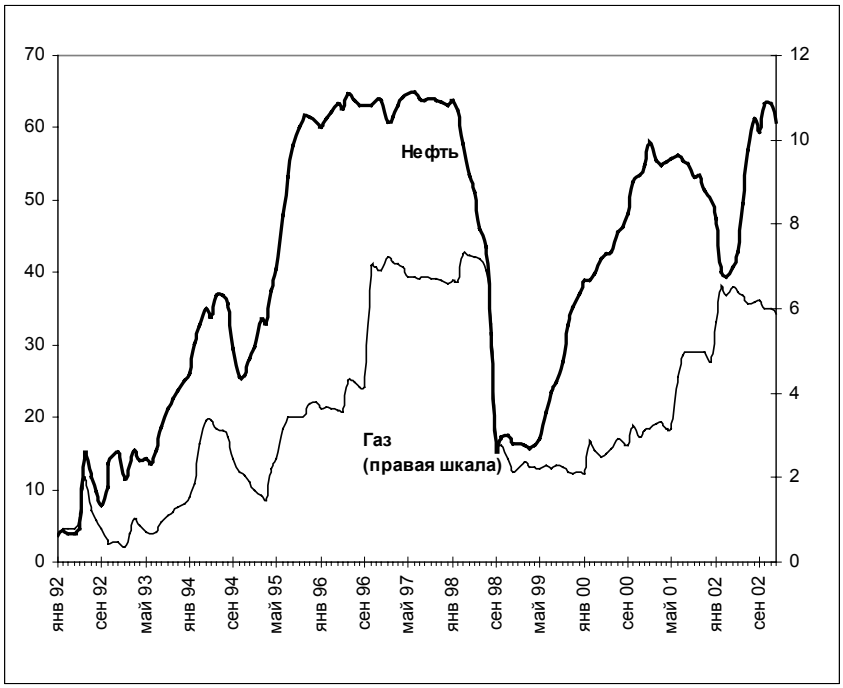
Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Рис. 8. Средние цены экспорта нефти и дизельного топлива в 1996–2002 гг., долл./т



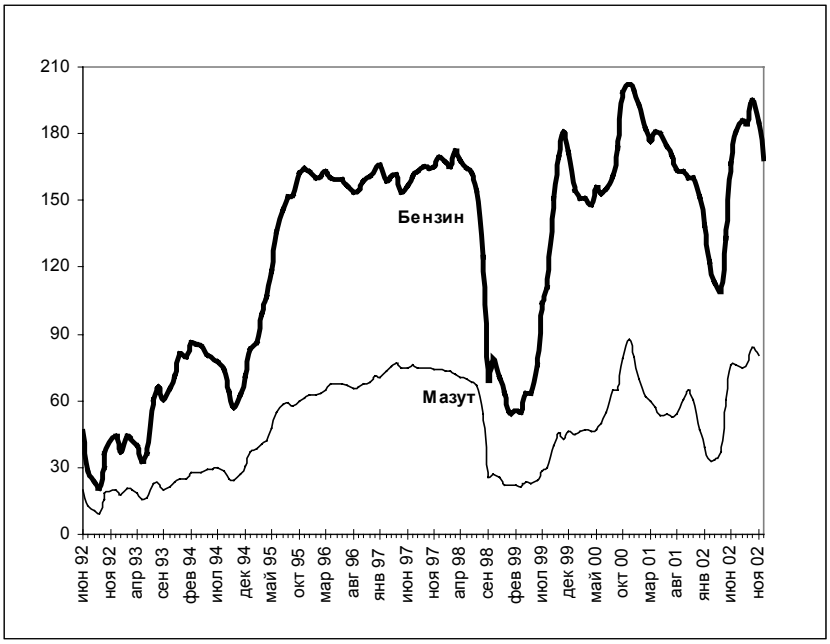
Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Рис. 9. Экспорт нефти и нефтепродуктов в натуральном и стоимостном выражении в 1997–2002 гг., млн т, млн долл.



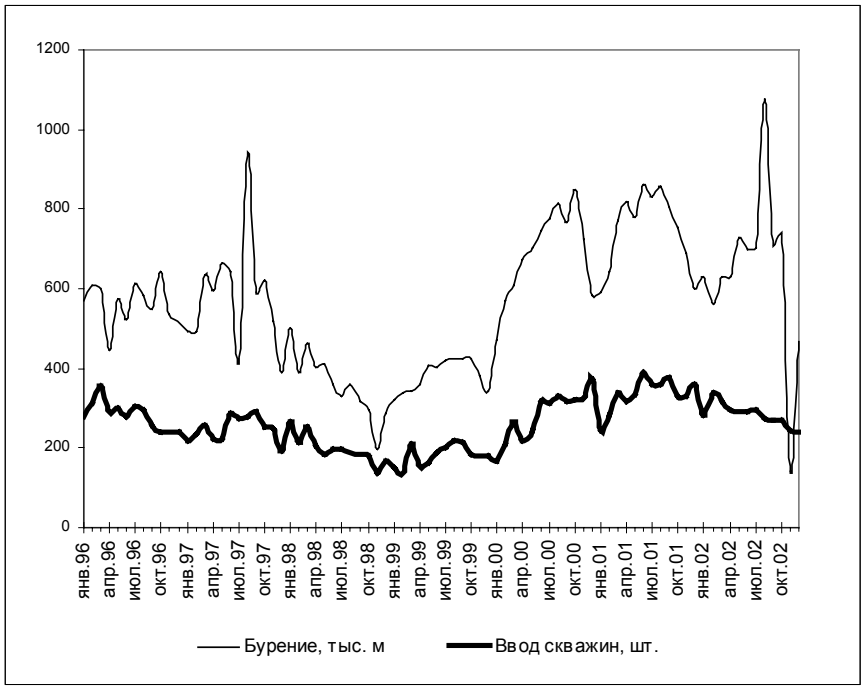
Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Рис. 10. Средние оптовые цены предприятий на нефть и газ в долларовом выражении в 1992–2002 гг., долл./т, долл./тыс. куб. м



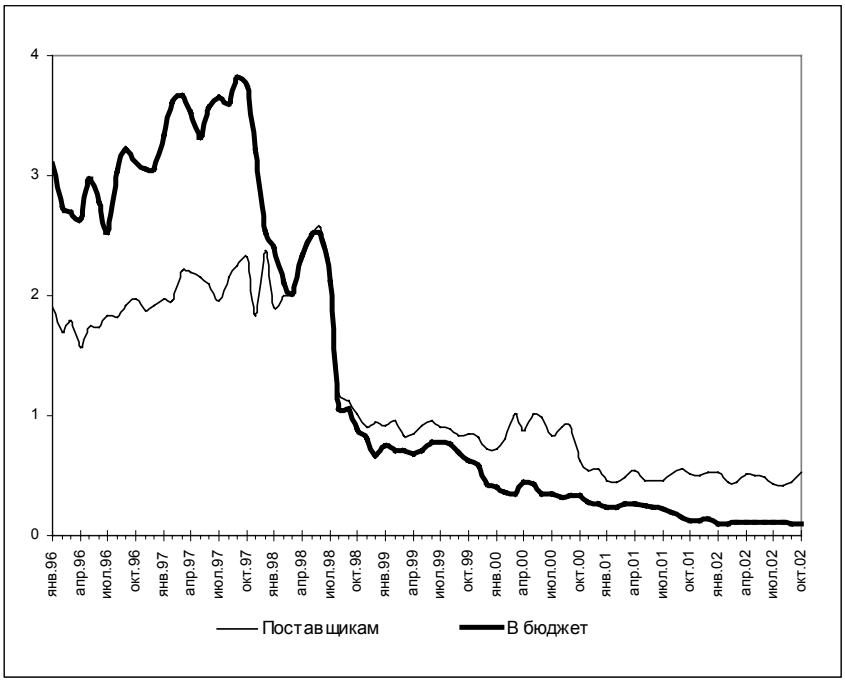
Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Рис. 11. Средние оптовые цены предприятий на бензин и топочный мазут в долларовом выражении в 1992–2002 гг., долл./т



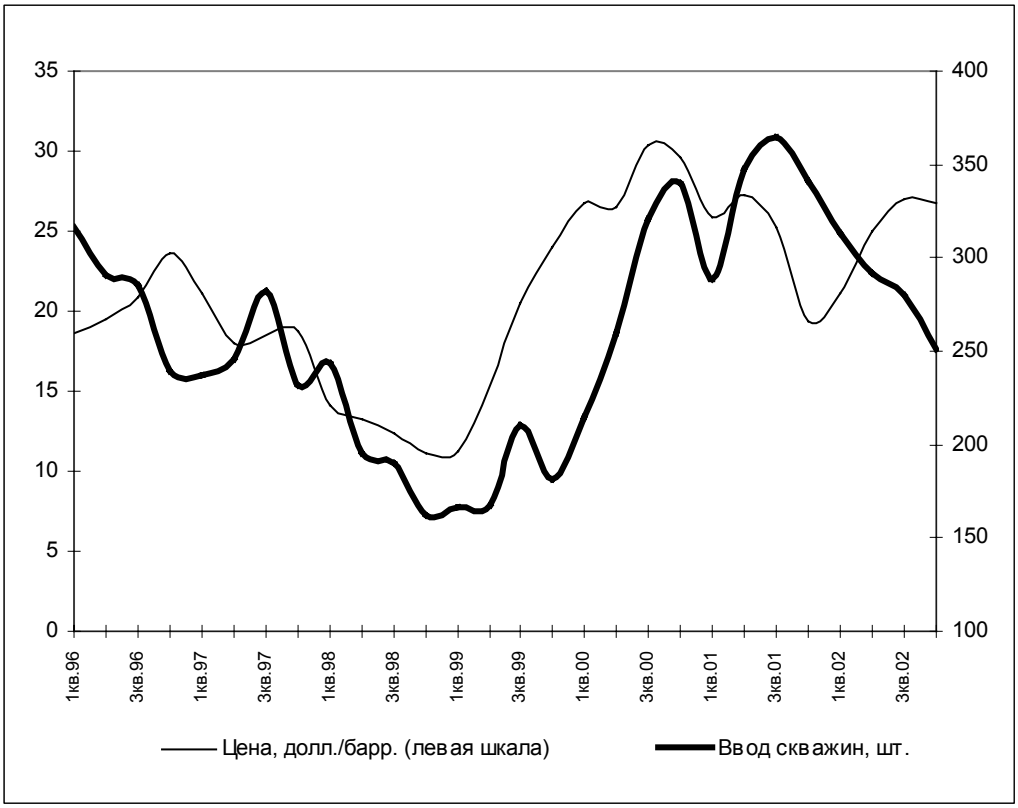
Источник: Госкомстат России.

Рис. 12. Эксплуатационное бурение на нефть и ввод скважин в эксплуатацию в 1996–2002 гг.



Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Рис. 13. Просроченная задолженность нефтяной промышленности поставщикам и в бюджеты всех уровней в 1996–2002 гг., млрд долл.



Источник: Госкомстат России, International Monetary Fund.

Рис. 14. Мировые цены на нефть и ввод новых нефтяных скважин в эксплуатацию в 1996–2002 гг.

3.1.2. Использование ВВП: динамика и структура

Анализируя устойчивость состояния российской экономики, следует подчеркнуть, что рост доходов оказал существенное влияние на пропорции конечного потребления в ВВП. Опережающий рост внутреннего спроса по сравнению с внешним спросом является одной из основных особенностей развития экономики в 2000–2002 гг. Доля внутреннего спроса в структуре ВВП в 2002 г. по оценке повысилась до 90,0% против 87,1% в 2001 г. и 79,9% в 2000 г.

С повышением уровня деловой активности в российской экономике рост инвестиционного спроса обеспечил почти 20% прироста физического объема ВВП. Однако при перераспределении ресурсов ВВП в 1999–2000 гг. в пользу инвестиционной составляющей и остального мира усилилась тенденция к сокращению доли расходов на конечное потребление материальных благ и услуг. Сложившийся уровень платежеспособного спроса на потребительском рынке ограничивал возможности дальнейшего увеличения масштабов производства товаров и услуг. В результате доля совокупных расходов на конечное потребление в ВВП в 2000 г. снизились на 6,9 п.п. В этой ситуации реализация курса правительства на повышение заработной платы и пенсий оказала позитивное воздействие на характер экономического развития. В 2001 г. при достаточно регулярной тенденции к росту заработной платы и пенсий реальные доходы населения увеличились за год на 8,5%. Доля расходов на конечное потребление по сравнению с

2000 г. повысилась на 3,8 п.п., причем это полностью связано с опережающим ростом расходов домашних хозяйств.

Таблица 13

Структура использования валового внутреннего продукта в 2000–2002 гг., по кварталам, в % к итогу

	2000				2001				2002			
	Кварталы											
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV*
ВВП- используемый	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Расходы на конечное потребление	63,6	60,8	56,0	66,3	64,8	66,8	60,1	69,0	69,8	70,6	71,0	69,2
домашних хозяйств	48,2	44,7	42,3	47,3	51,2	49,6	46,2	51,9	54,8	51,4	54,0	50,9
государственных учреждений	13,2	15,0	12,7	17,7	12,6	15,9	12,8	15,7	13,7	17,7	15,8	16,8
Валовое накопление	12,2	17,8	25,4	17,2	16,9	19,0	28,5	21,8	19,4	18,4	18,9	20,8
Валовое накопление основного капитала	10,6	13,8	16,3	20,2	12,9	16,2	17,2	23,0	13,2	16,0	14,7	21,6
Чистый экспорт	25,5	21,4	18,6	16,5	18,.3	14,2	11,4	9,2	10,8	11,0	10,1	10,0

* Предварительные данные.
Источник: Минэкономразвития РФ, Госкомстат России.

Изменение пропорций использования ВВП в 2002 г. протекало на фоне опережающего роста потребительского спроса по сравнению с инвестиционным. Оживление потребительского спроса можно рассматривать как фактор, компенсирующий замедление темпов роста инвестиционного спроса. Наиболее ярким индикатором позитивных изменений уровня жизни населения является расширение оборота розничной торговли, а также рост производства отечественных потребительских товаров. Прирост расходов на конечное потребление домашних хозяйств в 2002 г. оценивается на уровне 8,5%. По сравнению с 2001 г. оборот розничной торговли увеличится на 9,1%. В отличие от 2001 г. наблюдался опережающий рост покупок продовольственных товаров по сравнению с непродовольственными. Оборот розничной торговли продовольственными товарами в 2002 г. по сравнению с предыдущим годом увеличился на 9,7% и непродовольственными товарами – на 8,5%, против соответственно 7,2% и 12,7% в 2001 г. Изменение потребительского поведения объясняется изменением структуры цен по основным товарным группам. **В целом в** 2002 г. потребительские цены выросли на 15,1% против 18,6% в 2001 г. Цены на продовольственные товары с начала 2002 г. росли более интенсивно по сравнению с непродовольственными товарами.

Изменение соотношения цен по товарным группам при сложившемся уровне доходов обусловило развитие тенденций к формированию отложенного спроса на товары длительного пользования и привело к сохранению сложившегося уровня и динамики сбережений населения. В течение 2000–2002 гг. доля потребительских расходов в структуре денежных расходов населения уменьшалась и составила в 2002 г. 72,8% против 74,4% в 2001 г. и 78,4% в 1999 г. При этом доля сбережений в общей структуре денежных расходов населения увеличилась за два последних года на 2,0 п.п. и достигла в 2002 г. 16%. Объем вкладов физических лиц в кредитных учреждениях на рублевых счетах по сравнению с началом года увеличился на 38,8% и на валютных счетах – на 26,2%. При этом следует подчеркнуть, что формирование этой тенденции протекает на фоне достаточно высокого уровня дифференциации населения по доходам и концен-

трации доходов у высокодоходных групп населения. Вместе с тем необходимо отметить, что в течение трех лет отмечается тенденция к снижению численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума. В 2002 г., по оценке, она составила 35,8 млн человек (25,0% от общей численности населения) против 39,4 млн человек (27,3%) в 2001 г. и 41,9 млн человек (28,%) в 2000 г.

Сформировавшиеся в конце 2001 г. условия воспроизводства оказали решающее воздействие на динамику экономического роста в первой половине 2002 г. В I квартале 2002 г. объем инвестиций в основной капитал составил менее половины от уровня IV квартала 2001 г. По предварительным данным, в 2002 г. инвестиции в основной капитал выросли на 2,6%, а конечное потребление – на 6,9%.

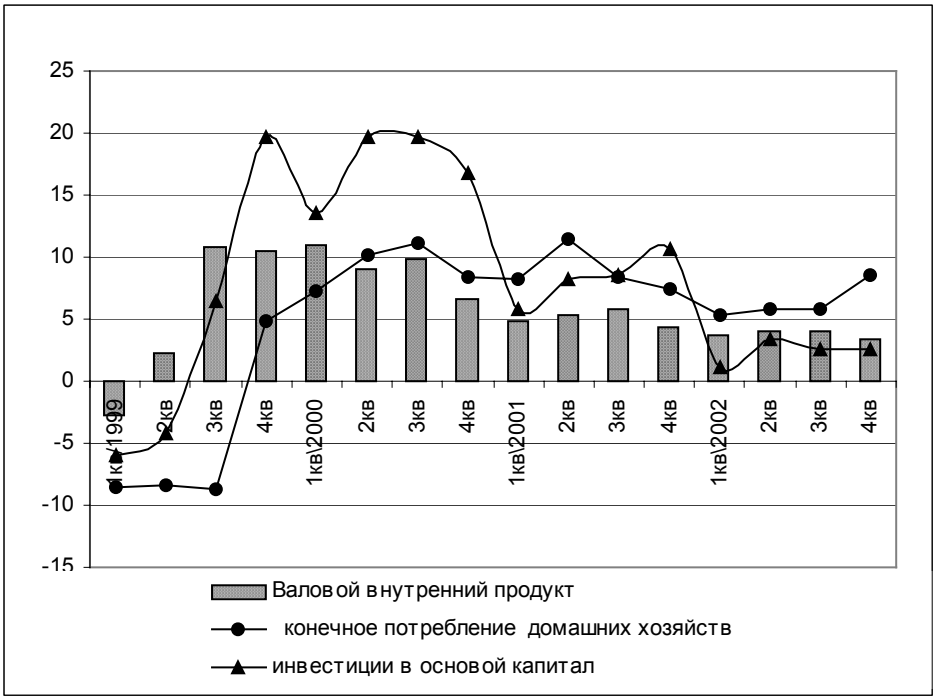


Рис. 15. Изменение динамики использования ВВП по компонентам в 1999–2002 гг., в % к соответствующему кварталу предыдущего года

Изменение динамики и структуры формирования ВВП по доходам в 2001–2002 гг. происходило под влиянием как опережающего роста заработной платы по сравнению с производительностью труда, так и снижения рентабельности производства в результате изменения внутренних ценовых пропорций.

Безусловно, изменения налогового законодательства и дебюрократизация оказали позитивное влияние на экономический рост в 2002 г. Однако при реализации масштабных институциональных реформ трудно ожидать быстрой отдачи, связанной с повышением эффективности использования ресурсов. В частности это проявляется в усиливающемся разрыве между динамикой заработной платы и производительностью труда. В 2002 г. производительность труда практически не выросла. Если в 2000–2001 гг. этот разрыв можно было объяснить тем, что заработная плата выходит из тени, то в 2002 г. это в основном связано с дефицитом квалифицированной рабочей силы на предприятиях. Влияние этого фактора, вероятнее всего, будет нарастать в ближайшее время, и проблемы повышения производительности труда приобретут решающее значение.

В 2002 г. по сравнению с предшествующим годом доля оплаты труда наемных рабочих повысилась на 3,7 п.п., и ее доля в структуре ВВП составила 46,4%. Интенсивный рост заработной платы, составляющей более 80% денежных доходов населения, оказывает позитивное влияние на социально-политический климат. Отмеченная тенденция роста доли оплаты труда в структуре денежных доходов населения является результатом усиления роли денежных выплат работникам, полученных в реальном секторе экономики. Доля социальных трансфертов в 2002 г. составила 14,9% и увеличилась по сравнению с 1999 г. на 1,7 п.п. Вместе с тем общий рост денежных доходов сдерживался относительным уменьшением темпов роста доходов от предпринимательской деятельности. При общем повышении объемов доходов от предпринимательской деятельности их доля в денежных доходах уменьшилась к 2002 г. по сравнению с 1999 г. на 0,3 п.п. и составила 12,1%.

В условиях расширения производства и роста спроса на рабочую силу изменяется ситуация на рынке труда и появляется уверенность в возможности трудоустройства. Рост спроса на рабочую силу инициировался увеличением рабочих мест в отраслях сферы услуг.

Прирост численности занятых в отраслях экономики составил в 1999 г. – 0,2 млн чел. и в 2000–2002 гг. – по 0,4 млн чел. Численность безработных, рассчитанная по методологии МОТ, сократилась до 5,7 млн чел. (8,0% экономически активного населения) против 7,5 млн чел. в среднем за 2000 г. (10,5%) и 9,3 млн чел. в среднем за 1999 г. (13,0%).

Снижения регистрируемой безработицы с 1,3 млн чел. в 1999 г. до 1,1 млн в 2001 г. объясняется увеличением спроса на рабочую силу. В 2002 г. зафиксировано некоторое увеличение регистрируемой безработицы до 1,3 млн чел., что связано с ростом минимального размера пособия по безработице, определяемого от величины прожиточного минимума, переходом определенного количества безработных из скрытой формы в регистрируемые в связи с повышением размера пособий по безработице. Кроме того, рост числа безработных связан и с получением права на социальную адресную помощь в виде субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг только официально зарегистрированным безработным, а также с высвобождением с предприятий излишней рабочей силы, занятой неполный рабочий день или находящейся в административных отпусках.

Вместе с тем усиливающийся разрыв между заработной платой и производительностью труда привел к росту издержек производства и снижению рентабельности. Сокращение нормы прибыли обусловлено также ростом материальных затрат в результате увеличения оптовых цен и тарифов на потребляемые материальные ресурсы при более плавном изменении цен производителей промышленной продукции на конечные товары. Кроме того, на норму прибыли влияло и относительное ухудшение внешнеэкономической конъюнктуры по ряду позиций российского экспорта. В результате доля валовой прибыли и валовых смешанных доходов в ВВП по сравнению с 2001 г. снизилась на 1,8 п.п.

Таблица 14

Структура формирования валового внутреннего продукта по источникам дохода, в % к итогу

	2001				2002			
	Кварталы				Кварталы			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
ВВП – всего,	100	100	100	100	100	100	100	100
в том числе:								
Оплата труда наемных работников, включая скрытую	44,1	45,5	42,4	47,9	46,4	47,1	47,0	48,9
Чистые налоги на производство и импорт	13,7	17,4	13,7	16,8	12,9	15,2	14,9	16,8
Валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы	42,2	37,1	43,9	35,3	40,7	37,7	38,1	34,3

Источник: Госкомстат РФ, Минэкономразвития РФ.

При опережающих темпах развития отраслей инфраструктуры по сравнению с динамикой производства товаров доля промышленности в совокупной прибыли отраслей экономики снизилась до 40% против 54,6% в 2001 г. Главным содержанием структурных сдвигов в образовании валовой прибыли промышленности являлось продолжение действия тенденций ее перераспределения из обрабатывающих отраслей в отрасли топливно-энергетического комплекса и сырьевые производства. По расчетам, в прибыли промышленности доля добывающих отраслей и производств по первичной переработке сырья промышленности составила почти 2/3.

По мере улучшения внешнеэкономической конъюнктуры динамика сальдированной прибыли с начала 2002 г. характеризовалась последовательным ослаблением темпов спада по кварталам по сравнению с соответствующими периодами 2001 г. В 2002 г. доля валовой прибыли в ВВП уменьшилась с 40,8% в I квартале до 37,7% – во II и повысилась до 42,7% в IV квартале. При этом норма прибыли в промышленности снизилась с 18,0% в 2000 г. и 14,7% в 2001 г. до 8,6% в 2002 г.

При уменьшении доходности производства и экспорта в 2002 г. вновь проявились тенденции к снижению доли валового сбережения и накопления в ВВП. Доля сбережения в ВВП в 2002 г. составила примерно 31,7% против 34,9% в предшествующем году, доля валового накопления в основных фондах в ВВП стабилизировалась на уровне предыдущего года. Вместе с тем при сложившемся уровне доходов в 2002 г. выполнялись обязательства по своевременному финансированию бюджетных расходов и обслуживанию государственного долга.

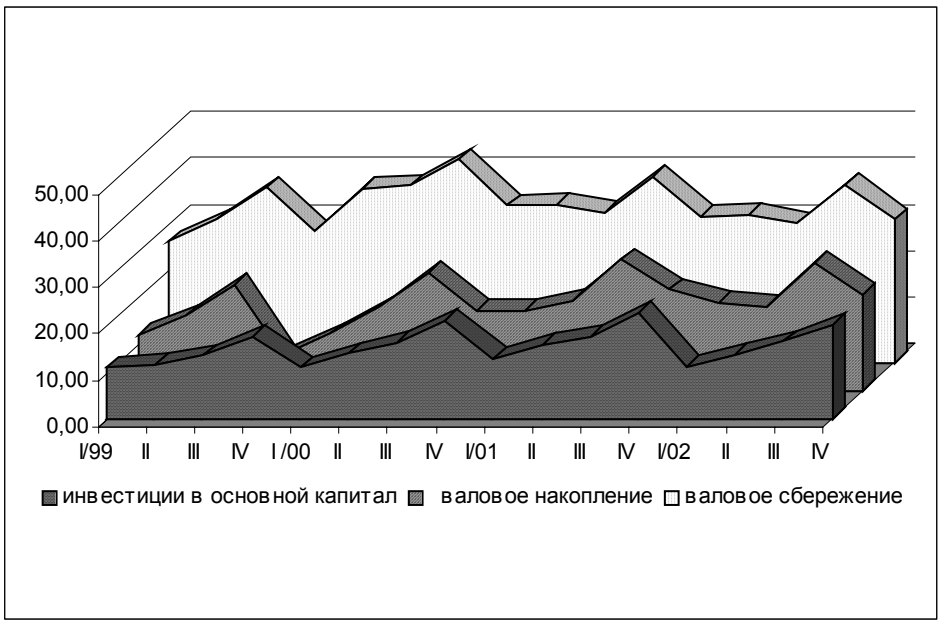


Рис. 16. Доля валового сбережения, валового накопления и инвестиций в основной капитал в ВВП в 1999–2002 гг., в % к итогу соответствующего квартала

Инвестиции в основной капитал утратили доминирующее влияние на темпы экономического роста. Несмотря на сохранение положительной динамики роста инвестиций, при сложившейся технологической, воспроизводственной и возрастной структуре основного капитала они оказались явно недостаточными для проведения активной промышленной политики. Учитывая традиционно высокую концентрацию доходов внутри экспортоориентированного сектора и отсутствие механизмов межотраслевого перелива капитала, едва ли можно было рассчитывать на кардинальные изменения в характере воспроизводства основного капитала. Ситуация в инвестиционной сфере усугубляется тем, что экономика нуждается не только в увеличении масштабов инвестиций, но и в определении стратегии привлечения инвестиционных ресурсов. При замедлении темпов роста доходов предприятия воспроизводят сложившиеся пропорции.

Учитывая низкую инвестиционную активность в прошлом, масштабы инвестиций в основной капитал в последние три года не соответствовали реальным потребностям обновления и модернизации производственного аппарата, что негативно сказывается на эффективности экономики. Проблема инвестиционного маневра в пользу отраслей, производящих товары и услуги с более высокой степенью добавленной стоимости, способных обеспечить конкурентоспособность российской экономики, осталась нерешенной.

При сохранении значительных масштабов сбережения в экономике обострились проблемы трансформации накопления. Медленные темпы реформирования финансового сектора экономики определяют низкую степень участия банковского капитала в кредитовании реального сектора. Основным источником инвестиций остаются собственные средства предприятий, поскольку не работает механизм межотраслевого перелива капитала и аккумулирования валовых сбережений на развитие конкурентоспособных звеньев экономики. В условиях экономического роста стало очевидным, что управление инвестициями не согласовано с динамичными процессами реструктуризации рос-

сийской экономики. Вместе с тем следует отметить, что внутренняя социально-политическая стабильность оказала позитивное влияние на изменение инвестиционной среды, обусловившее большую привлекательность российской экономики для частного отечественного и зарубежного капитала.

Формирование открытой рыночной экономики и активное включение России в систему мирового хозяйства поддерживается возрастающим интересом зарубежного капитала к емкому и перспективному рынку. В 2001–2002 гг. фиксируется опережающий рост иностранных инвестиций по сравнению с динамикой внутренних инвестиций в основной капитал. Иностранные инвесторы усиливают свое присутствие на российском рынке. Однако в области прямых инвестиций позиции России выглядят достаточно скромно. По накопленной за период 1993–2001 гг. сумме прямых иностранных инвестиций на душу населения Россия занимает 21-е место среди 25 стран Центральной и Восточной Европы и СНГ.

В 2002 г. появились новые факторы, стимулирующие сокращение чистого оттока капитала. Наметилось расширение притока средств нерезидентов, в основном в форме кредитов и займов. По данным Госкомстата, в январе–сентябре 2002 г. общий объем иностранных инвестиций составил 12,9 млрд долл., что на 3,2 млрд долл. выше уровня аналогичного периода прошлого года.

Другим моментом, поддерживающим инвестиционный спрос на внутреннем рынке, является сокращение масштабов бегства капитала. Оценка масштабов оттока капитала из России, как альтернативного источника инвестиций во внутреннюю экономику, имеет принципиальное значение. По данным Центрального банка России отток капитала в 2001 г. составил примерно 16,2 млрд долл. и снизился по сравнению с 2000 г. на 7,4 млрд долл. По отношению к внешнеторговому обороту чистый отток капитала уменьшился с 16,2% в 2000 г. до 10,9% в 2001 г., а по отношению к ВВП , соответственно, с 10,2% до в 4,5%. В 2002 г. тенденция к сокращению оттока капитала сохранилась. По расчетам в 2002 г. отток капитала в ВВП сократился до 11,7 млрд долл., что примерно составило 3,3% ВВП.

Формирование этой тенденций в известной степени поддерживалось повышением суверенного кредитного рейтинга и/или пересмотра его прогноза крупнейшими рейтинговыми агентствами. Кроме того, позитивное влияние оказало и последовательное изменение нормативно правового поля инвестиционной деятельности и формирование инвестиционных финансовых институтов, поступательное развитие фондового рынка.

По мере формирования открытой рыночной экономики усиливается кумулятивное влияние внешних факторов. Причем за последние четыре года соотношение внешних и внутренних факторов, влиявших на рост производства, было различно. В 1999 г. почти двукратное сжатие импорта обеспечило пространство для интенсивного расширения отечественного производства. Важнейшим фактором подъема производства 2000 г. явился рост мировых цен на энергоносители и цветные металлы. Рост доходов в экономике от экспорта существенно повлиял на изменение структуры и динамики конечного спроса. С 2001 г. вновь фиксируются опережающие темпы роста физического объема импорта по сравнению с динамикой экспорта и ВВП.

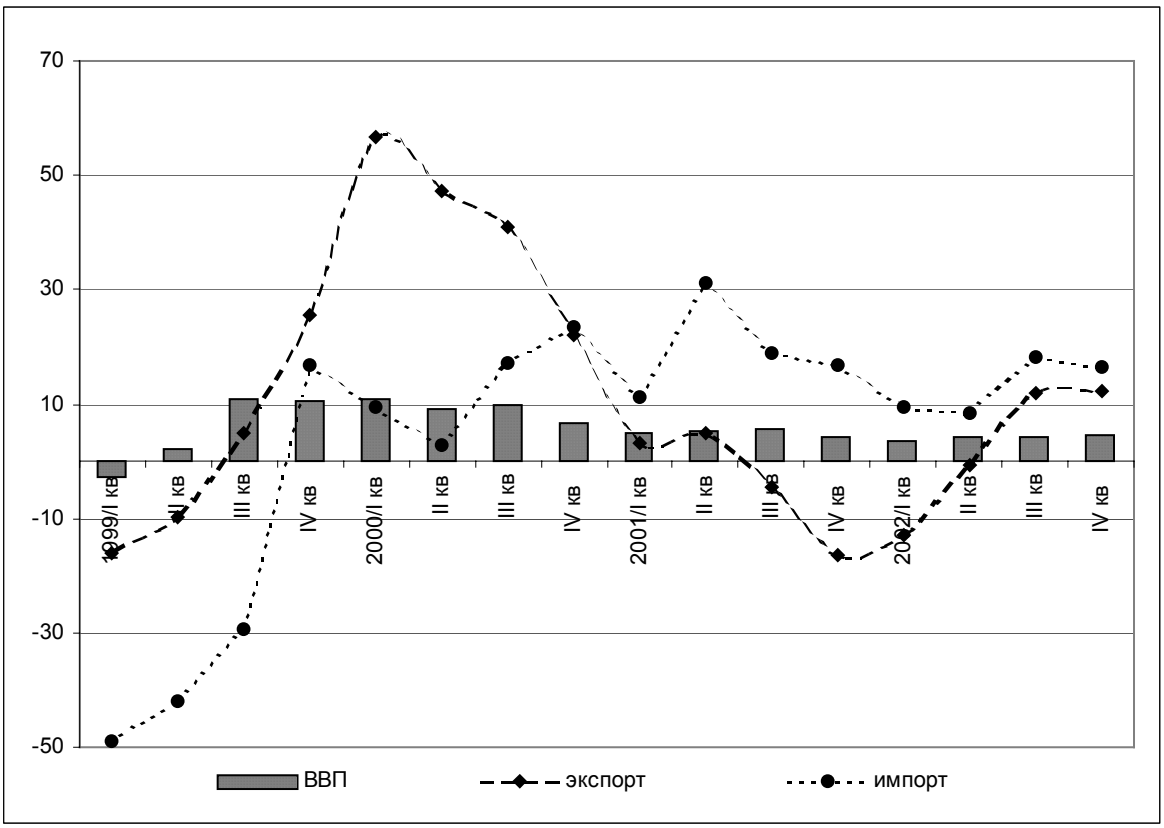


Рис. 17. Изменение динамики ВВП, экспорта и импорта
в 1999–2002 гг., в % к соответствующему кварталу предыдущего года

Анализ внутренних и внешних факторов и условий экономического развития в 2002 г. показывает, что восстановление благоприятной конъюнктуры мирового рынка топливно-сырьевых товаров явилось одним из факторов ускорения темпов роста. Со II квартала 2002 г. восстановилась положительная динамика экспорта, и одновременный рост внешнего и внутреннего спроса определил ускорение темпов ВВП и промышленности во втором полугодии. Ускорение темпов роста в промышленности инициировалось как увеличением выпуска в экспортоориентированных отраслях, так и сохранением высоких темпов роста в отраслях потребительского комплекса, ориентированных преимущественно на внутренний рынок.

Анализ развития сектора торговли позволяет сделать вывод, что в российской экономике не сформировались новые товарные ниши для отечественной продукции ни на мировом, ни на внутреннем рынке. Расширение внутреннего спроса в последние годы, инициированное экспортоориентированными отраслями экономики, опиралось на инерционный рост производства довольно узкого сегмента отраслей, производящих конструкционные материалы и инвестиционные товары. Отрасли, ориентированные на внутренний рынок, не получили достаточной инвестиционной поддержки и не выдержали конкуренции при изменении валютного курса.

Одной из причин низкой конкурентоспособности отечественной продукции является то обстоятельство, что экономический рост в основном ориентировался на повышение степени использования и вовлечения в производство резервных производствен-

ных мощностей. Отсутствие существенных сдвигов во вводе новых производственных мощностей по существу не позволило последовательно реализовать политику импортозамещения и диверсифицировать экспортные потоки. В структуре товарных ресурсов потребительского рынка и рынка материально-технической продукции наблюдается усиление тенденции к повышению доли импорта. Кроме того, росту импорта способствовало и реальное укрепление рубля.

Нарастающее влияние конкурирующего импорта оказало существенное воздействие на динамику развития внутренне ориентированных отраслей. Наиболее существенное влияние интенсивное расширение импорта оказало на динамику развития инвестиционного комплекса и производство в легкой промышленности. По оценке, доля импорта в структуре товарных ресурсов непродовольственных товаров с начала года повысилась на 3,3 п.п. При этом следует подчеркнуть, что если в структуре розничного товарооборота продовольственных товаров значительная часть приходится на неконкурирующий импорт, то по непродовольственным товарам импорт вытесняет отечественные товары. В структуре инвестиционных ресурсов с 2001 г. также фиксируется рост доли импортных машин и оборудования. Дальнейшее развитие этих тенденций делает весьма проблематичным расширение внутреннего производства потребительских и капитальных товаров. В этой связи решение о снижении импортных пошлин на отдельные виды технологического оборудования явилось одним из существенных моментов, стимулирующих процессы обновления производства и повышения конкурентоспособности российских товаров.

3.2. Конъюнктура промышленности[1]

3.2.1. Динамика основных видов спроса на промышленную продукцию в 2002 г.

В конце 2001 г. российская промышленность столкнулась с самыми тяжелыми и длительными сбытовыми проблемами. После трех месяцев (август–октябрь) стабильного и относительно высокого роста продаж продукции за деньги началось резкое сокращение платежеспособного спроса, достигшее нижней точки в январе 2002 г. Сначала, в ноябре, рост продаж промышленной продукции за деньги остановился (баланс составил +2% после +11% в октябре). В декабре опросы (впервые для этого месяца за последефолтный период) зарегистрировали резкое снижение продаж (-10% по балансу). В январе 2002 г. баланс ответов об изменении денежного спроса опустился до -20%. Так интенсивно продажи не сокращались ни разу с начала последефолтного роста платежеспособного спроса вплоть до момента подготовки настоящего материала. Снижение продаж промышленной продукции за деньги сохранялось в течение всего первого полугодия 2002 г. Изменялась лишь интенсивность этого процесса. В феврале баланс в целом по промышленности возрос на 9 пунктов, за март–апрель – еще на 8. В итоге к началу II квартала спрос почти перестал сокращаться. Однако майские каникулы вновь ударили по продажам – баланс снизился до -15%. Июнь не внес принципиальных изме-

[1] Раздел подготовлен по материалам конъюнктурных опросов руководителей промышленных предприятий, которые проводятся ИЭПП в ежемесячном цикле с сентября 1992 г. и охватывают всю территорию Российской Федерации. Размер панели составляет 1400 предприятий, на которых работает более 20% занятых в промышленности. Панель смещена в сторону крупных предприятий по каждой из 61 выделяемых подотраслей. Возврат анкет – около 70%.

нений в динамику спроса. И лишь в июле опросы впервые в 2002 г. зарегистрировали рост продаж продукции за деньги (см. *рис. 18*).

Рис. 18

Такая ситуация имела место во всех отраслях, кроме промышленности строительных материалов. Снижение продаж в начале второго полугодия продолжилось только в пищевой отрасли и электроэнергетике. К сентябрю интенсивность роста платежеспособного спроса увеличилась еще на несколько пунктов и вышла на уровень осени 2001 г., когда был зарегистрирован самый высокий темп роста этого показателя за последние два года. Таким образом III квартал стал для российской промышленности, безусловно, самым благоприятным периодом в 2002 г. Рост продаж за деньги восстановился к сентябрю во всех отраслях, кроме легкой промышленности. А начавшееся снижение денежной реализации в стройиндустрии объяснялось близким завершением строительного сезона. В октябре нарастание темпов продаж промышленной продукции за деньги прекратилось. Баланс ответов (рост–снижение) упал сразу на 11 пунктов, но сохранил положительные значения – рост платежеспособного спроса продолжился. Отрицательные балансы (абсолютное снижение продаж) были получены в октябре в черной металлургии, машиностроении и стройиндустрии. Таким образом, сентябрьский взлет продаж (+15% после +3% в августе) стал лучшим значением последних 24 месяцев. Впрочем, замедление роста продаж не обеспокоило промышленные предприятия. Более того, доля оценок денежного спроса как нормального возросла с 38% в августе–сентябре до 43%. Максимальные значения этого показателя были зарегистрированы в цветной металлургии (86%), электроэнергетике (74%) и лесном комплексе (69%).

В ноябре, как и год назад, рост платежеспособного спроса полностью остановился. В декабре темпы снижения продаж возросли с -4% до -15% (по балансу) и превысили в итоге результаты декабря 2001 г. Тогда этот показатель составлял -10%. Самое интенсивное снижение продаж в 1999–2002 гг. было зарегистрировано опросами ИЭПП в январе 2002 г. (-20%). В конце 2002 г. рост платежеспособного спроса был отмечен только в электроэнергетике и пищевой промышленности. Негативные тенденции в динамике продаж изменили, наконец, и оценки предприятиями их объемов. Доля нор-

мальных оценок снизилась в декабре на 6 пунктов и составила в среднем по промышленности 32%, что является худшим значением второй половины 2002 г.

Резкое и самое продолжительное для последефолтного периода снижение продаж за деньги обусловило изменение динамики и отношения предприятий к неденежным видам спроса. Если в течение 2001 г. предприятия предпочитали снижать объемы таких сделок, то в 2002 г. опросы впервые зарегистрировали абсолютный рост вексельных и зачетных операций. В 2002 г. зарегистрирован и самый сильный и продолжительный недостаток бартера, векселей и зачетов.

Сокращение темпов снижения всех видов неденежного спроса началось еще в начале 2002 г. За первые четыре месяца баланс изменений объемов бартера возрос с -20% до -9%. Следующие четыре месяца темпы снижения бартера не менялись. Но в августе этот показатель возрос до -7%. Так медленно бартер не снижался с апреля 1999 г., когда начался последефолтный рост платежеспособного спроса и выпуска. К концу года темпы снижения бартера возросли на несколько пунктов, но остались одними из самых умеренных с 1999 г. (см. *рис. 19*). В январе 2003 г. произошло традиционное сезонное снижение всех видов спроса, опустившее баланс изменений бартера до -15%. Ответы о сокращении бартера преобладают во всех отраслях, особенно ощутимо – в стройиндустрии, химии, нефтехимии и машиностроении.

Рис. 19

Динамика реализации продукции за векселя и зачеты в первом полугодии имела схожую картину. Сначала темпы снижения упали с -9% до -2%, а в июне опросы зарегистрировали уже абсолютный рост подобных сделок в российской промышленности. Такое произошло впервые с начала мониторинга этого показателя в феврале 2000 г. Причем интенсивность сбыта за векселя и зачеты в июне превзошла все другие виды спроса, в том числе – нормальный денежный. Начавшийся затем рост продаж за деньги позволил предприятиям вернуться к политике снижения неденежных сделок. Баланс вновь стал отрицательным и сохранил такие значения до конца года. Впервые в 2002 г. конъюнктурные опросы ИЭПП зарегистрировали и продолжительные положительные балансы прогнозов изменения вексельных и зачетных сделок. Российские промышленные предприятия лишь в течение четырех месяцев из двенадцати не планировали уве-

личение объемов вексельных и зачетных сделок. Самые сильные надежды на рост подобных операций были в мае и июне 2002 г.

Оценки предприятиями трех видов спроса по шкале «выше нормы – нормальный – ниже нормы» также свидетельствуют о возникновении серьезных сбытовых проблем в российской промышленности. Во-первых, после октября 2001 г., когда опросы зарегистрировали самые лучшие с конца 1993 г. балансы оценок платежеспособного спроса, этот показатель снизился на 16–18 пунктов. И только к сентябрю 2002 г. рост продаж выправил оценки объемов платежеспособного спроса. Доля ответов «нормальный» выросла до 39% и стала лучшим значением последних 11 месяцев. Октябрьское замедление темпов роста платежеспособного спроса тогда не беспокоило промышленные предприятия. Более того, доля оценок денежного спроса как нормального возросла до 43%. Максимальные значения этого показателя были зарегистрированы в цветной металлургии (86%), электроэнергетике (74%) и лесном комплексе (69%). Лишь декабрьский спад продаж изменил оценки их объемов предприятиями. Доля нормальных оценок снизилась за декабрь на 6 пунктов и составила в среднем по промышленности 32%, что является худшим значением второй половины 2002 г. Минимальные значения были получены в машиностроении (22%), химии и нефтехимии (26%).

В 2002 г. имел место самый сильный и продолжительный недостаток неденежных сделок. В течение трех кварталов в российской промышленности преобладали предприятия, считающие, что объемы бартера, векселей и зачетов у них «ниже нормы». Абсолютный минимум таких оценок был получен для бартера во II квартале (-7%) и для векселей и зачетов – в III квартал (-8%). Заметим, что в IV квартале баланс оценок неденежных видов спроса возрос с -4% до -2% для бартера и с -8% до -3% – для векселей и зачетов. В российской промышленности в конце года преобладало мнение, что объемов неденежных сделок недостаточно, но за квартал этот недостаток снизился на 2 и 5 пунктов соответственно. Однако в начале 2003 г. недостаток достиг рекордных значений. Баланс оценок бартера (выше-ниже нормы) снизился до -8%, векселей и зачетов – до -10%. Иными словами, в российской промышленности было зарегистрировано максимальное преобладание предприятий, считающих объемы неденежных сделок недостаточными. Самая большая их нехватка имеет место в стройиндустрии, металлургии, химии и нефтехимии.

Динамика всех неденежных операций при реализации произведенной продукции может быть оценена на основе матриц сопряженности вопросов о динамике бартера и динамике вексельных и зачетных сделок[2]. Как показывают расчеты, темпы снижения объемов неденежных сделок в 2002 г. оказались одними из самых умеренных за последние три года (см. *рис. 20*). Правда, начало года было весьма обнадеживающим для промышленных предприятий. Всплеск продаж и производства осенью 2001 г. позволил предприятиям очень энергично избавляться от бартера, векселей и зачетов. Баланс суммарного неденежного спроса достиг в декабре 2001 г. -13%. Однако затем началось устойчивое замедление темпов сокращения таких сделок. В сентябре баланс вырос до –0,5%. Так медленно неденежный спрос не сокращался еще ни разу за 2000–2002 гг. Более того, в 2002 г. впервые были получены положительные балансы прогнозов суммарного неденежного спроса российских предприятий. В итоге лишь четыре месяца из

[2] Подробно этот прием описан в разделе «Конъюнктура промышленности» предыдущего годового обзора ИЭПП.

двенадцати в 2002 г. российская промышленность планировала снижение объемов неденежных сделок при реализации произведенной продукции. К концу 2002 г. в русле общего снижения реализации продукции стали увеличиваться и темпы падения суммарного неденежного спроса. Баланс января 2003 г. (-11.4%) оказался идентичен балансу января 2002 г. (-10.6%).

Рис. 20

Результаты опросов позволяют оценить взаимодействие двух видов спроса на промышленную продукцию: платежеспособного и неденежного. В этом случае строится матрица сопряженности фактических (или прогнозных) изменений платежеспособного спроса и таких же изменений неденежного. Индекс замещения рассчитывается как отношение разности наддиагональных и поддиагональных элементов к их сумме и может принимать значения в интервале от -1 до +1. Положительные значения свидетельствуют о вытеснении неденежного спроса платежеспособным, отрицательные – об обратном процессе. Чем больше абсолютные значения коэффициента, тем интенсивнее идет процесс вытеснения (см. *рис. 21*).

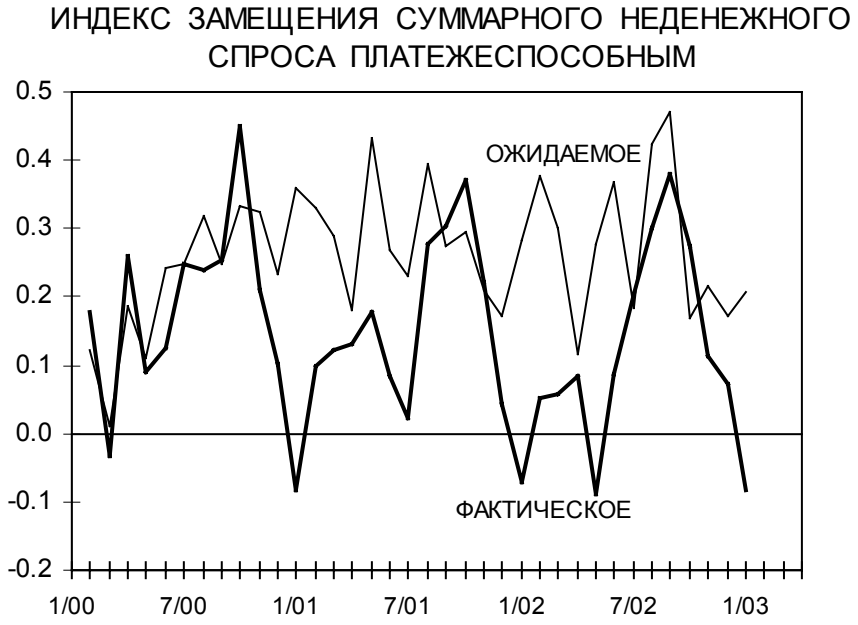


Рис. 21

Динамика индекса замещения свидетельствует, что российским предприятиям удается в целом чаще увеличивать объемы продаж за деньги при сокращении неденежных сделок. При этом каждый год (из трех, для которых возможны полные расчеты) имеет один явный максимум и два минимума. В 2002 г. пик пришелся на сентябрь, один из самых лучших месяцев, когда платежеспособный спрос рос наиболее интенсивно. Тогда же был зарегистрирован и максимум индекса замещения для прогнозов. Однако в 2002 г. были получены и два отрицательных значения индекса (в январе и мае). Сезонные спады продаж тогда оказались настолько сильными, что в промышленности фактически происходило вытеснение платежеспособного спроса неденежным. Между этими двумя точками индекс принимал положительные значения, несмотря на снижение (были получены отрицательные балансы изменений) платежеспособного спроса. То есть в промышленности все-таки преобладали предприятия, которые увеличивали продажи за деньги при снижении неденежных сделок. Правда, это преобладание было весьма незначительным – таких низких значений индекса для февраля-апреля раньше не было. После майских каникул начался резкий рост индекса замещения. За четыре месяца его значение увеличилось с -0,09 до +0,38 и почти достигло абсолютного максимума (+0,45, октябрь 2000 г.). Индекс замещения, построенный на прогнозах изменения двух видов спроса, никогда не принимал отрицательные значения. Предприятия в своих планах ни разу не предполагали использовать расширение неденежных сделок при планируемом снижении продаж за деньги.

Рассмотрим особенности отраслевых индексов замещения на примере машиностроения и пищевой промышленности (*рис. 22*). В машиностроении значения индекса практически всегда были положительными. Иными словами, гораздо чаще снижение неденежных сделок сопровождалось ростом денежных расчетов, а не наоборот. В пищевой промышленности складывалась противоположная ситуация. Там шире были распространены случаи снижения денежных продаж при одновременном росте неденежных сделок. Особенно в 2000 – начале 2001 г. Лишь в 2002 г. в пищевой промыш-

ленности значения индекса замещения стали достигать положительного уровня, сопоставимого с показателями машиностроения. Но лишь эпизодически.

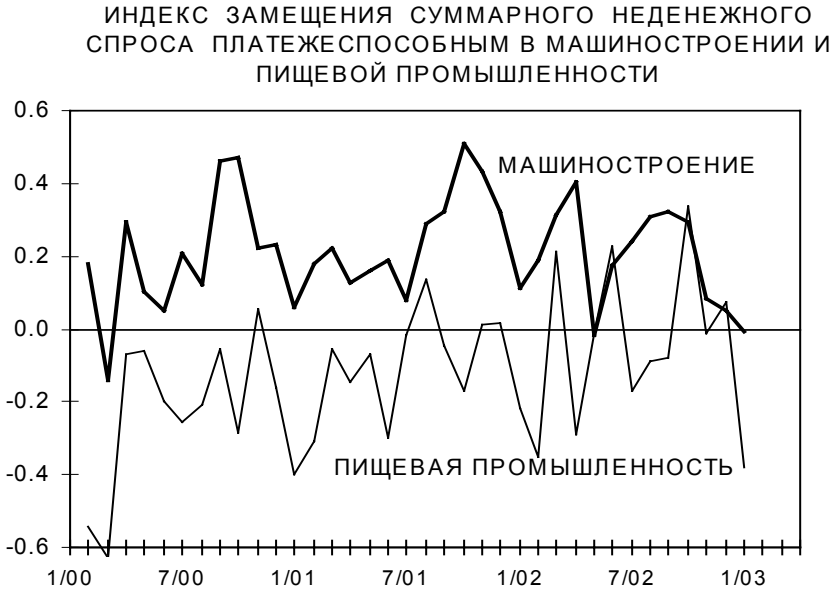


Рис. 22

Расчет отраслевых индексов замещения в целом для всего периода 2000–2002 гг. позволяет упорядочить отрасли по степени вытеснения неденежных операций продажами за деньги (*рис. 23*). Лидером по этому показателю оказалась электроэнергетика. Усилия менеджмента этой отрасли привели к тому, что основной части предприятий там удавалось увеличивать платежи живыми деньгами при одновременном снижении остальных типов расчетов, столь распространенных в отрасли несколько лет назад. Аналогичные успехи топливной отрасли и цветной металлургии объясняются, скорее всего, экспортной ориентацией. А вот значение индекса для машиностроения представляется наиболее значимым успехом процесса последефолтного роста и дебартеризации российской экономики. Группа отраслей, для которых получены положительные значения индекса замещения, могла позволить себе не только увеличивать объемы продаж за деньги, но и сокращать при этом объемы неденежных сделок без ущерба для производства. Совсем другая ситуация преобладала в отраслях с отрицательными значениями индекса. Там предприятия гораздо чаще были вынуждены увеличивать долю расчетов бартером, векселями и зачетами в ущерб денежным сделкам. Особенно тяжело приходилось в этом смысле предприятиям легкой промышленности.

СООТНОШЕНИЕ ИНДЕКСОВ ЗАМЕЩЕНИЯ В ЦЕЛОМ ЗА 2000–2002 ГГ. ПО ОТРАСЛЯМ

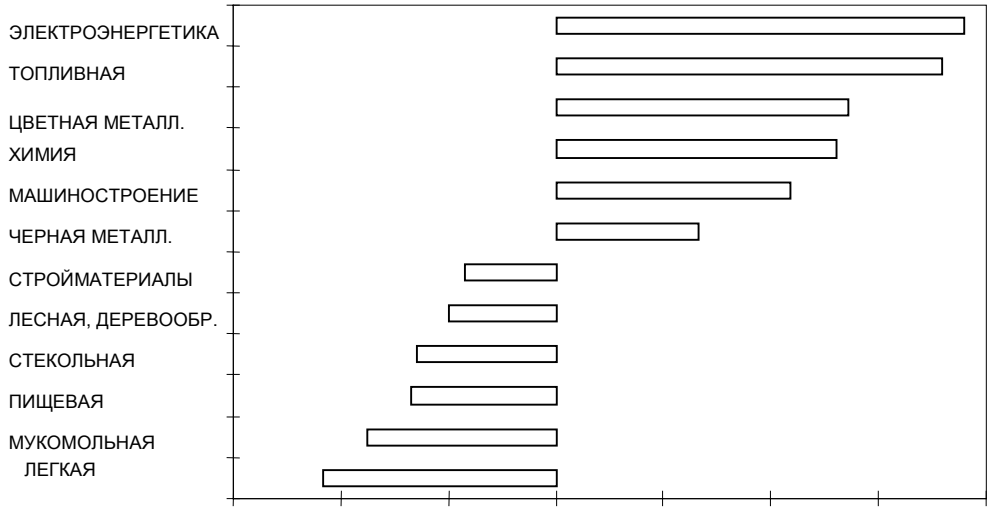


Рис. 23

Расчет индекса замещения для предприятий разных размеров продемонстрировал четкую закономерность (см. *рис. 24*). Чем меньше предприятие, тем сложнее ему увеличивать долю живых денег за счет снижения неденежных расчетов. Действительно, небольшие предприятия обладают незначительными финансовыми и материальными ресурсами, поэтому не могут себе позволить придерживать продукцию в поисках денежного покупателя. Высокая конкуренция также заставляет мелких производителей соглашаться на неденежные сделки. Совсем в другом положении находятся крупные предприятия. Они не только могут позволить себе увеличение запасов готовой продукции, но и обладают определенной монопольной властью, позволяющей им «выбивать» из покупателей живые деньги.

СООТНОШЕНИЕ ИНДЕКСОВ ЗАМЕЩЕНИЯ В ЦЕЛОМ ЗА 2000–2002 ГГ.
ПО РАЗМЕРАМ ПРЕДПРИЯТИЙ (ЧИСЛЕННОСТЬ ПЕРСОНАЛА)

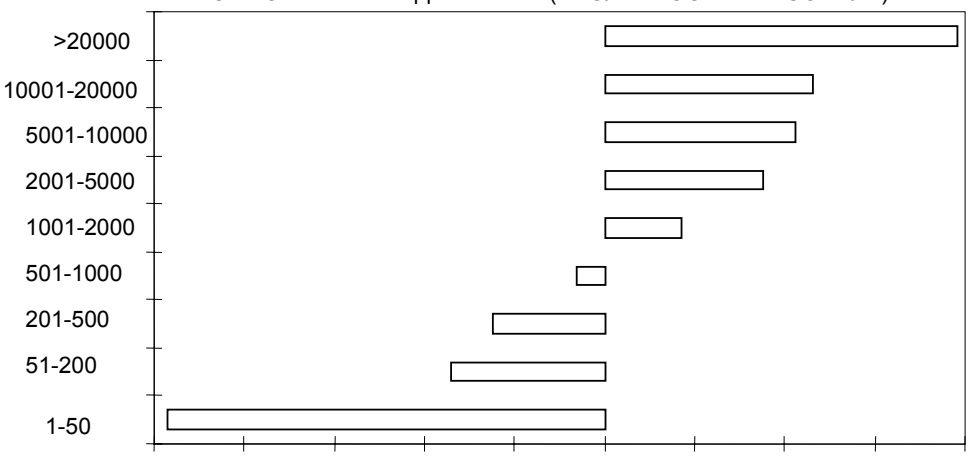


Рис. 24

Индекс замещения может быть построен на основе матрицы сопряженности фактических изменений платежеспособного спроса и планируемых изменений неденежного. В этом случае оценивается, в какой степени предприятия готовы в будущем использовать неденежные сделки для компенсации текущего снижения денежных продаж. Или – наоборот – готовы снизить объемы бартерных, вексельных и зачетных сделок в ответ на текущее увеличение продаж за деньги. Динамика такого «перекрестного» индекса схожа с динамикой обычного индекса, построенного на основе фактических изменений спросов (см. *рис. 25*). Поскольку один индекс отличается от другого только тем, что фактические изменения неденежного спроса заменены ожидаемыми изменениями, то можно сделать вывод, что формирование прогнозов неденежного спроса носит экстраполяционный характер.

Рис. 25

В качестве более простой характеристики склонности предприятий использовать неденежные расчеты для компенсации снижения платежеспособного спроса можно использовать только долю предприятий, готовых при фактическом снижении продаж за деньги увеличивать неденежные расчеты. Эта доля также вычисляется из матрицы сопряженности фактических изменений платежеспособного спроса и ожидаемых изменений бартера, векселей и зачетов. Но в отличие от предыдущего индекса замещения (компенсации), использующего и наддиагональные, и поддиагональные суммы, теперь потребуется только поддиагональная сумма; точнее – доля этой суммы в сумме всех элементов матрицы сопряженности. Поскольку в нашем распоряжении есть данные о прогнозах отдельно бартера и отдельно векселей и зачетов, а также прогнозы суммарного неденежного спроса, то можно получить долю компенсационных прогнозов каждого из перечисленных видов спроса (см. *рис. 26*).

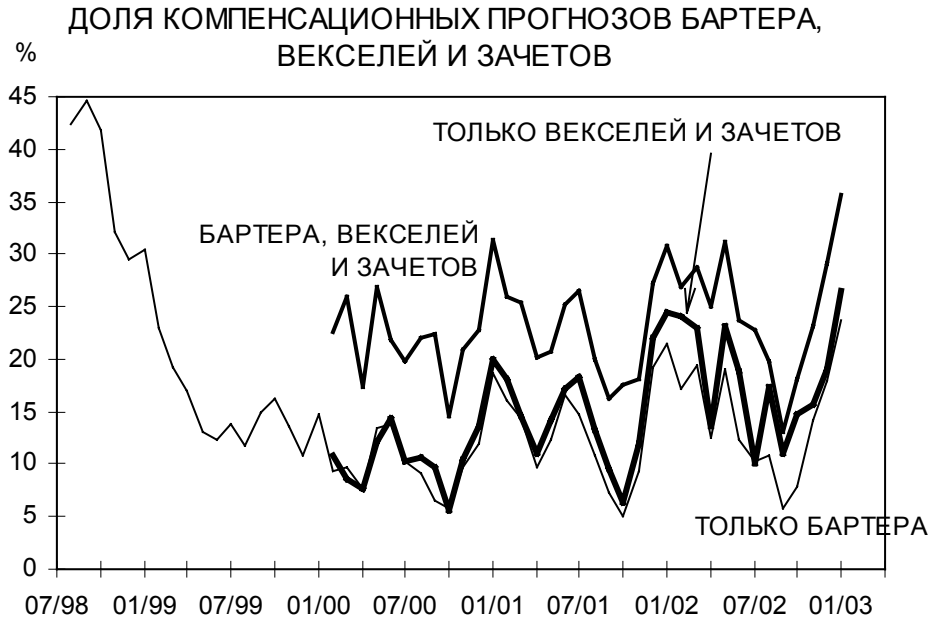


Рис. 26

Самый длинный ряд наблюдений за бартером (с августа 1998 г.) дает большой материал для анализа. После дефолта 1998 г. (с началом роста платежеспособного спроса) начинается падение доли компенсационных прогнозов бартера. К середине 1999 г. этот показатель снизился с 45% до 12%, что объясняется беспрецедентными изменениями в динамике платежеспособного спроса. К октябрю 2000 г. показатель снизился до 6%, после чего начался рост компенсационного эффекта бартерных прогнозов, связанный с первым в последефолтный период абсолютным падением продаж за деньги. В январе 2001 г. уже 19% предприятий планировали использовать бартер для компенсации снижения платежеспособного спроса. Восстановление роста продаж снизило потребность в бартере до 10% в апреле, но майский сезонный спад вновь увеличил этот показатель до 17%. Абсолютный минимум был получен в октябре 2001 г. Тогда только 5% предприятий предполагали использовать бартер для компенсации снижения продаж за деньги. Однако последовавшее затем резкое и длительное сокращение нормального денежного спроса увеличило потребность в бартере до 22%. Такого большого значения не было с февраля 1999 г. Сохранявшееся в первой половине 2002 г. абсолютное снижение спроса заставляло предприятия удерживать долю компенсационных прогнозов бартера на высоком (более 10%) уровне. Затем рост спроса позволил снизить надежды на бартер до 6%, но начавшееся в конце года замедление, а затем и абсолютное сокращение продаж за деньги вновь увеличило этот показатель. Рекорд был достигнут в январе 2003 г., когда 24% предприятий были готовы использовать прямые товарообменные операции для компенсации снижения денежных продаж.

Особенностью 2002 г. стало расхождение доли компенсационных прогнозов бартера и компенсационных прогнозов векселей и зачетов. В предыдущие годы российские промышленные предприятия отдавали примерно одинаковое предпочтение всем составляющим неденежного спроса. С января 2002 г. началось «расслоение». Предприятия ча-

ще хотели бы видеть в качестве компенсатора денежных продаж векселя и зачеты. Расхождение достигло 7%, тогда как в прежние годы оно составляло максимум 3–3,5%.

3.2.2. Развитие конкурентных отношений в российской промышленности в последефолтный период

Дискуссии по поводу конкуренции на рынках сбыта российских промышленных предприятий и ее влияния на отечественных производителей продолжают привлекать внимание аналитиков, правительственных чиновников и широкой общественности. В 2002 г. они вступили в новую фазу. Очередной импульс затихшим было после дефолта 1998 г. призывам к защите отечественных производителей дала таможенная статистика, зафиксировавшая увеличение объемов импорта прошедшего года до уровня 1998 г. Однако два обстоятельства позволяют усомниться в столь мрачных оценках. Во-первых, таможенная статистика является, наверное, одним из самых недостоверных источников экономической информации в современной России. Во-вторых, ситуация с динамикой спроса и выпуска, с денежными расчетами в российской промышленности в 2002 г. принципиально отличается от того, что наблюдалось в первой половине 1998 г. Поэтому проецирование выводов и прогнозов на основе анализа преддефолтной ситуации на 2002 г. представляется необоснованным.

Другое дело, что традиционные методы исследования конкуренции не дают достоверных данных, необходимых для регулярного и оперативного мониторинга этого важного для российской экономики явления. Вместе с тем мониторинг конкуренции, начатый ИЭПП еще в 1995 г., дает достаточно материала для прямого анализа развития конкурентной среды в российской промышленности в последние годы. Этот мониторинг основан на регулярных опросах руководителей предприятий по проблемам конкуренции. Такой подход имеет ряд существенных преимуществ[3]. Во-первых, при помощи опросов можно собирать данные по самому широкому кругу показателей, имеющих отношение к конкуренции, но не имеющих количественного выражения. Во-вторых, отпадает необходимость сбора и анализа большого объема детальной технико-экономической информации – эта проблема решается каждым опрашиваемым предприятием самостоятельно. В-третьих, только таким путем можно получать агрегированные оценки уровня конкуренции на реальных рынках сбыта промышленных предприятий. В-четвертых, только так можно получить сопоставимые оценки внутрироссийской конкуренции и конкуренции с импортом.

Наибольший интерес представляют агрегатные оценки уровня конкуренции, которые собираются по панели два раза в год. Директор (заместитель директора, глава экономического подразделения предприятия) оценивает конкуренцию на рынках сбыта своего предприятия по пятиуровневой шкале: «сильная», «умеренная», «слабая», «никакой», «сложно оценить». Всем респондентам предлагается оценить три направления конкуренции: с другими российскими предприятиями, с производителями из дальнего зарубежья, с производителями из ближнего зарубежья. Простые и очевидные для анкет вопросы открывают, тем не менее, широкие возможности анализа конкуренции.

[3] *Цухло С.В.* Оценка конкуренции в российской промышленности. Возможности опросов руководителей предприятий // Вопросы статистики, 2000. № 11.

Конкурентные рынки в российской промышленности

Опросный подход позволяет выделять среди всех рынков сбыта российских промышленных предприятий конкурентные рынки и оцененные рынки. Доля конкурентных рынков определяется как доля предприятий, которые использовали только три варианта ответов при оценке конкуренции: «сильная», «умеренная», «слабая». То есть из анализа исключаются ответы «никакой» и «сложно оценить». Если предприятие определенно выбрало два последних ответа, то на его рынках сбыта, скорее всего, уровень конкуренции столь незначителен, что оно либо определенно говорит об этом, либо вообще не задавалось таким вопросом. Доля оцененных рынков определяется как доля предприятий, которые использовали четыре варианта ответов: «сильная», «умеренная», «слабая», «никакой». В этом случае из анализа исключаются ответы «сложно оценить» и агрегатные оценки строятся только на основе определенных оценок конкуренции.

Особенно перспективным представляется анализ динамики доли конкурентных рынков сбыта в российской промышленности (см. *рис. 27*). Сразу отметим, что приведенные на графике данные ничего не говорят об уровне конкуренции, а лишь показывают долю рынков, на которых эта конкуренция имеет место.

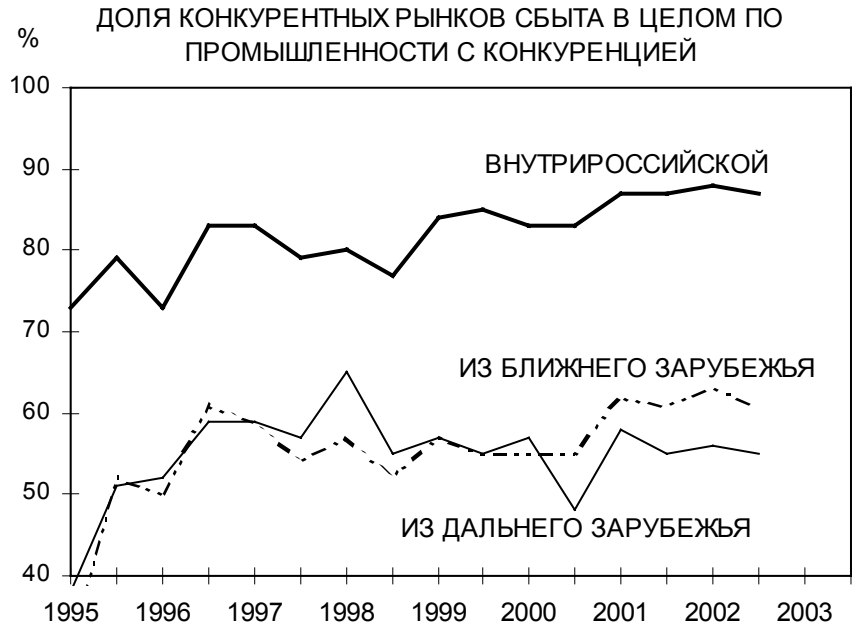


Рис. 27

Какие выводы можно сделать из анализа динамики долей конкурентных рынков в 1995–2002 гг.? Во-первых, доля конкурентных рынков во всех случаях (всех направлениях конкуренции) всегда была меньше 100%. То есть всегда были и до сих пор остаются рынки сбыта, свободные от какой бы то ни было ощутимой (различимой) предприятиями конкуренции. Меньше всего неконкурентных рынков с внутрироссийской конкуренцией приходится на промышленность строительных материалов (11%), пищевую отрасль (12%), химию и нефтехимию (14%). Минимум неконкурентных рынков с конкуренцией из дальнего зарубежья зарегистрирован в химии и нефтехимии (33%), машиностроении (41%) и легкой промышленности (42%).

Во-вторых, больше всего конкурентных рынков с внутрироссийской конкуренцией. В среднем за восемь лет мониторинга 82% предприятий считали свои рынки конкурентными. Этот показатель имеет тенденцию к повышению, самые большие значения (87–88%) были зарегистрированы в 2001 – начале 2002 г. Сейчас доля конкурентных рынков составляет в целом по российской промышленности 84%. Максимум конкурентных рынков (см. *рис. 28*) приходится в 2002 г. на легкую (97%), пищевую (95%) промышленность и стройиндустрию (94%).

Рис. 28

В-третьих, конкуренция с ближним и дальним зарубежьем отмечалась в среднем лишь на 55% рынков. Максимальная доля конкурентных рынков с конкуренцией из дальнего зарубежья (65%) была получена в первой половине 1998 г. Затем этот показатель упал до 55–58% и, если не считать провала во второй половине 2000 г., оставался на этом уровне весь последефолтный период. Таким образом, доля рынков, на которых российские предприятия конкурировали с производителями из дальнего зарубежья, в 2002 г. была сопоставима с периодом 1996–1998 гг. и не претерпела изменений по сравнению с первыми последефолтными годами. Иными словами, импорт не увеличил свое *конкурирующее* присутствие на рынках сбыта российских промышленных предприятий. Поэтому говорить о том, что импорт опять «давит» отечественных производителей, представляется нам необоснованным. Более того, по оценкам самих предприятий, конкурирующее присутствие импорта на рынках сбыта большинства отраслей оставалось невысоким и/или снизилось во второй половине 2002 г. (см. *рис. 29*). В целом за 2002 г. больше всего конкурентных рынков с иностранной конкуренцией было в легкой промышленности (70%), химии и нефтехимии (65%) и машиностроении (65%).

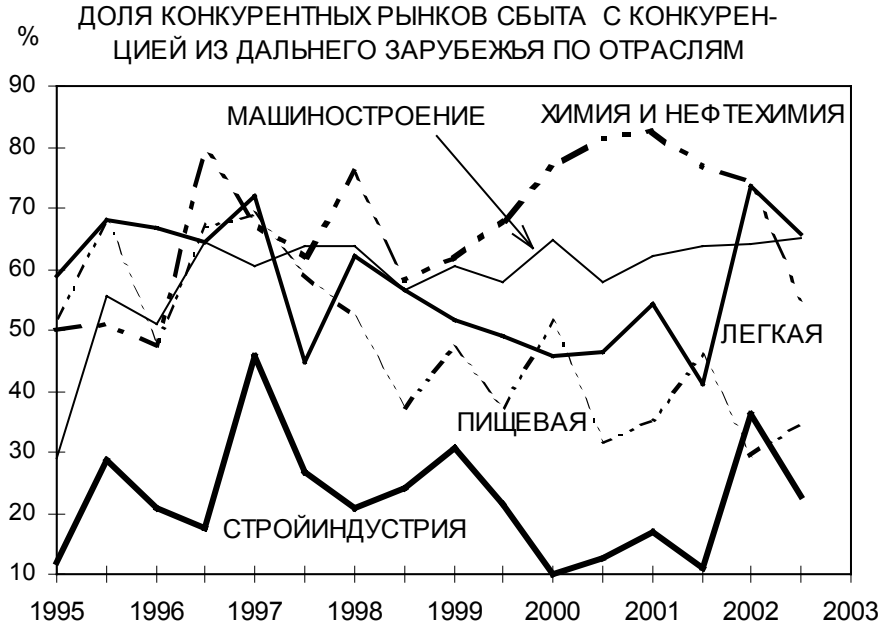


Рис. 29

В-четвертых, доля конкурентных рынков с конкуренцией из ближнего зарубежья после дефолта 1998 г. определенно выросла и составила в 2002 г. 62%. С 2000 г. этот показатель был устойчиво выше доли конкурентных рынков с конкуренцией из дальнего зарубежья. Больше всего конкурентных рынков с конкуренцией из ближнего зарубежья (см. *рис. 30*) было в 2002 г. в химии и нефтехимии (74%), легкой промышленности (74%) и машиностроении (68%).

Рис. 30

Динамика уровня конкуренции на всех рынках сбыта

На всех рынках сбыта российские промышленные предприятия более сильную (интенсивную) конкуренцию испытывали и испытывают до настоящего времени со стороны других российских предприятий (см. *рис. 31*). Никогда внутрироссийская конкуренция на всех рынках сбыта не была слабее конкуренции с импортом. Более того, эти два вида конкуренции существенно различались. Суммарные оценки конкуренции с производителями из дальнего зарубежья практически всегда оказывались чуть ниже уровня «слабая», тогда как оценки внутрироссийской конкуренции все ближе подходят к уровню «умеренная».

Рис. 31

Максимальное расхождение оценок было зарегистрировано во второй половине 2000 г. и составило 0,96 пункта. В 2002 г. превышение внутрироссийской конкуренции равно 0,89 пункта[4]. Абсолютный максимум внутрироссийской конкуренции был зарегистрирован в первой половине 2002 г, конкуренции с импортом – в первой половине 1998 г. В последефолтный период интенсивность конкуренции с импортом колебалась в очень узком интервале: от 2,68 до 2,98[5]. А если исключить «провал» второй половины 2000 г., то интервал сужается до 0,13 пункта. В то же время внутрироссийская конкуренция за последефолтный период претерпела более существенные изменения. Ее оценки выросли с 3,42 до 3,91 пункта. Таким образом, рост импорта не оказал практически никакого влияния на уровень конкуренции с импортом в целом на всех рынках сбыта российских промышленных предприятий.

[4] Один пункт равен разнице между двумя делениями используемой для оценки конкуренции шкалы «сильная», «умеренная», «слабая», «никакой», «сложно оценить».

[5] Значение 2 соответствует оценке «никакой», 3 – «слабая», 4 – «умеренная».

Аналогичная ситуация складывалась и во всех отраслях российской промышленности. Во-первых, везде опросы зарегистрировали в последефолтный период рост внутрироссийской конкуренции. Максимальные значения были получены во второй половине 2002 г. в химии и нефтехимии (4,40) и пищевой промышленности (4,38). Во-вторых, в большинстве отраслей в последефолтный период преобладали оценки внутрироссийской конкуренции чуть ниже уровня «умеренная» (см. *рис. 32*). Такое положение дел вряд ли должно устраивать МАП РФ. В-третьих, самая слабая конкуренция была и остается в машиностроении. Эта отрасль имела наиболее низкие оценки внутрироссийской конкуренции как для всего периода мониторинга (1995–2002 гг.), так и для последнего года. Высокий монополизм, сформированный еще в советские годы, сохранился, вероятно, здесь в наибольшей степени.

Рис. 32

Отраслевые оценки конкуренции с производителями из дальнего зарубежья свидетельствуют, что отрасли российской промышленности получили разный по величине и продолжительности выигрыш от дефолта 1998 г. (см. *рис. 33*). Самый большой и наиболее «долгоиграющий приз» достался пищевой промышленности. До дефолта средняя оценка конкуренции составляла в этой отрасли 3,09, после дефолта – 2,36, таким образом перепад средних уровней составил 0,73. На втором месте по величине перепада находится лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность (0,70). Самый маленький положительный перепад (то есть снижение суммарных последефолтных оценок) был получен в химии и нефтехимии (0,03). А вот в машиностроении «перепад» (выигрыш от дефолта) оказался отрицательным, то есть средние оценки последефолтной конкуренции с импортом были выше средних преддефолтных на 0,11. Более того, в 2002 г. в машиностроении оценки конкуренции составили 3,23 и 3,20. Таких высоких уровней конкуренции с импортом в этой отрасли не регистрировалось ни разу с 1995 г.

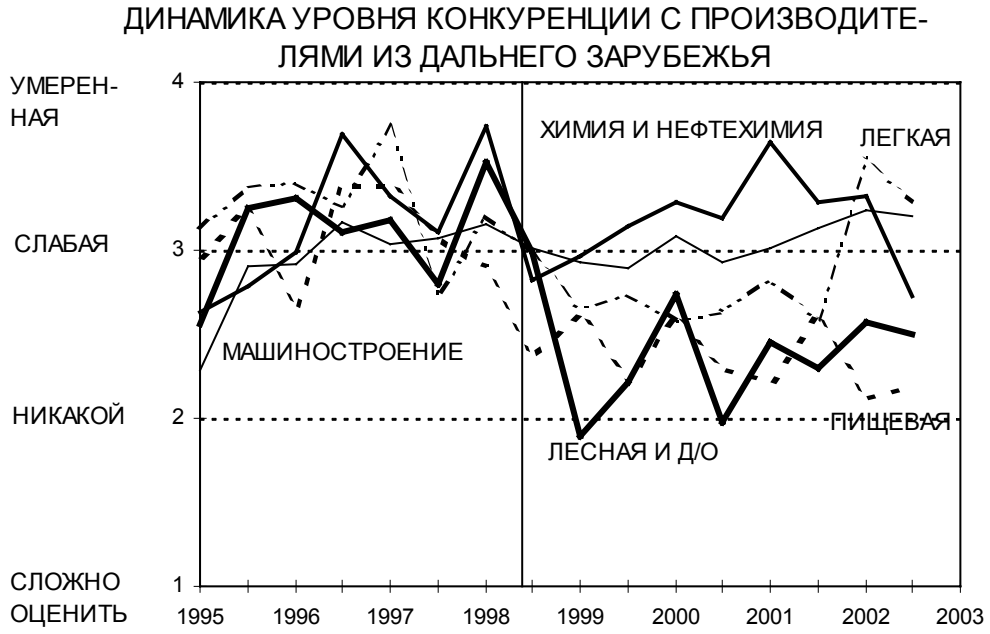


Рис. 33

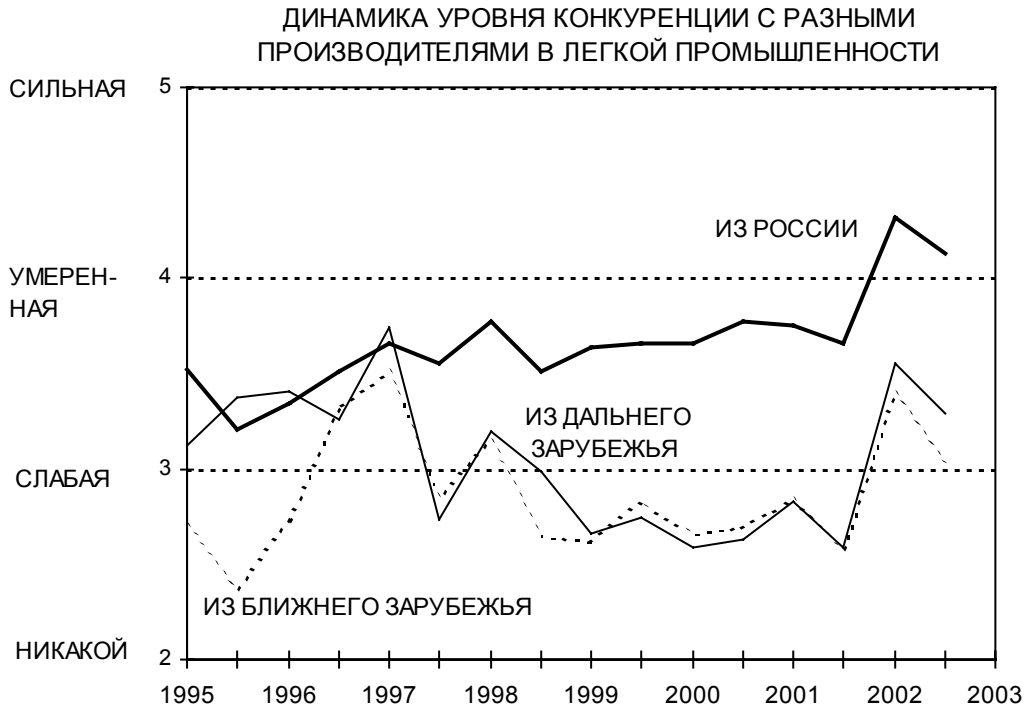


Рис. 34

Особых комментариев требует конкурентная среда в легкой промышленности. Если рассматривать все рынки сбыта, то эта отрасль оказалась единственной, где оценки конкуренции с производителями из дальнего зарубежья были сопоставимы с оценками внутрироссийской конкуренции. Но только в 1995–1997 гг. Затем уровень конкуренции с импортом снизился ниже оценок «слабая» и сохранялся таковым до начала

2002 г., тогда как уровень внутрироссийской конкуренции находился примерно посередине между оценками «слабая» и «умеренная». В истекшем году предприятия легкой промышленности ощутили резкий рост как внутрироссийской конкуренции, так и конкуренции с импортом. Внутрироссийская конкуренция выросла с 3,65 до 4,32, впервые за все время мониторинга превысив уровень «умеренно». Рост конкуренции с импортом составил почти целый пункт (с 2,58 до 3,55), вернувшись к уровню 1995–1996 гг. Но явное превосходство внутрироссийской конкуренции все же сохранилось (см. *рис. 34*).

Остановимся теперь более подробно на развитии конкурентной среды в пищевой отрасли. Если легкая промышленность традиционно считается наиболее пострадавшей от импорта, то положение в пищевой отрасли, наоборот, оценивается как наиболее благополучное с точки зрения позиций в конкурентной борьбе с зарубежными производителями. И результаты опросов подтверждают это (см. *рис. 35*).

Во-первых, динамика оценок конкуренции с импортом имела в этой отрасли понижающий тренд. Если в 1996–1997 гг. суммарные оценки этой конкуренции на всех рынках сбыта находились примерно посередине между уровнями «слабая» и «умеренная», то в последнее время конкуренция с импортом оценивалась скорее как «никакая». Причем, снижение интенсивности конкуренции с импортом началось еще во второй половине 1997 г., перед дефолтом конкуренция воспринималась предприятиями в среднем как «слабая». В результате дефолта (за полгода между апрелем и октябрем 1998 г.) индекс конкуренции с импортом снизился на 0,54 пункта, что было не самым большим снижением конкуренции в отрасли. В конце 2001 – начале 2002 г. этот показатель потерял еще 0,48 пункта и был сейчас самым низким в российской обрабатывающей промышленности. Аналогичные тенденции наблюдались и в конкуренции с производителями из ближнего зарубежья.

ДИНАМИКА УРОВНЯ КОНКУРЕНЦИИ С РАЗНЫМИ ПРОИЗВОДИТЕЛЯМИ В ПИЩЕВОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

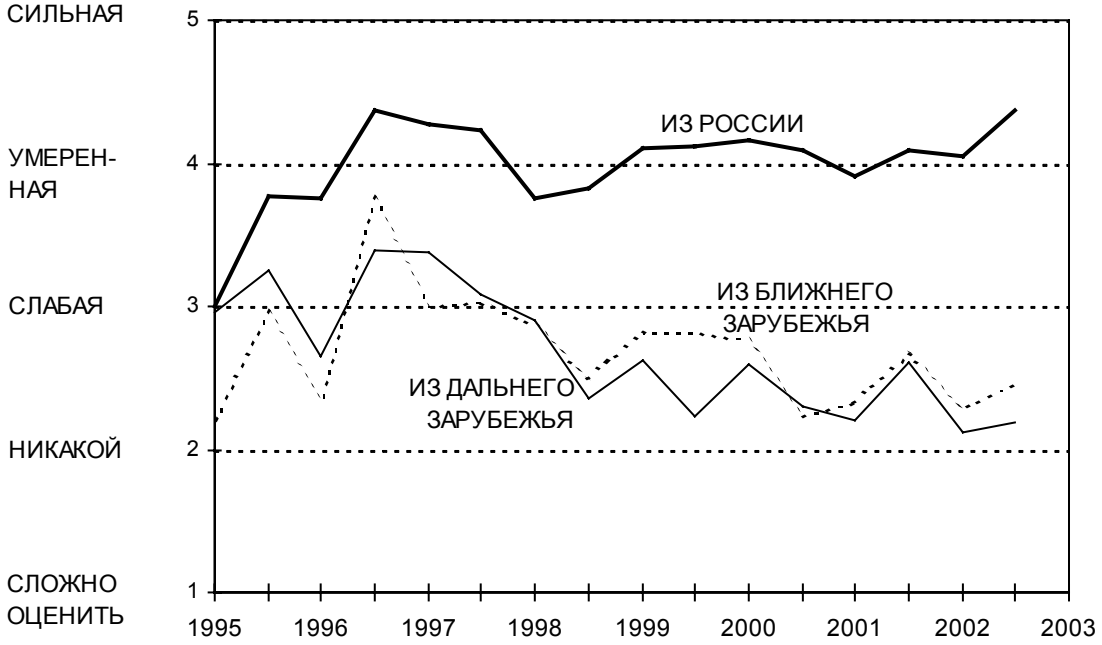


Рис. 35

Во-вторых, основным «фронтом» конкурентной борьбы для пищевых предприятий был внутренний, то есть с другими российскими производителями. Почти всегда оценки этой конкуренции колебались около уровня «умеренная». Преддефолтная оценка внутрироссийской конкуренции (3,75) была самой низкой для 1996–2002 гг. С первого замера конкуренции после дефолта оценки практически не опускались ниже уровня «умеренная». А в октябре 2002 г. был зарегистрирован абсолютный максимум для отрасли – 4,38, являющийся и абсолютным максимумом всех отраслей. Среднее превышение оценок внутрироссийской конкуренции над оценками конкуренции с импортом для 1995–2002 гг. в пищевой промышленности составило 1,31 пункта. Большая величина имеет место только в промышленности строительных материалов, находящейся в силу естественных причин в более защищенном от импорта положении. А во второй половине 2002 г. отрыв внутрироссийской конкуренции от конкуренции с импортом в пищевой промышленности достиг отраслевого максимума (2,18 пункта).

Динамика уровня конкуренции на конкурентных рынках сбыта

При расчетах агрегатных оценок конкуренции на конкурентных рынках используются только ответы «сильная», «умеренная» и «слабая». Это сокращает число обрабатываемых наблюдений, но делает, на наш взгляд, анализ конкуренций разных направлений более сопоставимым. Действительно, при оценке конкуренции с производителями из дальнего зарубежья доля ответов «сложно оценить» составляла в среднем за восемь лет мониторинга 25%, при оценке внутрироссийской конкуренции – 7%. В агрегатный уровень конкуренции эти ответы вносят минимальный вклад, так как им присваивается единичный вес. В результате оценки конкуренции с импортом обязаны быть ниже оценок внутрироссийской конкуренции. Это, конечно, отражает реальную ситуацию на рынках сбыта российских предприятий, но делает результаты расчетов немного несопоставимыми. Переход же к анализу конкуренции только на конкурентных рынках решает эту проблему. Но создает другую: при расчетах агрегатного уровня конкуренции с производителями из дальнего зарубежья из расчетов изымается в среднем 45% наблюдений, внутрироссийской – 19%. Однако в результате мы выходим на рынки, где конкуренция явно отлична от нуля, и есть все основания говорить о ней в терминах «сильная» – «слабая».

На конкурентных рынках всех отраслей российской промышленности до дефолта 1998 г. конкуренция с импортом превосходила внутрироссийскую конкуренцию, но не намного. Если среднее значение индекса внутрироссийской конкуренции в 1995 – начале 1998 г. составляло 3,98 (то есть почти точно соответствовало уровню «умеренная»), то конкуренция с импортом оценивалась значением 4,19. Выравнивание уровней конкуренций произошло лишь во второй половине 1999 г. Причем, за счет снижения конкуренции с производителями из дальнего зарубежья. Внутрироссийская конкуренция оставалась на прежнем уровне («умеренная») до второй половины 2000 г. С начала 2001 г. начался синхронный рост обоих видов конкуренции (см. *рис. 36*). В течение 2002 г. эти виды конкуренции были одинаковы и не изменялись.

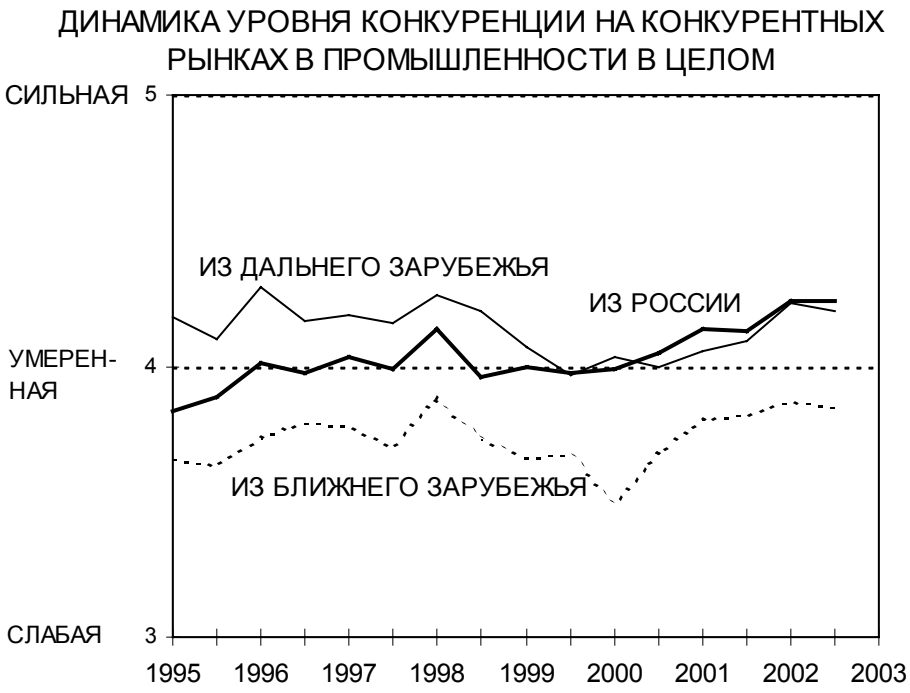


Рис. 36

Рассмотрим теперь отраслевые особенности развития конкуренции на конкурентных рынках. Анализ результатов опросов и расчет агрегатных индексов конкуренции позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, до дефолта обрабатывающие отрасли на конкурентных рынках испытывали более сильную конкуренцию со стороны производителей из дальнего зарубежья. Исключением была пищевая промышленность. Там внутрироссийская конкуренция превосходила конкуренцию с импортом еще до дефолта – с 1996 г., в среднем – на 0,18 пункта.

Во-вторых, дефолт в большинстве случаев привел к явному снижению уровня конкуренции с импортом. Самое большое снижение уровня конкуренции с импортом произошло в промышленности строительных материалов. Если сравнивать преддефолтный максимум с минимумом первых последефолтных замеров, то эта величина составила в стройиндустрии 1,55 пункта, в пищевой промышленности – 1 пункт, в химии и нефтехимии – 0,84 пункта. Меньше всего конкуренция снизилась в машиностроении – на 0,34 пункта.

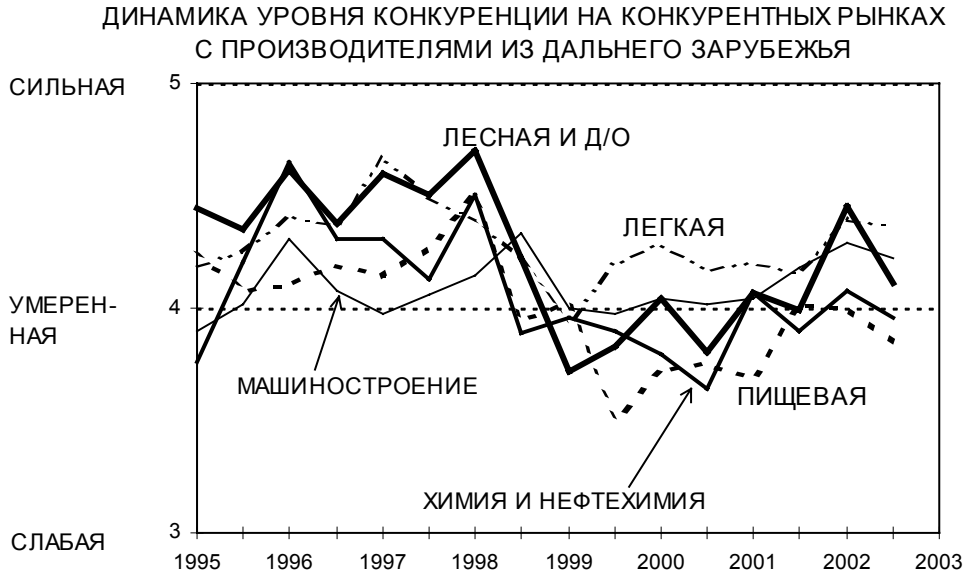


Рис. 37

В-третьих, дефолт имел разные последствия с точки зрения выравнивания остроты рассматриваемых направлений конкуренции. В химии и нефтехимии, а также в пищевой промышленности уровень конкуренции с импортом в результате дефолта стал явно ниже уровня внутрироссийской конкуренции, и это соотношение сохранилось вплоть до конца 2002 г. В деревообрабатывающей и легкой отраслях уровни конкуренций выровнялись. В машиностроении превосходство конкуренции с импортом сохранилось, уменьшилась лишь его величина. Если до дефолта интенсивность конкуренции с импортом в машиностроении была в среднем выше внутрироссийской конкуренции на 0,16 пункта, то после дефолта – на 0,13. Последний замер (в октябре 2002 г.) показал, что машиностроительные заводы стали одинаково оценивать интенсивность двух направлений конкуренции. При этом интенсивность внутрироссийской конкуренции достигла абсолютного максимума.

Своеобразной была динамика соотношения уровней конкуренций в промышленности строительных материалов. До дефолта (1996–1998 гг.) конкуренция с импортом на конкурентных рынках была очень высокой. В апреле 1998 г. индекс достиг 4,77 пункта, что является абсолютным рекордом. К апрелю 2000 г. он упал до 3,22. При этом внутрироссийская конкуренция практически не менялась (см. *рис. 21*). В течение следующих двух лет конкуренция с импортом возросла почти до прежних преддефолтных значений (4,37 в апреле 2002 г.), после чего опять наступил небольшой спад. Как видно из графика, после дефолта 1998 г. предприятия этой отрасли единственный раз сочли конкуренцию с импортом выше внутрироссийской – в начале 2002 г. И это не было случайным «выбросом».

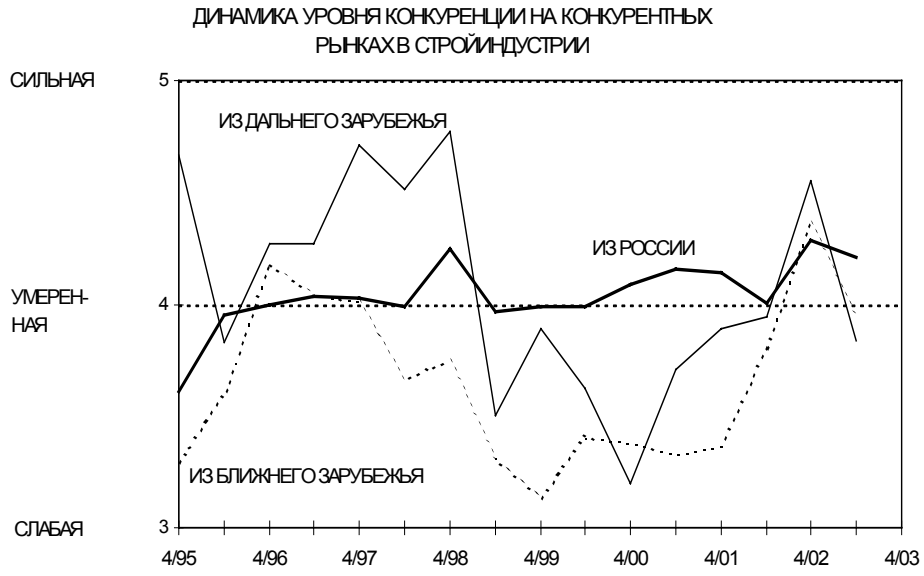


Рис. 38

Таким образом, к концу 2002 г., когда импорт, казалось, должен был опять угнетать отечественную промышленность, более высокий уровень конкуренции с импортом отмечлся (причем самими предприятиями!) только в легкой промышленности. И это превышение было крайне незначительно (0,09). В машиностроительной, лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной отраслях предприятия одинаково оценивали интенсивность двух направлений конкуренции. А в химии, нефтехимии, стройиндустрии и пищевой промышленности уровень внутрироссийской конкуренции был сильнее конкуренции с импортом.

Анализ суммарной конкуренции (внутрироссийская + с дальним зарубежьем + с ближним зарубежьем) показывает, что отрасли обрабатывающей промышленности имели в целом схожую динамику конкуренции на своих конкурентных рынках (см. *рис. 39*). Во-первых, к дефолту уровень конкуренции в большинстве отраслей достигал максимальных значений. Максимум был зарегистрирован в пищевой промышленности (4,49 пункта – то есть середина между уровнями «сильная» и «умеренная»). На втором месте находилась лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность (4,36). Эти две отрасли имели и самые высокие уровни конкуренции за весь преддефолтный период (по 4,18). Самая низкая конкуренция в апреле 1998 г. и в целом в 1995–1998 гг. была зарегистрирована в машиностроении. Абсолютные значения индекса суммарной конкуренции в этой отрасли до 2002 г. не превышали уровень «умеренная».

Во-вторых, дефолт, приводит к явному снижению конкуренции во всех отраслях промышленности. Самый большой «сброс» за полгода между апрелем и октябрем 1998 г. произошел в промышленности строительных материалов (на 0,46). Полученное значение индекса конкуренции оказалось и абсолютным последефолтным минимумом для всех отраслей. Совсем не было снижения конкуренции в этот период в машиностроении. Лишь в 1999 г. машиностроительные предприятия ощутили снижение конкуренции, которое оказалось очень незначительным по величине. Самый большой «приз» от дефолта достался лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промыш-

ленности (0,20). Под «призом» мы понимаем положительную разность между средними значениями суммарной конкуренции до и после дефолта 1998 г. Выигрыш других отраслей был гораздо меньше, и в некоторых случаях почти не отличался от нуля. Проигрыш был получен только для машиностроения (-0,06 пункта суммарной конкуренции). Под проигрышем понимается отрицательная разность средних уровней суммарной конкуренции до и после дефолта.

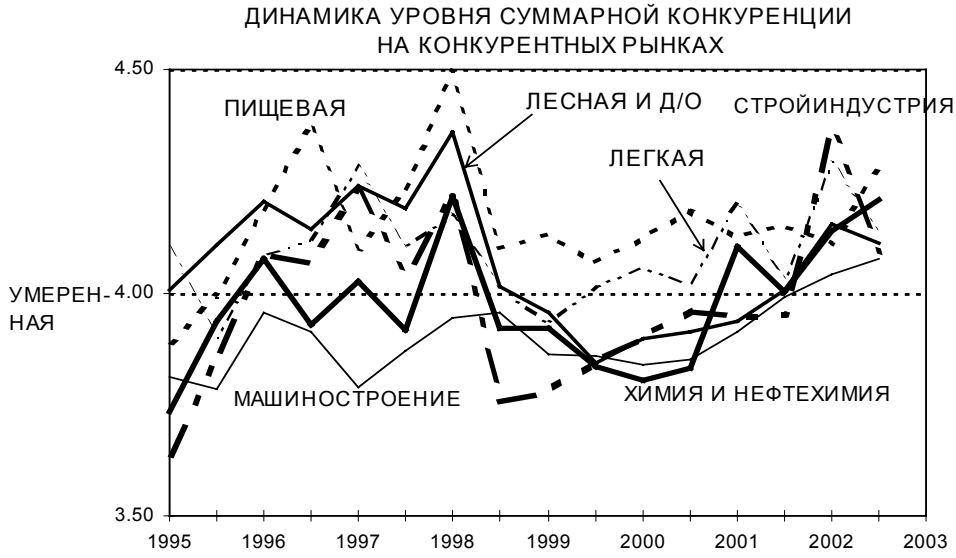


Рис. 39

В-третьих, в 2000–2001 гг. начался рост суммарной конкуренции, которая достигла последефолтного максимума в первой половине 2002 г. В целом по промышленности и в ряде отраслей последефолтный максимум оказался выше преддефолтного. Конкуренция вновь приобрела прежний накал. Правда, во второй половине 2002 г. конкуренция немного ослабла.

3.2.3. Соотношение конкуренций на микроуровне

Постоянные призывы к защите отечественного производителя от импорта создают впечатление, что конкуренция с импортом является самой сильной на рынках сбыта российских предприятий. Традиционная статистика не может предоставить аргументов для ответа на очевидный и актуальный вопрос: какая конкуренция выше – внутрироссийская или конкуренция с импортом. Возможный расчет статистических показателей по каждому виду конкуренции не позволяет сравнивать их уровни, поскольку полученные результаты (если их удастся рассчитать) будут измерены в разных шкалах. Между тем опросный подход к мониторингу конкуренции дает возможность получить наиболее обоснованный и наименее уязвимый для критики ответ на этот вопрос.

Исследование соотношения двух основных направлений конкуренции на микроуровне основывается на анализе матрицы сопряженности оценок внутрироссийской конкуренции и конкуренции с дальним зарубежьем. Сумма диагональных элементов матрицы показывает долю предприятий, которые одинаково оценивают конкуренцию со стороны обеих групп товаров. Наддиагональная сумма представляет долю предприятий, которые испытывают более сильную конкуренцию со стороны других российских

производителей, чем со стороны импорта. Поддиагональная сумма – долю предприятий, у которых конкуренция с товарами из дальнего зарубежья превосходит конкуренцию с российскими. Предложенные показатели могут быть рассчитаны для всех рынков (используется весь интервал оценок), для оцененных рынков (исключаются оценки «сложно оценить») и для конкурентных рынков (используются оценки «высокая – умеренная – слабая»). При этом надо иметь в виду, что рынки будут оцененными или конкурентными сразу в двух направлениях. Анализ матриц сопряженности позволяет получить только ответ на вопрос, какая конкуренция сильнее, и не затрагивает проблему измерения абсолютных уровней конкуренции.

Рассмотрим сначала все рынки сбыта российских промышленных предприятий. В этом случае матрицы сопряженности строятся на основе всех пяти категорий ответов на вопрос об уровне конкуренции: «высокая», «умеренная», «слабая», «никакой», «сложно оценить». Динамика соотношения двух направлений конкуренции на всех рынках свидетельствует о более высоком уровне внутрироссийской конкуренции (см. *рис. 40*). Доля предприятий, которые оценивали внутрироссийскую конкуренцию выше, не опускалась ниже 40%; максимум, зарегистрированный во второй половине 2000 г., составил 56%. В 2002 г. в среднем 53% предприятий считали, что внутрироссийская конкуренция выше конкуренции с импортом. Доля предприятий, имевших обратное соотношение оценок, не превышала за все время мониторинга 33%. Минимум (18%) был получен во второй половине 2000 г. Среднее значение показателя в 2002 г. составило 20%, что является минимальным среднегодовым значением. Одинаковые оценки двух направлений конкуренции регистрировались максимум у 36% предприятий во второй половине 1996 г., к 2002 г. доля таких производителей снизилась до 25%. Таким образом, на всей совокупности рынков сбыта российских промышленных предприятий конкуренция с импортом в явном большинстве случаев была ниже внутрироссийской конкуренции.

Рис. 40

Предприятия всех обследованных отраслей также считали, что на всей совокупности их рынков внутрироссийская конкуренция выше конкуренции с дальним зарубежьем. Единственным исключением стала легкая промышленность, директора предприятий которой в конце 1995 – начале 1997 г. давали более высокие оценки конкуренции с импортом. Но и в этой отрасли с октября 1997 г. ситуация на всех рынках сбыта стала типичной: доля предприятий, считавших внутрироссийскую конкуренцию более сильной, возросла (почти до 50%) и стала существенно преобладать над обратными оценками (см. *рис. 41*). Последствия дефолта проявились на рынках сбыта предприятий легкой промышленности в начале 1999 г., тогда доля предприятий, дающих более высокие оценки конкуренции с импортом, сократилась с 30% до 15%, а доля одинаковых оценок возросла до 34%. Производителям стало легче конкурировать с импортом. К началу 2000 г. доля равных оценок конкуренции снизилась почти до минимума (21%), но не за счет роста конкуренции с импортом, а за счет увеличения доли рынков с более высокой внутрироссийской конкуренцией, которая достигла максимума (57%). Таким образом, основная тяжесть конкурентной борьбы в легкой промышленности в 1998–2001 гг. перемещалась на «внутренний» фронт. Заметим, что начало этому процессу было положено еще во второй половине 1997 г. Но в 2002 г. ситуация опять стала меняться. Доля рынков с более высокой конкуренцией с импортом возросла сначала до 22%, а к концу года – до 29% и в результате вышла на преддефолтный уровень. Рост таких рынков происходил за счет сокращения двух других категорий рынков (с равной конкуренцией и более высокой внутрироссийской конкуренцией).

Рис. 41

Традиционно иначе характеризуется конкуренция в пищевой промышленности. До дефолта 1998 г. там уже преобладали предприятия, на рынках которых внутрироссийская конкуренция была выше. Преддефолтный максимум показателя был зарегист-

рирован в первой половине 1997 г. и составил 65%, затем произошло его снижение до 39% за счет роста доли рынков с одинаковой конкуренцией (см. *рис. 42*). Доля рынков с более высокой конкуренцией с импортом в 1995–1998 гг. оставалась на одном и невысоком уровне (16–18%). Дефолт снизил значение этого показателя почти до нуля и увеличил долю рынков с более высокой внутрироссийской конкуренцией до 70–80%. Истекший год еще больше укрепил позиции российских пищевых предприятий. Доля рынков с одинаковой конкуренцией снизилась с 26% до 9%, что является абсолютным минимумом. И лишь на 4% рынков российские предприятия испытывали более сильную конкуренцию со стороны импорта, чем со стороны других российских предприятий.

Рис. 42

Описанные выше соотношения были рассчитаны для всех категорий ответов, в том числе – с использованием ответов «сложно оценить». Таким образом, были учтены все рынки российских промышленных предприятий, в том числе и те, на которых проблема конкуренции в силу самых разных причин даже не возникает перед российскими предприятиями. Сужение расчетов и анализа до категории «оцененных» рынков позволит получить оценки конкуренции на таких рынках, где предприятия могут дать определенный ответ. При этом надо иметь в виду, что будут учитываться ответы предприятий, которые определенно оценили и ту, и другую конкуренцию. В этом случае динамика соотношений выглядит иначе (см. *рис. 43*). До дефолта в среднем доли рынков с преобладанием того или иного вида конкуренции совпадали. Но динамика показателей, как видно из рисунка, была различной. Если доля рынков с более сильной внутрироссийской конкуренцией была скорее стабильна, то доля рынков с более высокой импортной конкуренцией с октября 1996 г. по октябрь 1998 г. увеличилась с 27% до 38%. Она превосходила долю рынков с преобладанием внутрироссийской конкуренцией в 1997–1998 гг. С начала 1999 г. началось принципиальное изменение в соотношении рынков. Доля рынков с преобладанием «импортной» конкуренции снизилась до 25%, тогда как рынки с обратным соотношением конкуренций достигли 43–45%.

Рис. 43

Отраслевые соотношения конкуренций на оцененных рынках различаются очень сильно. Например, для машиностроительных заводов очень сложным оказался период с октября 1997 г. по октябрь 1998 г. Около 45% предприятий считали тогда, что конкуренция с импортными изделиями сильнее внутрироссийской конкуренции. До апреля 1997 г. доля такого соотношения оценок находилась в интервале 30–35% и в целом совпадала с долей обратных оценок. И лишь к первому полугодию 1999 г. в машиностроении ситуация выровнялась (см. *рис. 44*). Равное количество рынков с преобладанием того или иного вида конкуренции сохранялось в машиностроении до конца 2000 г., затем стали преобладать рынки с более высоким уровнем внутрироссийской конкуренции. В конце 2001 г. опять наступил паритет, сохранившийся и в 2002 г. А в конце 2002 г. резко возросла доля рынков, на которых уровни конкуренций совпадали.

Рис. 44

В легкой промышленности более высокий уровень оценок конкуренции с импортом на уровне предприятий имел место с 1995 по 1998 г. В конце 1996 –- начале 1997 гг. около 60% производителей считали, что уровень внутрироссийской конкуренции уступает конкуренции с импортом (см. *рис. 45*). Такого большого преобладания не регистрировалось больше ни в одной из отраслей. Но уже в начале 1998 г. ситуация начала меняться. А в первом полугодии 1999 г. картина стала противоположной: доля предприятий, испытывающих более высокую конкуренцию с импортом, упала до 20%, а превышение внутрироссийской конкуренции было зарегистрировано у 40%. Но уже к концу 1999 г. доли ответов выровнялись и одновременно вышли в первом полугодии 2000 г. на уровень 40%. С конца 2000 г. и до начала 2002 г. в отрасли преобладали более высокие оценки внутренней конкуренции. Самое большое преобладание было зарегистрировано в конце 2001 г. Тогда 59% предприятий считали, что внутренняя конкуренция выше внешней. В 2002 г. рассматриваемые доли предприятий опять выровнялись на уровне 35%. Заметим, что смогли определенно оценить и ту, и другую конкуренцию в легкой промышленности 60–70% предприятий, на рынках сбыта остальных хотя бы одна (в первую очередь – с импортом) конкуренция отсутствует. До октября 1998 г. доля ответов «сложно оценить» при оценке конкуренции с импортом колебалась в легкой промышленности в интервале 20–27%, в 1999 г возросла до 34%, а в 2000 г. – до 46%. Импорт явно уходил с рынков сбыта российских предприятий легкой промышленности. Однако затем наметилась обратная тенденция, и доля ответов «сложно оценить» постепенно снизилась до 22%.

Рис. 45

Предприятия пищевой промышленности, работающие на оцененных рынках, чувствовали себя гораздо увереннее. Внутрироссийская конкуренция всегда оценивалась ими как более сильная, чем зарубежная (см. *рис. 46*). Правда, к апрелю 1998 г. преобладание предприятий, более высоко оценивающих остроту внутрироссийской конкуренции, упало до 32% и вплотную приблизилось к доле предприятий, считающих, что конкуренция с импортом на их рынках сбыта выше. Но финансовый кризис 1998 г. существенно облегчил российским пищевым предприятиям конкуренцию с импортом.

Доля производителей, конкурирующих с импортом сильнее, чем с внутренними производителями, сразу упала до 4%, а в октябре 1999 г. снизилась до 1%. Затем, правда, этот показатель возрос и составил в 2001 г. 10%, а в 2002 г. – 6%. При этом доля одинаковых оценок этих двух видов конкуренции не превышала, как правило, 40%, а в октябре 2002 г. опустилась до 12%.

Рис. 46

Еще больше изменится динамика соотношения двух направлений конкуренции на рынках, где явно существуют (отличная от нуля) и внутрироссийская конкуренция, и конкуренция с товарами из дальнего зарубежья (см. *рис. 47*). То есть теперь опять будет рассматриваться группа предприятий, которые выбирали ответы из интервала «сильная», «умеренная», «слабая». Ответы «никакой» и «сложно оценить» исключаются из анализа. Сужение интервала оценок выводит нас на специфические рынки. Во-первых, это конкурентные рынки, так как хотя и небольшая степень конкуренции, но все-таки имеется. Во-вторых, на этих рынках конкурируют и российские производители, и зарубежные производители. Второе условие представляется нам особенно важным, так как позволяют отсечь такие группы товаров и такие рынки, на которых российские и зарубежные производители непосредственно не конкурируют.

Рис. 47

На таких специфических (в двух описанных выше смыслах) рынках внутрироссийская конкуренция до дефолта заметно уступала конкуренции с зарубежными производителями. В 1999 – начале 2000 г. преобладание зарубежной конкуренции сократилось, но не исчезло. Лишь в конце 2001 г. на рассматриваемых рынках уровень внутрироссийской конкуренции стал выше. Как видно из рисунка, кризис 1998 г. не сильно укрепил позиции российских производителей, прямо конкурирующих с импортными товарами. Если до дефолта конкуренция с импортом была в среднем выше на рынках сбыта 37% предприятий, то после дефолта – 32%. Преобладание же внутрироссийской конкуренции за этот период выросло на 10 пунктов: с 24 до 34%. Таким образом, девальвация 1998 г. привела к сближению уровней внутрироссийской и зарубежной конкуренции на конкурентных рынках сбыта российских предприятий.

На конкурентных рынках сбыта машиностроительных предприятий острота внутрироссийской конкуренции всегда и существенно уступала конкуренции с импортом (см. *рис. 48*). Ни разу с 1995 г. по 2002 г. машиностроительные заводы, определенно конкурирующие и с производителями из дальнего зарубежья, и с другими российскими предприятиями, не давали более высоких оценок внутренней конкуренции. Более того, самый большой разрыв был зарегистрирован сразу после августовского кризиса – в октябре 1998 г. Причина, по нашему мнению, в том, что обесценение национальной валюты заставляло обладателей рублей быстро избавляться от них, закупая машины и оборудование в первую очередь зарубежного производства, как несомненно более качественные. Лишь в апреле 1999 г. накал конкуренции с импортом начал ослабевать (с 53 до 33%), а внутрироссийская конкуренция стала преобладающей для 27% предприятий. Самое большое количество рынков с преобладающей внутрироссийской конкуренцией было зарегистрировано в машиностроении в начале 2001 г. Тогда 34% предприятий считали, что конкуренция с импортом ниже конкуренции с другими российскими предприятиями. Затем этот показатель стал снижаться и к концу 2002 г. достиг 26%, что является минимумом последефолтного периода. Тогда же была получена и минимальная (для всего периода мониторинга) доля рынков с преобладающей

конкуренцией с импортом (30%). На б*о*льшей же части рынков (где есть оба вида конкуренции) машиностроительные предприятия испытывали в конце истекшего года одинаковую конкуренцию со стороны других российских производителей и со стороны импорта.

Рис. 48

Легкая промышленность выиграла от дефолта гораздо больше, чем машиностроение. Если до дефолта конкуренция с импортом преобладала на рынках сбыта в среднем 46% предприятий, то после дефолта она осталась превалирующей на рынках 35% предприятий. Динамика рынков с преобладанием внутрироссийской конкуренции была более значительной. Этот показатель изменился с 16 до 34%! И в целом сейчас в легкой промышленности скорее сложился паритет двух видов конкуренций.

Более точный ответ на вопрос о преобладании рынков с более высокой внутренней конкуренцией или рынков с более высокой конкуренцией с импортом может дать индекс смещения, определяемый как отношение разности между долей рынков с более высокой внутрироссийской конкуренцией и долей рынков с более высокой внешней конкуренцией к их сумме. Этот индекс принимает значения от -1 (на всех рынках преобладает конкуренция с импортом) до +1 (на всех рынках преобладает внутрироссийская конкуренция). Отраслевые индексы смещения (преобладания) конкуренций показаны на *рис. 49*.

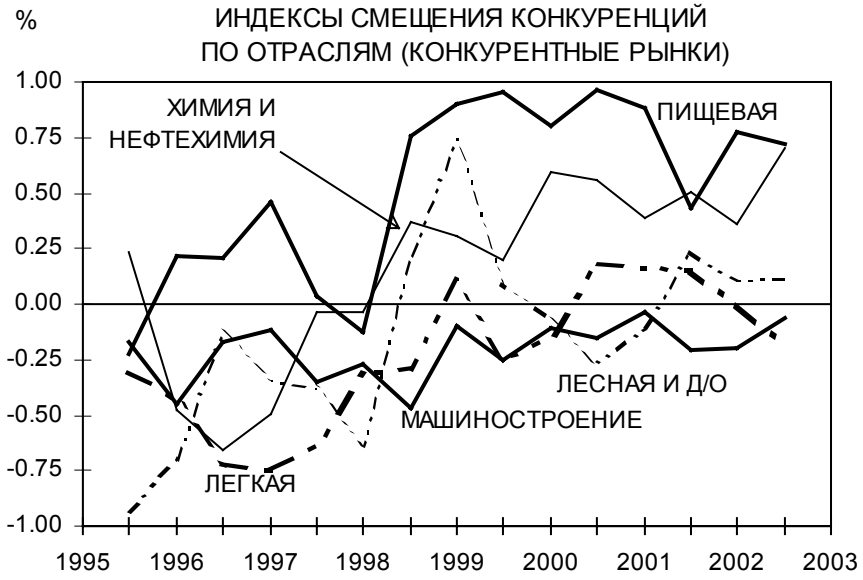


Рис. 49

Самое большое и устойчивое преобладание внутрироссийской конкуренции имеет место в пищевой промышленности. Лишь в двух из пятнадцати замеров в этой отрасли преобладала конкуренция с импортом. Однако это преобладание было незначительным и несистематическим. А небольшое отрицательное значение индекса (-0,13) в апреле 1998 г. уже в октябре сменилось на +0,75. Такого резкого скачка за полгода не было ни в одной из отраслей. Почти такой же быстрый рост индекса смещения произошел и на рынках сбыта лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности. Ситуация до дефолта в этой отрасли была иной. Там явно преобладали рынки с более высокой конкуренцией с импортом. Индекс смещения ни разу не был положительным. Но уже в октябре 1998 г. его величина выросла до 0,22, а в апреле 1999 г. – до 0,74. Однако в конце 1999 г. соотношение рынков с преобладанием внутрироссийской конкуренцией и с преобладанием конкуренции с импортом практически выровнялось, в 2000 – начале 2001 г. в отрасли опять стало больше рынков, где предприятия были вынуждены сильнее конкурировать с импортом. К 2002 г. ситуация опять изменилась «в пользу» внутрироссийской конкуренции. В итоге среднее последефолтное значение индекса смещения оказалось положительным, то есть в отрасли стало больше рынков с преобладанием внутрироссийской конкуренции (см. *табл. 13*).

Таблица 13

Средние значения индекса смещения конкуренций для разных периодов

Отрасли	1995–2002	До дефолта	После дефолта	Прирост
Вся промышленность	0.34	0.24	0.42	0.19
Металлургия	0.41	0.50	0.32	-0.18
Химия и нефтехимия	0.17	-0.16	0.45	0.61
Машиностроение	-0.21	-0.28	-0.14	0.14
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	-0.14	-0.42	0.10	0.52
Легкая	-0.23	-0.49	0.00	0.49
Пищевая	0.52	0.19	0.80	0.61

Источник: расчеты по результатам опросов.

До дефолта во всей российской промышленности преобладали конкурентные рынки, где российские предприятия испытывали более сильную конкуренцию со сто-

роны других российских же предприятий. Но подобное положение было далеко не везде. В течение трех преддефолтных лет из рассмотренных отраслей лишь в металлургии и пищевой промышленности было такое соотношение рынков. После дефолта почти во всех отраслях стало больше рынков с преобладанием внутрироссийской конкуренции. И только в машиностроении сохранилось явное преобладание рынков с более сильной иностранной конкуренцией. В легкой промышленности после дефолта рынки лишь уравновесили друг друга – среднее значение коэффициента смещения оказалось нулевым. Однако «прогресс» по сравнению с преддефолтным периодом налицо: тогда этот коэффициент составлял –0,49 и был самым «худшим» с точки зрения защиты отечественного производителя.

Если рассматривать дефолт как способ вытеснения зарубежных производителей с рынков сбыта российских предприятий, то разность индексов смещения конкуренций для последефолтных и преддефолтного периодов может быть использована в качестве оценки «выигрыша от дефолта». Самый большой выигрыш получили пищевые, химические и нефтехимические предприятия (см. колонку Прирост в *табл. 13*). Во вторую «призовую» группу вошли производители из лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной отраслей. Рост индекса смещения имел место и в машиностроении, но поскольку в последефолтный период он сохранил отрицательные значения, то говорить о выигрыше сложно. И лишь в металлургии индекс смещения снизился, хотя и сохранил положительные значения. То есть там произошло снижение преобладания рынков, на которых металлургические предприятия испытывают со стороны российских производителей более сильную конкуренцию.

3.3. Инвестиционные процессы в реальном секторе экономики

Рост инвестиционного спроса является одной из отличительных черт развития российской экономики на протяжении 2000–2001 гг. Тогда наблюдалась устойчивая тенденция опережающего роста инвестиций в основной капитал по сравнению с динамикой ВВП и выпуском продукции базовых отраслей экономики. Доля инвестиций в основной капитал в ВВП в 2001 г. повысилась до 17,7% против 16,8% в 2000 г. Развитию этой тенденции способствовало расширение внутреннего спроса, сохранение достаточно высокой рентабельности производства, замедление темпов роста цен производителей в промышленности и строительстве. В 2002 г. ситуация меняется – по темпам роста инвестиционный спрос уступает лидирующие позиции потребительскому спросу. В результате вновь темпы роста ВВП опережают рост инвестиций в основной капитал.

Объем инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования составил в 2002 г. 1660,5 млрд руб., что на 2,6% превышает уровень предыдущего года. Замедление темпов инвестиционного спроса определил характер динамики производства капитальных товаров и работ в строительстве. Выполненный строительными организациями объем работ в 2002 г. увеличился на 2,6% против 8,7% в 2001 г., прирост валовой продукции машиностроения, соответственно, на 2,0% против 7,2% и промышленности строительных материалов – 3,0% против 5,5%.

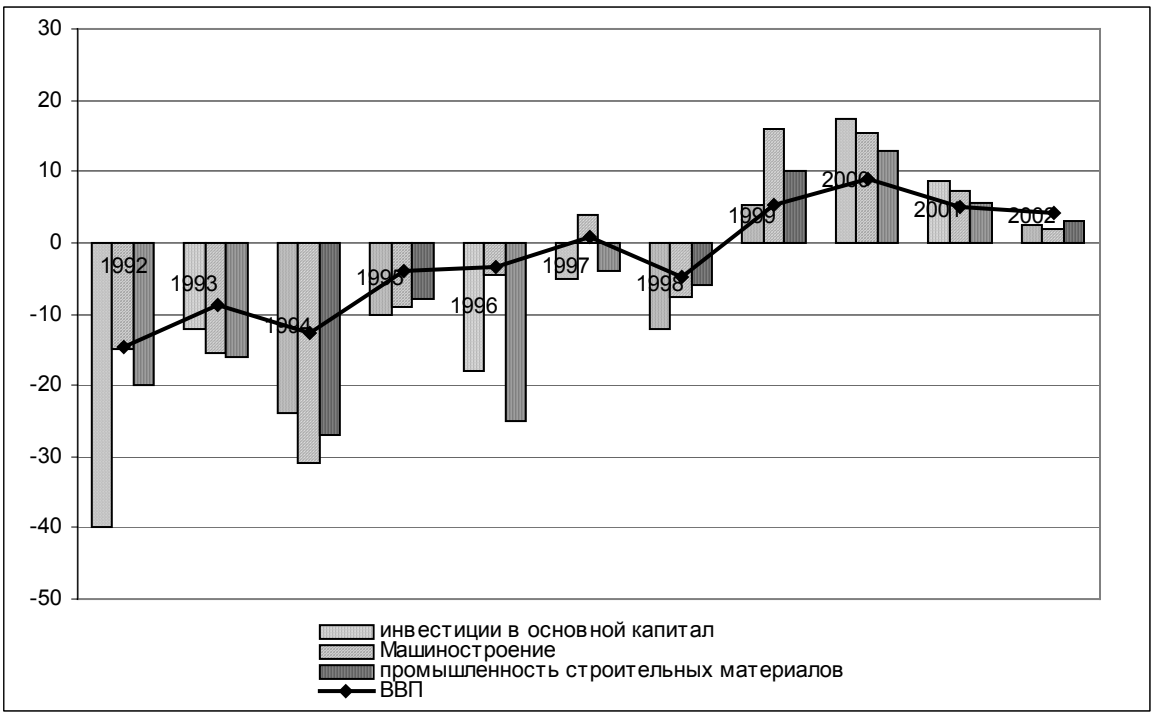


Рис. 50. Изменение динамики инвестиций в основной капитал и продукции капиталообразующих отраслей в 1992–2002 гг., в % к предыдущему году

Динамика инвестиционного спроса в 2002 г. определялась совокупным воздействием факторов, влияющих на изменение отраслевой, технологической и воспроизводственной структуры национальной экономики.

Перераспределение потоков инвестиций сопровождалось повышением доли сектора услуг. Отличительной четой экономического подъема является интенсивное развитие отраслей инфраструктуры. В 1999–2002 гг. на долю транспорта, связи и торговли приходилась 25% общего объема инвестиций в основной капитал против 15% в среднем за период 1992–1996 гг. Повышение инвестиционной активности в отраслях инфраструктуры и рост спроса на услуги этих отраслей явился индикатором потенциала экономического роста, тем более что инвестиционная деятельность в этом секторе ориентирована, главным образом, на решение перспективных задач. Это позволило предпринимателям расширить свое присутствие на рынке услуг и сформировать определенный задел для дальнейшего развития.

При анализе динамики инвестиций по секторам экономики необходимо учитывать особенности динамики и структуры инвестиций в жилищное строительство. Отличительной особенностью экономического роста после кризиса 1998 г. явилось изменение структуры инвестиций в сторону повышения доли инвестиционных расходов на жилищное строительство. Структура ввода жилой площади показывает, что деловая активность в этом секторе экономики поддерживается главным образом за счет повышения роли негосударственных инвесторов, на долю которых приходится почти 80% введенного жилья. При этом на протяжении последнего десятилетия отмечается повышение роли и участия населения в финансировании жилищного строительства. Уровень инвестиционной активности населения существенно зависит от динамики цен на жилье

и норм сбережения населения. В структуре ввода в действие жилой площади удельный вес жилых домов, построенных населением за свой счет и с помощью кредитов, в 2002 г. составил 42,1% против 41,3% в 2001 г.

Динамика инвестиций в промышленность в условиях экономического роста формировалась под влиянием существенных сдвигов в отраслевой структуре. Явные признаки инвестиционного оживления в промышленности наметились в конце 1998 г. Начиная с IV квартала 1998 г. темпы роста инвестиций в промышленность значительно опережали динамику производства в отрасли и выступали главным генератором экономического роста. В 1999–2001 гг. среднегодовой прирост инвестиций в основной капитал в промышленности составлял 12,2%, при увеличении выпуска промышленной продукции на 7,3%. Рост инвестиций в основной капитал оказал доминирующее воздействие на динамику производства и сопровождался интенсивным наращиванием производства во всех отраслях инвестиционного комплекса. Прирост выпуска продукции в машиностроении в 2001 г. по сравнению с 1998 г. составил 50,5%, в промышленности строительных материалов – 40,0% и услуг и работ в строительстве – 27,3%.

В 2002 г. ситуация меняется. На фоне общей тенденции к затуханию темпов промышленного роста сжатие инвестиционного спроса протекало в более интенсивной форме. При этом в структуре инвестиций в основной капитал доля промышленности снизилась почти на 1 п.п. по сравнению с 2001 г. Заметим, что в 2002 г. машиностроение росло более медленными темпами по сравнению с динамикой инвестиций, что ограничило возможности трансформационных сдвигов в воспроизводстве основного капитала. В 2002 г. затраты на машины и оборудование в общем объеме инвестиций снизились до 37,0% против 38,0% в предшествующем году. В структуре инвестиций на оборудование увеличиваются затраты на приобретение импортного оборудования. В 2002 г. они составили 8,8% общего объема инвестиций в основной капитал и повысились на 0,4 п.п. по сравнению с предшествующим годом.

Таблица 14

Структура инвестиций в основной капитал по видам , в % к итогу

	1998	1999	2000	2001	2002*)
Инвестиции в основной капитал – всего	100	100	100	100	100
в том числе в:					
Жилища	16,3	14,3	10,7	9,8	12,1
здания (кроме жилых) и сооружения	45,1	41,4	43,6	43,6	43,6
машины, оборудование	29,9	36,4	35,7	38,0	37,0
Прочие	8,7	7,9	10,0	8,6	7,3

*Предварительные данные Минэкономразвития.
Источник: Госкомстат России.

Вместе с тем отличительной особенностью инвестиционной деятельности остается поддержание высокой доли расходов на приобретение машин и оборудования в структуре инвестиционных расходов по сравнению с периодом 1992–1998 гг. В структуре капитальных затрат отмечалось повышение расходов на реализацию высокоэффективных проектов по реконструкции и техническому перевооружению производства, при сокращении нового строительства.

С изменением конъюнктуры предприятия ориентируются на расширение своих позиций на внутреннем рынке как за счет повышения конкурентоспособности продукции по сравнению с отечественными аналогами, так и за счет развития импортозамещающих производств. Меняется и мотивация инвестиционной деятельности. При жестких ограничениях финансовых ресурсов инвестиционные решения определяются задачами повышения качества продукции и ее соответствия современным стандартам, расширения ассортимента, а также технологическими аспектами снижения себестоимости. По данным Госкомстата РФ инвестиции с целью увеличения производственных мощностей при сохранении неизменной номенклатуры продукции осуществляли примерно 35% промышленных организаций, с расширением номенклатуры – 28%, при этом 37–46% промышленных организаций преследовали цели, связанные с повышением экономической эффективности производства: автоматизация, механизация, внедрение новых технологий, снижение себестоимости продукции, экономия энергоресурсов.

Инвестиционная деятельность в последние годы ориентировалась, главным образом, на активное включение в производство конкурентоспособных резервных мощностей и модернизацию производства. Анализ использования производственных мощностей показывает, что их потенциал практически исчерпан, поскольку значительная часть оборудования ввиду его физического и морального износа не может быть задействована в производстве. Загрузка производственных мощностей довольно существенно дифференцируется в отраслевом разрезе. В сырьевых отраслях, характеризующихся низкой долей добавленной стоимости, загрузка оборудования значительно выше, чем в обрабатывающих отраслях. Даже в пределах одной отрасли, но в различных производствах, степень использования оборудования отличается.

В обрабатывающей промышленности и особенно в высокотехнологичных производствах резервы увеличения выпуска продукции определяются качеством оборудования и используемых технологий. Значительный износ основного капитала в обрабатывающих отраслях является причиной наиболее низкой загрузки оборудования, а также и фактором, ограничивающим возможности дальнейшего роста производства.

Таблица 15

Уровень использования среднегодовой мощности по выпуску отдельных видов промышленной продукции, в %

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Первичная переработка нефти	62	61	65	60	62	68	68
Уголь	72	72	70	66	73	84	87
Чугун	70	70	73	71	84	86	86
Сталь	67	68	68	63	71	77	77
Готовый прокат черных металлов	66	65	67	59	63	72	78
Железная руда товарная	84	81	81	81	90	92	93
Минеральные удобрения	50	46	49	47	58	63	67
Синтетические смолы и пластические массы	45	36	40	45	55	62	62
Лакокрасочные материалы	20	17	17	15	20	24	22
Шины автомобильные, для сельскохозяйственных машин, мотоциклов и мотороллеров	43	52	62	59	69	71	76
Металлорежущие станки	24	18	16	13	14	17	18
Кузнечно-прессовые машины	13	7,8	7,8	10	10	13	18
Тракторы	11	10	9,7	8,4	14	19	15
Холодильники и морозильники бытовые	37	24	27	25	31	39	52
Электропылесосы	19	13	14	12	21	20	20
Часы бытовые	40	22	16	18	28	55	50
Пиломатериалы	31	28	27	29	34	39	39

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Клееная фанера	52	53	53	67	76	82	80
Древесностружечные плиты	39	27	30	36	47	55	63
Картон	41	29	35	38	52	63	67
Бумага	57	49	47	54	70	79	81
Цемент	45	36	36	36	39	44	48
Материалы стеновые	50	41	38	34	45	48	49
Листы асбестоцементные (шифер)	34	27	27	29	39	41	45
Материалы мягкие кровельные и изоляционные	38	30	30	34	37	40	43
Материалы строительные нерудные	52	45	43	45	49	56	58
Конструкции и изделия сборные железобетонные	32	24	20	20	22	28	33
Ткани хлопчатобумажные суровые	28	24	31	29	39	55	58
Ткани льняные и пеньковджутовые суровые	32	27	25	17	23	28	32
Ткани шерстяные готовые	16	12	12	11	14	17	18
Чулочно-носочные изделия	36	27	27	24	42	49	51
Трикотажные изделия	21	13	12	13	24	28	33
Обувь	23	18	17	14	23	29	32
Сахар-песок из сахарной свеклы	86	85	81	75	77	76	81
Хлеб и хлебобулочные изделия	44	41	38	35	39	40	40
Консервы плодоовощные	21	15	16	20	24	32	45
Мясо	32	25	19	17	14	18	18
Колбасные изделия	54	52	44	41	42	52	55
Масло животное	35	29	27	26	24	25	24
Цельномолочная продукция (в пересчете на молоко)	24	24	24	26	28	32	35
Мука	53	46	48	47	49	45	45
Крупа	39	28	27	28	22	24	27

Источник: Госкомстат России.

Среднеотраслевая загрузка мощностей по переработке нефти в 2000–2002 гг. составила 68%, при экономически эффективном уровне 80–85%. При этом их структура характеризовалось низким удельным весом вторичных процессов глубокой переработки нефти, при крайней изношенности действующих установок. В химической и нефтехимической промышленности в связи с благоприятной конъюнктурой на внешнем рынке и повышением спроса отечественных потребителей на продукцию отрасли коэффициент использования производственных мощностей составил 53% против 43% в 1998 г. В машиностроении и металлообработке позитивные тенденции поддерживались процессами оптимизации производственных мощностей, повышения качественных характеристик отдельных видов машин и оборудования и внедрения в производство современных научно-технических разработок и новых высокоэффективных технологий. Однако в целом по отрасли и по отдельным производства загрузка использования мощностей характеризуется критически низкими показателями.

Соотношение показателей износа и возрастной структуры основного капитала является яркой иллюстрацией настоятельной необходимости активизации процессов обновления. Машиностроение по уровню использования производственных мощностей остается на одном из последних мест среди отраслей промышленности. Длительная инвестиционная пауза привела к консервации структуры машиностроения, и в условиях перехода к модели экономического роста, основанной на инвестициях, недостаток оборудования и машин стал фактором, ограничивающим расширение производства в экономике. Ситуация усугубляется и тем обстоятельством, что при несоответствии рыночным критериям качества машиностроение не в состоянии достичь необходимого уровня продаж, который бы обеспечил средства для осуществления массированных инвестиций в обновление собственных производственных мощностей.

Таблица 16

Возрастная структура основных фондов машин и оборудования в промышленности в период 1991–2002 гг., в % на начало года

	Все оборудование	*Из него в возрасте, лет*					*Средний возраст, лет*
		до 5	*6–10*	*11–15*	*16–20*	*свыше 20*	
1991	100	29,4	28,3	16,5	10,8	15,0	10,8
1996	100	10,1	29,8	21,9	15,0	23,2	14,3
2001	100	4,7	10,6	25,5	21,0	38,2	18,7
2002	100	5,7	7,6	23,2	22,0	41,5	19,4

Источник: Госкомстат РФ .

Отсутствие возможности своевременной замены основного капитала сопровождалось продлением сроков использования неэффективных машин и оборудования. Во многих случаях основные фонды ликвидируются только при практически полной невозможности их дальнейшей эксплуатации вследствие физической изношенности. Так, в 2001–2002 гг. 81–84% машин и оборудования ликвидировалось вследствие физической изношенности, и лишь 11–13% – из-за экономической неэффективности эксплуатации. Замена изношенной техники и оборудования по-прежнему остается основной целью инвестирования в основной капитал. В связи с устареванием основных фондов возрастает вероятность их разрушения вследствие техногенных катастроф и стихийных бедствий. В 2001–2002 гг. влиянием этих факторов объясняется 1–2% от общего объема ликвидированных основных фондов, 2–3% от объема ликвидированных машин и оборудования в промышленности

При оценке состояния и перспектив развития российской экономики следует учитывать, что динамика инвестиционной активности в значительной степени объясняется конъюнктурными факторами. Существенное влияние на характер и динамику инвестиционного спроса в 2002 г. оказывает снижение доли топливного комплекса в общем объеме инвестиций в основной капитал в целом по экономике и в промышленности. Если учесть, что на долю транспорта, связи и топливного комплекса приходится почти половина объема инвестиций в национальную экономику, то становится очевидным, что именно инвестиционный спрос и финансово-экономическое состояние этих отраслей оказывает наиболее существенное воздействие на динамику и структуру инвестиционного спроса.

Топливная промышленность сохраняет доминирующие позиции в структуре инвестиций, и на ее долю приходится 49,8% объема инвестиций в промышленность, при этом почти 1/3 составляют инвестиции в нефтедобывающую промышленность. На протяжении последних двух лет интенсивное расширение спроса нефтегазового комплекса на инвестиционные товары явилось мощным фактором повышения деловой активности в машиностроении и промышленности строительных материалов. В 2002 г. в результате кумулятивного воздействия внешних и внутренних факторов рентабельность производства в топливной промышленности снизилась почти вдвое по сравнению с предыдущим периодом, и это оказало отрицательное воздействие на уровень инвестиционного спроса. При сохранении традиционно высокой концентрации доходов внутри экспортоориентированных отраслей нефтяного и сырьевого секторов и отсутствии механизмов межотраслевого перелива капитала едва ли можно было рассчитывать на ускорение темпов инвестиций и кардинальные изменения в характере воспроизводства основного капитала. На фоне замедления темпов инвестирования в топливной промышленности снизились технико-экономические показатели деятельности. В 2002

г. в нефтедобывающей промышленности на 21,9% уменьшился ввод в эксплуатацию новых нефтяных скважин, на 16,8% – объемы эксплуатационного бурения и на 40,2% – разведочного бурения.

Изменения в структуре выпуска машиностроительной продукции определялись главным образом ростом спроса отраслей металлургии, нефтяной комплекса, транспорта и связи. Именно в этих отраслях экономики за период 1999–2002 гг. зафиксированы наиболее высокие темпы роста инвестиций в производство. Несмотря на наращивание производства в сопряженных отраслях машиностроения, недостаточные объемы и нерациональная структура выпуска машин и оборудования не позволяли решить проблемы нормализации процесса воспроизводства основного капитала. Устаревшая материально-техническая база машиностроения и низкая инвестиционная активность собственно в самом машиностроении выступили факторами, сдерживающими поддержание устойчивого экономического роста и высокого инвестиционного спроса. В станкостроении, приборостроении и электротехнической промышленности, определяющих материальную базу модернизации машиностроения, с 2001 г. вновь наблюдаются процессы свертывания производства.

Кроме того, инвестиционный спрос в 2000–2002 гг. по существу полностью инициировался нефтедобывающей промышленностью и металлургией. Хотя экспортеры и повысили инвестиционные расходы на развитие профильного производства, однако остающиеся в их распоряжении свободные средства они вкладывали в российскую экономику с большой осторожностью. Таким образом, углубился разрыв между экспортоориентированными отраслями и большей частью остальной экономики. В 2002 г. в результате сокращения доходов в нефтяном комплексе и сжатия инвестиционного спроса выпуск продукции химического и нефтяного машиностроения снизился на 17,8%. В металлургическом машиностроении спад производства фиксируется с 2001 г.

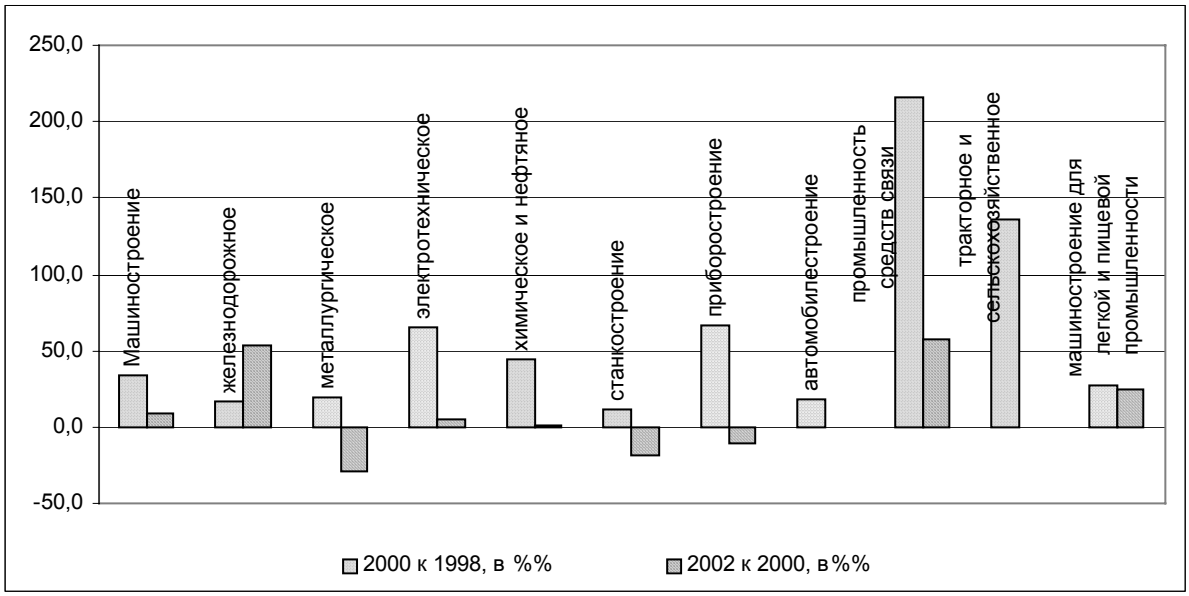


Рис. 51. Изменение темпов производства по отраслям машиностроения в за период 1999– 2000 и 2000–2002 гг., в %

Несмотря на то, что в 2001–2002 гг. обозначилось некоторое повышение доли инвестиций в обрабатывающий сектор экономики, следует принимать во внимание, что на

долю инвестиционных отраслей промышленности приходится 6,8% и отраслей потребительского комплекса 4,6% от общего объема инвестиций в промышленность.

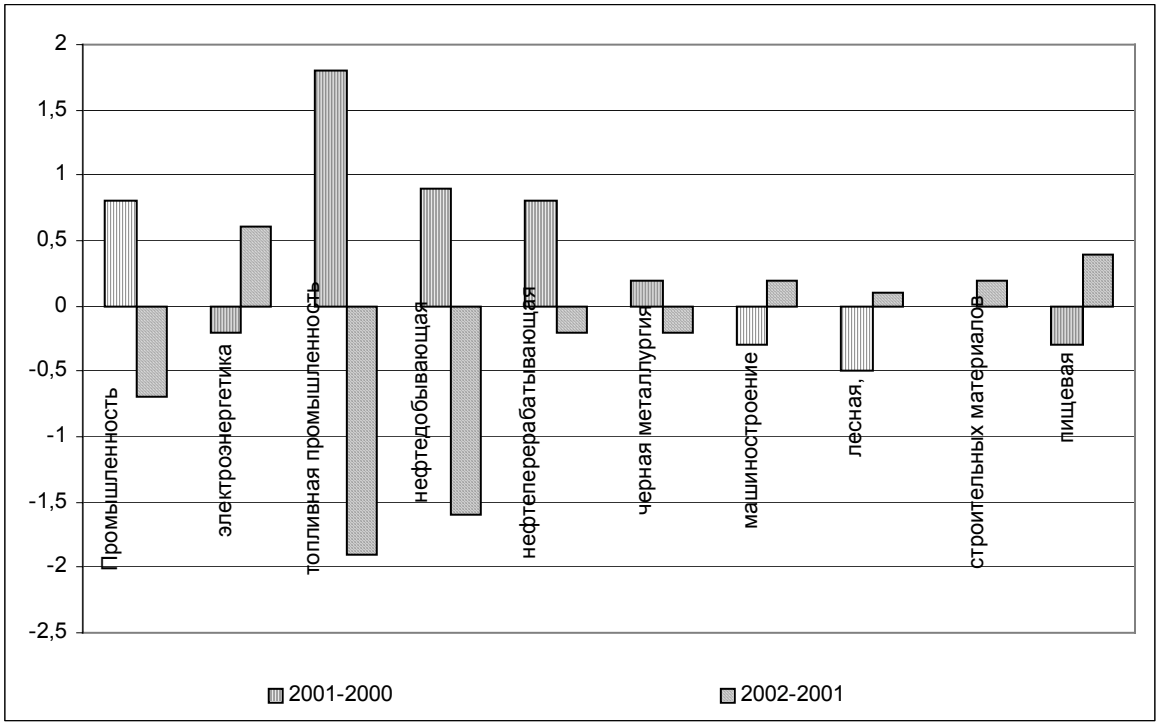


Рис. 52. Изменение структуры инвестиций в основной капитал по отраслям промышленности в 2000–2002 гг., в % к предыдущему году

Сопоставление динамики ВВП по компонентам конечного спроса показывает, что инвестиционные расходы подвержены колебаниям в значительно большей степени, чем потребительские расходы, поэтому анализ динамики и структуры их изменения способствует пониманию тенденций экономической активности. При длительно действующей тенденции к снижению доли валового накопления в основных фондах в ВВП произошло нарушение нормального цикла воспроизводства основных фондов. Расчеты структуры валового накопления в основных фондах показывают, что с 1995 г. в экономике наблюдалось абсолютное снижение объемов чистого накопления. В этих условиях инвестиционная деятельность ограничивалась функциями поддержания накопленного потенциала. Сопоставление динамики производства и эффективности использования труда и капитала показывает, что при тенденции к снижению технико-экономических характеристик производственного аппарата и инвестиционной активности в отраслях промышленности происходил своеобразный «размен» факторов производства. Заметим, что 1999–2000 гг. рост инвестиций в промышленность оказал существенное влияние на эффективность использования труда. Рост производительности труда в промышленности в этот период увеличился на 23,2% и был обусловлен повышением эффективности использования труда практически во всех отраслях. Следует напомнить, что именно в этот период рост обеспечивался за счет вовлечения в производство резервных мощностей и дополнительной рабочей силы. Однако при отсутствии кардинальных изменений в производственно-технологической базе и по мере ослабления темпов инвестиционной активности в 2001–2002 гг. усилилась тенденция к замедлению

роста производительности труда. Высокий уровень применения ручного труда в известной степени позволил компенсировать недостаток инвестиционных ресурсов, но и в то же время приводил к технологической стагнации производства. Ситуация усугублялась тем обстоятельством, что в ряде отраслей экономики отмечается тенденция к абсолютному уменьшению физического объема основных фондов. Рецессия основного капитала промышленности в наиболее острой форме проявилась в комплексе обрабатывающих отраслей, в частности, в машиностроении, химической и легкой промышленности. Высокая степень физического и морального износа основного капитала, неблагоприятная возрастная структура парка машин и оборудования являются довольно жестким ограничением экономического развития.

Среди основных факторов, инициирующих замедление темпов инвестиционной деятельности в 2001–2002 гг., следует выделить ухудшение финансового положения отраслей реального сектора экономики. Динамика сальдированной прибыли с начала 2002 г. характеризовалась последовательным замедлением темпов ее падения по кварталам по сравнению с соответствующими периодами 2001 г.

При ухудшении финансовых результатов деятельности промышленных организаций в 2002 г. (по предварительным данным) их доля в отраслевой структуре сальдированной прибыли экономики снизилась на 4,6 п.п. по сравнению с предыдущим годом. Снижение этого показателя в целом по промышленности произошло за счет экспортоориентированных отраслей.

Позитивное воздействие на характер формирования сальдированной прибыли в экономике оказывали отрасли сектора услуг. Объемы сальдированной прибыли за 2002 г. превысили аналогичный показатель предыдущего года: в связи на 35,3%, и в оптовой торговле на 63,4%. Однако прирост прибыли, полученный в секторе услуг, не компенсировал негативного влияния сокращения прибыли в промышленности и строительстве. В результате сальдированный финансовый результат предприятий и организаций всех отраслей экономики 2002 г. составил примерно 81,1%.

Падение рентабельности производства отраслей топливного и металлургического комплексов, формирующих более 25% инвестиционного спроса в национальной экономике, негативно сказалось на уровне деловой активности в строительстве. По итогам января сентября 2002 г. доля прибыли в структуре источников финансирования инвестиции снизилась на 4,9 п.п. по сравнению с аналогичным периодом 2001 г. Положение усугубляется влиянием таких факторов, как высокая стоимость коммерческого кредита, незначительные объемы финансирования инвестиций из бюджетных средств и других финансовых институтов, высокий уровень инвестиционных рисков из-за недостаточного правового обеспечения защиты внутренних и внешних инвесторов и отсутствия эффективных механизмов трансформации сбережений населения в инвестиции.

Соотношение собственных и привлеченных средств в структуре источников финансирования инвестиций в основной капитал в январе–сентябре 2002 г. сохранилось практически на уровне предыдущего года. По сравнению с январем–сентябрем 2001 г. доля прибыли в структуре собственных средств предприятий на инвестиционные цели снизилась на 4,9 п.п. при повышении доли амортизации на 4,1 п.п. На динамике инвестиционной активности сказалась отмена с 1 января 2002 г. льготы по налогообложению прибыли, направляемой на финансирование капитальных вложений производственного назначения и жилищного строительства. В результате предприятия сделали в

начале 2002 г. в инвестиционной деятельности выжидательную паузу в связи с переходом на новые условия налогообложения.

В составе привлеченных средств отмечается повышение доли кредитов банков на 1,2 п.п. Позитивное развитие российской экономики за последние годы отразилось в повышении ее рейтинга международными компаниями. Так, например, инвестиционная привлекательность России для иностранного инвестора, согласно рейтингу консалтинговой компании A.T. Kearney (конец сентября 2002 г.), значительно выросла, страна поднялась по индексу доверия с 32-го на 17-е место, который вырос сразу на 19% и составляет значение этого рейтинга на октябрь 2002 г. – 0,99. Впервые после 1998 г. Россия вошла в состав 25 стран, наиболее привлекательных для иностранных инвестиций. Такой уровень индекса доверия Россия обеспечила стабильным ростом ВВП, способностью выполнять свои долговые обязательства и вкладывать инвестиции в экономику зарубежных стран. Инвестиционный класс рейтингов отражает высокую способность к исполнению финансовых обязательств, финансовую устойчивость и более высокую чувствительность к неблагоприятным экономическим условиям. До инвестиционного класса долгосрочных рейтингов в иностранной валюте агентства Standard&Poor□s остался один уровень BB+, а агентства Fitch Ratings остались два уровня BB и BB+, агентства Moody□s Jnvestors Service также осталось два уровня Ba2 и Ba1.

При снижении доходов предприятий, ограниченности собственных средств и отсутствии возможностей долгосрочного заимствования в российской экономике вновь воспроизводится ситуация замедления темпов внутреннего инвестиционного спроса.

В условиях экономического роста стало очевидным, что управление инвестициями не согласовано с динамичными процессами реструктуризации российской экономики. Отсутствие инвестиционных финансовых институтов, неразвитость фондового рынка, нестабильность правового поля усложняет процесс привлечения заемных средств и банковских кредитов. По существу в экономике не сформирован механизм межотраслевого перелива капитала, что осложняет инвестиционную деятельность на уровне и предприятий, и отраслей, и регионов. Как показывает опыт, при созданных резервах сбережения принятие инвестиционных решений требует большой осторожности и рационализации потоков инвестиционных средств. Отсутствие перспективной стратегии развития и приоритетов деятельности выступает фактором, снижающим мотивацию к долгосрочным инвестициям.

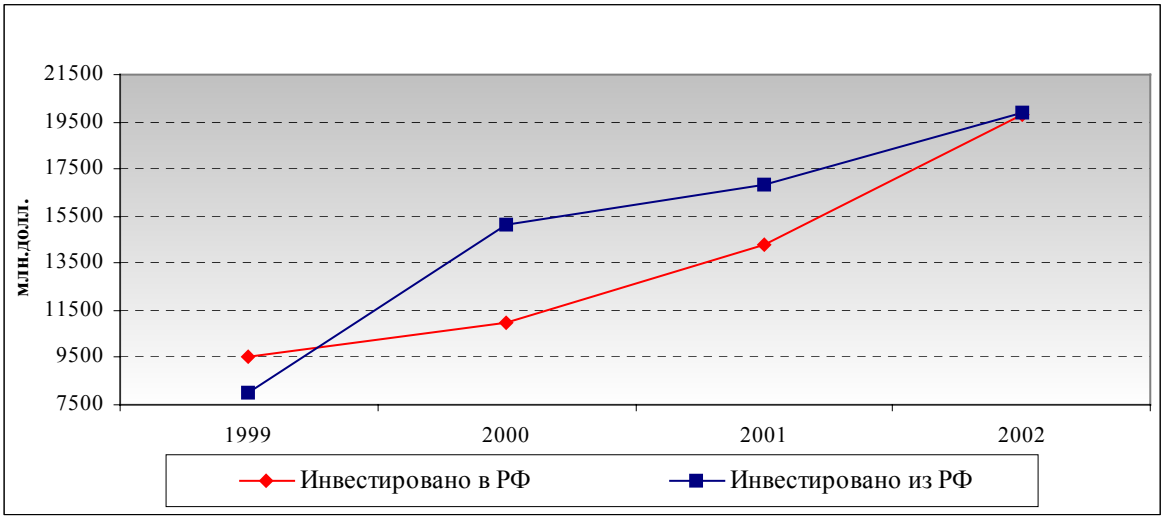
Таблица 17

Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования, в % к итогу

	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
Инвестиции в основной капитал – всего	100	100	100	100	100	
в том числе по источникам финансирования:						
собственные средства	60,8	53,2	52,4	47,7	50,3	48,6
из них:						
прибыль	13,2	13,2	15,9	23,4	26,6	20,0
амортизация	26,5	Н/д	Н/д	18,1	19,3	24,4
привлеченные средства	39,2	46,8	47,6	52,3	49,7	51,4
из них бюджетные средства (средства консолидированного бюджета)	20,7	19,1	17,0	22,0	19,8	19,9
в том числе:						
федерального бюджета	10,2	6,5	6,4	6,0	5,8	5,6
бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов	10,5	12,6	10,6	16,0	14,0	13,1

*Предварительные данные.
Источник: Госкомстат РФ.

Иностранные инвестиции в российскую экономику



Источник: Госкомстат России.

Рис. 53. Иностранные инвестиции в РФ и инвестиции из РФ за рубеж в 1999-2002 гг.

Анализ динамики иностранных инвестиций показывает, что по мере восстановления экономического роста, зарубежные инвесторы усиливают свое присутствие на российском рынке. Период низкой инвестиционной активности 1998–1999 гг., который был обусловлен как внутренними российскими проблемами, так и общим спадом деловой активности на мировом рынке, сменился в 2000–2002 гг. расширением спроса на инвестиционные ресурсы. Внутренние российские инвестиции за последние три года увеличились на 1/3 по сравнению с кризисным 1998 г. При этом с 2001 г. фиксируется опережающий рост иностранных инвестиций по сравнению с динамикой внутренних инвестиций в основной капитал.

По состоянию на 1 января 2003 г. накопленный иностранный капитал в экономике Российской Федерации составил 42,9 млрд долл., включая инвестиции из государств–участников СНГ.

Общий объем иностранных инвестиций, поступивших в нефинансовый сектор российской экономики без учета органов денежно-кредитного регулирования, коммерческих и сберегательных банков, включая рублевые инвестиции, пересчитанные в доллары США, в 2002 г. составил 19,78 млрд долл.

Таблица 18

Структура иностранных инвестиций в российскую экономику

	в млн долл.				В % к предыдущему году			
	Всего	**Прямые**	**Портфельные**	**Прочие**	**Всего**	**Прямые**	**Портфельные**	**Прочие**
1999	9 560	4 260	31	5 269	- 18,8	26,7	меньше в 6,2 р.	- 35,9
2000	10 958	4 429	145	6 384	14,6	4,0	больше в 4,7 р.	21,2
2001	14 258	3 980	451	9 827	30,1	- 10,1	больше в 3,1 р.	53,9
2002	19 780	4 002	472	15 306	38,7	0,6	4,7	55,8

Источник: Госкомстат России.

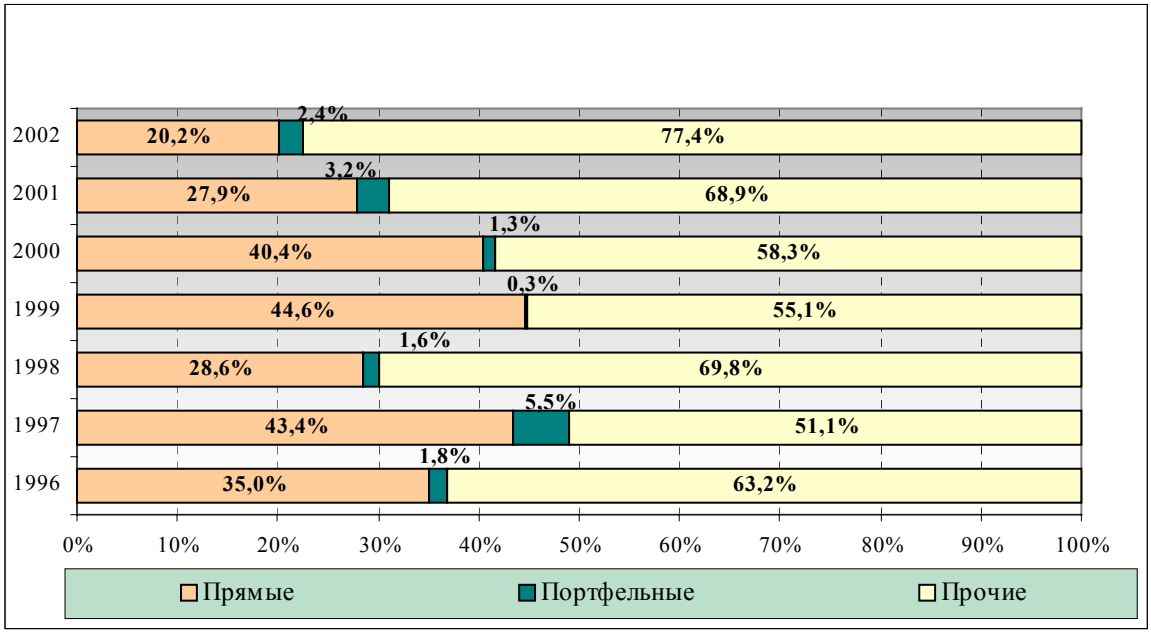
Неблагоприятным фактором инвестиционной деятельности в российской экономике является низкий уровень объемов прямых иностранных инвестиций. Так, по накопленным за период 1993–2001 гг. прямым иностранным инвестициям на душу населения Россия занимает 21-е место среди 25 стран Центральной и Восточной Европы и СНГ. По отношению объема иностранных инвестиций к размеру ВВП ситуация еще менее утешительная. Даже в 1997 г., когда приток иностранных инвестиций был максимальным, Россия с показателем 0,1% ВВП оказалась на предпоследнем месте в списке стран Центральной и Восточной Европы и СНГ. Структура иностранных инвестиций в Россию на протяжении 1995–2002 гг. существенно изменилась. В 1995 г. на долю прямых иностранных инвестиций приходилось 67,7%, а в 2002 г. – всего 20,2%.

Прямые иностранные инвестиции реагируют на конъюнктурные изменения менее остро, чем мобильные портфельные инвестиции. Это подтверждается быстрой реакцией портфельных инвестиций на кризис 1998 г. и на экономический рост в 2000–2002 гг. В 1997 г. портфельные инвестиции достигли максимального уровня и составляли 5,5% от общего объема иностранных инвестиций в Россию. После снижения доли портфельных инвестиции до 0,3% в 1999 г., в связи с уходом нерезидентов с российского рынка ценных бумаг, и довольно стремительного роста в последние два года, их доля повысилась до 2,3%. Рост портфельных инвестиций в Россию можно считать одним из показателей выхода страны из кризиса. В развитых странах удельный вес портфельных инвестиций намного превышает долю прямых инвестиций, причем именно развитые страны являются и основными донорами, и основными реципиентами портфельных инвестиций.

На динамику прямых иностранных инвестиций существенное влияние оказывают такие факторы, как:

- низкая конкурентоспособность прямых инвестиций относительно альтернативы размещения активов в торговые кредиты (с быстрым оборотом) и вкладов зарубежных юридических лиц в российских банках, которые составляют большую часть иностранных инвестиций, относящихся к категории прочих. В отличие от прямых инвестиций, эти формы обладают не только более высокой доходностью, но и большей защищенностью от инвестиционных рисков;
- высокие инвестиционные риски для иностранных инвесторов в результате недостаточных гарантий прав собственности и доходов;
- нестабильность российского фондового рынка, неэффективность его деятельности, обусловленная его слабым развитием и зависимостью от состояния мировой экономики и конъюнктуры фондовых рынков США, Европы и стран с развивающейся экономикой.

Основная часть иностранных инвестиций в российскую экономику в 2002 г., как и в предыдущие годы, приходится на прочие инвестиции (формируемые в основном за счет кредитов международных финансовых организаций и средств, направляемых инвесторами на приобретение государственных ценных бумаг), что является фактором оказывающим негативное влияние на состояние инвестиционной сферы РФ в среднесрочной перспективе.



Источник: Госкомстат России.

Рис. 54. Структура иностранных инвестиций в российской экономике в 1996–2002 гг., в % к итогу

Изменения объемов иностранного инвестирования по отраслям российской экономики происходят неравномерно, что приводит к структурным сдвигам. Увеличивается доля вложений, направленных в сектор услуг.

Таблица 19

Отраслевая структура иностранных инвестиций в российскую экономику в 2000–2002 гг.

	В млн долл.			В % к предыдущему году			В % к итогу		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Промышленность	4 721	5 662	7 332	- 3,2	19,9	29,5	43,1	39,7	37,1
Транспорт и связь	1 947	1 259	610	114,7	- 35,3	- 51,5	17,8	8,8	3,1
Торговля и общественное питание	1 954	5 290	8 800	20,5	170,7	66,4	17,8	37,1	44,5
Коммерческая деятельность по обслуживанию рынка	271	792	1 355	42,6	192,3	71,1	2,5	5,6	6,9
Финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение	274	127	130	140,4	-53,6	2,4	2,5	0,9	0,7
Прочие отрасли	1 791	1 128	1 553	- 3,2	- 37,0	37,7	16,3	7,9	7,9

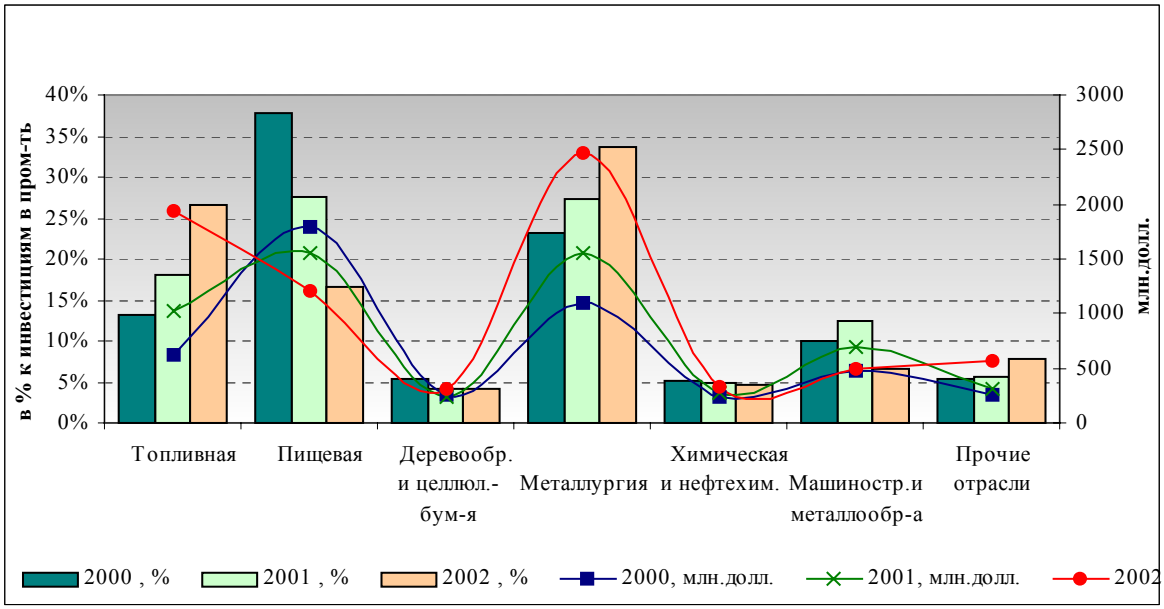
Источник: Госкомстат России.

В последние годы сохраняется устойчивый рост удельного веса торговли и общественного питания в инвестиционных предпочтениях зарубежных инвесторов, поскольку данная отрасль характеризуется быстрой окупаемостью. В 2002 г. на долю торговли и общественного питания приходилась 24,0% прямых инвестиций против 19,0% в 2001 г. При этом основная часть направленных иностранными инвесторами вложений в эту сферу экономики в 2002 г. приходится на прочие инвестиции (86,7%), формирующиеся в основном за счет кредитов.

Хотя в 2002 г. темпы роста иностранных вложений в промышленность были несколько ниже роста совокупного объема иностранных инвестиций в российскую экономику, однако, прямые инвестиции в промышленность по сравнению с 2001 г. выросли на 10,2% и составили 1932 млн долл. (48,2% совокупных прямых иностранных вложений в экономику РФ). Прочие инвестиции в промышленность по сравнению с 2001 г. выросли на 43,3%, достигнув 5246 млрд долл. (34,3% совокупных прочих иностранных вложений в экономику РФ). Снижение объема портфельных иностранных инвестиций в промышленность составило 37,9%.

Существенные изменения в структуре иностранных инвестиций произошли за счет увеличения вложений иностранных инвесторов в российский топливно-энергетический и металлургический комплекс. В совокупных прямых иностранных вложениях доля топливной промышленности повысилась почти на 5,0 п.п. по сравнению с 2001 г. при сокращении удельного веса пищевой промышленности – на 2,2 п.п. и машиностроения – на 1,4 п.п.

Из общего объема инвестиций в промышленность в 2002 г. 33,7% было направлено на развитие металлургии (2001 г. – 27,3%), 27,4% – топливно-энергетического комплекса (2001 г. – 18,3%), 16,5% – пищевой промышленности (2001 г. – 27,5%).



Источник: Госкомстат России.

Рис. 55. Отраслевая структура иностранных инвестиций в промышленность в 2000–2002 гг.

В течение последних нескольких лет происходили изменения в географической структуре иностранных инвестиций. В целом страны Западной Европы являлись наиболее важными донорами, однако в последние годы лидирующим инвестором стали США. Это объясняется высокой долей операций американских компаний в топливно-энергетическом секторе, а также расширению деятельности пищевых компаний. По объему накопленных прямых инвестиций США занимают первое место, и на их долю приходится 27,0% от общего объема прямых иностранных инвестиций, что примерно соответствует совокупному участию таких стран как Германия, Великобритания, Франция.

В 2002 г. в российскую экономику поступали инвестиции из 93 стран-экспортеров капитала (2001 г. – 109 стран). При этом на долю 5 наиболее крупных инвесторов в 2002 году приходилось 63,8% совокупного объема накопленных на 1 января 2003 г. иностранных инвестиций. Аналогичные показатели по итогам 2000 и 2001 гг. составляли 73,2 и 67,7% соответственно. На первую пятерку стран-экспортеров капитала в Россию в 2002 г. приходится также 60,1% прямых накопленных инвестиций, 67,0 и 55,2% – портфельных и прочих инвестиций соответственно (2001 г. – 63,7, 57,9 и 72,9%).

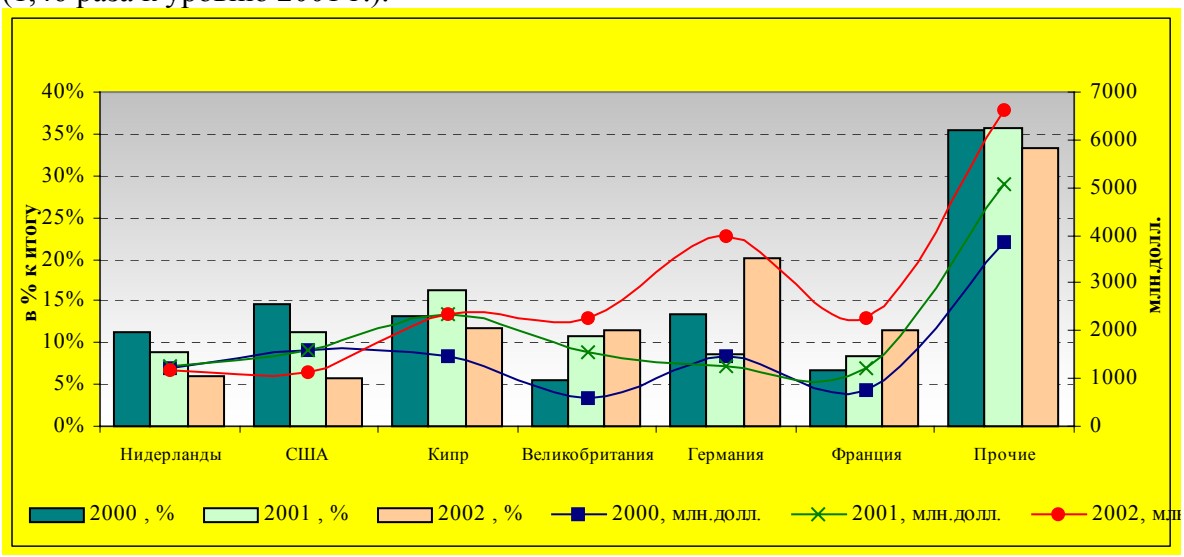
Таблица 20

Структура накопленных иностранных инвестиций по основным странам-инвесторам

	Накоплено на 01.01.2003 г., млн долл.			
	Всего	**Прямые**	**Портф.**	**Прочие**
США	5 522	4 220	68	1 234
Германия	8 146	1 714	384	6 048
Франция	3 033	303	0,1	2 730
Великобрита-ния	5 054	2190	128	2 736
Кипр	5 627	3 927	305	1 395
Нидерланды	2 850	2 398	21	431
Прочие страны	12 696	5 599	567	6 530
Итого	42 928	20 351	1 473	21 104

Источник: Госкомстат России.

В 2002 г. по отношению к предыдущему году на 29,4% сократилось поступление капитала из США, из Франции – на 1,4% и Нидерландов – на 6,5% (на фоне роста инвестиций из других стран). Так, в 2002 г. инвестиции из Германии достигли 4 млрд долл., что в 3,2 раза превысило уровень 2001 г., а из Великобритании – 2,3 млрд долл. (1,46 раза к уровню 2001 г.).



Источник: Госкомстат России.

Рис. 56. Географическая структура иностранных инвестиций в российскую экономику в 2000–2002 гг.

Основной сферой вложения немецкого капитала в 2002 г. являлась торговля и общественное питание. В этот сектор экономики предприниматели из Германии инвестировали 3065 млн долл., или 76,6% совокупных инвестиций из Германии за 2002 г. Инвесторы из США предпочитают вкладывать средства в промышленность: 431 млн долл., или 38% инвестиций из США. Секторами российской экономики, в инвестировании в которых заинтересованы предприниматели Великобритании, являются торговля и

общественное питание – 1071 млн долл. (47,2% вложений из Великобритании в 2002 г.), промышленность – 634 млн долл. (27,9%) и общая коммерческая деятельность по обеспечению функционирования рынка – 457 млн долл. (20,1%). Деятельность российско-французских совместных предприятий ориентирована, в основном, на предоставление торгово-посреднических, консультационных, финансовых и прочих услуг.

Проблемным аспектом географической структуры инвестиций является специфика привлечения иностранных инвестиций и размещения российских инвестиций за рубежом. Можно отметить, что при общей тенденции к привлечению инвестиционных ресурсы в Россию из стран с низкими нормам доходности и риска, российский капитал размещает в странах с нестабильными экономическими и политическими системами и гораздо более высокими уровнями риска. Например, Россия более половины капитала инвестирует в Белоруссию, Иран, Либерию, Кипр, Британские Виргинские острова, остров Мэн, Молдавию, Армению.

Это обстоятельство имеет существенное значение, поскольку при анализе динамики иностранных инвестиций в российскую экономику фиксируется систематическое повышение доли вложений в страны с «налоговом раем». Сравнительный анализ данных о динамике и структуре иностранных инвестиций дает основания предположить, что известная часть вывезенного капитала возвращается в Россию в виде иностранных инвестиций. Общепризнанным является тот факт, что одним из мощнейших каналов скрытого вывоза капитала из России служат внешнеэкономические операции, оформляемые через оффшорные зоны, в значительной мере – через Кипр. По данным российской статистики, Кипр формально является одним из крупнейших инвесторов в российскую экономику, входит в первую пятерку стран-инвесторов. Объем кипрских накопленных инвестиций в Россию на 1 января 2001 г. составил 5 627 млн долл., то есть практически не уступает инвестициям США – 5522 млн долл. и Великобритании – 5054 млн долл.

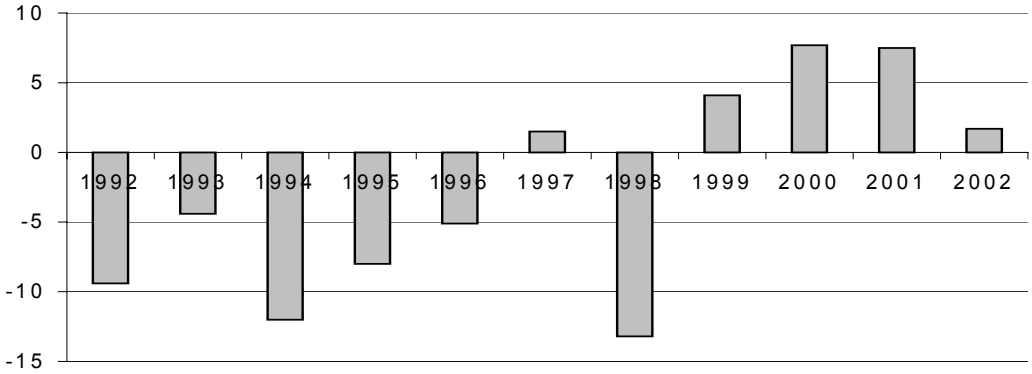
Показательно также, что почти 70% кипрских инвестиций приходится на долю прямых инвестиций, что является абсолютным рекордом, далеко отстоящим от других стран. Можно предположить, что декларируемые в России иностранные инвестиции Кипра в действительности имеют не кипрское происхождение. Скорее всего, их источник – российский капитал, владельцы которого сначала нелегально его вывозят, легализуют, превращают в «иностранные» инвестиции и ввозят обратно в Россию. Кипр, безусловно, не является единственной страной, через которую российский капитал возвращается в форме иностранных инвестиций. Есть основания полагать, что источником инвестиций из большинства стран-инвесторов в существенной мере служит капитал, нелегально вывезенный из России. В пользу такого предположения говорит ряд факторов. Во-первых, вывезенный из России капитал должен преодолеть жесточайшую конкуренцию для входа на мировой рынок. Напротив, тем, кто сумел создать капитал в России, реинвестировать его на отечественном рынке существенно легче. Во-вторых, в России может быть обеспечена несравнимо более высокая норма прибыли. Наконец, в-третьих, реинвестирование в виде иностранных инвестиций может создать существенно более высокие гарантии для капитала.

В целом достаточно затруднительно аккуратно обосновать оценку той части вывезенного капитала из России, которая возвращается под видом иностранных инвестиций. Представляется вероятным, что его доля в иностранных инвестициях весьма существенна и составляет значительную часть от фактически вложенных средств.

3.4. Агропродовольственный сектор

Рост в сельском хозяйстве продолжился и в 2002 г. Причем, если в 2001 г. рост в аграрном секторе приписывался погодным условиям и соответствующему всплеску урожая в растениеводстве, то динамика 2002 г. свидетельствует о том, что подъем в секторе связан не столько с погодными условиями, сколько с внутренними процессами реструктуризации и укреплением общеэкономической ситуации в стране. Сегодня можно уже с уверенностью говорить об устойчивости роста в аграрном секторе.

За первое полугодие продукция сельского хозяйства выросла на 104% по сравнению с 102,3% в 2001 г. Рост в первом полугодии в силу сезонных особенностей аграрного производства определяется динамикой животноводства, которое в существенно меньшей степени обусловлено погодным фактором. Годовой темп роста по данным Госкомстата составил только 101,7%, однако, уже несколько лет подряд Госкомстат пересматривает годовые данные к середине следующего года, повышая предварительные результаты на 1,5–2 п.п. Так что можно смело утверждать, что реально аграрный сектор в прошедшем году увеличил выпуск на 3–3,5%.



Источник: Госкомстат РФ.

Рис. 57. Темпы роста аграрного производства в России, 1992–2002 гг.

В то же время сохранение растущей динамики в 2002 г. сопровождалось в целом ухудшением положения в сельском хозяйстве. И факторы этого ухудшения, в конечном счете, сводимы к перепроизводству практически всей продукции. Результатом стало снижение закупочных цен в реальном исчислении (а часть года – и в номинальном) и, соответственно, – рентабельности производителей, падение инвестиционной активности, увеличение доли несостоятельных хозяйств.

Пищевая промышленность сохраняет довольно высокие темпы (около 106,5%), что особенно заметно в мясомолочной отрасли (110,5%). В то же время эти показатели ниже, чем в предшествующем году.

Необходимо обратить внимание на то, что перерабатывающая и пищевая промышленность растет более высокими темпами, чем сельскохозяйственное производство, что свидетельствует о продолжающейся ориентации на импортное сырье. К маю 2002 г. восстановился докризисный (1998 г.) уровень продовольственного импорта. И хотя агропродовольственный экспорт вырос, торговое сальдо (отрицательное) стало опять нарастать.

Ухудшение прибыльности сектора привело к снижению инвестиционной активности. Затормозился рост производства в сельхозмашиностроении (падение почти на 23% и ускоряющееся к концу года), в производстве белково-витаминных добавок, практически перестали расти инвестиции в сельское хозяйство, сократился объем ввода в действие мощностей в сельском хозяйстве и пищевой промышленности (за исключением маслоэкстрактных мощностей).

Таким образом, окно возможностей, открывшееся перед агропродовольственным комплексом страны после девальвации рубля в 1998 г., закрывается, для дальнейшего роста необходимо использовать иные стимулы.

Параллельно с исчерпанием послекризисных факторов роста нарастает аграрный протекционизм в экономической политике. Сокращение темпов роста обусловливает стремление защитить рынок от возвращающегося импорта, а окрепшие компании агробизнеса используют для отстаивания протекционизма приобретенную за годы роста лоббистскую силу. С другой стороны, откат от принципов либерализма на мировых аграрных рынках стимулирует к принятию ответных мер. Все это ведет к усилению мер «желтой корзины» в аграрной политике.

Иными словами, 2002 г. стал в определенном смысле переломным, обозначающим конец послекризисного подъема и перехода к другой модели роста.

3.4.1. Динамика производства в агропродовольственном секторе

Сельскохозяйственное производство

По сравнению с уровнем прошлого года размер посевных площадей практически не изменился и составил 84,2 млн га. Несколько выросли посевы под подсолнечником и зерновыми (*табл. 21*) как реакция производителей на конъюнктуру рынков прошлого года. Государственная протекционистская политика по отношению к сахарному сырцу не привела к расширению посевов этой культуры. Посевы картофеля, производство которого сосредоточенно на 93% в хозяйствах населения, стабилизировались на одном уровне, что является определенным критерием социально-экономической стабильности в обществе (этот факт означает, что альтернативные издержки труда, по крайней мере, не уменьшаются, что обычно происходит в периоды кризисного развития).

Таблица 21

Посевные площади основных сельскохозяйственных культур, млн га

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Зерновые культуры	63,1	54,7	53,4	53,6	50,8	46,8	45,9	47,6	48,2
Подсолнечник	2,7	4,1	3,9	3,6	4,1	5,5	4,6	3,8	4,1
Сахарная свекла	1,5	1,1	1,1	0,9	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8
Картофель	3,1	3,4	3,4	3,4	3,3	3,3	3,2	3,3	3,2
Овощи	0,6	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8

Источник: Госкомстат РФ.

Производство зерна сохранилось на прежнем уровне. В структуре зернового производства растет доля пшеницы (уже превышен уровень советского периода), уменьшается доля кормовых культур – ячменя и овса. На 81,9% выросло производство кукурузы на зерно, однако внутреннее производство все еще не способно наполнить рынок.

Сборы ржи остаются стабильными, хотя в Европе накоплены очень высокие запасы этой культуры и мировые цены, скорее всего, будут падать в ближайшей перспективе.

Таблица 22

Валовой сбор важнейших сельскохозяйственных культур в России, млн тонн

	1986-90	1998	1999	2000	2001	2002	2002 в % к 1986-90
Зерно (в весе после доработки)	104,3	47,8	54,7	65,5	85,1	86,5	83
в том числе пшеница	43,5	27,0	31,0	34,5	47,0	50,6	116
Сахарная свекла	33,2	10,8	15,2	14,1	14,6	15,5	47
Подсолнечник	3,1	3,0	4,2	3,9	2,7	3,6	116
Картофель	35,9	31,3	31,2	34,0	35,0	32,8	91
Овощи	11,2	10,5	12,3	12,5	13,3	13,0	116

Источник: Госкомстат РФ.

Качество зерна текущего года существенно ниже прошлого года – сборы продовольственной пшеницы на 10 процентных пунктов ниже, ценных сортов пшеницы – на 9 п.п.

В производстве основных культур (зерновых, подсолнечника и сахарной свеклы) в 2002 г. увеличилась доля фермерских хозяйств. Нужно ожидать, что от падения зерновых цен в результате перепроизводства именно фермерские хозяйства пострадают в первую очередь, так как их хозяйства, как правило, менее диверсифицированы и зависят от реализации одной-двух культур.

Производство основных видов животноводческой продукции растет второй год подряд. Но по сравнению с растениеводческой продукцией объемы производства остаются еще значительно ниже дореформенного уровня. В животноводстве объемы производства молока растут при продолжающемся спаде поголовья КРС и коров, иными словами производство молока становится все более интенсивным. Выросло поголовья свиней, овец и коз, птицы.

Таблица 23

Производство основных видов животноводческой продукции в хозяйствах всех категорий, млн тонн

	1991	1999	2000	2001	2002	2002 в % к 1991
Скот и птица на убой в убойном весе	9,3	4,3	3,5	3,5	3,7	40
Молоко	51,9	32,3	31,9	32,9	33,5	65
Яйца, млрд шт.	46,9	33,1	33,9	35,0	36,2	77

Источник: Госкомстат РФ.

Рост производства мяса достигается, прежде всего, за счет сельхозпредприятий: производство скота и птицы на убой выросло на 9,3%, свиней и птицы на 13,5 и 11,6% соответственно.

Молочное производство возрастает в основном за счет частного сектора (крупные предприятия увеличили молочное производство только на 1,3%). Нарастающая безработица в сельской местности толкает людей к поиску источников дохода в ЛПХ, молочное производство стало одним из наиболее распространенных видов занятости. Региональные власти повсеместно активно поддерживают такую самозанятость, даже в таких регионах интенсивного молочного производства, как Вологодская область.

Соотношение объемов производства и темпов роста производства основных видов сельскохозяйственной продукции с дореформеным уровнем дает некоторое пред-

ставление о сравнительных преимуществах российского аграрного сектора и месте страны в мировом разделении труда в этом секторе. Из *табл. 22* и *23* видно, что аграрный сектор реализует конкурентные преимущества на рынке зерна, подсолнечника, овощей и картофеля, однако теряет позиции по производству сахарной свеклы и мяса. Если посмотреть производство основных видов мяса, то видно, что наименее успешно развивается производство мяса КРС, а производство мяса птицы и свинины имеет большие перспективы.

Пищевая промышленность

В пищевой промышленности, как мы уже отмечали, продолжается устойчивый рост – 106,5%, особенно резко растет мясная и молочная промышленность – на 10% по сравнению с прошлым годом. Увеличивается производство почти всех товарных групп, за исключением растительного масла и сахара, в которых наметилось перепроизводство (*табл. 24*). Динамика пищевой промышленности следует за динамикой реальных доходов населения, то есть эти отрасли в среднем выдерживают конкуренцию импорта в отличие от первичного аграрного сектора.

Таблица 24

Динамика производства основных продовольственных продуктов, в % к соответствующему периоду предыдущего года

	1991	1999	2000	2001	2002
Мясо	87,7	84,4	112,4	104,0	108,5
Колбасные изделия	91,0	93,2	113,2	111,8	116,9
Животное масло	91,5	93,2	101,4	100,6	102,8
Цельномолочная продукция	89,4	99,0	110,1	109,6	111,0
Масла растительные	100,5	112,8	174,4	90,1	92,5
Сахар-песок	91,3	182,2	86,5	108,1	94,0
Мука	99,0	107,1	94,3	99,0	88,3
Крупа	93,9	85,3	99,5	105,3	90,1
Макаронные изделия	107,4	132,6	96,0	108,5	108,8
Маргариновая продукция	77,6	182,2	120,7	108,8	100,5
Мясные консервы	Н.д	169,0	82,7	106,4	106,2

Источник: Госкомстат РФ.

Производство основных продуктов питания составляет от 25 до 75% от выпуска 1990 г. За исключением производства сахара-песка, которое почти в два раза превысило уровень 1990 г., и производства растительного масла, на 2,3% превысившее дореформенный уровень.

Производство ресурсов для сельского хозяйства

Ухудшение финансового положения сельхозпроизводителей привело к снижению спроса на сельскохозяйственную технику. После нескольких лет роста в сельхозмашиностроении вновь возвращается спад (*табл. 25*). На внутреннем рынке спрос на минеральные удобрения по-прежнему ограничен низкой платежеспособностью большинства производителей сельскохозяйственной продукции. Производство минеральных удобрений все так же растет более низкими темпами, чем экспорт, что свидетельствует о со-

хранении большей привлекательности внешних рынков для поставщиков удобрений по сравнению с внутренним.

Таблица 25

Динамика объема выпуска средств производства для сельского хозяйства, в % к соответствующему периоду предыдущего года

	1999	2000	2001	2002
Тракторы	148,3	137,2	78,8	63,5
Плуги тракторные	99,9	170,8	113	68,9
Сеялки тракторные	в 2,3 р.	166,9	122	82,2
Культиваторы тракторные	69,4	165,9	118,5	93,4
Зерноуборочные комбайны	188,5	в 2,2 р.	174,3	83,4
Косилки тракторные	109,7	100,4	547	105,5
Минеральные удобрения	124,9	106,2	106,9	104,0

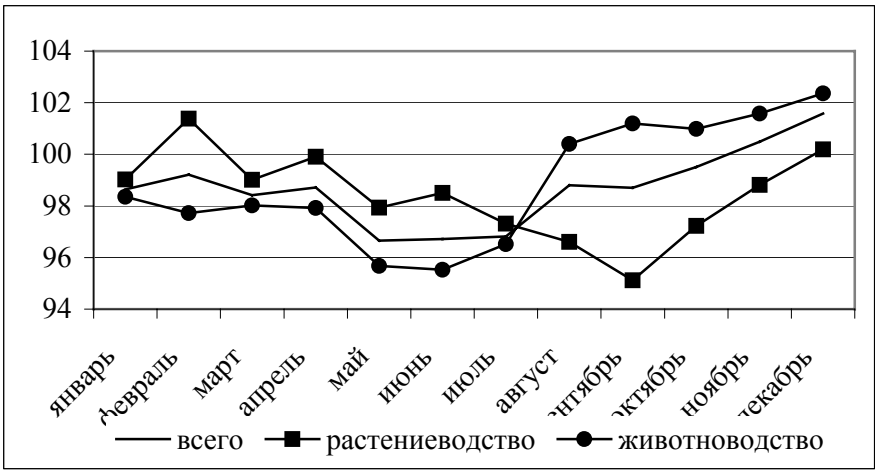
Источник: Госокмстат РФ.

3.4.2. Финансовое положение сельхозпроизводителей

Как уже отмечалось выше, в 2002 г. финансовое состояние сельхозпроизводителей заметно ухудшилось. Это выразилось как в падении рентабельности производства, так и в увеличении кредиторской задолженности производителей. Так, прибыль предприятий, занимающихся сельскохозяйственным производством, в 2002 г. составила 10,9 млрд рублей, что вдвое меньше, чем в предыдущем году. Рентабельность производства в целом по отрасли составила 3,9% против 9,2% в 2001 г.

Остается серьезной проблема неплатежеспособности сельскохозяйственных предприятий. На протяжении всего 2002 г. рос как общий объем задолженности в сельском хозяйстве, так и объем просроченной задолженности по кредитам банков и займов.

Финансовое положение сельхозпроизводителей в 2002 г. определялось крайне неблагоприятной динамикой закупочных цен на основные сельхозпродукты. В течение первых двух кварталов 2002 г. цены падали не только в реальном исчислении, но даже в номинальном (*рис. 58*). К середине года цены на животноводческую продукцию начали расти, но в IV квартале 2002 г. рост цен замедлился, а цены на растениеводческую продукцию стали повышаться. Однако в целом за год цены на сельскохозяйственную продукцию упали на 2% в реальном выражении. Тяжелое финансовое положение сельхозпроизводителей усугублялось существенным ростом цен в отраслях, производящих ресурсы для сельского хозяйства – электроэнергетике (электроэнергия, отпускаемая сельскому хозяйству, в сентябре 2002 г. по сравнению с сентябрем предыдущего года подорожала на 34,5%, продукция нефтеперерабатывающей промышленности – на 25,5%, газовой промышленности – на 30,2%). Таким образом, вновь возникла проблема пресловутого ценового диспаритета.



Источник: рассчитано по: «Социально-экономическое положение России, 2002 г.».

Рис. 58. Индексы закупочных цен в сельском хозяйстве, 2002 г. (к соответствующему месяцу 2001 г.) – реальные цены (дефлированы на ИЦП)

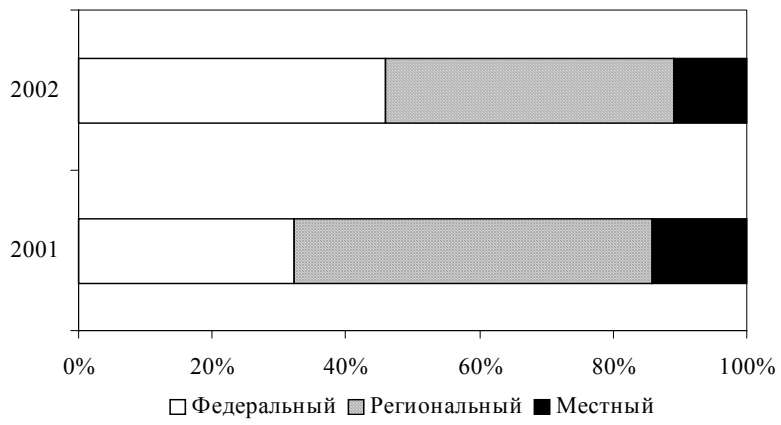
В то же время бюджетное финансирование аграрного сектора в текущем году определенно улучшилось по сравнению с прошлыми годами. До текущего года происходило регулярное недофинансирование сельского хозяйства по сравнению с другими статьями бюджета, причем основная часть средств перечислялась в конце года. В этом году можно говорить о прекращении этой практики. В 2002 г. сельскому хозяйству было выделено 51,3 млрд рублей (из бюджетов всех уровней), и более 80% этой суммы к октябрю уже было перечислено сектору.

Однако средства, предусмотренные бюджетной росписью на период с января по сентябрь, были перечислены не полностью, недофинансирование на этот период составило 23,5%. Чтобы понять причины недофинансирования аграрного бюджета, необходимо рассмотреть, по каким статьям оно наблюдается.

Во-первых, недофинансировались расходы на приобретение отечественной техники и племенного скота на условиях лизинга, в связи с поздним принятием порядков расходования средств, а также отсутствием достаточного спроса на государственный лизинг в 2002 г. Во-вторых, не в полном объеме выделялись средства на текущее содержание подведомственных структур, в связи с передачей в 2002 г. структур, ранее финансировавшихся из бюджетов субъектов РФ, на федеральный уровень. Из-за отсутствия налаженных механизмов финансирования этих организаций на федеральном уровне происходили задержки перечисления средств.

Объемы бюджетных средств, направляемых на поддержку аграрного сектора продолжали сокращаться. Расходы консолидированного бюджета на сельское хозяйство сократились в реальном выражении на 11%, доля расходов на сельское хозяйство в консолидированном бюджете составила 1,7% против 2,4% в 2001 г.

При этом в консолидированной бюджетной поддержке АПК резко возросла доля федерального бюджета. Отчасти это объясняется общей тенденцией централизации бюджетных расходов. Еще одна причина, о которой уже шла речь – передача подведомственных организаций на федеральный уровень.



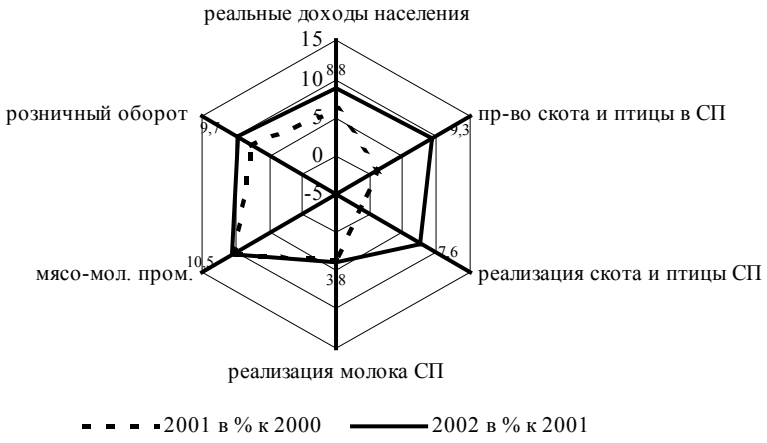
Источник: Минфин РФ.

Рис. 59. Структура консолидированного бюджета, %

3.4.3. Агропродовольственные рынки

Ситуация на агропродовольственных рынках в 2002 г. была обусловлена, прежде всего, опережающим ростом предложения над спросом. С одной стороны, реальные доходы населения выросли на 108,8%, что чуть выше уровня предшествующего года (108,5%), а дифференциация населения по уровню доходов не увеличилась. Значительно вырос экспорт, но импорт базовых продуктов также довольно заметно возрос. С другой стороны, на основе трендов роста предыдущих трех лет предложение продолжало расти. В результате на большинстве рынков сельскохозяйственного сырья в течение года, как мы уже отмечали, сформировалась ситуация перепроизводства с падением цены в реальном выражении в течение всего года и в определенный период даже в номинальном исчислении.

При этом продовольственный товарооборот растет довольно быстро – в 2002 г. он увеличился более чем на 9%, валовая же продукция сельского хозяйства – существенно меньше. Это означает, что сырье для производства продовольствия все более поступает по импорту. В то же время для мясного и молочного сектора ситуация несколько улучшилась во второй половине годы. В первой половине года рост доходов населения и производства мясо-молочной продукции превышал рост производства сырья, что позволяло предположить, что часть продовольственного спроса на сырье покрывается за счет импорта. Однако уже годовые данные показывают существенный рост предложения отечественного сырья (*рис. 60*). Причем предложение сырья на переработку увеличилось со стороны крупных сельхозпредприятий. Ситуация существенно улучшилась по сравнению с соответствующим периодом 2001 г. Практически остались на уровне 2001 г. темпы роста предложения молока на переработку.



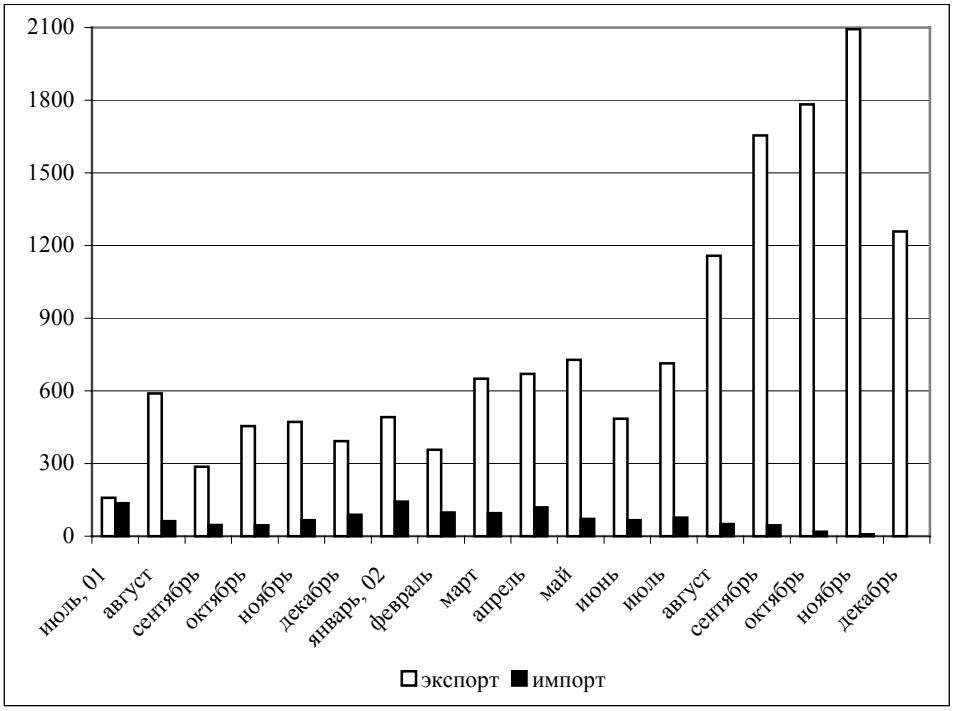
Источник: Социально-экономическое положении России, Госкомстат, за 2001 и 2002 гг.

Рис. 60. Динамика доходов и производства продовольствия, в 2000–2002 гг.

Зерновой рынок

Ситуация на зерновом рынке в текущем году формировалась под сильным влиянием избыточного предложения зерна. Относительно высокий уровень урожая 2001 и 2002 гг. сочетался с низким спросом на внутреннем рынке, что привело к падению цен, а это, в свою очередь, в 2001 г. привело к росту вывоза. В 2002 г. были побиты все рекорды зернового экспорта. За 2001/2002 сельскохозяйственный год совокупный экспорт зерна составил 5,7 млн т зерна, а только за июль–декабрь 2002 г. было экспортировано 8,7 млн т, что является абсолютным рекордом за последние полвека (*рис. 61*).

Массированному экспорту способствовали не только сами излишки зерна на внутреннем рынке, но также исключительно высокая конъюнктура мирового зернового рынка на протяжении всего 2002 г., и высокие прогнозы спроса на зерно на предстоящий сельскохозяйственный год. В результате образовалась большая ценовая разница: внутренние цены оказались на много ниже мировых. Так, к концу октября цены на мягкую пшеницу в европейской части страны на условиях франко-элеватор составляли 65–70 долларов за тонну; в порту Новороссийска были по разным оценкам от 90 до 100 долларов на тонну FOB, в то время как в Европе они составляли около 120, в Мексиканском заливе (США) – около 160 долларов. Такой ценовой потенциал сделал экспорт выгодным даже при высоких издержках преодоления институциональной неразвитости.

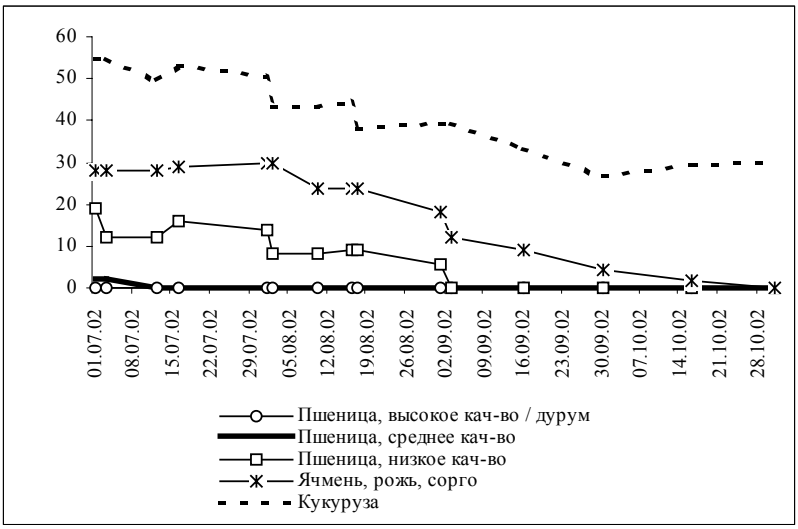


Источник: данные ГТК.

Рис. 61. Динамика экспорта и импорта зерна
в 2001/02 и 2002/03 сельскохозяйственные годы, тыс. тонн

Другим фактором высокой активности экспортных поставок в конце 2002 г. стало постепенное снижение пошлин на ввоз зерновых в ЕС (*рис. 62*). Кроме того, в преддверии новой политики ЕС на 2003 г. в отношении импорта зерна из России, трейдеры наращивали экспорт, пытаясь таким образом компенсировать будущие ограничения поставок в европейские страны. Условия нового механизма квотирования зернового импорта в ЕС, которые основываются на «историческом» принципе, предполагают ограничение экспорта пшеницы низкого и среднего качества в европейские страны квотой в размере 2,98 млн тонн, а ячменя – 300 тыс. тонн. В рамках квоты пшеница облагается пошлиной в 12 евро/т, ячмень – 16 евро/т. На поставки сверх квоты пошлина достигла 95 евро/т. Из общего объема квоты на пшеницу 610 тыс. тонн закрепили за собой США и Канада. Остальные 2,37 млн т приходятся на третьи страны. Для сравнения: в текущем году Россия поставила в ЕС свыше 1 млн тонн пшеницы низкого и среднего качества.

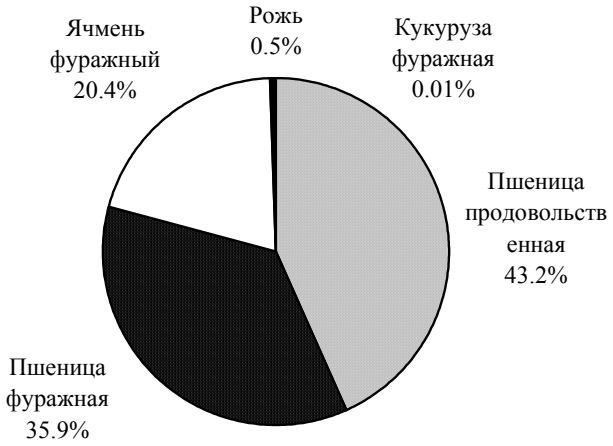
Кроме зерновых квот в ЕС, дополнительным фактором, сдерживающим расширение экспорта в 2003 г., будет предполагаемое повышение грузового железнодорожного тарифа.



Источник: http://www.proagro.com.ua.

Рис. 62. Динамика импортных пошлин на зерновые в 2002 г. в ЕС, EUR/т

Основные объемы российского зернового экспорта приходились на пшеницу (около 80%). В структуре экспорта зерна в ЕС преобладает фуражная пшеница (в отдельные месяцы ее доля в экспорте достигал 80%), в то время как другие страны вывозят из России в основном продовольственную пшеницу.



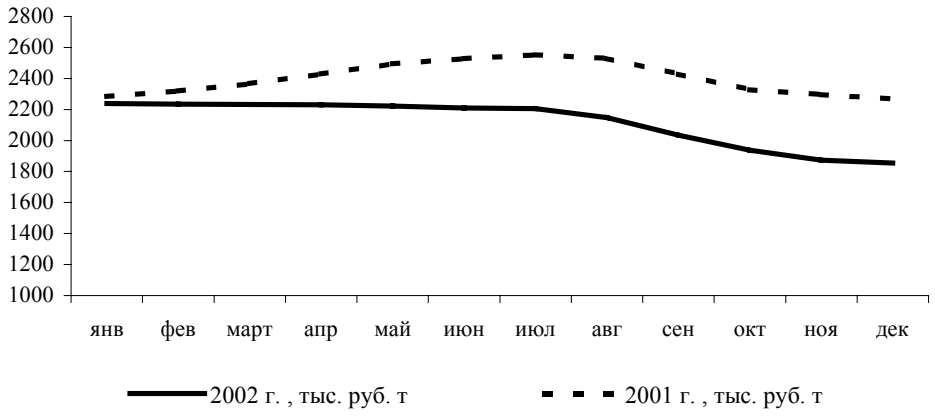
Источник: данные ГТК.

Рис. 63. Структура российского экспорта зерна
в 2002/03 с/х году (средние данные за январь–декабрь)

В 2002 г. резко сократился импорт основных видов зерна в Россию, ввозились в основном традиционно дефицитные для России кукуруза и пивоваренный ячмень. При этом произошедший рост доли кукурузы в совокупном зерновом импорте объясняется не только структурными сдвигами вследствие резкого падения ввоза других видов зерна, но является следствием и абсолютного роста объемов импорта кукурузы. Рост импорта кукурузы был временным; он был связан в первую очередь, с необходимостью покрыть потребности крахмалопаточной промышленности, в связи с низким объемом

производства и низким качеством кукурузы урожая 2001/2002[6]; частично ввозимая кукуруза использовалась на фуражные цели. Однако уже в последние месяцы 2002 г. импорт кукурузы вновь упал, так как урожай кукурузы 2002/2003 г. оказался в два раза выше, чем в 2001/2002 г., и внутренний рынок не испытывает дефицита в сырье для переработки. От использования кукурузы на фураж при сложившихся внутренних ценах на пшеницу, животноводы просто отказываются.

Несмотря на массированный экспорт зерна в прошлом году, вывезенных объемов было недостаточно, чтобы поднять уровень цен, сложившийся на зерновом рынке. Динамика цен на зерновые большую часть года оказывалась ниже соответствующего периода 2001 г.



Источник: Госкомстат РФ.

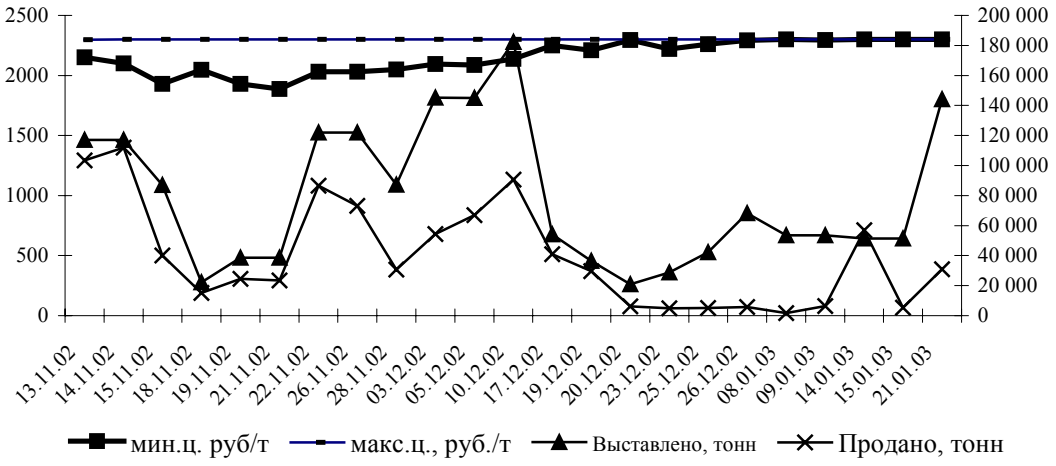
Рис. 64. Динамика средних цен реализации на пшеницу, руб. за тонну (в реальном исчислении)

Для поддержания сельхозпроизводителей в условиях сложившихся низких зерновых цен правительство второй год подряд проводит зерновые интервенции. В 2002 г. интервенции проводились с середины ноября; последним днем торгов стало 22 января 2003 г., хотя весь январь объемы торгов уже были незначительными.

Интервенции достаточно четко разделили национальный рынок. Наибольшая активность в ходе торгов наблюдалась в регионах Сибири. Именно здесь торговался основной объем зерна из-за высокого предложением и сложившегося низкого уровня цен. В тоже время торги на базисе Юга европейской России были достаточно вялыми. У трейдеров не было большого интереса участвовать в них, поскольку Юг России оказался основным регионом вывоза экспортного зерна.

Хотя для торгов был установлен коридор цен, уже через месяц минимальные цены сравнялись с максимальными и зерно продавалось по максимально установленной цене, независимо от реально торгуемых его объемов.

[6] Сельскохозяйственным годом по данной культуре считается период с октября до сентября следующего года.



Источник: рассчитано по данным торговых операций (http://www.birja.ru/price/index.html).

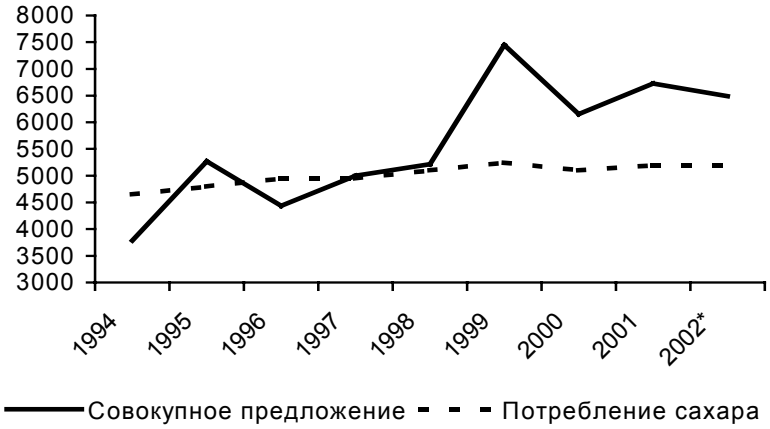
Рис. 65. Динамика цен и объемов продаж на интервенционных торгах, пшеницы 3-го класса

В ходе торгов было закуплено около 3,0 млн т. зерна и израсходовано почти 5 млрд руб. государственных средств из выделенных бюджетом 2002 г. 6 млрд руб. В результате удалось стабилизировать цены в регионах закупок, в первую очередь в Сибири. За два с половиной месяца с момента начала торгов, цены на пшеницу 4-го класса, по которой прошли основные объемы закупок, в сибирском регионе поднялись примерно на 30–36%.

Рынок сахара

Ситуация в сахарном сегменте в 2002 г. принципиально не изменилась по сравнению с двумя предшествующими годами с точки зрения основных параметров рынка, а также инструментов государственного регулирования.

Несколько увеличилось предложение сырья для переработки. Рост объемов производства сахарной свеклы на 6% против 2001 г., а урожайности на 10% был обеспечен за счет интенсивных факторов – увеличения внесения удобрений и обновления парка сельхозтехники. Однако из-за более низкого уровня сахара в сырье объем производства отечественного сахара сохранился на уровне 2001 г. – 1,3 млн т.



2002* – оценка.
Источник: данные Союза сахаропроизводителей; Государственный таможенный комитет.

Рис. 66. Динамика предложения и потребления сахара в стране, в тыс. т

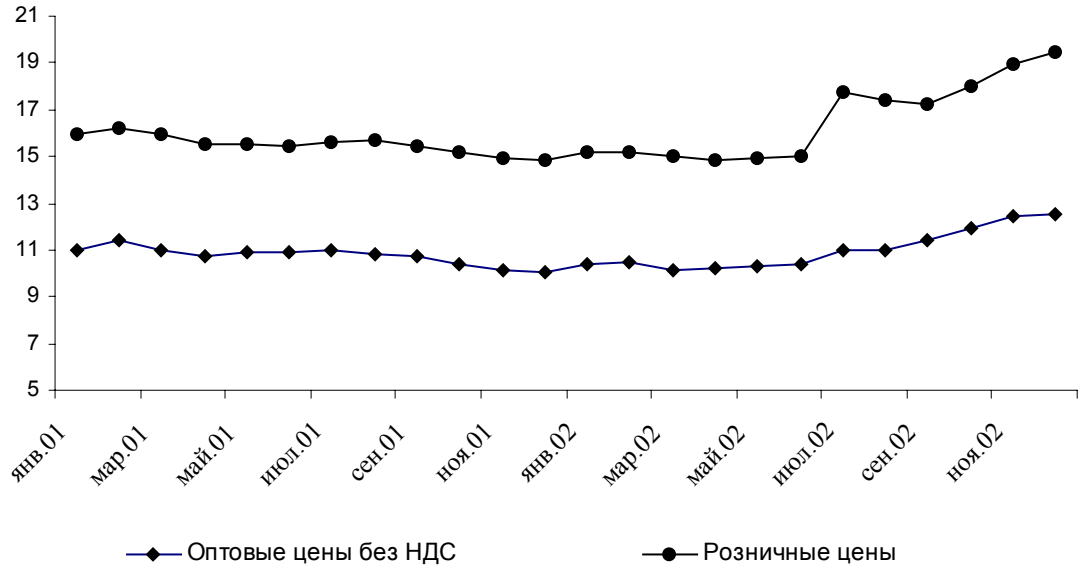
Государственное регулирование рынка сахара не только не привело к росту отечественного производства сахарной свеклы, но и не сократило объемов предложения готового сахара на внутреннем рынке (*рис. 66*).

Импорт белого сахара удается удерживать на уровне примерно 0,4 млн тонн благодаря высоким импортным тарифам.

Единственно значимый результат регулирования ввоза сахара-сырца состоял в том, что с помощью квот и импортных тарифов, включая сезонные пошлины, удалось развести во времени поставки импортного сахара-сырца и отечественной сахарной свеклы на переработку, то есть механизм сезонности в поставках в целом работает: сырец поступает по импорту теперь практически только в первой половине года, во второй половине года сахарные заводы перерабатывают отечественную свеклу. В то же время остается вне сферы государственного регулирования внеквотный сахар, объемы поставок которого напрямую зависят от конъюнктуры мирового рынка. Если цены мирового рынка идут вниз, то внеквотный сахар поступает на российский рынок вопреки обычным, сезонным и даже специальным ставкам импортного тарифа, поскольку низкие цены на сахар-сырец компенсируют потери поставщиков от введения тарифов.

В случае высоких цен мирового рынка ввоз сахара-сырца даже в рамках квоты становится затратным, что неизбежно должно спровоцировать рост цен внутреннего рынка. Именно такая ситуация сложилась на сахарном рынке во второй половине 2002 г. Высокие мировые цены на сахар, с одной стороны, стали естественным тормозом на пути внеквотного сахара. В 2002 г. при общем объеме импорта сахара-сырца в 4,8 млн тонн, ввоз сахара вне квоты сократился на 30% до 1,15 млн т по сравнению с 2001 г. В результате со второй половины года наблюдается рост оптовых и розничных цен на внутреннем рынке (*рис. 67*).

Рост внутренних цен был спровоцирован и сентябрьским аукционом по продаже сахарных квот, на котором сложился очень высокий уровень цен. Оптовые и розничные цены начали расти практически сразу же после сентябрьского аукциона, и их рост продолжался до конца года.



Источник: Бюллетень Союза сахаропроизводителей, за соответствующий период.

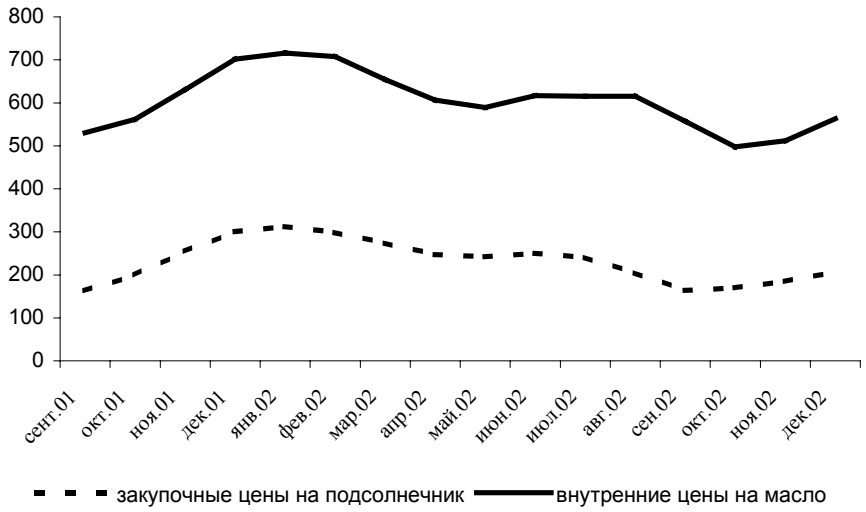
Рис. 67. Динамика оптовых и розничных цен на сахар, тыс. руб. за т

Рынок масличных культур

На рынке масличных культур в 2002 г. четко прослеживается изменение динамики в первой и второй половине года. Кроме того, в прошедшем году ситуация на рынке, который достаточно чутко по сравнению с рынками других продуктов реагирует на изменения, происходящие на мировых рынках, определялась влиянием двух факторов – качеством подсолнечника урожая 2002 г. и динамикой цен.

После неурожайного 2001 г., когда резко выросли цены внутреннего рынка, а основные объемы семечки перерабатывались внутри страны, в 2002 г. производство подсолнечника выросло значительно – на 35% (3,6 млн т). Собранный урожай позволяет загрузить перерабатывающие мощности, и поставить на экспорт порядка 300–400 тыс. тонн сырья.

Вместе с тем предложение качественного подсолнечника в 2002 г. оказалось достаточно низким. В результате при высоком спросе предложение сырья требуемого качества остается низким, а цены на него, соответственно, высокими. Поэтому внутренние цены на подсолнечник в 2002 г. за исключением непродолжительного периода в сентябре, когда началась уборка, несмотря на избыток предложения продукта по валу, сохранялись на достаточно высоком уровне.



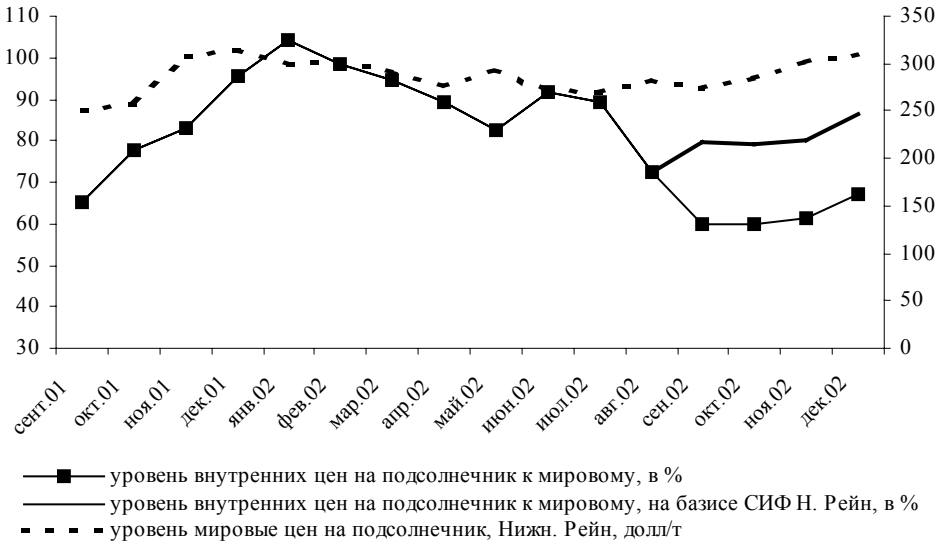
Источник: рассчитано по данным компании ЭФКО: http://analitic.efko.ru.

Рис. 68. Динамика внутренних цен на подсолнечник и подсолнечное масло, в долл. США за тонну

Одновременно внутренние цены на подсолнечник по сравнению с ценами мирового рынка оставались существенно более низкими (*рис. 69*), что является благоприятным моментом для поставок продукции на экспорт. В то же время на внутреннем рынке сохраняются достаточно существенные ограничения для экспорта подсолнечника: 20%-ная пошлина на экспорт, высокие уровни фрахтовых цен (в среднем 30–35 долл. за тонну) в основных портах отгрузки осенью–зимой 2002 г. в связи с массированными экспортными отгрузками зерна и высоким спросом на суда. На *рис. 69* показано, что ценовая конкурентоспособность российского подсолнечника уменьшается на мировых рынках в силу трансакционных издержек на фрахт и пошлины. Кроме того, и низкое качество семечки урожая этого года также выступает ограничителем для экспортных отгрузок.

Увеличение мощностей отечественных компаний по переработке семечки в последние годы создает устойчивый внутренний спрос. Имеющиеся перерабатывающие мощности на внутреннем рынке позволяют переработать около 3,0 млн т семян. Такая ситуация в среднесрочной перспективе может привести к сокращению как вывоза семян подсолнечника, так и затормозить поступление импортного растительного масла в страну; определяющим в данной ситуации является уровень цен на масло.

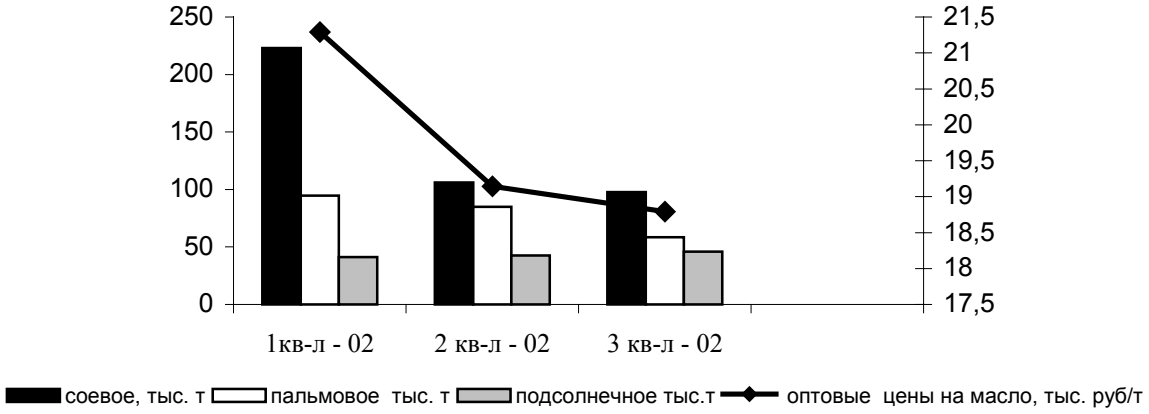
Всю первую половину года внутренние цены на подсолнечное масло были выше мировых цен, что и обусловило высокие объемы импорта: за первую половину года было ввезено около 0,6 млн т растительного масла (*рис. 70*). Сокращение внутренних цен на масло во второй половине года привело к резкому падению импорта, особенно значительно сократились объемы ввоза относительно дешевых видов масла – соевого и пальмового – доля которых в совокупном ввозе растительного масла составляет 87%.



Источник: рассчитано по данным компании ЭФКО: http://analitic.efko.ru.

Рис. 69. Уровень внутренних цен на подсолнечник и подсолнечное масло к соответствующему уровню мировых цен

В конце года дальнейшее снижение внутренних оптовых цен на подсолнечное масло сделало выгодным его экспорт. Так, вывоз подсолнечного масла увеличился чуть ли не в два раза всего за один декабрь 2002 г., одновременно импорт растительного масла сократился примерно на 11% против ноября 2002 г.

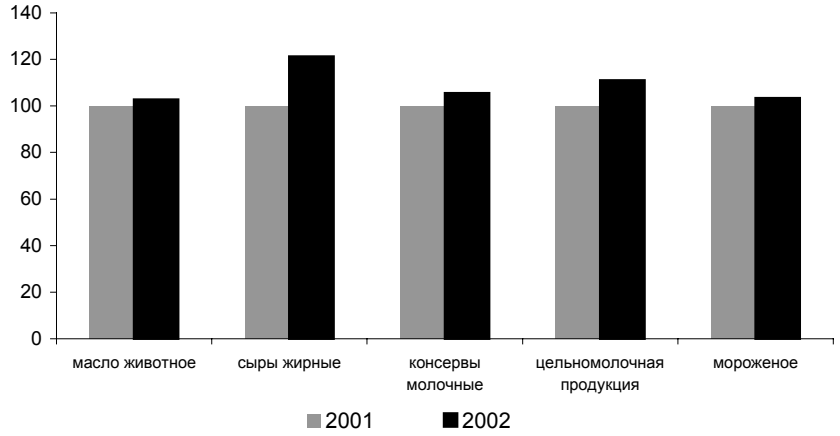


Источник: рассчитано по данным компании ЭФКО: http://analitic.efko.ru; Таможенная статистика.

Рис. 70. Динамика импорта растительного масла и внутренних оптовых цен на подсолнечное масло

Рынок молока

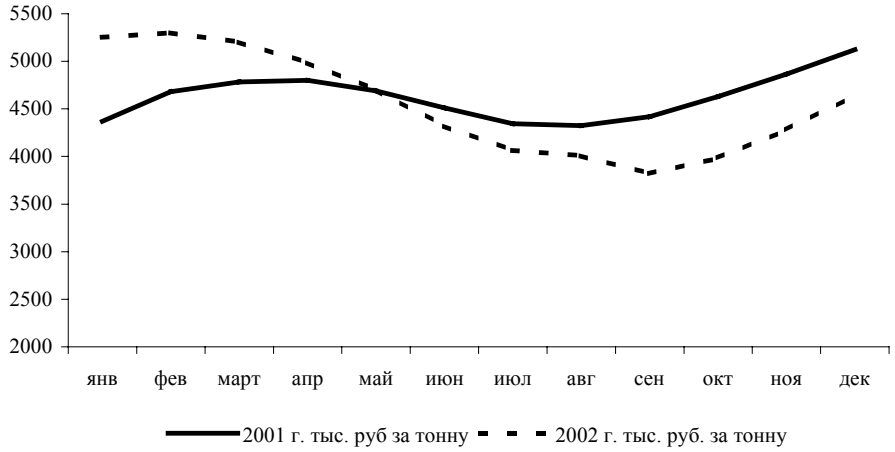
На первичном рынке молока отмечавшийся в последние годы рост продуктивности скота привел к росту предложения сырья. Значительный рост производства было также в молочной переработке: производство впервые за все 1990-е гг. выросло во всех подотраслях (*рис. 71*), что отражает и возросший спрос потребительского рынка, и увеличение предложения сырья.



Источник: Госкомстат РФ.

Рис. 71. Динамика производства молочных продуктов, в %

На фоне роста производства и переработки, начиная с конца 2001 г., происходило падение цен реализации на сырое молоко, динамика которых на протяжении всего года оказывалась ниже цен за соответствующий период предшествующего года (*рис. 72*). Падение цен явилось следствием избыточного предложения молочного сырья, на которое рынок не смог отреагировать в краткосрочной перспективе. Особенно резкое падение отмечалось в летний период 2002 г.



Источник: Социально-экономическое положение России, январь–июнь 2002 г.

Рис. 72. Динамика средних закупочных цен на молоко в 2002 г. и 2001 г. (в реальном исчислении), руб. за т

Начавшийся в сентябре рост цен на молоко показывает, что внутренний рынок адаптируется к сложившейся ситуации. Свидетельством тому является сокращение в последние месяцы прошедшего года импорта молочных продуктов, особенно идущих на переработку, что говорит о начавшемся импортозамещении. Поставки сгущенного молока и сливок в январе–ноябре 2002 г. упали на 32% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года.

Остановился рост импорта сливочного масла. Доля импорта сливочного масла на российском рынке в последние годы была значительной. Импортное масло выигрывало в цене против отечественного, прежде всего за счет несоблюдения стандартов качества на данный продукт, принятых в стране (под маркой животного масла зачастую импортировался маргарин в той или иной форме). В конце года сдерживающее влияние на импортные закупки животного масла оказывало действие сезонной импортной пошлины на этот продукт.

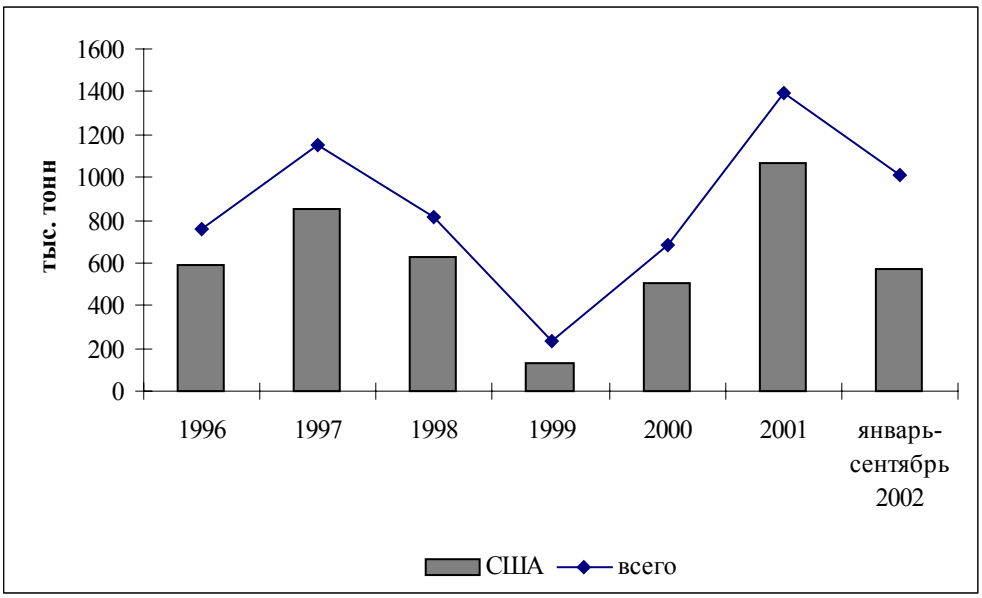
Появились перспективы расширения экспорта в молочном сегменте, прежде всего в сыроварении. Этому способствовали инвестирование молочных компаний в производство сыров.

Рынок мяса птицы

Введенный Россией в марте 2002 г. запрет на импорт куриного мяса из США резко снизил объемы поставок этой продукции на внутренний рынок. Общий объем импорта с 15 апреля 2002 г., когда первый запрет уже был снят, до 1 августа составил около 130 тыс. т, тогда как в соответствующий период предшествующего года по 100 тыс. т мяса птицы отгружалось ежемесячно[7]. И хотя уже в сентябре США удовлетворили требования нового ветеринарного режима России, а запрет на импорт мяса птицы из США был снят, подобные импортные ограничения привели к некоторым изменениям на внутреннем рынке.

Во-первых, сокращение предложения американских окорочков вызвало рост цен на птицу на российском рынке. В июле импортная птица подорожала на 25–30% по сравнению с уровнем цен в марте, за этот же период цены на российскую птицу выросли на 10–20%[8].

[7] По данным Совета США по экспорту домашней птицы и яиц (USAPEEC).
[8] Там же.



Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ и Госкомстат РФ.

Рис. 73. Динамика импорта мяса птицы в 1996–2002 гг.

Во-вторых, сложившаяся ситуация открыла рынок для других, помимо США, экспортеров птицы. Часть рыночной ниши, принадлежавшей ранее американскому мясу птицы, заняла продукция из других государств, особенно заметно выросло на российском рынке присутствие Бразилии. Если в 2000 г. на нее приходилось около 2% российского импорта птицы, в 2001 г. – 7,4%, то к маю 2002 г. ее доля выросла до 22,3%.

Исследование Центра АПЭ ИЭПП показало[9], что мясо птицы в России не является гомогенным продуктом, а распадается, как минимум, на две большие группы продуктов: мясо в тушках и части птицы. При этом в силу особенностей российского рынка птицы первый продукт представлен в основном отечественным производителем, второй – американскими окорочками. Кроме того, в ходе анализа установлена низкая замещаемость этих двух продуктов на потребительском рынке. Окорочка в основном потребляются семьями с низкими доходами, в то время как охлажденное мясо в тушках – более состоятельными потребителями. Закономерности развития двух рынков продукта в силу этого весьма отличаются.

Такая негомогенность продукта может означать только одно: снижение предложения на одном рынке не ведет к адекватному росту предложения на другом. В прикладном аспекте это подразумевает, что введение любого рода ограничений на импорт окорочков не приведет к соответствующему росту внутреннего производства.

В то же время рост доходов населения ведет к увеличению спроса на продукцию внутреннего производителя мяса птицы. При этом отечественное птицеводство демонстрирует довольно высокую эластичность предложения, способность реагировать на увеличивающийся спрос. Темп роста мясного птицеводства сегодня превосходит темпы роста всех других подотраслей сельского хозяйства. Кроме того, активный процесс ин-

[9] См. http://www.iet.ru/afe/projects/poultry.pdf.

вестирования в сектор позволяет утверждать, что эта эластичность предложения будет еще более возрастать со временем.

Иными словами, с ростом реальных доходов населения и снижением уровня социальной дифференциации в стране будет наблюдаться рост внутреннего производства мяса птицы и снижение импорта окорочков.

Вместе с тем высокие торговые барьеры на мясо птицы ведут к росту цен на окорочка, которые являются одним из основных источников животного белка для беднейших слоев населения, что ухудшает качество их жизни. Так как государство не может в силу жестких бюджетных ограничений компенсировать низкодоходным семьям этих потерь, то ограничения на импорт становятся еще более нежелательными: они не дают искомого эффекта для внутреннего производителя, но ухудшают уровень жизни определенной части населения. Выигрыш бюджета, возникающий от такого рода ограничений, не может оправдывать социально-экономический результат.

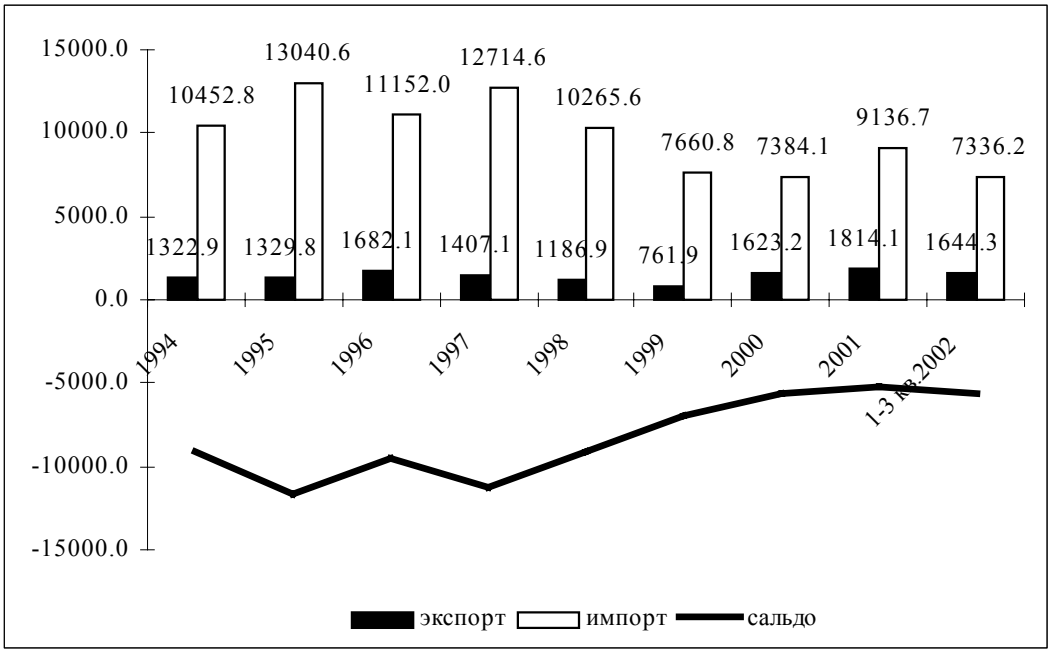
Необходимо принимать во внимание и еще одно обстоятельство: так как внутреннее производство мяса птицы ориентировано на более высокодоходные группы населения, то продуктами-заменителями для него в большей мере являются говядина и свинина, а не окорочка. Соответственно, при выработке внешнеторговой политики, ориентированной на поддержку отечественного мясного птицеводства, необходимо учитывать высоко субсидированный импорт этой продукции из ЕС, что к тому же ослабляет позиции отечественных производителей этих продуктов.

3.4.4. Внешняя торговля сельскохозяйственной продукцией и продовольствием

В 2002 г. наряду с ростом объемов производства в сельском хозяйстве и перерабатывающей промышленности продолжался рост агропродовольственного импорта. Такая тенденция объясняется, во-первых, ростом реальных доходов населения и, во-вторых, преимущественными статьями импорта были товары, производство которых на внутреннем рынке не осуществляется в достаточном объеме, либо неконкурентоспособно.

После обвала импорта в 1998 г. агропродовольственный импорт начал восстанавливаться только в 2001 г. (*рис. 74*). Официальные статистические данные относительно годового импорта в 2002 г. пока отсутствуют, тем не менее, уже сейчас можно сказать, что объемы агропродовольственного ввоза не сократились, а скорее всего – выросли. За три первых квартала 2002 г. Россия ввезла агропродовольственной продукции на 12% больше, чем в тот же период предыдущего года.

Второй ярко выраженной тенденцией 2002 г. стало расширение экспорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия. Начало этой динамике было положено еще в 2000 г., а рекордно высоких показателей за весь пореформенный период экспорт достиг в 2001 г. Вероятно, этот рекорд будет побит показателями 2002 г. Уже в январе–сентябре российский экспорт продовольствия был на 40% выше, чем за тот же период предшествующего года. Массированный вывоз зерновых в конце 2002 г. дает основание предположить, что общий экспорт агропродовольственной продукции за год в целом превысит аналогичный показатель рекордного 2001 г.



Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

Рис. 74. Динамика агропродовольственного экспорта и импорта в 1994–2001 гг.

Сельскохозяйственная продукция и продовольствие являются, пожалуй, единственной группой товаров, которая до сих пор удерживает свою долю в российском экспорте, повысившуюся после 1998 г. (*табл. 25*). Кроме того, по сравнению с другими отраслями прирост экспортных поставок в аграрном секторе в последние годы был наиболее существенным.

Динамика развития импорта агропродовольственной продукции на фоне общего российского импорта также явно отличается от других товаров. Доля ввоза продовольствия сократилась до 23% и сохраняется в последние годы в этих пределах. В то время как доля импорта в других секторах экономики значительно колебалась и не демонстрировала устойчивого снижения. Таким образом, вклад агропродовольственный сектора в увеличение торгового баланса страны является одним из наиболее значимых. Кроме того, снижение отрицательного сальдо агропродовольственной торговли повышает продовольственную безопасность страны.

Таблица 25

Структура внешней торговли России в 2001–2002 гг., %

	1999	2000	2001*	2002*	2002/2001
	экспорт				
Всего	100	100	100	100	50,47
Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье	*1,1*	*1,3*	*2.39*	*2.24*	*141.06*
Минеральные продукты	45,1	54,2	85.39	55.24	97.34
Продукция химической промышленности	8,2	7,0	11.18	7.09	95.33
Кожевенное сырье, пушнина	0,3	0,2	0.31	0.24	114.69
Древесина и целлюлозно-бумажные изделия	5,2	4,4	6.68	4.85	109.06
Текстиль	1,0	0,7	1.09	0.78	107.51
Драгоценные камни и металлы	6,3	5,0	5.89	4.00	102.13

Таблица 25 продолжение

	1999	2000	2001*	2002*	2002/2001
Металлы	20,5	17,1	22.51	14.60	97.59
Машины, оборудование, транспортные средства	10,5	8,6	14.73	9.45	96.51
Другие товары	1,8	1,4	1.78	1.52	128.94
Импорт					
Всего	100	100	100	100	109,79
Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье	28,4	23,1	*22.94*	*23.41*	*112.01*
Минеральные продукты	*4,2*	*6,8*	4.52	3.82	92.83
Продукция химической промышленности	16,4	18,6	18.30	16.93	101.57
Кожевенное сырье, пушнина	0,2	0,3	0.51	0.44	94.66
Древесина и целлюлозно-бумажные изделия	3,5	3,8	4.00	4.28	117.41
Текстиль	4,3	4,8	5.46	4.95	99.56
Драгоценные камни и металлы	0,1	0,2	0.07	0.08	122.90
Металлы	7,2	8,3	7.76	6.19	87.48
Машины, оборудование, транспортные средства	32,4	30,6	32.32	35.81	121.64
Другие товары	3,2	3,4	4.11	4.09	109.33

* I–III кварталы.
Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

В 2002 г. наиболее значимо рос ввоз мясной и рыбной продукции (кроме мяса птицы), сахара белого, какаосодержащих продуктов, цитрусовых, чая, кофе, а также алкогольных и безалкогольных напитков, то есть традиционных товаров ввоза.

Таблица 26

Российский импорт основных видов продовольствия в 2002 г.

	Январь–ноябрь 2002 г. к январю–ноябрю 2001 г., в %
Мясо свежее и мороженое	129,7
Мясо птицы	101,2
Изделия и консервы из мяса	104,3
Рыба свежая и мороженая	107,5
Молоко и сливки сгущенные	67,9
Масло сливочное	98,7
Масло подсолнечное	96,3
Сахар-сырец	84,6
Сахар белый	142,4
Хлебные злаки	74,5
Хлеб и хлебобулочные изделия*	115,6
Макаронные изделия*	121,7
Продукты, содержащие какао	110,1
Кофе	116,9
Чай	106,8
Цитрусовые	124,3
Алкогольные и безалкогольные напитки	116,6

* Январь–сентябрь.
Источник: Госкомстат РФ.

Импорт ряда товаров (сахара, мяса птицы и некоторых других) регламентировался мерами государственного воздействия. На этом фоне примечательно сокращение ввоза сгущенного молока и сливок, рынок которых не регулировался, и что может служить подтверждением роста конкурентоспособности отечественных производителей.

В прошедшем году страна не только стала заметным поставщиком зерна на мировой рынок (по вывозу пшеницы Россия заняла третье место после США и ЕС, доля

России и Украины в мировом экспорте зерна перевалила за 20%, в то время как в прошлом сельскохозяйственном году она составляла 5%), но и стала нетто-экспортером по некоторым продуктам его переработки: в частности, макаронных и хлебобулочных изделий в 10,3 раза и на 21,5%, соответственно (*табл. 26* и *27*). Вывоз макаронной продукции в I–III кварталах 2002 г. превышал ввоз на 36,7% и был ориентирован, главным образом, на страны СНГ.

Таблица 27

Российский экспорт некоторых видов сельскохозяйственной продукции и продовольствия в 2002 г.

	Январь–сентябрь 2002 г. к январю–сентябрю 2001 г., в %
Рыба	91,6
Пшеница	763,1
Хлеб и хлебобулочные изделия	121,5
Макаронные изделия	в 10,3 раза
Масло подсолнечное	51,1
Молоко и сливки сгущенные	78,4

Источник: ГТК РФ.

Таблица 28

Географическая структура мирового производства пшеницы, %

	2001/02	**2002/03**
США	9.20	7.75
ЕС	15.82	18.27
Канада	3.54	2.77
Австралия	4.14	1.85
Аргентина	2.67	2.29
Китай	16.20	16.21
СНГ	15.75	16.86
Индия	11.87	12.69
Другие страны	20.79	21.30

Источник: USDA.

Устойчивость позиции России по экспорту зерна будет зависеть от того, насколько целенаправленно она (позиция) будет поддерживаться политикой государства. В 2002 г. рост экспортных поставок зерна объяснялся, прежде всего, крайне выгодной конъюнктурой рынка с высокими мировыми ценами. Хотя пропускная способность портов увеличилась за счет модернизации и ввода новых причалов и в этом году действовали скидки на перевозку зерна в направлении портов Украины и стран Балтии, попрежнему существует ряд проблем внутреннего характера, ограничивающих расширение экспорта. Может оказаться, что разницы между мировыми и внутренними ценами может быть недостаточно для покрытия издержек, связанных с их решением. Как уже было отмечено, в 2002 г. произошло развитие балтийского и украинского путей транспортировки. Однако уже в январе 2003 г. трейдеры начали испытывать трудности с движением зерна через порты Украины, так как там были повышены железнодорожные тарифы на грузовые перевозки и требования к фитосанитарному сертификату на зерно, уходящее через ее порты. Кроме того, в текущем году повышаются тарифы на перевозки по железной дороге и в России. Все это тормозит российский экспорт.

3.4.5. Изменения в аграрной политике

Главными событиями аграрной политики 2002 г. стали принятие закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения и введение программы субсидирования процентных ставок по среднесрочным кредитам. Также политический резонанс имели ограничения на импорт американской птицы. В остальном меры поддержки АПК оставались неизменными.

Земельное законодательство

Принятие земельного закона в июне Госдумой и в июле Советом Федерации завершило многолетнюю дискуссию об обороте сельхозземель. Согласно федеральному законодательству практически все виды сделок с сельхозугодиями были разрешены еще с 1993 г. Только в 1998 г. законом РФ об ипотеке было запрещено использовать сельхозземли в качестве залога. После кризиса 1998 г. и девальвации рубля рост аграрного производства породил и спрос на сельхозугодья, прежде всего на пашню. Начался довольно активный земельный оборот в сельском хозяйстве. Однако экономические субъекты все время находились в состоянии неуверенности в стабильности сложившихся земельных отношений: в обществе постоянно обсуждался вопрос о допустимости купли-продажи сельхозугодий и исход дискуссии был совсем не ясен. Эта неуверенность становилась существенным лимитирующим фактором развития агропродовольственного сектора. Таким образом, принятие этого закона имеет важное стабилизирующее значение. Общество в целом, в том числе агенты аграрного рынка, получило четкий сигнал о том, что сложившаяся система земельных отношений надолго.

В то же время понятно, что принятый закон не делает и не должен был сделать революции в земельных отношениях аграрного сектора. Никаких прорывов в аграрном производстве, равно как и резких изменений в аграрной структуре, в связи с новым законом ожидать не следует.

Закон об обороте сельхозземель вкупе с новым Земельным кодексом кодифицирует, упорядочивает, дополняет пробелы того земельного законодательства, которое сложилось с начала реформ. И в этом второе значение принятого закона.

Мы уже анализировали проект этого закона, внесенный в Госдуму Правительством[10]. После первого чтения законопроект претерпел довольно сильные изменения. Рассмотрим наиболее значительные из них.

В правительственном проекте в духе нового Земельного кодекса собственность нерезидентов на сельхозугодья практически не ограничивалась: в их собственности не могли быть только приграничные земли. В принятом законе собственность нерезидентов де-юре не разрешена. Иностранные граждане, лица без гражданства, юридические лица, более 50% капитала которых контролируется нерезидентами, могут иметь сельхозземли только в аренде (сроком до 49 лет). Тем самым дан позитивный сигнал тому многочисленному слою российских граждан, которые озабочены «скупкой российской земли иностранцами». Иными словами, по совокупности Земельного кодекса и закона об обороте сельхозземель нерезиденты могут владеть землей только в городах и промышленных зонах.

Надо отметить, что почти во всех европейских постсоциалистических странах (за исключением Латвии и Эстонии) собственность нерезидентов на сельхозземли так или

[10] См. бюллетень Центра АПЭ №2(12), 2002.

иначе ограничена (в странах ОЭСР такие ограничения крайне редки). В этом смысле российский закон не выбивается из общей тенденции переходных стран. В то же время в существующих социально-экономических и правовых условиях России эта норма не будет иметь существенного рестриктивного значения. В ситуации, когда разрешена собственность юридических лиц на земли сельхозназначения, проконтролировать выполнение обсуждаемой нормы почти невозможно: нет механизма эффективного отслеживания аффилированности компаний. Вместе с тем запрет на собственность на сельхозугодья физических лиц станет стимулом к заключению фиктивных браков, как мотивировал к этому институт прописки в советское время. Таким образом, какого-то серьезного влияния это ограничение на status quo не окажет.

Другая новелла в законе по сравнению с правительственным проектом – это снижение минимального значения верхней планки, которую субъект Федерации может установить для собственности на землю для одного субъекта. Закон определяет, что региональные власти могут (но не обязаны!) установить максимальный предел земли в руках одного собственника, но при этом данный предел не может быть меньше 10% всех сельхозземель административной единицы. Под последней неявно подразумевается район, но поскольку он не определен действующим законодательством, то законодатель пошел на такой эвфемизм.

Эта мера имеет антимонопольную направленность. В антимонопольном законодательстве России нет ограничений на монополизацию доступа в земле как важнейшему фактору аграрного производства. Закон об обороте сельхозземель восполняет этот пробел.

Наиболее сильное воздействие на агропродовольственный сектор страны окажут нормы нового закона, касающиеся оборота земельных паев. Речь идет о тех почти 12 млн земельных паев, которые были розданы в ходе реорганизации колхозов и совхозов в 1992–1994 гг. За прошедшие годы уже сформировалась обычная практика оборота этих паев. Более того, в последние 3–4 года земельный оборот в сельском хозяйстве шел, главным образом, путем оборота паев, причем в первую очередь – путем их аренды.

Новый закон объявляет земельный пай правом в общей долевой собственности с незначительными по сравнению с Гражданским кодексом особенностями оборота.

Первоначальный вариант правительственного законопроекта практически не затрагивал механизм купли-продажи земельных паев, но отменял аренду (аренда одномоментно объявлялась договором доверительного управления)[11]. Эта норма вызвала наибольший накал дискуссий. Она затрагивала интересы и крупного бизнеса (РСПП дважды обращался к премьер-министру с просьбой пересмотреть эту норму, против выступал Зерновой союз России, который также представляет крупных зерновых операторов), и интересы фермеров, рост земли которых тоже шел до сих пор в основном за счет аренды паев (АККОР также выступал против этой нормы). Ни один депутатский проект из 5 внесенных в Думу не отменял сложившийся оборот паев, то есть и депутатский корпус в принципе был против такого подхода.

В ходе доработки законопроекта после первого чтения данные положения стали даже хуже, чем в первоначальном варианте. Во-первых, механизм купли-продажи паев обусловлен такими сложными процедурами, что для сельского жителя это становится

[11] Там же.

почти невозможной сделкой. Для продажи земельного пая его собственник сначала должен оповестить (письменно или через районную газету) всех других сособственников общего земельного массива. Если никто не претендует на этот пай, то владелец пая должен оповестить о желании продать пай местный орган власти. Если и этот орган власти отказался от приобретения, то тогда его можно продать стороннему покупателю, но по цене, не выше объявленной в двух первых оповещениях. Если цена вдруг оказалась ниже, то вся процедура должна повторяться сначала.

Аренда пая в окончательном виде закона не переводится автоматически в трастовый договор, но аренда пая на индивидуальной основе фактически отменена. Если до настоящего времени владелец земельного пая мог сдать его в аренду индивидуально, а уж консолидация полученных в аренду паев в одном земельном массиве было задачей арендатора, то сейчас это бремя переложено на владельцев паев. Иначе говоря, ранее арендатор, который хотел бы взять для обработки массив угодий, мог заключить с каждым владельцем пая индивидуальные договоры и затем потребовать выдел соответствующего участка (или нескольких крупных участков). При этом арендную плату получал каждый собственник пая индивидуально (теоретически, эта плата могла быть разной, хотя на практике такое встречалось редко). По новому закону владельцы паев должны предварительно договориться о совместной сдаче в аренду общего участка, выделить его из землепользования хозяйства и только затем сдать его в аренду от лица всего коллектива. Получателем арендной платы становится весь коллектив.

В чем разница? Прежде всего, при коллективной аренде неизбежно возрастет ее стоимость, то есть стоимость доступа к земле для аутсайдеров: договоренность с каждым индивидуальным собственником пая при прочих равных условиях ведет к более низкой цене, чем договоренность с коллективом. А это, в свою очередь, означает снижение производительных инвестиций в сельское хозяйство со стороны: внешние для аграрного сектора инвесторы будут вынуждены платить больше за доступ к земле и, соответственно, у них будет оставаться меньше средств для инвестиций в производство. Кроме того, скорее всего такая коллективная аренда будет осуществляться под контролем менеджеров сельхозпредприятий, а это еще больше укрепит их власть по распоряжению не принадлежащей им землей.

Другое последствие – это снижение функции социального буфера, выполняемого до сих пор механизмом аренды пая. Во многих случаях пай даже не сдавался в аренду, а передавался на условиях ренты с пожизненным содержанием. Этот механизм давал, хотя и незначительную, но все же помощь престарелым жителям сельской местности, в значительной мере лишенных основных социальных гарантий. Такая передача на условиях ренты новых законом не предусмотрена, а при коллективной аренде доходы каждого арендатора могут быть существенно ниже, чем при индивидуальной аренде (несмотря на то, что общая арендная плата для арендатора будет, скорее всего, выше).

По совокупности всех этих причин данная норма закона будет стимулировать владельцев паев вносить их в уставные капиталы своих родительских сельхозпредприятий: все остальные формы слишком сложны и слишком неэффективны. А это именно тот процесс, с которым реформаторы боролись все годы реформ, и о чем тайно мечтала аграрная оппозиция: земля передается в собственность сельхозпредприятий.

Таким образом, принятие закона об обороте сельхозземель обществу дало, во-первых, четкий сигнал о долгосрочности стратегии развития частной земельной собственности в сельском хозяйстве, во-вторых, дана правовая база для земельного оборота.

К революционным изменениям в аграрном секторе этот закон не приведет, что и не подразумевалось принятием такого нормативного акта. В то же время закон приведет в определенному сокращению инвестиционного потока в аграрном секторе. Также закон снижает степень социальной защищенности сельских жителей (прежде всего престарелого населения).

Опрос, проведенный в 3 областях страны (Ивановской, Нижегородской и Ростовской), в конце 2002 г. показал, что основная часть сельхозпроизводителей не осознала радикальное изменение земельного режима в отношении земельных долей: большинство респондентов все также планирует арендовать индивидуальные земельные доли. Скорее всего, негативные стороны нового закона будут снивелированы их слабой реализацией на практике, как это уже случалось не раз за последнее десятилетие.

В политическом аспекте принятие закона в его настоящем виде знаменует также и перераспределение баланса сил на федеральном уровне власти: правительство настояло на своем варианте вопреки мнению различных и многочисленных общественных групп.

Финансовые программы в аграрном секторе

В июне 2002 г. правительство своим постановлением утвердило Правила компенсации части процентов по трехлетним кредитам, выданным сельхозпроизводителям российскими банками для приобретения сельскохозяйственной техники и оборудования. Субсидия составляет до 2/3 ставки рефинансирования ЦБ и выплачивается ежемесячно. Это решение правительства знаменует собой следующий шаг в отходе от прежней, крайне неэффективной системы поддержки кредита в сельскохозяйственной отрасли, которая сложилась с начала реформ.

До 2000 г. краткосрочный кредит аграрному сектору выдавался, так или иначе, за счет бюджетных ресурсов. Вначале этот кредит распределяли чиновники, затем коммерческие банки, но содержание операций было почти неизменным. Кроме того, с 1995 г. широко распространилась практика государственного товарного кредитования. Нам неоднократно приходилось писать о неэффективности этих систем кредитования, мы отстаивали систему субсидирования процентной ставки по кредитам, полученным в коммерческих кредитных учреждениях. В 2000 г. впервые на такой эксперимент пошла Нижегородская область, в том же году к началу уборочной кампании приняла подобное решение и федеральная власть – пока в порядке эксперимента. В 2001 г. система субсидирования процентной ставки по частным кредитам уже была принята в полном масштабе на федеральном уровне, а также почти все области приняли аналогичные собственные программы поддержки кредита в АПК. Результаты не замедлили сказаться в первый же год. В 2002 г. по этой программе в сельское хозяйство было привлечено почти 23 млрд руб., что превышает расходы федерального бюджета на АПК в прошедшем году и выше объема 2001 г. почти на четверть в реальном исчислении.

Однако четвертый год роста в аграрном секторе позволяет решать сельхозпроизводителям уже следующую задачу – восстановления и реструктуризации производственного аппарата, технического перевооружения своего производства. До настоящего времени единственным механизмом поддержки среднесрочных инвестиций в сельском хозяйстве был механизм государственного лизинга, опять же развиваемого и на федеральном, и на региональном уровнях. Нам также неоднократно приходилось писать о

недостатках системы государственного лизинга, который не только приводит к удорожанию средств для сельского хозяйства, но и создает монополию в лизинговой сфере, блокируя тем самым развитие конкурентной и эффективной системы лизинговых компаний в АПК.

Ограниченность системы государственного лизинга стала постепенно становиться очевидной. В ряде регионов от нее либо совсем отходят, либо дополняют другими системами. Так, в 2001 г. в Чувашии в дополнение к лизингу принята программа субсидирования среднесрочного кредита для закупки сельхозтехники, в Пермской области отказались от лизинга в пользу компенсации затрат на закупку техники. Наконец, и федеральное правительство сделало этот шаг: приняло программу субсидирования среднесрочных (3-летних) частных кредитов для АПК. Эта программа, помимо своих собственных несомненных достоинств, компенсирует негативные последствия создания государственной монополии «Росагролизинг» и явного провала лизинговой программы, по крайней мере, в 2001–2002 гг. При вводе этой программы мы прогнозировали, что субсидирование процентной ставки по среднесрочным кредитам станет более привлекательным для производителей, чем государственный лизинг. Так это и произошло: на октябрь 2002 г. первая программа позволила привлечь в сектор более 6 млрд руб., тогда как по лизингу поставки составили менее 4,8 млрд руб.

В конце 2002 г. было принято решение о субсидировании процентов и по 5-летним займам, что еще более расширяет возможности среднесрочного кредитования сельхозпроизводителей.

Следующим шагом в этом направлении, на наш взгляд, должен стать отказ от системы федерального лизинга в его настоящем виде и расширение субсидий на 5–7-летние кредиты и на лизинговые проценты по частным лизинговым контрактам.

Проблема финансового оздоровления сельского хозяйства не сходит с повестки дня в России с 1994 г. – с первой централизованной реструктуризации (а фактически – списания) долгов сельхозпредприятий. За эти годы вносились разные законопроекты, так или иначе ориентированные на финансовое оздоровление в сельском хозяйстве. Наконец, в весеннюю сессию 2002 г. Госдума такой закон приняла. В начале 2003 г. принят пакет правительственных решений в реализацию этого закона.

Прежде всего хотелось бы обсудить не столько детали самого закона, сколько собственно соответствие названия закона его содержанию. Уже первая статья закона устанавливает, что его предметом является реструктуризация долгов сельхозпроизводителей. Но в этом случае название закона намного шире, чем то, что регулируется самим документом. Финансовое состояние аграрного сектора обусловлено огромным количеством внешних для сельхозпредприятий факторов, которые не элиминируются только реструктуризацией долгов и реорганизацией предприятий.

В стране огромное количество маргинальных предприятий. Чуть более 40% финансово здоровых предприятий дают почти 75% всего валового продукта отрасли. Рентабельность 300 лучших сельхозпредприятий страны по основным продуктам в 3–4 раза выше, чем во всех остальных предприятиях. Если будут закрыты наиболее несостоятельные в финансовом отношении предприятия, то эффективность остальных только еще более повысится. Так, например, до сих пор дотируются семена зерновых для северных территорий, поскольку там нужно дать людям источники доходов. Поэтому они сеют бесплатные семена, получают урожай с гектара меньше, чем посеяли семян, но при бесплатных семенах и субсидированном горючем вполне конкурируют на рынке

с зерном из основных зернопроизводящих регионов, сбивают тем самым производителям цены и, соответственно, рентабельность. Тем не менее повсеместно по стране стоит задача сохранения всех сельхозпредприятий, банкротства все еще редки, а уж банкротства с ликвидацией предприятия почти невероятны. Могут возразить, что же делать с людьми на этих территориях? В мире есть решение этого вопроса. Европа только с 1960 г. сократила сельскохозяйственную занятость в 4 раза. В России же пока предпочитают решать эту проблему за счет сильных хозяйств: необходимо осознать, что поддержание занятости в хозяйствах-банкротах идет, прежде всего, за счет прибыли высокоэффективных хозяйств, а затем уже за счет налогоплательщика (бюджетные субсидии) и потребителей энергоносителей из других отраслей (перекрестные субсидии и реструктуризация долгов естественным монополиям).

Таким образом, одна из важнейших проблем финансового здоровья сельского хозяйства – избыточность сельскохозяйственного населения, отсутствие механизма банкротства сельхозпредприятий и отсутствие сильной политики сельского развития, направленной на формирование альтернативной сельской занятости. Ни о чем в этом роде в принятом законе не упоминается. Более того, принятый Госдумой в ту же сессию новый закон о банкротстве проблему сельскохозяйственного банкротства (у которого много собственных проблем, требующих законодательного решения) также не рассматривает.

Другая проблема финансового состояния сельского хозяйства – динамика цен на основные виды сельскохозяйственной продукции. Это обширная проблема, и мы не претендуем раскрыть ее здесь полностью. Однако кампания по реструктуризации долгов сельскому хозяйству столкнулась именно с ценами. Хозяйства, вошедшие в программу реструктуризации осенью–зимой 2001 г., уже весной следующего года в значительной своей массе не могли выполнить своих текущих обязательств: из-за ограниченности вывоза зерна внутренние цены на зерно были очень низки, из-за несогласованной тарифной политики в СНГ упали цены на молоко. В результате предприятия не имели той выручки, на которую рассчитывали при подписании соглашения о реструктуризации. И в данном конкретном случае хозяйства несут финансовую ответственность за просчеты аграрной политики.

Хозяйства страны остро нуждаются в инвестициях, но государство принимает закон об обороте земли, который, как было показано выше, приведет только к сокращению только что наметившегося роста этих инвестиций. Опять же проблема финансовой состоятельности лежит за пределами компетенции аграрного менеджмента.

Можно привести еще много примеров нерациональной аграрной политики, снижающей эффективность сельхозпроизводства, но остановимся на перечисленных. Наша задача показать, что финансовое оздоровление в сельском хозяйстве не сводимо только к проблеме реструктуризации накопленных долгов. Такое узкое ее рассмотрение приводит к воспроизводству этой проблемы: сначала реструктурируем долги, затем делаем отсрочку фактическим списанием, потом опять накапливаем долги, и т.д. С 1994 г. пройдено уже несколько таких циклов.

Принятый закон сводится именно к порядку реструктуризации долгов аграрному сектору. Механизм фактически тот же, что и в кампании 2001 г. Единственно, что вносится новое, – это попытка включить в реструктуризацию так называемые естественные монополии, или, проще говоря, РАО «ЕЭС России» и «Газпром». Помимо долгов бюджетам и внебюджетным фондам сельское хозяйство накопило долги и штрафы по

ним именно этим двум организациям. В предыдущей кампании реструктуризации не удалось привлечь этих гигантов к пересмотру долгов, законодатель почему-то счел, что законом это сделать удастся. Нам представляется это маловероятным: никакой закон не может заставить кредитора пойти на списание долгов, если он не видит в этом для себя выгод.

Но даже если крупные кредиторы договорятся о реструктуризации долгов сельхозпроизводителей, то это поставит последних в еще худшее положение: открываются возможности для мелких кредиторов получить компенсацию своих долгов в ходе конкурсного производства, что станет стимулом для них по обращению в арбитражные суды. Таким образом, вместо немногочисленных, вполне известных, крупных и довольно прогнозируемых кредиторов сельское хозяйство в ходе «финансового оздоровления» оказывается перед лицом большого количества мелких, слабо прогнозируемых кредиторов.

Кроме того, порядок осуществления мер по «финансовому оздоровлению» предполагает разделение всех сельхозпроизводителей на 5 групп по уровню финансовой состоятельности. Это означает, что чиновник во внесудебной процедуре будет фактически объявлять банкротом определенных производителе, и следовательно, значительная часть хозяйств, которая пока еще не объявлена несостоятельной в судебном порядке, теряет возможность для нормальной хозяйственной деятельности, так как никакой контрагент не захочет иметь дела с уже объявленным несостоятельным субъектом. Фактически это нарушения принципа презумпции невиновности применительно к хозяйственному праву.

Ввиду вышесказанного приходится констатировать, что рассмотренный закон в данном виде вряд ли окажет сколько-нибудь заметное влияние на финансовое оздоровление аграрного сектора. Его положительное влияние можно усмотреть только в одном – общество, наконец, убедится, что корень проблем совсем не там, где ищут уже несколько лет. И это дает надежду, что проблема все-таки будет решаться.

Регулирование рынков

Политика в области регулирования рынков демонстрирует одну замечательную особенность уже на протяжении ряда лет: как только какой-то сектор АПК начинает успешно развиваться, в нем появляются крупные игроки, и в скором времени именно для этого сектора вводятся защитные или поддерживающие меры. Так, все годы реформ довольно прибыльное, демонстрирующее исторический рекорд сахарное производство было наиболее защищаемым сектором в АПК. Как только Россия стала устойчивым экспортером зерна, начали проводиться зерновые интервенции. Наиболее быстрорастущим сектором среди аграрных производств сегодня является мясное птицеводство, – именно по поводу защиты этого рынка Россия вступила в торговую войну с США. Наконец, начавший расти мясной комплекс также добился в начале 2003 г. введения мясных квот. Это явление вполне вписывается в политэкономическую картину российского АПК: в растущем секторе появляются крупные производители, компании, а это значит, что появляются влиятельные группы интересов, способные проводить эффективную лоббистскую кампанию. Поэтому так называемые защитные меры в конечном итоге защищают не наиболее слабые звенья продовольственной цепи, а *vice verse* – наиболее успешные.

В 2002 г. основными мерами регулирования внутренних рынков были зерновые интервенции, проводимые второй раз подряд.

Внешнеторговое регулирование

Регулирование внешней торговли все более носит импортозамещающий характер, а не нацеленный на поддержку экспорта. Как уже показано выше, рост в секторе замедляется. Дальнейший его рост будет определяться ростом реальных доходов населения, который сдерживается и небольшими ожидаемыми темпами ВВП, и ползучим ростом расходов населения на ЖКХ и другие услуги, и не уменьшающейся дифференциацией населения по уровню доходов (а спрос на продовольствие растет, прежде всего, за счет прироста доходов в нижних доходных группах). В этих условиях импортозамещение ведет к тому, что в силу вытеснения импорта сектор может резко вырасти в течение 2–3 лет, а дальше рост упрется в покупательную способность населения. Чтобы развиваться дальше, потребуется выход на мировые рынки, но в силу протекционизма конкурентоспособность средних производителей будет снижена, экспортный потенциал ослаблен. Таким образом, импортозамещение в сложившихся условиях медленного роста внутреннего спроса – это путь к стагнации сектора. Единственной возможностью для расширения российского АПК сегодня является агрессивная экспортная политика, которой, к сожалению, на практике не наблюдается.

В прошедшем году государственная политика в области внешнеторгового регулирования аграрного сектора преимущественно была сосредоточена на защите двух внутренних рынков: сахара и мяса птицы.

Уже традиционно регулируемый в России импорт сахара и сахара-сырца осуществлялся с помощью тех же инструментов, что и в прошлые годы – импортных квот и тарифов. Любая несбалансированная мера регулирования рынков тянет за собой все новые и новые меры регулирования на смежных рынках. Регулирование рынка сахара является ярким примером практики самораскручивания протекционизма. Введение квотных аукционов в свое время привело к необходимости дополнительной защиты внутреннего рынка белого сахара – были введены сезонные пошлины на сахар. В 2002 г. сроком на 2,5 года введена специальная импортная пошлина на карамель. Все это ведет к росту цен на сахар, и промышленные потребители сахара начинают переключаться на кукурузные подсластители, сахар ввозится в виде сиропа и т.п. Поэтому в 2003 г. предполагается ограничить ввоз сахарного сиропа. В дальнейшем возможны ограничения на кукурузные подсластители, на сахарозаменители.

Аукционное распределение квот на сахар-сырец демонстрирует свою неэффективность в решении стоящих перед ним задач. Во-первых, внеквотный сахар-сырец оказывается за пределами внутреннего регулирования: основным индикатором для него являются цены мирового рынка. Если цены мирового рынка идут вниз, то внеквотный сахар-сырец поступает на российский рынок вопреки обычным, сезонным и даже специальным ставкам импортного тарифа, поскольку низкие цены на сахар-сырец компенсируют потери поставщиков от введения тарифов. В 2001 г., к примеру, то есть уже после введения механизма квот, импорт сахара-сырца вырос против 2000 г., когда квот еще не было, на 18%, в 2001 г. более 1,5 млн тонн сырца было ввезено вне квоты. Во-вторых, ситуация с внутренним производством сахарной свеклы не претерпела кардинальных изменений. У государства отсутствует представление о том, в какой форме

поддержать отечественных сельхозпроизводителей, а частные инвестиции в производство сахарной свеклы еще не изменили сложившихся рыночных трендов; кроме того, они негативно коррелируют с предложением импортного сырья. Если в страну поступают избыточные объемы дешевого сахара, трудно себе представить, что инвестиции в собственное производство свеклы будут расти.

Минэкономразвития уже заявило о пересмотре в будущем механизма регулирования рынка сахара в стране. Это самый главный итог трехлетнего проведения аукционов. Квоты останутся, но их не будут распределять на аукционах, что предлагалось нами еще в 2000 г. Возможны три способа распределения квот с тем, чтобы реально поддержать отечественное производство свеклы:

- квота равна доле переработки сырца каждым сахарным заводом в общем объеме переработки;
- распределение квот по компаниям в зависимости от среднего объема покупки квот на аукционах трех последних лет;
- установление единой верхней квоты ввоза, распределяемой по принципу «кто первый пришел».

Второй способ будет формой поощрения компаний, добросовестно участвовавших в аукционах. Однако этот способ, так же как и третий, будет на руку крупным сахарным спекулянтам, а для заводов может взвинтить цены. Нам представляется наиболее рациональным первый вариант, который станет своеобразной помольной нормой, существовавшей в ряде стран Европы в XIX – начале XX в. в отношении зерна.

Отказ от аукционной системы распределения квот на льготный импорт сахара-сырца произойдет лишь в 2004 г. В рамках квоты предполагается поставить 3,9 млн тонн сырца, что превышает уровень предыдущих двух лет. Но квотные и внеквотные пошлины ужесточены.

Пристальному вниманию со стороны государственной политики подвергся мясной рынок. В марте 2002 г. был введен временный запрет на импорт мяса птицы из США. Хотя поставки из США в апреле возобновились, но в значительно меньших объемах, чем раньше; двухсторонний конфликт был урегулирован лишь к сентябрю прошедшего года. С 15 сентября действует новый ветеринарный сертификат на импорт куриного мяса, в котором установлены более жесткие по сравнению с предыдущим вариантом этого документа санитарные и гигиенические нормы. Данная мера является разумной с точки зрения ветеринарного контроля, но не носит защитного характера для внутреннего птицеводства из-за негомогенности внутреннего и импортного продуктов (см. раздел «Рынок мяса птицы»).

В 2003 г. будут действовать квоты на импорт основных мясных товаров – говядины, свинины и мяса птицы. По свинине и говядине 90% установленных квот распределяются между странами-поставщиками по историческому принципу (пропорционально средним поставкам в 2000–2002 гг.), оставшиеся 10% реализуются на квотных аукционах. Сверхквотный ввоз этих товаров в Россию будет облагаться повышенной пошлиной. По мясу птицы установлено жесткое ограничение ввоза размером квоты, которая полностью распределяется между странами-поставщиками по историческому принципу.

Размер квот составляет:

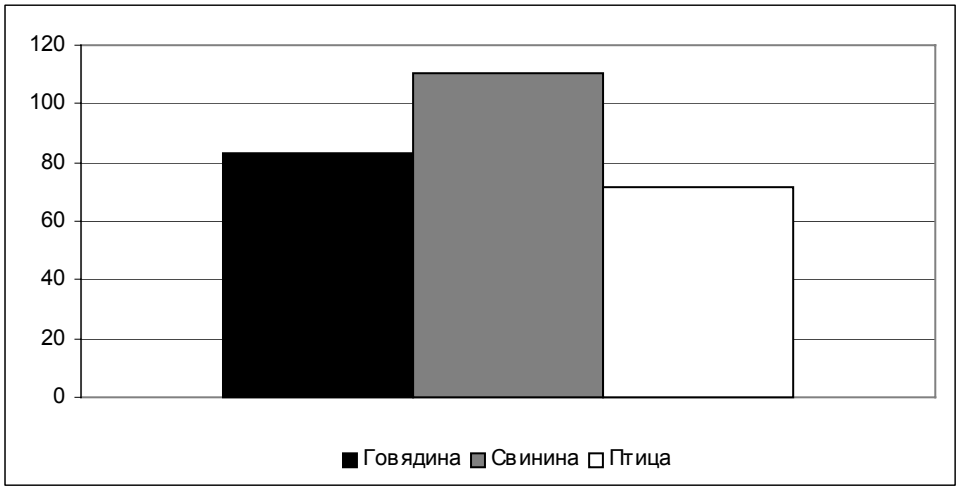
- по говядине – 315 млн тонн, таможенные пошлины в рамках квоты 15%, но не менее 0,15 евро/кг (по отдельным продуктам – 0,2 евро/кг), вне квоты – 60% , но не менее 0,6 евро/кг;
- по свинине – 337,5 млн тонн, таможенные пошлины в рамках квоты 25%, но не менее 0,25 евро/кг (по отдельным продуктам – 0,2 евро/кг), вне квоты – 80% , но не менее 1,06 евро/кг;
- по мясу птицы – 1050 млн тонн.

Если сравнить введенные квоты со средним объемом ввоза за 2000–2001 гг. (объем импорта за 2002 г. пока не известен), нетрудно видеть, что по свинине квота крайне свободная – превосходит среднегодовой уровень импорта в 2000–2001 гг., по говядине квота выше 80% и наиболее ограничительная квота по мясу птицы – на уровне 73% (*рис. 75*). Из-за слишком большого размера квот они не являются запретительными и не вызовут роста цен. Тем не менее конъюнктурный рост розничных цен вполне возможен, как психологическая реакция на сам факт введения квот. Но этот рост не будет долгосрочным, так как упрется в спросовые ограничения населения.

Формально в соответствующих нормативных документах цель введенных ограничений определяется как защита отечественных производителей. Однако рост внутреннего производства всех рассматриваемых видов мяса в 2002 г. превысил показатели 4-х последних, не самых неудачных для сектора лет. Кроме того, размер квот довольно большой и не затрагивает торговлю с СНГ. Это значит, что ограничения на ввоз из дальнего зарубежья могут быть вполне скомпенсированы серыми схемами ввоза через страны СНГ. Это говорит о том, что механизм квот вряд ли будет поддерживать отечественных производителей.

Мясные квоты могли бы иметь смысл, если бы их вводили не вообще, а против тех стран, которые демпингуют на российском рынке мяса. Тогда бы это было бы экономически оправданной мерой. В частности, европейская говядина и свинина – это явный демпинг на внутреннем рынке страны. Антидемпинговые меры против европейского мяса не только поддержали бы отечественных производителей мяса, но и могли бы сыграть свою роль в диалоге с ЕС по поводу введенных с 1 января 2003 г. квот на российское зерно. Зерновые квоты ограничивают российский экспорт в Европу и тем самым ухудшают положение российских производителей зерна. Представляется, что в Европейском Союзе удельный вес групп, заинтересованных во ввозе мяса в Россию, больше, чем групп, лоббирующих ограничение ввоза зерновых из России, и одна только угроза введения мясных квот могла бы способствовать смягчению зерновых ограничений против нашей страны.

Таким образом, можно заключить, что введение мясных квот для российского аграрного сектора не содействует его развитию. Положительный эффект может быть достигнут только за счет пополнения федерального бюджета.



Источник: рассчитано по Постановлениям Правительства и данным ГТК РФ.

Рис. 75. Доля квоты в среднегодовом объеме импорта мяса за 2000–2001 гг., %

Перепроизводство молочной продукции на внутреннем рынке привело к затовариванию сливочным маслом и снижению закупочных цен на молоко. В попытке сдержать падение цен в октябре–декабре 2002 г. была введена специальная пошлина на импорт сливочного масла (5%, но не менее 0,07 евро за кг в дополнение к постоянной 20%-ной пошлине).

В области поддержки экспорта было сделано несколько шагов, прежде всего для облегчения вывоза зерна. Так, была отчасти снижена дифференциация транспортного тарифа на перевозки внутри страны и на экспорт, введены льготные тарифы на вывоз зерна в осенний сезон. В правительстве обсуждаются планы развития портовой инфраструктуры. Было отменено лицензирование вывоза семян подсолнечника, рапса и соевых бобов, хотя экспортные тарифы на эти товары сохранились.

В то же время правительство не предприняло никаких мер противостояния введенным ЕС против стран Восточной Европы, в том числе и России, зерновым квотам, которые очень сильно ограничивают доступ российкому зерну на европейский рынок.

3.4.6. Прогноз развития АПК на 2003 г.

С одной стороны, заложенные в предшествующие 4 года позитивные тренды в АПК страны будут содействовать успешной работе сектора в ближайшей перспективе: вложенные инвестиции начнут давать отдачу, устойчивость производственных результатов от погодного фактора должна возрасти, сформировался класс конкурентоспособных производителей, растущих высокими темпами и сумевших достичь высокой конкурентоспособности не только на внутренних, но и на мировых рынках.

С другой стороны, исчезают факторы роста послекризисного (1998 г.) периода, с ревальвацией рубля нарастает импорт, делается менее выгодным экспорт. Вновь раскрывшиеся в 2002 г. ножницы цен снизили финансовый потенциал сектора, его инвестиционную привлекательность. Это неизбежно будет уменьшать потенциал роста. Так, перепроизводство зерна в сезоне 2001 г. уже привело к снижению посевов озимых под

урожай следующего года (сокращение почти на 13%). В отличие от ряда экспертов[12] мы не прогнозируем резкого падения урожая зерновых в этой связи, но сдерживающим моментом роста это, несомненно, будет.

Введенный в 2002 г. ряд протекционистских мер может дать краткосрочный эффект роста, но в основном этим эффектом воспользуются переработчики, а не сельхозпроизводители: сельскохозяйственный цикл слишком длинен, а меры по регулированию рынков принимаются слишком спонтанно, чтобы повлиять на производственные решения в аграрном производстве. В среднесрочной перспективе данные меры будут иметь только стагнирующее воздействие на АПК, как было показано выше.

В целом можно предположить, что в этом году сектор будет расти, но в пределах 2%. Урожай зерновых будет несколько ниже уровня прошлого года, но все же не менее 80 млн тонн (если не случится сильных природных катаклизмов). Производство животноводческой продукции немного снизит темп роста в силу ограничений покупательной способности населения. Процесс дифференциации производителей как в сельском хозяйстве, так и в III сфере АПК будет ускоряться: несмотря на усилия правительства предотвратить поток банкротств, он неизбежно будут увеличиваться, что потребует ускорения принятия мер по социальному развитию села. Вряд ли стоит ожидать роста инвестиционной активности в секторе по сравнению с 2002 г., а это значит, что сельхозмашиностроение не имеет больших шансов на рост. В заключение нужно отметить, что наши прогнозы относятся к средним показателям по стране; дифференциация по регионам и отдельным компаниям и производителям будет нарастать, то есть возможны прорывы в отдельных точках роста.

Приложение 5

Оценка поддержки сельхозпроизводителей

Высокий объем бюджетных расходов на аграрный сектор ничего не говорит об эффективности государственной политики, существуют специальные методы для ее оценки. Это показатели, основанные на сравнении сложившихся внутренних цен на сельскохозяйственную продукцию с ценами на аналогичных рынках, адекватно отражающими альтернативные издержки производства продукции, то есть с ценами, принимаемыми за равновесные. При расчете коэффициентов уровня государственной поддержки сельского хозяйства за равновесные принято принимать мировые цены на аналогичный продукт. Такой подход основан на том, что при отсутствии государственного вмешательства и свободной конкуренции на внутренних и внешних рынках установились бы одинаковые цены и не было бы различий между внутренней и мировой ценой.

В результате проводимой государством политики разрыв появляется, причем положительное значение этого разрыва свидетельствует о поддержке внутреннего производителя, отрицательное – о его налогообложении.

Наиболее распространенный коэффициент такого рода – *оценка поддержки производителя (PSE – producer support estimate)* – наиболее комплексный показатель для оценки уровня государственной поддержки. Эти показатели не требуют расчета добавленной стоимости, что упрощает их использование.

[12] См., например: *Агробизнес.* 2003. № 1. С. 58.

Показатель PSE включает в себя два компонента: *прямую поддержку*, или *бюджетный трансферт*, то есть выплаты на поддержку сельского хозяйства из бюджета, и косвенную, называемую также *поддержкой рыночной цены* (*MPS – market price support*), или *ценовой трансферт*. MPS отражает разрыв между внутренней и справочной ценами.

$PSE_i = (P_i^d - P_i^b) + (S_i - T_i)$,

где P_i^d – внутренняя цена на продукт *i,*

S_i и T_i – прямые субсидии и налоги,

P_i^b – справочная цена.

$(P_i^d - P_i^b) = MPS$ (*Market price support*) – поддержка рыночной цены,

$(S - T)$ – бюджетный трансферт.

Мы будем рассматривать процентный PSE, выраженный как отношение PSE в денежном выражении к сумме валовой выручки сельхозпроизводителей во внутренних ценах и бюджетных трансфертов производителей.

$$PSE\% = \frac{PSE}{\sum_i P_i^d Q_i + (S-T)} * 100\%,$$

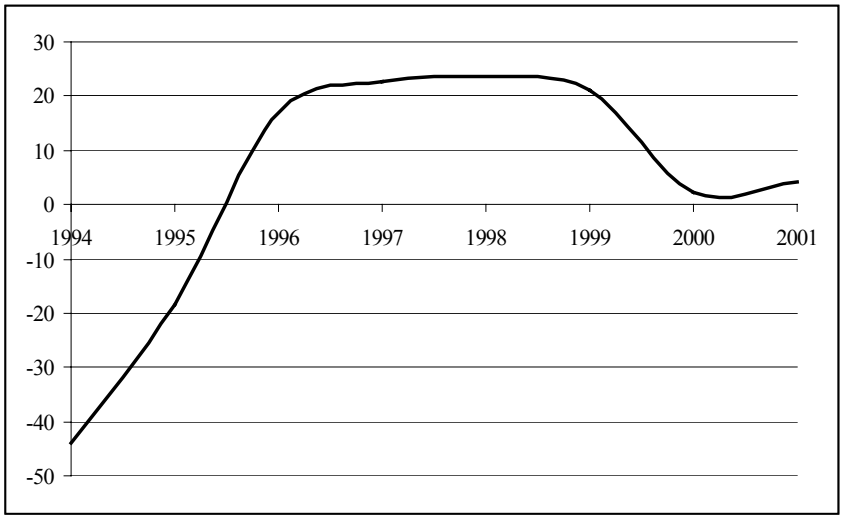
где $P_i^d Q_i$ – стоимость реализованной продукции во внутренних ценах,

S – субсидии производителям,

T – налогообложение производителей.

В 1994 г. начался рост PSE, и с 1996 г. он стал положительным. Рост поддержки обусловливался введением протекционистских мер во внешней торговле, а также некоторыми сдвигами в развитии инфраструктуры. В 1995 г. рост PSE произошел за счет резкого увеличения прямых бюджетных дотаций.

После девальвации в августе 1998 г. положение российских сельхозпроизводителей улучшилось при снизившемся уровне бюджетной поддержки за счет полученных конкурентных преимуществ перед импортной продукцией. В 2000 г., когда благоприятные последствия кризиса перестали сказываться с такой силой, PSE резко упал. В 2001 г. рост PSE возобновился, что говорит о том, что кризис позволил производителям накопить некоторый потенциал роста. Кроме того, в 2001 г. впервые после кризиса были увеличены бюджетные дотации сектору. Однако уровень государственной поддержки сельского хозяйства в России все еще существенно ниже, чем в других странах. Так, в странах с переходной экономикой уровень PSE составляет 10–20%. Можно ожидать, что в результате неблагоприятной для сельхозпроизводителей ценовой коньюнктуры в 2002 г. значения PSE вновь снизятся, поскольку показатель поддержки рыночной цены, отражающий разрыв внутренних и мировых цен, снизился, а увеличения бюджетных трансфертов не произошло.

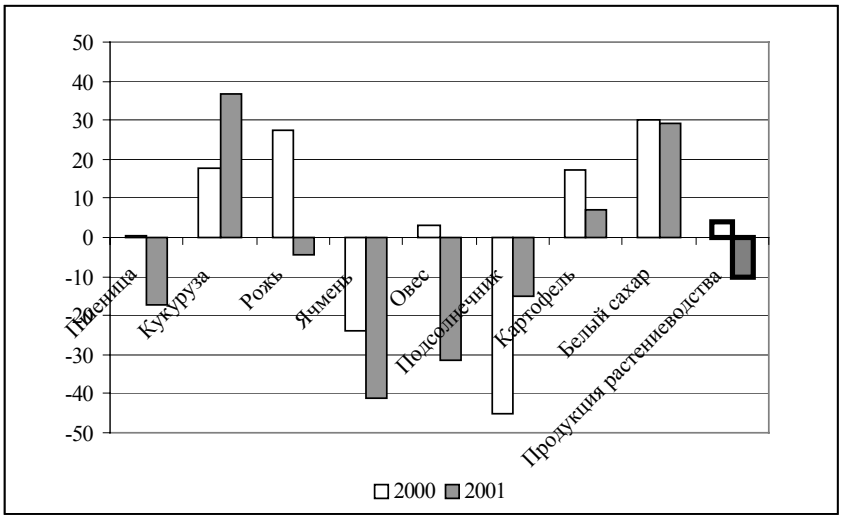


Источник: расчеты авторов.

Рис. 76. PSE, Россия, 1994–2001 гг.

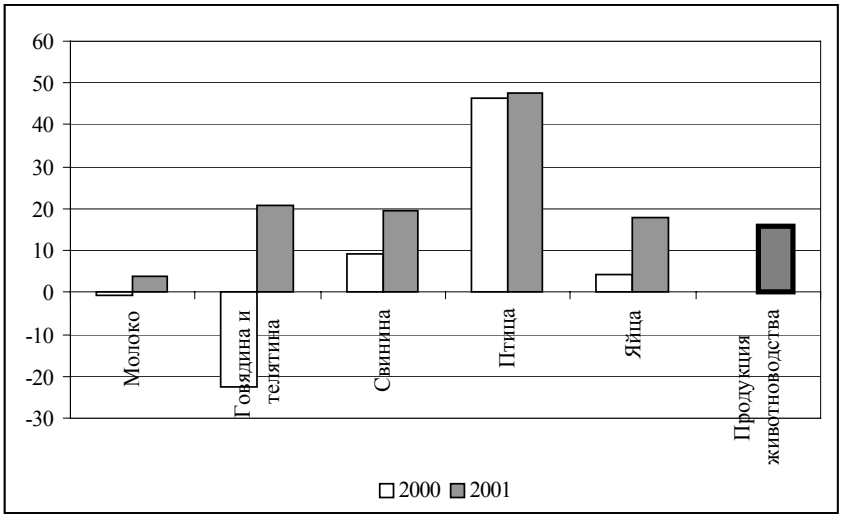
На *рис. 77* и *78* представлены значения PSE по отдельным продуктам в 2000 и 2001 гг. В этот период основная часть бюджетных дотаций направлялась на поддержку животноводства. При этом в 2000 г. PSE демонстрирует неэффективность поддержки производства говядины, положительный трансферт из бюджета не перекрывал отрицательной поддержки рыночной цены. Отрицательный PSE для молока также объяснялся низкими закупочными ценами на этот продукт. В 2001 г. для всех продуктов животноводства поддержка рыночной цены становится положительной, и, следовательно, PSE растет.

В то же время для продукции растениеводства наблюдается обратная ситуация – PSE падает по сравнению с предыдущим годом. Перепроизводство зерновых привело к падению закупочных цен на них, и, следовательно, поддержка рыночной цены для большинства зерновых стала отрицательной. Бюджетные трансферты не перекрывают отрицательных значений MPS, что говорит о неэффективности программ поддержки растениеводства в 2001 г. В первую очередь речь идет о программах государственного лизинга. Высоким остается уровень поддержки кукурузы за счет сложившихся высоких внутренних и относительно низких мировых цен на этот продукт.



Источник: расчеты авторов.

Рис. 77. PSE 2000–2001 гг., продукция растениеводства



Источник: расчеты авторов.

Рис. 78. PSE 2000–2001 гг., продукция животноводства

В 2002 г. продолжилось перераспределение поддержки в пользу продукции животноводства, поскольку существенных изменений в структуре бюджетных трансфертов в 2002 г. не произошло, а падение цен на продукцию растениеводства было более существенным, чем на продукцию животноводства.

Раздел 4. Институциональные и микроэкономические проблемы

4.1. Динамика приватизационного процесса

Для всего периода так называемой «денежной» приватизации (с 1994 г. по настоящее время) ключевой характеристикой является бюджетная ориентация приватизационного процесса, имеющая сезонный характер с точки зрения поступления основных доходов (как правило, конец года, когда осуществлялись 2–3 основные сделки). Тем не менее существенно, что, начиная с 1999 г., правительство не планирует получения фиксированного объема средств от приватизации (это позволяет более взвешенно подходить к продаже наиболее привлекательных компаний). С 2001 г. – при сохранении общего подхода – можно говорить еще об одной принципиальной характеристике, связанной с использованием государственной собственности: сдвиг в структуре доходов от невозобновляемых к возобновляемым источникам. Так, в 2001 г. совокупный доход федерального бюджета от приватизации и использования федерального имущества почти на 75% (а за счет внутренних источников, то есть. без доходов от «Вьетсовпетро» – на 60%) был обеспечены поступлениями из возобновляемых источников, тогда как в 1997 г. – лишь на 3%. Данная позитивная тенденция отчетливо проявилась и в 2002 г.: доход от возобновляемых источников в 3 раза превышает доходы от приватизации, если не принимать в расчет сделки с акциями «Лукойл» и «Славнефть», остававшиеся под вопросом до конца года (*табл. 1*).

По предварительным данным Министерства имущественных отношений РФ, за 2002 г. совокупные поступления в федеральный бюджет от приватизации и использования государственного имущества составили 122,39 млрд рублей (что в 3 раза больше аналогичного периода прошлого года). Совокупные поступления от использования федерального имущества составили 31,19 млрд руб., в том числе 7,8 млрд руб. – от аренды федерального имущества, 10,25 млрд руб. – за счет дивидендов по акциям в федеральной собственности, 9,9 млрд руб. – на долю РФ в СП «Вьетсовпетро», 2,3 млрд руб. – в виде арендной платы за землю, 0,9 млрд руб. – в виде перечисления части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий. Поступления от продажи имущества и пакетов акций акционерных обществ, осуществленных РФФИ и фондами имущества в субъектах РФ, составили 91,2 млрд руб., хотя свыше 80% этой суммы получено от двух сделок в декабре 2002 г. (пакеты акций «Лукойл» и «Славнефть»). Поступления от продажи земли составили 0,6 млрд руб.

Таблица 1

Приватизация и использования государственного имущества в 1995–2003 гг. (в текущих ценах)[1]

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (план)
Фактическое количество приватизированных предприятий									
	6000	5000	3000	2583	595	320	170	2200 (план)	1063 (план)
Доходы от приватизации имущества (невозобновляемый источник)									
Утвержденный бюджет, руб.	4,991 трлн Все доходы	12,3 трлн все доходы	6,525 трлн Все доходы	8,125 млрд c	15 млрд e	18 млрд	18 млрд	35 млрд	51
Получено (факт.), руб.	7,319 трлн a	1,532 трлн	18, 100 трлн b	15,442 млрд d	8,55 млрд	31,37 млрд	10,11 млрд	91,2 млрд f	-
Фактические доходы от использования государственного имущества (из возобновляемых источников)									
Дивиденды по федеральным пакетам акций, млрд руб.	92,8	118 (35 АО)	270,5	0,575 (200 АО)	0,848 (600 АО)	3,675 (1050 АО)	6,478	10,25 (708 АО)	10,5
Доходы от сдачи в аренду, млрд руб.	116,7	н. д.	305	466	2,191	3,427	4,896 – имущества; 3,917 – земли	7,843 – имущества; 2,3 – земли	7,3
Платежи (доходы) от госпредприятий, млрд руб.	-	5	26	0,783 – «Вьетсовпетро»	5,675 – «Вьетсовпетро»	11,687 – «Вьетсовпетро (ВС)»	13,622 – «ВС»; 0,209 – прибыль 131 ФГУП	9,9 – «ВС»; 0,9 – прибыль 809 ФГУП	12,3 – «ВС»; 2,5 – прибыль ФГУП
Всего, млрд руб	209,5	123	601,7	1,824	8,714	18,789	29,122	31,19	-
Совокупные доходы от приватизации и использования государственного имущества									
Фактически получено, руб.	7,529 трлн	1,655 трлн	18,702 трлн	17,266 млрд	17,262 млрд	50,157 млрд	39,233 млрд	122,4 млрд (план на год 70,6млрд)	-

Хотя новый закон о приватизации вступил в силу лишь весной 2002 г. (см. ниже), приватизационная программа на 2002 г. в значительной степени базируется на предусмотренных в нем новациях. Ее количественые параметры представлены в *табл. 2.* Как видно из таблицы, вступление в силу закона (прежде всего обновление инструментария, позволяющее осуществить сброс миноритарных пакетов и неликвидов) дает правовые основания для массового сокращения объектов в государственной собственности, необходимость которого обсуждается с середины 1990-х гг. Это касается и ГУП, число которых (особенно с принятием закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» № 161-ФЗ от 14 ноября 2002 г., который должен стать мощным стимулом для отказа от этой организационно-правовой формы) Минимущество намерено сократить к концу 2003 г. до 2,5 тыс. Более того, процессы реорганизации

[1] a – утвержденный бюджет скорректирован в декабре 1995 г., фактический доход на 70,8% был обеспечен залоговыми аукционами; b – в том числе 1,875 млрд долл. от продажи акций холдинга «Связьинвест»; c – скорректирован до 15 млрд руб. в апреле 1998 г. (на уровне правительства); d – в том числе 12,5 млрд руб. от продажи 2,5% акций РАО «Газпром»; e – с 1999 г. доход от приватизации не включается в доходную часть бюджета; f – в том числе доход от продажи в декабре 2002 г. акций «Лукойла» и «Славнефти» составил соответственно 0,775 и 1,86 млрд долл.

(присоединение, ликвидация, акционирование, частичная продажа) должны коснуться и дочерних предприятий ГУП.

Таблица 2

Приватизационная программа 2002 г.

	Всего в собственности РФ, ед., на 1 января 2002 г.	% от общего числа зарегистрированных в РФ	Подлежат приватизации в 2002 г., ед. (план августа 2001 г.)	Доп. списки (апрель 2002 г.) со вступлением в силу нового закона о приватизации
Федеральные унитарные предприятия (всего ГУП – около 20000, муниципальных – 65000)	9394 (9708 по данным МГИ на октябрь 2002 г.)	12	152	1500
Акционерные общества, пакеты акций которых находятся в собственности РФ	4407	0,9	426	700
в том числе по доле в уставном капитале				
100%	90	-	6	-
более 50%	646	-	33	-
25–50%	1401	-	127	-
25% и ниже	2270	-	260	-
золотая акция	750	-	-	-

Источник: данные Минимущества РФ. Реестр собственности РФ постоянно пополняется. Приведенные в таблице данные можно сравнить с данными на 1 сентября 2001 г.: 9855 ФГУП и 4308 пакетов акций АО. По ряду оценок число АО, в которых присутствует доля государства, превышает 6000, далеко от завершения и создание реестра ФГУП.

Хотя планы Мингосимущества на 2002 г. достаточно амбициозны, основной доход от приватизации по-прежнему дают единичные сделки. При этом типичной является ситуация, когда окончательный отбор предприятий, акции которых должны быть проданы, не зависит от принятой программы и производится спонтанно, в зависимости от ряда объективных и субъективных факторов. Более того, уже в течение ряда лет несколько крупных предприятий переходят из списка в список, и даже готовые сделки отменяются в последний момент. Как и ранее, к возможным объектам приватизации 2002 г. были отнесены пакеты акций нефтяных компаний «Лукойл» (5,9%), «Славнефть» (19,68%), «Восточной нефтяной компании – ВНК» (36,817%), телекоммуникационного холдинга «Связьинвест» (25% за минусом 2 акций), а также угольной компании «Воркутауголь» (38,41%), Магнитогорского металлургического комбината (17,77%) и ряд других.

Итоги аукциона по пакету акций ВНК были подведены 24 мая 2002 г., и победа НК «ЮКОС» не стала сенсацией. В силу специфики данной сделки («ЮКОС» и так является мажоритарным акционером ВНК) окончательная цена пакета превысила стартовую (225 млн долл.) лишь на 0,4 млн долл. Основной конкурент «ЮКОСа» – ТНК – после серии скандалов и судебных разбирательств отказалась от участия в аукционе, тем более что ясных гарантий возврата «ЮКОСом» акций ряда предприятий дочерним компаниям ВНК перед аукционом, видимо, не было.

Как и в 2000–2001 гг., правительство планировало продать 5,9% (50 млн) акций «Лукойла» в виде ADR на Лондонской фондовой бирже в августе 2002 г. Тем не менее совет директоров Компании проектной приватизации, отвечающей за сделку, счел предложенную в тот момент общую сумму недостаточной (хотя она и была близка к рыночной, если ориентироваться на текущие котировки РТС). Продажа, тем не менее, состоялась в декабре 2002 г. По оценкам, размещение состоялось по максимально возможной цене 15,5 долл. за акцию при двукратном превышении спроса над предложением и общем доходе от размещения 775 млн долл. В собственности государства, таким образом, остается пакет 7,6% акций компании, продажа которых пока не входит в приватизационные планы правительства. Перспективы продажи остаточного пакета связаны, в частности, с динамикой средней цены акций компании в 2003 г., что зависит как от цен на нефть на мировых рынках, так и от реализации программы реструктуризации компании.

Как и в прошлые годы, акции холдинга «Связьинвест» также планировались к продаже и затем перешли в программу 2003 г. Предполагается, что процесс объединения компаний холдинга и создание 7 межрегиональных операторов может быть завершен только к концу 2002 г. Помимо этого, возможности повышения капитализации холдинга и, соответственно, эффективной приватизации остающегося у государства пакета связываются с тарифной реформой и социальной нагрузкой региональных компаний.

Для пакета 19,68% акций НГК «Славнефть» первоначально был предусмотрен простой аукцион в октябре–ноябре 2002 г. (примерная стоимость 300–350 млн долл.). Предприватизационные скандалы с назначением руководства «Славнефти» и постоянные изменения возможной схемы приватизации, как и во многих других случаях, обусловили проблемность данной сделки. Помимо острого столкновения интересов различных финансово-промышленных кланов и «международного» аспекта приватизации (10,83% акций, принадлежавших Белоруссии), важно учесть тот факт, что «Славнефть» – последняя предназначенная к приватизации нефтяная компания России с доминированием государства (приватизация «Роснефти» пока не планируется). России принадлежало 75% акций (55,27% – Мингосимущества, 19,68% – РФФИ). ЗАО «ДКК» является номинальным держателем 13,18% акций, находящихся в собственности трастовой компании (по 25% в последней, в свою очередь, имеют «Сибнефть» и ТНК, остальные акционеры неизвестны).

Борьба за победу в приватизационной сделке началась задолго до аукциона. В апреле 2002 г. произошла замена президента компании (М. Гуцериева сменил Ю. Суханов, представляющий интересы «Сибнефти»). Приобретение тандемом «Сибнефть»-ТНК блокирующих пакетов в «Ярославнефтеоргсинтез» и «Мегионнефтегаз» стало очевидным предупреждением потенциальным конкурентам (тем более если учесть специфику корпоративных конфликтов). Пока в правительстве обсуждались различные варианты приватизации, в течение 2002 г. происходила дальнейшая активная скупка акций дочерних компаний «Славнефти», что на определенном этапе (еще до приватизации) позволяет провести смену советов директоров и осуществить дополнительные эмиссии акций. Контроль над дочерними компаниями снижает вероятность острой конкуренции при приватизации самого холдинга и создает благоприятные возможности для консолидации (перехода на единую акцию) после приватизационной сделки и получения контрольного пакета в консолидированной компании. Заключи-

тельным «предпродажным» этапом стало приобретение «Сибнефтью» и ТНК белорусской доли в «Славнефти» при отсутствии конкурентов и по цене, незначительно превышающей стартовую. Существуют также данные о заметном росте долгов компании «Славнефть» в расчете на тонну добываемой нефти в 2001–2002 гг.

Летом 2002 г. в качестве основной схемы приватизации рассматривалась продажа 19,68% акций в 2002 г., затем пакет «5,27% минус 1 акция» в 2003 г., при сохранении государственного контроля. Тем не менее, по оценкам, продажа сразу контрольного пакета позволила бы добиться большей прозрачности сделки и усиления конкуренции (о чем свидетельствует, в частности, опыт приватизации 85% «ОНАКО»). Альтернативой является развитие рынка акций компании в преддверии приватизации.

В итоге на продажу 18 декабря 2002 г. был выставлен именно контрольный пакет 74,95% (более 3,5 млрд обыкновенных акций), однако о конкурентности данной сделки говорить затруднительно. Победителем аукциона стала компания «Инвестойл», представляющая интересы «Сибнефти» и ТНК, и предложившая за пакет 1,86 млрд долл. (при стартовой цене 1,7 млрд), или 58,7 млрд рублей. Хотя существуют многочисленные оценки стоимости пакета в диапазоне 2–4 млрд долл., предварительно установленный «Сибнефтью» и ТНК порог контроля (блокирующие пакеты в холдинге и дочерних компаниях) несколько обесценивал максимально допустимые доходы от этой сделки. Тем не менее острая конкуренция за пакет и более высокий доход от сделки могла иметь место, и заключительным этапом борьбы за «Славнефть» стало отстранение потенциальных конкурентов на этапе подачи заявок. Нам не известны конкретные аргументы, выдвинутые «Сибнефтью» и ТНК, однако обладающие необходимыми ресурсами для участия в аукционе «Лукойл», «Сургутнефтегаз» и «ЮКОС» отказались от участия в аукционе практически накануне, неопределенно ссылаясь на финансово-экономические и юридические проблемы. Компания, представляющая интересы «Роснефти» (хотя право последней на участие в приватизации само по себе сомнительно), была отстранена от участия в аукционе решением одного из региональных судов. Один из наиболее опасных конкурентов – китайская компания CNPC – была вынуждена отозвать заявку под угрозой последующего признания сделки недействительной (несмотря на предварительно проведенные рекламные акции для иностранных инвесторов, накануне аукциона была развернута массированная кампания давления, включая возможность официального оформления решения о недопуске к приватизации в РФ иностранных компаний с высокой долей государственного участия)[2]. В итоге 7 компаний не участвовали в аукционе, отозвав заявку или в силу запрета судебных органов, 7 оставшихся участников аукциона так или иначе представляли интересы «Сибнефти» и ТНК. Таким образом, проблема крупных приватизационных сделок в России традиционно остается вне технических процедур (выбор эффективного метода продаж), но в прямой зависимости от административно-политических ресурсов потенциальных конкурентов.

[2] Другой вариант – использование указа Президента РФ № 2284 от 24 декабря 1993 г. «О государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ» (действует в редакции 3 апреля 2002 г.). Одна из норм указа предусматривает необходимость решения правительства о допуске иностранных инвесторов к ряду приватизационных сделок, однако распоряжение правительства РФ от 9 октября 2002 г. о приватизации «Славнефти» не предусматривает возможности допуска иностранных инвесторов.

В итоге тандем победителей аукциона стал владельцем 98,96% акций «Славнефти». Существуют различные варианты последующей реорганизации «Славнефти» в интересах победителей (разделение активов, присоединение к «Сибнефти» с компенсацией ТНК и др.), однако пока преждевременно оценивать их как реальные. Тем не менее отношение к остающимся в «Славнефти» миноритариям проявилось уже в январе 2003 г. Согласно статье 80 закона «Об акционерных обществах», покупатель соответствующего пакета акций (более 30%) обязан сделать предложение миноритариям о выкупе акций по рыночной цене не ниже средневзвешенной цены за 6 месяцев до даты приобретения, однако победитель аукциона намерен освободить себя от оферты решением общего собрания акционеров «Славнефти». Видимо, целесообразно рассмотреть возможность внесения поправок в закон «Об акционерных обществах», касающихся требованиям к поглощению (в частности, фиксация взаимных обязательств оферента и миноритариев при приобретении пакета свыше 95%, что соответствует, например, планируемым новациям законодательства ЕС).

Прогнозный план (Программа) приватизации федерального имущества на 2003 г. утвержден распоряжением Правительства РФ № 1155-р от 20 августа 2002 г. (с изменениями от 9 октября 2002 г.). Предполагаемый доход от приватизации в 2003 г. должен составить около 51 млрд рублей. Данные о возобновляемых источниках доходов представлены в *табл. 1* (согласно ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 г.» № 176 от 24 декабря 2002 г.). Доходы от приватизации земли должны составить около 2,2 млрд руб.

Согласно Программе приватизации предполагается приватизировать акции 628 ОАО (в том числе 598 ОАО или 95% общего числа – полное завершение приватизации) и 435 ФГУП. В отношении остальных ОАО предусматривается сохранение в федеральной собственности пакетов акций, составляющих соответственно 51 и 25,5% уставного капитала. Приватизация ФГУП, преобразование которых в АО рассматривается в Минимущества РФ как главная задача 2003 г., должна происходить путем их преобразования в открытые акционерные общества или продажи как имущественных комплексов. В 2003 г. приватизация в наибольшей степени затронет ФГУП и АО в агропромышленном, топливно-энергетическом и оборонно-промышленном комплексах. В ТЭК предусматривается в основном продажа акций АО нефтегазового комплекса, электроэнергетики и энергостроительного комплекса и практически завершение процесса разгосударствления в угольной отрасли. В АПК, с учетом достаточно высокой степени его разгосударствления, приватизация будет сосредоточена на акциях ОАО хлебопродуктообеспечения и хладокомбинатов. Значительную долю ФГУП и АО, планируемых к приватизации, составляют предприятия морского, речного и автомобильного транспорта. Среди крупных предприятий, приватизация которых намечена на 2003 г., – вновь «Связьинвест» (25,5% минус 2 акции), а также Магнитогорский металлургический комбинат (17,84%), торговый порт «Певек», авиакомпания «Байкал» и ряд других. В 2003 г. должны быть также проданы государственные доли в 600 (714 выявленных) коммерческих банках, ранее принадлежавшие ГУП и в значительной степени (на 80%) переданные на баланс Минимущества РФ.

Помимо «запуска» новых приватизационных инструментов, предусмотренных действующим законом, представляет интерес постановление правительства РФ № 845 от 3 декабря 2002 г., предусматривающее допуск к участию в приватизации государственной собственности профессиональных участников рынка ценных бумаг

(фактически речь идет о праве брокерских компаний, выигравших специальный тендер, выступать посредником при продаже акций на фондовой бирже). Очевидно, что цель данного решения состоит, прежде всего, в ускорении продажи миноритарных пакетов, остающихся у государства. Вместе с тем возникает традиционная для российской практики проблема ведомственного отбора профессиональных участников фондового рынка для осуществления приватизационных продаж.

Приложение 6. Новые методы приватизации и их нормативное обеспечение

С лета 2002 г. можно говорить об этапе конкретизации предусмотренных новым законом о приватизации механизмов (новых методов) приватизации.

31 мая 2002 г. принято Постановление Правительства РФ № 369 «Об утверждении правил определения нормативной цены подлежащего приватизации государственного или муниципального имущества». Под **нормативной ценой подлежащего приватизации государственного или муниципального имущества** понимается минимальная цена, по которой возможно отчуждение этого имущества.

Нормативная цена подлежащего приватизации имущественного комплекса унитарного предприятия определяется на основании данных промежуточного бухгалтерского баланса, подготавливаемого в соответствии с законодательством Российской Федерации о приватизации, в порядке, установленном для расчета чистых активов унитарного предприятия, с учетом следующих особенностей:

а) стоимость земельных участков, подлежащих приватизации в составе имущественного комплекса унитарного предприятия, определяется исходя из цены выкупа земельных участков, установленной в соответствии с законодательством Российской Федерации о приватизации;

б) стоимость акций (долей, вкладов) в уставных (складочных) капиталах хозяйственных обществ (товариществ) в составе долгосрочных и краткосрочных финансовых вложений определяется исходя из нормативной цены указанного имущества, определенной в соответствии с настоящими Правилами;

в) учитывается налог на добавленную стоимость в отношении приобретенных ценностей;

г) не учитывается балансовая стоимость объектов, не подлежащих приватизации в составе имущественного комплекса унитарного предприятия;

д) не учитывается просроченная дебиторская задолженность.

Нормативная цена имущественного комплекса унитарного предприятия при его преобразовании в открытое акционерное общество используется только для определения нормативной цены акций создаваемого открытого акционерного общества (ОАО).

В случае, если с даты регистрации ОАО до даты определения нормативной цены его акций прошло не более года, нормативная цена подлежащих приватизации находящихся в государственной или муниципальной собственности акций открытого акционерного общества, образованного в результате преобразования унитарного предприятия, определяется путем корректировки нормативной цены имущественного комплекса этого унитарного предприятия. Корректировка осуществляется путем умножения нормативной цены имущественного комплекса унитарного предприятия на долю

акций в уставном капитале открытого акционерного общества, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на нормативно установленные весовые коэффициенты контроля и «золотой акции».

В случае, если с даты регистрации образованного в процессе приватизации ОАО до даты определения нормативной цены его акций прошло более года либо если акционерное общество, акции которого приватизируются, не было образовано в процессе приватизации, нормативная цена подлежащих приватизации находящихся в государственной или муниципальной собственности акций открытого акционерного общества определяется на основании данных сводной бухгалтерской отчетности общества как средневзвешенное значение следующих величин (стоимости акций на основе чистой прибыли, стоимости акций по итогам продаж, на основе биржевых котировок и по чистым активам), умноженное на коэффициент «золотой акции».

9 июля 2002 г. Постановлением Правительства РФ № 512 были утверждены «**Правила подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества**». Определено, что подготовка решений об условиях приватизации федерального имущества предусматривает определение состава имущества, подлежащего приватизации, способа его приватизации и нормативной цены, а также иных необходимых для приватизации имущества сведений.

Подготовка решений об условиях приватизации федерального имущества осуществляется Министерством имущественных отношений Российской Федерации либо по его поручению – его территориальными органами, с учетом мнения Российского фонда федерального имущества в части определения способа приватизации находящихся в федеральной собственности акций акционерных обществ. Порядок подготовки решений об условиях приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий устанавливается Минимущества РФ[3]. Наряду с подготовкой решений об условиях приватизации федерального имущества подготавливаются решения об установлении обременения в отношении имущества, подлежащего приватизации, и о дальнейшем использовании федерального имущества, не подлежащего приватизации.

Решения об условиях приватизации федерального имущества принимаются в соответствии с прогнозным планом (программой) приватизации федерального имущества[4] Правительством РФ, Минимущества России либо его территориальным органом. Несостоявшаяся продажа федерального имущества влечет за собой изменение решения об условиях приватизации этого федерального имущества в части способа приватизации и условий, связанных с указанным способом, либо отмену такого решения.

22 июля 2002 г. было принято Постановление Правительства РФ № 549 «Об утверждении положений об организации продажи государственного и муниципального имущества посредством публичного предложения и без объявления цены».

Согласно ст. 23 закона о приватизации **продажа государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения** осуществляется в случае, если аукцион по продаже указанного имущества был признан несостоявшимся.

---

[3] Порядок приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий конкретизирован в Письме Министерства имущественных отношений от 6 июня 2002 г. № АБ-2/10009.

[4] Сами «Правила разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества» были утверждены Постановлением Правительства РФ от 19 августа 2002 г. № 617.

При продаже государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения указываются величина снижения начальной цены (цены первоначального предложения), период, по истечении которого последовательно снижается цена предложения, минимальная цена предложения, по которой может быть продано государственное или муниципальное имущество (цена отсечения). При этом цена первоначального предложения устанавливается не ниже начальной цены, указанной в информационном сообщении о продаже указанного имущества на аукционе, который был признан несостоявшимся. При продаже государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения нормативная цена составляет 50% начальной цены несостоявшегося аукциона.

При использовании данного метода приватизации право приобретения государственного или муниципального имущества принадлежит заявителю, который первым подал в установленный срок заявку на приобретение указанного имущества по цене первоначального предложения. Указанная заявка удовлетворяется по цене первоначального предложения.

При отсутствии в установленный срок заявки на покупку государственного или муниципального имущества по цене первоначального предложения осуществляется снижение цены предложения через периоды, установленные в информационном сообщении о продаже государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения. В этом случае удовлетворяется первая заявка на покупку указанного имущества по цене предложения. После регистрации первой заявки прием заявок прекращается. Снижение цены предложения может осуществляться до цены отсечения.

Согласно ст. 24 закона о приватизации **продажа государственного или муниципального имущества без объявления цены** осуществляется, если продажа этого имущества посредством публичного предложения не состоялась. При продаже государственного или муниципального имущества без объявления цены нормативная цена не определяется.

Покупателем имущества признается:

а) при принятии к рассмотрению одного предложения о цене приобретения имущества – претендент, подавший это предложение;

б) при принятии к рассмотрению нескольких предложений о цене приобретения имущества – претендент, предложивший наибольшую цену за продаваемое имущество;

в) при принятии к рассмотрению нескольких одинаковых предложений о цене приобретения имущества – претендент, заявка которого была зарегистрирована ранее других.

Если в указанный в информационном сообщении срок для приема заявок ни одна заявка не была зарегистрирована либо по результатам рассмотрения зарегистрированных заявок ни одно предложение о цене приобретения имущества не было принято к рассмотрению, продажа имущества признается несостоявшейся, что фиксируется в протоколе об итогах продажи имущества.

12 августа 2002 г. было принято Постановление Правительства РФ № 585 «Об утверждении положения об организации продажи государственного или муниципального имущества на аукционе и положения об организации продажи находящихся в государ-

ственной или муниципальной собственности акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе»[5].

Согласно ст. 18 закона о приватизации **на аукционе** продается государственное или муниципальное имущество в случае, если его покупатели не должны выполнить какие-либо условия в отношении такого имущества. Право его приобретения принадлежит покупателю, который предложит в ходе торгов наиболее высокую цену за такое имущество. Аукцион является открытым по составу участников. Аукцион может проводиться в открытой (публичные торги) или закрытой (посредством подачи письменного предложения о цене имущества) формах.

Согласно ст. 19 закона о приватизации **специализированным аукционом** признается способ продажи акций на открытых торгах, при котором все победители получают акции открытого акционерного общества по единой цене за одну акцию. Единая цена продажи определяется по следующим правилам:

а) при расчете единой цены продажи учитываются только денежные средства претендентов, допущенных к участию в специализированном аукционе;

б) единая цена продажи рассчитывается таким образом, чтобы она обеспечивала максимально возможный коэффициент реализации акций, который рассчитывается как отношение количества акций, подлежащих передаче победителям специализированного аукциона, к количеству продаваемых акций.

Коэффициент реализации акций не должен быть менее 0,95. Количество акций, получаемых победителем, определяется путем деления суммы денежных средств, указанной в заявке победителя, на единую цену продажи.

Также 12 августа 2002 г. датируется Постановление Правительства РФ № 584, которым были утверждено «Положение о проведении конкурса по продаже государственного или муниципального имущества».

Согласно ст. 20 нового закона о приватизации **на конкурсе** могут продаваться предприятие как имущественный комплекс или акции созданного при приватизации открытого акционерного общества (ОАО), которые составляют более чем 50% уставного капитала указанного общества, если в отношении указанного имущества его покупателю необходимо выполнить определенные условия. Право приобретения государственного или муниципального имущества принадлежит тому покупателю, который предложил в ходе конкурса наиболее высокую цену за указанное имущество, при условии выполнения таким покупателем условий конкурса. Конкурс, в котором принял участие только один участник, признается несостоявшимся. При равенстве двух и более предложений о цене государственного или муниципального имущества победителем признается тот участник, чья заявка была подана раньше других заявок.

Условия конкурса могут предусматривать:

- сохранение определенного числа рабочих мест;
- переподготовку и (или) повышение квалификации работников;
- ограничение изменения профиля деятельности унитарного предприятия или назначения отдельных объектов социально-культурного, коммунально-бытового или транспортного обслуживания населения либо прекращение их использования;

[5] Постановлением Правительства РФ от 12 ноября 2002 г. № 810 в данный документ внесены изменения, касающиеся процедуры проведения аукциона.

- проведение реставрационных, ремонтных и иных работ в отношении объектов культурного наследия, объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения.

Условия конкурса не подлежат изменению, и указанный их перечень является исчерпывающим. Срок выполнения условий конкурса не может превышать один год.

В случае, если объектом продажи на конкурсе являются акции открытого акционерного общества (ОАО), победитель конкурса до перехода к нему права собственности на указанные акции осуществляет голосование в органах управления этого общества по указанным акциям по своему усмотрению, за исключением голосования по следующим вопросам:

- внесение изменений и дополнений в учредительные документы открытого акционерного общества;
- отчуждение, залог, сдача в аренду, совершение иных, способных привести к отчуждению имущества открытого акционерного общества, действий, если стоимость такого имущества превышает 5% уставного капитала ОАО или более чем в пятьдесят тысяч раз превышает установленный федеральным законом минимальный размер оплаты труда (МРОТ);
- залог и отчуждение недвижимого имущества открытого акционерного общества;
- получение кредита в размере более чем 5% стоимости чистых активов ОАО;
- учреждение товариществ и хозяйственных обществ;
- эмиссия ценных бумаг, не конвертируемых в акции открытого акционерного общества;
- утверждение годового отчета, бухгалтерского баланса, счетов прибыли и убытков открытого акционерного общества, а также распределение его прибыли и убытков.

Победитель конкурса не вправе осуществлять голосование по вопросу реорганизации или ликвидации открытого акционерного общества. Открытое акционерное общество, акции которого были проданы на конкурсе, до момента выполнения победителем конкурса его условий не вправе принимать решение об изменении уставного капитала, о проведении эмиссии дополнительных акций и иных конвертируемых в акции указанного общества ценных бумаг.

В случае продажи имущественного комплекса унитарного предприятия до перехода к победителю конкурса права собственности указанное унитарное предприятие не вправе без согласования с победителем конкурса и собственником совершать следующие виды действий:

- сокращать численность работников указанного унитарного предприятия;
- совершать сделки (несколько взаимосвязанных сделок), цена которых превышает 5% балансовой стоимости активов указанного унитарного предприятия на дату утверждения его последнего балансового отчета или более чем в пятьдесят тысяч раз превышает установленный федеральным законом МРОТ, а также сделки (несколько взаимосвязанных сделок), связанные с возможностью отчуждения прямо или косвенно имущества, стоимость которого превышает 5% балансовой стоимости активов указанного

унитарного предприятия на дату утверждения его последнего балансового отчета или более чем в пятьдесят тысяч раз превышает установленный федеральным законом МРОТ;

- получать кредиты;
- осуществлять выпуск ценных бумаг;
- выступать учредителем хозяйственных товариществ или обществ, а также приобретать и отчуждать акции (доли) в уставном (складочном) капитале хозяйственных товариществ или обществ.

В случае неисполнения победителем конкурса условий, а также ненадлежащего их исполнения, в том числе нарушения промежуточных или окончательных сроков исполнения таких условий и объема их исполнения, договор купли-продажи государственного или муниципального имущества расторгается по соглашению сторон или в судебном порядке с одновременным взысканием с покупателя неустойки. Указанное имущество остается соответственно в государственной или муниципальной собственности, а полномочия покупателя в отношении указанного имущества прекращаются.

Наконец, Постановлением Правительства РФ от 25 сентября 2002 г. № 707 было утверждено «Положение о **реализации договоров аренды федерального имущества с правом выкупа**, заключенных до вступления в силу Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества». Согласно данному документу в случае направления арендатором заявления с соответствующей просьбой Минимущества РФ (его территориальный орган) в 2-месячный срок рассматривает поступившие документы и привлекает независимого оценщика для оценки арендованного имущества на дату подачи заявления о выкупе.

В случае, если рыночная стоимость арендованного имущества на дату подачи заявления о выкупе составит десять тысяч установленных федеральным законом МРОТ или меньше, принимается решение о продаже этого имущества арендатору.

В случае, если рыночная стоимость арендованного имущества на дату подачи заявления составит более десяти тысяч установленных федеральным законом МРОТ, Минимущества РФ (его территориальный орган) направляет арендатору предложение о совместном создании открытого акционерного общества (ОАО) с внесением арендуемого имущества в качестве вклада государства в его уставный капитал. Вкладом арендатора может быть как имущество, созданное за счет аренды федерального имущества, так и иное имущество, принадлежащее арендатору на праве собственности.

В случае согласия арендатора Минимущества РФ (его территориальный орган) в месячный срок рассматривает поступившие документы и принимает решение о внесении от имени Российской Федерации арендуемого федерального имущества в качестве вклада в уставный капитал ОАО, создаваемого совместно с арендатором с предоставлением последнему права первоочередного приобретения акций указанного общества.

Количество акций создаваемого ОАО, передаваемых Российской Федерации в лице Минимущества РФ и арендатору, определяется пропорционально вкладам, внесенным соответственно РФ и арендатором. Цена подлежащих продаже акций определяется на основании отчета независимого оценщика, привлекаемого продавцом. Двум и более арендаторам акции продаются пропорционально количеству принадлежащих им акций открытого акционерного общества. В случае, если в течение 2 месяцев арендатор не воспользуется своим правом первоочередного приобретения акций, такие акции под-

подлежат приватизации в порядке и способами, предусмотренными новым законом о приватизации.

Таким образом, можно констатировать, что к концу 2002 г. из 10 указанных в новом законе способов приватизации в отношении 6 разработаны детальные механизмы и процедуры их реализации. В то же время отсутствует прикладная нормативная база по другим 4 методам, которые явно неординарны для всей российской приватизационной практики и потенциально наиболее заманчивы для различных групп интересов с точки зрения организации их лоббирования: продажа за пределами территории Российской Федерации находящихся в государственной собственности акций ОАО (посредством выпуска и размещения депозитарных расписок); продажа акций ОАО через организатора торговли на рынке ценных бумаг; внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы ОАО; продажа акций ОАО по результатам доверительного управления.

4.2. Проблемы совершенствования нормативно-правовой базы в области приватизации

С *формально-правовой* точки зрения ситуация в сфере реформирования отношений собственности, складывающаяся в России к началу 2003 г., характеризуется наличием достаточно разработанной нормативной базы и радикальным образом отличается от состояния, в котором пребывала эта сфера все 1990-е гг.

Острая конфронтация между исполнительной и законодательной властями привела к тому, что ключевая задача приватизации в первой половине 1990-х гг. (обеспечение структурных изменений и создание институциональной базы для системной трансформации) решалась практически единолично с помощью административного ресурса исполнительной власти (Указы Президента РФ по организации чековой модели, залоговых аукционов и т. п.). Принятие закона о приватизации в 1997 г. формально уравняла степень влияния ветвей власти на приватизационный процесс. Тем не менее противостояние между исполнительной и законодательной властями продолжалось, и заложенные в этом документе процедуры сделали его неработающим. В условиях принятых рамочных ограничений попытки Правительства обходить закон оказались не слишком успешными, в результате чего ход приватизации в конце 1990-х гг. существенно замедлился, хотя во многом это было связано и с объективными причинами. Тем не менее задачи пополнения доходов бюджета государства с помощью приватизации так или иначе реализовывались (см. *табл. 1* в разделе «Динамика приватизационного процесса»).

Проблема заключается в том, что приватизация основной массы остающихся в собственности государства предприятий (долей) имеет следующие ограничения: 1) остаточные пакеты акций не представляют интереса для потенциальных инвесторов в силу уже сложившейся на предприятии системы мажоритарного контроля; 2) возможность в рамках приватизационной сделки приобрести контроль над предприятием чаще всего обесценивается необходимостью осуществлять крупные инвестиции; 3) наиболее привлекательные объекты (например, контрольные или блокирующие пакеты акций в монополиях общенационального значения) могут быть проданы только по адекватной рыночной цене при наличии определенных правовых предпосылок.

Следствием изменения политической ситуации в стране в 1999–2000 гг. стало, в частности, прекращение конфронтации между исполнительной и законодательной вла-

стями по вопросам регулирования приватизационного процесса и принятие нового закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» № 178-ФЗ от 21 декабря 2001 г., который вступил в силу 26 апреля 2002 г. (по истечении трех месяцев с даты официальной публикации).

Закон предусматривает 10 возможных способов приватизации, в зависимости от размеров предприятия, ликвидности или результатов первичных продаж: 1) преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество; 2) продажа государственного или муниципального имущества на аукционе; 3) продажа акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе; 4) продажа государственного или муниципального имущества на конкурсе; 5) продажа за пределами территории Российской Федерации находящихся в государственной собственности акций открытых акционерных обществ; 6) продажа акций открытых акционерных обществ через организатора торговли на рынке ценных бумаг; 7) продажа государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения (торги с понижением цены до цены отсечения, равной половине цены несостоявшегося аукциона); 8) продажа государственного или муниципального имущества без объявления цены (при несостоявшейся продаже через публичное предложение); 9) внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ; 10) продажа акций открытых акционерных обществ по результатам доверительного управления с последующим правом выкупа акций.

При этом имущественные комплексы федеральных унитарных предприятий и находящиеся в федеральной собственности акции, стоимость которых превышает 5 млн минимальных размеров оплаты труда (МРОТ), могут приватизироваться исключительно путем преобразования унитарного предприятия в открытое акционерное общество, на аукционе, на специализированном аукционе, посредством продажи за пределами территории Российской Федерации находящихся в государственной собственности акций открытых акционерных обществ, посредством внесения в соответствии с нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации федерального имущества в качестве вклада в уставный капитал стратегического акционерного общества.

Приватизация имущества, не соответствующего указанным критериям, может осуществляться: путем преобразования унитарного предприятия в открытое акционерное общество; на аукционе; на специализированном аукционе; на конкурсе; посредством внесения акций в качестве вклада в уставный капитал открытого акционерного общества. В случае если аукцион, специализированный аукцион или конкурс по продаже такого имущества был признан не состоявшимся в силу отсутствия заявок либо участия в нем одного покупателя, приватизация может быть осуществлена другим установленным способом в порядке, предусмотренном законом.

Закон содержит большое количество новаций. Наиболее принципиальными из них являются продажа земельных участков как составной части приватизируемого имущества (что требуется согласно новому Земельному кодексу РФ) и увеличение уставных капиталов за счет прав на интеллектуальную собственность.

Условием одобрения данного законопроекта Федеральным Собранием (ФС) РФ стала компромиссная многоуровневая система принятия решений о приватизации объектов различных категорий (статья 7). Стратегические предприятия и утверждение списка запрещенных к приватизации объектов отнесены к ведению Президента РФ, регулирование отношений собственности в секторе естественных монополий

общенационального значения (РАО «ЕЭС России», РАО «Газпром», федеральные унитарные предприятия железнодорожного транспорта) – к ведению ФС РФ (для их приватизации требуется принятия закона), все прочие федеральные предприятия – к ведению Правительства РФ. Приватизацию имущества субъекта РФ и муниципальной собственности осуществляет уполномоченный местный орган.

Оценивая новый закон в целом, можно констатировать, что в его основу положена традиционная для последних лет *идея повышения бюджетного эффекта приватизации посредством сохранения ориентации на индивидуальную стратегию продаж с учетом анализа рынка (платежеспособного спроса) и применение новых методов приватизации*. Сохранение акцента на единичные крупные сделки по ликвидным пакетам акций посредством аукционов и специальных аукционов дополняется возможностью использования таких новых методов, как продажа путем публичного предложения, без объявления цены или по результатам доверительного управления. Тем самым формально решается проблема создания инструментария приватизации (помимо простого преобразования в АО), который позволил бы избавить государство от неликвидных активов при одновременном стимулировании минимального спроса со стороны частных лиц и малого бизнеса.

В силу этого очевидна и основная задача в области приватизации в краткосрочной перспективе – практическая отработка получившего законодательное закрепление инструментария изменения прав собственности на принадлежащие государству активы. Ближайшие 2–3 года должны показать, насколько потенциал нового закона способен содействовать политике поддержания финансовой стабилизации, обеспечения профицита федерального бюджета и страхования его доходной части в случае ухудшения ценовой конъюнктуры на мировых сырьевых рынках и пиковых выплат по внешнему долгу. Первой проверкой должен стать 2003 г., который, по сути, станет первым полноценным годом использования инструментария нового закона.

Расширение спектра используемых при приватизации способов, в принципе, может способствовать решению задачи стимулирования экономического роста и проведения институциональных преобразований посредством сокращения государственных расходов, оптимизации структуры собственности. Важно отметить, что опыт ряда приватизационных сделок, осуществленных уже после 2000 г., позволяет говорить о том, что при наличии соответствующей политической воли в условиях продолжения экономического роста государство может рассчитывать на получение значительного дохода от приватизируемых активов.

Оптимизация структуры собственности в процессе приватизации подразумевает не только механическое уменьшение количества объектов, находящихся в собственности государства и требующих от него организации управленческих процедур, но и создание новых конкурентоспособных структур холдингового типа, обеспечивающих эффективное развитие в целом ряде ключевых отраслей, влияющих на темпы и качество роста (оборонная промышленность, наука, транспорт, связь). В определенной степени с этим могут быть связаны перспективы малого и среднего бизнеса, хотя проблемы налогообложения и административных барьеров, по-видимому, все же более весомы.

Наконец, включение земельных участков в состав имущества приватизируемых предприятий и возможности выхода на фондовый рынок дают определенные надежды на то, что решение задачи реструктуризации производства на крупных предприятиях путем привлечения инвестиций наконец сдвинется с мертвой точки. Более подробно о

новых методах приватизации (см. Приложение к разделу «Динамика приватизационного процесса»).

Несмотря на указанные позитивные новации *технического* характера, необходимо ясное понимание того, что *стратегическое* видение целей и рамок приватизационного процесса по-прежнему отсутствует.

Стартовым пунктом в разработке долгосрочной стратегии приватизации (помимо бюджетных задач) должно быть определение того, какие предприятия в каких отраслях при любых условиях должны остаться в федеральной собственности. Только после этого возможно обсуждение списка продаж в кратко-, средне- и долгосрочном периоде, который со всей очевидностью подразделяется на список реально продаваемых и инвестиционно привлекательных объектов и список неликвидов (как по финансово-экономическим показателям, так и по уже сложившейся структуре собственности).

Традиционным фоном российской приватизации остается и нерешенность вопросов прозрачности сделок и равенства покупателей в условиях системной коррупции. Техника продаж в данном случае приобретает вторичный характер.

Отсутствие стратегических подходов, неопределенность требований к составу госсектора (наравне с рядом пробелов в новом законе) находит свое выражение в ряде моментов, требующих нормативного разрешения.

Во-первых, устранение необходимости принятия федерального закона о государственной программе приватизации государственного имущества в Российской Федерации (а также ежегодного принятия федеральных законов о внесении изменений и дополнений в программу приватизации), что требовал предыдущий закон о приватизации 1997 г., означает тот факт, что прерогатива ежегодного утверждения прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества принадлежит теперь исключительно Правительству РФ.

Этот документ должен содержать перечень федеральных государственных унитарных предприятий, акций открытых акционерных обществ, находящихся в федеральной собственности, и иного федерального имущества, которое планируется приватизировать в соответствующем году. В прогнозном плане (программе) указываются характеристика федерального имущества, которое планируется приватизировать, и предполагаемые сроки приватизации. Формально в новом приватизационном законе отсутствуют бывшие традиционными в 1990-е гг. запретительные списки, что означает потенциальную возможность приватизации практически любого объекта.

Тем не менее это впечатление обманчиво. В п. 6 ст. 43 указывается, что в случае, если иное не установлено законодательством Российской Федерации, с даты вступления в силу настоящего закона имущество, которое в соответствии с нормативными правовыми актами Президента РФ, изданными им до вступления в силу части первой Гражданского кодекса Российской Федерации (то есть до 1 января 1995 г.) и федеральными законами определено как запрещенное к приватизации, является имуществом, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности. Данная норма, по сути, экстраполирует в будущее нормы Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ № 2284 от 24 декабря 1993 г., которая относила к перечню запрещенных к приватизации объекты 44 категорий (против 24 категорий в первой Государственной программе приватизации от 11 июня 1992 г.).

Во-вторых, как и в прежнем законе о приватизации 1997 г., законодательно не установлены критерии отнесения предприятия к числу производящих продукцию, имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства.

Статья 6 нового закона устанавливает, что в целях реализации единой государственной политики в сфере приватизации Правительство РФ представляет Президенту РФ для утверждения предложения о формировании перечня стратегических предприятий и акционерных обществ, включающего в себя федеральные государственные унитарные предприятия, осуществляющие производство продукции (работ, услуг), имеющей стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации (далее – стратегические предприятия) и открытые акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности и участие Российской Федерации в управлении которыми обеспечивает стратегические интересы государства, обороноспособность и безопасность государства, защиту нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации (далее – стратегические акционерные общества)[6].

Еще в мае 2002 г. предполагалось подписание указа Президента РФ о перечне стратегических предприятий и акционерных обществ, которые (пакеты акций которых) не могут быть приватизированы. Если ранее таких предприятий и пакетов насчитывалось около 700 (211 АО и 495 ГУП), то в настоящее время этот список может быть сокращен в 2 раза. В отношении АО (это, видимо, касается и ГУП, с учетом корпоратизации) вводится один принципиальный критерий: для сохранения в списке стратегических предприятий госпакет должен превышать 50% (ранее основным критерием являлось наличие госзаказа и более 70% военной продукции в общем объеме).

В январе 2003 г. распоряжением Правительства РФ утвержден перечень из 18 ОАО, в отношении которых определение позиции государства по вопросам назначения представителя для голосования на собрании акционеров, внесения вопросов в повестку дня общего собрания акционеров, выдвижения кандидатов для избрания в органы управления, ревизионную и счетную комиссии, предъявления требования о проведении внеочередного общего собрания акционеров, созыва внеочередного общего собрания акционеров, голосования по вопросам повестки дня общего собрания акционеров, а также согласование директив представителям РФ и представителям интересов РФ в советах директоров (наблюдательных советах) осуществляется Правительством РФ.

В-третьих, аналогичным образом Президенту РФ представляются предложения о внесении в перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ изменений, касающихся состава федеральных государственных унитарных пред-

[6] Ранее в качестве таких предприятий обычно рассматривались включенные в один из перечней, утвержденных постановлениями Правительства РФ № 802 от 12 июля 1996 г. «О перечне предприятий и организаций оборонного комплекса, приватизация которых запрещена» и № 784 от 17 июля 1998 г. «О перечне акционерных обществ, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, закрепленные в федеральной собственности пакеты акций которых не подлежат досрочной продаже» (в многочисленных последующих редакциях). При этом четкие критерии и принципы включения (исключения) предприятий в тот или иной перечень отсутствовали, хотя Мингосимущества и использовало 7 различных критериев. Сейчас остается абсолютно неясным, войдут ли упомянутые в них объекты в перечни стратегических предприятий и АО, которые будут утверждаться после принятия нового закона.

предприятий из числа стратегических предприятий, в том числе для их последующей приватизации (преобразования в открытые акционерные общества), а также необходимости и степени участия Российской Федерации в открытых акционерных обществах из числа стратегических акционерных обществ, в том числе для последующей приватизации акций указанных акционерных обществ. После принятия Президентом РФ решения об уменьшении степени участия Российской Федерации в управлении стратегическими акционерными обществами или об исключении соответствующих предприятий из числа стратегических предприятий объекты этих категорий могут включаться в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества.

В тексте же закона не просматривается механизм рассмотрения президентом правительственных предложений. Для этого глава государства, по-видимому, должен опираться на экспертную оценку непосредственно подчиненных ему структур, если только речь не идет о механической штамповке решений правительства. Однако не вполне понятно, имеется ли в виду Администрация Президента РФ, Совет безопасности или какой-либо другой орган. Все это (наравне с отсутствием четких критериев отнесения предприятия к перечню стратегических) заметно снижает уровень прозрачности соответствующих решений и сделок.

В-четвертых, предполагается, что ежегодно правительство вносит проект бюджета с прилагаемой к нему программой приватизации федеральных объектов на следующий год. В этой связи возникает (и пока не регулируется) проблема легитимности приватизационного процесса в случае, если проект федерального бюджета на очередной финансовый год не будет принят парламентом. Создается впечатление, что его авторы в принципе не допускают такого варианта развития событий.

В-пятых, сохраняет свою актуальность проблема разграничения собственности на федеральную, государственную субъектов Российской Федерации и муниципальную.

Регламентирующее этот вопрос постановление Верховного Совета РСФСР № 3020-1 от 27 декабря 1991 г. уже устарело. Еще одним источником противоречий в процессе управления государственным сектором являются индивидуальные соглашения между федеральным центром и регионами, заключенные в 1990-е гг.

Внесение ясности в эти вопросы можно было связывать с появлением новой нормативной базы, появившейся после принятия в сентябре 1999 г. Концепции управления государственной собственностью и приватизации. Тем не менее объектом применения практически всей новой нормативно-правовой базы, появившейся в 1999–2001 гг., являются федеральные государственные унитарные предприятия (ФГУП) и акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности. Исключение составляет Постановление Правительства РФ № 23 от 11 января 2000 г. «О реестре показателей экономической эффективности деятельности федеральных государственных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности», которое *рекомендует* органам исполнительной власти российских регионов организовать работу по созданию и ведению реестров показателей экономической эффективности деятельности ГУП, находящихся в собственности субъектов РФ (также как и ОАО, акции которых находятся в их собственности.

Таким образом, ситуация в сфере управления унитарными предприятиями, относящимися к собственности субъектов РФ, и муниципальными унитарными предприятиями (по состоянию на конец 1999 г. их насчитывалось в общей сложности около 65 тыс. ед.), а также хозяйственными обществами с долей местных органов власти в

капитале продолжает регулироваться в основном местными властями, что во многом усугубляет традиционные слабые места в деятельности госпредприятий.

Определенные надежды, по всей видимости, можно связывать с общим процессом разграничения полномочий и ответственности между федеральным, региональным и муниципальным уровнями. Как известно, в настоящее время в России осуществляется подготовка административной реформы, составной частью которой является общий процесс разграничения полномочий и ответственности между федеральным, региональным и муниципальным уровнями. Комиссия, созданная по указанию Президента РФ, начала работу еще в 2000 г. и практически завершила подготовительный этап своей работы.

На сегодняшний момент в рамках работы Комиссии при Президенте РФ по разграничению полномочий уровнями власти подготовлен законопроект федерального закона «О государственном и муниципальном имуществе». Данный документ носит весьма радикальный характер и исходит из категориального определения видов имущества, которое может находиться исключительно в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципального образования, поскольку это необходимо для выполнения возложенных на них публичных функций. Остальное имущество признается имуществом, предназначенным для коммерческого использования. Оно подлежит приватизации, сдаче в аренду (недвижимость), передаче в доверительное управление (акции, доли, паи хозяйственных обществ). Определяется перечень хозяйственных обществ и некоммерческих организаций, участие в управлении которых является для государства обязательным[7]. Государство и муниципальные образования лишаются права приобретать имущество, не относящееся к определенным выше категориям.

Предполагается, что тем самым будет завершен процесс разграничения собственности по уровням, и из законодательства путем внесения изменений в Гражданский кодекс РФ будет исключен правовой институт хозяйственного ведения. Это означает необходимость преобразования основной массы существующих унитарных предприятий в казенные (то есть действовать на праве оперативного управления подобно учреждениям)[8], либо их акционирования, либо ликвидации. В качестве промежуточных организационно-правовых форм предполагается оставить некоммерческие организации, созданные на базе некоторых видов социальных учреждений, определить виды имущества, которые могут быть переданы в концессию[9].

В феврале 2003 г. намечено первое чтение в Государственной Думе проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления». Согласно концепции реформы местного самоуправления, которую готовит Госсовет, предусматривается проведение полной инвентаризации государственного и муниципального имущества, полномочий, их разделение и «оптимизация».

Следствием разграничения полномочий станет перераспределение собственности, находящейся до сих пор в ведении федеральной и региональной власти. При этом многие объекты будут переданы на баланс муниципалитетов. Согласно законопроекту, раз-

[7] Степень и формат такого участия должны быть определены Президентом РФ.

[8] То есть в отличие от ГУП на праве хозяйственного ведения государство должно нести субсидиарную ответственность по их обязательствам. По всей вероятности, именно по этой причине казенные предприятия не получили широкого распространения в российской экономике. По состоянию на начало 2002 г. из 9394 ФГУП только 33 являлись унитарными предприятиями на праве оперативного управления.

[9] Соответствующие законопроекты должны быть подготовлены Минэкономразвития РФ.

государствление касается не только зданий и сооружений, но и земельных участков, находящихся в черте муниципальных образований, объектов бытового и социального обслуживания населения и даже некоторых предприятий, в основном, относящихся к сфере коммунального хозяйства.

«Цель управления собственностью состоит в решении социально-экономических проблем муниципального образования, повышении благосостояния и жизненного уровня населения, создании благоприятной среды проживания», – говорится в разработанной Госсоветом концепции. Предполагается ввести механизм оценки полезности объектов, находящихся в собственности местных властей. Однако, как полагают в Министерстве имущественных отношений РФ, муниципалитетам будет запрещено создавать предприятия с целью извлечения доходов или владеть ими. По предложению Минимущества, главным источником бюджетов муниципалитетов станут имущественные налоги, коих в России ныне действует пять, а также финансовая помощь региональной и федеральной властей.

Пока сложно говорить о перспективах всех этих законопроектов. В то же время достаточно очевидно, что их радикальный характер способен стать новым катализатором передела собственности со всеми негативными последствиями в условиях пробуксовывающей судебной реформы и может войти в явное противоречие с реально возможными темпами приватизационного процесса[10], фактическим содержанием реформы естественных монополий, не говоря уже о негативном отношении определенной части региональной элиты и возможных социальных последствиях.

В-шестых, необходимым условием дальнейшего развития имущественных отношений в России является проведение дальнейшей реформы управления государственной собственностью на основе ее тривиальной инвентаризации, что, помимо количественного учета, включает в себя ясное разграничение прав различных уровней власти на то или иное имущество.

В частности, все более актуальной становится проблема эффективности использования собственности РФ за рубежом. Для всех пост-приватизационных лет симптоматичной является ситуация, когда единственным указанным в бюджете источником доходов от собственности РФ за рубежом является СП «Вьетсовпетро». По оценкам Счетной палаты РФ, органы власти, предприятия и организации, имеющие на балансах зарубежную собственность, представляют в Мингосимущества недостоверную информацию, а данные о долях РФ (пакетах акций) в иностранных юридических лицах, принадлежащих российским организациям, занижаются. Потенциальные дивиденды при этом могут ежегодно составлять сумму порядка 1 млрд долл. Вместе с тем, по данным Минимущества РФ, свыше 80% зарубежной собственности РФ имеет прямое отношение к объектам недвижимости, используемым дипломатическими представительствами и иными государственными структурами РФ. В настоящее время особенно актуальны такие меры:

- создание полного реестра федеральной собственности за рубежом;

[10] Механическое преобразование госпредприятий в акционерные общества вне сочетания с другими мерами по реформированию госсектора, совершенствованию системы управления государственной собственностью не приведет к позитивным сдвигам. Практика доверительного управления в 1990-е гг. получила преимущественно негативную оценку, проработаны эти механизмы пока слабо.

- определение основных принципов дивидендной политики в отношении российских финансовых активов в иностранных юридических лицах.

Хотя необходимость закона о национализации очевидна достаточно давно (хотя бы формально в целях развития соответствующих статей Конституции РФ и Гражданского кодекса РФ), процесс разработки этого документа – в силу политизации проблемы и наличия нескольких альтернативных вариантов – происходит сравнительно вяло. Подготовленный Минимущества РФ проект закона «Об обращении имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц, в собственность Российской Федерации (национализации)» обсуждался 21 октября 2002 г. в Государственной Думе на парламентских слушаниях. Правительственный законопроект предусматривает два мотива для проведения национализации – обеспечение обороноспособности и национальной безопасности страны. При этом правительство ежегодно будет определять потребность страны в стратегической продукции и в одной из закрытых статей федерального бюджета предусматривать госассигнования, необходимые для производства или приобретения этой продукции. Если данную продукцию невозможно приобрести на рынке или разместить госзаказ на госпредприятиях, правительство вправе принять решение о национализации мощностей или предприятия в целом, на котором эта продукция может быть произведена. Правительство, по согласованию с Президентом РФ, определяет состав имущества, подлежащего национализации, нанимает оценщика для определения рыночной стоимости национализируемого имущества. Если собственник имущества, в отношении которого принято решение о национализации, не согласен с этим, он может обжаловать решение в суде.

4.3. Управление государственной собственностью

Общие подходы

По мере развития приватизации и сокращения объема государственной собственности в России в 1990-е гг. вопрос об оперативном и стратегическом управлении государственными предприятиями (долями) приобретал все большую актуальность, тем более, что ситуация требовала этого в отношении целых отраслей хозяйства (топливно-энергетический и оборонно-промышленный комплексы, транспорт, связь и т. п.).

Начало новому этапу реформирования отношений собственности в России положило одобрение Постановлением Правительства РФ № 1024 от 9 сентября 1999 г. Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации (далее – Концепция). Весьма симптоматичным можно считать уже тот факт, что, пожалуй, впервые с 1992 г. проблеме управления государственным имуществом был отдан приоритет перед формальным изменением формы собственности. Резкое удешевление стоимости предприятий и пакетов их акций после девальвации рубля закономерно обусловило перенос акцента в действиях федерального центра в 1998–1999 гг. на увеличение неналоговых доходов бюджета за счет использования государственного имущества, что автоматически требовало внесения четкости и ясности во взаимоотношения между различными органами власти.

В настоящее время можно говорить о том, что в сфере управления государственной собственностью продолжает оставаться актуальной и приоритетной на ближайшие годы задача реализации того комплекса мер по улучшению управления имуществом, остающимся в собственности государства, который был намечен вышеупомянутой

Концепцией. Напомним, что в этом документе в числе основных объектов имущественной политики выделялись государственные унитарные предприятия и хозяйственные общества с участием государства в капитале. В нем была заложена ориентация на постепенное количественное сокращение этих объектов при параллельной реализации комплекса мер по улучшению управления ими.

Принятая российским правительством в качестве перспективного документа по реформированию отношений собственности Концепция управления государственным имуществом и приватизации при совершенствовании управления унитарными предприятиями и хозяйственными обществами с государственным участием обоснованно исходит из необходимости заключения жестких контрактов с управленцами с ответственностью за результаты деятельности, введения постоянного экономического мониторинга, реестра экономической эффективности с указанием будущих результатов функционирования предприятия или компании.

Давно назревшими шагами на пути решения вышеназванных задач являются: введение типовых форм отчетности представителей РФ в открытых акционерных обществах (ОАО) (октябрь 1999 г.); решение о создании реестра показателей экономической эффективности деятельности федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП) и ОАО, акции которых находятся в федеральной собственности (январь 2000 г.); переход к ежегодному утверждению для ФГУП и ОАО (с долей федеральной собственности более 50%) показателей экономической эффективности деятельности, контролю за их достижением и использованием имущества, определению доли прибыли ФГУП, перечисляемой в бюджет, рекомендуемого объема дивидендов для голосования представителями РФ в органах управления ОАО (февраль 2000 г.); регламентация порядка назначения представителей государства и их взаимодействия с Министерством имущественных отношений и органами отраслевого управления, в зависимости от размера государственного пакета акций, включая временные сроки уведомлений, подачи предложений, согласований, выдачи письменных директив, отчетов об участии в работе органов управления предприятий (март 2000 г.).

Предпринимаемые во исполнение Концепции на протяжении последних трех лет мероприятия уже принесли определенные плоды. 2001–2002 гг. характеризуются качественным сдвигом в структуре доходов федерального бюджета от приватизации и использования федерального имущества (см. раздел 1).

Отдельно следует остановиться на некоторых *общих вопросах*, касающихся управления как унитарными предприятиями, так и хозяйственными обществами с участием государства.

Во-первых, в контексте управления государственной собственностью особое значение приобретает кадровая политика государства. В современных условиях помимо повышения квалификации лиц, осуществляющих управленческие процедуры, весьма актуальными являются вопросы селекции кадрового потенциала и решительного пресечения злоупотреблений. Оставляя за скобками возможность применения норм гражданского и уголовного законодательства, можно предложить ряд достаточно очевидных мер для решения этих задач:

- введение нормы об обязательном исключении в будущем из числа управляющих государственной собственностью лиц, отстранявшихся от исполнения своих обязанностей по причине недобросовестного исполнения своих обязанностей (с детальным описанием характера нарушений и

следующих за этим санкций), с созданием информационной базы, где могла бы содержаться полная информация обо всех лицах, представлявших когда-либо интересы государства при управлении собственностью (директора ГУП, представители государства в АО, доверительные управляющие);

- введение нормы об обязательном информировании директорами унитарных предприятий и представителями государства в АО органов государственного управления о своих доходах и имуществе, как вариант принятия специального закона об оплате труда руководителей в госсекторе или изменений в налоговое законодательстве. Распространение этой нормы на руководителей хозяйственных обществ с долей государства является предметом обсуждения (можно связать с размером этой доли).

Во-вторых, большой проблемой является ситуация в сфере управления унитарными предприятиями, относящимися к собственности субъектов РФ, и муниципальными унитарными предприятиями (по состоянию на конец 1999 г. их насчитывалось в общей сложности около 65 тыс. ед.), а также хозяйственными обществами с долей местных органов власти в капитале.

Дело в том, что объектом применения практически всей новой нормативно-правовой базы, появившейся в 1999–2001 гг., являются федеральные государственные унитарные предприятия и акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности. Исключение составляет Постановление Правительства РФ № 23 от 11 января 2000 г. «О реестре показателей экономической эффективности деятельности федеральных государственных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности», которое *рекомендует* органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации организовать работу по созданию и ведению реестров показателей экономической эффективности деятельности государственных унитарных предприятий, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации (также как и открытых акционерных обществ, акции которых находятся в собственности субъектов Российской Федерации).

Очевидно, что первостепенной задачей является распространение на собственность субъектов РФ (по аналогии с объектами федеральной собственности) всех появившихся в последние 3 года схем и механизмов управления. По крайней мере, это должно относиться к тем предприятиям, которые федеральный центр собирается передавать на места. В принятом по этому вопросу Постановлении Правительства РФ № 1366 от 9 декабря 1999 г. передача ФГУПов в собственность субъектов РФ связывалась лишь с уменьшением размера средств, перечисляемых в регионы из федерального бюджета. Для предприятий, имеющих просроченную более чем на 3 месяца задолженность по обязательным платежам в федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды, а также по заработной плате, требовался и перечень мероприятий (бизнес-план), обеспечивающих, в том числе ликвидацию в течение определенного срока этой задолженности (с указанием источников финансирования необходимых мероприятий). При всем этом соответствующие формы Примерного договора и передаточного акта, принятые Распоряжением Минимущества № 2-р от 23 мая 2000 г., не были зарегистрированы Министерством юстиции РФ, и вопрос продолжает находиться в подвешенном состоянии.

Между тем запуску этого процесса должно предшествовать тщательное изучение реальной ситуации в сфере имущественных отношений в том или ином регионе, в том

числе. на предприятиях, которые были переданы его властям ранее. Саму возможность передачи федеральной собственности в собственность субъектов Федерации целесообразно увязать с размерами имеющегося массива региональной собственности (включая пакеты акций), эффективностью приватизационных процедур и результатами управления имуществом в предыдущий период, с включением всех этих вопросов в официальные документы по межбюджетным отношениям.

В-третьих, существует группа вопросов, связанная с темпами и качеством экономического роста. В Концепции управления государственным имуществом и приватизации в качестве самостоятельных целей управления принадлежащими государству активами закономерно рассматриваются стимулирование производства и его диверсификация, улучшение финансово-экономических показателей хозяйственной деятельности таких предприятий, привлечение инвестиций, оптимизация управленческих затрат, осуществление институциональных преобразований в экономике.

Способами их достижения определены: использование пакетов акций, находящихся в собственности государства, для обеспечения кредитов и инвестиций; капитализация долгов предприятий бюджету и внесение земельных участков в уставной капитал АО с последующей продажей или передачей в доверительное управление вновь выпущенных акций; создание вертикально интегрированных корпоративных структур; реструктуризация предприятий с выделением имущественного комплекса, необходимого для решения общегосударственных задач и продажей остального имущества; а также применение различных приватизационных процедур.

Характер рекомендуемого инструментария и хорошо известный факт перехода основной массы привлекательных предприятий в негосударственный сектор говорят о том, что в большей степени эти вопросы касаются хозяйственных обществ с долей государства в капитале, в меньшей – унитарных предприятий.

При этом необходимо принимать во внимание, что всякая работа по реструктуризации предприятий с выделением из них каких-либо производств требует большой осторожности и немалого времени ввиду необходимости тщательного учета всего комплекса связанных с этим обстоятельств, прежде всего оценки самой возможности разукрупнения объектов, строившихся как единый технологический комплекс, и проработки технических аспектов этого вопроса. Весьма непростой является и задача создания конкурентоспособных холдинговых структур с участием государства, поскольку учет технического аспекта вопроса (совместимость, взаимосвязанность и взаимодополняемость интегрируемых предприятий) дополняется требованиями концентрации активов государства до уровня, позволяющего осуществлять эффективный контроль при минимизации управленческих затрат.

Очевидно, что решение этого блока вопросов и достижение весомых результатов возможно лишь в долгосрочном плане (срок реализации – не менее 5–7 лет), когда будет обеспечено устойчивое и качественное выполнение полностью или частично принадлежащими государству предприятиями своих функций, определенных при их закреплении в государственной собственности, и достигнут значимый рост неналоговых поступлений в бюджеты всех уровней. К этому времени, в основном, уже должна быть выстроена логичная система управления принадлежащими государству активами в унитарных предприятиях и смешанных компаниях на основе индивидуального подхода к каждому объекту управления и программно-целевого принципа, что предполагает обязательное определение целей участия государства в капитале того или иного пред-

приятия, четкую формулировку стоящих в связи с этим задач и документальную фиксацию путей воздействия на объект управления при наличии эффективных инструментов контроля.

Конечно, реализация всех вышеуказанных мер вкупе с правильной кадровой политикой отраслевых и функциональных органов управления не гарантирует абсолютной защищенности государства-принципала от потенциально возможных недобросовестных действий менеджера-агента. Тем не менее представляется, что они способны значительно уменьшить интегрированный риск банкротства унитарных предприятий и хозяйственных обществ с участием государства в капитале, затруднить вывод активов и, в конечном итоге, снизить издержки в сфере государственного предпринимательства.

Справедливости ради необходимо отметить, что такие негативные последствия функционирования института хозяйственного ведения, как низкие показатели эффективности текущей деятельности, вывод активов, фиктивное банкротство и т. п., в принципе характерны и для многих субъектов других организационно-правовых форм. В российской экономике и многие приватизированные предприятия не демонстрируют ожидаемой эффективности и управляемости даже новыми частными владельцами, что показывает универсальный характер сложностей, присущих взаимоотношениям менеджеров и собственников в условиях перехода к рынку.

При всей схожести подходов процессы совершенствования управления унитарными предприятиями и хозяйственными обществами с участием государства законодательное регулирование имущественных прав государства в отношении каждого из этих видов объектов имеет свою специфику[11], что позволяет лучше понять характер имеющихся проблем.

В целом следует признать, что в настоящее время Концепция 1999 г. нуждается *в серьезном обновлении*, прежде всего с точки зрения формирования в РФ *единой системы управления государственным имуществом* (активами), позволяющей добиться имущественного (материального) обеспечения выполнения государственных функций, оптимизации структуры федеральной собственности. Идея формирования такой единой системы, основанной на классификации федерального имущества и совершенствовании новых механизмов управления входящими в его состав объектами, должна быть ключевой при последующей разработке нормативно-правовой базы приватизации и управления государственным имуществом.

Унитарные предприятия

Впервые унитарные предприятия наряду с пакетами акций (паями, долями) государства в капитале хозяйственных обществ (прежде всего, АО) и недвижимостью были выделены в качестве самостоятельного объекта политики государства в 1999 г. (в Концепции). Соответственно, впервые было названо количество государственных унитарных предприятий федеральной собственности (ФГУП) – 13 786 ед., что примерно вдвое меньше численности федеральных госпредприятий на самостоятельном балансе на

[11] Очевидно, что вопросы управления сектором учреждений (связаны с реформированием бюджетной сети в отраслях социальной сферы), реформирования естественных монополий (связаны с антимонопольным регулированием, стимулированием конкуренции, корпоративным управлением), реструктуризации организаций блока силовых структур и реализации высвобождаемого имущества (связаны с военной реформой) также имеют большую функциональную специфику, связанную с характером деятельности соответствующих организаций, и в настоящей работе не рассматриваются.

1 января 1998 г. (29 666 ед.). К лету 2000 г. в Реестре собственности РФ было учтено 11 200 унитарных предприятий, на 1 сентября 2001 г. – 9855 ед., на 1 января 2002 г. – 9394 ед. (или примерно на 32% меньше, чем это указывалось в Концепции)[12]. Такое уменьшение абсолютного количества ФГУП объясняется реализацией комплекса мероприятий, предусмотренных Концепцией, направленных на сокращение их численности (реорганизация, приватизация, ликвидация). В то же время нельзя однозначно утверждать, что в будущем вектор количественной динамики ФГУП будет неуклонно направлен в сторону их уменьшения.

Таблица 3

Отраслевая структура федеральных, региональных и муниципальных унитарных предприятий в 2000–2002 гг.

Отрасли	Федеральные государственные унитарные предприятия на 1 января 2002 г.		Региональные и муниципальные унитарные предприятия на 1 января 2000 г.	
	количество	доля	количество	Доля
Промышленность, в т. ч.	1844	19,6	6044	16,4
- машиностроение и металлообработка (без промышленности медицинской техники)	879	9,4	…	…
- лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	229	2,4	…	…
- полиграфическая промышленность	219	2,3	…	…
- легкая промышленность	153	1,6	…	…
- промышленность строительных материалов	83	0,9	…	…
- пищевая промышленность	64	0,7	…	…
- медицинская промышленность	59	0,6	…	…
- химическая промышленность	42	0,4	…	…
- топливная промышленность	35	0,4	…	…
- электроэнергетика	31	0,3	…	…
- цветная металлургия	27	0,3	…	…
- черная металлургия	16	0,2	…	…
- микробиологическая промышленность	7	0,1	…	…
- мукомольно-крупяная и комбикормовая промышленность	-	-	…	…
Сельское и лесное хозяйство	1368	14,6	2000	5,4
Транспорт и связь	1033	11,0	1818	4,9
Строительство	988	10,5	2799	7,6
Торговля и Общественное питание	909	9,7	9627	25,2
Жилищно-коммунальное хозяйство	162	1,7	10155	27,6
Прочее, в т. ч.	3090	32,9	4477	12,2
- наука и научное обслуживание	1431	15,2	…	…
- материально-техническое снабжение и сбыт	692	7,4	…	…
- здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение	226	2,4	…	1,0
- геология и разведка недр, геодезическая и гидрометеорологическая службы	218	2,3	…	…

[12] Создание реестра федеральных унитарных предприятий далеко от завершения, что связано, в первую очередь, с отсутствием ясного разграничения прав различных уровней власти на то или иное имущество и стремлением в целом ряде случаев руководства регионов и расположенных в них унитарных предприятий избежать применения учетных и контрольных процедур федеральными органами власти. Так, по данным Департамента учета государственной собственности Минимущества РФ к середине 2000 г. в 69 субъектах РФ были обнаружены 1232 юридических лица, которые в регионе заявлены как федеральные, но при этом не числятся за соответствующими федеральными ведомствами.

- управление	158	1,7	…	…
- культура и искусство	155	1,6	…	…
- прочие виды деятельности материального производства	140	1,5	…	…
- народное образование	60	0,6	…	0,4
- финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение	10	0,2	235*	0,6
Всего	9394	100,0	36795**	100,0

* Финансы, маркетинг, аудит.

**Субфедеральные и муниципальные унитарные предприятия, предоставившие финансовую отчетность за 1996 г. и 1999 г.

Источник: ведомственный сайт Минимущества РФ www. mgi. ru (март 2002 г.); *Кордюкова Т., Галкин М., Эйгель Ф.* Унитарные предприятия – потенциальный доход или потенциальные риски для региональных и местных администраций? // Кредит Russia. Аналитический бюллетень Рейтинговой службы EA-Ratings, стратегического партнера Standard&Poor's, № 19–20 (46–47), октябрь 2001 г. С. 3; Проект TACIS «Повышение эффективности управления государственными и муниципальными унитарными предприятиями». Материалы к семинару 07.12.2001 (предварительный вариант). GBRW, EA-Ratings. Ч. 1. С. 7.

Из данных *табл. 3* (несмотря на то, что они относятся к разным датам) становятся очевидными различия между федеральными, с одной стороны, и региональными и муниципальными, с другой, унитарными предприятиями по их отраслевой структуре. Они самым тесным образом связаны с уровнями их полномочий и пределами ответственности.

В структуре региональных и муниципальных унитарных предприятий наибольший удельный вес занимают жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) (27,6%), торговля и общественное питание (25,2%), на которые в совокупности приходится почти 53% всех хозяйствующих субъектов этой организационно-правовой формы. Напротив, в составе федеральных унитарных предприятий эти отрасли занимают только 11,4%. В то же время в структуре федеральных унитарных предприятий заметно большим удельным весом выделяются предприятия сельского и лесного хозяйства (14,6% против 5,4% в составе региональных и муниципальных унитарных предприятий), транспорта и связи (11% против 4,9%), но главным образом, прочих отраслей (почти 33% против 12,2%), среди которых более 2/3 приходится на науку и научное обслуживание. Удельный вес промышленности и строительства в структуре федеральных предприятий (около 30% в совокупности) не отличается принципиально от места этих отраслей в структуре региональных и муниципальных унитарных предприятий (24% в совокупности).

При детальном дезагрегировании отраслевой структуры ФГУП становится очевидным, что на начало 2002 г. в ней наиболее весомы доли науки и научного обслуживания (15,2%), сельского и лесного хозяйства (14,6%), транспорта и связи (11%). Во всех этих отраслях абсолютное количество предприятий превышает 1 тыс. ед. Близки к этой величине строительство (10,5%), торговля и общественное питание (9,7%), где в настоящее время насчитывается 988 и 909 ФГУП соответственно. В промышленности, на которую в целом приходится около 1/5 всех имеющихся ФГУП, наибольший удельный вес занимает машиностроение и металлообработка (около 48% или 9,4% от общего количества ФГУП в экономике). Заметна доля предприятий материально-технического снабжения и сбыта (7,4%). Удельный вес всех остальных отраслей не превышает 2,5%.

Количество ФГУП в той или иной отрасли в большой мере отражает, с одной стороны, уровень концентрации производства, сложившийся в дореформенный период, с другой стороны, степень привлекательности самой отрасли для внешних (не только

иностранных) инвесторов и качество государственной политики по управлению своим имуществом в предыдущие годы. Весьма показательным в этом отношении является крайне незначительная (до 50 ед.) численность ФГУП в отраслях топливно-энергетического комплекса, металлургии, химии, которые имели высокий уровень концентрации производства по технологическим причинам еще в рамках централизованной экономики. С началом рыночных реформ их экспортная специализация вкупе с принудительной интеграцией большого числа бывших госпредприятий в холдинги на предприватизационной стадии сделали интерес частного капитала к ним столь большим, что государство, реализуя свою приватизационную программу, практически ушло из этих наиболее привлекательных отраслей, сохранив лишь точечное имущественное присутствие в форме долей капитала в АО. Так, в нефтяной отрасли сохранилось лишь 6 унитарных предприятий, в газовом хозяйстве – 1, в нефтегазовом строительстве – ни одного.

На другом полюсе оказались ряд отраслей обрабатывающей промышленности (прежде всего, машиностроение), где изначально меньший уровень концентрации, дополненный кризисом сбыта и политикой «атомизации» хозяйствующих субъектов на этапе массовой приватизации 1992–1994 гг., способствовал тому, что множество предприятий в них оказались вне поля зрения потенциальных инвесторов и остались государственными.

Проблема *реформирования унитарных предприятий* связана, прежде всего, с недостатками правовой конструкции права хозяйственного ведения. Ее суть состоит в асимметрии полномочий субъекта такого права и титульного собственника – государства. Ст. 295 Гражданского кодекса Российской Федерации оставляет за титульным собственником четко очерченный круг функций: 1) создание, реорганизация и ликвидация предприятия; 2) определение предмета и целей его деятельности; 3) назначение руководителя; 4) контроль над имуществом, переданным на праве хозяйственного ведения; 5) право на часть прибыли (без конкретных механизмов реализации этих прав).

В то же самое время унитарное предприятие на праве хозяйственного ведения самостоятельно распоряжается имуществом, кроме недвижимого, а отвечает оно по своим обязательствам в соответствии с п. 5 ст. 113 ГК всем принадлежащим ему имуществом. В отсутствие закона о государственных и муниципальных унитарных предприятиях их руководители имели большую свободу действий в отношении доходов и имущества, которыми они де-факто владеют, пользуются и распоряжаются. Таким образом, создается потенциальная возможность обременения ГУП долгами и риск обращения контрагентами или кредиторами взыскания на все его имущество с большой вероятностью потери его государством. Одним из каналов возникновения такого рода обязательств является участие унитарных предприятий в капитале разного рода хозяйственных обществ, связанных с руководителями ГУП, которые не ограничены необходимостью согласовывать свои действия с собственником в рамках специальных процедур, подобно тому как это происходит в акционерных обществах.

Именно этими обстоятельствами вызвано стратегическое решение о сокращении числа унитарных предприятий всех уровней. В среднесрочной перспективе предполагается их преобразование в открытые акционерные общества (ОАО), 100% акций которых находятся в государственной или муниципальной собственности, или казенные предприятия. Это позволяет использовать не специальный механизм управления государственными унитарными предприятиями, а ставший за последние годы достаточно

ординарным инструмент делегирования представителей государства в советы директоров созданных на базе ФГУП акционерных обществ. В 2001–2002 гг. проводилась подготовительная работа по их корпоратизации. В отношении 2/3 ФГУП сформулированы предложения по их реструктуризации, в том числе реорганизация 1669 из них и ликвидация – 531.

Основные пути трансформации унитарных предприятий были определены в Постановлением Правительства РФ № 1348 от 6 декабря 1999 г. «О федеральных государственных унитарных предприятиях, основанных на праве хозяйственного ведения». Документом предусмотрены следующие ситуации, при которых допускается сохранение организационно-правовой формы унитарных предприятий, основанной на праве хозяйственного ведения (равно как и их преобразование в казенные):

- использование имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, необходимого для обеспечения национальной безопасности, функционирования воздушного и водного транспорта, реализации иных стратегических интересов Российской Федерации;
- осуществление деятельности, направленной на решение социальных задач, включая реализацию определенных товаров и услуг по минимальным ценам, а также на организацию и проведение закупочных и товарных интервенций с целью обеспечения продовольственной безопасности государства;
- разработка и изготовление отдельных видов продукции, находящихся в сфере национальных интересов Российской Федерации и обеспечивающих национальную безопасность;
- производство отдельных видов продукции, которые изъяты из гражданского оборота или применение которых в гражданском обороте ограничено;
- осуществление деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для государственных унитарных предприятий;
- осуществление отдельных дотируемых видов деятельности, ведение убыточных производств;
- осуществление научной и научно-технической деятельности в отраслях, связанных с обеспечением национальной безопасности.

Помимо сохранения предприятий в форме унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, было определено 4 варианта преобразования организационно-правовой структуры таких предприятий:

- реорганизация предприятий, включая их преобразование в открытые акционерные общества;
- создание на базе имущества предприятий федеральных казенных предприятий;
- продажа предприятий как имущественных комплексов;
- ликвидация предприятий.

Наиболее радикальным решением является ликвидация института ГУП. В то же самое время низкая ликвидность их активов и специфика деятельности делают более вероятным сценарий постепенного приведения количества государственных унитарных предприятий в соответствие с управленческими возможностями государства, (то есть сохранением в госсобственности ориентировочно 3500 предприятий) при параллельной

реализации комплекса мер по улучшению управления ими, предусмотренного вышеупомянутой Концепцией. В пользу этого свидетельствует и то, что содержавшаяся в среднесрочной программе российского правительства прогнозная оценка о завершении к 2001 г. программы преобразования государственных унитарных предприятий в акционерные общества, где 100% акций находятся в федеральной собственности, оказалась весьма далека от реальности. Напомним, что в 2002 г. насчитывалось 9394 ФГУП и только 90 АО, где РФ принадлежал весь капитал. За три года, прошедшие после принятия закона о приватизации 1997 г. (1998–2000 гг.), на базе предприятий федеральной собственности было создано лишь одно такое АО в 1998 г.

В этой связи количественные оценки, содержащиеся в сценарном прогнозе приватизации государственной собственности, кажутся чрезмерно оптимистичными и радикальными. Предлагаемое сокращение государственного сектора к 2004 г. до 1,5–2,5 тыс. федеральных предприятий означает приватизацию примерно 3–3,5 тыс. ед. ежегодно. Сама по себе эта цифра кажется не столь значительной, однако ее целесообразно сравнить с количеством приватизированных предприятий (объектов) в период денежной приватизации (*табл. 1* раздела «Динамика приватизационного процесса»).

Сценарный прогноз приватизации государственной собственности связывает сокращение количества государственных предприятий и учреждений с размерами финансирования государством (в виде прямого бюджетного финансирования и оплаты госзаказа), что в общем нельзя признать верным. В развитых рыночных экономиках исполнителями государственного заказа являются предприятия всех форм собственности. Более того, для компаний, представляющих частный сектор, на протяжении вот уже многих десятилетий он считается особенно выгодным, а его распределение происходит в жесткой конкурентной борьбе. Настоящая же проблема состоит в степени зрелости субъектов хозяйствования в российском негосударственном секторе, их способности выполнять те или иные задачи общенационального значения, в четком соотнесении таких задач с общеэкономической стратегией развития страны. Подход, однозначно связывающий количество государственных предприятий и учреждений с финансовыми возможностями государства, может быть применен только в отдельных случаях.

Существенно также, что массовая и ускоренная корпоратизация государственных унитарных предприятий неизбежно сужает поле реструктуризационной приватизации, когда предприятие продается как единый имущественный комплекс – производственное оборудование вместе со зданиями, сооружениями, помещениями и занимаемым земельным участком (распространенный вариант приватизации в бывшей ГДР). Преобразование же его в АО с большой долей вероятности приведет к появлению проблем разбиения акционерного капитала на пакеты для продажи и их стоимостной оценки. Разумеется, нельзя исключать вариант реализации реструктуризационной схемы приватизации путем ликвидации государственного предприятия и формирования на высвобождаемых площадях и оборудовании нового бизнеса.

Аргументом в пользу скорейшего преобразования госпредприятий в АО со 100% акций, находящихся в собственности государства, является слабая реализация государством своих функций как собственника. Однако в условиях российской переходной экономики, где многие приватизированные предприятия не демонстрируют ожидаемой эффективности и управляемости даже новыми собственниками из частного сектора, трудно ожидать того, что простая смена организационно-правовой формы в рамках го-

сударственного сектора окажет быстрое положительное воздействие на состояние предприятия. Ярким примером тому являются проблемы, характерные для крупнейших акционерных обществ с участием государства [13].

Глубоко ошибочным для решения вопроса о приватизации того или иного предприятия является и объединение в один классификационный признак наличия «потенциала выживания и роста». Хозяйственная практика 1990-х гг. убедительно показала, что это различные критерии, не говоря уже о таких общеизвестных истинах, как крайне незначительный объем инвестиций со стороны даже в самые привлекательные российские компании. Такая перспектива является более чем сомнительной применительно к предприятиям, находящимся в настоящий момент в полной собственности государства.

В целом к настоящему времени уже можно констатировать, что организационные возможности государства по реформированию унитарных предприятий вошли *в серьезное противоречие с количественным ограничением – масштабом сектора ГУП*. Налицо и очевидное противоречие между радикальной ориентацией на полную ликвидацию ГУП с упразднением права хозяйственного ведения как такового и спецификой их хозяйственной деятельности, связанной с производством товаров и услуг, выполнением работ, основным потребителем которых является государство и общество в целом, а также низкой ликвидностью их активов. Наконец, существует, хотя и ограниченный, круг государственных задач (и публичных интересов), возложение решения которых на государственные унитарные предприятия можно рассматривать в качестве рациональной возможности при условии совершенствования соответствующего регулирования.

Реальный ход приватизации в последние 4 года, то есть когда действовал закон о приватизации 1997 г., делает наиболее вероятным сценарий длительного существования унитарных предприятий. Исходя из этого, более обоснованной представляется заложенная в Концепции управления государственным имуществом и приватизации ориентация на постепенное уменьшение количества государственных и муниципальных унитарных предприятий и параллельную реализацию комплекса мер по улучшению управления ими.

Сохранение в обозримом будущем ГУП как субъектов хозяйствования в российской переходной экономике делает актуальным выделение в качестве самостоятельного направления регулятивной активности государства в области имущественных отношений минимизацию недостатков, вытекающих из права хозяйственного ведения.

В практическом плане это означает *минимизацию коммерческих рисков при ведении государственного предпринимательства через унитарные предприятия*. К наиболее очевидным и широко распространенным коммерческим рискам в этой сфере следует отнести:

---

[13] По меньшей мере неочевидным является достижение значимого эффекта от планируемого преобразования федерального железнодорожного транспорта, находившегося в рамках МПС, в акционерное общество «РЖД» со 100%-ным государственным капиталом. Электроэнергетика и газовая отрасль, прошедшие стадию корпоратизации еще в 1992 г. и объединенные в крупнейшие холдинги (РАО «ЕЭС России» и «Газпром») с контрольными пакетами акций, принадлежащими государству, так и не продемонстрировали существенно более высокой эффективности по сравнению с железными дорогами, которые, в свою очередь, так же, как холдинги, осуществляли внутренние изменения в рамках программы реформ в области естественных монополий. На протяжении последнего десятилетия все три отрасли имели схожие проблемы: непрозрачность финансовых потоков, перекрестное субсидирование, близкое к критическому старение основных фондов.

- возможность частичного отчуждения имущества, переданного государством в хозяйственное ведение ГУП;
- низкая вероятность получения государством доходов от деятельности ГУП как в силу отраслевой специфики (низкая рентабельность и ликвидность активов, ориентация на государственный заказ с вытекающей отсюда проблемой исполнения государством своих обязательств), так и возможностей перехвата финансовых потоков сторонними структурами;
- опасность старения производственного аппарата в результате нецелевого использования инвестиционных средств и «проедания» прибыли;
- риск банкротства ГУП и полной утраты государством права собственности на переданное им в хозяйственное ведение имущество.

Основными путями активности государства по минимизации этих рисков следует считать:

- *приведение деятельности* ГУП в соответствие с требованиями, предусмотренными нормативно-правовыми актами Правительства РФ и МГИ РФ 1999–2001 гг., что предполагает перерегистрацию обновленных уставов предприятий в Минимущества РФ; назначение руководителей на контрактной основе; фиксацию в уставе права государства на долю получаемой прибыли; внедрение новой системы контроля и отчетности;
- *эффективное применение правомочий собственника в рамках действующего законодательства* и *вышеуказанных требований* (определение объема правоспособности; контроль за использованием имущества и достижением определенных показателей экономической эффективности деятельности; пополнение неналоговых доходов бюджетной системы за счет регулярного перечисления ГУП установленной доли прибыли от текущей деятельности; проведение кадровой политики посредством решений аттестационных комиссий и расторжения контрактов);
- детализацию и организационную оптимизацию управляющего воздействия государства на ГУП (создание специализированных ГУП для управления большим количеством относительно небольших, распыленных активов; включение унитарных предприятий в холдинговые структуры; усиление контрольных функций государства в крупных ГУП через создание наблюдательных советов из представителей всех государственных органов, курирующих данное предприятие; в отношении ГУП стратегического значения – прямое подчинение Правительству РФ);
- продолжение и завершение работы по инвентаризации государственного имущества в части включения государственных унитарных предприятий в Реестр собственности РФ на основе их четкого разграничения между федеральным, региональным и муниципальным уровнями (недопущение ситуаций существования на местах федеральных унитарных предприятий, не относящихся к какому-либо ведомству).

Необходимо также *изменение действующей нормативно-правовой базы* функционирования унитарных предприятий.

Во-первых, не вызывает сомнений актуальность принятия специального закона, регулирующего функционирование унитарных предприятий. Хотя необходимость дан-

ного закона была очевидна еще с 1995 г. (вступление в силу ГК РФ), в своем итоговом варианте он был принят 14 ноября 2002 г. (№ 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»).

Его основной задачей следует считать минимизацию недостатков права хозяйственного ведения. Квинтэссенцией нового закона стало известное сужение степеней хозяйственной свободы унитарного предприятия (четкое определение целей создания и допустимых видов деятельности, объем правоспособности), усиление регламентации управления им со стороны государства, усиление защиты его имущественных прав (регламентация совершения крупных сделок, сделок с заинтересованностью, ограничение прав по созданию дочерних унитарных предприятий, допущение возможности изъятия части имущества в пользу государства). Среди основных новаций, которые позволяют говорить об изменении системы управления ГУП в сторону ужесточения, можно выделить:

- унитарное предприятие не вправе создавать в качестве юридического лица другое унитарное предприятие путем передачи ему части своего имущества (дочернее предприятие), тем самым перекрыты организационные возможности вывода активов;
- унитарные предприятия могут быть участниками (членами) коммерческих и некоммерческих организаций, где допускается участие юридических лиц. Решение об участии унитарного предприятия в коммерческой или некоммерческой организации может быть принято только с согласия собственника имущества унитарного предприятия. Только с согласия этого собственника также возможно и распоряжение долей (вкладом) в уставном (складочном) капитале хозяйственного общества или товарищества, а также акциями, принадлежащими унитарному предприятию;
- унитарные предприятия не вправе выступать учредителями (участниками) кредитных организаций (тем самым ограничены возможности дирекции контролировать финансовые потоки)[14];
- унитарные предприятия не вправе продавать принадлежащее им недвижимое имущество, сдавать его в аренду, передавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного общества (товарищества) или иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника;
- унитарные предприятия не вправе без согласия собственника совершать сделки, связанные с предоставлением займов, поручительством, получением банковских гарантий и с иными обременениями, с уступкой требований, переводом долга, а также заключать договоры простого товарищества;

[14] В 2001 г. для инвентаризации долей государства (ГУП) в банках была создана специальная межведомственная комиссия, по данным которой в собственности государства находятся доли в 424 банках (в том числе в 62 – блокирующие пакеты). Около 600 ГУП владеют 714 пакетами акций в 250 кредитных учреждениях на сумму примерно 2,5 млрд руб. Все ведомства должны были до 1 июля 2002 г. передать Минимущества принадлежащие им акции. Первоначальной реакцией ГУП стало искажение информации об участии в кредитных организациях, а некоторые предприняли попытки провести увеличение уставных капиталов банков для «размывания» государственной доли. Тем не менее к октябрю 2002 г. в Минимущества передано около 90% акций. Аналогичная работа должна быть проделана по страховым компаниям и инвестиционным фондам.

- создание казенного предприятия возможно не только на федеральном (как предусмотрено Гражданским кодексом), но и на региональном и муниципальном уровнях, хотя список оснований для их создания ограничен (только для использования имущества, приватизация которого запрещена, для решения социальных задач, а также для производства продукции, связанной с национальной безопасностью и обороной, или отдельных видов продукции, изъятой из оборота);
- введены ограничения на совмещение видов коммерческой деятельности руководителей унитарных предприятий – помимо исполнения своих основных обязанностей допустимы лишь научная и творческая деятельность;
- все крупные сделки на сумму более 10% уставного фонда унитарного предприятия или более чем в 50 тыс. раз превышающие МРОТ должны согласовываться с собственником;
- казенное предприятие осуществляет свою деятельность в соответствии со сметой расходов и доходов, утверждаемой собственником;
- собственнику предоставлено право преобразовать унитарное предприятие в государственное или в муниципальное учреждение;
- уточнен порядок формирования уставного фонда унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения.

Закон определяет в соответствии с Гражданским кодексом РФ правовое положение государственных и муниципальных унитарных предприятий, права и обязанности собственников их имущества, порядок создания, реорганизации и ликвидации унитарных предприятий. Унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В форме унитарного предприятия могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия. Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию. Тем не менее *наиболее серьезный недостаток* этой организационно-правовой формы сохраняется.

Кроме того, нельзя не отметить, что принятый вариант закона имеет целый ряд существенных недостатков:

- нерациональность норм, определяющих случаи возможного создания унитарных предприятий, и прежде всего – избыточность оснований для создания казенных предприятий;
- отсутствие необходимого развития норм Гражданского кодекса, определяющих специальную правоспособность унитарных предприятий;
- недостаточная развитость положений, касающихся изменения вида унитарного предприятия и передачи имущества унитарного предприятия другому собственнику государственного или муниципального имущества;
- несогласованность некоторых норм законопроекта с Гражданским кодексом РФ, другими действующими законами (в частности, федеральным законом «Об аудиторской деятельности»), несоответствие применяемых тер-

терминов уже устоявшейся терминологии, используемой в подзаконных актах и др.[15]

Во-вторых, факт принятия закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» не должен означать отказа от усиления государством своего управляющего воздействия на унитарные предприятий путем совершенствования действующей нормативной базы, появившейся в 1999–2001 гг., то есть путем доработки Примерных Устава ФГУП и Контракта с его руководителем, улучшения работы аттестационных комиссий с общей ориентацией на увеличение степени сохранности государственного имущества.

Основной путь для этого – внесение в указанные документы норм по ограничению возможностей руководителей предприятий совершать определенные действия без их предварительного согласования с представителем собственника, расширению системы стимулов для соблюдения директорами заключенных контрактов, включая спектр оснований для их расторжения, последующих санкций и оплату труда.

В-третьих, применительно к контрактам речь может идти о появлении в контрактах таких новых позиций, как обязательства руководителей предприятий не совмещать занимаемую должность с оплачиваемой работой в коммерческих структурах, с предпринимательской и политической деятельностью, не участвовать в сделках с заинтересованностью, с определенной периодичностью информировать вышестоящие органы о своих доходах и имуществе. Система оплаты их труда должна быть видоизменена в направлении увеличения взаимосвязи разного рода премиальных выплат, которые призваны дополнить достойный фиксированный оклад, с результатами хозяйственной деятельности, наложением дисциплинарных взысканий и соблюдением условий контракта. Следует расширить и круг оснований расторжения контракта по инициативе собственника (в определенных случаях с выплатой материальной компенсации).

В-четвертых, с точки зрения организации эффективной системы управления и контроля за деятельностью государственных унитарных предприятий, ограничения излишней свободы деятельности руководителей этих предприятий, устав государственного унитарного предприятия должен содержать нормы по ограничению возможностей руководителей предприятий совершать определенные действия без их предварительного согласования с представителем собственника. Имеются в виду вопросы распоряжения недвижимым имуществом, операции с ценными бумагами, учреждение предприятием юридических лиц, привлечение кредитов в размерах, превышающих определенный предел, совершение крупных сделок и т. п. Иначе говоря, примерно тот же круг вопросов, по которым представитель государства в органах управления акционерными обществами должен согласовывать свою позицию с делегировавшими его органами государственного управления.

В-пятых, безусловного решения требует вопрос об определении нормативов отчисления прибыли унитарных предприятий в бюджет и регламентации общих вопросов ее использования. Постепенная гармонизация взаимоотношений государства с унитарными предприятиями должна воплощаться в программах деятельности государственных унитарных предприятий, которые при включении соответствующих обязательств в

[15] Подробно комментарии к закону см.: Повышение эффективности бюджетных расходов на финансирование бюджетных организаций (учреждений), управление государственными унитарными предприятиями. М.: ИЭПП, 2003.

устав предприятия и контракт с их руководителем могут стать одним из наиболее действенных механизмов управления этими предприятиями и контроля над их деятельностью.

С начала 2002 г. существует несколько подходов. Так, подход Счетной палаты РФ предусматривает единую норму отчислений 95% для всех ГУП. Министерство экономического развития и торговли РФ предполагает расчет индивидуальных нормативов для каждого предприятия. В этом же русле лежит необходимость начать практическое формирование реестра показателей экономической эффективности ГУП и АО, в капитале которых участвует РФ, что было предусмотрено еще Постановлением Правительства РФ № 104 от 3 февраля 2000 г. (в новой редакции от 16 февраля 2001 г.) «Об усилении контроля за деятельностью федеральных государственных унитарных предприятий и управлением находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ». Совместный приказ Минэкономразвития РФ, Минимущества РФ и Министерством по налогам и сборам РФ, определяющий перечень и порядок определения таких показателей, был зарегистрирован Министерством юстиции России 19 ноября 2001 г.

Логическим продолжением работы по внедрению новых форм отчетности, утверждению показателей экономической эффективности, организации их реестра стало принятие 10 апреля 2002 г. Постановления Правительства РФ № 228 «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий», которым отраслевые федеральные органы исполнительной власти обязывались утверждать программы деятельности ФГУП, были утверждены специальная форма такой программы, Правила разработки и утверждения программ деятельности и определения подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли ФГУП.

Программа деятельности ФГУП должна состоять из 4 разделов.

Раздел I. Краткая характеристика хода реализации программы деятельности предприятия в предыдущем году и в первом полугодии текущего года (включая анализ причин возможного отклонения фактических показателей деятельности предприятия от утвержденных).

Раздел II. Мероприятия по развитию предприятия.

В этом разделе показываются суммы затрат (поквартально и в целом за год) и ожидаемый эффект в последующие за планируемым 2 года от мероприятий в снабженческо-сбытовой, производственной, финансово-инвестиционной и социальной сферах. При этом дается подробная классификация мероприятий, относящихся к той или иной сфере.

Раздел III. Бюджет предприятия на планируемый период (финансовое обеспечение программы).

Данный раздел представляет детальный бюджет предприятия на планируемый период.

В доходную часть его бюджета включаются остатки средств на начало периода, выручка от реализации продукции (работ, услуг) и прочие доходы (операционные, внереализационные, чрезвычайные, средства, полученные по кредитным договорам, бюджетные ассигнования и иное целевое финансирование).

Расходы предприятия поделены на капитальные и текущие.

В составе капитальных расходов выделяются затраты на создание либо приобретение имущества, проведение реконструкции и модернизации, финансовые вложения, отнесенные к одной из упомянутых выше сфер (снабженческо-сбытовая, производственная, финансово-инвестиционная, социальная).

В составе текущих расходов выделяются расходы на производство продукции (работ, услуг), коммерческие, управленческие, операционные, внереализационные, затраты на оплату труда, расчеты с бюджетом (отдельно выделяется статья «отчисления от прибыли в федеральный бюджет»), выплаты по кредитам и займам.

Итогом данного раздела является величина профицита (дефицита) бюджета с выделением остатков средств на конец периода.

Раздел IV. Показатели деятельности предприятия на планируемый период.

Этот раздел посвящен показателям деятельности унитарного предприятия в планируемый период (поквартально, за год в целом, а также два года, следующие за планируемым). Речь идет об уже упомянутых выше четырех показателях, избранных в 2001 г. Минэкономразвития России, Минимуществом России и МНС России для оценки эффективности их деятельности:

- выручка (нетто) от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом налога на добавленную стоимость и аналогичных обязательных платежей);
- чистая прибыль (убыток);
- часть прибыли, подлежащая перечислению в федеральный бюджет;
- стоимость чистых активов.

Для предприятий, производящих важнейшую (стратегическую) продукцию (работы, услуги) федеральным органом исполнительной власти могут устанавливаться дополнительные показатели. Планируемые дополнительные показатели реализации в натуральном выражении могут устанавливаться по 3–5 основным видам продукции (работ, услуг), другими такими показателями могут быть среднесписочная численность персонала, среднемесячная заработная плата, затраты на социальное обеспечение и здравоохранение, реализацию экологических программ.

Одновременно с программой деятельности унитарного предприятия были утверждены Правила разработки и утверждения программ деятельности и определения подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий.

Согласно этому документу руководитель ФГУП представляет ежегодно, до 1 августа, в федеральный орган исполнительной власти, в ведении которого находится предприятие, проект программы деятельности предприятия на следующий год, разработанной по установленной форме и представляющей собой комплекс мероприятий, связанных между собой по срокам и источникам финансирования. Мероприятия программы должны отражать основные направления деятельности в планируемом периоде по достижению целей, определенных уставом, решениями Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти. Вместе с проектом программы представляется технико-экономическое обоснование планируемых мероприятий, затрат на их реализацию, а также ожидаемого эффекта от их выполнения.

Одновременно проект программы деятельности предприятия на следующий год представляется:

- в Министерство имущественных отношений РФ – в случае если объем выручки предприятия от реализации продукции (работ, услуг) за предыду-

щий год равен либо превышает 50 млн руб. или балансовая сумма активов предприятия на конец предыдущего года равна либо превышает 20 млн руб.;

- в территориальный орган Минимущества РФ – в случае если предприятие не отвечает ни одному из двух указанных условий.

В свою очередь, федеральный орган исполнительной власти до 1 ноября утверждает программы деятельности предприятий на следующий год, предоставляя ее в Минимущества РФ в течение 7 дней с даты ее утверждения. В случае если проект программы деятельности предприятия не рассмотрен федеральным органом исполнительной власти в установленные сроки, программа деятельности предприятия утверждается Минимущества РФ до 1 декабря.

Руководитель предприятия ежегодно, до 1 апреля, вместе с отчетом о деятельности предприятия за прошедший год представляет при необходимости в федеральный орган исполнительной власти предложения по уточнению показателей деятельности предприятия, предусмотренных программой деятельности предприятия на текущий год.

Одновременно указанные предложения представляются:

- в Министерство имущественных отношений РФ – в случае если объем выручки предприятия от реализации продукции (работ, услуг) за предыдущий год равен либо превышает 50 млн руб. или балансовая сумма активов предприятия на конец предыдущего года равна либо превышает 20 млн руб.;
- в территориальный орган Минимущества РФ – в случае если предприятие не отвечает ни одному из двух указанных условий.

Подготовка решений по утверждению программ деятельности ФГУП осуществляется специально образуемыми комиссиями федеральных органов исполнительной власти по анализу эффективности деятельности предприятий.

Что касается определения части прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет, то в документе указывается, что часть прибыли предприятия за предыдущий год, подлежащая перечислению в федеральный бюджет в текущем году, определяется ежегодно решением федерального органа исполнительной власти не позднее 1 мая на основании отчета о деятельности предприятия за прошедший год и утвержденной программы деятельности предприятия. Перечисление в федеральный бюджет части прибыли осуществляется предприятием до 15 июня. В случае если решение не принято в установленные сроки, часть прибыли предприятия, подлежащая перечислению в федеральный бюджет в текущем году, определяется решением Минимущества РФ до 1 июня.

При этом часть прибыли, подлежащая перечислению в федеральный бюджет, рассчитывается путем уменьшения суммы чистой прибыли (нераспределенной прибыли) предприятия за прошедший год на сумму утвержденных в составе программы деятельности предприятия на текущий год расходов на реализацию мероприятий по развитию предприятия, осуществляемых за счет чистой прибыли. При отсутствии утвержденной программы деятельности предприятия на текущий год (за исключением 2002 г.) часть прибыли предприятия, подлежащая перечислению в федеральный бюджет в текущем году, определяется путем уменьшения суммы чистой прибыли (нераспределенной прибыли) предприятия за прошедший год на сумму обязательных отчислений в фонды

предприятия, образованные в соответствии с законодательством и уставом предприятия. Чистая прибыль (нераспределенная прибыль) определяется на основании данных бухгалтерской отчетности.

При утверждении программ деятельности и определении подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли ФГУП федеральный орган исполнительной власти руководствуется планируемой суммой доходов федерального бюджета, формируемых за счет части прибыли всех подведомственных ему предприятий, учтенной при подготовке проекта федерального бюджета на соответствующий год.

Руководитель унитарного предприятия ежегодно, до 1 апреля, вместе с отчетом о деятельности предприятия за прошедший год представляет в федеральный орган исполнительной власти предложения по уточнению размера части прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет в текущем году.

Одновременно указанные предложения представляются:

- в Министерство имущественных отношений РФ – в случае если объем выручки предприятия от реализации продукции (работ, услуг) за предыдущий год равен либо превышает 50 млн руб. или балансовая сумма активов предприятия на конец предыдущего года равна либо превышает 20 млн руб.;
- в территориальный орган Минимущества РФ – в случае если предприятие не отвечает ни одному из двух указанных условий.

Подготовка решений по определению части прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет, как и по утверждению программ деятельности унитарных предприятий осуществляется комиссиями федеральных органов исполнительной власти по анализу эффективности деятельности подведомственных предприятий. Контроль за перечислением в федеральный бюджет части прибыли предприятия осуществляется федеральным органом исполнительной власти и Минимуществом РФ в течение года на основании анализа ежеквартальной отчетности предприятий и данных реестра показателей экономической эффективности.

Данный документ требовал от федеральных органов исполнительной власти предоставить в Минимущество РФ: 1) сведения о прибыли, полученной в 2001 г. подведомственными федеральными государственными унитарными предприятиями, и о части прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет в 2002 г.; 2) решения об утверждении показателей экономической эффективности деятельности по каждому подведомственному унитарному предприятию на 2002 г., включая размер части прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет в 2002 г.; 3) предложения по размеру части прибыли всех подведомственных ФГУП, подлежащей перечислению в федеральный бюджет в 2003 г.

Индикаторами достижения успеха в управляющем воздействии государства на унитарные предприятия будут служить перечисление прибыли в бюджет по заданным нормативам, а также принятие и реализация согласованной с органами государственного управления программы развития унитарных предприятий на определенную перспективу.

Хозяйственные общества с участием государства

Осуществление основных положений Программы Правительства в отношении хозяйственных обществ с участием государства, подавляющее большинство которых со-

ставляют акционерные общества (АО), потенциально способно содействовать лучшей реализации интересов государства в сфере корпоративного управления. Однако на практике очень многое будет зависеть от фактически примененного инструментария и конкретных механизмов. Некоторые из них анализируются ниже.

В рамках среднесрочного временного горизонта основным вопросом является более точная спецификация правомочий собственности государства в различных АО, в зависимости от ряда критериев, важнейшим из которых следует считать размер доли государства в уставном капитале АО. Для мажоритарных пакетов акций речь должна идти о совокупности норм и процедур, позволяющих государству, как стратегическому собственнику, осуществлять функции управления, для миноритарных пакетов акций (25% и менее) – о совокупности норм и процедур, позволяющих государству, как одному из многих собственников, осуществлять функции контроля над деятельностью предприятия.

Спецификация правомочий собственности государства в различных АО в сегодняшних условиях требует решения трех частных задач:

1) придание большей четкости и регламентированности деятельности лиц, представляющих интересы государства в АО посредством внесения корректив в уже действующие нормативные акты по этим вопросам (в основном, вне рамок законотворчества Федерального Собрания РФ);

2) введение элементарных механизмов контроля над финансовыми потоками и процессом хотя бы простого воспроизводства капитала в смешанных компаниях с участием государства в капитале, встраивание этих механизмов в схемы деятельности лиц, представляющих интересы государства в АО;

3) инвентаризация и ранжирование имеющихся в собственности государства пакетов акций в регионально-отраслевом разрезе с точки зрения исполнения доходной части бюджетов всех уровней, проведения назревших институциональных реформ, не исключая в дальнейшем и проведения более активной структурно-промышленной политики.

Напомним, что вышеупомянутая Концепция управления государственным имуществом и приватизации при совершенствовании управления хозяйственными обществами с государственным участием в целом руководствуется принципами и подходами, аналогичными применяемым к унитарным предприятиям. Об этом свидетельствует схожесть форм отчетности руководителей ФГУП и представителей РФ в открытых акционерных обществах, мониторинг функционирования ОАО, акции которых находятся в федеральной собственности, наряду с унитарными предприятиями путем включения в реестр показателей экономической эффективности их деятельности, переход к ежегодному утверждению и для ФГУП, и для ОАО (с долей федеральной собственности более 50%) показателей экономической эффективности деятельности.

Представляется, что дальнейшими необходимыми элементами совершенствования процесса управления пакетами акций (паями), остающимися в собственности государства, могли бы стать:

- приведение в соответствие с вышеупомянутыми документами действующего Примерного договора на представление интересов государства (утвержден в мае 1996 г. и не обновлялся с тех пор);
- в целях минимизации проявлений оппортунистического и заинтересованного характера в поведении представителей государства отмена их (не

только поверенных, но также и госслужащих) права самостоятельно принимать решение по кругу вопросов, подлежащих согласованию, в случае отсутствия указаний вышестоящих органов управления;

- решение вопроса о механизме непосредственного стимулирования работы каждого из представителей государства и поверенных путем направления им в определенных размерах некоторой части дивидендных поступлений от госпакетов акций (Концепция управления государственным имуществом и приватизации предполагает направление не менее 10% дивидендов, поступивших в бюджет по акциям, находящимся в федеральной собственности, на финансирование расходов, связанных с управлением этими акциями, но не содержит конкретных схем);
- обеспечение представления интересов государства в наиболее крупных и важных АО сотрудниками органов государственного управления, для которых эта деятельность станет основной с утверждением программы их ежегодной деятельности Правительством (введение института уполномоченных представителей государства). Важной новацией в этой связи может стать принятие «Регламента защиты прав Российской Федерации как собственника», который предусматривает перевод института представителей государства на профессиональную основу. Очевидны два необходимых компонента такого перехода: ужесточение требований к претендентам на представительство интересов государства в советах директоров АО и определение источников финансирования их деятельности;
- совершенствование (определение пределов вознаграждения и возмещения издержек доверительного управляющего, решение вопроса об осуществлении лицензирования деятельности по доверительному управлению, исходя из закона «О рынке ценных бумаг», с организацией и ведением реестра доверительных управляющих) и постепенное расширение практики применения механизма доверительного управления находящимися в федеральной собственности пакетами акций предприятий, не имеющих стратегического значения (в наиболее радикальном варианте – переход к этой форме управления как единственно возможной, хотя при современной правовой базе и сложившейся практике это представляется затруднительным);
- разработка системы мер ответственности, включая возможность внесения поправок в Уголовный кодекс РФ о защите интересов государства при недобросовестном исполнении своих обязанностей профессиональными представителями.
- в отношении миноритарных пакетов (до 25%), за исключением крупнейших и финансово значимых предприятий, реализация стратегии их отчуждения;
- дифференцированный подход к оценке эффективности деятельности представителей государства, в зависимости от размера государственного пакета акций и возможностей воздействия на процесс принятия решений.

4.4. Отраслевые особенности сектора государственных унитарных предприятий

Реформирование федеральных государственных унитарных предприятий на уровне отдельных отраслей происходит в рамках реализации мероприятий, предусмотренных Концепцией управления государственной собственностью и приватизации.

Наиболее масштабными с количественной точки зрения были изменения на железнодорожном транспорте, что было связано с подготовкой к реформированию отрасли и созданию РАО «Российские железные дороги». В 2001 г. Министерством путей сообщения (МПС) РФ было реорганизовано 396 предприятий с лишением их статуса юридического лица, подавляющая часть которых (395 ед.) относилась к основной деятельности, то есть входила в состав железных дорог.

Не менее интенсивные изменения происходили в составе унитарных предприятий, подведомственных Министерству промышленности, науки и технологий. Из их состава выбыло 20 ФГУП, половина из которых (10 ед.) была ликвидирована в ходе конкурсного производства, еще 6 преобразовано в АО, а 4 – передано субъектам РФ. На 38 предприятиях введены процедуры банкротства, еще 12 фактически прекратили деятельность (а потому являются кандидатами на ликвидацию), а в отношении 5 также не работающих предприятий нефтехимического машиностроения, расположенных на территории Чечни, рассматривается вопрос о передаче их в республиканскую собственность. Более подробно в отраслевом разрезе изменения в структуре подведомственных Минпромнауке предприятий представлены ниже.

Таблица 4

Изменения в отраслевой структуре федеральных унитарных предприятий, находящихся в ведении Минпромнауки в 2000–2001 гг.

Отрасль	Количество федеральных государственных унитарных предприятий				
	По Постановлению Правительства РФ № 813 от 12 октября 2000 г.	Выбывшие	Предприятия-банкроты и предприятия, фактически прекратившие деятельность	Готовые для передачи Чеченской Республике	На конец 2001 г.
Министерство промышленности, науки и технологий (Минпромнауки):	400	19	50	5	326
- Машиностроение;	153	7	21	5	120
- Металлургия;	40	-	5	-	35
- Химическая промышленность;	43	2	4	-	37
- Медицинская и биотехнологическая промышленность;	51	2	4	-	45
- Лесопромышленный комплекс;	55	7	10	-	38
- Оборонная промышленность;	28	2	3	-	23
- Легкая промышленность;	14	-	3	-	11
- Межотраслевые предприятия	16	-1*	-	-	17

* Одно федеральное учреждение было преобразовано в унитарное предприятие.

Из *табл. 4* хорошо видно, что 60–70% выбывших, обанкротившихся и прекративших деятельность унитарных предприятий относятся к машиностроению и лесопромышленному комплексу.

В то же время изменения, произошедшие в составе ФГУП, подтвердили тезис о том, что по мере проведения работы по совершенствованию системы управления будут выявляться новые, ранее неучтенные предприятия, которые в дальнейшем должны пополнять список подведомственных предприятий. Так, по линии Госстроя РФ в 2001 г. выявлено 41 унитарное предприятие, по линии Минпромнауки – 28.

Работа по приведению уставов унитарных предприятий в соответствие с новыми требованиями. Первоочередной задачей органов отраслевого управления в реализации комплекса мер по совершенствованию управления унитарными предприятиями, предусмотренного Концепцией управления государственной собственностью и приватизации, стала работа по исполнению Постановления Правительства РФ № 104 от 3 февраля 2000 г. в части приведения уставов подведомственных ФГУП в соответствие с действующим законодательством. Ниже представлены данные, характеризующие состояние этой работы на начало 2002 г. (*табл. 5*).

Таблица 5

Ход работы по приведению уставов федеральных унитарных предприятий в соответствие с новыми требованиями

Министерство (ведомство)	Общее количество ФГУП на конец 2001 г. – начало 2002 г., ед.	Количество ФГУП, где новые уставы:					
		утверждены		находятся на стадиях согласования		прочее состояние (доработка и т. п.)	
		ед.	%	ед.	%	Ед.	%
Министерство транспорта (Минтранс):	834	134	16,1	176	21,1	524	62,8
- Дорожное хозяйство;	396*	30	7,6	97	24,5	269	67,9
- Автомобильный транспорт;							
- Гражданская авиация;	236	70	29,7	10	4,2	156	66,1
- Морской транспорт;	146	8	5,5	57	39,0	81	55,5
- Речной транспорт	36	14	38,9	9	25,0	13	36,1
	15	12	80,0	3	20,0	-	-
Министерство путей сообщения (МПС)	459	…	…	…	…	…	…
Министерство промышленности, науки и технологий (Минпромнауки):	326	180	55,2	87	26,7	59	18,1
Министерство природных ресурсов (МПР):	290	113	39,0	89	30,7	88	30,3
- Геологическая служба;	193	83	43,0	53	27,5	57	29,5
- Лесная служба;	83	29	34,9	25	30,1	29	34,9
- Служба охраны окружающей природной среды;	8	-	-	7	87,7	1	12,5
- Водная служба	6	1	16,7	4	66,6	1	16,7
Государственный комитет по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Госстрой)	174	103	59,2	46	26,4	25	14,4
Государственный комитет по рыболовству (Госкомрыболовство)	40	…	…	…	…	…	…
Государственный комитет по стандартизации и метрологии (Госстандарт)	39	…	…	…	…	…	…
Управление драгоценных металлов и драгоценных камней Минфина РФ	33	-	-	23	69,7	10	30,3
Федеральная служба по Гидрометеорологии и Мониторингу окружающей среды (Росгидромет)	6	6	100,0	-	-	-	-

*В документах Государственной службы дорожного хозяйства («Росавтодора») имеются и другие оценки количества ФГУП дорожной службы (314 ед., 368 ед. и 433 ед.).

Из приведенных данных следует, что наиболее успешно работа по приведению уставов ФГУП в соответствие с новыми требованиями велась в «Росгидромете», где все 6 подведомственных предприятий к началу 2002 г. имели согласованные с Минимуществом РФ и утвержденные отраслевым органом управления обновленные уставы. Близка к завершению этой работы и Федеральная служба речного флота (в составе Минтранса РФ), где уставы были перерегистрированы 12 из 15 подведомственных предприятий. В лучшую сторону выделяются также Госстрой и Минпромнауки, где уставы были перерегистрированы у 50–60% ФГУП. Завершена эта работа в Минсвязи и, по всей видимости, в Госстандарте.

На этом фоне резко контрастирует ситуация в большинстве структурных подразделений Минтранса, где от 50% до 70% предприятий и не начинали переоформление уставов. Большой объем работы в этом отношении предстоит выполнить и большинству служб МПР, но в отличие от структурных подразделений Минтранса, в них уставы большой части предприятий уже находятся в процессе согласования. Министерство РФ по атомной энергии (Минатом) должно было завершить работу по утверждению уставов находящихся в его ведении унитарных предприятий к концу первого полугодия 2001 г., однако информации о завершении этого процесса пока нет. Продолжается работа по приведению уставов ФГУП в соответствие с новыми требованиями в МПР, Управлении драгоценных металлов и драгоценных камней Минфина РФ и Федеральной службе геодезии и картографии («Роскартографии»). Полностью отсутствует информация о ходе работы по приведению уставов подведомственных федеральных унитарных предприятий по МПС, Министерству сельского хозяйства РФ (Минсельхозу) и Госмкомрыболовству.

Кадровая политика. Во исполнение решений Правительства России по совершенствованию управления ГУП (Постановление № 234 от 16 марта 2000 г.) во многих министерствах и ведомствах были созданы комиссии по проведению конкурсов на замещение должности руководителей ФГУП и проведения их аттестации. Такие органы появились, в частности, в МПР (Приказ № 367 от 9 октября 2000 г.), Госстрое (Приказ № 79от 16 апреля 2001 г.). Параллельно определялся порядок этих мероприятий, перечень вопросов и тестов для их реализации. Так, приказом Минсельхоза № 1075 от 27 декабря 2000 г. были утверждены Порядок проведения конкурсов на замещение должности руководителя ФГУП и Порядок проведения их аттестации.

Ход аттестации директоров в 2001 г. дает основания говорить о формальном характере процесса. Максимальная доля руководителей унитарных предприятий, в отношении которых принято решение о несоответствии занимаемой должности, составила около 4% (по Минпромнауке). В то же время, по состоянию на начало 2002 г., отсутствует информация о создании аттестационных комиссий и проведении аттестации в большинстве отраслевых служб Минтранса, МПС, Минатоме, Минсвязи, Госкомрыболовстве.

Говоря о реализации кадрового аспекта процесса совершенствования управления федеральными унитарными предприятиями, необходимо дополнительно упомянуть о ходе конкурсов на замещение вакантных должностей руководителей ФГУП и заключения контрактов.

Таблица 6

Ход работы по аттестации руководителей федеральных унитарных предприятий в соответствии с новыми требованиями

Министерство (ведомство)	Общее количество ФГУП на конец 2001 г. – начало 2002 г., ед.	Количество ФГУП, где руководители			
		подлежали аттестации, чел.	были реально заслушан, чел.	принято решений о соответствии ими занимаемой должности	
				чел.	в % от заслушанных
Министерство транспорта (Минтранс): - Дорожное хозяйство	433*	419	361**	354	98,1
Министерство промышленности, науки и технологий (Минпромнауки)	326	230	221	212	95,9
Министерство природных ресурсов (МПР)	290	…	147	144	98,0
Государственный комитет по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Госстрой)	174	…	13	…	…
Государственный комитет по стандартизации и метрологии (Госстандарт)	39	…	…	…	…
Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет)	6	5	5	…	…

* По данным Управления труда, заработной платы и персонала в дорожном хозяйстве «Росавтодора».
** Без учета 58 директоров, для которых аттестация перенесена на 2002 г.

Такая информация имеется только по двум ведомствам: Минпромнауки и Госстрою. Первым из них к началу 2002 г. проведено 19 конкурсов, по результатам которых признаны победителями 18 руководителей (то есть ими было охвачено около 5,5% всех подведомственных предприятий по состоянию на конец 2001 г., планируется проведение еще 7 конкурсов), вторым – 11 конкурсов за 2001 г. (то есть ими было охвачено около 6% всех подведомственных предприятий или 8%, если исключить 41 предприятие, перешедшее под эгиду ведомства в конце 2001 г.).

Помимо этого, Минпромнауки оформлено 205 дополнительных соглашений к контрактам с действующими руководителями ФГУП, включая 147 соглашений, предусматривающих повышение их ответственности в соответствии с требованиями, установленными Постановлением Правительства РФ № 234 от 16 марта 2000 г.

Госстроем заключено 15 контрактов с руководителями ФГУП, еще 7 находятся на согласовании в Минимущества РФ. С учетом этого, доля подведомственных унитарных предприятий, где с руководителями заключены контракты на новых условиях, составит 12,6%.

Финансово-экономическое состояние федеральных унитарных предприятий и воздействие на него со стороны министерств и ведомств. Финансовое и экономическое состояние ФГУП неоднозначно. Ниже приведены данные, характеризующие финансово-экономическое состояние унитарных предприятий, подведомственных ряду отраслевых органов.

Представленная в *табл. 7* картина показывает, что определенная часть федеральных унитарных предприятий находится в кризисном состоянии, однако, если верить отчетам министерств и ведомств, эта доля относительна невелика. Во всяком случае,

она существенно меньше доли убыточных предприятий в экономике в целом (в 2001 г. – 37,9%).

Значительным финансовым неблагополучием выделяются предприятия Управления драгоценных металлов и драгоценных камней Минфина РФ. Напротив, в качестве позитивных примеров хозяйствования по итогам 2001 г. можно привести Росгидромет, где все подведомственные унитарные предприятия работали с прибылью, и МВД, где по итогам деятельности за 2000 г. убыточными было менее 8% от их общего числа.

Несмотря на удовлетворительное финансово-экономическое состояние многих ФГУП, вопрос о перечислении части прибыли в федеральный бюджет находится в самом начале своего решения. Так, Минатом должен был разработать и ввести в действие нормативы отчислений от прибыли подведомственных унитарных предприятий в федеральный бюджет только в IV квартале 2001 г. Отсутствовали перечисления прибыли от предприятий «Росгидромета» и «Роскартографии».

Таблица 7

Финансовое и экономическое состояние федеральных унитарных предприятий, подведомственных некоторым органам отраслевого управления

Министерство (ведомство)	Общее количество ФГУП на конец 2001 г. – начало 2002 г., ед.	Количество ФГУП, где:					
		отсутствует хозяйственная деятельность		отрицательные чистые активы или их небольшая величина		введено внешнее управление или открыто конкурсное производство	
		ед.	%	ед.	%	ед.	%
Министерство промышленности, науки и технологий (Минпромнауки)	400*	12*	3,0	8**	2,0	38*	9,5
Государственный комитет по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Госстрой)	174	18	10,3	12	6,9	6	3,4
Государственный комитет по стандартизации и метрологии (Госстандарт)	39	…	…	…	…	3	7,7
Управление драгоценных металлов и драгоценных камней Минфина РФ	33	…	…	…	…	10	30,3

* Количество ФГУП, находящихся в ведении Минпромнауки по Постановлению Правительства РФ № 812 от 26 октября 2000 г., количество предприятий-банкротов и предприятий, фактически прекративших свою деятельность из этого перечня.

** Предприятия с размером уставного фонда менее установленного законодательством минимального размера.

В 2001 г. лишь несколько министерств и ведомств приняли нормативные акты по этому вопросу.

В первую очередь, необходимо отметить МПР РФ, которое своими приказами № № 351 и 353 от 24 апреля 2001 г. установило следующие нормативы прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет в виде дохода собственника в 2001 г.:

- для предприятий, направляющих не менее половины прибыли, остающейся в их распоряжении, на финансирование капитальных вложений производственного назначения – 10%;
- для предприятий, направляющих не менее 40% прибыли, остающейся в их распоряжении, на финансирование капитальных вложений производственного назначения – 20%;

- для предприятий, направляющих не менее 30% прибыли, остающейся в их распоряжении, на финансирование капитальных вложений производственного назначения – 30%;
- для предприятий, направляющих менее 30% прибыли, остающейся в их распоряжении, на финансирование капитальных вложений производственного назначения – 60%.

При этом предприятия, направляющие не менее 90% нераспределенной прибыли, остающейся в их распоряжении, на финансирование капитальных вложений производственного назначения от перечислений средств в федеральный бюджет в виде дохода собственника освобождались полностью.

По итогам хозяйственной деятельности ФГУП, находящихся в ведении МПР, за 2000 г. также было определено, что предприятия, направляющие не менее 90% нераспределенной прибыли, в том числе нераспределенной прибыли прошлых лет, остающейся в их распоряжении, на финансирование капитальных вложений производственного назначения от перечислений средств в федеральный бюджет в виде дохода собственника освобождались.

В целом же доля прибыли, подлежащая перечислению в федеральный бюджет в виде дохода собственника, включая нераспределенную прибыль прошлых лет, устанавливалась в размере 50%. В случае, если нераспределенная прибыль является финансовым обеспечением развития предприятия, в соответствии с программой капитальных вложений производственного назначения, утвержденной МПР России, указанная доля прибыли, подлежащая перечислению в федеральный бюджет, определялась в размере 10% нераспределенной прибыли, включая нераспределенную прибыль прошлых лет.

Было установлено, что департаменты природных ресурсов по регионам обеспечивают:

1. Утверждение программ капитальных вложений производственного назначения;
2. Контроль за перечислением средств, направляемых предприятиями в федеральный бюджет в виде дохода собственника;
3. Контроль за эффективностью использования средств, направляемых Предприятиями на капитальные вложения производственного назначения.

В Госстрое письмом № ИЗ-2025/14 от 19 апреля 2001 г. был определен норматив отчислений подведомственных унитарных предприятий части (доли) прибыли в федеральный бюджет по итогам 2000 г., с учетом отраслевой специфики и основных видов деятельности.

Спустя год приказом № 65 от 26 апреля 2002 г. по итогам работы за 2001 г. устанавливался следующий размер (доля) прибыли, подлежащей перечислению ФГУП Госстроя России в федеральный бюджет от чистой прибыли, остающейся в распоряжении предприятия (строка 190 формы № 2 «Отчета о прибылях и убытках» за 2001 г.):

- для строительно-монтажных организаций, организаций научного обслуживания, предприятий, обслуживающих ЖКХ, для совхозов – 15%;
- для промышленных предприятий, изыскательских организаций и прочих предприятий – 10%;
- для научно-исследовательских и проектных организаций, организаций по инженерной защите территорий – 7%.

Для предприятий, направляющих не менее 40% прибыли, остающейся в их распоряжении, на финансирование капитальных вложений производственного назначения, покрытие убытков прошлых лет, а также для специальных комбинатов радиационной безопасности «Радон» вводился нулевой процент перечисления части (доли) прибыли в федеральный бюджет по итогам работы за 2001 г.

Крайним сроком для перечисления части (доли) прибыли в федеральный бюджет в полном объеме было определено 15 июня 2002 г.

Управление государственной собственности Госстроя должно было обеспечить:

1. Контроль за перечислением средств, направляемых предприятиями в федеральный бюджет по итогам работы за 2001 г.;
2. Контроль за использованием принадлежащего предприятию имущества, а также анализ эффективности деятельности предприятий;
3. Рассмотрение программ капитальных вложений производственного назначения;
4. Рассмотрение оснований для изменения размера (доли) прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет по итогам работы за 2001 г.

Минсвязи совместно с Минимуществом на 2001 г. был установлен соответствующий норматив в 10%.

Таким образом, можно говорить о том, что в подходе органов отраслевого управления к определению части (доли) прибыли в федеральный бюджет превалировали соображения учета специфики конкретных видов деятельности.

Из этого с неизбежностью следовал тот факт, что на практике нормативы перечисления прибыли в федеральный бюджет устанавливались для ограниченного круга предприятий. Так, по результатам финансово-хозяйственной деятельности предприятий Минпромнауки в 2000 г. коэффициент для определения доли прибыли, подлежащей перечислению бюджет в 2001 г., был установлен только для 170 ФГУП (или примерно для 52% всех реально подконтрольных ведомству предприятий).

По мнению министерства, причины, которые препятствуют перечислению чистой прибыли в федеральный бюджет, заключаются в ее отсутствии либо малой величине, что обусловлено направлением части прибыли, остающейся в распоряжении предприятия, на увеличение уставного фонда до требуемого законодательством минимума, техническое перевооружение и модернизацию производства, освоение новых видов продукции.

Еще в меньшей степени данная процедура коснулась предприятий Минтранса. Из 36 предприятий морского транспорта для 3 ФГУП был определен норматив отчислений в бюджет в 10% чистой прибыли, для 1 ФГУП в 20%; из 15 предприятий речного транспорта для 4 ФГУП был определен норматив отчислений в бюджет в 10% чистой прибыли, для 2 ФГУП в 5%. Для предприятий автомобильного и воздушного транспорта (включая Управления воздушным движением) нормативы доли прибыли, подлежащей перечислению не устанавливались.

Причины этого заключались в сильной изношенности основных производственных фондов, что в условиях мизерного бюджетного финансирования требовало направления доходов на инвестиционные цели для поддержания в эксплуатационной готовности инфраструктуры воздушного (аэропорты) и речного (порты, каналы и т. п.) транспорта, мобилизационной готовности автомобильного транспорта (формирование номерных колонн войскового типа). Не располагают свободной прибылью и организа-

ции, обслуживающие водный транспорт и центральный аппарат соответствующих ведомств (предприятия рекламы и связи, вычислительные центры, отраслевые журналы, ремонтно-эксплуатационные и лечебно-оздоровительные организации). Схожая ситуация имеет место в организациях гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды. «Росгидромет», констатируя отсутствие отчислений от прибыли предприятий в качестве компенсации за пользование федеральным имуществом по итогам хозяйственной деятельности за 2001 г., указывает на то, что оставшаяся в распоряжении предприятий прибыль направлена на поддержание материально-технической базы.

В то же время необходимо подчеркнуть, что отраслевая специализация тех или иных унитарных предприятий, например, на научно-исследовательской деятельности, не является однозначным индикатором того, что они не имеют достаточной прибыли для отчислений в бюджет. Так, из 6 ФГУП речного транспорта, для которых в 2001 г. был определен такой норматив, 3 предприятия являлись НИИ и конструкторскими бюро. Еще 3 относились к материально-техническому снабжению, внешнеэкономической деятельности.

В планах ряда ведомств (Управление драгоценных металлов и драгоценных камней Минфина РФ и «Росгидромет») на 2002 г. наряду с утверждением показателей экономической эффективности деятельности значилось и установление нормативов и сумм прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет, чего не было в предыдущие годы.

Важнейшей составной частью работы органов отраслевого управления по исполнению решений Правительства России о совершенствовании управления унитарными предприятиями стало создание балансовых комиссий или комиссий по рассмотрению результатов деятельности и отчетов руководителей, задачами которых являются:

- определение экономического состояния подведомственных предприятий;
- оценка эффективности использования федерального имущества;
- определение и утверждение показателей экономической эффективности подведомственных предприятий, включая определение нормативов прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет.

В качестве примера утверждения показателей экономической эффективности деятельности ФГУП можно привести их следующие конкретные величины, утвержденные МПР на 2002 г.:

1. Выручка от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за вычетом налога на добавленную стоимость, акцизов и иных обязательных платежей) – не ниже показателей 2001 г., увеличенных на коэффициент 1,12.

2. Чистая прибыль – исходя из показателей общей рентабельности:

- для предприятий, занимающихся геологоразведочными работами – не менее 12%;
- для остальных предприятий – не менее 9%.

3. Сумма чистой прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет, определяется как сумма чистой прибыли за вычетом части чистой прибыли, направленной на финансирование капитальных вложений производственного назначения, увеличенной в 1,5 раза, при условии использования амортизационных отчислений отчетного периода на финансирование капитальных вложений производственного назначения в полном объеме. При этом минимальное значение суммы чистой прибыли, под-

лежащей перечислению в федеральный бюджет, установить в размере 10%, максимальное – 90%.

4. Чистые активы – не менее размера определенного уставом предприятия.

На Управление МПР по работе с подведомственными предприятиями возлагались обязанности:

- вести отраслевую базу данных утверждаемых и фактически достигнутых показателей экономической эффективности деятельности ФГУП;
- предоставлять на утверждение программы их капиталовложений производственного назначения, которые должны предоставляться в МПР наряду с годовой отчетностью, и свои заключения на такие программы;
- определять часть прибыли, подлежащую перечислению в бюджет, и абсолютные величины показателей экономической эффективности деятельности по каждому предприятию.

Параллельно происходило утверждение и доведение до предприятий порядка отчетности их руководителей, методических рекомендаций по организации и проведению анализа эффективности деятельности ФГУП.

Так, в Минпромнауке приказом № 88 от 2 ноября 2000 г. был утвержден Порядок определения показателей экономической эффективности деятельности подведомственных предприятий. Достигнутые ими величины этих показателей являются ориентиром для установления балансовыми комиссиями контрольных цифр на период, следующий за отчетным, и используются для формирования при ведении реестра показателей экономической эффективности деятельности ФГУП. Контрольные цифры используются предприятиями в качестве ориентиров при разработке программ перспективного развития. Ведомством направлены в Минэкономразвития РФ предложения по мониторингу финансово-хозяйственной деятельности подведомственных предприятий в рамках разрабатываемой Программы мониторинга и планирования их деятельности. В эти предложения включены, в частности, специальные критерии оценки деятельности организаций научно-технической сферы, составляющих около половины подведомственных унитарных предприятий (отраслевая наука и научное обеспечение).

На заседаниях балансовых комиссий в 2001 г. заслушаны руководители 262 предприятий, что составляет около 80% реально находящихся в ведении Минпромнауки унитарных предприятий. Деятельность 232 из 262 ФГУП (или 88,5%) признана удовлетворительной. Эта величина примерно соответствует доле предприятий, регулярно предоставляющих отчеты в ведомство: 277 из 326 реально находящихся в ведении Минпромнауки унитарных предприятий. Предоставляемые отчеты являются предметом анализа и обобщения и используются в работе балансовых комиссий.

При этом необходимо отметить, что углубленный анализ финансово-хозяйственной деятельности предприятий во многих случаях требует проведения аудиторских проверок. К сожалению, в отчетах министерств и ведомств о ходе работы по совершенствованию управления федеральными унитарными предприятиями практически отсутствует информация об фактически выполненных аудиторских проверках подведомственных ФГУП. Единственное исключение – Минпромнауки, которое сообщает о том, что по итогам 2000 г. провели обязательный аудит и имели заключение аудиторской организации 57 предприятий из 72, подлежащих такой проверке по Постановлению Правительства № 81 РФ от 29 января 2000 г. Еще 15 предприятий машиностроения

и лесопромышленного комплекса в связи с высокой стоимостью аудиторских услуг перенесли ее проведение на конец 2001 г.

Урегулирование блока имущественных вопросов. Составной частью работы министерств и ведомств по совершенствованию управления федеральными унитарными предприятиями является урегулирование блока имущественных вопросов. Прежде всего, речь идет об инвентаризации федерального имущества, его юридическом оформлении (включение в Реестр собственности РФ), а также работе с объектами незавершенного строительства.

Таблица 8

Промежуточные результаты работы отраслевого управления по инвентаризации имущества подведомственных федеральных унитарных предприятий

Министерство (ведомство)	Общее количество ФГУП на конец 2001 г. – начало 2002 г., ед.	Количество ФГУП, имущество которых внесено в реестр федерального имущества	
		ед.	в % от имеющихся
Министерство транспорта (Минтранс):	834	…	…
- Дорожное хозяйство;	396	…	…
- Автомобильный транспорт;	236	…	…
- Гражданская авиация;	146	…	…
- Морской транспорт;	36	…	…
- Речной транспорт	15	…	…
Министерство путей сообщения (МПС)	459	361	78,6
Министерство промышленности, науки и технологий (Минпромнауки)	326	311	95,4
Министерство природных ресурсов (МПР)	290	200	69,0
Государственный комитет по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Госстрой)	174	132	75,9
Государственный комитет по рыболовству (Госкомрыболовство)	40	…	…
Государственный комитет по стандартизации и метрологии (Госстандарт)	39	39	100,0
Управление драгоценных металлов и драгоценных камней Минфина РФ	33	…	…
Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет)	12*	11	91,7

* С учетом 6 предприятий, учрежденных в первой половине 90-х гг. без согласования с Росгидрометом путем выделения из состава НИИ их опытных производств.

Данные *табл. 8* показывают, что работа по инвентаризации в большинстве крупных федеральных ведомств пока далека от завершения. В МПС, МПР, Госстрое от 20% до 30% ФГУП еще не получили свидетельства о внесении закрепленного за ними имущества в реестр. В лучшую сторону выделялись Госстандарт, Минпромнауки (при учете только реально находящихся в его ведении предприятий) и «Росгидромет». Отсутствует информация о внесении в реестр имущества ФГУП Минтранса, Минсвязи, Минатома, Управления драгоценных металлов и драгоценных камней Минфина, Минсельхоза, Госкомрыболовства.

При этом необходимо отметить, что отсутствие определенности в отношении имущественного комплекса унитарных предприятий тормозит и работу по приведению уставов в соответствие с новыми требованиями. Так, уставы 13 подведомственных Госстрою ФГУП находятся на доработке в связи с необходимостью предоставления приложений к ним, что требует от предприятий решения вопросов по получению правоустанавливающих документов на имущество или судебного разрешения имущественных споров. В отдельных случаях встают вопросы ранее проведенной незаконной приватизации или передачи в собственность субъектов РФ или муниципальных образований. Аналогичным образом ведется урегулирование имущественных вопросов в территориальных органах по 19 ФГУП, подведомственным Минпромнауки.

На протяжении 2001 г. во многих министерствах и ведомствах велась работа по инвентаризации объектов, не завершенных строительством и принадлежащих предприятиям и учреждениям, находящимся в ведении органов отраслевого управления. Готовились предложения по их вовлечению в хозяйственный оборот, которые, как правило, включали следующие варианты:

- завершение строительства с указанием источников финансирования (собственные и заемные средства, средства федерального бюджета);
- приватизация (акционирование, продажа по коммерческому конкурсу с инвестиционными условиями, аукцион с условиями дальнейшего использования);
- передача в собственность субъектам РФ и муниципалитетам;
- сдача в аренду.

В итоге проведенной работы было учтено в МПР – 185 объектов (по 99 организациям), в Минпромнауке – 97 ед. (по 46 организациям), в «Росгидромете» – 12 ед., в Госстандарте – 8 ед., в Минсвязи – 5 ед. (только наиболее крупные).

При этом необходимо отметить, что основная масса организаций, имеющих объекты незавершенного строительства, является не унитарными предприятиями, а учреждениями, действующими преимущественно вне рамок коммерческого расчета. Это во многом предопределяет характер предложений по вовлечению этих объектов в хозяйственный оборот, главное место в которых занимает завершение строительства, в основном за счет средств федерального бюджета.

В частности, из 185 объектов в подведомственных организациях МПР предлагает: списать – 12 ед. (в том числе 10 ед. по унитарным предприятиям), передать регионам и муниципалитетам – 8 ед. (в том числе 2 ед. по унитарным предприятиям), продать – 7 ед. (в том числе 4 ед. по унитарным предприятиям), сдать в аренду – 2 ед. (в том числе 1 ед. по унитарным предприятиям). Таким образом, даже без учета объектов, по которым предложения об их будущем не сформулированы, около 80% объектов незавершенного строительства нуждаются в инвестициях для достройки. Причем только в двух случаях ставится вопрос о завершении строительства при наличии собственных средств предприятия.

В Росгидромете из 12 объектов незавершенного строительства предлагается: по 2 ед. – достроить за счет внебюджетных средств и частичной продажи по конкурсу с инвестиционными условиями, 1 ед. – за счет бюджетных средств, по остальным – предложения не сформулированы.

В Госстандарте из 8 объектов незавершенного строительства предлагается: 5 ед. (в том числе 3 ед. по унитарным предприятиям) – достроить за счет бюджетных

средств, 2 ед. – за счет средств учреждений (центров стандартизации и метрологии), получаемых за счет разрешенной хозяйственной деятельности, 1 ед. – списать (с передачей участка местным властям).

Госстроем проведена работа по формированию базы данных об объектах незавершенного строительства, находящихся на балансе у подведомственных предприятий. В соответствии с фактическими изменениями в структуре их имущества приводились правоустанавливающие документы и балансы предприятий. В результате предпринятых мер количество объектов незавершенного строительства существенно сократилось.

Подходы министерств и ведомств к дальнейшему реформированию федеральных унитарных предприятий в различных отраслях. Исходя из требований Постановления Правительства РФ № 1348 от 6 декабря 1999 г. органы отраслевого управления на протяжении 2000–2001 гг. вели работу по разработке предложений о реорганизации ФГУП. Ниже приведены данные, характеризующие количественную сторону этого вопроса (*табл. 9*).

В качестве дополнения можно упомянуть о запланированной на 2002–2003 гг. Министерством связи РФ приватизации 4-5 ФГУП, реорганизации 3 предприятий путем присоединения, 2 – путем слияния. Сохранение всех подведомственных ФГУП в прежней организационно-правовой форме планируется «Роскартографией».

Как следует из *табл. 9*, работа по разработке планов реорганизации подведомственных унитарных предприятий находится в самом разгаре. Лишь МПР, Госстандарт и Росгидромет имеют на сегодня в законченном виде представление об их будущем.

При всех отличиях в подходах к ситуации в различных ведомствах можно отметить, что возможность приватизации ФГУП через их акционирование допускается лишь в отношении не более 15–20% их общего количества: в Минпромнауке – 18,4%, в МПР – 16,5%, в Госстрое – около 9%. Еще более слабой выглядит вероятность передачи федеральных ГУП в собственность субъектов РФ. МПР предполагает реорганизовать таким образом около 5% предприятий, Госстандарт – около 8%.

В целом можно утверждать, что разрабатываемые органами отраслевого управления планы реорганизации подведомственных унитарных предприятий ориентированы на сохранение их основной массы в имеющейся организационно-правовой форме в прежнем или измененном (после присоединения или слияния) виде.

Таблица 9

Предварительные предложения органов отраслевого управления по реорганизации подведомственных федеральных унитарных предприятий

Министерство (ведомство)	Общее количествоФГУП на конец 2001 г. – начало 2002 г., ед.	Предлагаемые варианты реорганизации							
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Министерство транспорта (Минтранс): - Дорожное хозяйство	396	…	…	30	…	…	…	…	…
Министерство промышленности, науки и технологий (Минпромнауки)	326	12	…	60	…	8	…	…	…
Министерство природных ресурсов (МПР): - Геологическая служба; - Лесная служба; - Служба охраны окружающей природной среды; - Водная служба	290 193 83 8 6	1 1 0 0 0	68 68 0 0 0	48 29 17 0 2	15 15 0 0 0	39 8 30 0 1	1 1 0 0 0	49 37 11 1 0	87 52 25 7 3
Государственный комитет по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Госстрой)	174	8	9	16	1	…	…	…	…
Государственный комитет по стандартизации и метрологии (Госстандарт)	39	3	-	-	3	1	-	-	32
Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет)	6	-	2	-	-	-	-	-	4

Примечание: цифрами обозначены следующие способы реорганизации ФГУП:
I – присоединение; II – слияние; III – акционирование и приватизация; IV – передача в собственность субъектов РФ; V – ликвидация (включая предприятия, имеющие отрицательные чистые активы, по которым решение еще не принято); VI – преобразование в федеральные государственные учреждения; VII – исключение из реестра подведомственных предприятий; VIII – сохранение организационно-правовой формы унитарного предприятия.

В качестве обоснования сохранения ФГУП в организационно-правовой форме унитарного предприятия обычно используется следующая аргументация:

- отнесение объекта или вида деятельности к исключительно к федеральной собственности;
- запрет на приватизацию;
- выпуск продукции и оказание услуг, относящихся к сфере национальной безопасности, изъятой или ограниченной в гражданском обороте;
- участие в федеральных программах и обеспечение уникальных технологических процессов;
- статус государственного научного учреждения;
- внесение в реестр федерального имущества.

До сих пор в стадии проработки или пилотных проектов находятся процедуры преобразования унитарных предприятий через реструктуризацию их имущественного комплекса путем выделения отдельных подразделений с последующим обособлением и

интеграции с образовательными учреждениями (создание научно-образовательных комплексов).

***

Подводя итог проделанной за последние годы федеральными органами исполнительной власти работы по совершенствованию управления государственными унитарными предприятиями, можно отметить заметный прогресс в отношении инвентаризации имущества и приведения уставов ФГУП в соответствие с новыми требованиями по большинству министерств и ведомств. В то же время отсутствие информации по целому ряду органов отраслевого управления (Минатом, Минсельхоз, Госкомрыболовство), а также данные по большинству структурных подразделений Минтранса дают основания предположить, что эти ведомства находятся на начальном этапе реализации комплекса мероприятий, предусмотренных Концепцией управления государственной собственностью и приватизации.

Наряду с этим приходится констатировать, что формальный характер аттестации руководителей, слабое распространение практики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей и заключения контрактов ограничивают позитивный эффект мер, заложенный в Концепции. Определенный положительный опыт накоплен в Минпромнауке и Госстрое.

Много усилий предстоит приложить для решения вопросов перечисления части прибыли в федеральный бюджет (пока в лучшую сторону выделяются МПР и Госстрой) и формулирования разумных предложений по будущей реорганизации унитарных предприятий. На сегодняшний день они носят достаточно консервативный характер, имея ориентацию на сохранение их в прежней организационно-правовой форме и преимущественное использование бюджетного финансирования для ввода в строй объектов незавершенного строительства.

При этом необходимо принимать во внимание тот факт, что проведенный анализ, конечно, далеко не полон. Представленная министерствами и ведомствами информация охватывает менее четверти от всех 9,4 тыс. ФГУП по состоянию на начало 2002 г. В частности, вне поля анализа остался почти весь оборонно-промышленный комплекс, находящийся в ведении специализированных правительственных агентств по управлению предприятиями определенного профиля, а также предприятия блока силовых ведомств (ГТК, МВД, МЧС, Минюст, ФАПСИ, ФПС, ФСБ), деятельность которых имеет очень большую специфику. Это хорошо иллюстрирует пример МВД, где имеются, например, специализированные монтажно-эксплуатационные предприятия для осуществления работ, связанных с установкой, эксплуатацией и внедрением технических средств регулирования дорожного движения (светофоры, дорожные знаки и т. п.), в отношении которых рассматривается вариант передачи в ведение органов исполнительной власти субъектов РФ.

4.5. Некоторые тенденции развития корпоративного сектора

Среди основных тенденций, характерных для развития корпоративного сектора в 2002 г., целесообразно выделить как продолжающиеся процессы концентрации акционерного капитала, объединения предприятий и реорганизации уже созданных бизнес-групп, так и целый ряд новых тенденций, связанных уже с внутрикорпоративными программами ряда крупнейших компаний (групп). Существенно, что анализ реорганизационных изменений 2002 г. позволяет выявить различные стратегические мотивы – по степени «зрелости» группы[16].

При этом развитие стандартов корпоративного управления прямо связано с той или иной реорганизационной и долгосрочной стратегией компаний. Особенности последней, как показывает опыт 2002 г., обусловлены также потенциальными представлениями владельцев групп об особенностях их международной экспансии в ближайшие годы.

Концентрация, слияния и поглощения

В нефтяной, угольной, металлургической отраслях в 2002 г. *интенсивный процесс перераспределения собственности в значительной степени завершился* (в силу приватизации последних государственных пакетов и раздела сфер влияний между крупнейшими промышленными группами). Дальнейшая динамика перераспределительных процессов в этих секторах обусловлена преимущественно сделками, связанными с реорганизацией крупных холдингов, оптимизацией их активов (вывод непрофильных активов) или межгрупповыми альянсами.

Так, в черной металлургии контроль осуществляют 7 крупнейших групп, что, тем не менее, не исключает дальнейшего укрупнения. В конце 2002 г. о возможности объединения своих компаний заявили руководители Новолипецкого (НЛМК) и Магнитогорского металлургических комбинатов (ММК). Хотя на данном этапе наиболее вероятно «мягкое» объединение в целях совместного инвестирования и экономии ресурсов, возможно и создание единой холдинговой структуры, которая сможет претендовать на место в первой десятке мировых производителей отрасли. Следует также отметить, что различные несостоявшиеся варианты объединений крупнейших металлургических компаний анонсировались и ранее (альянс ОАО «Северсталь» и ММК против НЛМК и «Евразхолдинг» при продаже государственного пакета компании «Кузбассуголь», созданное НЛМК и «Евразхолдингом» некоммерческое партнерство «Русская сталь»). Как будет показано ниже, на современном этапе для отрасли в большей степени характерны не слияния, а программы реструктуризации и консолидации активов в рамках уже сложившихся, контролирующих отрасль.

В медной промышленности рынок контролируется 3 компаниями, в алюминиевой отрасли в 2002 г. осталось два холдинга. Так, в алюминиевой отрасли в результате присоединения к ОАО СУАЛ (второй по величине в отрасли) алюминиевых активов «Сев-

[16] При отборе конкретных примеров для целей объективности изложения автор стремился использовать только бесспорные факты или несколько источников, в совокупности отражающих противоположные позиции. Помимо имеющихся в распоряжении автора собственных данных использовались данные сайтов эмитентов, СКРИН и иных ресурсов Интернета, периодических изданий ИД «Коммерсантъ», «Финансовая Россия», «Ведомости», «Эксперт», «Финансовые известия», «Компания», «Журнал для акционеровъ», «Рынок ценных бумаг» и ряда других.

заппрома» (управляющая компания Волховского и Волгоградского алюминиевых заводов и Пикалевского ГЗК и ряда др.) группа СУАЛ-холдинг фактически разделила с «Русалом» отраслевой рынок, контролируя 25% производства алюминия и 60% глинозема. Владельцы ООО «Управляющая компания «Севзапром» получают 18% акций ОАО СУАЛ.

Признаком формирования относительно устоявшихся сфер влияния в отрасли может стать и малозначимая, на первый взгляд, сделка с акциями Надвоицкого алюминиевого завода (НадАЗ), который имеет значение прежде всего для развития СУАЛа. В 2002 г. 65% акций НадАЗ приобрел СУАЛ-холдинг, 32% – «Русский алюминий». Достаточно очевидно, что совместное управление предприятием двумя конкурентами в отрасли вряд ли перспективно и чревато затяжной внутрикорпоративной конфронтацией, поэтому ситуация цивилизованно разрешилась в конце 2002 г. сделкой по приобретению СУАЛом указанных 32% акций. Хотя условия сделки неизвестны, нетрудно предположить, тем не менее, наличие значительной премии «Русского алюминия» за отказ от совместного управления.

Институциональным итогом реформы ВПК в ближайшие несколько лет должно стать появление относительно ограниченного числа крупных холдингов, контролируемых государством. В авиационной промышленности, в соответствии с принятой правительством РФ в мае 2002 г. программой, к 2004 г. должны быть созданы 5 интегрированных структур, в том числе 2 многопрофильных холдинга, производящих как военную, так и гражданскую продукцию: в марте 2003 г. – перевод на единую акцию ВАСО, МАК «Ильюшин» и Авиационного комплекса им. Ильюшина и создание холдинга ОАО «Корпорация «Ильюшин» с долей государства 51%; к началу 2004 г. – создание корпорации «Туполев».

Осенью 2002 г. завершено юридическое оформление процесса укрупнения российских телекоммуникационных компаний в рамках холдинга «Связьинвест». Итогом этого процесса стало создание 7 межрегиональных компаний («Центртелеком», «Северо-Западный Телеком», «Уралсвязьинформ», «Южная телекоммуникационная компания», «Сибирьтелеком», «Волгателеком», «Дальсвязь») на базе 72 операторов. Безусловно, формальная консолидация предполагает не менее трудоемкий последующий этап – фактическую консолидацию межрегиональных дочерних компаний, ужесточение управленческого контроля со стороны холдинга, программу роста капитализации.

При этом в 2002 г. дочерние компании «Связьинвест» привлекли с помощью рублевых облигационных займов около 2,5 млрд руб. В 2003 г. межрегиональные дочерние компании предполагают осуществить выпуски облигаций на сумму 3,2 млрд руб. (ОАО «ВолгаТелеком», «Сибирьтелеком», «Южная телекоммуникационная компания». Значительная часть полученных средств должна быть использована для продолжения политики консолидации активов: в ОАО «ВолгаТелеком» – на приобретение 50% акций сотовой компании ЗАО «Нижегородская сотовая связь», «Сибирьтелеком» – также на покупку 2 сотовых компаний.

Вместе с тем определенная стабилизация в сфере имущественных интересов (в определенном смысле – посткризисная фиксация сфер имущественных интересов) создает предпосылки для нового этапа враждебных поглощений. Как дефицит «свободных» объектов для захвата, так и постепенное исчерпание свободных финансовых ресурсов позволяют предположить, что стиль поглощений в ближайшие годы будет в

большей мере «административным», с использованием долговых схем, судебных исков о ничтожности ранее состоявшихся сделок и т. п.

Напротив, в целом ряде отраслей, где имеется значительный потенциал роста и/или активы относительно раздроблены, *продолжаются интенсивные процессы концентрации (поглощений)* и, что традиционно при нестабильной институциональной структуре, острые корпоративные конфликты.

В 2002 г. начался процесс концентрации относительно распыленных активов в мясной промышленности, инициированный в значительной степени аграрными субхолдингами крупных нефтяных и металлургических групп. В целом тенденция к росту интереса крупнейших российских групп к аграрному сектору характерна для последних 3 лет, что связано как с перспективами платежеспособного спроса в отрасли, так и с возможностями легализации капитала.

В отличие от мясной отрасли, где, несмотря на начавшуюся консолидацию, пока не отмечено корпоративных конфликтов, «лесная» война продолжится, видимо, и в 2003 г. (в том числе в Лондонском арбитражном суде). Хотя в 2002 г. судебные решения оставили за «Илим Палп Энтерпрайз» права на акции Котласского и Братского ЦБК, его основной соперник «Континенталь Менеджмент» (дочерняя структура «Базового элемента») вряд ли откажется от борьбы и дальнейшей экспансии в отрасли. Очевидно, что и в данном имущественном конфликте двух крупнейших компаний одной из наиболее привлекательных отраслей российской экономики реальное противостояние происходит между крупнейшими добывающими группами, диверсифицирующими активы. По оценкам, наибольшую эффективность в данном конфликте показали традиционные для последних лет методы поглощения – заказное банкротство, манипуляции с реестрами и «административный ресурс». Следует принять во внимание также тот факт, что в отрасли по состоянию на конец 2002 г. присутствуют, по оценкам, в общей сложности 12 самостоятельных структур, формирующих вертикально или горизонтально интегрированные холдинги (структуры Альфа-групп, ОАО «Северсталь» и др.).

Среди других известных конфликтов 2002 г. можно указать неудавшиеся попытки «Альфа-Эко» захватить Таганрогский металлургический завод, обратившийся за поддержкой к группе МДМ, арест пакета акций Красноярской угольной компании, параллельные собрания акционеров «Дальвостокуголь», иски миноритариев «Роснефти» по поводу трансфертного ценообразования в холдинге, манипуляции с реестрами Нижегородского масложирового завода и Московского НПЗ[17], многоплановый конфликт вокруг «Северной нефти», столкновение судебных приставов и «трудового коллектива» «Москомплектмебель» и др.

Параллельный процесс избавления от непрофильных активов и диверсификации позволяет говорить о начавшемся в последние два года межотраслевом переливе финансовых ресурсов, который обслуживается рынком поглощений. При этом для отраслей-реципиентов характерны две основные черты: отсутствие стратегических (контролирующих) собственников и приемлемый (выше среднего) уровень рентабельности. Сохраняющаяся в большинстве отраслей острота корпоративных конфликтов свидетельствует также о том, что враждебные поглощения (в том числе с их российской спе-

[17] Аналогичным образом (изъятие реестра по решению суда и передача его другому регистратору, с последующими «изменениями» в составе акционеров), насколько известно, происходила смена контроля в Усть-Илимском ЛПК, Таганрогском металлургическом заводе и др.

цификой – использованием «административного ресурса»[18]) остаются доминирующим методом концентрации акционерного капитала. Для нескольких ближайших лет (с учетом планов корпоратизации и приватизации ГУП) можно прогнозировать также корпоративные конфликты, связанные со сменой контроля в этих предприятиях перед и в ходе приватизационных сделок. Тем не менее итоги 2002 г. позволяют говорить о некоторых количественных изменениях.

Как известно, для начального (постприватизационного – с середины 1990-х гг. до кризиса 1998 г.) этапа были типичны единичные попытки использования классических методов поглощений. Если учитывать приватизационные сделки, то именно этот период наиболее широко характеризуется «поглощениями через приватизацию». Данный способ был актуален как самостоятельный механизм, так и в рамках экспансионистской стратегии первых ФПГ (прежде всего неформальных, банковского происхождения).

Второй этап (посткризисный «бум») был характерен для периода с середины 1999 г. до 2002 г., когда особенно явно проявились специфические причины, вызвавшие волну слияний и поглощений в России. Тем не менее, в силу особенностей применяемых методов, некоторые аналитики предпочитают даже не использовать термин «слияния и поглощения», ограничиваясь привычным словосочетанием «передел собственности». В этот период экспансия промышленных групп сочеталась с усилением процесса консолидации активов.

Третий (реорганизационный «спад»), видимо, начинается в настоящее время. Для него характерно некоторое снижение темпов экспансии сложившихся групп, завершение процессов консолидации и переход к реструктуризации групп и юридической реорганизации (прежде всего легализация аморфных холдингов и групп)[19].

Программы реструктуризации

Необходимо отметить, что концепции реструктурирования заметно различаются от работы к работе (подробный анализ не входит в задачи данного исследования). Согласие достигнуто лишь при самом общем подходе к реструктурированию, когда оно определяется как «изменения в операциях, взаимодействиях (взаимосвязях) и мотивациях в направлении достижения успеха в меняющейся рыночной среде»[20]. На практике

---

[18] Понятие «административный ресурс» (материально простимулированные решения судов, федеральных и региональных властей и т.д.), столь широко распространенное в настоящее время, достаточно очевидно по смыслу, но вместе с тем трудно интерпретируемо и тем более трудно доказуемо юридически (о чем уверенно заявил в одном из интервью председатель правления «Альфа-банка» и руководитель одной из самых агрессивных в области корпоративных поглощений российских групп М. Фридман). Как, например, выразился президент «Сибнефти» Е. Швидлер, в ходе развития нефтяных компаний каждая получила свою долю административного ресурса и именно это определяет истинную конкуренцию на нефтяном рынке (Коммерсантъ-Власть, 2003. 20–26 января. С. 25). Следует заметить, что по оригинальной версии, предложенной в том же источнике, стандартизация и массовость процедур применения «административного ресурса» в 2002 г. привели как к удешевлению его использования, так и к тому, что противоборствующие стороны используют одинаковые методы (равновесные фигуры поддержки) и чаще всего уже не в состоянии довести дело до победы одной из сторон. В этой ситуации затраты, сопутствующие корпоративному конфликту, становятся сопоставимы с реальной стоимостью активов, и цивилизованные переговоры делаются более экономичны.

[19] Подробно теоретические и правовые аспекты проблемы см.: *Радыгин А., Энтов Р., Шмелева Н.* Проблемы слияний и поглощений в корпоративном секторе. М.: ИЭПП, 2002.

[20] *Ericson R.* Restructuring in Transition: Concept and Measurement. Comparative Economic Studies, 1998, 40. P. 103–108.

под термином «реструктуризация» как в России, так и на Западе традиционно понимается «усовершенствование деятельности предприятия»[21]. В целом же процесс реструктуризации, понимаемый многопланово, включает следующие основные компоненты:

- реструктуризация в правовом плане (предметом является только реорганизация юридического лица (фирмы) как субъекта права, включая слияния и присоединения в терминах российского законодательства);
- реструктуризация группы компаний (легализация холдинга и владельцев);
- реструктуризация в производственном плане, то есть изменение производственно-технологической структуры предприятия, реструктуризация предприятия как объекта собственности фирмы (предметом является имущественный комплекс, используемый для предпринимательской деятельности, как объект права);
- реструктуризация собственника или реструктуризация фирмы как объекта собственности ее владельцев, в частности акционеров (только по инициативе самих собственников), включая поглощения и слияния;
- реструктуризация системы оперативного управления;
- реструктуризация финансовых потоков;
- реструктурирование кадров.

Существуют и другие подходы, основанные на российской специфике: главная проблема реструктуризации российских компаний в том, что при ее проведении идет передел теневого бизнеса, когда доверять партнерам невозможно; в большинстве случаев реструктуризация российских компаний преследует не экономические, а политические цели и производится не для оптимизации деятельности компании, а для увода из нее денежных потоков; наконец, современная реструктуризация является лишь продолжением приватизации и последующего перераспределения собственности[22].

Достаточно очевидно, что преследуемые в рамках программ реструктуризации цели в значительной степени обусловлены *конкретным этапом развития предприятия (группы предприятий)*.

Завершение процессов институционального формирования (консолидации) относительно стабильных бизнес-групп в нефтяной отрасли к началу 2000-х гг. не исключает дальнейшую экспансию в нефтяной и в других отраслях. Тем не менее текущие программы реструктуризации крупнейших нефтяных компаний достаточно сходны и, в первую очередь, ориентированы на оптимизацию имущественных активов, снижение себестоимости добычи нефти за баррель, наращивание добычи и увеличение экспорта нефтепродуктов, развитие газодобывающего сектора.

Программы нефтяных компаний «ЮКОС», «Сибнефть» и с 2002 г. «Лукойл» предусматривают также набор стандартных мер для увеличения капитализации компаний: отчеты US GAAP, вывод сервисных и непрофильных структур, включение в совет ди-

---

[21] *Блейк Э., Леви Ф.* Мифы о реструктуризации в России / Рынок ценных бумаг, 1998. № 6. С. 24–27.

[22] См. материалы конференций ИД «Коммерсант»: Реструктуризация компаний, альянсы, слияния, поглощения. М., октябрь 2000; Успешная реструктуризация предприятий. Проблемы и практика решений. М., октябрь 2001. Для описания общих процессов преобразования предприятий (групп) мы будем далее использовать термины «реструктуризация», «реорганизация» и «преобразование» предприятий (групп) как синонимы, предполагая не только правовые, но экономические и, прежде всего, «собственнические» аспекты процесса.

ректоров независимых директоров, дивидендная политика и др. (*табл. 10*). Так, «Лукойл», утративший в последнее время позиции лидера отрасли, предполагает продажу 206 непрофильных компаний, закрытие ¼ низкорентабельных скважин (около 5000), сокращение персонала. В совет директоров, состоящий из 11 членов, на годовом собрании акционеров 2002 г. введено 3 независимых директора (в «ЮКОСе» избранный в 2002 г. совет директоров помимо двух высших менеджеров компании включает 9 независимых, или, по крайней мере, прямо не связанных с компанией, директоров). Тем не менее существующая сложная структура холдинга и уровень прозрачности пока не адекватны задачам повышения капитализации компании. Напротив, одним из существенных корпоративных событий 2002 г. стало раскрытие компанией «ЮКОС» данных о структуре собственности группы, что также сказалось на росте капитализации (стимулом для этого стало получение листинга на Нью-Йоркской фондовой бирже и размещения ADR 3-го уровня).

Очевидно, что рост капитализации, с точки зрения инвестора аксиоматично свидетельствующий об эффективности управления активами, предоставляет компании целый ряд преимуществ – эффективный выход на рынок ценных бумаг, имидж и престиж эффективных менеджеров, возможность получения кредитов под залог акций, выгодной продажи или слияния компании, реализация компенсационных программ для работников и др. Вместе с тем (и это отнюдь не российская специфика, о чем свидетельствует, к примеру, опыт Enron) капитализация отнюдь не всегда отражает динамику фундаментальных показателей, но может быть связана с инерционной «модой» на уже переоцененные акции в условиях ограниченного (по количеству торгуемых бумаг) рынка и эффективным информационным обеспечением (PR, позитивные финансовые отчеты аналитиков и др.).

Так, по оценкам, «Сургутнефтегаз» является одной из самых эффективных компаний России, имеющей фундаментальный базис для роста (прирост добычи, объем извлекаемых запасов), обеспеченный крупными капиталовложениями. При этом традиционная политика компании характеризуется закрытостью, игнорированием интересов миноритариев и существенно более низкими, чем у конкурентов, дивидендами. В 2002 г. «Сургутнефтегаз» опубликовал финансовую отчетность по стандартам US GAAP за 2000–2001 гг., предполагая в дальнейшем ежеквартальную публикацию отчетности и развитие программы улучшения корпоративного имиджа. Тем не менее косвенным свидетельством продолжения указанной политики в 2003 г. может являться предполагаемое проведение годового общего собрания акционеров уже в марте, а не в конце весны – начале лета 2003 г., как это принято в большинстве компаний. Причиной этого, видимо, является вероятность скорого внесения поправок в закон «Об акционерных обществах», уточняющих понятие «чистая прибыль». Так, при существующем не определенном законом подходе существует возможность интерпретировать чистую прибыль как прибыль после вычета налогов, капитальных вложений и амортизации, тогда как поправки (1-е чтение – 25 декабря 2002 г., 2-е чтение – 14 февраля 2003 г.) четко определяют чистую прибыль как прибыль после вычета налогов. Для определения дивидендов на привилегированные акции, которые не должны быть ниже 10% чистой прибыли, разница существенная.

Таблица 10

Формирование формальных стандартов корпоративного управления в нефтяном секторе и некоторые сопряженные характеристики

	Лукойл	ЮКОС	Сургут-нефтегаз	ТНК	Сиб-нефть**	Тат-нефть
Выделение непрофильных активов	2001	1998*	-	-	1997	2002
Финансовая отчетность US GAAP	1998	2001	2002	-	1998	2000
Дивиденды не ниже 10% от прибыли («западные» аналоги – от 30 до 70%)	1993 (около 15%)	2001 (около 15%)	2-5%	-	2001 (около 15%)	2-5%
Независимые директора	2002	2000	-	-	1998	-
Кодекс (устав, принципы) корпоративного управления	-	2001	-	Проект в февр. 2003	1998	-
Наличие комитета совета директоров по корпоративному управлению	-	2000	-	-	1998	-
Выпуск ADR	1996	2001	-	-	2000	1998
Раскрытие данных о структуре собственности	-	2002	-	-	-	-
Выход основных собственников-акционеров из состава менеджмента	-	-	-	-	1996	-
Доля свободно обращающихся акций (free float), % УК, декабрь 2002	52-54 (>25 после 2000 г.)	20-25	Н. д.	10-15	15	Н. д.
Возможность миноритариев влиять на уровень доходов (компенсаций) менеджеров и получать соответствующую информацию	2001	-	-	-	-	-
Равенство субъектов рынка перед эмитентом (запрет на использование инсайдерской информации при покупке акций сотрудниками (афф. лицами); запрет на передачу имеющей существенное значение, но неопубликованной информации частным лицам и организациям	-	-	-	-	-	-
Опционные программы	-	2001	-	-	-	2001
Место в рейтинге корпоративного управления ИКПУ, всего 25 компаний, III кв. (II кв.) 2002	7(9)	5(5)	17(19)	20(20)	6(7-8)	21(22)
Рейтинг популярности СКРИН НАУФОР, 50 эмитентов, январь 2003 (январь 2002)	1(1)	7(10)	4(4)	16(18)	14(15)	17(14)

* На рубеже 2001–2002 гг. (перед приватизацией остающегося у государства пакета) обсуждалась так и не получившая однозначного толкования проблема вывода активов из дочерней компании «ЮКОС» – ВНК. Впрочем, проблема приемлемых с точки зрения миноритарных акционеров экономико-правовых границ (условий) вывода активов и трансфертного ценообразования характерна для большинства холдингов (групп).

** Отчетность компании 1998 г., равно как и состав «независимых директоров», вызывали целый ряд замечаний аналитиков. 90% прибыли, выплаченной в 2001 г. в виде дивидендов, со всей очевидностью нельзя интерпретировать в контексте стандартных целей дивидендной политики.

Источники: веб-сайты компаний; «Коммерсантъ – нефть и газ», 2002. № 114; оценки автора.

Государственная «Роснефть» также опубликовала в 2002 г. финансовую отчетность по стандартам US GAAP за 2000–2001 гг. Тем не менее, с точки зрения складывающихся в холдинге имущественных отношений, компания пока отстает от своих конкурентов. Если последние фактически завершили процессы консолидации дочерних компаний и перешли на единую акцию в конце 1990-х – начале 2000-х гг., то политика консолидации в «Роснефти» далека от завершения. Одной из проблем в этой связи является структура владений в дочерних компаниях – 51% обыкновенных голосующих акций, но лишь 38% от уставного капитала (при невыплате дивидендов по привилегированным акциям «Роснефть, таким образом, теряет контроль, что уже происходило в 1997 г.). Очевидной итоговой целью «Роснефти» является достижение квалифицированного контроля дочерних предприятий с последующим переходом на единую акцию.

Это тем более актуально для компании с учетом конфликтов с миноритариями 2002 г. касательно трансфертного ценообразования в холдинге.

Многие события, связанные с деятельностью «Лукойла» в 2002 г. (расторжение иракского контракта в рамках СРП по месторождению «Западная Курна-2», выход их консорциума «Азери-Чираг-Гюнешли», продажа танкерного флота ледового класса, начатый «Бритиш Петролеум» в январе 2003 г. досрочный выкуп облигаций, конвертируемых в акции «Лукойла», отказ от участия в приватизации «Славнефти» несмотря на поданные заявки и др.) интерпретируются отнюдь не однозначно при оценке перспектив развития компании. Вместе с тем, в отличие от подавляющего большинства крупнейших добывающих компаний России, свободно обращающиеся на рынке акции «Лукойла» в начале 2003 г. могут составить, по оценкам, 52–54% уставного капитала. Этот показатель (free float), наравне с прозрачной структурой собственности, информационной открытостью и долей прибыли на дивиденды, имеет принципиальное значение для портфельных инвесторов (с точки зрения оценки возможностей эмитента и аффилированных структур манипулировать рынком). Так, у ТНК данный показатель составляет 10–15%, у «Сибнефти» – 15%, у «ЮКОСа» – 20–25%. Другим потенциальным преимуществом «Лукойла» являются инвестиции в нефтеперерабатывающие и сбытовые структуры Восточной Европы, что позволяет в определенной степени застраховаться от снижения сырьевых цен.

Не менее показательна – в контексте консолидации как общей тенденции и соответствующих перспектив фондового рынка России – негативная позиция ТНК в отношении выхода на внутренний рынок акций по завершении консолидации. В качестве мотивов фактической закрытости компании и отказа от публичного обращения акций называются: минимальное число миноритариев, опасения скандалов и корпоративного шантажа в ущерб репутации, нежелание в качестве ориентира использовать более «дешевые» внутренние котировки.

Политика раскручивания корпоративного имиджа и искусственного «накачивания» капитализации может свидетельствовать, в частности, о подготовке к продаже или паритетному международному слиянию. При прочих равных условиях приход иностранных совладельцев в некоторые российские нефтяные компании (в различных организационных формах) оценивается как вопрос времени, обусловленный, во-первых, достижением российскими компаниями определенного уровня ценового соответствия зарубежным аналогам при пересчете их стоимости с учетом запасов, во-вторых, наличием альтернативных возможностей вложения вырученных средств в российской экономике[23].

В 2002 г. вслед за нефтяным сектором целый ряд крупных холдингов (групп) приступили к программам реорганизации, направленным на ужесточение контроля и консолидацию управления приобретенными активами. Можно выделить два основных направления такой реорганизации.

Во-первых, это *стратегия упорядочивания активов* (избавления от непрофильных предприятий), которая была характерна в 2002 г. не только для нефтяной отрасли, но для большинства крупных, относительно сформированных групп.

[23] Использованы оценки ИК «Центринвест», ИК «Финанс-аналитик», Института финансовых исследований, ИК «НИКойл», ИК «Проспект», ИК «Атон», обзоры нефтегазовой отрасли RusEnergy.com.

Программа реструктуризации ОАО «Объединенные машиностроительные заводы» не связана с консолидацией активов и предусматривает создание в 2003 г. (на первом этапе без юридической самостоятельности) 6 бизнес-подразделений в рамках ОМЗ с самостоятельным балансом и бюджетом – горное, атомное, металлургическое, нефтегазовое оборудование, спецстали и судостроение. Не исключена возможность последующего выделения подразделений в самостоятельные компании и их продажа. Сходная программа реструктуризации активов начата в 2002 г. в ОАО «Северсталь». Предполагается формирование 3 холдингов (металлургический ОАО «Северсталь», автомобильный ОАО «Северсталь-Авто» и горнодобывающий ОАО «Северсталь-Ресурс»), контролируемых ЗАО «Северсталь-груп». Целями такой реструктуризация являются освобождение основного – сталелитейного – бизнеса группы от непрофильных активов и повышение капитализации для последующего выхода на фондовый рынок США.

Политика РАО «Газпром» в отношении упорядочивания своих активов представляется гораздо более сложной, в частности, в силу необходимости возврата в компанию части выведенных ранее профильных активов. Произошедшее в 2002 г. восстановление контроля над «СИБУРом» недостаточно для эффективного управления и требует наращивания участия «Газпрома» до квалифицированного большинства. Следует отметить также, что в 2002 г. восстановлен контроль над компаниями «Запсибгазпром», «Пургаз», «Востокгазпром», Южно-Русским месторождением и рядом других. Одновременно происходит процесс реализации непрофильных активов (выручка 7 млрд руб. в 2002 г. при затратах на возврат профильных активов около 9,5 млрд). Очевидно, тем не менее, что специфика РАО как федерального естественного монополиста не позволяет даже приблизительно рассматривать указанные процессы в качестве программы реструктуризации. Более серьезные реформы в отношении РАО, видимо, заморожены как минимум на 1,5 ближайших года.

Во-вторых, *ужесточение систем управленческого и имущественного контроля*, что характерно как для завершивших свои экспансионистские программы групп, так и для продолжающих корпоративное «строительство». В отличие от относительно распространенной на Западе практики только управленческой консолидации производства, последняя в России, как правило, следует за имущественной, но никогда не рассматривается как самодостаточная (или лишь временно на стадии установления имущественного контроля).

Фактически завершено строительство промышленных субхолдингов группы МДМ. Завершающей, по данным представителей группы, стала сделка по приобретению минерально-химической корпорацией «Еврохим» 80% акций АО «Азот». Как и в ряде других групп, первым этапом реструктуризации является ужесточение (по вертикали) структуры управления активами. Во-первых, в советах директоров основных предприятий усилено представительство холдинга. Во-вторых, происходит процесс консолидации управленческих функций: вместо генеральных директоров, назначаемых и сменяемых советом директоров или общим собранием акционеров, управление на местах должны осуществлять исполнительные директора, назначаемые холдингом и действующие по доверенности.

Следующим логичным шагом является переход каждого из холдингов (МКХ «Еврохим», Трубно-металлургическая компания, «Байкал-уголь») на единую акцию (создание единого юридического лица, включающего контролируемые предприятия на пра-

правах подразделений), трансформация в публичную компанию и выход на фондовый рынок (IPO в 2003–2004 гг.). Итогом реорганизации может стать и последующая децентрализация управления субхолдингами со стороны ядра группы МДМ.

Ужесточение стратегии управления своими предприятиями предпринято также в «Русском алюминии» (паритетный контроль «Сибнефти» через компанию «Millhouse» и группа О. Дерипаски). Еще в начале 2002 г. речь шла о создании единого управляющего органа 8 предприятий холдинга – дочернего (по отношению к «Русскому алюминию») ООО «Русал – управляющая компания». Предприятия основного профиля группы (основные мощности) предполагалось оставить независимыми юридически, однако, все вспомогательные производства и услуги централизовать. Бывшие директора предприятий холдинга утрачивали в этой схеме статус генеральных и осуществляли свои функции по доверенности как исполнительные «управляющие директора», являющиеся сотрудниками ООО. Уже осенью 2002 г. консолидация 27 предприятий холдинга в 6 бизнес-направлений и переход на единую акцию стали более приоритетными задачами (по крайней мере, согласно официальным заявлениям). Хотя существует целый ряд требующих решения юридических проблем (разрешение МАП РФ на покупку более 20% акций, процедура трансформации ОАО в ООО для ряда предприятий, принудительный обмен/выкуп миноритарных пакетов при поглощении/присоединении), аналогичное поглощение подконтрольных заводов проводило ОАО «СУАЛ» в январе 2001 г.

Интересно заметить, что в контролируемом компанией «Базовый элемент» ОАО «Горьковский автомобильный завод» реструктуризация, начавшаяся в 2002 г., идет по противоположному пути – от единой компании к классическому холдингу – и по сути сводится к выделению структурных подразделений в дочерние общества. Такие общества могут быть созданы на основе завода штампов и пресс форм, завода коробок переключения передач, автомобильных мостов, литейного производства, производства легковых и грузовых автомобилей и др. Помимо снижения себестоимости выпуска, расчет сделан на создание СП на базе дочерних обществ.

Те промышленные холдинги, которые еще находятся в стадии формирования и продолжают имущественную экспансию, одновременно проводят политику установления жесткого контроля над уже приобретенными активами.

Примером экспансии в пищевой отрасли может стать «Госинкорхолдинг», формирующий в настоящее время горизонтальноинтегрированный кондитерский субхолдинг на основе приобретенных пакетов акций «Рот Фронт» и «Красный Октябрь» (а также 9 региональных предприятий). В 2003 г. предполагается поглощение еще 5 кондитерских предприятий, а также установление полного контроля над концерном «Бабаевский». С 2003 г. специально созданная управляющая компания «Объединенные кондитеры» осуществляет общее управление холдингом, а также централизацию продаж и маркетинга в рамках «Объединенного торгового дома».

Продолжение экспансии Уральской горно-металлургической компании (УГМК) связано с формированием вертикально интегрированного медного холдинга, включающего (через систему оффшорных владений) более 20 предприятий горнодобывающей промышленности и цветной металлургии. УГМК одновременно выступает в роли управляющей компании. На данном этапе речь идет об обеспечении «юридической чистоты» контроля над рядом и так вовлеченных в группу компаний (разрешения МАП России на приобретение крупных пакетов акций Гайского ГОК, «Уралэлектромеди» и др.). Следующим логичным шагом легализации (повышения прозрачности) системы

владений группы должен стать перевод контрольных пакетов входящих в группу предприятий из оффшорных компаний в УГМК, последующий переход на единую акцию, вывод акций консолидированной публичной компании на зарубежные фондовые рынки. По оценкам, стратегия поглощений группы, тем не менее, не завершена.

Дальнейшая реструктуризация компаниии «Евразхолдинг» предполагает переход сталелитейных предприятий холдинга (Новосибирский, Кузнецкий, Западно-Сибирский, Нижнетагильский металлургические комбинаты) на единую акцию к 2005 г., однако предварительным условием данной операции должно стать урегулирование потенциальных проблем в сфере управления предприятиями (получение холдингом полномочий исполнительного органа). В частности, предполагается придание холдингу статуса управляющей компании в отношении Западно-Сибирского и Нижнетагильского металлургических комбинатов (для чего необходимо не менее 75% голосов на собрании акционеров). Следует заметить, что ликвидация функций генерального директора и переход исполнительных полномочий к специально создаваемой управляющей компании (что предполагает и квалифицированный контроль) имеет такое несомненное преимущество, как ограничение возможностей оппортунистического поведения высшего менеджмента предприятия (в крайнем варианте – перехвата контроля путем сговора с менеджментом). Таким образом, текущий этап реорганизации может иметь чисто оборонительные цели, однако стратегической задачей, как и в некоторых других группах, может являться выход на рынок ценных бумаг или продажа компании.

Следует заметить, что проблемы ужесточения контроля за деятельностью высшего менеджмента так или иначе рассматривались и в государственных холдингах. В качестве примера можно привести распоряжение правительства от № 1512-р от 29 октября 2002 г. «О внесении изменений в устав ФГУП «Росспиртпром». Согласно этому документу холдинг лишается права самостоятельно кредитоваться, включать в повестку дня собраний акционеров вопросы избрания советов директоров и исполнительных органов АО, акции которых переданы в уставной капитал ФГУП, прекращать полномочия руководства дочерних предприятий. Теперь все эти действия могут осуществляться только с согласия правительства, которое будет рекомендовать собраниям акционеров вышеуказанных АО размер дивидендов и принимать решения об изменении в их уставах и уставных капиталах. Назначение генеральных директоров филиалов, заместителей гендиректора и главного бухгалтера самого холдинга будет согласовываться с Министерством сельского хозяйства РФ. Ранее «Росспиртпром» был ограничен лишь в вопросах проведения дополнительной эмиссии акций или конвертации акций в облигации. Основная мотивировка, приводимая правительством в пользу таких действий, – необходимость сокращения числа преднамеренных банкротств предприятий алкогольной отрасли.

Для 2002 г. был характерен также целый ряд сравнительно *новых тенденций*, связанных, как отмечалось выше, с внутрикорпоративными программами ряда крупнейших компаний (групп). Помимо указанного выше ужесточения управленческого контроля, интересны следующие тенденции.

Во-первых, отличительной чертой процессов реструктуризации и консолидации 2002 г. стала определенность их промежуточных целей, в частности, выход на российский и международный фондовые рынки. Такие цели заявили промышленные субхолдинги группы МДМ, УГМК, «Северсталь», высока вероятность реализации таких про-

грамм со стороны «Евразхолдинг», «Русала», ряда машиностроительных предприятий и др. Так, продолжающаяся концентрация капитала в машиностроительной отрасли, по оценкам, на фоне отмеченной в 2001–2002 гг. тенденции к росту привлекательности акций машиностроительных предприятий в ближайшие 1–2 года приведет к выходу на фондовый рынок ряда крупнейших холдинговых структур и групп отрасли («Русские машины», «Силовые машины», «Северсталь-Авто»). О своем выходе на фондовый рынок заявили и некоторые крупные компании АПК – АПК «Черкизовский» (в 2003 г. размещение блокирующего пакета на Нью-Йоркской фондовой бирже стоимостью около 150 млн долл.), АПХ «Русагрокапитал» в 2005 г. блокирующий пакет стоимостью 25–30 млн долл.) и др.

Очевидно, что консолидация имущественного и управленческого контроля является необходимым, но недостаточным условием для реализации таких программ. Не менее существенным условием является формирование имиджа «прозрачности» для потенциальных инвесторов. В этой связи можно прогнозировать в 2003 г. и рост реального спроса на новации в сфере корпоративного управления, связанные с раскрытием информации и финансовой отчетностью компаний.

В то же время не следует, на наш взгляд, переоценивать данные перспективы. С одной стороны, российский фондовый рынок, как и в предыдущие годы, не способен выполнять функции перелива инвестиционных ресурсов. Несмотря на приближение, к примеру, индекса РТС к максимальным значениям до кризиса 1998 г. и его почти 35%-ный рост в 2002 г., капитализация рынка не превышает 90 млрд долл, а 10 компаний дают 90% оборота (два из них – «Лукойл» и РАО «ЕЭС России» – около 45%). Значительное воздействие на состояние финансового рынка России оказывает, со всей очевидностью, перспектива реализации банковской реформы в целом и возможности банковского кредитования средних и мелких компаний. Прогнозы мировых финансовых рынков также не дают оснований для излишнего оптимизма, несмотря на повышение кредитных рейтингов России и рост интереса к российским бумагам в 2002 г. со стороны иностранных институциональных инвесторов, ориентирующихся на более долгосрочные вложения и фундаментальные показатели компаний.

С другой стороны, имеющиеся, пока единичные, публичные размещения акций компаний (IPO) не позволяют сегодня разделить эйфорию многих аналитиков (особенно интерпретации 2003 г. как «года IPO», пришедшего на смену 2002 г. как «года рублевых корпоративных облигаций»). Характерно при этом, что относительно успешно реализованные размещения связаны пока с изначально частными компаниями, имеющими известные брэнды, и покупателями выступают не стратегические инвесторы, а финансовые институты. Важно также, что в российском законодательстве процедура IPO прописана минимально, поэтому каждый проект пока требует гораздо больше консультационно-правовых затрат, чем это было бы при наличии детальных стандартизированных регламентов. Превышение потенциальных выгод выхода на публичный рынок (дешевизна полученных ресурсов, по сравнению с другими методами, рост капитализации, ликвидности и др.) над совокупными издержками (на раскрытие информации, оплату услуг консультантов, юристов, андеррайтеров и др.) характерно для относительно зрелого этапа развития компании. В частности, эмпирические проверки в рамках теории «жизненного цикла» свидетельствуют, что средний возраст компаний, осуществлявших IPO за последние 20 лет, составляет 7 лет (если исключить из сферы анализа бум Интернет-компаний конца 1990-х гг.).

Опыт зарубежных IPO относительно невелик: размещение акций «Вымпелком» (1996, 100 млн долл.), «Мобильные ТелеСистемы» (2000, 300 млн долл.) и «Вимм-Билль-Данн» (2002, 200 млн долл.) на Нью-Йоркской фондовой бирже. Помимо ряда компаний, указанных выше, прямое публичное размещение части своих акций в США в ближайшие годы планируют концерн «Калина» (около 25% акций, после публикации отчетности по стандартам МСФО), «МегаФон» (около 20% акций), ОАО «Пивоваренная компания «Балтика» (после интеграции дочерних обществ холдинга в единую структуру).

Первое IPO в России было проведено холдингом ОАО «РБК Информационные системы» в апреле 2002 г. (ММВБ и РТС, 16% акций). В январе 2003 г. первичное размещение 20% акций осуществила компания «Аптечная сеть 36,6». В обоих случаях цена размещения была ниже первоначальных оценок андеррайтеров выпусков (что, тем не менее, не специфично для российского рынка), а активное вторичное обращение акций не прогнозируется.

Корпоративные рублевые облигации пока остаются основным инструментом, по крайней мере, в силу отсутствия адекватной альтернативы. Тем не менее, по некоторым прогнозам, среди доступных финансовых инструментов в ближайшие 2 года возрастет интерес к обыкновенным акциям[24]. Это означает, в частности, что многие эмитенты могут (возможно, в качестве более легкой альтернативы IPO) провести конвертации привилегированных акций в обыкновенные. Напротив, долговые инструменты будут представлять интерес для уже сложившегося относительно ограниченного круга инвесторов, причем последние не будут пересекаться с инвесторами, заинтересованными во вложениях в российские акции. В отношении непосредственно IPO наиболее очевидно деление будущих размещений на два сегмента: внешний – для крупных компаний и российский – для мелких и средних (то есть, по сути, формирование в России рынка Small Caps). Развитие последнего сегмента имеет, в частности, принципиальное значение для перехода к классификации российских компаний не по ликвидности, а по капитализации.

Во-вторых, получила свое более прикладное оформление тенденция к правовому «закрытию» ряда компаний (групп).

В 1990-е гг. нефтяные холдинги преобразовывали в ООО свои дочерние компании, производя обмен их акций на акции холдингов. Уже в 2000–2001 гг. в отдельных наиболее консолидированных компаниях рассматривался вопрос о трансформации в непубличную структуру единой консолидированной компании. В 2002 г. вопрос о трансформации входящих в холдинг ОАО в закрытые компании рассматривался в «Русском алюминии». В ноябре 2002 г. практически впервые в России вопрос о преобразовании из ОАО в ООО был перенесен в прикладную плоскость – включен в повестку собрания акционеров ОАО «Уралкалий» (крупнейший производитель калийных удобрений, свыше 70% у контролирующего акционера, 10 000 акционеров, отчетность по международным стандартам с 1996 г., торговля в РТС с 1999 г.). С учетом характеристик данной компании, мотивы возможного преобразования достаточно неопреде-

[24] *Линч К.* 2002-й – год корпоративных облигаций, 2003-й – год IPO / Рынок ценных бумаг, 2002. № 5. С. 60–62; Интервью с председателем совета директоров ИК «Атон» П.Хеллораном / Рынок ценных бумаг, 2002, № 9. С. 48–50; *Петров В., Супрунов П., Петрова О.* Ждет ли Россию бум IPO? / Рынок ценных бумаг, 2002. № 20. С. 22–26.

ленны: 1) такая попытка предпринималась менеджментом компании для нейтрализации миноритарных акционеров и попыток собрать блокирующий пакет (как и в «Русском алюминии», где наличие многих ОАО в составе группы рассматривается как актуальная проблема); 2) закрепление сложившейся структуры собственности, которую (в том числе приватизационные сделки) после реорганизации труднее оспаривать в суде; 3) игра на понижение акций ОАО (без реальных целей реорганизации) для более экономичной консолидации пакета свыше квалифицированного большинства; 4) по версии самой компании – необходимость преобразования в ООО соответствует бизнес-целям компании как де-факто закрытой (с точки зрения владения) и не заинтересованной в сторонних инвестициях.

Проблема имеет и более широкое значение. Для многих средних российских компаний, ставших ОАО принудительно в ходе массовой приватизации и высоко концентрированных с точки зрения структуры акционерного капитала, в этом есть ряд преимуществ. Тем не менее в массовом масштабе такая трансформация возможна только в том случае, если будут созданы адекватные правовые условия, или, что точнее, очевидные стимулы для трансформации из ОАО в ЗАО[25].

Одно из современных противоречий российского корпоративного законодательства состоит в том, что деятельность публичных компаний регламентирована недостаточно, тогда как закрытые по своей организационно-правовой форме (непубличные) компании обременены излишней регламентацией. Например, с точки зрения МЭРТ России, для ООО имеет смысл предусмотреть такие новации, как исключение требования об учредительном договоре (который часто дублирует устав, но необходимы разные процедуры голосования), возможность неограниченного выхода участника (по уставу), регистрация участников в государственном реестре и др.

В-третьих, новацией 2001–2002 гг. стала разработка опционных программ ряда крупнейших компаний. Предоставление высшим менеджерам компании опционов на приобретение ее акций традиционно считается эффективным инструментом повышения капитализации и их заинтересованности в стратегии развития компании, хотя «дело Enron» внесло ноту пессимизма в общепринятые представления и поставило вопрос об ужесточении соответствующего регулирования.

В России определенные правила были установлены еще постановлением ФКЦБ от 9 января 1997 г. («Об опционном свидетельстве, его применении и утверждении стандартов эмиссии опционных свидетельств и их проспектов эмиссии». Первый выпуск опционных свидетельств (на акции ОАО «Татнефть») был зарегистрирован в мае 2001 г. В августе 2001 г. программу предоставления опционов на покупку акций работникам утвердило правление РАО «Газпром». Совет директоров нефтяной компании «ЮКОС» утвердил программу поощрения персонала акционерными опционами и акциями «под условием» в апреле 2001 г. Программа предполагает как использование акционерных опционов, так и безвозмездное получение сотрудниками акций «под условием». Общее количество акций, которое может быть передано работникам в течение последующих трех лет, не должно превысить 85 млн, или 3,8% от общего числа выпущенных компанией акций. При этом компания не планирует дополнительной эмиссии

[25] Другими словами, разумной представляется политика «выталкивания» компаний в иные формы посредством системы стимулов и ограничений законодательства. Аналогичный подход, уже оформленный законодательно в 2002 г., предусмотрен для государственных унитарных предприятий.

акций для реализации этой программы. В октябре 2002 г. объявлена также долговременная программа «поощрения лучших работников акциями компании» (посредством договора дарения).

Программа опционов для работников (менеджмента дочерних и зависимых обществ) предприятий электроэнергетики была предусмотрена в рамках общего проекта реформирования РАО «ЕЭС России». По схеме, одобренной советом директоров в июне 2002 г., предполагалось, что менеджерам головной компании РАО «ЕЭС России» будет предоставлено право опциона на 1% акций РАО «ЕЭС России», менеджерам АО-энерго в качестве опциона может быть предложено от 0,5% до 5% акций АО-энерго. Вместе с тем общие проблемы реструктуризации РАО, включая взаимоотношения менеджмента и миноритарных акционеров, заметно усложняют перспективы реализации таких схем.

Среди изначально частных компаний близкие программы разрабатываются в компании «Вымпелком» (система участия в прибыли для рядовых работников и система опционов для высших менеджеров). Безусловно, оценка эффективности данных схем в контексте капитализации компаний возможна только по истечении не менее 3–5 лет с момента начала их реализации. Тем не менее, как и в случае IPO, имеющиеся нормы нуждаются в существенной детализации и доработке (несмотря на поправки в закон «О рынке ценных бумаг», вступившие в силу в январе 2003 г.). В равной степени использование таких схем возможно на определенном уровне зрелости компании. Очевидно, что, помимо мотивов капитализации, возможности использования опционнных схем в России открываются в контексте консолидации корпоративного контроля и легализации доходов менеджеров компаний.

В-четвертых, новой тенденцией, характерной для уже сформированных российских групп, исчерпавших внутренние возможности экспансии, является выход на международный уровень. В задачи настоящего исследования не входит обсуждение строгих определений и концепций развития международных корпораций[26], однако, некоторые принципиальные различия имеют значение – прежде всего мотивы и тип интернационализации.

Помимо традиционных мотивов (прежде всего преимущества от вертикальной или горизонтальной интеграции, варьирующиеся в зависимости от страновой и отраслевой специфики), на современном этапе можно выделить и свойственные для российских групп:

- наращивание «физической» мощи и поиск интеграционной модели, позволяющей выйти на сопоставимый с зарубежными аналогами уровень международной конкурентоспособности;

[26] См., например, работы С. Хаймера, Ч. П. Киндлебергера (модель монополистических преимуществ), Р. Вернона (модель жизненного цикла продукта), Дж. Гэлбрейта (технологическая модель), Дж. Кэссона, Дж. МакМануса (концепция интернационализации), С.П.Маги (теория присвоения), Дж.Даннинга (эклектическая модель), материалы Центра ООН по транснациональным корпорациям и др. Заметим также, что применяемые определения относительно условны – аналогичные по своим характеристикам компании в Германии могут называться «международными концернами», в странах англосаксонской традиции – «транснациональными корпорациями» и т.п. В равной степени не существует стандартного критерия для международного характера компании (наличие хотя бы одного филиала или определенная доля бизнеса (активов) за рубежом, определенный объем экспортно-импортных операций, наличие иностранных совладельцев, капитализация, доля free float на мировых фондовых рынках и т.д.).

- восстановление и развитие снабженческо-сбытовой инфраструктуры, сложившейся во времена СССР и СЭВ и сохранившей свою стратегическую значимость для российских компаний;
- диверсификация бизнеса (в рамках основного профиля группы) для страхования изменений в мировой сырьевой конъюнктуре;
- имидж компании и обеспечение режима наибольшего благоприятствования с точки зрения привлечения зарубежных инвестиций (при включении в состав участников группы влиятельных внешних стратегических партнеров);
- политическая страховка от внутрироссийских рисков.

Отдельного внимания, видимо, заслуживает классическое «ноу-хау» международных компаний – трансфертное ценообразование. По определению П. Линдерта, это артистичная форма ухода от налога на прибыль корпорации, которую могут применять любые бухгалтеры, оперирующие активами или продуктами, перемещающимися через национальные границы[27]. С учетом продолжающегося в ряде российских федеральных ведомств обсуждения проблемы трансфертного ценообразования формирование сети дочерних компаний и филиалов за рубежом может стать превентивным способом борьбы с возможным ужесточением подходов.

Особенности текущего этапа реорганизации многих российских групп, описанные выше, по всей видимости, прямо связаны со стратегическими представлениями владельцев о перспективах их дальнейшей трансформации. Соответственно, в контексте глобализации бизнеса этих групп возможны два сценария развития.

1) Формирование на базе консолидированных российских активов действительно *мультинациональных* корпораций (отсутствие отдельной страны базирования, регистрация головной (управляющей) компании вне России, широкий интернациональный состав имеющих влияние акционеров).

В перспективе в таком контексте, видимо, можно рассматривать создание объединенной международной промышленной группы (участники – SUAL-International, угольные активы Access Industries в России и Казахстане, принадлежащие британской Fleming Family and Partners производства тантала в Мозамбике и ферроникеля на Кубе, а также инвестиционные обязательства FFP порядка 3 млрд долл.). С точки зрения СУАЛ такой альянс заметно повышает эффективность планируемого группой выхода на международные фондовые рынки (предположительно IPO через 2 года) и означает, в частности, реальную мультинационализацию компании. Фактически новая компания создается на базе SUAL-International, доля FFP в ней в перспективе должна достичь 25%. Прямой конкурент СУАЛ компания «Русский алюминий», напротив, не рассмат-

[27] *Lindert P.H.* International Economics. IRWIN, 1986. Например, фирма устанавливает завышенные цены на товары и услуги, поставляемые в филиал в стране с высоким уровнем налогов из филиала со льготным налоговым режимом. Итогом является чистое сокращение сумм уплачиваемых налогов международной корпорации. Считается, что факт уклонения от налогов можно доказать, сопоставив внутрифирменные и рыночные цены, однако, существуют способы маскировки трансфертного ценообразования. В 1980-е гг. в ряде штатов США (Калифорния, Монтана и др.) был введен унифицированный единый налог, который предполагает, что международная корпорация получила на территории штата такую же долю своих общих объявленных прибылей, какова доля всей собственности, выплаченной зарплаты и продаж, приходящихся на данный штат. При этом подаваемые корпорациями декларации о прибылях априори признавались недостоверными.

ривает в качестве своей стратегии выход на мировой фондовый рынок и/или продажу части бизнеса, полагаясь, видимо, на свои внутренние экономико-политические возможности.

Вполне вероятно, что ряд российских нефтяных компаний, которые осуществляют «накачивание» своей капитализации и создания благоприятного корпоративного имиджа, также могут в перспективе пойти по данному пути. По ряду оценок, некоторые из них на уровне деклараций уже в настоящее время не позиционируют себя в качестве российских компаний[28]. Данный сценарий развития, как представляется, не станет широко распространенным (даже по мере «созревания» других российских групп, проходящих в настоящее время стадии консолидации активов и ужесточения управленческого контроля).

2) *Транснациональный* вариант экспансии (штаб-квартира в России, приобретение зарубежных активов в рамках вертикальной или горизонтальной интеграции предприятий группы, вывод активов в зарубежные центры прибыли и др.) был свойствен для многих российских промышленных и добывающих компаний и групп уже в 1990-е гг. Среди многочисленных примеров – «Русский алюминий» (глиноземные предприятия на Украине, в Гвинее и др.), «Лукойл», «ЮКОС», «Норильский никель», группа МАИР и др. Это касается и изначально частных по происхождению российских компаний. Например, в 2002 г. объявлено о приобретении компанией «Мобильные ТелеСистемы» 57,67% акций украинского оператора сотовой связи UMS (стоимость сделки 194 млн долл.).

Таким образом, в целом можно говорить о начавшемся в 2001–2002 гг. поиске крупнейшими российскими группами своего места в системе международных экономических отношений. Тем не менее принципиальный вопрос, поставленный нами еще в 2001 г. (насколько текущая реорганизация крупного российского бизнеса будет отвечать задачам достижения его международной конкурентоспособности[29]), остается актуальным и в настоящее время. Правильность избранной стратегии в значительной степени зависит от мотивов владельцев (стратегическое развитие конкурентоспособной группы или выход из бизнеса с фиксацией прибыли) и может быть подтверждена только в перспективе.

Определенным отражением этих процессов стали и активизировавшиеся в 2002 г. дискуссии о целях и принципах потенциальной промышленной политики в России, которая сводится к обсуждению двух принципиальных и взаимосвязанных аспектов: 1) более общие альтернативы долгосрочного экономического развития России – сложившийся статус-кво[30] или отказ от сырьевой ориентации экономики страны, ужесточение налогообложения экспорта для выравнивания рентабельности в сырьевом и перерабатывающем секторах; 2) абсолютная государственная поддержка «интегрированных бизнес-групп» (по версии РСПП) или «ограничение всевластия отечественных финан-

[28] *Тремасов К.* Промышленная политика. Почему нет инвестиций // Вестник НАУФОР, 2002. № 3. С.9.
[29] См.: Экономика России в 2001 году. М.: ИЭПП, 2002. Т. 2.
[30] Предельно ясная позиция сформулирована и в экономическом отчете одной из ведущих брокерских компаний России «Brunswick UBS Warburg» (опубликован 31 января 2003 г.): «В постиндустриальном мире процветание нации определяется интеграцией страны в глобальную экономику путем концентрации на своем сравнительном преимуществе. Для России таким преимуществом является экспорт сырьевых и энергоемких товаров (в отличие от капитало- и трудоемких промышленных товаров)».

сово-промышленных групп»[31]. На практике же в настоящее время понятие «промышленная политика» представляет собой некий мутирующий симбиоз лоббистских усилий крупнейших промышленных и финансовых групп и амбициозных деклараций политических группировок. Очевидно, что для действительно эффективной промышленной политики необходим не некий формальный документ общего свойства, но ряд обусловленных ясными целями конкретных мер в сфере налоговой политики, экономической концентрации (в терминологии МАП), фондового рынка, инфорсмента, внешней политики России.

Наконец, можно отметить некоторые, достаточно *противоречивые изменения в подходах рынка к проблемам корпоративного управления* в целом.

Вряд ли возможны значительные иллюзии в отношении начавшегося в 2000–2002 гг. «ремонта фасадов» многих крупных корпораций в плане улучшения корпоративного управления («кодексы корпоративного управления», «независимые директора», «отделы по работе с акционерами», обеспечение «прозрачности» и т. п.). Этот «ремонт», по всей видимости, носит преимущественно косметический характер, не затрагивая той системы отношений, которая сложилась в российском корпоративном секторе в 1990-х гг. Такая ситуация связана прежде всего с отсутствием весомых предпосылок для реальных глубоких сдвигов в данной сфере (особенно, в контексте проблемы равного отношения ко всем акционерам и прав акционеров) – предпосылок в структуре собственности и контроля, в сфере источников финансирования, в области схем «организации бизнеса», во внешней по отношению к корпорациям среде (налоги, политизированный селективный инфорсмент и т. д.)[32].

В этой связи вряд ли стоит принимать всерьез и заявления в 2001–2002 гг. руководителей ряда крупнейших российских компаний о проблемах бизнеса, порождаемых отсутствием цивилизованных этических норм ведения бизнеса. Частично такие заявления нашли свое отражение в так называемой Хартии корпоративной и деловой этики РСПП, принятой 25 октября 2002 г. Среди подписавших Хартию сторонников «общепризнанных моральных правил и нравственных норм» есть и участники известных «залоговых аукционов» середины 1990-х гг., и инициаторы многих корпоративных конфликтов и скандалов рубежа 1990-х – начала 2000-х гг. Ситуация вокруг продажи «Славнефти» в декабре 2002 г. также не дает оснований для оптимизма в указанной сфере.

В настоящее время существует еще один немаловажный фактор, действующий в пользу вышеприведенного утверждения. В России первоначальный интерес к корпоративному управлению объективно возник лишь по окончании массовой приватизации 1992–1994 гг., хотя значимость долгосрочного характера проблемы для российских предприятий осознавалась рядом экономистов и юристов и ранее. Закон «Об акционерных обществах» (№ 208-ФЗ от 26 декабря 1995 г.) стал важной правовой вехой, однако, можно утверждать, что прикладной характер дискуссия о корпоративном управлении

[31] *Мау В.А.* Итоги 2002 года и особенности экономической политики в выборном году / Коммерсантъ, 2003. № 15. С. 20; *Тремасов К.*, там же, и др. О проблеме олигархического капитализма в контексте затухающих темпов восстановительного роста и резкого замедления структурных реформ см. также: Выступление Е.Т. Гайдара на Совете партии СПС 22 декабря 2002 г. (www.iet.ru).

[32] Подробно см.: *Радыгин А.* Корпоративное управление в России: ограничения и перспективы // Вопросы экономики, 2002. № 1. С. 101–124; *Радыгин А., Сидоров И.* Российская корпоративная экономика: сто лет одиночества? // Вопросы экономики, 2000. № 5. С. 45–61.

(точнее – о дискриминации прав аутсайдеров) приобрела на фоне и по итогам фондового бума 1996–1997 гг. Наиболее известные конфликты того времени («Ноябрьскнефтегаз», «ЮКОС», «Юганскнефтегаз», «Самаранефтегаз», «Пурнефтегаз», «Сиданко», «Носта», «Варьеганефтегаз», «Черногорнефть», Выксунский металлический завод, Магнитогорский металлургический комбинат, Балтийское морское пароходство, Ленинградский металлический завод, «Акрон», многие компании связи и электроэнергетики и др.) стали общим сигналом о массовом и хроническом характере проблемы. Генератором дискуссии в значительной мере стали иностранные портфельные инвесторы, еще непривычные к стандартам российской корпоративной культуры. Финансовый кризис 1998 г., вызвав новую волну и новые инструменты перераспределения собственности, лишь усилил остроту дискуссий. Прежде всего, это произошло за счет и в ходе усиления имущественных позиций менеджеров и прихода в российские компании новых акционеров, дешево перекупивших пакеты акций в посткризисный период.

Если во второй половине 1990-х гг. призывы к реформированию норм корпоративного управления генерировались скорее западными портфельными инвесторами, то в настоящее время фактор давления «с Запада», видимо, стал менее значимым.

В качестве примера можно привести опрос управляющих инвестиционными фондами, проведенный в 2002 г.[33] Если несколько лет назад достаточным основанием для покупки акций российских компаний было отношение капитализации к прибыли, то в настоящее время для принятия инвестиционного решения необходима независимая комплексная проверка, существенными составляющими которой являются характеристика руководства компании, наличие независимых директоров, структура собственности (предпочтение отдается инвестициям в компании, где есть западные стратегические инвесторы и отсутствует доля государства), прозрачность (бизнес-планы, управленческий учет, финансовая отчетность по МСБУ/GAAP, котировки в РТС или на ММВБ). Большинство крупнейших российских компаний, заинтересованных в росте капитализации, уже формально соответствуют этим условиям.

По-видимому, в настоящее время можно говорить об *адаптации* (или привыкании) западного делового сообщества к специфике организации корпоративных отношений в России: прежде всего ведение дел через группы формально не связанных компаний, подчиненных одному собственнику или нескольким партнерам, и соответствующая организация финансовых потоков[34]. Можно предположить, таким образом, что создание формального имиджа компании (группы) с элементами цивилизованных стандартов корпоративного управления оказалось достаточным для многих западных контрагентов, а основополагающая система «организации бизнеса» (в том числе недивидендные источники доходов и трансфертное ценообразование) принята как данность.

Безусловно, есть и ряд объективно позитивных тенденций в становлении стандартов корпоративного управления у российских эмитентов. По данным Института корпоративного права и управления (ИКПУ), за последний год отмечается повышение прозрачности компаний (информация раскрывается более полно и своевременно, в

[33] Критерии принятия инвестиционных решений – опрос управляющих фондами. Ernst&Young, Москва, 2002.

[34] Такую оценку современной ситуации дал, в частности, И. А. Розинский на конференции ВШЭ «Модернизация экономики России: итоги и перспективы» (секция 2 «Институциональные и структурные реформы») 3–4 апреля 2002 г.

частности, в ежеквартальных отчетах и сайтах эмитентов), существенно улучшилось содержание учредительных и внутренних документов компаний[35]. Эти сдвиги находят свое отражение, в частности, в рейтинге корпоративного управления ИКПУ. Так, за 12 месяцев (II квартал 2001 г. – II квартал 2002 г.) из 23 компаний, на которые приходится около 90% капитализации российского фондового рынка, в 18 корпоративное управление улучшилось, в 4 ухудшилось и в 1 осталось неизменным. Данные за III квартал 2002 г. также подтверждают эту тенденцию. Безусловно, речь идет о ряде крупнейших компаний, поэтому говорить о масштабных сдвигах в корпоративном секторе в отношении соответствующих стандартов пока не представляется возможным. Положительное влияние на качество корпоративного управления российских компаний должна оказать новая редакция закона «О рынке ценных бумаг», вступившая в силу в январе 2003 г. Законом, в частности, устанавливаются новые требования к составу раскрываемой эмитентами информации в форме ежеквартальных отчетов (о финансово-хозяйственной деятельности, лицах, входящих в состав органов управления, об участниках эмитента, сделках, в совершении которых имелась заинтересованность и др.).

Хотя к началу 2000-х гг. правовые новации в области собственно корпоративного законодательства (защиты прав акционеров) в значительной степени достигли своего предела с точки зрения существующих экономических условий, перспективы улучшения действующих норм достаточно широки. Это касается как основополагающего закона «Об акционерных обществах», так и более специализированных областей: реорганизация, поглощение, группы компаний, аффилированные лица, инсайдерские сделки, раскрытие информации и отчетность, банкротство и другие. Очевидно также, что методы защиты прав акционеров не смогут получить дальнейшее развитие без адекватных общих мер в сфере инфорсмента и изменений в процессуальном праве.

4.6. Банковский сектор

В 2002 г. в банковском секторе продолжился рост: активы в реальном выражении за 11 месяцев выросли на 20%, ссуды небанковскому сектору – на 26%, депозиты – на 27%, в том числе вклады частных лиц – на 39%.

Доля ценных бумаг в активах банков осталась в 2002 г. практически на уровне конца 2001 г., составив на 1 декабря 2002 г. 14,9%. Незначительный рост (на 1 п.п.) был достигнут благодаря инвестициям в негосударственные ценные бумаги.

В 2002 г. условия на рынке федеральных долговых обязательств, номинированных в валюте, были исключительно благоприятными для инвесторов. Рост цен на российские еврооблигации и ОВВЗ обеспечивал высокую доходность в рублевом выражении. Однако круг банков–операторов этого рынка остается по-прежнему довольно узким, и даже крайне благоприятная для инвесторов динамика цен в 2001–2002 гг. не

[35] К примеру, известны многие случаи, когда сделки совершались за подписью гендиректора, имеющего незаконно расширенные полномочия. Возможность признания такой сделки ничтожной со всей очевидностью повышало риски для акционеров.

привела к его значительному расширению. Владельцами самых крупных портфелей валютных ФДО продолжают оставаться Сбербанк и Внешторгбанк.

Как и прошлых годах, банковский сектор остается основным держателем рублевого облигационного государственного долга. Но в 2002 г. процесс концентрации федеральных долговых обязательств, номинированных в рублях, в банковском секторе несколько затормозился. В портфеле государственных ценных бумаг среднего российского банка выросла доля рублевых инструментов и снизилась доля бумаг, номинированных в иностранной валюте.

Кредитование реального сектора

В 2002 г. продолжилось *относительное увеличение кредитования банками*[36] *небанковского сектора* (НБС). Как и в 2001 г., увеличение кредитования реального сектора экономики в 2002 г. происходило темпами, обгоняющими общий рост активов. В итоге доля ссуд небанковскому сектору в активах банков выросла с 46,7% на начало года до 48,9% на начало декабря, но темпы роста в постоянных ценах были несколько ниже, чем в 2001 г. За 11 месяцев 2002 г. рост агрегированного кредитного портфеля составил 17,3% (18,9% в годовом выражении) против 25,4% в 2001 г. Доля просроченных ссуд в кредитных портфелях банков немного выросла в течение года (с 1,7% на начало года, до 1,9% на начало декабря), но осталась на весьма низком уровне.

Если исключить Сбербанк, тенденция роста доли ссуд НБС в активах банков сохраняется – на начало года ссуды НБС составляли 44% активов, к началу декабря – 48%, а доля просроченных ссуд и на начало года, и к концу ноября составила 1,8%.

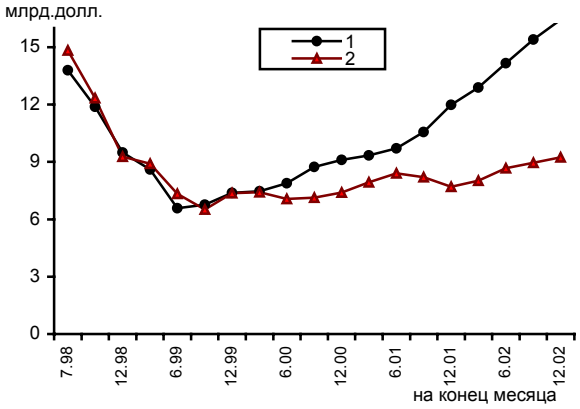
Опережающий общее увеличение активов рост кредитов небанковскому сектору в 2002 г. сопровождался, как и в 2001 г., относительным *снижением доли средств, размещенных в банковском секторе.* Доля активов, размещенных в банковском секторе, в общей сумме активов снизилась за 11 месяцев 2002 г. с 31,4 до 29,8% (с 38,8 до 34,4%, если исключить Сбербанк).

В той или иной степени кредитованием НБС занимаются 94% банков. Доля Сбербанка в предоставленных НБС ссудах составляет около 30%, более чем в пять раз превышая долю следующего за ним «Альфа-банка». Такое соотношение складывается в силу доминирования Сбербанка на сегменте рублевых ссуд, где его доля на 1 декабря 2002 г. составляла 37,2%. На сегменте валютного кредитования отрыв Сбербанка от конкурентов не столь ощутим. Его доля составляет 14,8%, доля ближайшего конкурента – Внешторгбанка – 9,9%. Доля Сбербанка в валютных кредитах оказывается несколько выше, если рассматривать только кредиты, предоставленные предприятиям–резидентам (16,8%).

В отличие от 2001 г., в 2002 г. рост ссуд в иностранной валюте опережал увеличение рублевого кредитного портфеля. Соответственно, в *валютной структуре ссуд НБС* доля валютных кредитов повысилась. Если на начало 2002 г. их доля в общем объеме ссуд НБС составляла 32%, то к декабрю достигла 34,3%, а доля рублевых ссуд снизилась с 68% до 65,7% (без учета Сбербанка доля валютных ссуд в кредитном портфеле повысилась с 39,5% до 41,3%). При этом изменения в соотношении рублевых и валютных ссуд происходили на фоне активного расширения обоих видов кредитования.

[36] Здесь и далее без учета банков, находящихся под управлением АРКО.

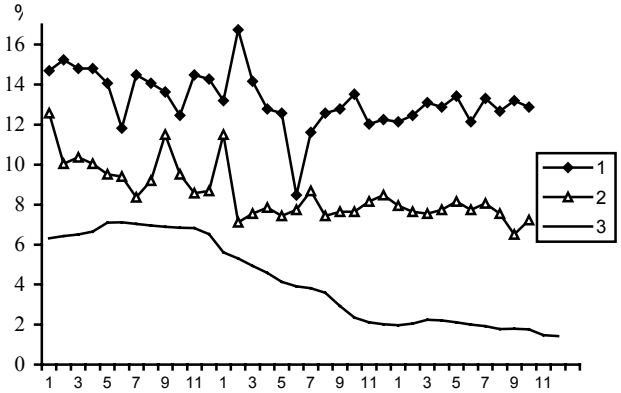
Предоставляя ссуды в иностранной валюте, банки все в большей степени вынуждены были ориентироваться на ресурсы российских предприятий и частных лиц (см. *рис. 1*). Если накануне кризиса 1998 г. общий объем обязательств банков перед нерезидентами превышал объем выданных резидентам–небанкам ссуд в иностранной валюте, а в конце 1999 г. эти показатели сравнялись, то к концу 2002 г. обязательства банков перед нерезидентами в иностранной валюте составляли только 58% от объема выданных резидентам–небанкам ссуд в иностранной валюте. В 2002 г. среди факторов, позволивших банковской системе расширить кредитование НБС в иностранной валюте, необходимо отметить, прежде всего, рост срочных депозитов частных лиц в иностранной валюте. Сумма вкладов частных лиц в иностранной валюте за 11 месяцев прошлого года увеличилась на 49% в долларовом выражении.



1 – ссуды предприятиям-резидентам.
2 – обязательства перед нерезидентами.

Рис. 1. Ссуды предприятиям–резидентам в иностранной валюте и обязательства перед нерезидентами российских банков (млрд долл.)

Отсутствие у банков возможности привлекать в достаточном объеме ресурсы с мировых финансовых рынков неизбежно ведет к удорожанию кредитов для конечных заемщиков. Как видно на *рис. 2*, уровень ставок по депозитам частных лиц в иностранной валюте на срок от 6 месяцев до 1 года колебался в 2002 г. в диапазоне от 6,5 до 8%, в то время как ставка LIBOR на срок 6 месяцев не превышала 2,5%.



1 – средневзвешенные процентные ставки по кредитам, предоставленным предприятиям в иностранной валюте на срок от 6 месяцев до 1 года.

2 – средневзвешенные процентные ставки по депозитам частных лиц в иностранной валюте на срок от 6 месяцев до 1 года.
3 – средневзвешенные процентные ставки LIBOR на 6 месяцев.
Источник: рассчитано по данным ЦБР и Финмаркет.

Рис. 2. Средневзвешенные процентные ставки по кредитам, предоставленным предприятиям в иностранной валюте на срок от 6 месяцев до 1 года, депозитам частных лиц в иностранной валюте на срок от 6 месяцев до 1 года и ставки LIBOR на 6 месяцев в 2000–2002 гг. (в %, с учетом реинвестирования)

Во временной структуре агрегированного кредитного портфеля российских банков обозначившаяся в 2001 г. тенденция к увеличению доли наиболее краткосрочных ссуд не получила развития. В 2002 году доля ссуд, выдаваемых на срок до 3 месяцев, сократилась с 23,4 до 22%. Одновременно повысилась доля ссуд, выдаваемых на срок более года, причем как по рублевым, так и по валютным кредитам (см. *табл. 11*).

Таблица 11

Временная структура ссуд небанковскому сектору

Вид ссуд	Структура непросроченных ссуд НБС (в %)			
	01.01.00	01.01.01	01.01.02	01.12.02
Ссуды НБС, всего	100	100	100	100
Ссуды НБС на срок до 90 дней	17,8	16,9	23,4	22,0
Ссуды НБС на срок 90–180 дней	10,8	15,7	14,2	14,6
Ссуды НБС на срок 180 дней – 1 год	33,2	34,4	31,1	28,7
Ссуды НБС на срок более года	38,2	33,0	31,3	34,7
Ссуды в иностранной валюте	100	100	100	100
Ссуды НБС на срок до 90 дней	9,5	8,0	10,7	9,3
Ссуды НБС на срок 90–180 дней	9,0	8,4	10,7	12,1
Ссуды НБС на срок 180 дней – 1 год	25,1	28,1	28,6	24,8
Ссуды НБС на срок более года	56,3	55,4	50,0	53,8
Ссуды в рублях	100	100	100	100
Ссуды НБС на срок до 90 дней	24,5	21,7	29,3	28,5
Ссуды НБС на срок 90-180 дней	12,2	19,6	15,7	15,9
Ссуды НБС на срок 180 дней - 1 год	39,8	37,7	32,3	30,7
Ссуды НБС на срок более года	23,5	20,9	22,7	24,9

Источник: рассчитано по базе данных фирмы СТИиК.

В *структуре заемщиков* продолжается рост доли частных лиц. Если в 2000 г. доля ссуд частным лицам ненамного превышала 5% общей суммы выданных ссуд, то к декабрю 2002 г. она повысилась до 8,2% (см. *табл. 12*). Это общая тенденция для всех российских банков, а не только особенность кредитной политики Сбербанка. За 11 месяцев 2002 г. Сбербанк увеличил объем кредитов, предоставленных частным лицам, на 65,6% в текущих ценах, остальные банки – на 47,3%.

Снижение доли кредитов, предоставленных бюджетам и государственным предприятиям, наблюдавшееся в 2001 г., в прошлом году сменилось незначительным повышением.

Таблица 12

Структура ссуд НБС по контрагентам

Вид ссуд	Структура ссуд* (в %)			
	01.01.00	01.01.01	01.01.02	01.12.02
Ссуды бюджетам и внебюджетным фондам	5,8	1,7	1,3	1,6
Ссуды предприятиям-резидентам	82,8	88,1	87,8	86,9
В том числе государственным	8,4	8,1	5,6	5,9

негосударственным	74,4	80,0	82,2	81,0
Ссуды предприятиям-нерезидентам	6,1	5,0	3,9	3,4
Ссуды частным лицам	5,3	5,2	7,0	8,2

* Включая просроченные ссуды.
Источник: рассчитано по базе данных фирмы СТИиК.

В общей сумме *кредитов частным лицам* довольно большой процент составляют ссуды предпринимателям (19% на конец 2001 г. и 21% на 1 декабря 2002 г.). Еще 1–2% приходится на кредиты, выданные нерезидентам. Остальное – ссуды потребительского назначения, общий объем которых составил на конец рассматриваемого периода 113,3 млрд руб., из которых более половины выдано Сбербанком. При этом основная масса кредитов выдавалась в рублях (более 80% по всем банкам и более 70%, если исключить из рассмотрения Сбербанк) и на срок, превышающий один год (см. *табл. 13*). Особенно большую долю кредиты на срок более года составляют в Сбербанке – основная масса кредитов потребительского назначения выдается им на срок свыше 3 лет. Не имея возможности конкурировать со Сбербанком по широте охвата населения своими услугами, некоторые банки пытаются составить ему конкуренцию за счет большей оперативности. Если в Сбербанке срок оформления кредита составляет несколько дней, то такие банки, как «Русский стандарт» и «Первое О. В. К.» пытаются расширить свою долю рынка, активно продвигая так называемое экспресс-кредитование, когда оформление кредита происходит в тот же день, в который клиент за ним обратился. Но срок, на который предоставляются такие кредиты, составляет обычно от полугода до года, а ставки и прочие расходы по обслуживанию намного выше, чем в более консервативных банках.

Таблица 13

Временная структура потребительских кредитов

Вид кредитов	Все банки с учетом Сбербанка		Все банки, исключая Сбербанк	
	01.01.02	01.12.02	01.01.02	01.12.02
Потребительские кредиты, всего	100	100	100	100
Овердрафт	0,5	1,0	0,6	1,7
На срок до 90 дней и до востребования	6,6	5,3	11,1	9,4
На срок 90–180 дней	2,8	2,9	4,6	5,1
На срок 180 дней – 1 год	17,8	18,5	27,9	29,5
На срок более года	72,3	72,3	55,8	54,3
В том числе свыше 3 лет	50,6	51,5	31,7	28,2

Источник: Рассчитано по базе данных фирмы СТИиК.

Банки на рынке государственных долговых обязательств

Доля ценных бумаг в активах банков осталась в 2002 г. практически на уровне конца 2001 г., составив на 1 декабря 14,9% против 13,9% по состоянию на 1 января. Рост на 1 п.п. был достигнут благодаря инвестициям в негосударственные ценные бумаги. В портфеле государственных ценных бумаг выросла доля рублевых инструментов (с 4,2 до 4,9% от активов) и снизилась доля бумаг, номинированных в иностранной валюте (с 7,8 до 6,9% от активов).

Сегмент государственных ценных бумаг, номинированных в рублях

Банковский сектор остается основным держателем рублевого облигационного государственного долга. Но в 2002 г. процесс концентрации федеральных долговых обязательств, номинированных в рублях, в банковском секторе несколько затормозился. Если в 2001 г. его доля за 11 месяцев выросла с 61,5% до 75,6%, то в 2002 г. после повышения в феврале–марте, когда доля банковского сектора достигла 78,2%, к концу сентября она вернулась к уровню конца 2001 г., составив на конец III квартала 76,1%. Торможение роста доли банковского сектора в общем объеме внутреннего облигационного долга принято связывать с запуском в 2002 г. накопительного элемента пенсионной системы и инвестированием собранных страховых взносов в ГКО–ОФЗ. Но анализ динамики доли банковского сектора в общей сумме долга не дает оснований для столь однозначного вывода. Как видно на *рис. 3*, рост его доли приостановился еще осенью 2001 г., за несколько месяцев до того, как были собраны первые взносы в накопительную составляющую пенсионной системы. А инвестирование взносов с апреля 2002 г. не привело пока к снижению доли банковского сектора по сравнению с концом 2001 г.

Источник: ЦБР.

Рис. 3. Динамика доли банковского сектора в совокупном портфеле ГКО–ОФЗ в 2001–2002 гг.

В публикуемой Центробанком информации о держателях государственного облигационного долга данные о портфеле коммерческих банков объединены с данными о ценных бумагах, принадлежащих самому Центробанку, и не позволяют судить о доле в совокупном портфеле ГКО–ОФЗ, принадлежащей коммерческим банкам. Представление об участии собственно коммерческих банков в совокупном портфеле ГКО–ОФЗ можно получить из данных их балансов.

На начало 2002 г. из более чем 1300 действующих банков менее 500 банков держали в своих портфелях рублевые федеральные долговые обязательства. К концу ноября число банков-держателей рублевых ФДО сократилось до 434. Но совокупный портфель ГКО–ОФЗ коммерческих банков за 11 месяцев 2002 г. увеличился на 38% (с 114,1 до 158,3 млрд руб. в текущих ценах). При этом темп увеличения портфеля у Сбербанка был ниже, чем у остальных банков (34,2% против 58,7%), что привело к некоторому сокращению его доли (с 81% на начало года до 79% на конец ноября). В 2001 г. рост общего портфеля рублевых ФДО был намного ниже (10,8%) и произошел именно за счет Сбербанка, портфель которого увеличился с 63,4 до 92,9 млрд руб. (на 46,5%), в то время как для остальных действующих банков в этот период была характерна противоположная тенденция – их совокупный портфель ГКО–ОФЗ снизился за тот же период с 39,5 до 21,2 млрд руб. (то есть на 46,4%).

Доля ГКО–ОФЗ в активах Сбербанка в течение 11 месяцев 2002 года несколько увеличилась (с 11,5% до 12%). У остальных банков прирост этой доли также был крайне незначительным и составил всего 0,3 п. п. (с 1,0% до 1,3%). На начало декабря 2002 г. у Сбербанка на долю рублевых ФДО приходилось 45% портфеля ФДО, а у остальных действующих банков эта доля составляла только 25,5%.

Количество банков, проводивших операции по ГКО–ОФЗ, в течение года сильно колебалось: если в декабре 2001 г. оборот по этому инструменту показали 378 банков, в сентябре 2002 г. – 384, то в ноябре число банков, проводивших операции с ФДО в рублях, снизилось до 285. В абсолютном выражении совокупный оборот всех действующих российских банков имел несколько иную динамику. Если за декабрь 2001 г. оборот составил 51,4 млрд руб., то в сентябре 2002 г. эта величина уменьшилась до 31,2 млрд

руб. Однако в ноябре оборот вновь возрос до 54 млрд руб., отражая, очевидно, общее оживление на вторичном рынке, наблюдавшееся в последнем квартале 2002 г. При этом операции Сбербанка на этом сегменте отличаются довольно высокой стабильностью.

Торговая активность участников рынка ГКО–ОФЗ остается низкой. Достаточно сказать, что обороты по соответствующим счетам, рассчитанные как сумма покупок и продаж за месяц, остаются ниже, чем остатки на счетах, в то время как в докризисный период месячный оборот превышал остаток по счетам, на которых банки отражают операции с ГКО–ОФЗ, в 2–3 раза. В ноябре 2001 г. отношение оборотов к остаткам составляло 54,8% (91%, если исключить Сбербанк), снизившись к декабрю 2002 г. до 34% (87% при исключении Сбербанка). Для сравнения: отношение оборотов к остаткам по ФДО, номинированным в валюте, составляло в ноябре 2002 г. 153% (283% без учета Сбербанка).

Торги ГКО–ОФЗ ведутся на восьми российских торговых площадках, лидирует среди которых ММВБ. Банки являются активными участниками вторичных торгов на рынке рублевых ФДО. На ММВБ более 90% дилеров – это банки.

Подробнее остановимся на операциях российских банков – ведущих участников рынка ГКО–ОФЗ в соответствующей секции ММВБ. Для формирования выборки за основу были взяты списки, составляемые ММВБ, в которые включаются дилеры рынка ГКО–ОФЗ, обладающие в рассматриваемом периоде наибольшим торговым оборотом на вторичных торгах, при этом учитываются как собственные операции дилеров, так и сделки по поручению клиентов. Так, по данным за ноябрь 2001 и 2002 гг. в список вошли 22 банка. Для дальнейшего анализа из рассматриваемых выборок был исключен Сбербанк, поскольку его показатели оказывают сильное искажающее влияние на средние значения.

Совокупный оборот банков – ведущих операторов секции рублевых государственных ценных бумаг на ММВБ (без Сбербанка) в ноябре 2002 г. составил 52,3% от совокупного оборота по ГКО–ОФЗ всех действующих российских банков без учета Сбербанка, увеличившись в 1,5 раза по сравнению с аналогичным показателем ноября 2001 г. (35,6%). В абсолютном выражении обороты и остатки по ФДО в рублях в рассматриваемой группе банков также повышались, но не в одинаковых пропорциях. Темпы роста оборотов превышали темпы роста остатков практически в 2 раза. Так сумма оборота в ноябре 2002 г. по сравнению с ноябрем 2001 г. увеличилась на 44,6% (с 10,6 до 15,4 млрд руб. в текущих ценах), а остатки – на 21,3% (с 10,9 до 13,8 млрд руб.). Таким образом, отношение оборота к остаткам выросло у банков–активных операторов рынка ГКО–ОФЗ на ММВБ с 97,6% до 116,4%. Для среднего российского банка (без учета Сбербанка) тенденция была иной – обороты по-прежнему остаются ниже остатков и разрыв продолжает увеличиваться (отношение оборотов к остаткам снизилось с 91% до 87%).

Доля рублевых ФДО в активах банков–ведущих операторов рынка ГКО–ОФЗ на ММВБ выше, чем у среднестатистического российского банка (1,9% против 1,0% на начало декабря 2001 г. и 1,8% против 1,3% на начало декабря 2002 г.).

В 2002 г., в отличие от 2001 г., прослеживается тенденция к увеличению разрыва между динамикой рублевых ФДО в портфелях банков – наиболее активных операторов рынка ГКО–ОФЗ и среднего банка. В абсолютном выражении объем рублевых ФДО, принадлежащих банкам–ведущим операторам рынка ГКО–ОФЗ на ММВБ, увеличился с декабря 2001 г. по декабрь 2002 г. в текущих ценах на 21% (с 10,9 до 13,2 млрд руб.),

в то время как в целом по всем российским банкам (без учета Сбербанка и банков, находящихся под управлением АРКО) аналогичный показатель составил только 3% (рост с 32,7 до 33,7 млрд руб.).

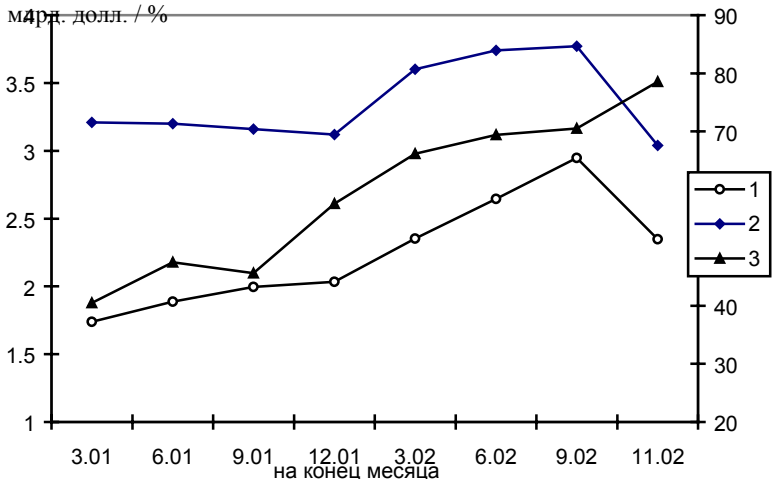
Средний размер активов банков – наиболее активных операторов рынка ГКО–ОФЗ на ММВБ на конец ноября 2002 г. более чем на порядок превышает среднее значение для российского банка (34,4 млрд руб. против 2 млрд руб.)

Хотя низкая активность на российском рынке ГКО-ОФЗ в последнее время связывается с низкой доходностью инвестиций в рублевые ФДО, сравнение показателей прибыльности банков–активных участников этого рынка со средними значениями по банковской системе в целом не подтверждает наличие этой связи. Во всяком случае банки–активные операторы секции рублевых государственных ценных бумаг на ММВБ за 11 месяцев 2002 г. оказались значительно прибыльнее по сравнению со среднестатистическим банком (отношение прибыли к активам на конец периода в годовом выражении составило 4,4% против 2,9%).

Сегмент федеральных долговых обязательств РФ, номинированных в иностранной валюте

Самые крупные портфели федеральных долговых обязательств РФ (ФДО), номинированных в иностранной валюте, принадлежат Сбербанку и Внешторгбанку. На их долю по данным на начало декабря 2002 г. приходилось 70% всех валютных ФДО, находящихся в портфелях российских банков. По сравнению с началом 2002 г. их доля снизилась на 3,2 п. п.

Чтобы оценить, в какой мере другие банки считают этот инструмент привлекательным для инвестирования, проследим динамику портфеля валютных федеральных долговых обязательств в 2001–2002 гг. в абсолютном выражении (в долларах США) и в процентах к активам по кварталам по состоянию на конец месяца. Как видно на *рис. 4*, до ноября 2002 г. совокупный портфель валютных ФДО расширялся параллельно росту цен на эти активы (в отсутствие инвестиционных индексов цен на ОВГВЗ и российские еврооблигации в качестве индикатора цен на валютные ФДО использованы цены на самый крупный по объему выпуск еврооблигаций – Fed-30, погашаемый в 2030 г.). Динамика относительной доли ФДО в активах носит более сложный характер и не имела в последние два года выраженной тенденции.



1 – ФДО в валюте, в млрд. долл. (левая ось).
2 – доля валютных ФДО в активах, в % (левая ось).
3 – цены на еврооблигации выпуска FED-30, в % (правая ось)

Рис. 4. Динамика портфеля валютных федеральных долговых обязательств российских банков (без учета Сбербанка и Внешторгбанка) в 2001–2002 гг.

Число банков, которые держат в своих портфелях ФДО в валюте, к началу декабря 2002 г. уменьшилось по сравнению с началом года с 237 до 208. Если принять во внимание, что лицензии на операции в рублях и иностранной валюте имеют более 1000 банков, то можно считать, что круг банков–операторов этого рынка довольно узок, и крайне благоприятная для инвесторов динамика цен в 2001–2002 гг. не привела к его значительному расширению.

В среднем по банкам, которые имеют валютные ФДО, их доля в активах составляет 9,2%. Банков с долей валютных ФДО в активах более 15% насчитывается всего 20. Рассмотрим подробнее выборку банков, которые занимают лидирующие позиции на сегменте валютных ФДО. Поскольку уровень концентрации на этом сегменте очень высокий за счет Сбербанка и Внешторгбанка, то из дальнейшего рассмотрения они будут исключены, чтобы их показатели не искажали средние значения по выборке. В результате исключения этих двух лидеров среднее значение отношения валютных ФДО к активам в выборке банков, имеющих этот вид активов, снижается до 49%.

В качестве критериев отбора банков, которые занимают лидирующие позиции на сегменте валютных ФДО, использованы следующие признаки:

- на начало декабря 2002 г. доля валютных ФДО в активах банка была выше средней по всем действующим банкам (без учета Сбербанка и Внешторгбанка),
- банк имел ненулевые остатки по данной позиции на начало и конец 2002 г. и при этом активно проводил операции с валютными государственными ценными бумагами на рынке, то есть показывал ненулевые обороты по этой позиции в декабре 2001 г. и в ноябре 2002 г.

Установленным критериям отбора удовлетворяет 51 банк. Полученная выборка также характеризуется высокой степенью концентрации ФДО. Так, половина всех валютных ФДО, принадлежащих банкам этой выборки, приходится на долю всего

4 банков. Доля 20 банков составляет уже 90% общего портфеля валютных ФДО банков полученной выборки.

Сравним некоторые финансовые показатели деятельности банков сформированной группы со средними показателями по действующим банкам без учета Сбербанка и Внешторгбанка. Прежде всего можно отметить, что наиболее активными операторами рынка валютных долговых обязательств являются крупные банки. Средние активы банка группы к началу декабря 2002 г. составляли 9,6 млрд руб. против 1,9 млрд руб. в среднем по банковскому сектору (см. *табл. 14*). Доля валютных ФДО в их активах составляла 11,2%, что в 3,7 раза больше, чем в среднем, но явно выраженной тенденции к росту этого показателя не наблюдалось, несмотря на рост котировок на этом сегменте рынка.

Цены на большинство выпусков ОВВЗ и еврооблигаций РФ в течение 11 месяцев прошлого года росли быстрее, чем объем ФДО в валюте в портфеле российских банков. Так, темп роста цен на ОВВЗ за 11 месяцев составлял от 9,2% до 39,5% в зависимости от выпуска, на еврооблигации РФ – от –2,7% до 39,2% в зависимости от выпуска.

В структуре обязательств банков группы активных операторов рынка валютных ФДО выделяется существенно более высокий, чем в среднем, удельный вес депозитов юридических лиц в иностранной валюте, но статистически значимой связи между долей валютных ФДО в активах и долей валютных депозитов юридических лиц в пассивах не наблюдается.

В группе банков–активных операторов рынка валютных государственных долговых обязательств средневзвешенный показатель отношения прибыли к активам за 11 месяцев 2002 г. составил 2,6% в годовом выражении, что несколько превышает средний показатель по всем действующим банкам, исключая Сбербанк и Внешторгбанк (2,4%).

Банки, отдающие предпочтение инвестированию в валютные ФДО, в целом выглядят менее капитализированными на фоне среднего российского банка (отношение балансового капитала к активам составляет у них 11,8% против среднего 18,5%), но эти показатели не вполне сопоставимы из-за очень большого разрыва по величине активов. При этом тенденция к снижению отношения балансового капитала к активам прослеживается у банков обеих групп. У выборки банков–активных операторов рынка валютных долговых обязательств в течение 11 месяцев 2002 г. темп роста активов опережал темп роста балансового капитала в 1,5 раза (32,3% против 21,3%). У среднего банка разрыв менее значительный – рост активов за аналогичный период составил 25,3%, а рост балансового капитала 22%.

Таблица 14

Некоторые показатели структуры баланса группы банков с долей валютных ФДО в активах выше среднего (в % к активам, на конец месяца, без учета Сбербанка и Внешторгбанка)

Показатели к активам (в %)	Группа сравнения*		Банки с долей валютных ФДО в активах выше среднего	
	12.01	11.02	12.01	11.02
Активы в валюте	40,8	38,7	51,7	49,6
Средства в банковском секторе	39,4	34,5	37,1	31,9
в т. ч. в валюте	19,0	15,3	20,5	14,7
Ссуды НБС	44,0	47,8	39,0	42,4
в т. ч. в валюте	16,3	18,6	17,3	20,4
Долговые обязательства и акции	6,5	8,9	15,4	18,8
в т. ч. в валюте	3,6	4,1	11,9	12,7
ФДО РФ	4,2	4,4	12,5	13,6
в т. ч. в валюте	3,1	3,0	11,1	11,2
Средства банков-нерезидентов	6,7	7,5	8,6	9,0
Счета нефинансового сектора	27,6	25,1	27,9	27,7
в т. ч. в валюте	5,1	5,6	6,6	6,6
Депозиты	21,5	21,9	27,5	28,2
в т. ч. в валюте	14,7	13,8	20,9	20,1
Депозиты юридических лиц	12,8	10,1	19,5	16,0
в т. ч. в валюте	9,3	6,7	15,5	13,2
Депозиты частных лиц	8,7	11,8	8,0	12,3
в т. ч. в валюте	5,5	7,2	5,5	6,9
Балансовый капитал	19,0	18,5	12,8	11,8
Прибыль	2,0	2,4	1,9	2,6
Справочно: Средний размер активов банков выборки, млрд руб.	1,5	1,9	7,2	9,6

* Действующие банки, исключая Сбербанк, Внешторгбанк и банки, санируемые АРКО.
Источник: рассчитано по базе данных фирмы СТИиК.

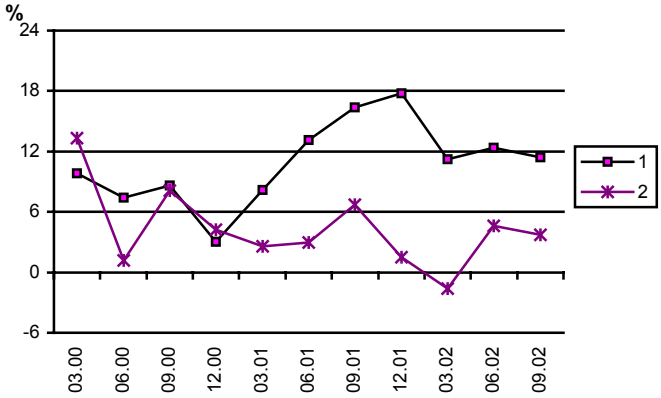
Динамика депозитов частных лиц

Динамика привлекаемых банками средств частных лиц[37] в 2002 г. позволяет говорить об определенном оживлении на этом сегменте рынка банковских услуг. Если после кризиса 1998 г. доля депозитов частных лиц в пассивах банков без учета Сбербанка упала почти в два раза, опустившись к концу 1999 г. до 5,6%, то к концу 2001 г. этот показатель повысился в среднем до 8,4%, а к октябрю 2002 г. до 10,9%. Если рассматривать только банки, которые привлекали депозиты частных лиц, то показатели составили бы, соответственно, 8,6 и 11,3% (см. *табл. 15*). В постоянных ценах за 9 месяцев 2002 г. сумма привлеченных банками депозитов частных лиц без учета Сбербанка увеличилась на 39% (что несколько меньше, чем за аналогичный период 2001 г., когда рост составил 42,4%). Как видно на *рис. 5*, увеличение депозитов частных лиц с конца 2000 г. обгоняет темп роста активов. Соответственно, банки постепенно восстанавливают докризисный уровень вкладов граждан в своих балансах.

На этом фоне объем депозитов частных лиц в Сбербанке за три квартала 2002 г. увеличился в постоянных ценах только на 18,7%. В итоге в течение прошлого года доля Сбербанка на этом сегменте рынка банковских услуг продолжала снижаться и составила к октябрю 2002 г. 69,8% против 73,5% на начало года (без учета средств на карточ-

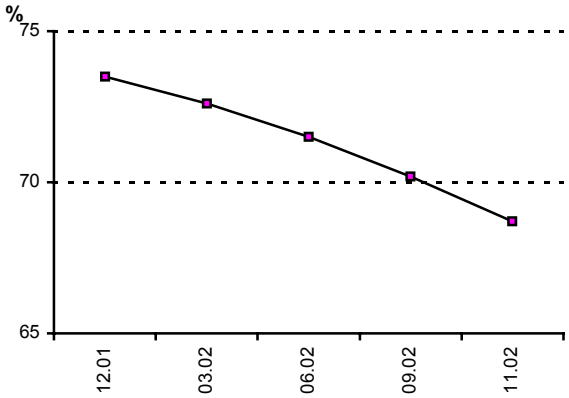
[37] Здесь и далее без учета банков, находящихся под управлением АРКО.

ных счетах). Процесс снижения протекал относительно равномерно (см. *рис. 6*), то есть осуществленное в августе Сбербанком фронтальное снижение ставок по рублевым и валютным вкладам не оказало заметного влияния на поведение вкладчиков. За пределами Сбербанка около 8% депозитов частных лиц приходится на долю «Альфа-банка», 5,6% рынка сконцентрировано у Банка Москвы, который за три квартала почти удвоил объем привлеченных депозитов частных лиц.



1 – депозиты частных лиц.
2 – активы.
Источник: рассчитано по базе данных фирмы СТИиК.

Рис. 5. Рост активов и депозитов частных лиц в постоянных ценах без учета Сбербанка (изменение за квартал, в %)



Источник: рассчитано по базе данных фирмы СТИиК.

Рис. 6. Доля Сбербанка в общей сумме депозитов частных лиц в 2002 г.

Депозиты частных лиц играют более значительную роль в балансах региональных банков (см. *табл. 15*). Доля депозитов частных лиц в пассивах этих банков в среднем два раза выше, чем у московских банков, и привлекают их более 90% региональных банков (в столице аналогичный показатель составляет только 83%). В то же время за счет концентрации банков в столице их доля в общей сумме депозитов частных лиц составляла на конец сентября 2002 г. 62,5%.

Таблица 15

Доля депозитов частных лиц в пассивах банков (в %)*

	Банки Москвы и Московской области				Региональные банки				Действующие банки без учета Сбербанка			
	01.00	01.01	01.02	10.02	01.00	01.01	01.02	10.02	01.00	01.01	01.02	10.02
Депозиты частных лиц	4,7	4,7	7,0	9,2	9,6	9,2	13,6	18,0	5,8	5,8	8,6	11,3
В т. ч. в валюте	3,7	3,7	5,4	7,2	4,2	3,8	5,6	7,4	3,8	3,7	5,5	7,3
В т. ч. в рублях	1,0	1,0	1,6	2,0	5,4	5,4	8,0	10,6	2,0	2,1	3,1	4,0
Справочно: Число банков, привлекавших депозиты частных лиц	*533*	*535*	*546*	*541*	*627*	*617*	*639*	*624*	*1160*	*1153*	*1175*	*1165*
Средняя величина активов, млрд руб.	*1,4*	*2,15*	*2,85*	*3,4*	*0,35*	*0,6*	*0,78*	*0,91*	*0,84*	*1,32*	*1,74*	*2,06*

* Значения на начало месяца по банкам, привлекающим депозиты частных лиц.
Источник: рассчитано по базе данных фирмы СТИиК.

За девять месяцев 2002 г. столичные банки увеличили общую сумму привлеченных депозитов частных лиц на 55% – с 110 до 169 млрд руб. Сумма депозитов частных лиц в региональных банках выросла на 52% (с 69 до 102 млрд руб.).

Заметно отличаются московские и региональные банки и по валютной структуре привлекаемых средств граждан. В московских банках устойчиво преобладают вклады в иностранной валюте: на их долю приходится около 80% депозитов частных лиц. У региональных банков соотношение долей валютных и рублевых депозитов находится в иной пропорции – на валютные депозиты приходится чуть более 40% привлеченных средств частных лиц. При этом, как видно из данных, приведенных в *табл. 16*, после сокращения в 2000 и 2001 гг. в 2002 г. наблюдалось некоторое повышение доли вкладов в иностранной валюте по сравнению с рублевыми депозитами в выборке без учета Сбербанка. В Сбербанке привлечение средств частных лиц в иностранной валюте продолжало обгонять увеличение вкладов в рублях.

Таблица 16

Валютная структура депозитов частных лиц

Депозиты частных лиц	Действующие банки без Сбербанка	Сбербанк	Действующие банки без Сбербанка	Сбербанк	Действующие банки без Сбербанка	Сбербанк	Действующие банки без Сбербанка	Сбербанк
	01.01.00		01.01.01		01.01.02		01.10.02	
В валюте	66,1	21,1	63,4	23,6	63,7	25,5	64,2	27,6
В рублях	33,9	78,9	36,6	76,4	36,3	74,5	35,8	72,4

Источник: рассчитано по базе данных фирмы СТИиК.

Если рассматривать временную структуру депозитов населения в 2002 г., то здесь заметны изменения, произошедшие за год (см. *табл. 17*). В 2002 году продолжилось увеличение доли срочных депозитов и, соответственно, снижение доли депозитов до востребования. Доля последних снизилась за три квартала с 23 до 19% по всем действующим банкам и с 33 до 29%, если исключить Сбербанк. Как видно из данных, приведенных в *табл. 17*, высокая доля депозитов до востребования в выборке обусловлена очень высокой долей рублевых депозитов до востребования в коммерческих банках.

Таблица 17

Временная структура депозитов частных лиц-резидентов* (%)

Депозиты частных лиц	Действующие банки с учетом Сбербанка				Действующие банки без учета Сбербанка			
	01.01.00	01.01.01	01.01.02	01.10.02	01.01.00	01.01.01	01.01.02	01.10.02
До востребования**	28,8	29,5	23,2	18,8	34,1	37,1	33,2	29,3
в т. ч. карточные счета	2,6	2,2	1,6	1,0	8,7	9,6	5,1	3,1
До 3 месяцев	8,9	6,3	4,8	3,7	14,8	9,8	7,6	5,4
От 3 до 6 месяцев	49,2	41,4	32,8	29,6	19,9	21,7	21,6	18,3
От 6 до 12 месяцев	8,1	11,4	14,7	17,6	17,0	21,6	27,3	32,5
Более года	5,0	11,4	24,5	32,8	14,2	9,8	10,3	14,5
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100
В валюте								
До востребования**	28,0	25,4	22,1	18,8	34,7	34,5	28,2	23,9
в т. ч. карточные счета	4,9	3,6	1,4	1,0	8,6	8,4	2,8	1,9
До 3 месяцев	7,9	4,6	4,0	2,7	15,8	9,7	8,0	5,3
От 3 до 6 месяцев	40,3	41,5	35,0	26,8	15,5	18,4	20,0	16,2
От 6 до 12 месяцев	16,0	20,0	24,4	27,8	19,1	26,5	32,6	38,3
Более года	7,8	8,5	14,5	23,8	14,9	10,9	11,2	16,3
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100
В рублях								
До востребования**	29,1	31,4	23,7	18,8	33,1	41,2	41,1	38,4
в т. ч. карточные счета	1,5	1,6	1,7	1,1	8,8	11,5	8,8	5,3
До 3 месяцев	9,4	7,2	5,3	4,3	13,0	9,9	7,1	5,4
От 3 до 6 месяцев	53,0	41,4	31,6	27,0	28,2	27,1	24,1	21,7
От 6 до 12 месяцев	4,7	7,3	9,4	11,4	12,8	13,8	19,0	22,9
Более года	3,8	12,7	30,0	38,5	12,9	8,0	8,8	11,6
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100

*Доля депозитов частных лиц - нерезидентов в общей сумме депозитов частных лиц в среднем менее 1%.

**К депозитам до востребования отнесены также остатки средств на карточных счетах.

Источник: рассчитано по базе данных фирмы СТИиК.

Как и в 2001 г., в 2002 г. срочные вклады в Сбербанке отличались более длительными сроками. У Сбербанка преобладают депозиты на срок более года. Под его влиянием во временной структуре депозитов агрегированного баланса действующих банков на этот срок также приходится самая высокая доля средств (32,8%). Если не включать в выборку Сбербанк, самым популярным сроком как по рублевым, так и по валютным депозитам остается срок 6–12 месяцев. Причем в Сбербанке этот срок также является преобладающим по вкладам граждан в иностранной валюте.

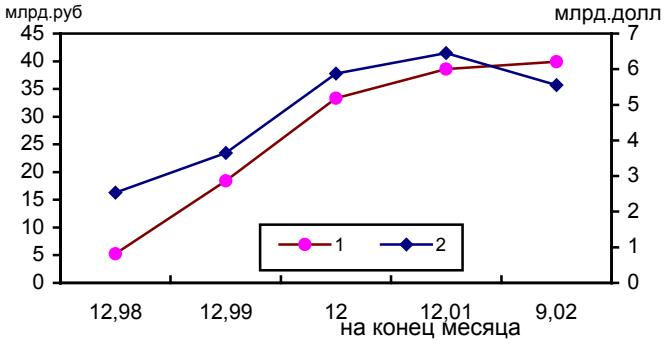
Депозиты предприятий и организаций

Общий объем рынка депозитов предприятий и организаций[38] в России в 2002 г. практически не изменился. После периода бурного роста в 1999–2000 гг. наступила стабилизация. Если на начало 2002 г. объем депозитов предприятий[39] в текущих ценах

[38] Депозиты предприятий и организаций (далее – депозиты предприятий) не включают депозиты органов власти и управления.

[39] Здесь и далее рассматриваются действующие банки без учета банков, находящихся под управлением АРКО.

составлял почти 270 млрд руб., то к концу III квартала – 262 млрд руб., то есть сократился за 9 месяцев на 3%.



1 – рублевые депозиты предприятий и организаций в постоянных ценах начала 1999 г. (левая ось).
2 – валютные депозиты предприятий и организаций, в млрд долл. (правая ось).

Рис. 7. Валютная и рублевая составляющие депозитов предприятий

Такая динамика депозитов предприятий привела к снижению их доли в пассивах с 9,4 до 7,6%, а в обязательствах банков – с 11,4% до 9,1%. Кроме размещения средств в виде депозитов, предприятия используют также депозитные сертификаты. Их общая сумма составляет менее 10% от суммы собственно срочных депозитов, поэтому из рассмотрения они исключены. Поскольку на вклады юридических лиц–нерезидентов приходится менее 10% общей суммы депозитов предприятий и организаций, то в дальнейшем будут рассматриваться только депозиты предприятий–резидентов.

Общая сумма депозитов предприятий–резидентов за III квартал прошлого года снизилась в текущих ценах на 2,6% (в постоянных ценах – на 11,8%). Такая динамика сложилась под влиянием двух противоположно направленных факторов – снижения суммы депозитов в выборке без учета Сбербанка на 4,1% и повышения на 19,3% суммы депозитов, привлекаемые Сбербанком.

Валютная структура депозитов предприятий

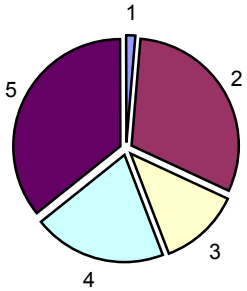
Основная масса размещенных предприятиями в банках срочных вкладов приходится на средства в иностранной валюте, хотя их доля с начала года уменьшилась с 69,3% до 64,7%, и именно под влиянием сокращения этого вида средств (см. *рис. 7*) уменьшилась общая сумма размещенных предприятиями депозитов. Что касается депозитов в рублях, то их общая сумма выросла за три квартала на 12%, и составила в текущих ценах 83,8 млрд руб.

Как и в 2001 г., в 2002 г. депозиты предприятий привлекали около двух третей действующих банков, в том числе в иностранной валюте – 253 банка по состоянию на 1 октября. Оба сегмента рынка – и рублевый, и валютный – являются относительно низкоконцентрированными, и соотношение сил на них довольно часто меняется. Суммарная доля трех лидеров на валютном сегменте по состоянию на конец III квартала 2002 г. не дотягивала до 50%, а доля лидера – Международного Московского Банка (ММБ) была в 2,5 раза выше доли банка, занявшего второе место (Сургутнефтегазбанка), хотя еще на начало года Сургутнефтегазбанк лидировал – на его долю приходилось 29% все привлеченных депозитов предприятий в иностранной валюте.

Уровень концентрации на рублевом сегменте, несмотря на его небольшие объемы, еще ниже. Суммарная доля трех лидеров на 1 октября 2002 г. составляла всего 19,3%, а на долю Сбербанка, занимавшего первое место, приходилось 9%.

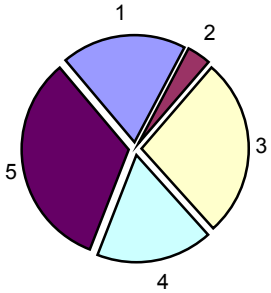
Структура депозитов по срокам привлечения средств

Временная структура депозитов предприятий–резидентов заметно отличается от аналогичной структуры депозитов частных лиц. Если вклады до востребования в общей сумме депозитов частных лиц занимают почти 19%, то в общей сумме депозитов предприятий–резидентов только 1,5% (см. *рис. 8* и *9*). Среди депозитов на срок до одного года предприятия предпочитают наиболее короткие – до трех месяцев, частные лица – на срок от трех до шести месяцев. При этом довольно близкую долю имеют депозиты на срок более года.



1 депозиты до востребования;
2 депозиты на срок до 3 месяцев;
3 депозиты на срок от 3 до 6 месяцев;
4 депозиты на срок от 6 до 12 месяцев;
5 депозиты на срок более 1 года.

Рис. 8. Временная структура депозитов предприятий–резидентов на 01.10.02 (с учетом Сбербанка)



1 депозиты до востребования;
2 депозиты на срок до 3 месяцев;
3 депозиты на срок от 3 до 6 месяцев;
4 депозиты на срок от 6 до 12 месяцев;
5 депозиты на срок более 1 года.

Рис. 9. Временная структура депозитов частных лиц–резидентов на 01.10.02 (с учетом Сбербанка)

В 2002 г. произошло некоторое перераспределение в структуре привлечения краткосрочных рублевых депозитов, размещаемых предприятиями на срок до года. Если по состоянию на начало года большая часть средств размещалась на срок до трех месяцев (см. *табл. 18*), то к концу III квартала 2002 г. заметно возрос удельный вес депозитов со сроками от 3 до 6 месяцев и от 6 месяцев до года (на 33–36%). Одновременно упала доля рублевых депозитов предприятий, привлеченных на срок до 3 месяцев. Доля этих депозитов в общем объеме размещенных предприятиями-резидентами депозитов у среднего российского банка к октябрю сократилась с 40 до 28%. Доля депозитов со сроком свыше 1 года выросла незначительно и в основном за счет депозитов со сроком свыше 3 лет.

Таблица 18

Временная структура депозитов предприятий в рублях

Срок	**Доля в общей сумме депозитов предприятий–резидентов в рублях, %**	
	01.02	**10.02**
До востребования	2,7	2,6
До 90 дней	40,2	28,1
От 91 до 180 дней	14,6	19,8
От 181 дня до 1 года	15,0	19,9
Свыше 1 года	27,5	29,6
В том числе более 3 лет	14,6	16,4
Справочно:		
Средний размер активов (в текущих ценах, в млрд руб.)	3,4	4,0
Количество банков	797	826

Источник: рассчитано по базе данных фирмы СТИиК.

Сдвиг в сторону более длительных сроков произошел в основном в результате изменения политики столичных банков. Как видно из *табл. 19*, доля депозитов на срок более года в рублях у региональных банков не претерпела в рассматриваемый период значительных изменений (35,1% на начало года и 36,2% – к концу III квартала), в то время как по московским банкам рост составил 4,3 п. п. Доля депозитов на срок до трех месяцев снизилась при одновременном увеличении доли средств, привлекаемых на срок от полугода до года. Если у региональных банков сокращение доли рублевых депозитов, привлеченных на срок до 3 месяцев, в общем объеме депозитов за три квартала составило в среднем 26%, то у среднего московского банка эта доля сократилась на 30% (с 51,4 до 35,7%). Доля рублевых депозитов предприятий–резидентов в обязательствах региональных банков более чем в два раза выше, чем в банках московского региона, хотя для обеих групп наблюдается тенденция к ее росту.

Во временной структуре валютных вкладов сокращение доли самых коротких депозитов – до 90 дней – сопровождалось разнонаправленными изменениями долей депозитов, привлекаемых на более длительные сроки (см. *табл. 20*). Доля депозитов на срок от 3 до 6 месяцев выросла на 2,5 п. п., но доля депозитов следующего срочного диапазона упала на 9,3 п. п. При этом доля депозитов, привлекаемых на срок более 1 года, практически удвоилась. Причиной этого стало резкое увеличение объема депозитов, привлекаемых на такой срок Международным Московским Банком. В течение 9 месяцев 2002 года их объем в пассивах ММБ возрос с 3 до 30 млрд руб. Если исклю-

чить этот банк из рассмотрения, то изменение доли этого вида депозитов в группе региональных банков составит только 2,4 п.п. Такая пестрая картина не позволяет говорить об однозначной тенденции к увеличению сроков, на которые привлекаются депозиты предприятий–резидентов в иностранной валюте.

Таблица 19

Временная структура депозитов предприятий в рублях в московских и региональных банках

Срок	Доля в общей сумме депозитов предприятий-резидентов в рублях, %			
	Банки Москвы и Московской области		Региональные банки	
	01.02	10.02	01.02	10.02
До востребования	3.8	3.7	1.0	1.1
До 90 дней	51.4	35.7	24.0	17.8
От 91 до 180 дней	11.1	16.2	18.2	22.2
От 181 дня до 1 года	10.0	16.4	21.7	22.7
Свыше 1 года	23.7	28.0	35.1	36.2
В том числе более 3 лет	16.3	18.6	14.2	16.7
Справочно:				
Средний размер активов (в текущих ценах, в млрд руб.)	4.43	5.01	1.03	1.16
Доля депозитов предприятий–резидентов в обязательствах	3.5	3.1	7.2	6.7
Количество банков	333	354	462	471

Источник: рассчитано по базе данных фирмы СТИиК.

Таблица 20

Временная структура депозитов предприятий в иностранной валюте

Срок	Доля в общей сумме депозитов предприятий-резидентов в валюте, %	
	01.02	10.02
До востребования	0.7	0.9
До 90 дней	43.3	31.6
От 91 до 180 дней	5.6	8.1
От 181 дня до 1 года	29.6	20.3
Свыше 1 года	20.8	39.0
В том числе более 3 лет	9.2	10.8
Справочно:		
Средний размер активов (в текущих ценах, в млрд руб.)	10.3	11.2
Количество банков	230	254

Источник: рассчитано по базе данных фирмы СТИиК.

Как и по рублевым депозитам предприятий–резидентов, по структуре валютных депозитов также наблюдаются различия между столичными и региональными банками.

Если у среднего регионального банка доля валютных депозитов, привлекаемых на срок до 3 месяцев, сократилась на 23%, то у московского банка наблюдался рост на 13%.

Однако такая динамика валютных депозитов на срок до 3 месяцев у региональных банков складывается под влиянием одного банка – Сургутнефтегазбанка, у которого

более 80% валютных депозитов предприятий привлечено на этот срок. При этом на долю данного банка приходится 59% общего объема привлеченных валютных депозитов предприятий–резидентов региональных банков. Если исключить этот банк из рассмотрения, ситуация будет несколько иной (см. *табл. 21*).

Если на начало года в долях привлекаемых депозитов предприятий–резидентов со сроком до 3 месяцев в обеих группах банков не наблюдалось существенной разницы, то в 2002 г. их доля в группе региональных банков росла более быстрыми темпами, чем у среднего московского банка. В итоге к концу III квартала прошлого года разрыв в долях депозитов, привлекаемых на срок до 3 месяцев, между средним московским и региональным банком составил 11,8 п.п. против 2,7 на начало года (см. *табл. 21*).

Аналогичная динамика оказалась характерной и для валютных депозитов на срок от 3 до 6 месяцев и свыше года. Доля валютных депозитов со сроком привлечения от 3 месяцев до полугода по группе московских банков в течение 2002 г. оставалась неизменной, в то время как у среднего регионального банка она увеличилась с 2,4% до 16%. Депозиты со сроком более 1 года у среднего московского банка увеличились в 1,5 раза, а у регионального – почти в 2,5 раза.

Значительное сокращение как у московских, так и у региональных банков в прошлом году коснулось доли валютных депозитов, привлекаемых на срок от полугода до года. Если на начало года доли привлекаемых депозитов предприятий–резидентов со сроком от 6 месяцев до 1 года в обеих группах банков примерно одинаковы, то к концу сентября 2002 г. они сократилась на 19,2 п. п. у среднего московского банка и 24.1 – у региональных банков.

Таблица 21

Временная структура депозитов предприятий в валюте в московских и региональных банках

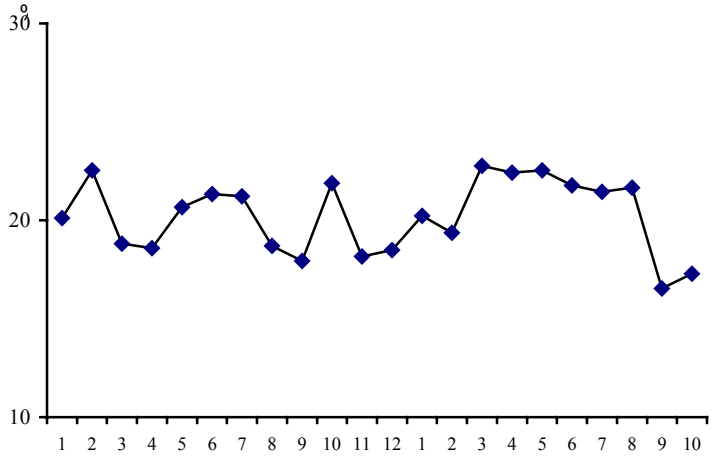
Срок	Доля в общей сумме депозитов предприятий-резидентов в валюте, %			
	Банки Москвы и Московской области		Региональные банки	
	01.02	10.02	01.02	10.02
До востребования	1.1	1.2	0.0	0.1
До 90 дней	20.7	23.4	19.5	35.2
От 91 до 180 дней	5.6	5.6	11.7	13.4
От 181 дня до 1 года	41.9	22.7	41.2	17.1
Свыше 1 года	30.7	47.1	27.6	34.2
В том числе более 3 лет	15.6	14.2	5.8	5.2
Справочно:				
Средний размер активов (в текущих ценах, в млрд руб.)	10.04	10.31	2.59	3.09
Доля депозитов предприятий-резидентов в обязательствах	9.2	9.0	5.7	4.4
Количество банков	127	147	100	104

Примечание: из группы региональных банков исключен Сургутнефтегазбанк.
Источник: рассчитано по базе данных фирмы СТИиК.

Эффективность операций банков

Сравнение показателя отношения прибыли к активам (ROA) за три квартала 2002 г. с аналогичным показателем за 2001 г. позволяет говорить о том, что банковская система работала эффективнее, чем годом раньше. В среднем по действующим банкам без учета Сбербанка и банков, находившихся под управлением АРКО, показатель ROA за три квартала 2002 г. составил 3,3%, в то время как за весь 2001 г. он достиг 2,9%[40]. Несколько выше, чем в 2001 г., оказался и валовой операционный доход (сумма чистого процентного и чистого непроцентного доходов) относительно величины активов (9,5% против 10,4% – см. *табл. 12*). Причем рост был достигнут за счет увеличения чистого процентного дохода (банкам удалось повысить процентную маржу с 4,9 до 5,2%), в то время как чистый непроцентный доход остался на уровне 2001 г. На увеличение чистого процентного дохода оказало влияние и более ускоренное снижение процентных расходов, чем снижение процентных доходов относительно активов. Если процентные доходы упали в 2002 г. на 0,9 п.п. (с 10,3 до 9,4%), то процентные расходы – на 1,2 п. п. (с 5,4 до 4,2%).

Ставки по кредитам юридических лиц в рублях на наиболее популярный срок – от полугода до года – на протяжении 2001–2002 гг. продолжали снижаться, хотя тенденция не носила устойчивого характера (*рис. 10*).



Источник: ЦБР.

Рис. 10. Доходность кредитов юридических лиц в рублях на срок от полугода до года с учетом реинвестирования в 2001–2002 гг. (%)

В 2002 г. проявилась тенденция к возрастанию эффективности операций банков с ценными бумагами. За три квартала 2002 г. наблюдался рост чистых доходов банков от операций с ценными бумагами (с 0,8% до 1,1%), в то время как в 2001 г. чистые доходы банков от операций с ценными бумагами по сравнению с 2000 г. снизились более чем вдвое (с 1,9 до 0,8%). Доля непроцентных доходов в валовом операционном доходе за 9 месяцев 2002 г. упала незначительно – с 46,8% в 2001 году до 45,3% к концу III квартала 2002 г.

[40] Здесь и далее относительные показатели доходности за период приведены к активам на начало периода.

Таблица 22

Доходы и расходы банков

Показатели (в % к активам)	2000	2001	III кв. 2002
Валовой операционный доход	10.4	9.2	9.5
Чистый процентный доход	3.3	4.9	5.2
Процентные доходы	11.9	10.3	9.4
Процентные расходы	8.6	5.4	4.2
Чистый непроцентный доход	7.1	4.3	4.3
Комиссионный доход	2.8	2.0	1.6
по операциям на финансовых рынках	2.7	1.5	1.7
с иностранной валютой	0.6	0.6	0.5
с драгоценными металлами	0.1	0.1	0.1
по срочным операциям с валютой и с депозитивами	0.0	0.1	0.0
с ценными бумагами	1.9	0.8	1.1
от переоценки средств в валюте и ценных бумаг	1.0	0.6	0.6
от переоценки средств в валюте	0.2	0.3	0.4
от переоценки ценных бумаг	0.8	0.3	0.2
по лизингу	-0.1	-0.1	-0.1
прочие операционные доходы	0.9	0.3	0.5
административные расходы	5.7	4.9	4.8
на оплату персонала, включая взносы на социальное страхование	1.9	2.3	2.3
амортизационные отчисления	0.3	0.2	0.2
арендная плата	0.5	0.4	0.4
налоги, относимые на расходы	1.1	0.5	0.5
чистый операционный доход	4.7	4.3	4.8
(-) изменение резервов	2.6	1.6	1.8
чистый результат от нерегулярных операций	0.3	0.2	0.4
Прибыль до налогообложения	2.4	2.9	3.3
Прибыль до налогообложения к балансовому капиталу	10.7	13.9	16.8

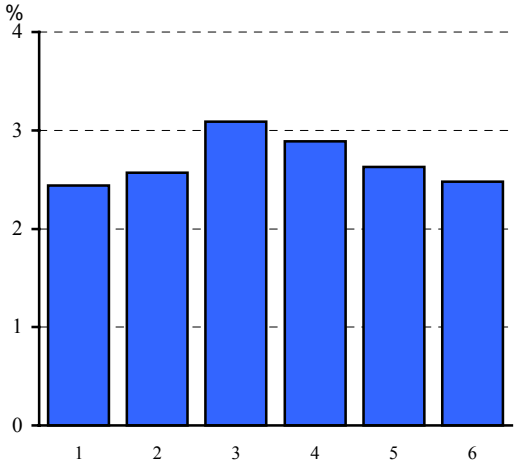
Примечание: рассчитано по данным действующих на соответствующую дату банков без учета Сбербанка и банков, санируемых АРКО.
Источник: рассчитано по базе данных фирмы СТИиК.

Таким образом, доходность финансовых операций банков за три квартала 2002 г. оказалась немного выше, чем в 2001 г., но ниже, чем в 2000 г. В 2002 г. сохранилась тенденция снижения административных расходов банков относительно активов, хоть и не столь существенно, как в 2001 г. Если в 2001 г. они снизились с 5,7% до 4,9% к активам, то по данным за 9 месяцев 2002 г. снижение произошло всего на 0,1 п.п. (4,8%). Основным фактором, оказавшим влияние на динамику показателя административно-хозяйственных расходов, стало изменение ситуации с налогами, относимыми на расходы. Если в 2000 г. сумма, уплаченная банками по этим видам налогов, составила 1,1%, то в 2002 г. – только 0,5%. Снизились и другие виды административных расходов за исключением расходов на оплату персонала, выросших почти на четверть. На оплату труда своих сотрудников банки позволили себе потратить в 2001 и 2002 гг. 2,3% от активов по сравнению с 1,9% в 2000 г.

Впервые за предыдущие годы в прошедшем году произошло увеличение чистого операционного дохода, хотя и крайне незначительное (с 4,7 до 4,8%). При этом банки

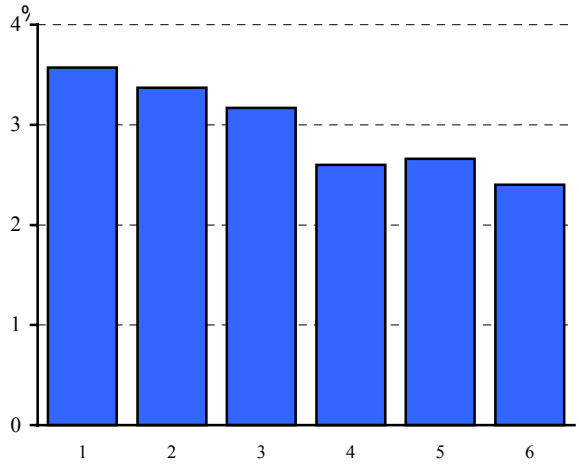
больше средств потратили на создание резервов. По итогам 9 месяцев 2002 г. их изменение составило 1,8% от активов, в то время как в 2001 г. – 1,6%. Чистый результат от нерегулярных операций за три квартала прошлого года также вырос по отношению к активам в два раза. В итоге показатель ROA оказался за 9 месяцев 2002 г. на 16% выше, чем за весь 2001 г. Отношение прибыли до налогообложения к балансовому капиталу за 2002 г. также увеличилось и составило 16,8%, хотя темпы роста по сравнению с 2001 г. сократились.

Как видно на *рис. 12*, результаты деятельности банков в 2002 г. не сильно дифференцируются в зависимости от размера активов, в то время как в период острой фазы кризиса 1998 г. различия были весьма существенными – крупнейшие банки несли убытки, а банки за пределами первой полусотни довольно быстро адаптировались к новым условиям функционирования. При этом по сравнению с 2001 г. заметно увеличение отношения прибыли к активам у первых двух групп банков.



Группы по размеру активов на 1.01.2002:
1 – банки, занимавшие места с 1 по 10;
2 – банки, занимавшие места с 11 по 50;
3 – банки, занимавшие места с 51 по 100;
4 – банки, занимавшие места с 101 по 200;
5 – банки, занимавшие места с 201 по 500;
6 – банки, занимавшие места с 501 по 1304.
Примечание: из 1304 банков в расчет вошли данные по 1281, поскольку ряд банков еще не начали операции к концу 2000 года и данные об их активах на эту дату отсутствуют. Кроме того, из состава 3-й группы был исключен банк «Империал», поскольку показанный им по итогам года ROA искажает групповой показатель почти в 2 раза (показанная им в IV квартале прибыль на фоне чистых операционных убытков связана с восстановлением резервов).
Источник: рассчитано по базе данных фирмы СТИиК.

Рис. 11. ROA за 2001 г. по группам в зависимости от размера активов (без учета Сбербанка и банков, санируемых АРКО)



Группы по размеру активов на 1.10.2002:
1 – банки, занимавшие места с 1 по 10;
2 – банки, занимавшие места с 11 по 50;
3 – банки, занимавшие места с 51 по 100;
4 – банки, занимавшие места с 101 по 200;
5 – банки, занимавшие места с 201 по 500;
6 – банки, занимавшие места с 501 по 1292.
Источник: рассчитано по базе данных фирмы СТИиК.

Рис. 12. ROA за III квартала 2002 г. по группам в зависимости от размера активов (без учета Сбербанка и банков, санируемых АРКО)

4.7. Рынок жилья России на рубеже 2002–2003 гг.[41]

Общая ситуация на рынке жилья и его динамика в 2001–2002 гг.

В предыдущем анализе данного сегмента российской экономики[42] содержался вывод о том, что, пройдя стадии падения и депрессивной стабилизации, рынок жилья вошел в стадию устойчивого роста, окончание которой ожидалось в 2002 г.

[41] В настоящем разделе использованы данные мониторинга рынка жилья, который проводился группой сертифицированных Российской гильдией риэлторов (РГР) аналитиков рынка недвижимости, а также аналитиков, готовящихся к сертификации. Последние представляют следующие организации: Агентство экспертизы инвестиционных проектов (АЭКСИП) Промышленно-страховую компанию (ПСК), РАН САВА, Компанию РМЛС, Агентство «Контакт-Недвижимость», «Миэль-Недвижимость», НИЦА, отдел маркетинга Департамента инвестиционных программ строительства правительства города (все – Москва), Информационно-издательскую группу «Бюллетень недвижимости», Корпорацию «Петербургская недвижимость», агентство недвижимости ИТАКА (все – Санкт-Петербург), Риэлторский информационный центр Уральской палаты недвижимости (Екатеринбург), Агентство «Восточно-Сибирская правда» (Иркутск), «Интернет-лаборатория» (Нижний Новгород), Агентство недвижимости «Акрополь», «Континент-Сибирь» (все – Новосибирск), Пермскую Лигу риэлторов и оценщиков, ОАО «Камская долина», Корпорацию «Перспектива» (все - Пермь), Агентство ТИТАН (Тверь), ЗАО «Центр недвижимости» (Ульяновск).

[42] См.: Российская экономика в 2001 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 23. М.: ИЭПП, 2001. Т. 2. С. 169–189.

В декабре 2002 г. были подведены итоги мониторинга рынка жилья в 9 городах России и Московской области. Данные на конец прошлого года показали, что средняя удельная цена предложения квартир (в долларовом эквиваленте) выросла за 2002 г. во всех городах выборки.

Ниже *в табл. 23* приведен уровень цен на конец 2000 г., 2001 г. и 2002 г., номинальный прирост долларовых цен за 2001 г., первое полугодие 2002 г. и 2002 г. в целом, реальный годовой прирост в эти годы. Реальный прирост цен предложения жилья (индекс IGS)[43] предполагает исключение влияния инфляции рубля и доллара. Инфляция рубля, по данным Госкомстата, составила в 2001 г. 18,6% и в 2002 г. 15,1%, а рассчитанная инфляция доллара в России (относительно потребительской корзины), соответственно 10% и 8,8%. В *табл. 23* содержатся также средневзвешенные показатели для группы городов, являющихся центрами субъектов РФ (далее – региональные центры), за исключением Москвы, Санкт-Петербурга. Взвешивание производилось по доле населения города в общей численности населения группы.

Таблица 23

Динамика среднего уровня цены предложения жилья в 2000–2002 гг. (в долларовом эквиваленте)

Город	Средние удельные цены предложения жилья, $/ кв. м				Индексы номинальной стоимости жилья			Годовые индексы реальной стоимости жилья (IGS)	
	дек. 2000	дек. 2001	июнь 2002	дек. 2002	дек. 2001/ дек. 2000	июнь 2002/ дек. 2001	дек. 2002/ дек. 2001	2001	2002
Москва*	720	940	977	1096	1,31	1,04	1,17	1,18	1,07
Санкт-Петербург	370	490	558	641	1,32	1,14	1,31	1,20	1,20
Московская область**	352	471	515	602	1,34	1,09	1,28	1,21	1,18
Региональные центры (в целом)	***270***	***379,7#/ 378,4***	***399***	***411***	***1,41#***	***1,05***	***1,09***	***1,28#***	***1,00***
Екатеринбург	336	484	510	518	1,44	1,05	1,07	1,31	0,98
Новосибирск	263	470	467	470	1,79	0,99	1,00	1,62	0,92
Иркутск	…	365	412	422	…	1,13	1,16	…	1,06
Пермь	287	390	371	394	1,36	0,95	1,01	1,235	0,93
Н. Новгород	280	301	354	365	1,075	1,18	1,21	0,98	1,11
Тверь	203	260	307	311	1,28	1,18	1,20	1,16	1,10
Ульяновск	158	216	229	260	1,37	1,06	1,20	1,24	1,11

Примечание:
*расчеты по данным компаний РМЛС, «Миэль-Недвижимость», «Контакт»-Недвижимость;
**рассчитывались как средневзвешенные по данным 47 городов. Взвешивание производилось по доле объектов данного города в суммарном объеме предложения;
- средневзвешенная величина за декабрь 2001 г. без учета Иркутска, использовалась при расчете соответствующих индексов стоимости жилья по группе региональных центров в декабре 2001 г. по отношению к декабрю 2000 г., поскольку данные по этому городу за декабрь 2000 г. отсутствуют (в целях обеспечения сопоставимости).

Из представленных в *табл. 23* данных видно, что наибольшим прирост номинальных долларовых цен в 2002 г. был в Санкт-Петербурге (31%) и городах Подмосковья (28%). Примерно на 20% выросли цены в Нижнем Новгороде, Твери и Ульяновске.

[43] Расчет индекса IGS производится по следующей формуле: IGS=Iцр/Iир=Iцд/Iид, где Iцр – индекс цены на жилье в рублях, Iир – индекс потребительских цен, Iцд – индекс цены жилья в долларах, Iид = Iир/ Iдрд – индекс инфляции доллара в России (относительно динамики потребительских цен), Iдрд – индекс девальвации рубля относительно доллара.

Фактически на прежнем уровне остались они в Перми и Новосибирске, тогда как в 2001 г. именно Новосибирск был лидером динамики цен на жилье (79%), в Перми этот показатель в 2001 г. вырос также весьма значительно. В большинстве городов выборки величина прироста цен (в долларовом выражении) за 2001 г. составила более 30%, лишь в Нижнем Новгороде темпы роста измерялись однозначной величиной (7,5%).

Реальная стоимость жилья с учетом корректировки на уровень инфляции рубля и доллара в 2002 г. наиболее значительно выросла в Санкт-Петербурге (на 20%), Московской области (на 18%), существенно меньшим был этот прирост в Москве (7%). По группе региональных центров в целом она осталась прежней, хотя в Екатеринбурге, Перми и Новосибирске жилье относительно подешевело на 2–8%, а в Иркутске, Твери, Нижнем Новгороде, Ульяновске подорожало на 6–11%.

В 2001–2002 гг. в отличие от ряда предыдущих лет изменились закономерности рынка жилья. Потерял свое значение фактор различий в динамике на рынках между группами городов с различной (рублевой и долларовой) номинацией цен, появились факторы темпов восстановления после кризиса 1998 г., и нормального платежеспособного спроса. Однако данные *табл. 23* и графиков, приведенных ниже, показывают, что прошлогодние прогнозы ситуации на рынке жилья в России оправдались далеко не в полной мере.

В первом полугодии 2002 г. динамика цен на жилье в целом носила ожидаемый характер: произошел переход от устойчивого роста в 2000–2001 гг. к рецессии и стабилизации. Лишь в Нижнем Новгороде, Иркутске и Твери, ранее задержавшихся с восстановлением уровня цен после кризиса. В этих городах прирост цен за январь-июнь 2002 г. составил 13–18%, в Москве, Московской области, Екатеринбурге, Ульяновске – от 4 до 9%. В Новосибирске они упали на 1%, в Перми – на 5%. Отдельно необходимо отметить Санкт-Петербург, где прирост составил 14%, и при этом, в отличие от всех остальных городов, темпы роста цен имели не затухающий, а постоянный характер.

Динамика цен во втором полугодии 2002 г. подтвердила прогнозные оценки, сделанные в отношении группы городов, являющихся региональными центрами, чего нельзя сказать о Санкт-Петербурге и Москве, где во второй половине года стал наблюдаться неожиданный рост. Уже по итогам девяти месяцев можно было сделать вывод о том, что наметилось расхождение тенденций в динамике цен на рынке различных городов. Все города выборки разделились на три группы:

- региональные центры, где стабилизация закрепилась;
- Санкт-Петербург, где продолжился рост цен;
- Москва и Московская область, где во втором полугодии снова началось повышение цен.

Состояние рынков жилья в группах и в отдельных городах

Охарактеризуем ситуацию в каждой из вышеуказанных групп.

В рамках группы городов, являющихся **региональными центрами**, реализовывались различные сценарии закрепления тенденции к стабилизации (см. *рис. 13*).

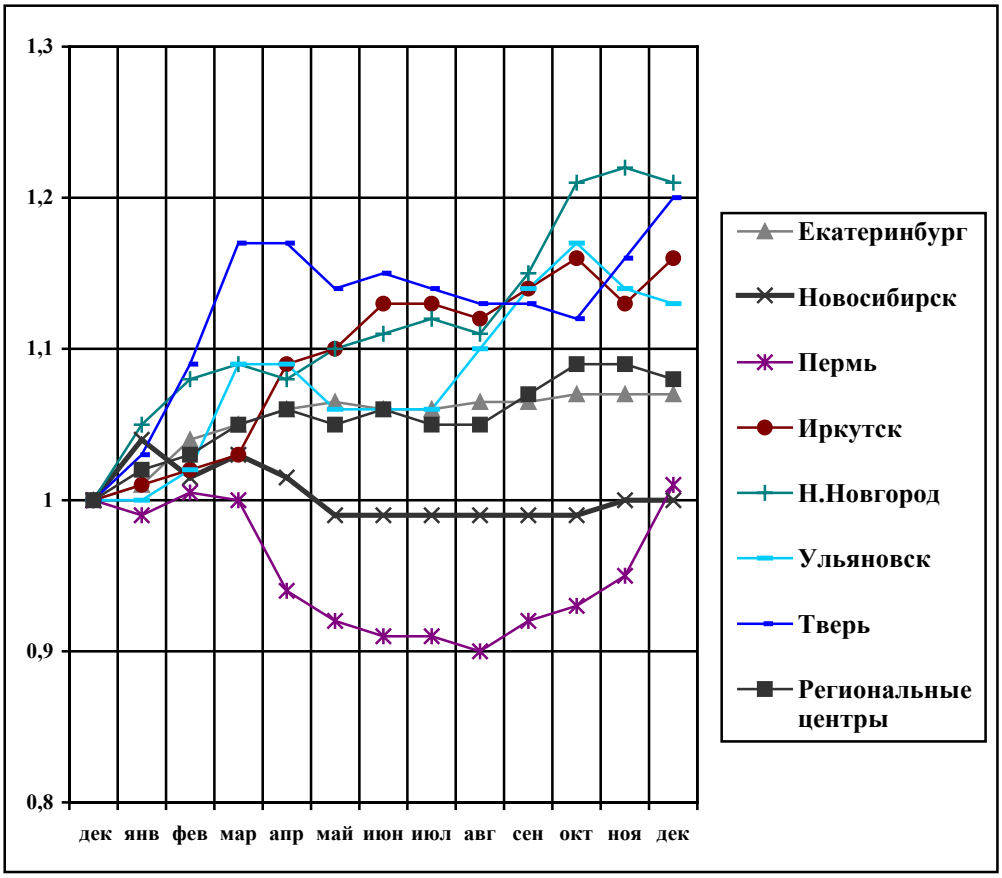


Рис. 13. Индексы роста цен предложения жилья в городах России, являющихся региональными центрами, в 2002 г.

В Перми, Новосибирске, Ульяновске, где рост цен в 2001 г. шел самыми большими темпами, стабилизация в 2002 г., как и ожидалось, была достигнута по сценарию «с перебегом»: зимой цены предложения еще некоторое время росли, весной-летом несколько снизились, осенью отмечено небольшое сезонное повышение цен. В целом за год они выросли лишь в Ульяновске (на 20%). Заметно снизилась и активность на рынке. Так, в Новосибирске среднемесячный объем сделок купли-продажи жилья, зарегистрированный Управлением юстиции по Новосибирской области, уменьшился по сравнению с 2001 г. на 17%, по сравнению с 2000 г. – на 22%.

Впервые за последние годы не наблюдалось осенней активизации на рынке жилья Екатеринбурга. Традиционно она приводила к снижению объема предложения и ускорению роста цен. В течение всей осени количество квартир, предложенных к продаже, увеличивалось, что не совсем обычно для этого времени года. Причина такой ситуации в снижении спроса. Значительная часть потенциальных покупателей из-за стремительного роста цен была вынуждена отложить решение жилищного вопроса. Стабильным остается время с момента выставления квартиры до снятия ее с продажи, что свидетельствует о низкой активности рынка. Предпосылок для активизации рынка в ближайшее время пока не наблюдается.

В Нижнем Новгороде, Твери, Иркутске, где в прошлом году рынок задержался с ростом цен и возвратом к докризисному уровню, переход к стабилизации осуществился

по сценарию «с доползанием» (асимптотически): цены предложения продолжали расти зимой–весной с постепенным замедлением и переходом к стабильному уровню, с некоторым осенним подъемом (общий прирост от 16 до 21%).

В среднем по группе городов, являющихся региональными центрами, прирост номинальных долларовых цен в 2001 г. составил 41%, в 2002 г. – 9%.

Принципиально иная картина наблюдалась в **Санкт-Петербурге** (см. *рис. 14*).

От нижней точки посткризисного периода (май–июнь 2000 г.) подъем цен в Москве и Санкт-Петербурге шел практически синхронно до конца 2001 г. В прошедшем году в Санкт-Петербурге рост цен предложения продолжался без перерыва. Прирост по сравнению с декабрем 2001 г. составил 31%. Санкт-Петербург стал единственным городом (среди городов, в которых проводится мониторинг рынка жилья), в котором уровень цен предложения жилья превысил докризисный.

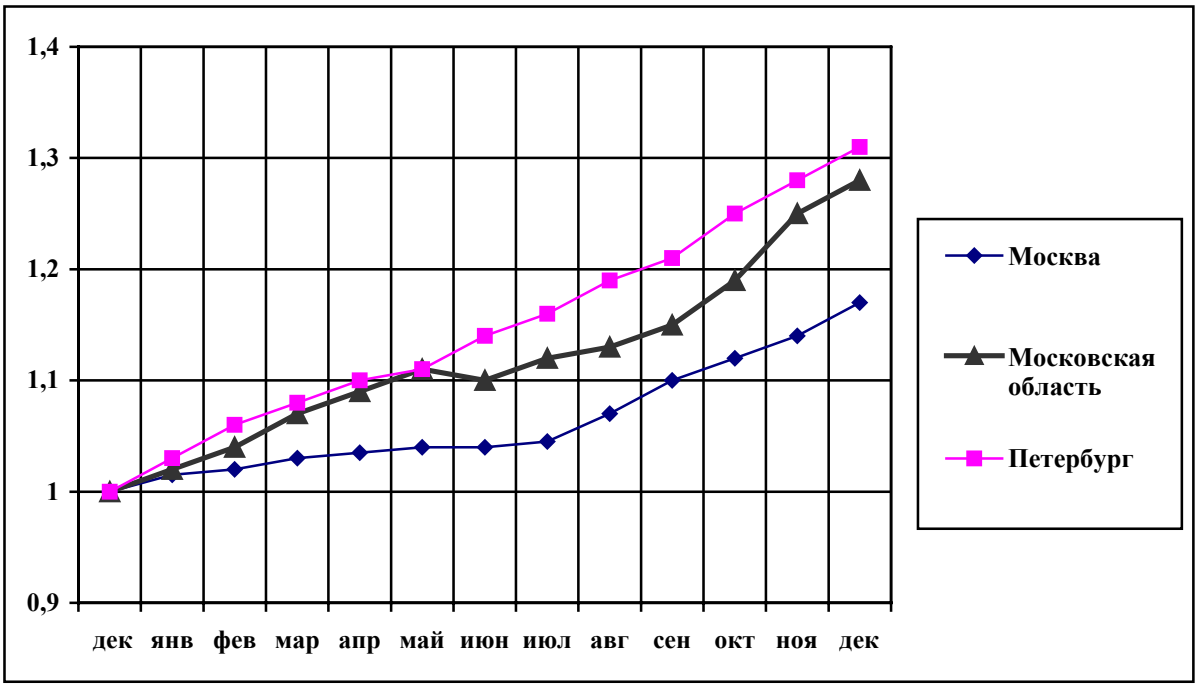


Рис. 14. Индексы роста цен предложения жилья в Москве, Московской области и Санкт-Петербурге в 2002 г.

Есть все основания считать, что такое развитие ситуации в северной столице связано с приближающимся трехсотлетием города. Юбилей северной столицы, а также внимание к ней высшего политического руководства страны, сделавшего город местом ряда международных встреч на высшем уровне и влиятельных форумов по различной проблематике, способствовали активизации туризма и более частому посещению города представителями политической и деловой элиты. Возможность заработать на удовлетворении возросшего спроса на товары и услуги вызвала приток торгового капитала, прежде всего иностранных и московских компаний, занимающихся сетевой розничной торговлей (супермаркеты). В результате возник ажиотажный спрос на рынке аренды торговых помещений и офисов, который в дальнейшем распространился на инвестиционные проекты на рынках коммерческой недвижимости и жилья, где повышение цен продолжается за пределами ожидаемого.

При этом рост цен происходил в основном в центральном районе, где снова началось активное расселение коммуналок в зданиях жилищного фонда дореволюционной постройки. Основные покупатели – представительства московских и зарубежных фирм. В других районах, где расположено преимущественно современное типовое жилье, повышение цен было минимальным.

После завершения юбилейных торжеств, выборов губернатора можно ожидать сокращения потока инвестиций в северную столицу и не только стабилизацию, но и падение цен на жилье.

В **Москве** стабилизация была достигнута к лету по сценарию «с доползанием» (постепенное прекращение роста цен предложения). Падения не произошло, и уже в августе начался подъем цен предложения. Прирост за год составил 17% (см. *рис. 15*). Одновременно увеличились месячные объемы продаж квартир.

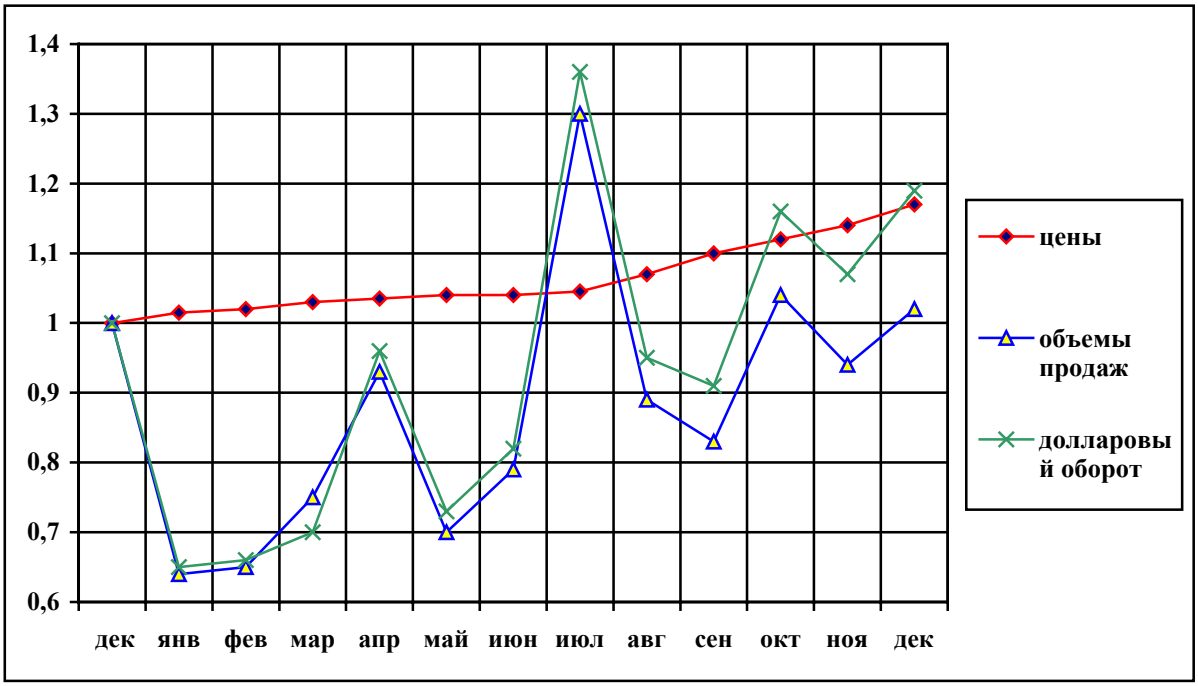


Рис. 15. Номинальные индексы рынка жилья Москвы в 2002 г.

Аналогично развивался рынок жилья в **Московской области** (хотя и с обычной задержкой по отношению к Москве на полгода): прирост номинальных долларовых цен за год составил 28% (см. *рис. 16*). Выросла и активность на жилищном рынке подмосковных городов.

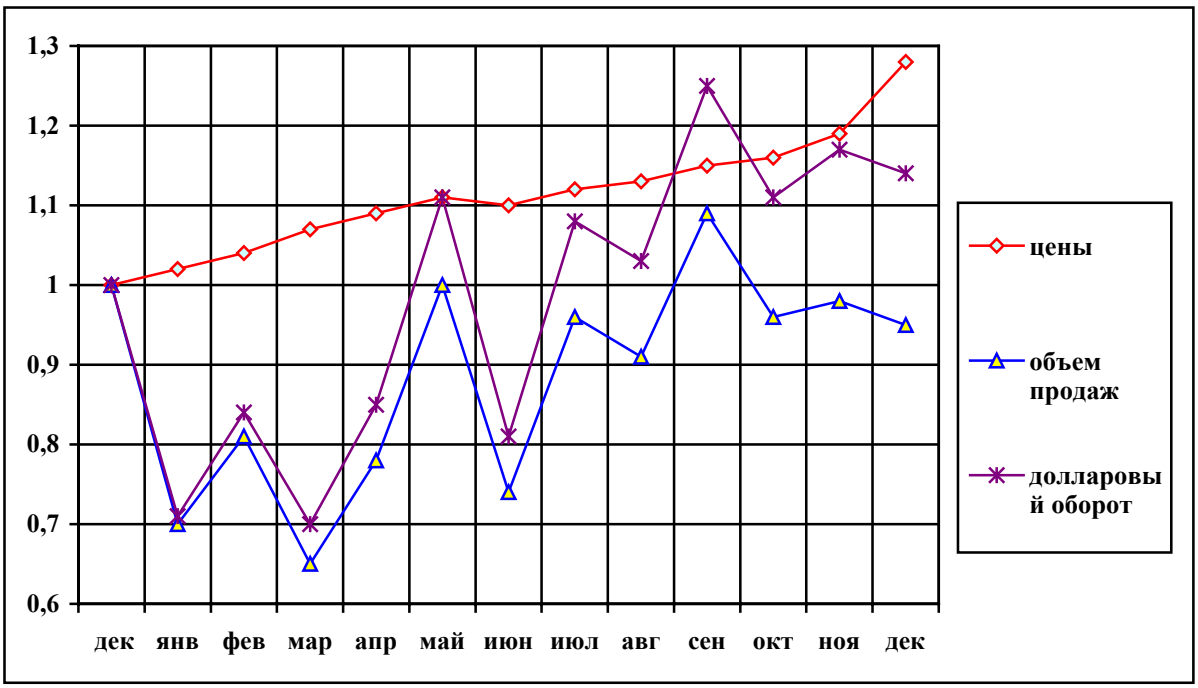


Рис. 16. Номинальные индексы рынка жилья Московской области в 2002 г.

Существуют различные мнения относительно причин нового повышения цен в Москве и Московской области.

Одна точка зрения связывает осенний рост цен с недостаточным объемом предложения жилья на вторичном рынке, связанным с ускоренным уходом квартир с рынка после весенне-летней стабилизации цен. Действительно по данным агентства «Миэль» объем предложения жилья в целом по Москве в апреле 2002 г. заметно сократился и на протяжении всех последующих месяцев не превысил майский уровень. При этом с мая 2002 г. практически непрерывно росла доля квартир, снятых с рынка, по отношению к числу предложений.

Понятно, что объем предложения жилья на рынке зависит от двух факторов: от готовности продавцов выставлять объекты на продажу в данных условиях рынка и от объема продаж, т. е. от темпов «вымывания» предложения. Можно предположить, что достаточно резкий переход от высоких темпов роста цен на рынке в 2001 г. к их снижению вплоть до стабилизации в первом полугодии 2002 г. снизил активность продавцов, и поступление объектов на рынок уменьшилось.

Одновременно, как было показано выше, увеличились месячные объемы продажи квартир в Москве и городах Подмосковья.

По данным Москомрегистрации, динамика объема зарегистрированных сделок купли-продажи жилья в Москве отличалась от предыдущих лет. Характерное для января снижение объема сделок (на этот раз – почти на 40%) сменилось обычным повышением, но в июле этот показатель побил декабрьский рекорд (на 30%), а в конце года, наоборот, вернулся на уровень прошлого декабря.

В целом за 2002 г. объем зарегистрированных сделок купли-продажи составил 76 тыс. квартир, превысив уровень предыдущего года на 9% и уровень 2000 г. – на 34%. При этом доля сделок, которые приходятся на второе полугодие, составила в 2002 г. 57%.

Однако эти данные должны быть подвергнуты корректировке. Дело в том, что, начиная с 2000 г., в соответствии с новым «Законом о регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ (в новой редакции от 5 марта 2001 г.)[44]. Министерство юстиции РФ добивается изменения порядка регистрации приобретения квартир в новостройках – перехода от «переуступки прав требования» от застройщика к покупателю[45] к нормальной практике регистрации прав собственности застройщика на введенные в строй дома и регистрации сделки купли-продажи между застройщиком и покупателем подобно тому, как это происходит в рамках вторичного рынка жилья. При этом происходит смешение объемов купли-продажи на вторичном и первичном рынке.

На практике порядок регистрации меняется медленно. Продажа большей части построенных в новостройках квартир по-прежнему оформлялась по процедуре «переуступки прав требования». Реально, по оценкам экспертов, занимающихся реализаций квартир на первичном рынке, только от 1/4 до 1/3 квартир оформлялись в 2002 г. в качестве сделок купли-продажи, то есть застройщики на основании инвестиционного контракта с городом оформляют право собственности на себя, а потом продают квартиру частному лицу, и это регистрируется в разделе «сделок».

Тем не менее эта относительно небольшая доля сделок купли-продажи, составлявшая в абсолютном исчислении 7–10 тыс. квартир в 2002 г. и 3–5 тыс. в 2001 г., не должна учитываться в официальной статистике, если мы хотим получить динамику объема сделок только на вторичном рынке и исключить повторный счет.

Ниже показана динамика объемов сделок купли-продажи квартир на вторичном рынке жилья Москвы в 1994–2002 гг. (см. *табл. 24*).

Таблица 24

Ежегодный объем продаж квартир на вторичном рынке Москвы

Год	Тыс. шт.	В % к предыдущему году	В % к 1997 г. (1997 г. = 100%)
1994	70,817		83,6
1995	79,664	112,5	94,0
1996	71,068	89,2	83,9
1997	***84,748***	***119,2***	***100,0***
1998	77,526	91,5	91,5
1999	76,093	98,2	89,8
2000	63,726	83,7	75,2
2001*	67,0	105,1	79,1
2002*	68,0	101,5	80,2

*Данные за 2001–2002 гг. рассчитаны с учетом исключения повторного счета, вызванного смешением сделок вторичного и первичного рынков вследствие перехода оформления продажи нового жилья от процедуры «переуступки прав требования» от застройщика к покупателю к практике регистрации прав собственности застройщика на введенные в строй дома и последующей регистрации сделки купли-продажи между застройщиком и покупателем.

[44] В Москве закон стал применяться с начала 2000 г.

[45] Процедура «переуступки прав требования» предусматривает подписание застройщиком-инвестором Договора о переуступке права требования на квартиру с покупателем, который обращается в Москомрегистрацию и получает право собственности на квартиру. Договор регистрируется в разделе «регистрация возникших прав», а не в разделе «сделки купли-продажи».

Из данных *табл. 24* видно, что активность на вторичном рынке жилья Москвы в 2001–2002 гг. стала расти, но еще не достигла уровня предкризисного 1997 г., когда она была максимальной за весь период 1994–2002 гг.

Динамика активности на рынке жилья Московской области была следующей: если в 2000 г. было зарегистрировано 44414 сделок купли-продажи квартир, то в 2001 г. – 47903 (прирост на 11,4%), а в 2002 г. – 49471 (рост на 3,3%), из которых 56% было совершено во втором полугодии.

Таким образом, повышение ежемесячного объема продаж в течение года могло явиться одной из причин сокращения объема предложения жилья на рынке и соответствующего повышения цен. Вместе с тем, этот процесс должен иметь основание в виде роста спроса на жилье. Эксперты отмечают, что с июля такой рост действительно происходил и продолжается до января 2003 г. включительно. Его отметили аналитики и риэлторы не только Москвы, но и Санкт-Петербурга, Новосибирска, Владивостока, Воронежа. Закономерно встает вопрос о его причинах.

Взаимосвязь макроэкономических параметров и цен на жилье в столице в 2002 г. и возможность прогноза цен на 2003 г.

Важной причиной повышения спроса на жилье в столице следует считать то, что впервые за последние годы сократились темпы прироста розничного товарооборота. По данным Госкомстата РФ по итогам 3 кварталов 2002 г. этот показатель для Москвы составил всего 3,5% против 7,6% за аналогичный период в 2001 г. При этом продолжался рост реальных доходов населения. Все это, в свою очередь, давит на рынок, способствуя росту цен.

В качестве другой причины январского ажиотажа покупателей на рынке недвижимости называют попытку «бегства от доллара» по причине боязни обесценения американской валюты вследствие ситуации вокруг Ирака, состояния американской экономики, укрепления евро. Отсутствие ясности перспектив может подталкивать владельцев долларовых активов вложить их в более стабильную недвижимость.

Хорошо известно, что макроэкономическая ситуация в России во многом определяется ценами на нефть на мировом рынке. После 11 сентября 2001 г. цены на российскую нефть упали на мировом рынке до 18,8 $/баррель, и темпы экономического роста тоже сразу сократились до 2,5%.

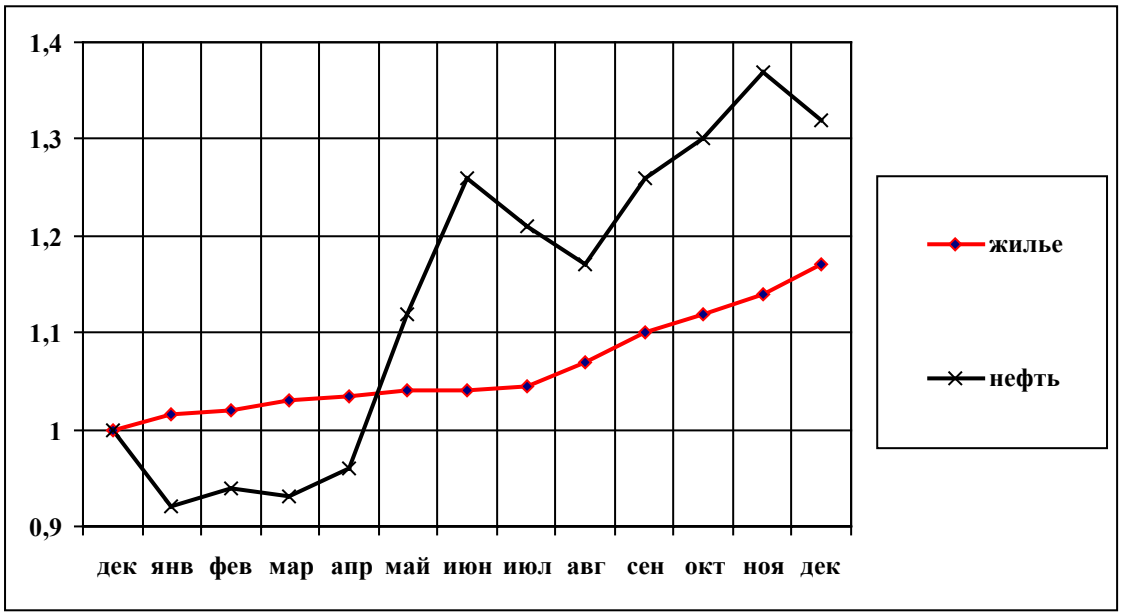
Выпуск продукции и услуг пяти базовых отраслей экономики (промышленность, строительство, сельское хозяйство, транспорт, розничная торговля) в сопоставимых ценах в IV квартале 2001 г. сократился на 5,5% по сравнению с Ш кварталом, тогда как в III квартале он на 15,3% превышал уровень предыдущего II квартала. Падение усилилось в I квартале 2002 г. (на 11,5% по сравнению с IV кварталом 2001 г.).

В марте–апреле 2002 г. цены на нефть марки Urals подскочили до 22–24$/баррель, что позволило ведомствам экономического блока российского правительства и ЦБ РФ скорректировать в сторону повышения прогнозы профицита бюджета, золотовалютных резервов, роста ВВП на конец года. Динамика выпуска продукции и услуг пяти базовых отраслей экономики стала носить нарастающий характер от квартала к кварталу (7,9% прироста во II квартале, 15,1% – в III квартале). В итоге действительность обогнала ожидания: во втором полугодии 2002 г. цены на нефть продолжали расти, и все макроэкономические показатели по итогам года превысили прогнозы (хотя в IV квартале вновь обозначился спад, сопоставимый по глубине с концом 2001 г.).

Поскольку при переходе рынка жилья к стадии стабилизации становится особенно заметным влияние внешних факторов, закономерно встает вопрос о его взаимосвязи с ситуацией на мировом нефтяном рынке.

Такая постановка вопроса актуальна, по меньшей мере, для рынка недвижимости Москвы, где одним из факторов спроса на жилье является приток капитала из нефтегазодобывающих регионов (по некоторым оценкам, до 30% платежеспособного спроса на этом рынке обеспечивается из этого источника).

Для сопоставления темпов роста цен на жилье в Москве в 2002 г. с темпами роста мировых цен на нефть (с учетом двухмесячного временного лага, связанного с задержкой возврата доходов от экспорта нефти в Россию) был построен график, который иллюстрирует наличие связи между этими величинами (см. *рис. 17*). Это позволяет сформулировать гипотезу о том, что рост цен на нефть в первом полугодии не дал обвалиться ценам на жилье в Москве, а рекордный рост во втором полугодии привел к новому повышению цен на жилье[46].



Источник: расчет индексов цен на нефть производился по данным Международного энергетического агентства, индексов цен на жилье – по данным РМЛС, Агентств «Миэль-Недвижимость» и «Контакт»-Недвижимость.

Рис. 17. Индексы цен предложения жилья в Москве (в долларовом исчислении) и цен на нефть марки Urals в 2002 г.

[46] Для проверки данной гипотезы требуется значительное число наблюдений на протяжении более длительного времени.

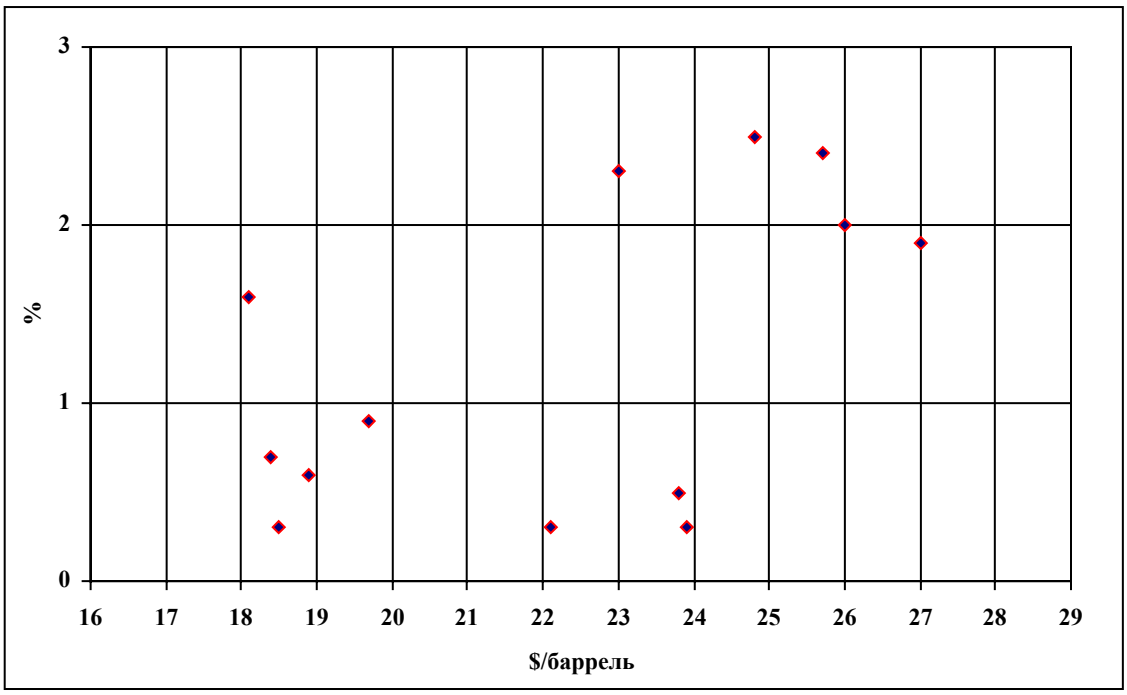


Рис. 18. Связь между месячными темпами роста цен на жилье в Москве и мировыми ценами на нефть марки Urals по данным за 2002 г. (с лагом 2 месяца)

На *рис. 18* видно, что при ценах на нефть, не превышающих 22 $/баррель, рост цен на жилье был минимальным. Напротив, когда цены на нефть стремились к 27–28 $/баррель, значительно увеличивался и индекс цен на жилье.

Конечно, такая реакция рынка недвижимости на изменение цен на нефть является еще одним доказательством зависимости всей российской экономики от этого фактора, но иного и не следовало ожидать. Разумеется, спрос на столичное жилье, формируемый притоком капитала из нефтегазовой отрасли, предъявляется не только занимающимися этим бизнесом компаниями, но и опосредованно банками, торговлей и другими хозяйственными структурами, испытывающими влияние от притока нефтедолларов в Россию. В выигрыше оказывается и строительство.

Отметим, что вследствие этого на рынок недвижимости выходят не только сами корпоративные структуры, работающие в них высокооплачиваемые менеджеры, но и в определенной степени рядовые работники, занятые в этих отраслях, расширяя спрос на жилье от высококачественных сегментов к массовым.

Можно ли использовать выявленную закономерность для прогнозирования цен на жилье в наступившем 2003 году?

Если принять правительственный прогноз среднегодового уровня цен на нефть, использованный при расчете бюджета, то оптимистический вариант (21,5 $/баррель) дает прогноз среднемесячного прироста цен на жилье в Москве в 1,2% и годового – 14–15%, а пессимистический (18,5 $/баррель) – 0,8% и 10–11% соответственно. Добавим к этому возможный приток капитала на рынок недвижимости вследствие начала предвыборного цикла, что также будет способствовать повышению цен на жилье. В среднем, при стабильных прочих условиях, можно ожидать в Москве годового изменения цен в 12–16%.

Однако политическая и экономическая ситуация в стране и мире такова, что границы диапазона нефтяных цен могут значительно расшириться. Кроме того, существует вероятность возникновения других форс-мажорных обстоятельств, способных коренным образом изменить тенденции в экономике и оказать влияние на рынок недвижимости.

Таким образом, в 2002 г. города России по тенденциям на рынке жилья разделились на три группы. Первую представляет Санкт-Петербург, где рост цен, начавшийся в 2000 г., продолжается. Вторую – Москва и Московская область, где наметившийся в первой половине года переход к стабилизации сменился новым ростом цен. Третью группу образуют все остальные города выборки, в которых цены на жилье после стремительного роста на протяжении 2–3 лет стабилизировались.

Такое разделение еще раз подчеркивает, что основными факторами, влияющими на динамику цен на рынке жилья, в настоящее время являются внешние по отношению к данному рынку факторы: общая экономическая ситуация в стране, ее особенности в отдельных регионах, их инвестиционная привлекательность, а также привлекательность рынка недвижимости для вложения растущих доходов от экспорта нефти, по сравнению с другими рынками.

Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы

2.1. Денежно-кредитная и валютная политика

Ключевым моментом при анализе процессов в денежно-кредитной сфере и в политике Центрального банка РФ в 2002 г. следует признать снижение внимания к проблемам данного сектора экономики России в целом. В частности, на протяжении всего года вопросы денежно-кредитного и валютного регулирования (за исключением, может быть, дискуссии относительно проекта нового Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле») оставались на втором плане по сравнению с изменениями в налоговой сфере, реформированием бюджетного сектора и естественных монополий, вступлением России в ВТО, структурной политикой и со снижением темпов роста в реальном секторе экономики.

На фоне значительных изменений в перечисленных областях ситуация в денежной сфере (инфляционные процессы, изменения курса российской национальной валюты и динамика спроса на деньги) представляется достаточно стабильной и предсказуемой. Так, рост потребительских цен в 2002 г. замедлился по сравнению с 2001 г. и был близок к значениям, заложенным при разработке Федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 г.» и в «Основных направлениях денежно-кредитной политики на 2002 г.». Динамика изменений номинального обменного курса рубля к доллару США оставалась плавной на протяжении всего года, при этом сохранились умеренные темпы роста реального курса рубля. Большей волатильностью характеризуется динамика курса рубля к евро, что было вызвано, в первую очередь, колебаниями курса единой европейской валюты к доллару США на мировых рынках. Несмотря на смену руководства Банка России в марте 2002 г., политика денежных властей не претерпела резких изменений, продолжилась либерализация валютного контроля. В то же время круг инструментов денежно-кредитной политики в 2002 г. оставался практически таким же узким, как и в предыдущие годы: интервенции на валютном рынке и накопление остатков на счетах федерального правительства в ЦБ РФ. Однако с учетом слабой связи между денежным и реальным секторами экономики в России и отсутствием четко выделяемых каналов трансмиссии денежно-кредитной политики вопрос об актуальности расширения возможностей ЦБ РФ по проведению своей политики носит скорее теоретический, чем прикладной характер[1].

В целом в 2002 г. можно выделить следующие важные вопросы в денежно-кредитной сфере и валютной политике, которые будут более подробно рассмотрены ниже:

- рост роли немонетарных факторов (повышение регулируемых цен естественных монополий) в определении темпов роста потребительских цен одновременно с дальнейшим замедлением темпов инфляции;
- плавная динамика номинального обменного курса рубля, сохранение низких темпов реальной ревальвации российской национальной валюты и накопление золотовалютных резервов Банка России;

[1] Анализ возможности существования различных каналов денежной трансмиссии в экономике России был проведен в работе С. Дробышевского и А. Козловской «Внутренние аспекты денежно-кредитной политики России». *Научные труды ИЭПП*, №45Р. М.: ИЭПП, 2002.

- смена руководства Центрального банка РФ;
- политика денежных властей в отношении либерализация валютного контроля;
- замедление капитализации банковской системы при одновременном ослаблении рационирования кредита и расширении предложения денег банковской системой путем кредитования частного сектора;
- рост доверия населения к банковским вкладам.

Инфляционные процессы

По итогам 2002 г. прирост индекса потребительских цен составил 15,1%, что на 3,5 п.п. ниже, чем в 2001 г. Помесячная динамика темпов прироста ИПЦ в 2001–2002 гг. приведена на *рис. 1*. Как видно из приведенного рисунка, в 2002 году усилилась внутригодовая волатильность инфляции. Товарная структура роста потребительских цен выглядит следующим образом: потребительские товары – 11,0%, непродовольственные товары – 10,9%, услуги – 36,2%. Наиболее высокие темпы роста цен отмечены на автомобильный бензин – 20,4% (-8,6% в 2001 г.), жилищно-коммунальные услуги – 48,8% (56,8%), медицинские услуги – 30,7% (22,5%), услуги пассажирского транспорта – 26,0% (25,3%) и связи – 37,6% (23,3%).

Источник: Госкомстат РФ.

Рис. 1

В январе 2002 г. темпы инфляции традиционно ускорились. Однако в прошедшем году январский скачок цен был сильнее, чем в 2001 г. (см. *рис. 1*). Инфляция в первом месяце 2002 г. (по ИПЦ) достигла 3,1% (около 44% в годовом исчислении), что является наивысшим показателем месячного прироста цен за последние три года (с февраля

1999 г.). Необходимо отметить, что основной прирост цен в январе 2002 г. пришелся на последние две недели месяца, после принятия Правительством РФ решений относительно повышения цен и тарифов на услуги естественных монополистов. Товарная структура прироста индекса потребительских цен подтверждает предположение относительно ведущей роли административных и сезонных факторов в определении темпов роста потребительских цен, тогда как вклад монетарных факторов был второстепенен. Так, индекс цен на медикаменты вырос на 5,2% (что в значительной степени объясняется отменой льготной ставки по НДС на данную категорию товаров), индекс цен на услуги – на 7,5%. Такой высокий темп роста цен на услуги (максимальный месячный прирост индекса цен на услуги с января 1996 года) обусловлен, в первую очередь, повышением цен на жилищно-коммунальные услуги (на 8,8%), на связь (18,0%) и на перевозки железнодорожным транспортом (18,9%).

Однако уже в начале февраля 2002 г. темпы роста ИПЦ стали резко снижаться. Таким образом, уже по итогам первых двух месяцев рост потребительских цен в 2002 г. отставал от соответствующего показателя 2001 г. (4,6% против 5,2%).

В мае 2002 г. прирост индекса потребительских цен составил 1,7%, что превысило значение предыдущего месяца на 0,5 п.п. По группе непродовольственных товаров особо необходимо отметить рост цен на бензин, который вызвал значительный общественный резонанс. В мае индекс розничных цен на бензин автомобильный составил 110,7%. В том числе низкооктановые марки бензина А-76 (АИ-80 и т.п.) стали дороже на 12,5%, АИ-92 (АИ-93 и т.п.) – на 10,5%, высокооктановые марки (АИ-95 и выше) – на 6,3%. Цены на топливо росли неравномерно по регионам. Наиболее значительное повышение было зафиксировано в Ульяновской области – 52,8%. В июне рост цен на бензин продолжался. Недельный прирост цен на бензин с 3 по 10 июня составил 3,7%, с 10 по 17 – 2,0%. Напомним, что аналогичный резкий рост цен на бензин в начале лета наблюдался и в 1999 г., что было связано с восстановлением цены на бензин в долларовом выражении до уровня 0,3–0,35 долларов за литр после девальвации рубля. Данный уровень, по-видимому, отражает равновесный уровень цены бензина на внутреннем рынке с учетом транспортных издержек и существующих физических ограничений на объем экспорта нефти. На протяжении последних двух лет темпы роста цен на бензин отставали от курса доллара (хотя разница в темпах была существенно меньше, чем в 1998–1999 гг.), и нынешний скачок имеет, по нашему мнению, схожую природу. Кроме того, весной 2002 г. были сняты законодательные ограничения на объем экспорта нефти, и в условиях высоких цен на нефть на мировом рынке внутренние цены также поднялись.

Среди немонетарных факторов, оказавших влияние на инфляционные процессы летом 2002 г., помимо упомянутых цен на бензин, следует отметить решение Правительства РФ (от 20.06.2002) о повышении тарифов на продукцию естественных монополий. В июле 2002 года тарифы на газ увеличились на 15%. Тарифы на электроэнергию, отпускаемую с ФОРЭМ, выросли на 2,4%, на грузовые железнодорожные перевозки тарифы – на 6,8%.

Таким образом, за первое полугодие 2002 г. инфляция в России (по ИПЦ) составила около 9,0% (в первом полугодии 2001 г. – 12,8%).

В июле–сентябре 2002 г. наблюдалось сезонное снижение темпов роста потребительских цен (до 0,1% в августе, см. *рис. 1*), в то же время продолжился значительный рост цен на жилищно-коммунальные услуги – увеличение составило 2,4% (в июле),

4,1% (в августе). Индекс потребительских цен в сентябре составил 100,4%, причем основное повышение пришлось на последнюю неделю – 0,3%. На плодоовощную продукцию цены продолжали снижаться – индекс по этой группе товаров составил в сентябре 90,1%. Индекс цен на услуги вырос на 2,8%. Здесь наиболее значительно подорожали услуги в области образования, что связывается с началом учебного года – рост цен составил 10,9%. По-прежнему наблюдался рост цен на жилищно-коммунальные услуги – увеличение составило 2,6%.

Начиная с октября рост ИПЦ ускорился. По данным Госкомстата РФ индекс потребительских цен в октябре составил 101,1, в ноябре – 101,6. Сезонный спад цен на плодоовощную продукцию в ноябре сменился быстрым ростом – индекс по этой группе товаров составил тогда 106,2. Индекс цен на услуги за два осенних месяца вырос на 4,4%. По этой группе наиболее значительное подорожание пришлось на пассажирский транспорт – рост цен составил 6,6% (в первую очередь, это произошло за счет городского транспорта) – и связь (5,9%).

В заключение нам хотелось бы остановиться на вопросе о вкладе монетарных и немонетарных факторов в темпы роста потребительских цен в посткризисные годы. В частности, необходимо отметить, что в 2002 г., впервые после кризиса 1998 г., рост цен производителей опережал рост потребительских цен. В 2002 г. прирост индекса цен производителей составил, по предварительным оценкам, 17,1%.

Для оценки относительного вклада монетарных и немонетарных факторов в темпы инфляции в 1999–2002 гг. мы построили коинтеграционное соотношение между накопленными индексами потребительских цен и номинальной денежной массы M_2 (за единицу принят уровень на конец августа 1998 г.). Такая формулировка предполагает, что к числу немонетарных факторов относятся все составляющие инфляции помимо собственно роста денежного предложения, то есть повышение регулируемых цен и тарифов, изменения спроса на реальные кассовые остатки и инфляционных ожиданий[2].

Оценивание параметров коинтеграционного соотношения (в предположении о наличии постоянного члена и линейного тренда) на месячных данных показало, что 1% прироста денежной массы M_2 приводит к приросту ИПЦ на 0,419% (стандартная ошибка – 0,081%), наклон линейного тренда равен минус 0,057% в месяц (стандартная ошибка – 0,008%). Декомпозиция прироста индекса потребительских цен с учетом рассчитанного вклада монетарных и немонетарных факторов в 1999–2002 гг. представлена в *табл. 1*.

[2] Выбор денежного агрегата M_2 сделан на основе результатов, полученных в работах ИЭПП: *Архипов С., Дробышевский С.* Моделирование динамики инфляции в 1992–1997 гг. // Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России, 1991–1997. М.: ИЭППП, 1998; *Дробышевский С., Козловская А.* Внутренние аспекты денежно-кредитной политики России. *Научные труды ИЭПП*, №45Р. М.: ИЭПП, 2002. Оба ряда (индекса цен и денежной массы) являются интегрированными рядами первого порядка. Тест на коинтеграцию Йохансена свидетельствует в пользу гипотезы о наличии одного коинтеграционного соотношения между рассматриваемыми переменными (с учетом линейного тренда). Оцениваемое соотношение имеет вид: $P_t = \alpha M2_t + \beta Trend$.

Таблица 1

Вклад монетарных и немонетарных факторов в темпы прироста ИПЦ в 1999–2002 гг.

	Прирост ИПЦ	Монетарные факторы		Прочие (немонетарные) факторы	
		прирост ИПЦ	доля	прирост ИПЦ	доля
1999	36,6%	22,7%	62,1%	13,9%	37,9%
2000	20,1%	23,7%	117,9%	-3,6%	-17,9%
2001	18,8%	13,1%	69,8%	5,7%	30,2%
2002	15,1%	8,6%	57,2%	6,5%	42,8%

Как видно из представленных результатов, сдерживающее влияние на инфляцию со стороны спроса на деньги, то есть рост спроса на деньги вследствие роста экономической активности и снижения инфляционных ожиданий, наблюдалось лишь в 2000 г., обеспечив снижение ИПЦ на 3,6 п.п. по отношению к значению, рассчитанному на основе фактических темпов расширения денежного предложения в этом году. Кроме того, в 2000 г. наблюдался наибольший разрыв в темпах роста сводного индекса потребительских цен и регулируемых государством цен и тарифов (электроэнергия, железнодорожные перевозки, связь и т.д.)[3].

В 1999 г., наоборот, жесткая денежно-кредитная политика была ключевым фактором сдерживания инфляции в условиях падения спроса на рублевые кассовые остатки и сохраняющихся высоких инфляционных ожиданий после девальвации рубля в 1998 г.. Так, по нашим расчетам, в условиях низких инфляционных ожиданий и стабильного спроса на реальные рублевые остатки ИПЦ в 1999 г. вырос бы на 22–25% (по факту – 36,6%).

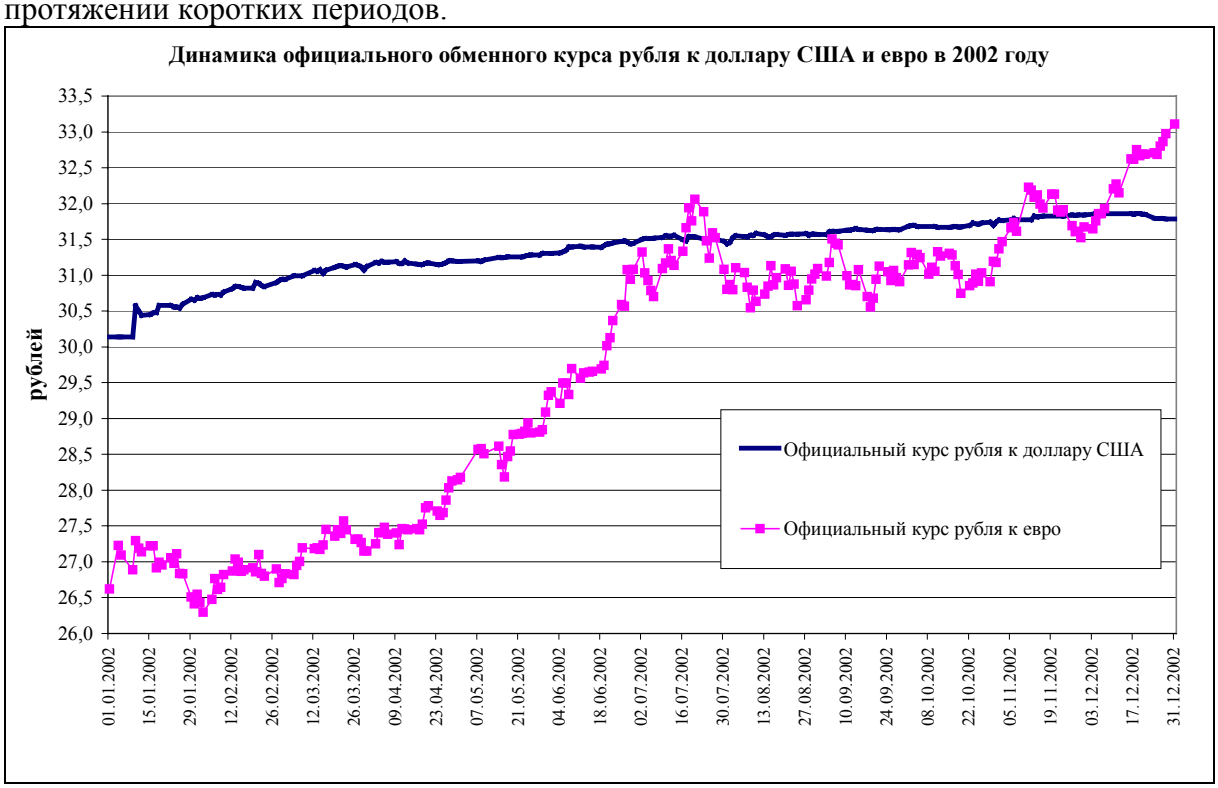
Расчеты показывают, что в 2001–2002 гг. собственно расширение денежного предложения обеспечивало меньший прирост потребительских цен по сравнению с наблюдавшимися значениями. На наш взгляд, это является следствием многократного повышения тарифов и цен на услуги естественных монополий в эти годы. При этом вклад данного фактора в итоговые значения инфляции составлял около 30% (5,7 п.п.) в 2001 г. и около 43% (6,5 п.п.) за одиннадцать месяцев 2002 г.

Полученные нами результаты свидетельствуют о том, что в настоящее время проведение последовательной денежно-кредитной политики само по себе не является достаточным для контроля над инфляционными процессами. Доля прироста цен, приходящаяся на немонетарные факторы (в первую очередь, повышение регулируемых цен) становится сопоставимой с долей монетарной составляющей. В этой связи возрастает актуальность координации политики Банка России с политикой Правительства РФ в области регулирования цен и тарифов на услуги естественных монополий (электроэнергетика, МПС, газ), реформирования системы субсидирования цен на социальные услуги (ЖКХ, общественный транспорт, образование, медицинское обслуживание), налоговой политики (в первую очередь, в части изменения и индексации косвенных налогов, например акцизов) и таможенной политики в отношении импорта (импортные пошлины).

[3] См.: Российская экономика в 2000 году. Тенденции и перспективы. Вып. 22. М.: ИЭПП, 2001.

Валютный рынок и динамика обменного курса рубля

За 2002 г. официальный обменный курс рубля снизился на 5,46%, с 30,14 до 31,7844 рубля за доллар. Официальный курс рубля к евро за год упал на 25,0%, с 26,62 до 33,1098 рубля за евро. Динамика обменного курса рубля к доллару была достаточно плавной практически на протяжении всего года, тогда как курс рубля к евро испытал значительные колебания (см. *рис. 2*) вслед за движением курса евро на мировых валютных рынках (см. *рис. 3*). Активность игроков на валютном рынке наблюдалась лишь на протяжении коротких периодов.



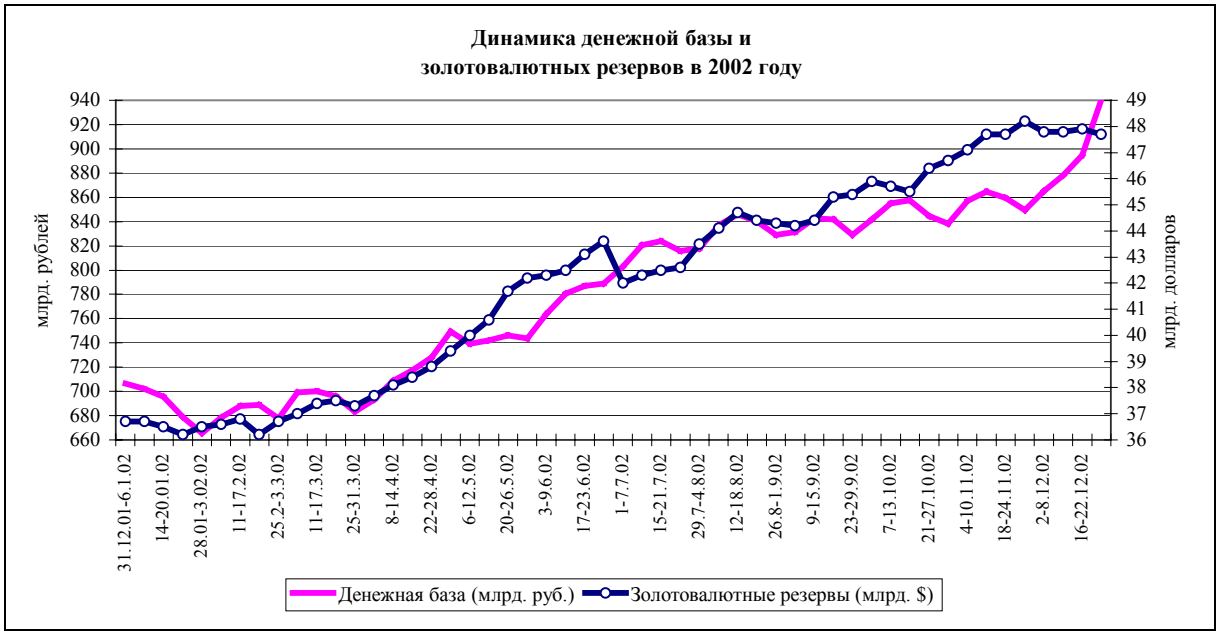
Источник: ЦБ РФ.

Рис. 2

Быстрый рост курса доллара наблюдался, фактически, лишь в январе 2002 г. После начала торгов на валютном рынке уже в первый день доллар подорожал на 1,45%, с 30,14 до 30,575 рубля. В дальнейшем атаки на курс рубля продолжились, несмотря на сокращение свободных средств у коммерческих банков. В январе Банк России неоднократно предпринимал масштабные валютные интервенции для сглаживания динамики курса рубля и, по косвенным оценкам, потратил около 1,3 млрд долларов из своих резервов. Однако итоговое снижение золотовалютных резервов оказалось значительно более скромным – около 500 млн долларов США: по всей видимости, ЦБ РФ осуществлял арбитраж между утренней и дневной сессиями, покупая валюту при повышении курса рубля. Кроме того, был отмечен рост невалютной составляющей в резервах, в частности золота.

Рис. 3

Смена председателя Банка России также оказала слабое влияние на динамику котировок доллара, более того, после ухода В. Геращенко рубль сохранил некоторую тенденцию к номинальному укреплению. В то же время основным фактором, способствовавшим стабилизации валютного рынка весной 2002 г., на наш взгляд, стало сезонное изменение ситуации с торговым балансом. Традиционно (данная тенденция впервые отчетливо проявилась весной 1995 г.) в марте–мае предложение валюты на рынке превышает спрос, и номинальный курс рубля стабилизируется либо растет (за исключением случая 1998 г., связанного с развитием общего финансового кризиса в России). В целом, в марте–мае 2002 г. резервы Банка России увеличились на 5,5 млрд долларов США (15,2%), в том числе в мае – примерно на 2,5 млрд долларов, и к началу июня они достигли 41,7 млрд долларов. В июле 2002 г. Банк России изменил методику расчета своих золотовалютных резервов, исключив из них краткосрочные валютные обязательства ЦБ РФ, что, по мнению Банка, позволило «повысить информативность данного показателя». В результате перерасчета объем резервов снизился примерно на 1,5 млрд долларов США, однако общая динамика показателя не изменилась (см. *рис. 4*).



Источник: ЦБ РФ.

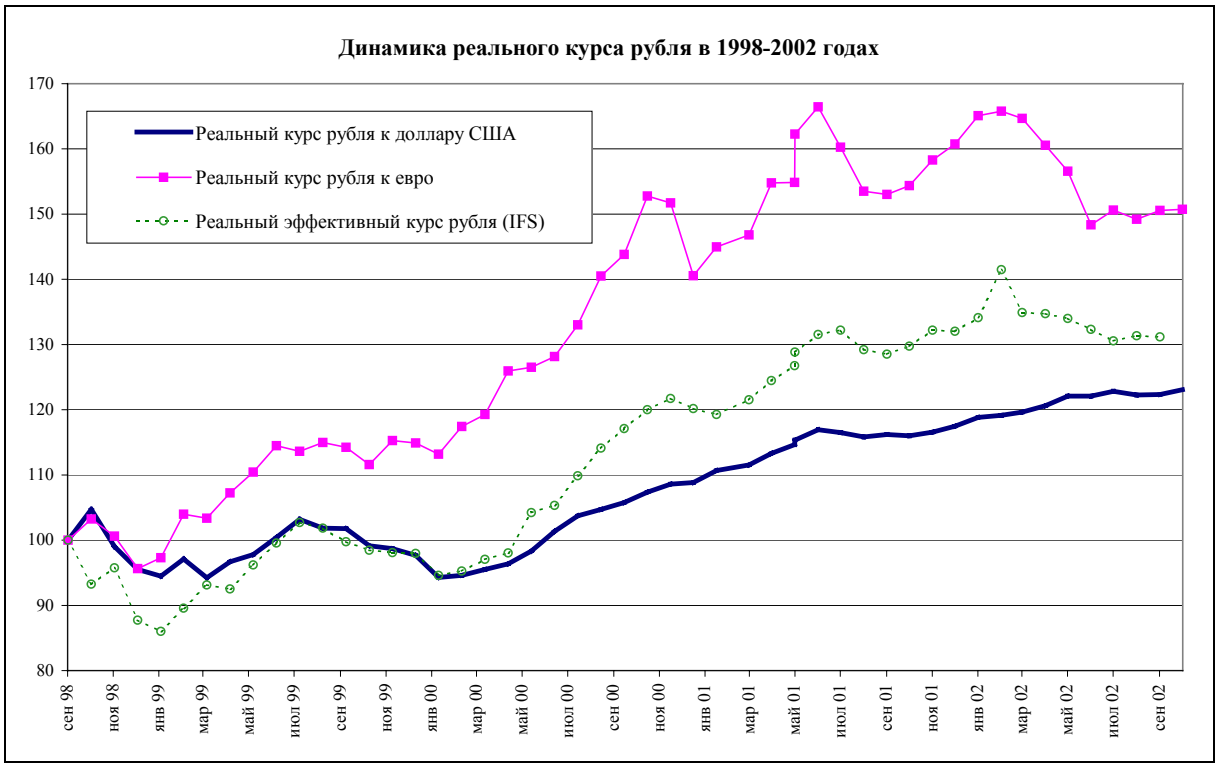
Рис. 4

В сентябре 2002 г. были опубликованы Указания Банка России, устанавливающего новый порядок обязательной продажи части экспортной валютной выручки юридических лиц с 1 декабря 2002 г. В частности, этот документ предоставляет право банкам осуществлять обязательную продажу иностранной валюты на внебиржевом рынке. Иными словами, значительная часть оборота валютного рынка выводится из-под контроля Центрального банка РФ, курс рубля на внебиржевом рынке в большей степени подвержен манипулированию со стороны участников каждой отдельной сделки. Однако возникающий в этой связи вопрос относительно методики установления ежедневного официального курса рубля к иностранным валютам остался непроясненным.

В условиях грядущей потери монопольного положения ММВБ в ноябре приняла решение о радикальном снижении комиссии по сделкам с валютой на ЕТС. Комиссия по сделкам с долларами США снижена в 30 раз – с 0,06% до 0,002% объема сделки. Кроме того, биржа отменила предварительное депонирование денежных средств для участия в торгах. Теперь для совершения сделки на ЕТС достаточно зарезервировать 1,5% объема планируемых операций.

К концу 2002 г. объем золотовалютных резервов Банка России достиг 47,79 млрд долларов США. Доля золота в резервах не превышает 7,85%.

В 2002 г. наблюдались разнонаправленные тенденции в динамике реального курса рубля в зависимости от выбранной иностранной валюты (см. *рис. 5*). Так, за первые десять месяцев реальный курс рубля по отношению к доллару США (рассчитанный на основе данных о динамике номинального курса рубля к доллару США и темпов роста потребительских цен в России и США) вырос на 4,75%. Рост реального курса рубля к доллару США по отношению к сентябрю 1998 г. составил 23,0%. В то же время реальный курс рубля по отношению к евро за январь–октябрь 2002 г. снизился на 6,21%, вернувшись на уровень конца 2000 – начала 2001 г. По отношению к максимальному значению в 2002 г. (февраль) падение реального курса рубля к евро достигло 9,1%.



Источники: International Financial Statistics, расчеты ИЭПП.

Рис. 5

Реальный эффективный курс рубля (рассчитанный с учетом структуры экспорта) фактически двигался согласованно с реальным курсом рубля к евро. Согласно данному показателю реальное ослабление рубля за первые девять месяцев 2002 г. достигло 0,63% (в 2001 г. реальный эффективный курс рубля вырос на 11,1%). В конце июля 2002 г. реальный эффективный курс опустился на уровень сентября 2001 г. Максимальное значение курса было достигнуто также в феврале (+36,2% по отношению к сентябрю 1998 г.).

Политика денежных властей

Как уже отмечалось выше, ключевым событием в области политики денежных властей России в 2002 г. стала смена руководства Банка России в марте. При этом необходимо отметить отсутствие резких перемен в проводимой денежно-кредитной политике. Уже в своих первых выступлениях новый председатель ЦБ РФ С. Игнатьев подтвердил приоритетность политики накопления золотовалютных резервов и сохранения низких темпов удорожания российской национальной валюты. Вместе с тем Банк России не стал вносить коррективы в заявленные темпы роста денежных агрегатов в 2002 г., а также ускорять процесс либерализации валютного регулирования и валютного контроля.

Ряд событий, имеющих прямое отношение к денежно-кредитной политике РФ, произошел в апреле 2002 г. 1 апреля Верховный суд РФ удовлетворил иск Московской фондовой биржи (МФБ) о признании противоречащей законодательству РФ инструкции ЦБ РФ об обязательной продаже валютной выручки экспортерами исключительно

через уполномоченную торговую площадку (фактически на единой торговой сессии на ММВБ). Данное решение суда разрешало экспортерам продавать валюту в пределах нормы обязательной продажи (50%) на любой бирже, имеющей право на проведение валютных торгов, а также на межбанковском рынке. Как было отмечено выше, после ряда судебных процессов, последний из которых был выигран Центральным банком (решение Президиума ВС от 01.08.2002 г.), совет директоров Банка России 23.08.2002 г. принял решение о том, что обязательная продажа части экспортной валютной выручки юридических лиц осуществляется через уполномоченные банки на межбанковских валютных биржах, непосредственно Центральному банку Российской Федерации, на внебиржевом межбанковском валютном рынке либо обслуживающему резидента уполномоченному банку. Таким образом, монополия валютных бирж ликвидируется.

На наш взгляд, экономические последствия такого развития ситуации будут иметь скорее негативный характер. Единственным положительным следствием можно признать ликвидацию монополии ММВБ на проведение данных операций и, как следствие, снижение издержек на конвертацию валюты для всех участников валютного рынка (в первую очередь, за счет снижения комиссионных биржи)[4]. В то же время ликвидация единого валютного рынка, во-первых, снижает возможности Банка России по проведению валютной политики и поддержанию курса российской национальной валюты. Во-вторых, увеличиваются возможности для спекулятивно настроенных игроков для атаки на курс рубля и дестабилизации рынка. В-третьих, создаются условия для формирования различных схем фиктивной продажи валютной выручки экспортерам и аффилированным банкам на межбанковском рынке или на мелких биржах. В-четвертых, до настоящего времени остается непроработанной методика определения официального курса рубля к иностранным валютам.

9 апреля Банк России, впервые с ноября 2000 г., понизил ставку рефинансирования. Ее новый уровень составляет 23% годовых, что является наименьшим значением с ноября 1997 г. Необходимо отметить, что, как и ранее, данное решение ЦБ РФ носило преимущественно знаковый характер и направлено на формирование ожиданий дальнейшего снижения уровня инфляции и процентных ставок в экономике, поскольку фактически механизм рефинансирования банков до настоящего времени не действует, а текущие процентные ставки по кредитам и государственным ценным бумагам находятся значительно ниже уровня ставки рефинансирования. Следующее снижение ставки рефинансирования было осуществлено 7 августа 2002 г., до 21% годовых.

Другим важным событием в части реализации денежно-кредитной политики мы считаем выход Пенсионного фонда РФ на рынок внутреннего долга РФ. В частности, в апреле 2002 г. ПФ РФ приобрел на первичных аукционах ГКО и ОФЗ на сумму около 3 млрд рублей, обеспечив значительную часть спроса на облигации. Очевидно, что появление такого крупного институционального инвестора увеличило ликвидность на рынке ГКО–ОФЗ и способствовало дальнейшему снижению доходности по облигациям. Кроме того, вложения Пенсионным фондом РФ свободных средств в государственные ценные бумаги (при условии покупки их у ЦБ РФ на вторичном рынке) могут рассматриваться в качестве одной из мер, направленной на стерилизацию рублевых интервенций ЦБ РФ, осуществляющего накопление золотовалютных резервов, что аналогично

[4] Как мы отмечали выше, ММВБ пошел на многократное снижение комиссионных уже в ноябре 2002 г.

размещению Министерством финансов РФ средств, полученных на аукционах по размещению долговых обязательств, на счетах органов власти в ЦБ РФ.

В рамках политики по усилению значения процентных ставок в качестве средства денежно-кредитного регулирования Банком России был введен новый инструмент. 26 сентября 2002 г. действующая система рефинансирования кредитных организаций дополнена использованием сделок «валютный своп». При проведении сделок «валютный своп» Банк России будет осуществлять покупку долларов США за российские рубли сроком «сегодня» по официальному курсу доллара США к российскому рублю (базовому курсу) с их последующей продажей сроком «завтра». Речь фактически идет о предоставлении коммерческим банкам кредитов «overnight» под обеспечение иностранной валютой.

Осенью 2002 г. стали проясняться направления либерализации валютного законодательства. Одобренный в целом 14 ноября законопроект предусматривает обязательную репатриацию валютной выручки в срок до 180 дней и возможность введения Банком России ограничений на проведение капитальных операций – так называемого режима счета (перечня разрешенных операций) и обязательного резервирования до 20% от суммы сделки на срок до одного года при ввозе валюты и до 100% на два месяца – при вывозе. За ЦБ РФ также закреплено право требовать от резидентов предварительной регистрации при открытии счетов в валюте за пределами России. Верхний предел норматива обязательной продажи валютной выручки установлен на уровне 30%. Все ограничения, кроме 100%-ной репатриации, предполагается отменить с 1 января 2007 г.

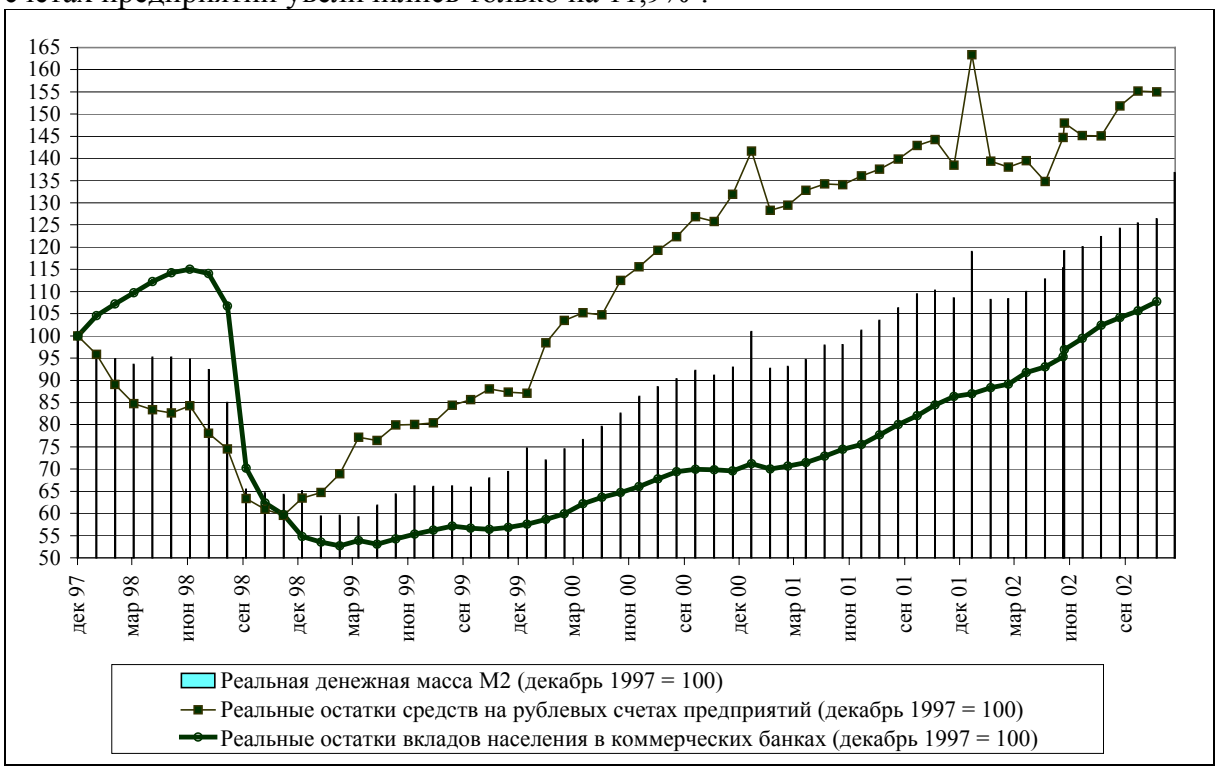
Принятые Банком России и Правительством РФ и одобренные Государственной Думой РФ «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2003 г.» называют снижение инфляции в качестве основной цели денежных властей на 2003 г. Согласно документу Центральный банк РФ направит основные усилия на снижение уровня инфляции в 2003 г. до уровня 10–12%. Базовая инфляция, то есть показатель, очищенный от сезонных колебаний и повышения администрируемых цен, по расчетам Центрального банка РФ должна находиться на уровне 8,0–8,5%. Банк России продолжит следовать политике плавающего курса. По расчетам ЦБ РФ прирост денежной массы (по агрегату M_2) должен составить в 2003 г. 20–26%.

Динамика денежного предложения и спроса на деньги и кредитная экспансия банковской системы

По итогам 2002 г. прирост денежной массы M_2 составил 32,26%, увеличившись с 1602,6 до 2119,6 млрд рублей. В то же время узкая денежная база за весь 2002 г. выросла на 32,72%, широкая денежная база (резервные деньги) – на 32,73%. Рост объема наличных денег в обращении (M_0) в 2002 г. достиг 30,82%. Таким образом, реальная денежная масса (по агрегату M_2) в 2002 г. увеличилась на 14,9%. Коэффициент монетизации экономики (M_2/ВВП), по предварительным оценкам, также вырос – до 19,36% против 17,72% в конце 2001 г. Доля наличных денег (M_0) в M_2 составляет около 36%.

Как видно из *рис. 6*, прирост реальных кассовых остатков в 2002 г. произошел, в основном, за счет увеличения денежных средств на счетах и во вкладах физических лиц в банках. За 12 месяцев, с ноября 2001 г. по ноябрь 2002 г., прирост реальных остатков

рублевых вкладов населения составил 24,8%, тогда как реальные остатки на рублевых счетах предприятий увеличились только на 11,9%[5].



Источники: Центральный банк РФ, Госкомстат РФ, расчеты ИЭПП.

Рис. 6. Реальные рублевые кассовые остатки в 1998–2002 гг.

Структура резервных денег в 2002 г. оставалась стабильной. Доля наличных денег колебалась на уровне 60–65%, тогда как объем неработающих резервов (остатки на корреспондентских и депозитных счетах коммерческих банков в Банке России) не превышал 23–25% от общего объема резервных денег. Таким образом, структура денежной базы в 2002 г. была аналогична той, которая наблюдалась в 1997 г., в период наивысшего развития финансового рынка и максимального использования коммерческими банками имеющихся в их распоряжении средств.

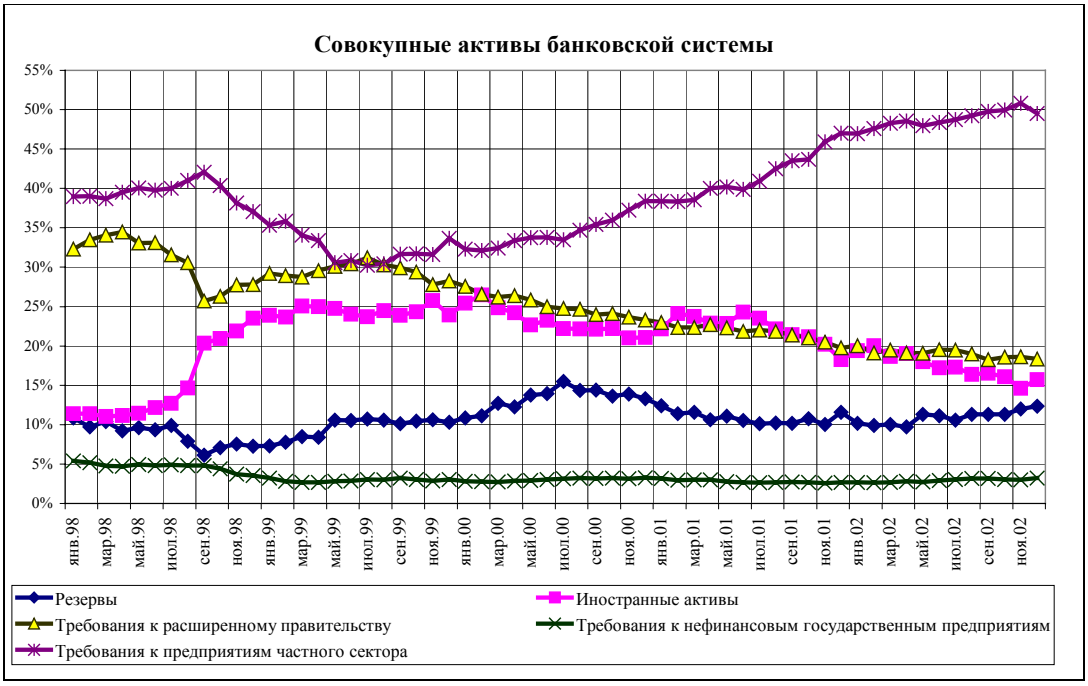
Динамика денежного агрегата M_2 и резервных денег свидетельствуют о резком снижении денежного мультипликатора весной и в начале лета 2002 г. (см. *рис. 7*), после того как в марте был достигнут послекризисный максимум – 1,75. К концу лета 2002 г. значения мультипликатора опустились до 1,65–1,67, что соответствует уровню середины 2001 г., когда данный показатель оставался стабильным на протяжении восьми месяцев подряд. По нашему мнению, данный факт объяснялся достижением предельного уровня монетизации экономики при текущем состоянии финансовых рынков и банковской системы. Несмотря на рост кредитования экономики банками, цепочки мультипликации денег остаются достаточно короткими.

[5] Сопоставление с декабрем 2001 г., по нашему мнению, не будет корректным из-за высокой волатильности реальных остатков на счетах предприятий в декабре–январе, связанных с сезонными факторами.

Источник: Центральный банк РФ.

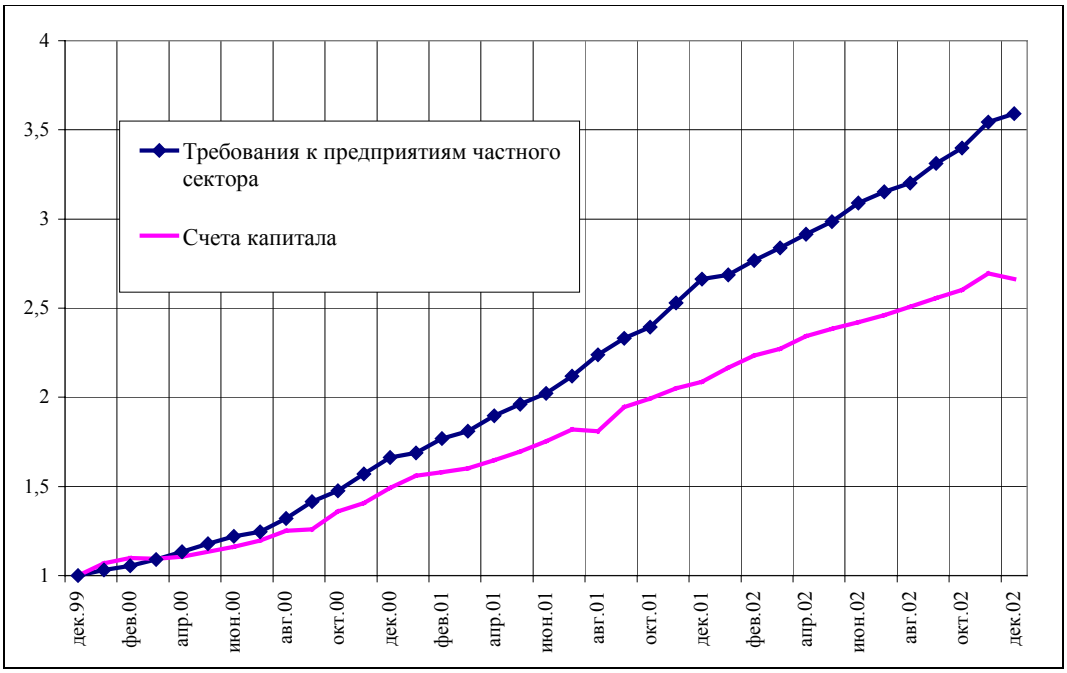
Рис. 7

Вместе с тем необходимо отметить, что с точки зрения предложения денег ситуация в 2002 г. может быть охарактеризована как имеющая признаки «кредитного бума». Анализ структуры активов банковской системы (см. *рис. 8*) показывает, что требования к предприятиям частного сектора были единственной растущей составляющей, и в 2002 г. их доля увеличилась с 45 до 50% всех активов. В номинальном выражении рост составил около 34,9%, с 1389 до 1873 млрд. рублей. Рост доли кредитов произошел за счет снижения долей требованиям к расширенному правительству (с 20 до 18,5%) и иностранных активов (с 20 до 15,5%). Доля резервов на протяжении всего периода оставалась стабильной на уровне около 10–12% всех активов.



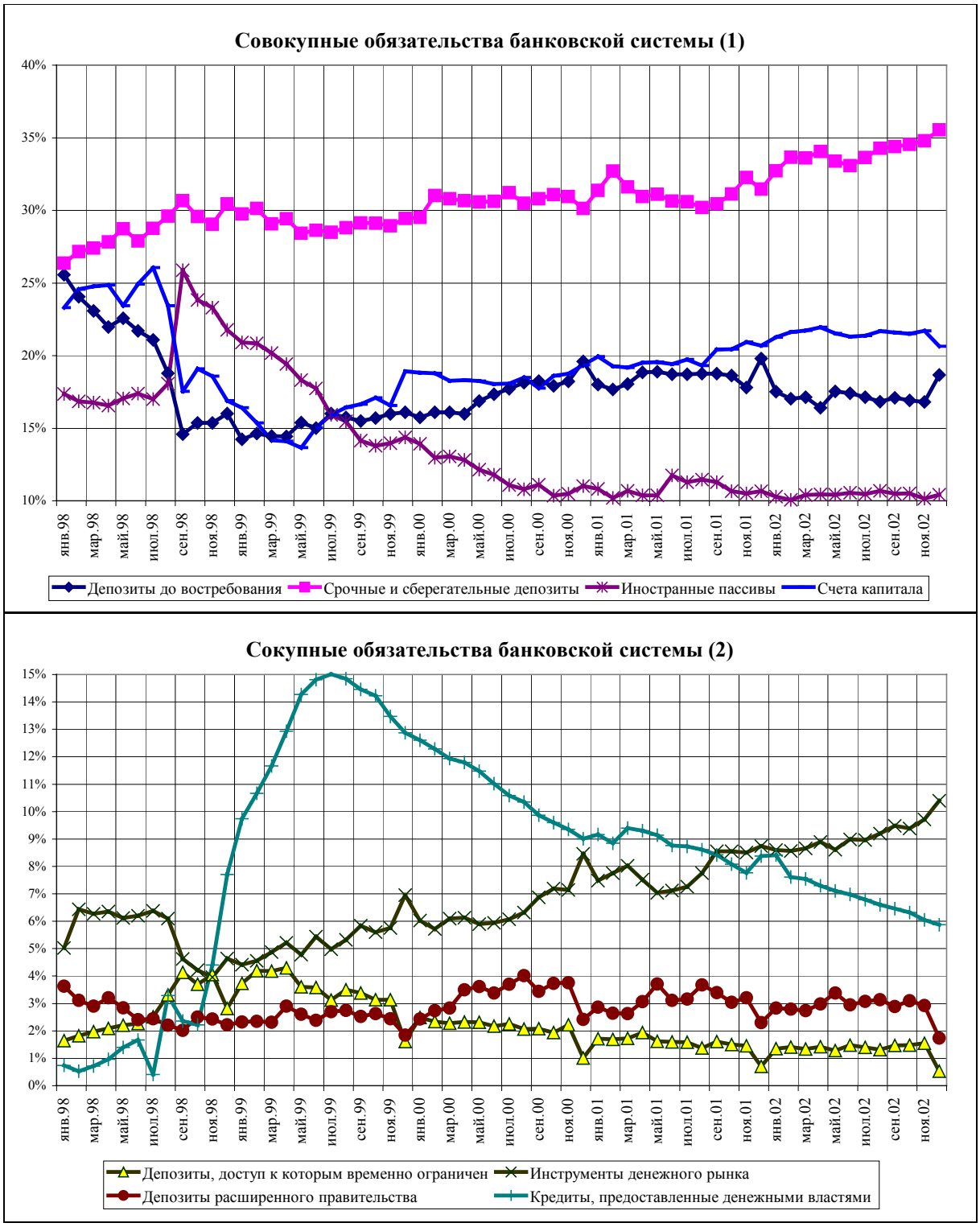
Источник: Центральный банк РФ.

Рис. 8. Структура совокупных активов банковской системы



Источник: Центральный банк РФ.

Рис. 9. Динамика требований к предприятиям нефинансового сектора и счетов капитала банковской системы РФ в 2000–2002 гг.



Источник: Центральный банк РФ.

Рис. 10. Структура совокупных обязательств банковской системы

Однако наблюдаемая положительная динамика кредитов нефинансовому сектору, по нашему мнению, в среднесрочной перспективе (до 2 лет), при сохранении текущих тенденций, несет в себе угрозу стабильности банковской системы. Как показано на *рис. 9*, за последние два года требования к нефинансовому сектору (в номинальному выражении) росли в 1,35 раза быстрее, чем счета капитала, то есть собственные средства банковского сектора. Таким образом, при сохранении указанной диспропорции набранные темпы кредитования могут быть сохранены только за счет увеличения остатков средств на счетах клиентов и притока в банковский сектор средств населения.

Произошедшие в последние два года изменения в структуре обязательств банковской системы (см. *рис. 10*) подтверждают высказанный тезис о диспропорциях в динамике кредитов и собственных средств банков. Наиболее быстрыми темпами в 2002 г. увеличивались доли срочных и сберегательных депозитов (с 32 до 36% совокупных обязательств) и инструментов денежного рынка (с 8 до 10,5%). В то же время доля иностранных обязательств упала до беспрецедентно низкого уровня – 10% от всего объема обязательств.

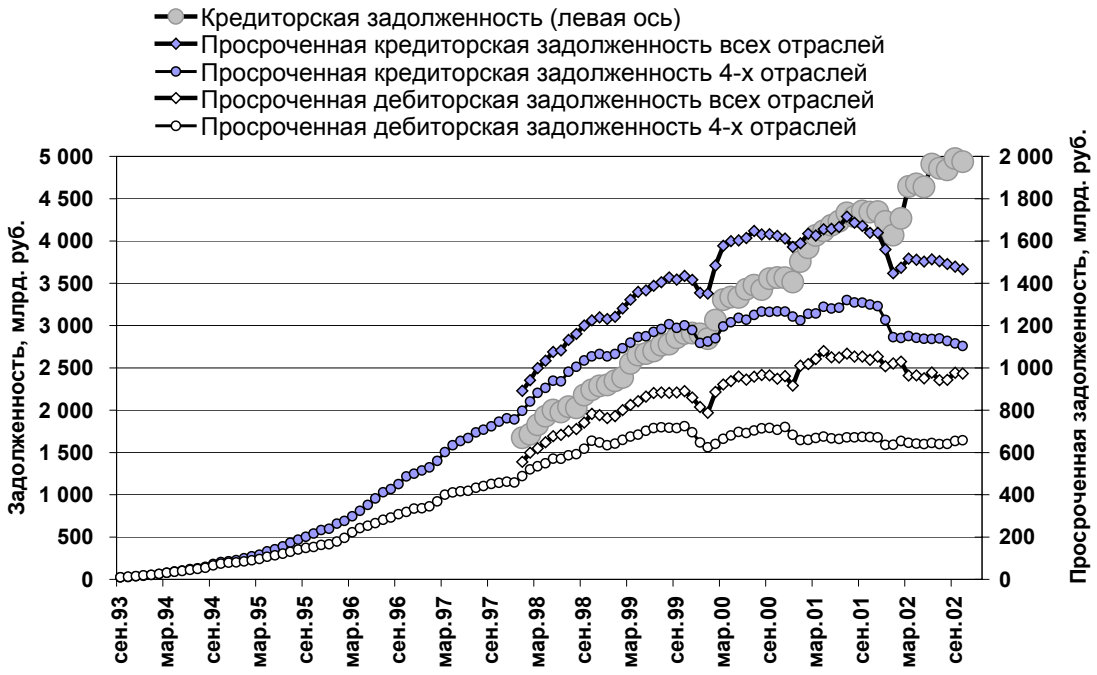
Состояние платежей и расчетов предприятий и организаций

В 2002 г. (январь–октябрь) тенденции по сокращению неплатежей в экономике продолжились. Суммарный накопленный уровень кредиторской задолженности предприятий и организаций продолжал расти в номинальном выражении, а в долях ВВП стабилизировался на уровне около 45% (см. *рис. 11*). Просроченная задолженность предприятий и организаций в долях ВВП продолжала снижаться и составила к концу октября 2002 г. порядка 11%. Объем задолженности перед поставщиками составил менее 5%. Отметим, что такое соотношение товарного кредита к ВВП соответствует аналогичным показателям развитых стран. Так, во Франции уровень коммерческого (задолженность перед поставщиками или покупателей) кредита в 1989 г. соответствует 38% относительно ВВП, просроченного – 17%; в Финляндии – 20% и 9%, в Великобритании – 20% и 12%, в Швеции – 21 и 8% соответственно[6].

[6] См.: *Schaffer M.E.* Do firms in transition have soft budget constraints? A reconsideration of concepts and evidence // Journal of Comparative Economics, 1998, 26(1). P. 80–103.

* До 1997 г. включительно по четырем отраслям.
** Оценка (январь–октябрь 2002 г.).
Источник: Госкомстат РФ, расчеты авторов.
Примечание: суммарная просроченная задолженность предприятий и организаций включает просроченную кредиторскую задолженность и просроченную задолженность перед банковской системой. В свою очередь, кредиторская задолженность складывается из задолженности перед поставщиками, бюджетами всех уровней и внебюджетными фондами, задолженности по заработной плате и прочими кредиторами. До 1998 г. Госкомстат РФ публиковал статистику неплатежей по четырем отраслям экономики (промышленность, сельское хозяйство, транспорт, строительство). Начиная с 1998 года суммарная задолженность в экономике рассчитывается по всем отраслям.

Рис. 11. Динамика накопленного уровня неплатежей в долях ВВП с 1993 по 2002 гг.



Источник: Госкомстат РФ, расчеты авторов.

Рис. 12. Динамика просроченной кредиторской и дебиторской задолженности всех отраслей экономики и отраслей промышленности, сельского хозяйства, строительства и транспорта (4-х отраслей) в текущих ценах

Доля просроченной задолженности в суммарной продолжала сокращаться и к октябрю 2002 г. опустилась ниже 30% (максимум наблюдался в 1998 г. и составил тогда 55%, см. *рис. 13*).

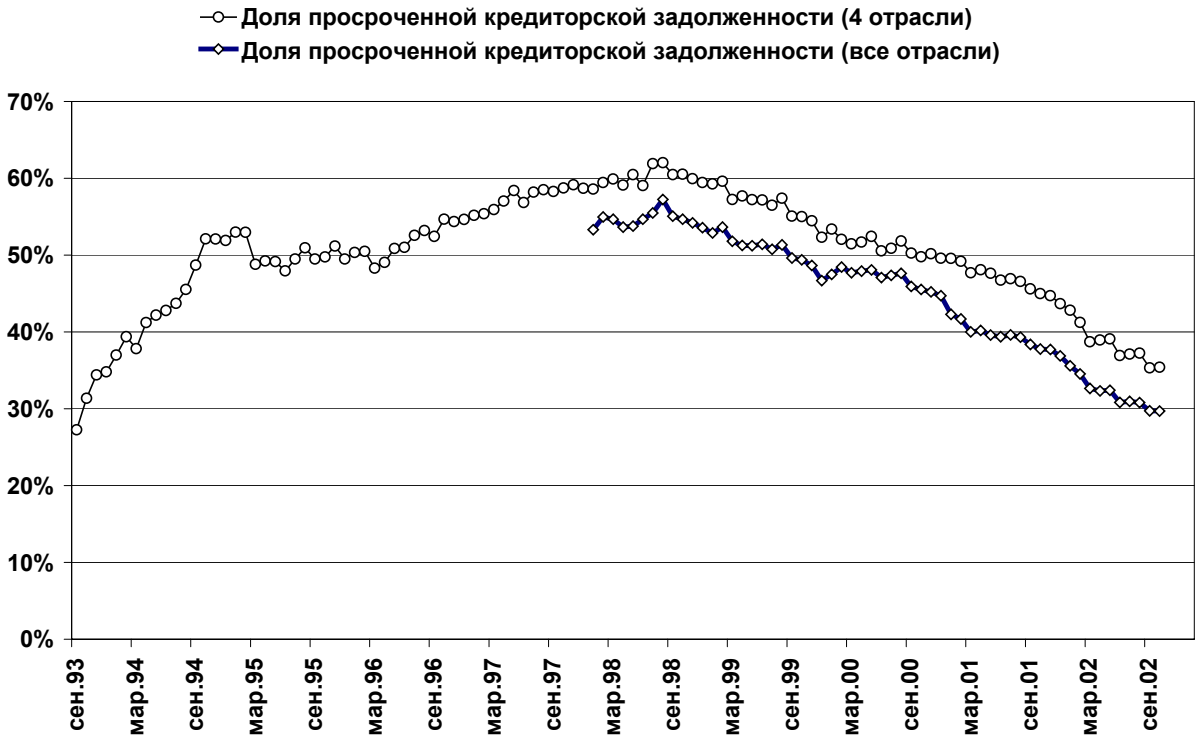
За десять месяцев 2002 г. просроченная кредиторская задолженность снизилась на 6% (93,5 млрд руб.) относительно накопленного уровня, просроченная дебиторская – на 3,4% (33,7 млрд руб.). В соответствующие периоды 2001 г. наблюдался рост просроченной кредиторской и дебиторской задолженности (4,3 и 13,3% соответственно). Основное снижение кредиторской просроченной задолженности произошло в январе 2002 г. и составило 113 млрд руб. Причем на 94% (106 млрд руб.) сокращение произошло за счет снижения давних долгов – просроченной задолженности со сроками свыше 3 месяцев. Учитывая невысокие объемы списания задолженности на финансовые результаты (см. *табл. 2*), можно говорить, что снижение неплатежей связано с реструктуризацией и прямым погашением задолженности. Наибольшие сокращения просроченной задолженности произошли перед бюджетом, внебюджетными фондами и поставщиками (35, 32 и 71 млрд руб. или 11,1, 4,3 и 22,7% от накопленного уровня соответственно). Прочие виды задолженности увеличились на 44,6 млрд руб. (24,6% к уровню накопленной задолженности).

Таблица 2

Объемы списания задолженности хозяйствующих субъектов с истекшими предельными сроками давности на финансовые результаты

Период	Кредиторская задолженность, списанная на прибыль			Дебиторская задолженность, списанная на убыток		
	всего, млн. руб.	в % к просроченной кредиторской задолженности	в % к годовому приросту просроченной кредиторской задолженности (включая списанную)	всего, млн. руб.	в % к просроченной дебиторской задолженности	в % к годовому приросту просроченной дебиторской задолженности (включая списанную)
1997	874	0.1%	0.4%	1 921	0.4%	1.5%
1998	2 777	0.2%	0.7%	7 990	1.0%	3.2%
1999	5 597	0.4%	4.3%	12 420	1.5%	19.1%
2000	6 598	0.4%	3.0%	21 955	2.4%	17.8%
2001	10 185	0.7%	-774.5%	25 783	2.6%	22.1%
2002*	6 999	0.5%	-8.1%	15 201	1.6%	-82.2%

*Январь–октябрь 2002 г.
Источник: Госкомстат РФ, расчеты авторов.



Источник: Госкомстат РФ, расчеты авторов.

Рис. 13. Динамика доли просроченной кредиторской задолженности в общей кредиторской задолженности

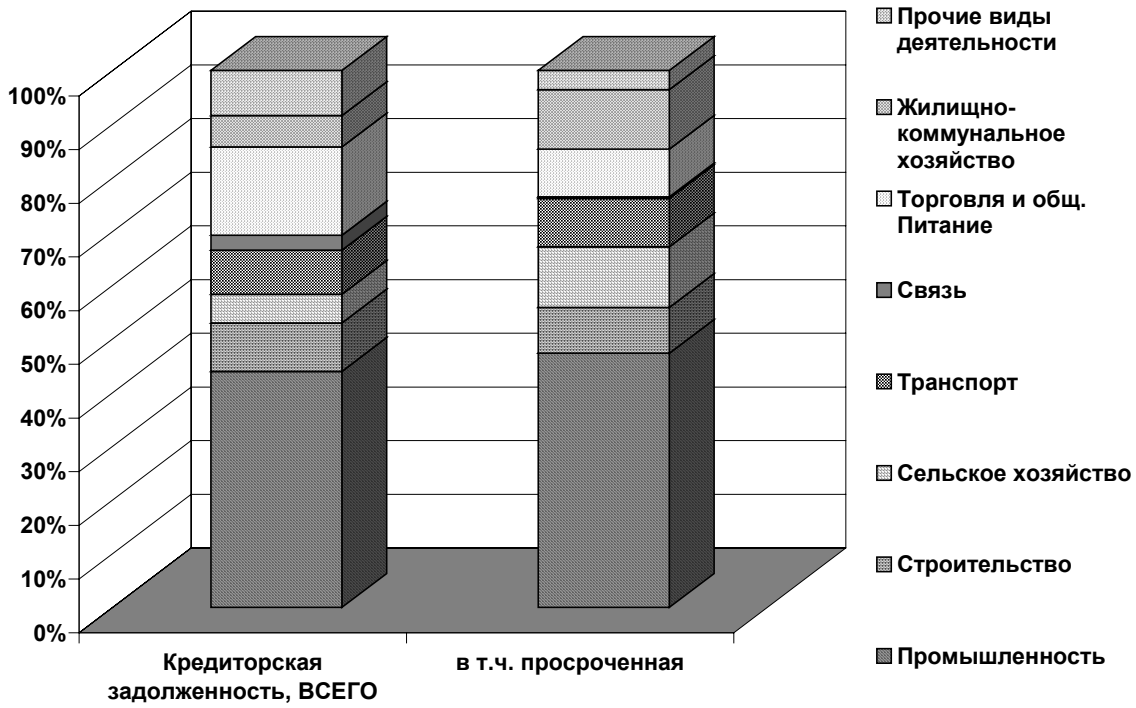
Переход на денежные виды расчетов подразумевает расширение трансакционного спроса на денежные остатки. По-видимому, это является одним из факторов стабильного роста объемов денежной массы в последние несколько лет. Начиная с 2001 г. объем

денежной массы всегда имел максимальные значения за период с 1993 г. (см. *рис. 14*). Другой причиной этого является расширение банковского кредита реальному сектору, что способствует замещению коммерческого кредита, сокращению неплатежей.

Источник: Госкомстат РФ, ЦБ РФ, расчеты авторов.

Рис. 14. Динамика приростов просроченной задолженности и денежной массы М2

В отраслевой структуре наибольшую долю в общей и просроченной задолженности стабильно занимает промышленность. Причем, если в общей кредиторской задолженности доля промышленного сектора составляет порядка 42%, то в просроченной – 47% (по состоянию на октябрь 2002 г.). Аналогично ЖКХ и сельское хозяйство имеют большую долю в просроченной кредиторской задолженности, чем в суммарной. В кредиторской задолженности сельского хозяйства 66% занимают просроченные долги, 59% – в ЖКХ. В среднем по России этот показатель составляет 30%.



Источник: Госкомстат РФ, расчеты авторов.

Рис. 15. Структура кредиторской задолженности по основным отраслям экономики по итогам первого полугодия 2002 г.

Среди отраслей промышленности лидерами по показателю доли просроченной задолженности в совокупной кредиторской являются угольная промышленность (74%), электроэнергетика (53%), легкая промышленность (50%) и микробиологическая (65%) (*табл. 3*). Но если суммы задолженности последних двух отраслей относительно невелики, то электроэнергетика и отрасли топливной промышленности в сумме составляют порядка трети всей задолженности в экономике. Наибольшим же потребителем коммерческого кредита в абсолютном выражении являются отрасли машиностроения и металлообработки. Задолженность этих отраслей составляет порядка 30% кредиторской задолженности в экономике.

Существенную роль в сокращении неплатежей (начиная с 1998 г.) сыграли энергетические монополии, сократив все виды неденежных расчетов за отгружаемую и приобретаемую продукцию. Среди основных изменений структуры расчетов за отгруженную продукцию предприятий-монополистов[7] следует выделить еще большее сокращение бартера в пользу взаимного зачета требований. Доля денежных расчетов в 2002 г. повысилась и сохранялась на уровне порядка 80% (см. *рис. 16*).

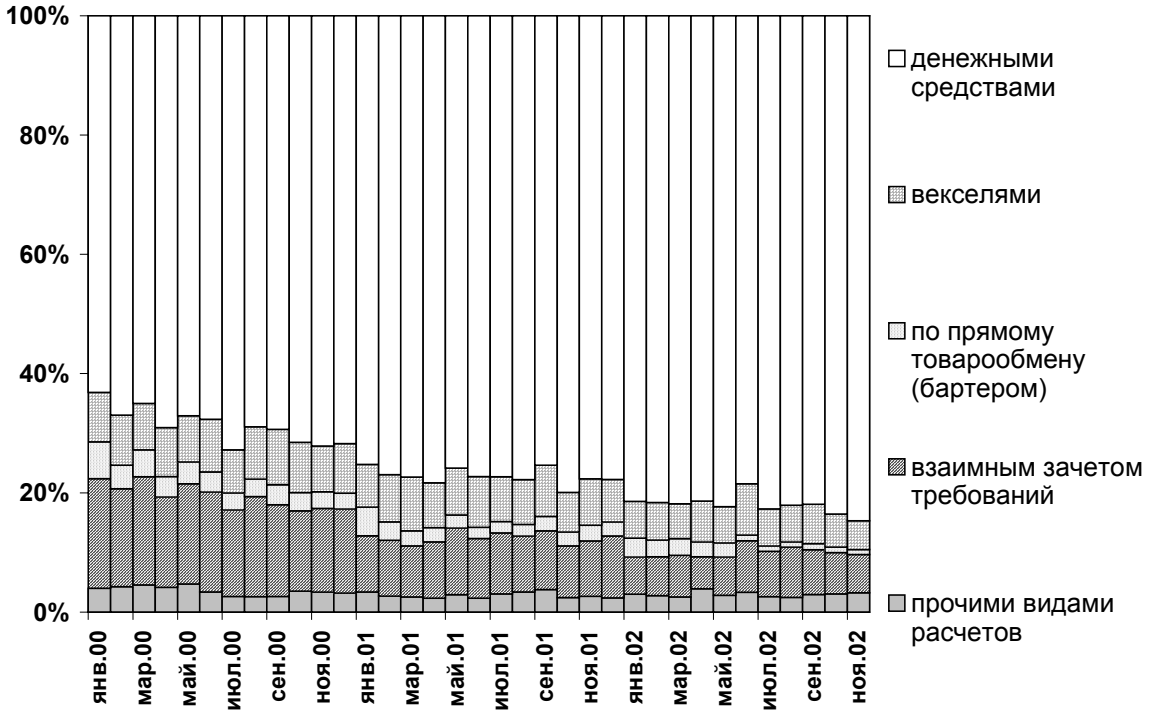
[7] В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 января 1998 г. № 10 Госкомстатом РФ осуществляется статистическое наблюдение за расчетами крупнейших российских налогоплательщиков: РАО «ЕЭС России», ОАО «Газпром», ОАО «Аэрофлот – российские международные авиалинии», организаций федерального железнодорожного транспорта, а также организаций-монополистов в промышленности.

Таблица 3

Структура кредиторской задолженности по отраслям промышленности по состоянию на конец октября 2002 г.

Отрасли промышленности	Кредиторская задолженность		Доля просроченной в общей, %	Доля кредиторской задолж. отрасли в суммарной задолженности промышленности, %	Доля просроченной кредиторской задолж. отрасли в суммарной просроченной задолженности промышленности, %
	всего, млрд руб.	в т.ч. просроченная, млрд руб.			
Промышленность, всего	**2040.1**	**728.9**	**35.7**	**100.0**	**100.0**
из нее: Электроэнергетика	234.1	122.9	**52.5**	11.5	16.9
Топливная промышленность	500.3	143.1	28.6	**24.5**	**19.6**
из нее:					
Нефтедобывающая промышленность	160.4	34.1	21.3	7.9	4.7
Нефтеперерабатывающая промышленность	66.4	5.5	8.3	3.3	0.8
Газовая (добыча и переработка природного и попутного газа)	178.2	33.2	18.6	8.7	4.6
Угольная промышленность	93.8	69.1	**73.7**	4.6	9.5
Черная металлургия	114.7	39.9	34.8	5.6	5.5
Цветная металлургия	141.3	50.6	35.8	6.9	6.9
Химическая и нефтехимическая промышленность (без химико-фармацевтической)	109.4	46.9	42.9	5.4	6.4
Машиностроение и металлообработка	567.1	201	35.4	**27.8**	**27.6**
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	58.7	25.6	43.6	2.9	3.5
Промышленность строительных материалов	56.9	25.9	45.5	2.8	3.6
Стекольная и фарфоро-фаянсовая	5.8	2.3	39.7	0.3	0.3
Легкая промышленность	34.4	17.3	**50.3**	1.7	2.4
Пищевая промышленность	158.7	31.7	20.0	7.8	4.3
из нее: рыбная	25	6.2	24.8	1.2	0.9
Микробиологическая	3.4	2.2	**64.7**	0.2	0.3
Мукомольно-крупяная и комбикормовая	13.9	4.2	30.2	0.7	0.6
Медицинская	9.6	2.5	26.0	0.5	0.3
Полиграфическая	4.3	0.2	4.7	0.2	0.0

Источник: Госкомстат РФ, расчеты авторов.



Источник: Госкомстат РФ, расчеты авторов.

Рис. 16. Структура расчетов за отгруженную продукцию предприятий-монополистов

Вместе с тем некоторые последние тенденции вызывают тревогу. Прежде всего это связано с факторами роста просроченной задолженности[8]. Так, в 2002 г. наблюдается стабильный рост доли убыточных предприятий в экономике (см. *рис. 17*), которая, по сравнению с предыдущим годом, возросла на 7–10% по отраслям экономики. По состоянию на октябрь 2002 г. доля убыточных предприятий в промышленности составила 45,3% (38,4 – в октябре 2001 г.), в строительстве 40,5% (36% в октябре 2001 г.), в транспорте – 46,1% (41,4% в июле 2001 г.).

Как показывают расчеты[9], неэффективность, финансовая несостоятельность предприятий была одним из важнейших факторов образования неплатежей в экономике, указывающих на наличие «канала финансирования плохих фирм». Такая связь была наиболее характерна для периода до 1998 г. После кризиса доля неэффективных предприятий постоянно снижалась, как снижалась и статистическая значимость этого фактора. И хотя пока не наблюдается роста неплатежей, такая опасность существует и в настоящее время.

[8] По результатам эконометрических исследований рост неплатежей связан, в частности, с неэффективностью внутренних производителей, сокращением банковского кредитования и др. (подробнее см.: *Энтов Р., Радыгин А., Мау В., Синельников-Мурылев С. и др.* Развитие российского финансового рынка и новые инструменты привлечения инвестиций. М.: ИЭПП, 1998. С. 96–149; *Луговой О., Семенов Д.* Неплатежи в Российской Федерации. М.: ИЭПП (при поддержке USAID). 2000; *Золотарева А., Лидерман Л., Луговой О., Энтов Р.* Неплатежи в российской экономике и регионах. М.: ИЭПП-CEPRA, 2001).

[9] См. там же.

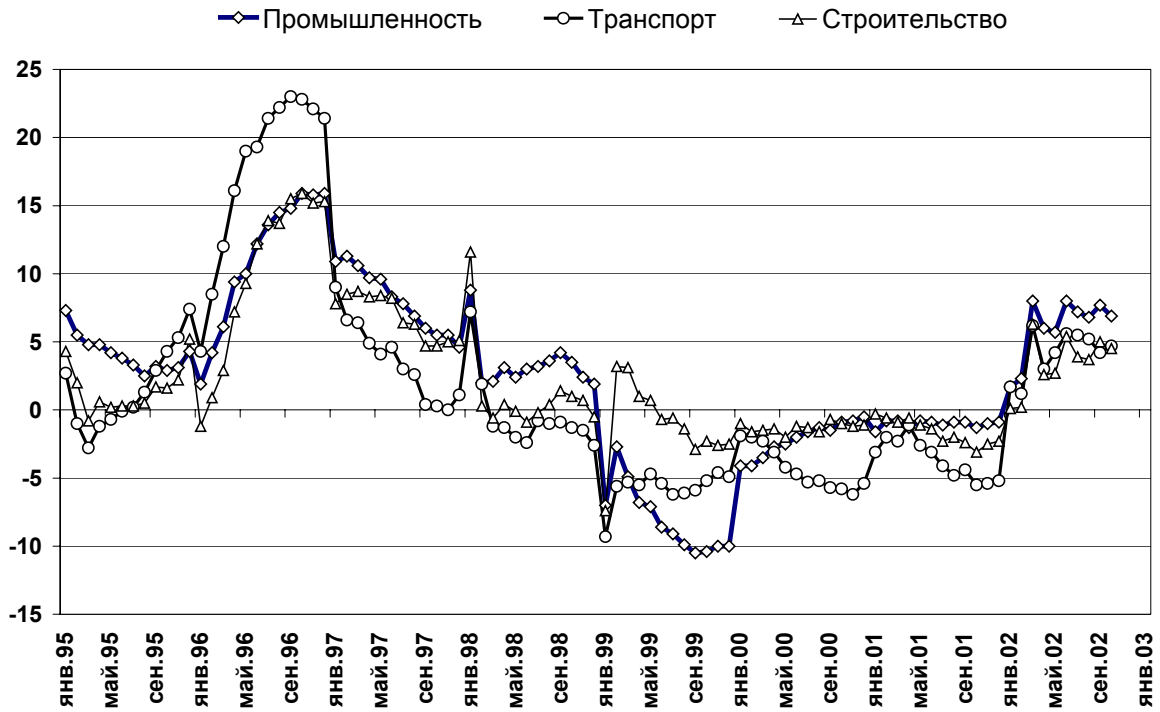


Рис. 17. Изменение доли убыточных предприятий в отраслях промышленности (сезонные разности – к соответствующему периоду предыдущего года)

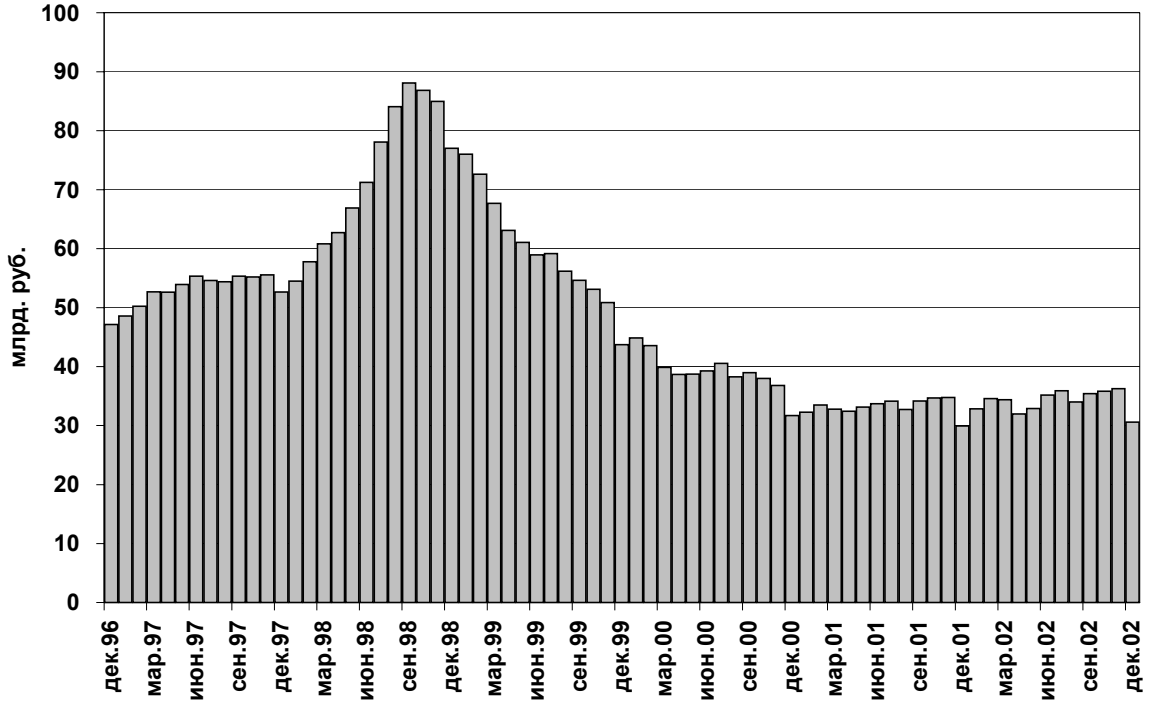
Просроченная задолженность по заработной плате начиная с 2000 г. стабилизировалась на уровне 30–40 млрд руб. (в текущих ценах, см. *рис. 18*). Ее рост с начала 2002 г. составил около 2%, что значительно ниже инфляции и реального роста средней заработной платы.

По-видимому, отсутствие всплеска неплатежей, несмотря на рост числа убыточных предприятий и рост реального обменного курса рубля[10], следует искать, во-первых, в нормализации государственных финансов, расширении банковского кредитования, позитивных сдвигах в области контрактного права (в частности, в законодательстве о банкротстве), обратным действием мультипликатора[11] при расшивке неплатежей.

Дальнейшая ситуация в сфере расчетов будет зависеть от положения дел в реальном секторе экономики, а также от позиции властей, которая во многом определяется наполняемостью бюджета.

[10] Статистические оценки связи динамики реального обменного курса рубля и неплатежей приводятся в работах ИЭПП (см. ссылки выше). В соответствии с основной гипотезой рост реального обменного курса снижает рентабельность внутреннего производства, что способствует росту неплатежей, обусловленных неэффективным производством.

[11] Подробнее о мультипликативных эффектах распространения задолженности см.: *Lugovoy O.* Arrears in a Transition Economy: the Mechanism of Contagion. RECEP, Russian Economic Trends 2002-Q2. P. 19–30.



Источник: Госкомстат РФ, расчеты авторов.

Рис. 18. Динамика просроченной задолженности организаций по заработной плате[12]

Одна, и основная, на наш взгляд, причина кризиса неплатежей в переходной экономике – это нерыночное поведение, результатом которого является завуалированное субсидирование неэффективных фирм. Экономика неплатежей, в отличие от рыночной, может реагировать на экзогенные шоки не только и даже не столько сокращением выпуска, сколько наращиванием просроченных долгов. Такая форма хозяйствования далека от рыночной, поскольку отключаются механизмы конкуренции, необходимой для осуществления процесса вытеснения неэффективных фирм в пользу наиболее успешных. В отличие от нормальных рыночных условий убыточные предприятия в экономике неплатежей могут существовать так долго, как долго существует возможность неплатежа (не функционируют механизмы инфорсмента).

Если рост убыточных предприятий будет продолжаться и в дальнейшем, чему в определенной мере способствует укрепление реального курса рубля, существует довольно высокая вероятность того, что это приведет к нарастанию новой волны просроченной задолженности. Учитывая позитивный опыт последних лет, возобновление кризиса неплатежей в аналогичных масштабах из года в год становится менее вероятно, но в случае неблагоприятных общеэкономических тенденций полностью исключать такую опасность нельзя. Причем наибольшей опасностью здесь является неисполнение бюд-

[12] Просроченная задолженность предприятий и организаций промышленности, строительства, сельского хозяйства, транспорта, образования, здравоохранения, культуры и искусства, науки и научного обслуживания, жилищного и коммунального хозяйства, а также, начиная с августа 1998 г., – по организациям социального обеспечения, государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, милиции общественной безопасности. Данные приводятся на конец месяца.

жетных расходов, что может быть вызвано возможным ростом числа убыточных фирм, и генерацией неплатежей самим государством. Последнее может спровоцировать распространение неплатежей в экономике и возобновление кризиса.

2.2. Состояние платежного баланса

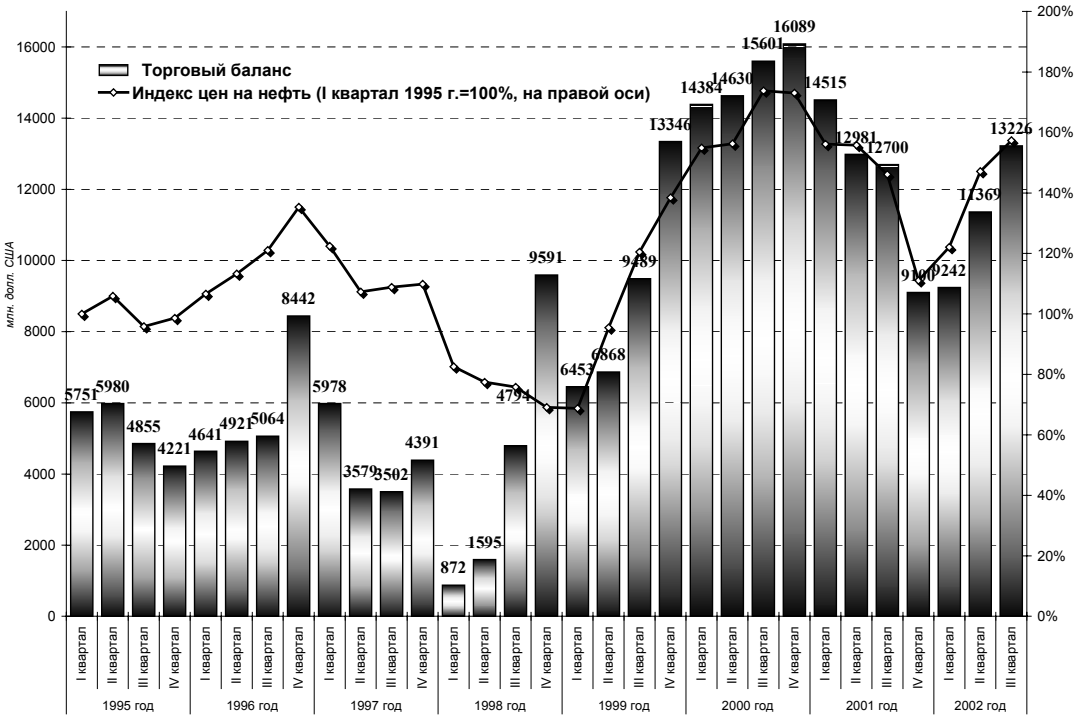
В прошедшем году произошло некоторое изменение в тенденции снижения сальдо платежного баланса по текущим операциям, которая начала проявляться годом ранее. Так, начиная с I квартала, был зафиксирован рост сальдо платежного баланса по текущим операциям. Если в целом за 2001 г. указанное сальдо сократилось практически в два раза (с 11,5 млрд долл. в I квартале до 5,7 млрд долл. в IV), то в 2002 г. сальдо по счету текущих операций возросло с 6,9 млрд долл. в I квартале до 9 млрд долл. в III квартале с падением до 7,7 млрд долл. по итогам IV квартала (по предварительной оценке ЦБ РФ). Как и прежде, основным фактором, определяющим величину сальдо по текущим операциям, являлся торговый баланс, сальдо которого, в свою очередь, в решающей степени определялось движением цен на энергоносители и другие важнейшие товары российского экспорта на мировых рынках. Из данных, представленных на *рис. 1*, видно, что связь между мировыми ценами на нефть и сальдо торгового баланса России, наблюдавшаяся в 1995–2001 гг., проявлялась и в течение 2002 г.[13]

Следует отметить, что рост сальдо торгового баланса в I–III кварталах 2002 г. происходил за счет роста объемов российского экспорта, хотя стоимость импорта в Российскую Федерацию также увеличивалась, но меньшими темпами. Однако в IV квартале 2002 г. темпы роста импорта превысили темпы роста российского экспорта. Так, величина торгового баланса России по предварительной оценке ЦБ РФ в IV квартале 2002 г. составила 11,5 млрд долл., при этом экспорт товаров увеличился с 28,8 млрд долл. в III квартале до 29,6 млрд долл., а импорт вырос с 15,6 млрд долл. до 18,1 млрд долл. (то есть почти на 20%).

Помимо сокращения сальдо торгового баланса, в течение 2002 г. существенное влияние на состояние сальдо платежного баланса по текущим операциям оказывали также значения сальдо по статье «Нефакторные услуги», отрицательное значение которого (то есть превышение импорта услуг над экспортом) возросло с 460 млн долл. в I квартале до 1,6 млрд долл. в III и IV кварталах, причем такое изменение произошло полностью под воздействием роста импорта услуг.

[13] Оценки, проведенные для 1993–2002 гг., показали существование статистически значимой зависимости сальдо торгового баланса РФ (*TB*) от индекса мировых цен на нефть (*P*) при *dummy*-переменной, равной 1 для III и IV кварталов 1998 г., когда решающее влияние на торговый баланс РФ оказывали иные факторы.

$$TB = -9{,}2 + 14{,}3 \cdot P + 5{,}9 \cdot Dummy$$
$$(-5{,}1) \qquad (10{,}0) \qquad (3{,}5)$$
$$R^2 = 0{,}78$$



Источник: ЦБ РФ, IMF International Financial Statistics, расчеты авторов.

Рис. 19. Торговый баланс РФ и индекс мировых цен на нефть в 1995 – III квартале 2002 г.

Рассматривая тенденции изменения сальдо платежного баланса по различным его компонентам, можно заметить, что, несмотря на снижение значений положительного сальдо торгового баланса, увеличение валютных активов резидентов в 2002 г. происходило в основном за счет превышения экспорта товаров над импортом. Другими словами, именно за счет положительного сальдо торгового баланса происходило финансирование всех выплат нерезидентам по операциям, не связанным с экспортом и импортом товаров, а также изменений зарубежных активов и обязательств резидентов. Речь идет, прежде всего, о финансировании отрицательного сальдо по балансу услуг труда и капитала (выплата заработной платы нерезидентам и обслуживание долговых обязательств), об осуществлении портфельных инвестиций за границу, увеличении зарубежных активов российских резидентов, а также о платежах для уменьшения обязательств российских резидентов перед нерезидентами.

Если рассматривать совокупные показатели платежного баланса России в 2002 г., то ситуацию с балансом российских активов и обязательств можно описать следующим образом: за счет торговых операций с нерезидентами российские валютные активы увеличились на 45,3 млрд долл. (сальдо торгового баланса в январе–декабре 2002 г.). Кроме этого, источниками пополнения российских зарубежных активов являлись прямые инвестиции в Россию (2,6 млрд долл.), привлечение портфельных инвестиций нефинансовыми предприятиями (2,2 млрд долл.), привлечение заемных средств органами государственного управления и под их гарантию (1,4 млрд долл.), а также привлечение российскими банками и нефинансовыми предприятиями ссуд, депозитов и займов (8 млрд долл.).

Указанный прирост зарубежных активов был сбалансирован изменением сальдо по следующим статьям – чистый импорт нефакторных услуг (8,7 млрд долл.), выплата доходов по прямым и портфельным инвестициям в Россию (4,7 млрд долл.), погашение задолженности федеральными властями по долговым ценным бумагам и их выкуп на вторичном рынке (16,7 млрд долл.), осуществление прямых и портфельных инвестиций за границу, осуществление прочих инвестиций в зарубежные активы на сумму около 16,5 млрд долл. (прирост остатков средств на зарубежных счетах и депозитах, предоставление торговых кредитов и авансов, увеличение просроченной задолженности нерезидентов и задолженности нерезидентов по своевременно не поступившей экспортной выручке и непогашенным импортным авансам), а также накопление резервных активов (11,4 млрд долл.). Помимо этого, отрицательное сальдо по статье «Чистые ошибки и пропуски» составило 8,7 млрд долл.

Таким образом, в 2002 г. продолжало наблюдаться соотношение активов и обязательств, характерное для предыдущих лет: увеличение зарубежных активов вследствие больших объемов сальдо торгового баланса при отсутствии значимых заимствований являлось источником погашения задолженности перед нерезидентами, сложившейся в предыдущие годы, а также для пополнения российских активов за рубежом и других форм оттока капитала.

Среди операций, основным источником финансирования которых является профицит торгового баланса, следует отметить не только изменение обязательств перед нерезидентами, но и увеличение зарубежных активов российских резидентов, которое уже несколько лет остается существенным направлением использования средств резидентов, полученных в результате положительного сальдо по текущим операциям – если чистые обязательства перед нерезидентами по итогам года практически не изменились, то чистые активы российских резидентов за рубежом за год выросли на 5,5 млрд долл. (при этом активы органов государственного управления снизились на 11,4 млрд долл., в то время как зарубежные активы банков и нефинансовых предприятий возросли на 16,8 млрд долл.). Основными видами российских активов за рубежом, увеличение которых было наиболее существенно в 2002 г., являлись средства на текущих счетах и депозитах, прирост задолженности по своевременно не поступившей экспортной выручке и непогашенным авансам (в сумме 10,6 млрд долл.), а также прямые и портфельные инвестиции (2,8 млрд долл.).

В связи с увеличением российских активов за рубежом следует упомянуть проблему утечки капитала из России. Как известно, часть средств резидентов, находящихся за рубежом в таких видах активов, как просроченная задолженность и своевременно не поступившая экспортная выручка и не погашенные импортные авансы, а также часть ресурсов, отражаемых в такой статье платежного баланса, как «Чистые ошибки и пропуски», может характеризовать неучтенный вывоз капитала из страны. В этой связи можно предположить, что если сальдо по указанным статьям принимает устойчиво отрицательные значения в течение продолжительного времени, то его динамика может являться характеристикой динамики неучтенного вывоза капитала из России. В 2002 году, если судить по перечисленным показателям, неучтенный вывоз капитала из страны практически не изменился – если в 2001 г. сумма по статье «Чистые ошибки и пропуски» составила –8,5 млрд долл., то по итогам 2002 г. этот показатель достиг –8,7 млрд долл. Несколько иная картина складывается при анализе суммы чистых ошибок и пропусков, просроченной задолженности и непоступившей экспортной

выручки: этот показатель за 2002 г. оценивается на уровне –19,3 млрд долл., в то время как в предыдущем году данная сумма составляла –9,9 млрд долл. Другими словами, если судить по последнему показателю, то неучтенный отток капитала из страны несколько вырос. В связи с данными оценками следует подчеркнуть, что, во-первых, анализируемые показатели могут рассматриваться лишь как косвенные индикаторы динамики, а не абсолютных объемов нелегальной утечки капитала, а во-вторых, – увеличение как просроченной задолженности, так и чистых ошибок и пропусков, могло произойти вследствие возросшей стоимости экспорта, которая вполне естественно могла повлечь за собой пропорциональный рост задолженности по возврату экспортной выручки и рост статистических отклонений при расчете основных показателей платежного баланса.

Анализируя состояние платежного баланса России в 2002 г., следует обратить внимание на то, что, как и в предыдущем году, положительное сальдо торгового баланса оказалось столь значительным, что, несмотря на большие объемы выплат по уменьшению российских обязательств перед нерезидентами и прирост российских активов за рубежом, происходил одновременный рост объемов резервных активов – за двенадцать месяцев 2002 г. они увеличились на 11,4 млрд долл. (максимальный прирост – 6 млрд долл. – был зарегистрирован во II квартале). Тем не менее прирост резервных активов оказался практически меньше аналогичного показателя за 2000 г., когда золотовалютные резервы выросли на максимальное значение за исследуемые годы – на 16 млрд долл.

Если рассматривать перспективы изменения показателей платежного баланса в будущем, то есть основания полагать, что в 2003 г. ситуация с российским платежным балансом не является определенной – во-первых, из-за уже упоминавшейся зависимости сальдо торгового баланса от мировых цен на нефть, можно предположить, что увеличение зарубежных активов резидентов от данного вида экспорта зависит от ситуации на мировом рынке сырья и, в частности, от развития событий в Ираке.

Во-вторых, необходимо принимать во внимание требования зарубежных кредиторов о погашении российской задолженности. Согласно закону о федеральном бюджете на 2002 г., расходы Российской Федерации на погашение и обслуживание внешнего долга должны составить 17,3 млрд долл. Данная сумма превышает фактически осуществленные платежи в 2002 г., когда на погашение и обслуживание государственного долга федеральным правительством было направлено порядка 15,2 млрд долл. (не считая 1,5 млрд долл., потраченных на выкуп российских долговых обязательств на вторичном рынке). В этих условиях можно полагать, что в 2003 г. при относительно высоких мировых ценах на нефть российским властям удастся, как и в предыдущие годы, осуществлять погашение и обслуживание долга за счет относительно высоких значений положительного сальдо торгового баланса. В дополнение к этому следует отметить, что наметившаяся в последние месяцы тенденция к увеличению темпов роста реального курса рубля может отрицательно сказаться на российском платежном балансе. Развитие неблагоприятного сценария с мировыми ценами на нефть не позволит, как в прошлом году, производить опережающие выплаты по погашению и обслуживанию государственного внешнего долга.

2.3. Государственные финансы

2.3.1. Государственный бюджет

Общая характеристика бюджетной ситуации в 2002 г.

По данным Министерства финансов доходы федерального бюджета в 2002 г. составили 2202,1 млрд рублей, или 20,1% ВВП, что на 2,5 п.п. ВВП превышает показатель 2001 г. Рост доходов произошел в основном за счет роста налоговых доходов, которые в 2002 г. достигли 18,6% ВВП, увеличившись по сравнению с предыдущим периодом на 2,3 п.п. ВВП. Однако следует учитывать, что в 2002 г. в состав доходов федерального бюджета был включен единый социальный налог. Таким образом, уровень налоговых доходов федерального бюджета за вычетом поступлений от ЕСН за 2002 г. не только не вырос по сравнению с 2001 г., но и заметно снизился – на 0,7 п.п. ВВП ниже уровня прошлого года. Соответственно, доходы бюджета без учета ЕСН также сократились и составили 1862,7 млрд рублей (17,0% ВВП), что на 0,6 п.п. ВВП меньше 2001 г.

Доля налоговых доходов в структуре доходов федерального бюджета в 2002 г. осталась на уровне предшествующего года – 77% (без учета ЕСН или 92% – с учетом ЕСН), а неналоговые доходы, с учетом доходов бюджетных целевых фондов (в основном Целевого фонда Минатома), составили 7,6% общих доходов, несколько снизившись по отношению к предыдущему году (8,1% общих доходов).

Следует отметить, что в 2002 г. наблюдался некоторый рост поступлений налогов в территориальные бюджеты – на 0,6 п.п. ВВП. Что касается доходов территориальных бюджетов в целом, то они возросли также на 0,6 п.п. ВВП. В целом следует отметить, что уровень доходов территориальных бюджетов в 2002 г. был наиболее высоким за последние 5 лет.

В то же время бюджетные расходы выросли в 2002 г. до 18,7% ВВП, что на 4 п.п. выше показателя предшествующего года. Даже за вычетом финансирования трансфертов ПФ РФ за счет ЕСН на финансирование базовой части пенсии, уровень расходов превышает почти на 1 п.п. ВВП уровень 2001 г. В этой связи уровень профицита снизился в 2002 г. до 1,4% ВВП (в 2001 году он составил 2,9% ВВП). В этих условиях профинансировать формирование финансового резерва федерального бюджета удалось за счет приватизации государственных пакетов акций в ОАО «Лукойл» и НК «Славнефть» (порядка 0,7% ВВП) и за счет неизрасходованных средств на счетах бюджетополучателей (порядка 0,5%ВВП).

Расходы территориальных бюджетов также выросли в 2002 г. по сравнению с 2001 – на 1 п.п. ВВП (с 14,3 до 15,3% ВВП). Впервые с 1998 г. совокупный бюджет субъектов РФ был сведен с дефицитом в 0,4% ВВП.

Консолидированный бюджет исполнен в 2002 г. с профицитом 1,0% ВВП. Без учета ЕСН уровень доходов бюджета несколько ниже, чем по итогам прошлого года (29,0% в 2002 г. против 29,3% – в 2001 г.), но выше, чем в 2000 г. и ранее. Расходы же консолидированного бюджета заметно выше, чем за предыдущие четыре года, даже за вычетом перечисленного в ПФ РФ ЕСН из федерального бюджета (28% ВВП).

Снижение налоговых поступлений связано с несколькими основными факторами, о которых более подробно будет идти речь ниже. В целом же можно выделить несколько причин подобной динамики доходов бюджетной системы и, в первую очередь, федерального бюджета. Во-первых, в течение года были существенными колебания мировых цен на нефть, причем значения ее заметно снижались относительно уровня, заложенного в расчеты бюджетных показателей. Во-вторых, изменения в налогообложении прибыли предприятий и НДС оказали негативное влияние на размер поступлений налогов.

Таблица 4

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

	1998	1999	2000	2001	2002
Федеральный бюджет					
Налоговые доходы*	9,3	11,6	14,3	16,2	18,6
в том числе ЕСН	–	–	–	–	3,1
Доходы	11,0	12,8	15,5	17,6	20,1
Расходы	13,8	13,9	14,1	14,7	18,7
в том числе трансферты Пенсионному фонду за счет ЕСН	–	–	–	–	3,1
Дефицит	-3,2	-1,1	1,4	2,9	1,4
Территориальные бюджеты					
Налоговые доходы*	11,9	11,2	11,8	10,8	11,4
Доходы	14,5	13,6	14,1	14,3	14,9
Расходы	14,7	13,6	13,7	14,3	15,3
Дефицит	-0,3	0,0	0,5	0,0	-0,4
Консолидированный бюджет**					
Налоговые доходы*	21,2	22,8	26,0	27,0	29,7
Доходы	24,0	26,8	28,3	29,3	32,1
Расходы	27,5	28,0	26,4	26,4	31,1
Дефицит	-3,5	-1,1	1,9	2,9	1,0

* До 2001 г., включая доходы Федерального дорожного фонда, Фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы, Фонда управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов, Федерального фонда восстановления и охраны водных ресурсов, Федерального экологического фонда.

** Без учета межбюджетных трансфертов.

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов.

В то же время положительное воздействие на бюджетную ситуацию оказывали в течение года неналоговые доходы, например, дивиденды по акциям, доходы от государственной собственности, а также от приватизации, доходы от ВЭД, которые в целом превысили плановые значения. Однако следует учитывать небольшой объем этих доходов (менее 7% от доходов федерального бюджета).

Объем задолженности в бюджетную систему в 2002 г. увеличился по сравнению с 2001 г., что может объясняться включением в нее задолженности по единому социальному налогу, в части, зачислявшейся до 2002 г. в бюджет Пенсионного фонда, а с 2002 г. поступающей в федеральный бюджет. Без учета этой части задолженности рост дефлированного прироста за девять месяцев 2002 г. составил бы 8%, а в долях ВВП – 0,3%.

Следует отметить положительную динамику недоимки в составе задолженности. В реальном выражении с 2000 г. недоимка по налогам в консолидированный бюджет

сократилась более чем в полтора раза. Объясняется это реализацией мер по реструктуризации недоимки, с одной стороны, и мероприятиями по принудительному взыскания задолженности в бюджеты всех уровней – с другой. За счет последних, в частности, в течение 2002 г. было погашено задолженности на сумму 174,8 млрд рублей, или 2,2% ВВП

Таблица 5

Задолженность по налогам в консолидированный и федеральный бюджеты

	1999	2000	2001	2002
Задолженность в консолидированный бюджет (млрд рублей)	378	464	475	522
в том числе недоимка	343	365	245	209
Доля недоимки в задолженности	91%	79%	52%	40%
Отношение прироста задолженности за год в реальных ценах к объему задолженности на начало года		25%	3%	9%
Годовой прирост задолженности в долях ВВП		1,2%	0,1%	0,4%

Источник: Министерство по налогам и сборам РФ, расчеты авторов.

Несмотря на то, что цены на нефть в 2002 г. были ниже тех, которые принимались при расчете показателей бюджета, они все же превышали значение многолетней средней цены – 19 долларов за баррель[14], что отразилось на исполнении бюджетов всех уровней. По нашим оценкам, в налоговых поступлениях бюджета расширенного правительства (включая доходы целевых бюджетных фондов, формирующихся за счет налогов) доля налоговых поступлений, представленная в *табл. 6*, объяснялась отклонением цен на нефть от многолетней средней цены (19 долларов за баррель):

Таблица 6

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
2,9%	1,9%	-1,5%	-0,1%	-6,8%	-1,3%	8,6%	5,1%	4,4%

Анализ поступлений основных налогов в 2002 г.

Таблица 7

Поступления основных налогов в бюджетную систему РФ

	В % ВВП			
	1999	2000	2001	2002
Налог на прибыль	4,6	5,4	5,7	4,2
Подоходный налог	2,5	2,4	2,8	3,3
НДС	8,8	6,2	7,1	6,9
Акцизы	2,2	2,3	2,7	2,4
Налоги на внешнюю торговлю	1,8	3,1	3,6	3,0
Отчисления в социальные внебюджетные фонды (единый социальный налог)	7,2	7,3	7,1	7,7*
в том числе ЕСН, зачисляемый в федеральный бюджет				3,1
Всего налогов (включая доходы целевых бюджетных фондов, формируемых за счет налогов и обязательных отчислений)	32,1	35,6	35,2	35,4

***** Оценка с учетом фактически поступившего в федеральный бюджет ЕСН.

[14] По расчетам ИЭПП.

Снижение уровня поступлений налога на прибыль в 2002 г. более чем на 25% по сравнению с 2001 г. (на 1,5 п.п. ВВП) имеет несколько объяснений. Во-первых, в связи с принятием новой главы Налогового кодекса, посвященной налогу на прибыль предприятий, существенно изменилась как структура, так и объем (в сторону увеличения) затрат, принимаемых к вычету при определении налоговой базы. Во-вторых, применение так называемого «переходного» положения для определения налоговой базы (при изменении метода учета с осуществлявшегося ранее «по отгрузке» на «метод начислений») позволило некоторой части предприятий существенно снизить базу по налогу. В-третьих, произошло общее снижение сальдо финансового результата работы предприятий и организаций в 2002 г.

Поступления подоходного налога в 2002 г. выросли в реальном выражении почти на 20%. Положительная динамика подоходного налога связана как с постепенной легализацией доходов физических лиц, на которую была нацелена реформа, так и с общим ростом экономики, а следовательно, и суммарных доходов.

Произошло некоторое снижение поступлений налога на добавленную стоимость – на 0,2 п.п. ВВП в 2002 г. по сравнению с 2001 г. При этом задание по сбору НДС было выполнено на 95%. К числу основных причин невыполнения плана можно отнести следующие: значительные объемы возмещения налога экспортерам, составившие 2% ВВП, сохранение льготной ставки налога для лекарственных средств, изделий медицинского назначения, а также книжной продукции, меньший по сравнению с запланированным объем ВВП, а также вступление в действие положения Налогового кодекса, разрешающего принимать к вычету суммы НДС, уплачиваемые при осуществлении капитального строительства, при введении объектов в эксплуатацию. Поступления акцизов в 2002 г. также несколько сократилось в долях ВВП по сравнению с 2001 г. – 0,3 п.п.

Поступления налогов на внешнюю торговлю за 2002 г. составили существенно меньшую, нежели по итогам 2001 г., величину – 3,0% и 3,6% ВВП соответственно. При этом снижение уровня поступлений в реальном выражении по сравнению с аналогичным периодом 2001 г. составило более 15%. Во многом это связано со вступлением в силу с 1 февраля 2002 г. нового порядка расчета пошлин на нефть на основании мониторинга мировых цен за ноябрь–декабрь 2001 г.. При заложенном в расчеты показателей федерального бюджета уровне таможенной пошлины 21,7 доллара за тонну фактический уровень пошлины составлял не более 10 долларов в течение всего первого полугодия. В итоге плановые показатели на 1 октября 2002 г. были недовыполнены по экспортным пошлинам на 5%. В то же время благодаря росту импорта в 2002 г. произошло увеличение поступлений импортных пошлин, которые составили около 1,2% ВВП.

С 1 января 2002 г. часть поступлений единого социального налога зачисляется в федеральный бюджет для последующего перечисления в бюджет Пенсионного фонда на формирование базовой части трудовой пенсии. Поступление этого налога в федеральный бюджет превысило более чем на четверть плановые показатели, что связано, во-первых, с поступлением сумм налога, начисленных за декабрь 2001 г., во-вторых, с погашением сумм задолженности по налогу, которая в соответствии с законом о федеральном бюджете на 2002 г. зачисляется в федеральный бюджет.

Расходы консолидированного бюджета

Структура расходов консолидированного бюджета не претерпела в 2002 г. серьезных изменений. При этом расходы на правоохранительную деятельность несколько выросли (с 2,0% ВВП в 2001 г. до 2,2% ВВП в 2002 г.), снизились расходы на ЖКХ (с 2,5% ВВП в 2001 г. до 2,3% ВВП – в 2002 г.) и расходы на поддержку сельского хозяйства (с 0,8% ВВП в 2001 г. до 0,5% ВВП – в 2002 г.). Также небольшое снижение можно отметить по расходам на обслуживание государственного долга (с 2,7% ВВП в 2001 г. до 2,2% ВВП – в 2002 г.), причем, лишь за счет федерального бюджета.

В то же время значительно выросли расходы на образование (с 3,1% ВВП в 2001 г. до 3,8% ВВП – в 2002 г.) и на финансовую помощь другим уровням власти (с 2,5% ВВП в 2001 г. до 2,9% ВВП – в 2002 г.).

Таблица 8

Расходы федерального, территориальных и консолидированного бюджетов в 2001–2002 гг. (в % ВВП)

	2001			2002		
	Федеральный бюджет	**Территориальные бюджеты**	**Консолидированный бюджет**	**Федеральный бюджет**	**Территориальные бюджеты**	**Консолидированный бюджет**
Государственное управление и местное самоуправление	0,50	0,80	1,20	0,51	0,85	1,36
Судебная власть	0,10	0,00	0,10	0,18	0,02	0,20
Международная деятельность	0,30		0,30	0,29		0,29
Национальная оборона	2,70		2,70	2,70		2,70
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	1,60	0,40	2,00	1,74	0,47	2,20
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,30	0,00	0,30	0,28	0,02	0,30
Промышленность, энергетика и строительство	0,50	1,20	1,70	0,96	1,35	2,31
Сельское хозяйство и рыболовство	0,30	0,50	0,80	0,25	0,29	0,55
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика*	0,40	0,60	1,10	0,09	0,40	0,49
Жилищно-коммунальное хозяйство		2,50	2,50		2,34	2,34
Образование	0,60	2,50	3,10	0,75	3,04	3,78
Культура, искусство и кинематография	0,10	0,30	0,40	0,09	0,39	0,48
Средства массовой информации	0,10	0,10	0,20	0,09	0,08	0,17
Здравоохранение и физическая культура	0,30	1,80	2,10	0,29	2,09	2,38
Социальная политика	1,20	1,10	2,40	0,29	1,29	1,58
Трансферты ПФ РФ за счет ЕСН на финансирование базовой части пенсии				3,10		3,10
Обслуживание государственного долга	2,60	0,10	2,70	2,04	0,13	2,17
Финансовая помощь бюджетам других уровней	2,50	0,00	X	2,91	0,01	X
Военная реформа	0,10	0,00	0,10	0,13	0,00	0,13
Дорожное хозяйство				0,35	0,39	0,74
Целевые бюджетные фонды	0,20	1,40	1,60	0,14	1,42	1,56
ВСЕГО РАСХОДОВ	14,70	14,30	26,30	18,69	15,32	31,09

* В 2001 году, включая расходы на дорожное хозяйство.

Бюджет расширенного правительства

В *табл. 9* осуществлена попытка представить бюджет расширенного правительства. Следует отметить, что при формировании такого рода сводных данных неизбежно возникает проблема консолидации, заключающаяся в необходимости избежать двойного счета. Ввиду неоднозначности трактовки некоторых данных об исполнении внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации (например, неясность в отношении того, включаются ли в сводную статистику, представляемую по территориальным дорожным и экологическим фондам, информация о тех фондах, которые консолидированы в бюджеты субъектов РФ), а также отсутствия окончательных данных об исполнении бюджетов внебюджетных фондов, возможны некоторые искажения доходной и расходной частей бюджета расширенного правительства. В то же время отметим, что эти искажения не могут коренным образом изменить складывающуюся картину.

Основываясь на имеющихся данных, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, в 2002 г. налоговые поступления бюджета расширенного правительства, равно как и доходы, сократились относительно предыдущих двух лет, причем по сравнению с 2000 г. примерно на 2 п.п. ВВП.

Во-вторых, несколько выросли расходы бюджета расширенного правительства (на 1,3 п.п. ВВП, по сравнению с 2000 и с 2001 гг.). Причем отметим рост таких направлений расходов, как социальная политика (почти на 2 п.п. по сравнению с 2000 г.) и здравоохранение (на 0,3 п.п. по сравнению с 2000 г.).

В целом отметим, что налоговое бремя на экономику подверглось значительному сокращению за последние три года. Параллельно в 2002 г. вырос уровень расходов, осуществляемых бюджетной системой, что обусловило примерный баланс между доходами и расходами бюджета расширенного правительства. Это в очередной раз свидетельствует о том, что дальнейшее снижение налогов должно быть обусловлено одновременным сокращением расходных обязательств.

Таблица 9

Бюджет расширенного правительства в 2000–2002 гг. (в % ВВП)

2000				
	Федеральный бюджет	**Территориальные бюджеты**	**Внебюджетные фонды**	**Бюджет расширенного правительства**
Всего доходов	15,5	14,1	10,7	38,3
Налоговые поступления	14,3	11,8	9,5	35,6
Всего расходов	14,1	13,7	9,1	34,8
Здравоохранение и физическая культура	0,2	1,8	0,9	2,7
Социальная политика	0,9	0,8	5,6	6,9
Транспорт и дорожное хозяйство	0,8	1,6***	2,2	3,3

Таблица 9 продолжение

2001				
	Федеральный бюджет	**Территориальные бюджеты**	**Внебюджетные фонды**	**Бюджет расширенного правительства**
Всего доходов	17,6	14,3	9,2	38,0
Налоговые поступления	16,2	10,9	8,2	35,3
Всего расходов	14,7	14,3	9,1	34,8
Здравоохранение и физическая культура	0,3	1,8	0,9	2,8
Социальная политика	1,2	1,2	6,4	8,4
Транспорт и дорожное хозяйство	0,7	1,7***	1,2	2,2
2002				
	Федеральный бюджет	**Территориальные бюджеты**	**Внебюджетные фонды***	**Бюджет расширенного правительства***
Всего доходов	20,1	14,9	8,4	36,4
Налоговые поступления	18,6**	11,4	7,3	34,2
Всего расходов	18,7	15,3	9,2	36,1
Здравоохранение и физическая культура	0,3	2,1	1,0	3,0
Социальная политика	4,4	1,3	6,7	8,9
Транспорт и дорожное хозяйство	0,6	1,5***	0,8	1,5

* Оценка.
** Включая ЕСН.
*** Включая расходы территориальных дорожных фондов, консолидированных в бюджеты субъектов РФ.
Источник: ГУФК Минфина РФ, Госкомстат, расчеты авторов.

Приложение 1

Прогнозирование налоговых поступлений в течение 2002 г.

В течение 2002 г. осуществлялось построение прогнозов налоговых поступлений с использованием двух типов моделей: модели оценки поступлений (REM) и эконометрических моделей одной переменной на основании авторегрессионых процессов и процессов скользящего среднего (ARIMA). Метод построения прогнозных значений при помощи REM-модели заключается в преобразовании данных о поступлениях за соответствующий период предыдущего года с учетом роста ВВП, инфляции, изменения ставок по налогам и общего изменения объема поступлений с начала года к прогнозируемому периоду по сравнению с предыдущим годом. Поэтому точность прогнозов обоих типов моделей существенно зависит от стабильности динамики временных рядов, прежде всего их сезонной и трендовой составляющей. В этом отношении ARIMA модели оказываются более чувствительными к изменениям динамики, что отнюдь не означает увеличение точности прогнозов, поскольку добавление в интервал оценивания новых данных, подчиняющихся измененному процессу, приводит к ухудшению характеристик регрессии и как следствие – качества прогнозов. Таким образом, вступившие в силу с 2002 г. изменения в налоговом законодательстве привели к смене динамики поступлений не только налога на прибыль, но и суммарных налоговых поступлений, как в консолидированный, так и в федеральный бюджет РФ.

Анализ точности прогнозов налоговых поступлений на 2002 г. осуществляется на основании сравнения спрогнозированных и фактических значений с мая до ноября 2002 г., включительно. Использование для сравнительного анализа значения налоговых поступлений в форме накопленного итога с начала года, делает затруднительным оценивание качества прогнозов, поскольку к концу года доля ошибки прогноза существенно уменьшается. Исходя из этого, данные по налоговым поступлениям и их прогнозы представлены в номинальном помесячном выражении. Основным критерием точности прогноза является относительное отклонение спрогнозированных значений от фактических данных.

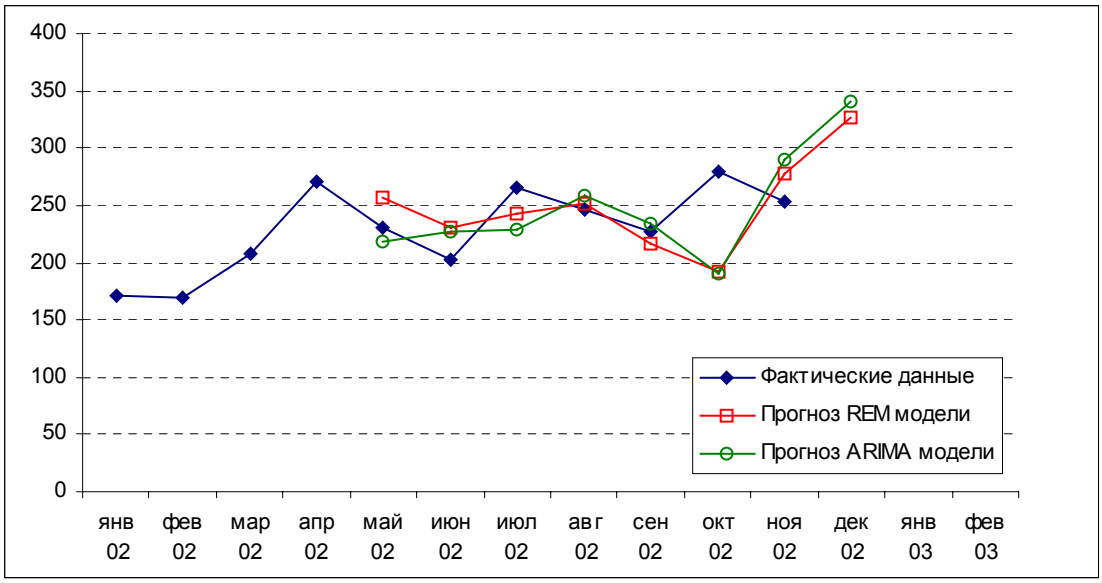


Рис. 20. Фактические и прогнозные значения суммарных налоговых поступлений в консолидированный бюджет РФ (млрд руб.)

Средняя за семь месяцев (май–ноябрь) относительная ошибка прогноза суммарных налоговых поступлений в консолидированный бюджет для REM-модели составила 11,6%, для ARIMA-модели – 12,3%. Наименее точный прогноз был получен в октябре 2002 г., относительная ошибка для обоих типов моделей оказалась выше 30%.

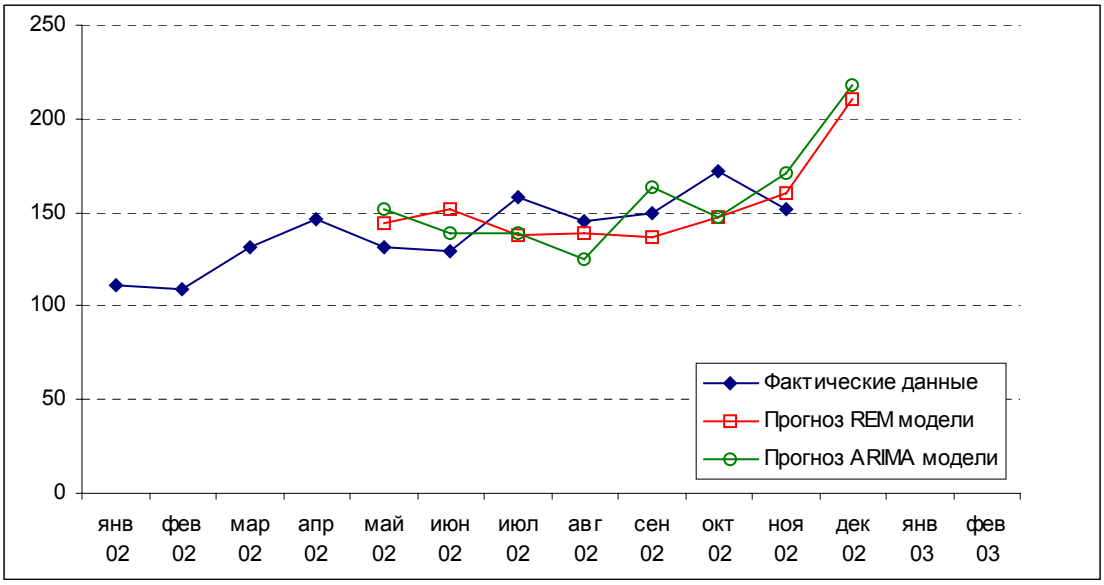


Рис. 21. Фактические и прогнозные значения суммарных налоговых поступлений в федеральный бюджет РФ (млрд руб.)

Для суммарных налоговых поступлений в федеральный бюджет средняя относительная ошибка прогнозов REM-модели на рассматриваемом периоде составляет 10,3%, для ARIMA-модели относительная точность прогнозов 12,2%. В целом, исходя из имеющихся характеристик прогнозов на интервале с мая до ноября 2002 года, более точные прогнозы были получены с использованием REM-модели.

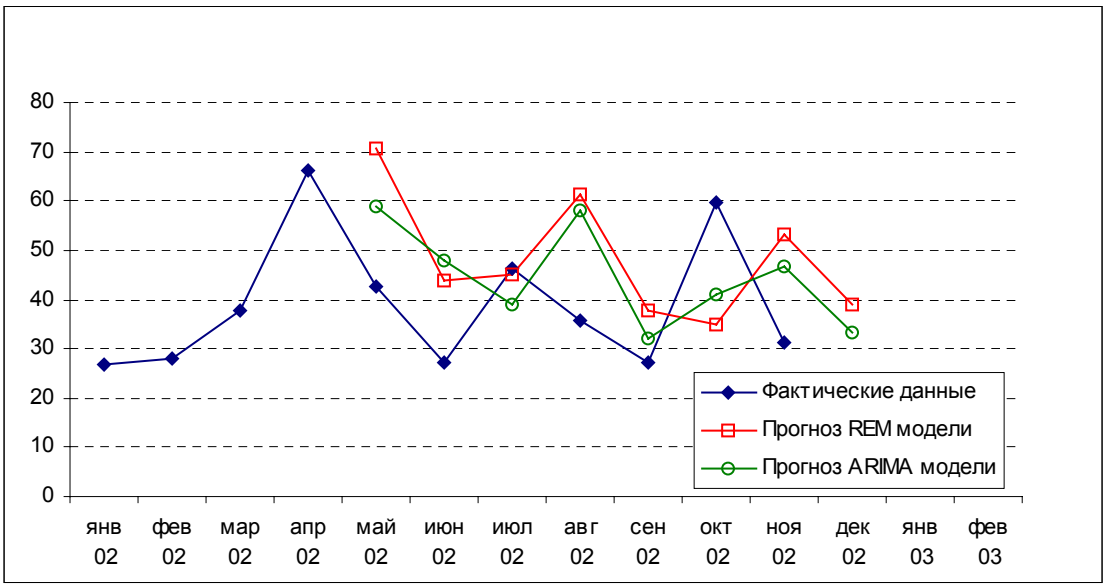


Рис. 22. Фактические и прогнозные значения поступлений налога на прибыль в консолидированный бюджет РФ (млрд руб.)

Средняя относительная ошибка прогнозов поступлений по налогу на прибыль в консолидированный бюджет составила 50,5% для REM-модели и 41,8% для ARIMA-модели. Столь большая ошибка прогноза получена в результате изменения динамики

сезонной составляющей в 2002 г. по сравнению с предыдущими годами. Например, характерные для 2001 г. пики поступлений по налогу на прибыль в мае, августе и ноябре в 2002 г. смещены и приходятся на первый месяц каждого квартала, за исключением января. Не менее важным в объяснении ошибки прогноза является и общее снижение объема поступлений налога на прибыль в 2002 г., сменившее до этого положительный рост.

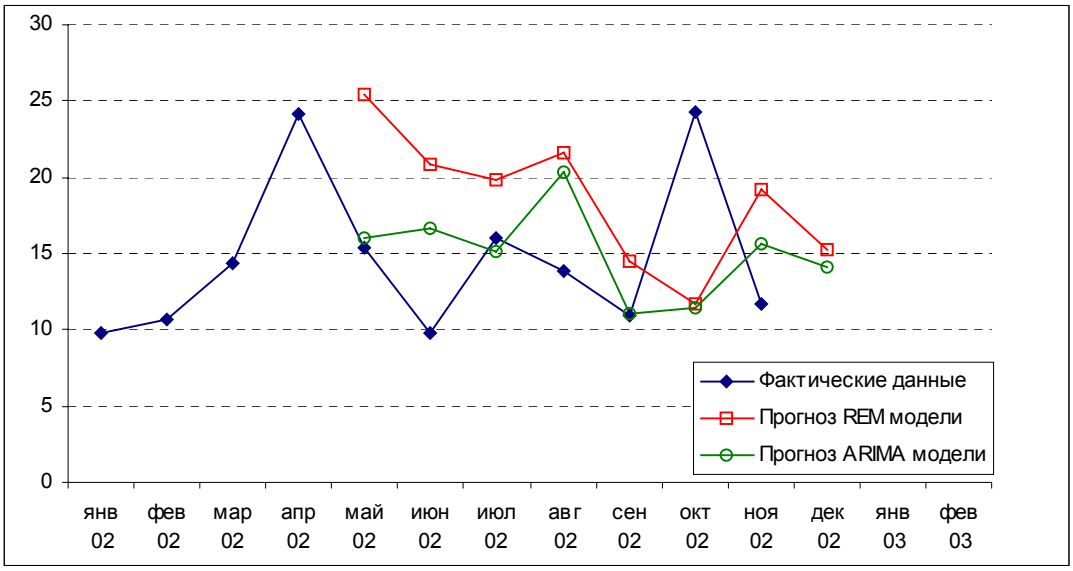


Рис. 23. Фактические и прогнозные значения поступлений налога на прибыль в федеральный бюджет РФ (млрд руб.)

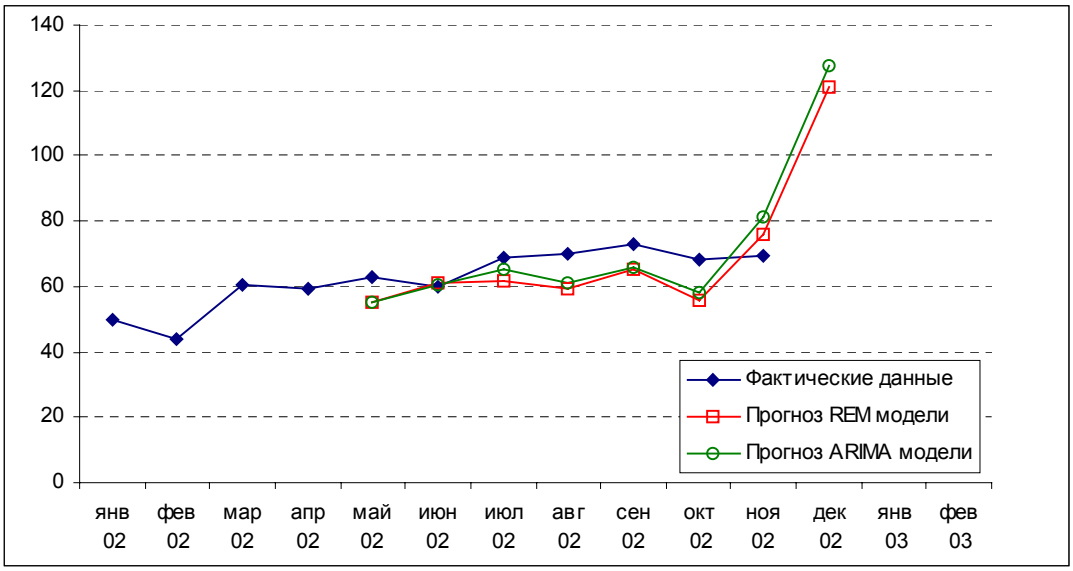


Рис. 24. Фактические и прогнозные значения поступлений налога на добавленную стоимость (млрд руб.)

Для поступлений налога на прибыль в федеральный бюджет средняя относительная ошибка прогнозирования REM-модели равна 58%, для ARIMA-модели аналогичная величина составила 30,5%.

В случае поступлений налога на добавленную стоимость среднее относительное отклонение REM-модели равно 11,1%, для ARIMA-модели – 10,4%. Невысокую точность прогнозов поступлений по данному типу налога можно объяснить отсутствием сколько-нибудь закономерной динамики ряда на всем интервале оценивания (с января 1999 г.), за исключением регулярных пиков поступлений в декабре каждого года, что в свою очередь уменьшает надежность авторегрессионых оценок.

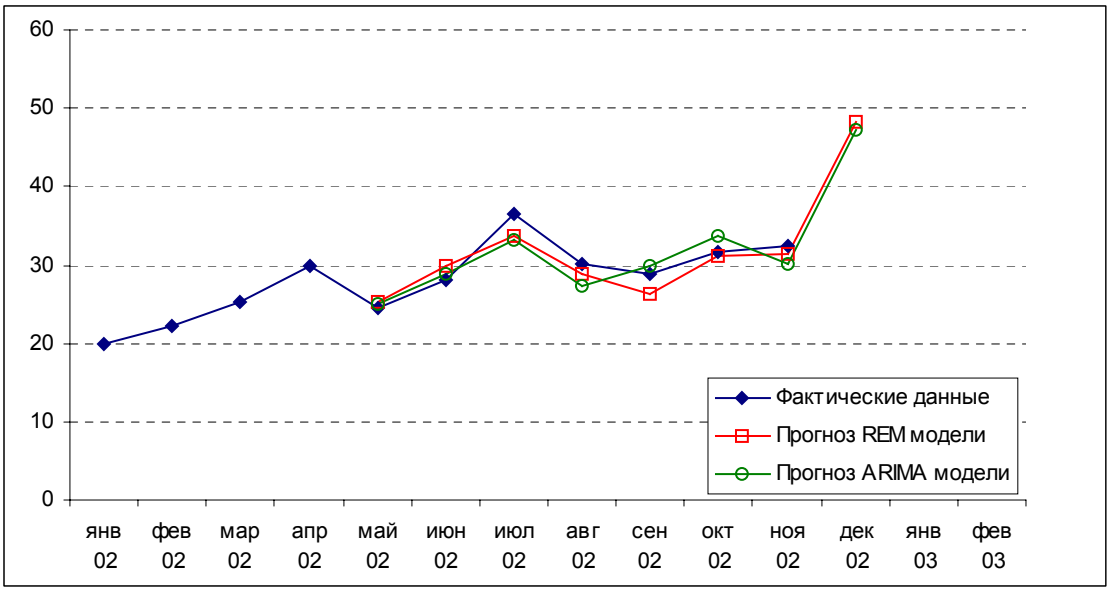


Рис. 25. Фактические и прогнозные значения поступлений подоходного налога (млрд руб.)

Наиболее точные прогнозы поступлений были получены для подоходного налога. Средняя относительная ошибка прогноза для REM-модели равна 4,9%, для ARIMA-модели – 5,8%.

В целом невысокая точность получаемых прогнозов налоговых поступлений является следствием интенсивных трансформационных процессов происходящих в российской экономике. Кроме того, изменения в налоговом законодательстве приводят к смене динамики поступлений не только налогов, которых соответствующие законодательные изменения касались непосредственно, но и сказываются на динамике поступлений по другим типам налогов.

2.3.2. Федеральный бюджет на 2003 г. и макроэкономический прогноз социально-экономического развития России

Федеральный бюджет 2003 г.

Основные параметры федерального бюджета на 2003 г. базируются на прогнозе социально-экономического развития РФ на 2003 г. и на период до 2005 г., разработанном в двух вариантах. Параметры консервативного (1) и оптимистического (2) вариантов зависят от комбинации внешних и внутренних факторов.

Анализ внутренних факторов экономического развития за первое полугодие 2002 г. и изменений внешнеэкономической конъюнктуры показывает возможность более

быстрого восстановления благоприятных условий и тенденций роста российской экономики. По предварительным оценкам Минэкономразвития РФ прирост ВВП в 2002 г. по сравнению с предыдущим годом составил 4,3%.

Консервативный вариант прогноза основывается на предположении инерционного развитии экономики и сохранении действия факторов и тенденций, сформировавшихся в 2001 г. и январе–июне 2002 г.

При расчете оптимистического варианта во внимание принималось ускорение темпов развития мировой экономики и усиление влияния расширения внешнего спроса на динамику роста российской экономики.

Основные различия вариантов обусловлены внешними условиями развития. Определяющим фактором является уровень и динамика мировых цен на нефть и газ: в первом варианте средняя мировая цена на нефть составляет 18,5 долл. за баррель и контрактная цена природного газа – 78,5 долл. за тысячу кубометров, а во втором соответственно, – 21,5 долл. и 85,4 долл. При этом динамика экспорта нефти и газа в обоих случаях с ростом цен ускоряется. Выполнения обязательств по погашению и обслуживанию внешнего долга в обоих вариантах зафиксированы.

Соотношение внешних и внутренних факторов изменяется во времени. Если экономический рост 2000 г. опирался на динамичное расширение внешнего спроса на топливно-сырьевые ресурсы, то в 2001 г. и в начале 2002 г. фиксируется интенсивное расширение внутреннего спроса, опирающееся на увеличение доходов населения и сохранение инвестиционной активности.

В 2003 г. доминирующей тенденцией изменения структуры используемого ВВП останется опережающий рост внутреннего спроса по сравнению с внешним спросом. В консервативном варианте при гипотезе снижения цен на углеводородное сырье относительно 2002 г. и плавной динамике роста мировой экономики сокращение доходов от экспорта выступает фактором, ограничивающим темпы роста в реальном секторе российской экономики.

Анализ основных тенденций развития российской экономики за последние три года показывал, что условиями дальнейшего роста являются кардинальные изменения структуры инвестиций в реальный сектор, ориентированные на модернизацию основного капитала, повышение производительности труда и конкурентоспособности отечественных товаров на внутреннем и внешнем рынках. Переход к действию этой группы факторов определил содержательную часть расчетов прогноза экономического развития на период 2003–2005 гг. Темпы прироста ВВП в 2003 г. с учетом внешних и внутренних факторов и условий развития экономики определены пределах 3,5–4,4% по вариантам.

В связи с растущей величиной средств на погашение государственного внешнего долга изменится структура валового национального сбережения. По прогнозу доля инвестиций в ВВП в 2003 г. составит 17,5–18,0% против 15,2% в 2002 г. При таких масштабах накопления прирост инвестиций в основной капитал в 2003 г. прогнозируется в пределах 6,3–7,5%. Практическая реализация таких параметров инвестиционной деятельности предполагает активное изменение инвестиционной среды и совершенствование правовых и финансово-экономических механизмов трансформации сбережений в инвестиции.

При оценке реалистичности прогнозируемых темпов инвестиционной деятельности следует учесть, что существенное влияние на ситуацию окажет прогнозируемое

снижение доля прибыли в ВВП в 2002 г. до 12,3% против 17,6% в 2001 г. Учитывая традиционно высокую концентрацию доходов внутри экспортоориентированных отраслей нефтяного и сырьевого секторов и отсутствие механизмов межотраслевого перелива капитала, едва ли можно рассчитывать на ускорение темпов инвестиций и кардинальные изменения в характере воспроизводства основного капитала. При замедлении темпов производства и доходов предприятий в прогнозе на 2003 г. пролонгируются действующие тенденции. В условиях ограниченности собственных средств в реальном секторе экономики и отсутствии возможностей долгосрочного заимствования в российской экономике вновь воспроизводится ситуация провоцирующая сужение инвестиционного спроса.

При сложившемся уровне доходов и расходов домашних хозяйств и росте потребительских цен прогнозируется сохранение тенденции к росту сбережения в секторе домашних хозяйств. По прогнозу в 2003 г. прирост реальных денежных доходов составит 5–5,8% по вариантам, доля бедного населения снизится с 27 до 25,5%. Однако даже при прогнозируемой тенденции к росту реальной заработной платы и повышении доли оплаты труда наемных работников в структуре ВВП реальные доходы населения остаются на уровне 93–94% от докризисного 1997 г.

В прогнозе заложены гипотезы о повышении эффективности экономики, в частности, предполагается снижение энергоемкости ВВП. При сложившемся уровне энергоемкости производства относительно медленное развитие отраслей топливно-энергетического комплекса может стать существенным ограничением экономического роста. При прогнозируемом росте выпуска отраслей, производящих конечную продукцию, и динамике топливной промышленности снижение энергоемкости ВВП должно составлять примерно 2–3% в год. Настоятельная необходимость активной политики в области энергосбережения обусловлена и прогнозируемым смещением приоритетов в экономике в пользу модернизации производства, развития обрабатывающих отраслей промышленности и секторов, ориентированных на предоставление услуг и внедрение ресурсосберегающих технологий. Однако сопоставление динамики инвестиций в основной капитал и энерговооруженности труда показывает, что влияние этого процесса на динамику производительности труда находится за пределами 2003 г.

Таблица 10

Доходы в законах о бюджете и исполнение федерального бюджета в 2002 и 2003 гг.

	Закон о бюджете 2002 г.	Исполнение бюджета в 2002 г.	Закон о бюджете 2003 г.	Закон о бюджете 2002 г.	Исполнение бюджета в 2002 г.	Закон о бюджете 2003 г.	Закон о бюджете 2003 г. по отношению к закону о бюджете 2002 г.	Закон о бюджете 2003 г. по отношению к исполнению бюджета 2002 г.
	Млн рублей			% ВВП			%	
Налоговые доходы	1726310,1	1696137,4	1892363,7	15,8	15,5	14,5	92,0	93,6
Налоги на прибыль (доход), прирост капитала	208452,9	173463,5	179550,5	1,9	1,6	1,4	72,3	86,8
Налоги на товары и услуги. Лицензионные и регистрационные сборы.	1000976,5	970976,9	1178971,2	9,1	8,9	9,0	98,8	101,9
НДС	773508	752654,6	946218,5	7,1	6,9	7,3	102,6	105,5
Акцизы	224815	214865,068	227708,8	2,1	2,0	1,7	85,0	88,9
Налоги на совокупный доход	5677,6	6200,0	8478,4	0,1	0,1	0,1	125,3	114,7
Платежи за пользование природными ресурсами	183715,7	214237,432	183129,5	1,7	2,0	1,4	83,6	71,7
Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	324108,9	323368,946	335975,5	3,0	3,0	2,6	87,0	87,2
Прочие налоги, пошлины и сборы	3378,5	6449,9	5418,6	0,0	0,1	0,0	134,6	70,5
Неналоговые доходы	104284,2	150536,052	145721,8	1,0	1,4	1,1	117,2	81,2
Доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности , или деятельности	50472,5	76887,0	83158,8	0,5	0,7	0,6	138,2	90,7
Доходы от продажи земли и нематериальных активов	290	1967,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Административные платежи и сборы	804,1	670,0	1406,5	0,0	0,0	0,0	146,8	176,1
Штрафные санкции, возмещение ущерба	1691,4	1614,4	1353,6	0,0	0,0	0,0	67,1	70,3
Доходы от ВЭД	47911,9	65558,9	55932,7	0,4	0,6	0,4	97,9	71,6
Прочие неналоговые доходы	3114,3	3838,5	3870	0,0	0,0	0,0	104,3	84,6
Фонд Министерства Российской Федерации по атомной энергии	13893,9	15129,8	14066,3	0,1	0,1	0,1	84,9	78,0
Единый социальный налог	281230	339461,0	365640	2,6	3,1	2,8	109,1	90,4
ВСЕГО ДОХОДОВ	2125718,2	2202139,4	2417791,8	19,4	20,1	18,5	95,4	92,1

По оценкам Министерства финансов, в результате всех изменений, внесенных в доходную часть Закона о федеральном бюджете на 2003 г. по сравнению с 2002 г., федеральный бюджет 2003 г. потерял порядка 30 млрд рублей. Компенсировать потери в бюджете следующего года предполагается за счет ужесточения администрирования налогов и, в частности, сокращения накопленной задолженности по ним, а также оптимизации управления государственной собственностью.

Предполагается, что за счет сокращения налоговой задолженности будет возвращено около 23 млрд руб. Кроме того, повышение эффективности управления всеми формами государственной собственности должно дать более 83 млрд руб., что более чем в полтора раза превышает значение, определенное в законе о бюджете на 2002 г., и на 8% больше ожидаемого исполнения. Причем большая часть этого повышения (две трети от предполагаемого роста) должна поступить за счет «прочих доходов от операций с государственным резервом», которые с 2002 г. зачисляются в доходы федерального бюджета.

Налоговые доходы федерального бюджета сформированы в объеме 1 трлн 892 млрд рублей, или 14,5% ВВП, что на 1 п.п. ВВП меньше, чем в соответствии с бюджетом на 2002 г. Снижение налоговых доходов обусловлено перераспределением в пользу территориальных бюджетов поступлений налога на прибыль, с 2003 г. он зачисляется в федеральный бюджет по ставке 6%, половины поступлений акцизов на нефтепродукты (бензин, дизельное топливо и моторные масла), земельного налога в полном объеме. В то же время в федеральный бюджет с 2003 г. полностью зачисляются акцизы на табачные изделия.

В связи с обозначенными преобразованиями поступления налога на прибыль снижаются до 1,4% ВВП (по закону о бюджете на 2002 г. – 1,9%, по исполнению бюджета 2002 г. – 1,6% ВВП), поступления акцизов до 1,7% ВВП (2,1% и 2,0% ВВП соответственно). Кроме того, в 2003 г. предполагается снижение поступлений налогов на внешнюю торговлю до 2,6% ВВП (с 3% ВВП в 2001 и 2002 гг.) в связи с ранее планируемым снижением мировых цен на нефть, а также предполагаемым снижением ставок вывозных таможенных пошлин.

В то же время предполагается некоторое увеличение поступлений НДС (до 7,3% ВВП с установленных в бюджете 2002 г. 7,1% ВВП и по итогам 2002 г. 6,9% ВВП).

При проектировке бюджета правительство исходило из собираемости налогов на уровне текущего года – 95%. Кроме того, в бюджет заложено возмещение НДС на четверть большее, чем в 2002 г., – 240 млрд рублей.

Таблица 11

Расходы в законах о бюджете и исполнение федерального бюджета в 1999, 2000, 2001, 2002 и 2003 гг., в % ВВП

	1999		2000		2001		2002		2003
	Закон о бюджете*	Исполнение	Закон о бюджете**	Исполнение	Закон о бюджете*	Исполнение	Закон о бюджете*	Исполнение	Закон о бюджете*
Государственное управление и местное самоуправление	0,34	0,31	0,37	0,34	0,53	0,46	0,52	0,51	0,51
Судебная власть	0,12	0,10	0,12	0,11	0,15	0,13	0,17	0,18	0,20
Международная деятельность	0,91	1,24	0,54	0,15	0,29	0,33	0,43	0,29	0,34
Национальная оборона	2,34	2,42	2,87	2,63	2,77	2,73	2,58	2,70	2,64
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	1,28	1,17	1,53	1,44	1,70	1,64	1,52	1,74	1,88
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,29	0,24	0,23	0,24	0,29	0,26	0,27	0,28	0,31

Таблица 11 продолжение

	1999		2000		2001		2002		2003
	Закон о бюдже-	Исполнение	Закон о бюдже-	Исполнение	Закон о бюдже-	Исполнение	Закон о бюджете*	Исполнение	Закон о бюд-

	те*		те**		те*				жете*
Промышленность, энергетика и строительство	0,36	0,36	0,52	0,48	0,58	0,49	0,49	0,96	0,49
Сельское хозяйство и рыболовство	0,23	0,19	0,21	0,18	0,27	0,26	0,20	0,25	0,24
Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05	0,09	0,09	0,08
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	0,02	0,02	0,03	0,03	0,39	0,41	0,05	0,07	0,05
Развитие рыночной инфраструктуры	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	0,18	0,16	0,13	0,13	0,08	0,08	0,08		
Образование	0,52	0,44	0,52	0,52	0,63	0,60	0,71	0,08	0,16
Культура, искусство и кинематография	0,08	0,06	0,07	0,07	0,08	0,07	0,09	0,75	0,75
Средства массовой информации	0,05	0,04	0,08	0,08	0,08	0,08	0,09	0,09	0,11
Здравоохранение и физическая культура	0,26	0,21	0,23	0,23	0,29	0,26	0,28	0,09	0,09
Социальная политика	1,05	1,03	0,91	0,93	1,39	1,24	3,71	0,29	0,30
Обслуживание государственного долга	4,17	3,42	2,58	3,53	3,09	2,56	2,65	4,43	1,15
Пополнение государственных запасов и резервов	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	2,04	2,13
Финансовая помощь бюджетам других уровней	1,09	1,32	1,33	1,39	2,41	1,21	2,24	0,01	0,16
Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров	0,04	0,08	0,00	0,05	0,08	0,03	0,09	2,91	5,48
Мобилизационная подготовка экономики	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00		
Военная реформа	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06	0,03	0,09		
Исследование и использование космического пространства	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,03	0,15		
Прочие расходы	-0,24	-0,13	0,09	0,09	-0,05	0,07	-0,03		
Дорожное хозяйство	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,50		
Целевые бюджетные фонды	1,10	1,18	1,33	1,34	0,18	0,16	0,13		
ВСЕГО РАСХОДОВ	14,38	13,99	13,89	14,09	15,40	13,21	17,09		

* В % к плановому ВВП.

** В % к фактическому ВВП.

Таблица 12

Законы о бюджете и исполнение федерального бюджета в 1999, 2000, 2001 и 2002 гг. в постоянных ценах

	1999		2000		2001		2002		2003
	Закон о бюджете	Исполнение	Закон о бюджете	Исполнение	Закон о бюджете	Исполнение	Закон о бюджете	Исполнение	Закон о бюджете
Государственное управление и местное самоуправление	13747	14832	21541	20816	28550	29434	34538	34223	36506
Судебная власть	4848	4987	6758	6887	7950	8280	11492	11858	13987
Международная деятельность	36594	58080	46688	19171	15561	20820	28433	19622	24363
Национальная оборона	93703	116127	117181	158737	150597	173015	171845	179897	189110
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	51325	55445	66391	87684	92329	104284	101168	116010	134367
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	11635	11197	13250	14588	15498	16613	17916	18922	22069
Промышленность, энергетика и строительство	14583	16921	16698	29139	31329	30964	32527	64260	34803
Сельское хозяйство и рыболовство	9284	9068	9572	11109	14591	16629	13571	16942	17108
Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	2904	2895	3110	3421	3349	3465	5859	6027	5932
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	902	942	1364	1541	21466	26033	3233	4550	3341
Развитие рыночной инфраструктуры	0		0	42	63	63	12	12	55
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	7345	7374	7510	7862	4443	4863	5120	5355	11641
Образование	20866	20945	26705	31714	34234	38219	47612	49780	53612
Культура, искусство и кинематография	3062	2877	3893	4321	4479	4722	6184	6217	7715
Средства массовой информации	2087	2000	4763	5072	4371	5278	6028	6049	6562
Здравоохранение и физическая культура	10239	10141	13306	14044	15577	16189	18707	19259	21596
Социальная политика	41871	49096	52410	55187	75605	78740	247588	295429	82711
Обслуживание государственного долга	166844	162583	183086	143280	168209	162056	176578	136294	152325
Пополнение государственных запасов и резервов	97	93	140	138	304	209	321	412	11503
Финансовая помощь бюджетам других уровней	43444	62145	57528	84214	130914	161287	149530	193905	392250
Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров	1736	3566	1722	2883	4234	4596	6235	6298	5906
Мобилизационная подготовка экономики	450	555	416	536	351	660	305	387	274
Военная реформа	2976	0	2853	0	3220	0	5919	5934	4200
Исследование и использование космического пространства	0	0	0	0	2972	0	10083	8763	8673
Прочие расходы	-9532	0	0	0	0	0	33227	23604	43424
Дорожное хозяйство	0	-2472	3401	10500	-2748	13075	-1692	7377	-4232
Целевые бюджетные фонды	44038	55275	50404	80929	9746	10187	6203	9185	7721
ВСЕГО РАСХОДОВ	575047	664674	711375	793815	705898	929680	1140805	1246571	1287525

Расходы федерального бюджета на 2003 г. запланированы на уровне 17,97% ВВП при прогнозе ВВП, равном 13 050 млрд рублей. В структуре классификации расходов

произошли определенные изменения, которые коснулись подраздела «Социальная помощь», из которого в раздел «Финансовая помощь другим уровням власти» перенесены средства, передаваемые внебюджетным фондам, расходов на государственную пожарную службу, которые перенесены из раздела «Правоохранительная деятельность» в раздел «Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций», части расходов на национальную оборону, которые были разнесены по другим разделам, а также некоторые другие изменения.

Наиболее существенному росту по сравнению с законом о бюджете на 2002 г. подверглись расходы на социальную политику (в сопоставимой классификации на четверть пункта ВВП и почти на 40% в сопоставимых ценах), на правоохранительную деятельность (на почти 0,4 п.п. ВВП, или на 30% в сопоставимых ценах). Также увеличились расходы на судебную власть (на 0,06 п.п. ВВП и более чем на 20% в сопоставимых ценах). Расходы на национальную оборону в сопоставимых условиях увеличились на 0,15 п.п. ВВП, или на 14% в реальном выражении. В структуре социальных расходов отметим рост расходов на культуру и искусство (на 0,02 п.п. ВВП, или на 25% в сопоставимых ценах), расходов на образование (на 0,03 п.п. ВВП и на 13%) и расходов на здравоохранение (на 0,02 п.п. ВВП и на 15%).

Таблица 13

Некоторые разделы расходов проекта федерального бюджета на 2003 г. и закона о федеральном бюджете на 2002 г. в сопоставимой классификации

	Закон о бюджете на 2002 г. в % ВВП в сопоставимой классификации	Закон о бюджете на 2003 г. в % ВВП	Закона о бюджете на 2003 г. по отношению к закону о бюджете на 2002 г. в сопоставимых ценах и классификации
Международная деятельность	0,45	0,34	81,6
Национальная оборона	2,50	2,64	114,0
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	1,53	1,88	132,4
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,30	0,31	110,1
Промышленность, энергетика и строительство	0,57	0,49	91,1
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	0,14	0,16	126,0
Социальная политика	0,90	1,15	138,5
Финансовая помощь бюджетам других уровней	5,46	5,48	108,3

Основными причинами роста расходов являются увеличение денежного довольствия военнослужащих и повышение заработной платы бюджетникам, а также стипендий с начала учебного 2003/2004 года. Увеличение расходов на дорожное хозяйство связано с ростом дотаций территориальным бюджетам в результате отмены налога на пользователей автомобильных дорог. Расходы на судебную систему в бюджете 2003 г. включают в себя дополнительное финансирование новых штатных единиц во всей структуре судебной системы.

Сокращение расходов федерального бюджета затронуло прежде всего раздел «международная деятельность» (на 0,11 п.п. ВВП и на 18% в сопоставимых ценах). Кроме того, в бюджете 2003 г. предполагается уменьшение финансирования расходов на поддержку отраслей промышленности, энергетики и строительства на почти 0,1 п.п. ВВП, или на 10% в реальном выражении по сравнению с бюджетом на текущий год в сопоставимой классификации, а также ряд других статей, включая военную реформу, исследование и использование космического пространства, мобилизационную подго-

товку экономики, утилизацию и ликвидацию вооружений в общей сложности на 0,07 п.п. ВВП, или на 15% в реальном выражении.

Процентные расходы бюджета 2003 г. сократились по сравнению с бюджетом 2003 г. на пятую часть процентного пункта ВВП, или на 14% в сопоставимых ценах.

В целом доходную часть бюджета 2003 года можно охарактеризовать как исходящую из оптимистического прогноза. Во-первых, исполнение бюджета 2002 г. не позволяет сделать определенного вывода относительно возможности выполнения МНС задания по налоговым поступлениям в 2003 г., учитывая тот факт, что в 2002 г. это министерство не добрало около 30 млрд рублей по сравнению с установленным законом уровнем. Во-вторых, вызывает сомнения возможность получить в качестве погашения налоговой задолженности 23 млрд рублей, учитывая отсутствие положительных тенденций по ее сокращению в прошедшем году (недоимка по налогам выросла примерно на 2% в реальном выражении, а отсроченные платежи сократились менее чем на 1%).

Расходная часть бюджета 2003 г. не предусматривает серьезного изменения структуры расходов федерального бюджета, за исключением изменения объема финансирования некоторых статей за счет переклассификации отдельных видом расходов. В целом можно сделать вывод о том, что двумя основными решавшимися правительством в бюджете на 2003 г. проблемами являлись учет повышения заработной платы бюджетных учреждений и погашение приходящихся на 2003 г. сумм внешнего долга.

Сценарный макроэкономический прогноз на 2003 г.

Нам представляются наиболее вероятными три сценария развития экономической ситуации в России в 2003 г., определяемых различной динамикой в течение года цен на нефть на мировом рынке. Мы исходим из того факта, что в России в краткосрочном периоде влияние мировых цен на нефть остается определяющим фактором для развития экономики, несмотря на то, что в отдельные моменты роль других переменных (например, внутреннего спроса) может усиливаться.

Первые два сценария предполагают рост цен на нефть в первой половине года до 40 долларов за баррель (сорт Brent), связанный с эскалацией напряженности вокруг Ирака и КНДР, повышением риска добычи и транспортировки нефти из стран Персидского залива и сокращением производства нефти в Венесуэле. В обоих случаях мы допускаем начало военных действий США против Ирака, либо смену правящего режима в Ираке во II квартале 2003 г. В дальнейшем сценарии расходятся.

В первом сценарии предполагается проведение быстрой и успешной военной операции либо государственный переворот, что приведет к смене власти в Ираке и возобновлению поставок иракской нефти на мировой рынок в большом объеме уже в 2003 г. В такой ситуации мы прогнозируем резкое снижение цен на нефть в III–IV кварталах 2003 г. до 20–25 долларов за баррель.

Второй сценарий относится к ситуации затягивания военных действий либо нестабильности в Ираке на срок более шести месяцев, что не позволит возобновить экспорт иракской нефти и усилит неопределенность на мировых сырьевых рынках. Мы предполагаем, что и в этом случае цены на нефть снизятся к концу года из-за смягчения квот странами–членами ОПЕК, увеличения экспорта из других стран и ввода в строй новых месторождений, использование которых становится рентабельным при высоких ценах на нефть. Однако снижение будет более плавным, и к концу года цена за баррель нефти сорта Brent не опустится ниже 30 долларов.

Третий сценарий предполагает, что военные действия США против Ирака все-таки не будут предприняты, либо начнутся за пределами 2003 г. Однако вследствие сохранения нестабильности в регионе Персидского залива и угрозы начала военной операции цены на нефть в течение всего года будут сохраняться на достаточно высоком уровне, то есть около 32 долларов за баррель.

Динамика цен на нефть в 2003 г. для всех описанных выше сценариев и двух сценариев МЭРТ, разработанных для составления федерального бюджета на 2003 г., представлена на *рис. 26*.[15]

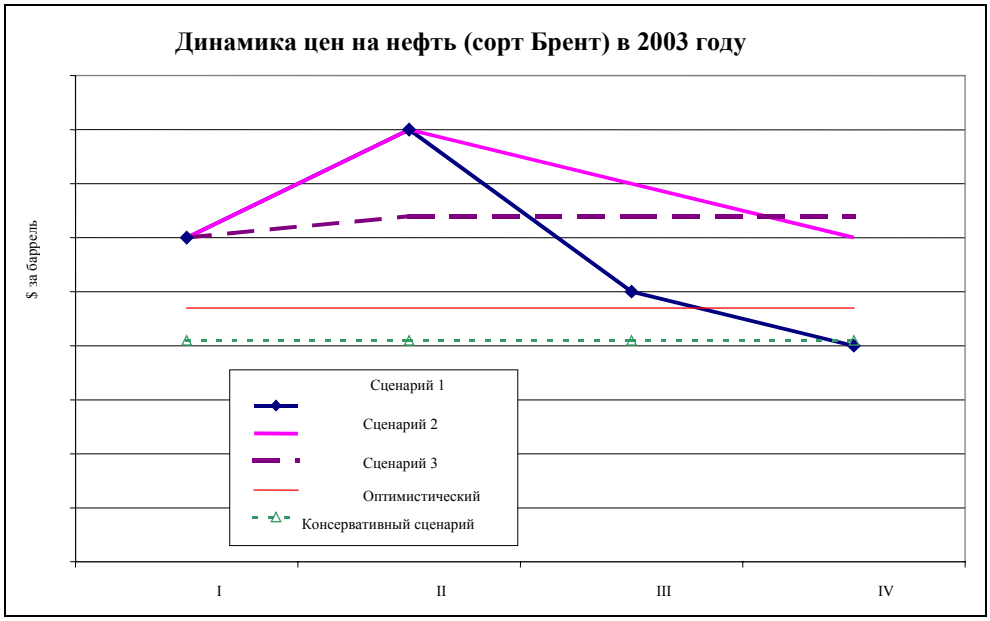


Рис. 26

Для построения сценарных прогнозов мы воспользовались моделью среднесрочного прогнозирования макроэкономических показателей, разработанной в Российско-европейском центре экономической политики по запросу Министерства экономического развития и торговли РФ. Модель состоит из 8 уравнений и 3 тождеств:

Моделируемая переменная	Объясняющие факторы
Реальный ВВП	Реальный ВВП с лагом, реальные инвестиции в основной капитал с лагом, реальные доходы населения с лагом, цены на нефть
Экспорт	Цены на нефть
Инфляция (ИПЦ)	Инфляция с лагом, прирост денежной массы M_2 с лагом, реальный ВВП с лагом
Налоговые доходы	Номинальный ВВП, экспорт
Импорт	Реальный ВВП, реальный курс рубля
Золотовалютные резервы	Экспорт, импорт, номинальный курс рубля
Изменение номинального курса рубля	Золотовалютные резервы

Мы предполагаем, что изменения экзогенных переменных (темп прироста реальных инвестиций и темп прироста реальных доходов населения) также будут зависеть от уровня цен на нефть вследствие того факта, что значительная часть внутреннего спроса на инвестиционные товары формируется в экспортном секторе, а рост доходов населе-

[15] Сценарии МЭРТ РФ основываются на цене нефти сорта Urals, поэтому для сопоставимости мы увеличили эти цены на 2 доллара за баррель, что соответствует среднему расхождению в уровнях цен сортов Urals и Brent в последние годы.

ния является вторичным по отношению к росту доходов в экономике в целом. Таким образом, предполагаются следующие изменения экзогенных переменных в 2003 г.:

	Цены на нефть	Реальные инвестиции в основной капитал	Реальные доходы населения
Сценарий 1	20-40	7-8%	7%
Сценарий 2	30-40	7-9%	8%
Сценарий 3	32	7-8%	8%
Консервативный сценарий	20,5	6,3%	5,0%
Оптимистический сценарий	23,5	7,5%	6,0%

Для построения модели нами использовались квартальные данные за период с I квартала 1995 г. по IV квартал 2002 г. Источниками данных являются официальная информация Госкомстата РФ, Банка России и Международного валютного фонда (International Financial Statistics). Помимо указанных выше переменных нами использовался ряд логических переменных, отвечающих, в частности, за сезонные эффекты (кварталы годы), кризис 1998 г. и т.д.

Построение прогнозных значений переменных проводилось в два этапа. На первом этапе для оценки качества прогнозных свойств модели оценка уравнений осуществлялась на периоде с I квартала 1995 г. по IV квартал 2001 г. и делался прогноз на 2002 г. Наилучшая спецификация модели выбиралась на основе достижения минимальных расхождений прогнозных значений данной модели и фактических значений переменных.

На втором этапе лучшая спецификация оценивалась уже на всем доступном массиве информации, включая 2002 г. Прогноз на 2003 г. строился на основе коэффициентов, полученных для последней модели. Результаты прогноза представлены в таблице. Расчеты для правительственного сценария сделаны на основе средних значений консервативного и оптимистического вариантов МЭРТ РФ.

Таблица 14

	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3	Правительственный сценарий
Рост реального ВВП, %	4,6	5,0	4,9	4,0
ИПЦ, %	11,7	12,2	11,9	11,0
Номинальный ВВП, млрд руб.	13440	13550	13480	13300
Налоговые доходы федерального бюджета РФ, млрд руб.[16]	2322	2383	2353	2239
Налоговые доходы федерального бюджета РФ, % ВВП	17,28	17,59	17,46	16,83
Экспорт из РФ, млрд долларов	109,9	122,0	116,6	93,5
Импорт из РФ, млрд долл.	64,9	65,6	65,2	63,7
Золотовалютные резервы ЦБ РФ, млрд долл.	53,1	58,7	57,2	46,0
Номинальный курс рубля, рублей/доллар США	33,72	33,13	33,38	34,57
Реальный эффективный курс рубля (декабрь 1994=100)	106,3	108,7	106,5	103,1

Таким образом, наши оценки свидетельствуют о том, что в наиболее вероятных сценариях ситуация в экономике России в 2003 г. будет лучше, чем это предполагалось в прогнозах Министерства экономического развития и торговли РФ при разработке проекта федерального бюджета. Темпы роста реального ВВП ожидаются несколько выше проектируемых значений (до 5%), оценки инфляции показывают, что рост цен, скорее всего, будет находиться в диапазоне значений, принятых в качестве базовых Министерством финансов и Центральным банком РФ. Прогнозные поступления нало-

[16] Включая поступления по ЕСН.

говых доходов федерального бюджета превышают суммы, определенные Законом о федеральном бюджете на 2003 г., что позволит Правительству РФ исполнить бюджет с учетом рекордного объема платежей по погашению и обслуживанию внешнего долга РФ. Более того, мы ожидаем, что по итогам года будет сохранен, либо даже увеличен финансовый резерв, который может стать основой для формирования стабилизационного фонда в будущем. Этому должен способствовать тот факт, что Министерство финансов РФ при составлении бюджета 2003 г. определило расходы, фактически соответствующие объему доходов при ценах на нефть, близких к среднему долгосрочному уровню (18–20 долларов за баррель).

2.3.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы

К важнейшим характеристикам прошедшего года можно отнести попытки принятия радикальных решений в области проведения экономической политики, имеющие прямое отношение к проблемам межбюджетных отношений, а также региональных и муниципальных финансов. Во-первых, поводом для возможного изменения политики являлись первые итоги реформы налога на прибыль организаций с точки зрения изменения распределения доходов от данного налога между федеральным бюджетом, бюджетам субъектов Федерации и муниципальных образований. Во-вторых, активная дискуссия развернулась вокруг возможных способов компенсации выпадающих доходов федерального и региональных бюджетов в связи с отменой, начиная с 1 января 2003 г., налога на пользователей автомобильных дорог и налога с владельцев транспортных средств. В-третьих, завершила свою работу Комиссия при Президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, итогом которой, среди прочего, стали подготовленные и внесенные Президентом РФ в парламент проект новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также проект закона о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Введение в действие указанных документов окажет серьезное влияние на развитие межбюджетных отношений, региональных и муниципальных финансов.

Тенденции в отношениях между бюджетами различного уровня

В целях анализа основных тенденций, имевших место в 2002 г. в области отношений между бюджетами различных уровней, рассмотрим структуру консолидированного бюджета Российской Федерации и ее изменение в течение последнего времени. В *табл. 15* представлены данные, характеризующие долю налоговых доходов, доходов и расходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации.

Таблица 15

Доля некоторых показателей бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации в 1992–2002 гг. (%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Налоговые доходы	44,20	53,10	53,40	47,60	49,50	53,10	54,00	48,90	43,50	37,40	39,34
Доходы*	44,08	53,08	52,91	47,59	49,52	53,07	50,64	46,42	43,57	36,81	37,39
Расходы	34,00	40,30	37,70	43,40	45,40	48,10	48,40	46,90	54,40	56,60	49,27

* Без учета финансовой помощи из федерального бюджета.
Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов.

Из представленных в *табл. 15* данных видно, что тенденция к снижению доли налоговых доходов консолидированного бюджета, поступающих в бюджеты субъектов Федерации, наблюдавшаяся в последние четыре года, была несколько скорректирована. Так, по итогам исполнения бюджетов в 2002 г. в консолидированные бюджеты субъектов Федерации было зачислено свыше 39% налоговых доходов, поступивших в бюджетную систему. Вместе с тем доля совокупных доходов бюджетов субъектов Федерации в показателе «Итого доходов» консолидированного бюджета России сохранилась на уровне, несколько превышающем уровень предыдущего года, составив несколько более 37%. Одновременно снизилась доля расходов бюджетной системы, финансируемая из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – по итогам 2002 г. она составила около 50%.

При этом следует указать на то обстоятельство, что рост доли налоговых доходов региональных бюджетов в налоговых доходах консолидированного бюджета Российской Федерации произошел даже при техническом увеличении налоговых доходов федерального бюджета за счет зачисления в федеральный бюджет поступлений единого социального налога, направляемого в бюджет Пенсионного фонда на выплату базовой части трудовой пенсии. По сравнению с исполнением бюджетов в 2001 г. налоговые доходы консолидированных бюджетов регионов за 2002 г. возросли с 9,64% до 10% ВВП, при этом налоговые доходы федерального бюджета снизились с 16,16% по итогам 2001 г. до 15,5% ВВП по итогам 2002 г. Рост налоговых доходов бюджетов субъектов Федерации был достигнут, несмотря на снижение поступлений налога на прибыль организаций на 0,66% ВВП по сравнению с предыдущим годом, которое было, однако, компенсировано приростом поступлений налога на доходы физических лиц, налогов на имущество (главным образом, за счет прироста налога на имущество предприятий), платежей за пользование природными ресурсами, а также прочих налогов и платежей. При этом прирост поступлений налога на имущество предприятий был обусловлен проведенной в начале года переоценкой основных средств. Несмотря на сокращение неналоговых и прочих доходов, общий объем доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации по отношению к ВВП на 0,5 п.п. превысил уровень предыдущего года.

В 2002 г. также наблюдался рост доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации с 14,35% до 14,91% ВВП, а также более значительный рост расходов – с 14,32% до 15,31% ВВП. Соответственно, впервые за последние годы был зафиксирован дефицит консолидированного бюджета субъектов РФ, величина которого по итогам

года составила -0,4% ВВП (по сравнению с профицитом в 0,04% ВВП в 2001 г.). Указанный дефицит был профинансирован, главным образом, за счет выпуска государственных и муниципальных ценных бумаг, привлечения федеральных бюджетных ссуд, получения иных кредитов, а также получения доходов от приватизации государственного и муниципального имущества.

По итогам анализа количественных характеристик финансовой помощи, выделенной из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации (см. *табл. 16*), можно сделать следующие выводы. Во-первых, общий объем финансовой поддержки (включая сальдо выданных и погашенных федеральных бюджетных ссуд), перечисленной из федерального бюджета регионам, несколько вырос по сравнению с предыдущим годом и составил в 2002 г. свыше 3% ВВП. Во-вторых, по-прежнему основную долю финансовой помощи составляют дотации на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности (трансферты из Фонда финансовой поддержки регионов) – свыше 50% всего объема финансовой помощи, а также субвенции и субсидии из Фонда компенсаций (ФК) – около 15% всей финансовой помощи.

Таблица 16

Федеральная финансовая помощь бюджетам других уровней в 1992–2003 гг. (% ВВП)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001		2002		2003*	
										млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП
Дотации и субвенции	0,00	0,02	0,09	0,06	0,09	0,13	0,10	0,06	0,15	49060,0	0,54	31059,2	0,34	31905	0,24
в том числе:															
Дотации и субвенции ЗАТО и г. Байконур									0,11	10590,0	0,12	11544,4	0,13	14538	
Дотации ЗАТО														7955	
Дотации г. Байконуру														564	
Субвенции ЗАТО на капитальные вложения														4195	
Субвенции ЗАТО на отселение														824	
Субвенции ЗАТО на финансирование программ развития ЗАТО														1000	
Прочие дотации и субвенции									0,04	38470,0	0,42	19514,8	0,21	17368	
Дотация г. Сочи														1046	
Дотации бюджетам субъектов Федерации на возмещение потерь по акцизам на табачные изделия и акцизам на водку и ЛВИ														6000	
Дотации на возмещение убытков от содержания объектов ЖКХ, переданных в ведение органов местного самоуправления														5000	
Прочие дотации бюджетам субъектов Федерации														4069	
Прочие субвенции бюджетам субъектов Федерации и муниципальных образований														1253	
Субвенции	0,79	0,69	0,42	0,12	0,12	0,09	0,02	0,20							
Трансферты из ФФПР	0,00	0,00	0,36	1,17	1,04	1,22	1,12	0,99	0,96	103210,0	1,14	147490,9	1,62	173168	1,33
в том числе:	0,00							0,00							
Трансферты	0,00	0,00	0,36	0,86	0,68	0,86	1,00	0,99	0,96	103210,0	1,14	147490,9	1,35	173168	
в т.ч. Государственная поддержка «северного завоза»									0,06	7000,0	0,08	8963,0	0,08	8809	
Трансферты за счет НДС	0,00	0,00	0,00	0,31	0,36	0,36	0,12								
Субсидии и субвенции из Фонда компенсаций										33380,0	0,37	40757,6	0,45	47011	0,36
в том числе:															
субсидии на реализацию закона о социальной защите инвалидов										11480,0	0,13	11943,7	0,13	6630	
субвенции на реализацию закона о государственных пособиях гражданам, имеющим детей										21900,0	0,24	23904,5	0,26	22213	

Таблица 16 продолжение

субвенции на возмещение льгот по оплате услуг ЖКХ в соответствии с федеральным законодательством														13820	
Прочие субвенции и субсидии Фонда компенсаций														4349	
Средства Фонда софинансирования социальных расходов												18732,1		5000	0,04
Средства Фонда регионального развития									0,03	4530,0	0,05	17491,7	0,19	25072	0,19
Государственная поддержка дорожного хозяйства								0,18	0,11	24880,0	0,27	29736,0	0,33	39000	0,30
Средства Фонда реформирования региональных финансов										0,0	0,00	1200,0	0,01	1300	0,01
Средства, переданные по взаимным расчетам	0,61	1,95	2,54	0,42	0,81	0,43	0,36	0,14	0,28	4510,0	0,05		0,00		
Ссуды за вычетом погашения другим уровням гос. управления:	0,09	0,03	0,02	0,04	0,23	0,64	-0,03	-0,10	-0,08	1625,2	0,02		0,00		
Недоперечислено отчислений от бюджетов субъектов РФ в целевые бюджетные фонды	0,00	0,00	0,00	0,02	0,05										
Прочие виды финансовой помощи									0,00	11500,0	0,13	8675,0	0,10	14240	
в том числе:															
Средства, передаваемые бюджетам других уровней для осуществления государственных программ									0,00	10400,0	0,11		0,00		
Мероприятия в области регионального развития														14240	
Всего: средства, переданные бюджетам других уровней власти	1,49	2,70	3,4	1,8	2,3	2,5	1,60	1,36	1,54	232695,2	2,56	275210,4	3,03	336697	2,58
Расходы федерального бюджета	21,76	21,18	23,0	16,6	15,8	15,3	14,5	14,62	8,95	1325688,2	14,58	1947386	21,42	2345641	18

* Предусмотрено законом о федеральном бюджете на 2003 г.

Рост объемов средств, передаваемых субъектам Федерации из федерального бюджета, происходил за счет увеличения сумм по следующим статьям: дотации на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности – до 1,6% ВВП, средства, перечисляемые по взаимным расчетам (включая средства, выделяемые на компенсацию дополнительных расходов региональных бюджетов, возникших в результате решений, принятых органами власти вышестоящего уровня), а также роста сальдо выданных и погашенных федеральных бюджетных ссуд. При этом увеличение сумм трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов по сравнению с предыдущим годом является запланированным, а рост объема средств, перечисляемых по взаимным расчетам, произошел за счет таких факторов, как выделение средств из резервного фонда Правитель-

ства по ликвидации чрезвычайных ситуаций и компенсация за счет федерального бюджета дополнительных расходов региональных властей, возникших в результате решений, принятых органами власти вышестоящего уровня (по данной статье бюджетам субъектов Федерации перечисляются средства на повышение заработной платы работникам бюджетной сферы, а также на финансирование прочих решений федеральных властей, оказывающих влияние на увеличение расходов субнациональных бюджетов).

Анализ распределения финансовой помощи из федерального бюджета в региональном разрезе показал, что зависимость консолидированных бюджетов субъектов Федерации от федеральной финансовой поддержки несколько возросла по сравнению с предыдущим годом: если по итогам 2001 г. за счет средств федерального бюджета было профинансировано около 15% региональных и муниципальных бюджетных расходов, то за 2002 г. этот показатель превысил 17%. Такая тенденция объясняется увеличением общего объема выделяемых федеральных средств за счет факторов, рассмотренных выше (рост объема ФФПР, выделение дополнительных видов финансовой помощи, а также расширение перечня федеральных расходных мандатов, финансируемых за счет субвенций и субсидий из Фонда компенсаций). Как и ранее, в состав субъектов Федерации, в которых расходы в наибольшей степени финансируются за счет средств федеральной финансовой поддержки, входят такие регионы, как Чеченская Республика, Республика Тыва, Усть-Ордынский Бурятский АО, Коми-Пермяцкий АО, Республика Дагестан, Ингушская Республика, Республика Алтай, Еврейская АО, Карачаево-Черкесская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Агинский-Бурятский АО, Корякский АО, Республика Северная Осетия.

В целом анализ тенденций развития межбюджетных отношений в 2002 г. не выявил существенных изменений по сравнению с 2001 г., за исключением колебаний некоторых показателей – увеличение общего объема федеральных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Федерации, а также незначительные изменения в структуре налоговых доходов региональных бюджетов.

Закон о федеральном бюджете на 2003 г.

Закон о федеральном бюджете на 2003 г. содержит в себе ряд существенных новаций в порядке осуществления отношений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации, а также в порядке формирования региональных бюджетов. Наиболее существенные положения данного законодательного акта с точки зрения межбюджетных отношений и субнациональных финансов будут рассмотрены ниже.

Распределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы

Положения закона о федеральном бюджете предусматривают изменение пропорций распределения поступлений некоторых федеральных налогов между бюджетами различного уровня, которые были обусловлены необходимостью компенсации потерь бюджетов от отмены с 1 января 2003 г. налога на пользователей автомобильных дорог и налога с владельцев транспортных средств.

Среди наиболее существенных нововведений, связанных с изменением структуры распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, необходимо отметить следующие.

Во-первых, был снижен до 40% норматив зачисления в федеральный бюджет акцизов на горюче-смазочные материалы (бензин, дизельное топливо и моторные масла).

В предыдущие годы поступления данного налога полностью направлялись в федеральный бюджет.

Во-вторых, закон о федеральном бюджете устанавливает, что поступления акциза на табачные изделия в 2003 г. в полном объеме зачисляются в федеральный бюджет, в то время как ранее доходы от данного налога распределялись поровну между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Федерации, на территории которых находились плательщики данного налога.

В-третьих, было предложено отказаться от зачисления 15% поступлений земельного налога в федеральный бюджет, распределив доходы от данного налога поровну между бюджетами субъектов Федерации и бюджетами муниципальных образований.

В-четвертых, в законе о федеральном бюджете на 2003 г. исправлен недостаток, присущий законам о бюджете на 2001 и 2002 гг., когда там было лишь указано, что поступления акцизов на водку и ликероводочные изделия распределяются поровну между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации. В результате при исполнении федерального бюджета по доходам органы федерального казначейства осуществляли распределение поступлений акцизов на водку и ликероводочные изделия поровну между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации на каждом этапе реализации – как на этапе реализации производителем продукции на акцизный склад, так и при реализации алкогольной продукции с акцизного склада в розничную сеть. Закон о федеральном бюджете на 2003 г. предусматривает, что акцизы на водку и ликероводочные изделия целиком зачисляются в федеральный бюджет при реализации продукции производителем на акцизный склад и полностью зачисляются в региональные бюджеты при реализации с акцизного склада. В результате доходы от акцизов на алкоголь более равномерно распределяются по территории страны, в большей степени соответствуя объемам потребления алкогольной продукции в регионах.

Необходимо отметить, что вступившие в силу нововведения в области распределения налоговых доходов между уровнями государственной власти в целом ведут к повышению эффективности системы межбюджетных отношений. Так, переход к новой технике распределения между бюджетами акцизов на алкогольную продукцию, централизация акцизов на табачную продукцию и отказ от централизации части земельного налога приведут к более справедливому распределению доходов между уровнями государственной власти, так как предполагают централизацию доходов от налогов, рассчитываемых от базы, неравномерно размещенной по территории страны, и децентрализацию налоговых доходов, рассчитываемых от немобильной и равномерно размещенной налоговой базы.

Одновременно следует указать на то обстоятельство, что значительную часть поступлений акцизов на нефтепродукты (60%) планируется децентрализовать и зачислять в консолидированные бюджеты субъектов Федерации. Если принять во внимание, что с 1 января 2003 г. вступает в силу новый порядок взимания акцизов на нефтепродукты, предполагающий переход обязанности по уплате акцизов в оптовую и розничную торговлю, такую децентрализацию можно рассматривать в качестве попытки перераспределить доходы от акцизов с целью их зачисления в бюджеты тех субъектов Федерации, в которых осуществляется потребление нефтепродуктов. Такой подход (если не принимать во внимание возможное снижение доходов от уменьшения собираемости акцизов) позволит распределить доходы от косвенных налогов на пользование автомобиль-

ными дорогами между региональными бюджетами в соответствии с оценкой интенсивности использования автомобильных дорог, выраженной через объем оптовой и розничной реализации нефтепродуктов. Однако, по всей видимости, было бы более эффективным организовать взимание акцизов на нефтепродукты по аналогии с акцизами на алкогольную продукцию, – когда часть акциза, взимаемая с производителя, направляется в федеральный бюджет, устраняя таким образом неэффективности, связанные с неравномерным размещением заводов по территории страны.

Финансовая помощь бюджетам других уровней

Закон о федеральном бюджете на 2003 г. содержит также ряд нововведений, касающихся распределения финансовых ресурсов, предоставляемых из федерального бюджета, между субъектами Федерации.

Методика распределения средств Фонда финансовой поддержи регионов, используемая при составлении проекта закона о федеральном бюджете на 2003 г., не претерпела существенных изменений по сравнению с предыдущим годом. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности по-прежнему распределяются между субъектами Федерации на основании сопоставления показателей расчетной бюджетной обеспеченности, то есть показателей налогового потенциала в расчете на душу населения, скорректированных на межрегиональный индекс объема и стоимости предоставления основных бюджетных услуг. При этом 80% средств ФФПР распределяется между всеми субъектами Федерации, расчетная бюджетная обеспеченность в расчете на душу населения для которых ниже среднероссийского показателя (средства распределяются пропорционально величине указанного отклонения), а оставшиеся 20% – распределяются с целью доведения показателей расчетной бюджетной обеспеченности в расчете на душу населения до одного уровня (количество регионов, получающих дотацию из 20% Фонда, а также уровень, до которого производится выравнивание, определяется абсолютным объемом средств, выделяемых на эти цели из ФФПР).

Вместе с тем в методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и расчета налогового потенциала и расходных потребностей регионов были внесены некоторые изменения. Так, методика распределения трансфертов начиная с 2003 г. стала предусматривать выделение некоторым регионам так называемых компенсационных выплат[17]. Основной задачей таких выплат, как она формулируется в методике распределения средств ФФПР, является «поддержание темпов роста дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности не ниже уровня 2002 г. с учетом прогнозируемого уровня инфляции» (12%). Другими словами, объем дотаций каждому субъекту Федерации устанавливается на уровне не менее зафиксированного в законе на 2002 г. с учетом индексации на прогнозируемый рост цен. Объем выплаты рассчитывался как разница между расчетным объемом трансферта на 2003 год и объемом трансферта на 2002 г., увеличенным на прогнозируемый индекс роста цен (только для регионов, являвшихся получателями средств ФФПР в 2002 г.). Общий объем таких компенсаций составил 14,7 млрд руб., или 8,5% ФФПР. С одной стороны, введение подобных компенсационных выплат обусловлено необходимостью получения одобрения изменений в методике распределения средств ФФПР и исходных данных для такого

[17] Следует отметить, что, несмотря на схожесть названий, такие выплаты никак не соотносятся с субвенциями и субсидиями из Фонда компенсаций.

распределения со стороны субъектов Федерации, сумма трансфертов которым уменьшилась за счет подобных изменений. С другой стороны, использование механизма компенсационных выплат не может являться составной частью методики распределения выравнивающих трансфертов на постоянной основе, так как действующая методика по многим причинам представляется неоптимальной, а ее совершенствование должно привести к сокращению получателей дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. В этих условиях сохранение объема финансовой помощи на уровне не ниже предыдущего года приведет к отсутствию стимулов как в повышении эффективности системы распределения трансфертов в целом, так и в приложении усилий по повышению эффективности бюджетной политики в регионах, получающих основной объем федеральной финансовой помощи (исключая субвенции на финансирование федеральных расходных мандатов) исключительно за счет компенсационных выплат. Таким образом, признавая в целом необходимость компенсации резких колебаний финансовой помощи регионам вследствие изменения методики ее распределения, представляется, что такой механизм должен носить более гибкий характер и сводиться к частичной компенсации потерь в рамках заранее оговоренной суммы. При этом применение таких компенсаций должно быть обусловлено наличием существенных изменений в методике, а не сводиться к механическому возмещению разницы в получаемой финансовой помощи.

Следует также отметить, что непосредственно в методологию расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности на 2003 г. не было внесено существенных изменений. Соответственно, колебания объемов финансовой поддержки были вызваны, скорее всего, изменениями исходных данных для расчетов. Так, при расчете индекса налогового потенциала на 2002 г. использовались исходные данные о валовом региональном продукте в 1998–99 гг., в то время как при расчетах на 2003 г. использовались средние значения за 1999–2000 годы. Учитывая, что максимальные темпы экономического роста были зафиксированы по итогам 2000 г., новые исходные данные, даже при расчетах в соответствии с прежней методикой, оказали существенное влияние на изменение их результатов.

В соответствии с распределением средств Фонда финансовой поддержки регионов, предусмотренным законом о федеральном бюджете на 2003 г., количество субъектов Федерации, не получающих средства ФФПР, сохранилось на уровне предыдущего года (18 регионов).

Методика распределения субвенций и субсидий из Фонда компенсаций также не претерпела существенных изменений по сравнению с предшествующим периодом. Единственным нововведением явился отказ от финансирования с помощью субсидий из указанного Фонда затрат консолидированных бюджетов субъектов Федерации на предоставление льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг и услуг связи военнослужащим, сотрудникам милиции, органов внутренних дел и налоговой полиции, должностным лицам таможенных органов. Вместо этой статьи методика распределения средств ФК на 2003 г. предусматривает выделение субсидий на возмещение льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг в соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» и другие законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг». При этом, исходя из материалов к расчету объемов субсидий, можно сделать вывод о том, что

данные субсидии направляются исключительно на возмещение льгот по жилищно-коммунальным услугам, предоставляемым инвалидам.

В составе финансовой помощи нижестоящим бюджетам закон о федеральном бюджете предусматривает 6 млрд руб. в виде дотаций на возмещение потерь по акцизам на табачные изделия и акцизам на водку, ликероводочные изделия. Необходимо указать на то обстоятельство, что впервые объемы таких компенсаций были рассчитаны в соответствии с единой для всех регионов методикой. В распределении средств компенсаций на возмещение потерь по акцизам на табачные изделия принимали участие регионы, для которых доля акцизов на табачные изделия в налоговых доходах консолидированного бюджета за 2001 г. превышает 1%. Собственно средства компенсаций по акцизам на табачные изделия распределялись исходя из общей суммы компенсаций в 6 млрд руб. пропорционально поступлениям акцизов на табачные изделия в региональный бюджет в 2001 г. с учетом уровня расчетной бюджетной обеспеченности (после распределения средств ФФПР) и за вычетом расчетной компенсации потерь за счет распределения средств ФФПР (определялась расчетным путем). В дополнение к компенсации по акцизам на табачные изделия закон о федеральном бюджете предусматривает выделение компенсаций на возмещение потерь по акцизам на водку и ликероводочные изделия. Подобные компенсационные дотации распределялись между субъектами Российской Федерации, для которых доля акцизов на ликероводочные изделия в налоговых доходах консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации за 8 месяцев 2002 г. превышает 10% и доля поступлений акцизов на ликероводочные изделия по субъекту Федерации в сумме подобных акцизов по Российской Федерации превышает долю населения субъекта Российской Федерации в общей численности населения Российской Федерации более чем в два раза. В соответствии с заданными ограничениями право на компенсации по акцизам на водку и ликероводочные изделия получили всего два субъекта Федерации – Кабардино-Балкарская Республика и Республика Северная Осетия. Общая сумма таких компенсаций составила 251,7 млн руб.

Закон о федеральном бюджете на 2003 г. предусматривает, что, начиная с 1 января 2003 г., Правительство РФ обеспечивает передачу в собственность субъектам Федерации бюджетных ссуд на поддержку северного завоза, выданных в 1994–1995 гг. и переданных ранее в управление субъектам Федерации. Следует отметить, что до недавнего времени федеральные власти, не имея возможности взыскать задолженность с регионов, передавали сумму задолженности в управление регионам. Представляется, что передача указанных сумм в собственность регионов приведет к формализации существующего положения, когда субъекты Федерации не имеют возможности погасить задолженность в силу отсутствия средств, и списанию долга регионов перед федеральным бюджетом.

Положениями закона о федеральном бюджете на 2003 г. также предусмотрено выделение субъектам Федерации средств на погашение задолженности федерального бюджета перед бюджетами субъектов Федерации в виде дотации по возмещению убытков от содержания объектов жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления общей суммой в 5 млрд руб. В предыдущие годы данные расходы финансировались по статье «Средства, передаваемые в рамках осуществления взаимных расчетов»; общий объем средств, распределяемых по данной статье, не утверждался законом о федеральном бюджете, а конкретный объем дотации каждому региону определялся Министерством

финансов в процессе исполнения бюджета. Таким образом, закон на 2003 г. приводит к значительному снижению субъективизма в распределении средств по данной статье. Вместе с тем, учитывая специфику субсидируемых расходов региональных бюджетов, является целесообразным предусмотреть в законе о федеральном бюджете некоторые ограничения на предельные сроки передачи ведомственного жилого фонда в муниципальную собственность, позволяющие ограничить во времени действие финансируемой из федерального бюджета программы по передаче ведомственного жилого фонда в муниципальную собственность.

Рассматривая нововведения в законе о федеральном бюджете на 2003 г., следует отметить, что в данном документе была предпринята попытка урегулировать предоставление налоговых льгот в г. Байконур (с помощью подобных льгот из-под налогообложения акцизами и НДС в предыдущие годы выводились значительные суммы). Как и в предыдущем году, положения закона по-прежнему предусматривают, что все налоги и сборы, поступающие с территории г. Байконур, зачисляются в бюджет данного города, однако одновременно ограничивается право органов властей города Байконур на предоставление налоговых льгот несколькими условиями, среди которых наличие расположенных на территории города помещений, имущественных комплексов, необходимых для производства товаров, а также реализация товаров (работ, услуг) на территории г. Байконур. При этом вводится запрет на предоставление льгот по налогу на добавленную стоимость, акцизам, налогу на прибыль организаций, единому социальному налогу и другим федеральным налогам и сборам. Также закон запрещает регистрацию на территории города юридических лиц, являющихся налогоплательщиками, но не осуществляющих свою деятельность на территории г. Байконур. Признавая, что перечисленные положения значительно снижают возможности для недобросовестной налоговой конкуренции, необходимо указать, что более эффективным представляется принятие либо соответствующих поправок в Налоговый и Бюджетный кодексы, либо принятие отдельного законодательного акта, регулирующего налоговый и бюджетный статус экстерриториальных административных единиц, срок действия которого, в отличие от закона о федеральном бюджете, выходит за пределы одного бюджетного года.

В законе о федеральном бюджете на 2003 г. Правительству РФ предписывается продлить до 30 сентября 2003 г. срок возврата бюджетных ссуд на сумму до 20 млрд руб., выданных до 1 января 2003 г. Пролонгация бюджетных ссуд является одной из форм предоставления финансовой помощи, процедура распределения которых является крайне мало формализованной и потому – чрезвычайно субъективной. С одной стороны, в условиях повышения заработной платы работникам бюджетной сферы в рамках Единой тарифной сетки, а также неполной компенсации доходов, выпадающих вследствие отмены налога на пользователей автодорог, необходимо предоставить региональным бюджетам отсрочку в исполнении своих обязательств по федеральным бюджетным ссудам. С другой стороны, было бы целесообразно обусловить такую отсрочку рядом положений, в частности – выполнением мер по оздоровлению региональных финансов.

Необходимо указать на то обстоятельство, что в законе о федеральном бюджете на 2003 год широко используется такой вид санкции за нарушение бюджетного законодательства и нецелевое использование средств, как взыскание средств в федеральный бюджет за счет доходов от федеральных налогов, зачисляемых в бюджеты субъектов Федерации и закрытых административно-территориальных образований. Например, статьей 77 рассматриваемого закона установлено, что при нарушении сроков возврата и

использовании не по целевому назначению средств, подлежащих возврату в федеральный бюджет (то есть бюджетных ссуд и кредитов), соответствующие суммы удерживаются органами федерального казначейства за счет доходов от уплаты федеральных налогов и сборов, подлежащих зачислению в соответствующие бюджеты. Указанный вид взыскания средств является одним из действенных экономических рычагов воздействия на бюджетную политику субъектов Федерации, не являющихся получателями нецелевой финансовой помощи, либо получающих незначительные объемы дотаций из федерального бюджета.

В рамках финансовых средств, выделяемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации на финансирование дорожного хозяйства, образован резерв в размере 35 млн руб., направляемых Правительством Российской Федерации на увеличение размеров субвенций и субсидий бюджетам субъектов Федерации на финансирование работ на автомобильных дорогах общего пользования, подвергшихся разрушению в результате обстоятельств непреодолимой силы. Средства данного резерва направляются бюджетам субъектов Федерации только при наличии у последних собственного резерва на указанные цели и в случае, когда этих средств недостаточно для финансирования соответствующих работ. Создание данного резерва также обусловлено необходимостью предоставления федеральной финансовой помощи регионам в случае возможных трудностей с финансированием дорожного хозяйства вследствие отмены налога на пользователей автомобильных дорог и налога с владельцев автотранспортных средств.

Как и в предыдущем законе о федеральном бюджете, средства, предусмотренные к финансированию из Фонда регионального развития (общий объем 25,0 млрд руб.), главным образом, направляются на финансирование двух федеральных целевых программ: федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 г.» в сумме 11,3 млрд руб. и федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2006 г.» в сумме 7,4 млрд руб. Как и в 2002 г., наличие столь значительных объемов финансирования программ развития двух регионов обусловлено, прежде всего, договоренностями между властями указанных республик и федеральным центром о компенсации за отказ от особого бюджетного режима, действовавшего в отношении данных субъектов Федерации до 2001 г. Однако необходимо подчеркнуть, что в условиях недостаточности средств на компенсацию выпадающих доходов от отмены налога на пользователей автомобильных дорог, а также пика платежей по погашению внешнего долга выделение столь значительных сумм двум субъектам Федерации с одними из самых высоких в стране значениями бюджетной обеспеченности представляется крайне неэффективным и нежелательным.

Подобная структура расходов федерального бюджета по подразделу «Фонд регионального развития», по нашему мнению, является одним из самых существенных недостатков закона о федеральном бюджете на 2003 г. в части межбюджетных отношений. С одной стороны, в целях поддержания стабильности отношений между Российской Федерацией и ее субъектами федеральным властям следует придерживаться ранее достигнутых договоренностей. Однако, с другой стороны, такие договоренности не были официально оформлены соответствующими нормативными или законодательными актами. В этих условиях соблюдение достигнутых договоренностей с двумя субъектами Федерации лишь усиливает асимметричный характер бюджетного федерализма. По

нашему мнению, размеры финансирования перечисленных федеральных целевых программ следует если не полностью сократить, то значительно уменьшить, перераспределив высвободившиеся средства на иные цели.

Закон о федеральном бюджете на 2003 г. содержит положение, в соответствии с которым обеспечение территориальными органами Министерства по налогам и сборам поступления дополнительных доходов в региональные и местные бюджеты по результатам их деятельности может осуществляться на возмездной основе путем заключения договоров с органами исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований. Средства, полученные подобным путем, зачисляются на счета по учету средств, полученных от предпринимательской деятельности, и расходуются в полном объеме на содержание территориальных налоговых органов, на укрепление материально-технической базы территориальных налоговых органов, а также на охрану зданий налоговых органов. С одной стороны, такое положение целесообразно в случае, когда органы власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления самостоятельно несут расходы по администрированию, соответственно, региональных и местных налогов. В этом случае при введении региональных и местных налогов региональные и местные администрации заключают соглашения с налоговыми органами, в соответствии с которыми последним из региональных и местных бюджетов возмещаются расходы, связанные с администрированием указанных налогов. С другой стороны, согласно действующему законодательству администрирование всех налогов и сборов в Российской Федерации осуществляется федеральными налоговыми органами за счет средств федерального бюджета. В этих условиях отсутствуют критерии оценки деятельности налоговых органов по мобилизации дополнительных доходов и, соответственно, основания для определения суммы вознаграждения налоговым органам, что, в свою очередь, порождает возможности для злоупотреблений и недобросовестного поведения налоговых органов по отношению к налогоплательщикам.

Как и в предыдущие годы, законом о федеральном бюджете на 2003 г. утвержден перечень высокодотационных регионов, исполнение бюджетов которых, согласно статье 49 закона, должно обслуживаться органами федерального казначейства. Данный перечень содержит 29 регионов: по сравнению с 2002 г. в перечень не входят Республика Саха, Приморский край и Таймырский автономный округ, а включена Республика Марий Эл.

Количественные характеристики закона о федеральном бюджете

В *табл. 17* представлены основные характеристики федерального бюджета на 2003 г. в разрезе финансовой помощи региональным и местным бюджетам.

Таблица 17

Финансовая помощь бюджетам других уровней в законе о федеральном бюджете на 2003 г.

	Млн руб.	% ВВП
Дотации и субвенции	31905	0,24
в том числе:		
Дотации и субвенции ЗАТО и г. Байконур	14538	0,11
Дотации ЗАТО	7955	0,06
Дотации г. Байконуру	564	0,00
Субвенции ЗАТО на капитальные вложения	4195	0,03
Субвенции ЗАТО на отселение	824	0,01
Субвенции ЗАТО на финансирование программ развития ЗАТО	1000	0,01
Прочие дотации и субвенции	17368	0,13
Дотация г. Сочи	1046	0,01
Дотации бюджетам субъектов Федерации на возмещение потерь по акцизам на табачные изделия и акцизам на водку и ликероводочные изделия	6000	0,05
Дотации на возмещение убытков от содержания объектов ЖКХ, переданных в ведение органов местного самоуправления	5000	0,04
Прочие дотации бюджетам субъектов Федерации	4069	0,03
Прочие субвенции бюджетам субъектов Федерации и муниципальных образований	1253	0,01
Трансферты из ФФПР	173168	1,33
в том числе:		
Трансферты	173168	1,33
в т.ч. государственная поддержка «северного завоза»	8809	0,07
Субсидии и субвенции из Фонда компенсаций	47011	0,36
в том числе:		
субсидии на реализацию закона о социальной защите инвалидов	6630	0,05
субвенции на реализацию закона о государственных пособиях гражданам, имеющим детей	22213	0,17
Субвенции на возмещение льгот по оплате услуг ЖКХ в соответствии с федеральным законодательством	13820	0,11
Прочие субвенции и субсидии Фонда компенсаций	4349	0,03
Средства Фонда софинансирования социальных расходов	5000	0,04
Средства Фонда регионального развития	25072	0,19
Государственная поддержка дорожного хозяйства	39000	0,30
Средства Фонда реформирования региональных финансов	1300	0,01
Прочие виды финансовой помощи	14240	0,11
в том числе:		
Мероприятия в области регионального развития	14240	0,11
Всего: средства, передаваемые бюджетам других уровней власти	**336697**	**2,58**

Источник: закон о федеральном бюджете на 2003 г.

Из представленных данных видно, что общий объем финансовой помощи регионам на 2003 г. планируется в объеме 2,58% ВВП, что несколько меньше, чем сумма, предусмотренная законом о федеральном бюджете на 2002 г. (3% ВВП). При этом основную долю в расходах на финансовую помощь другим уровням власти составляют трансферты из Фонда финансовой поддержки регионов (60%). Совокупная доля средств, распределяемых в соответствии с формализованной методикой (трансферты из ФФПР и субвенции и субсидии из Фонда компенсаций), составляет около 75% всей финансовой помощи. Из всех видов финансовой помощи регионам по сравнению с показателями, утвержденными в законе о федеральном бюджете на 2002 г., наибольшее падение отмечено по таким статьям (в долях ВВП), как субсидии из Фонда реформирования региональных финансов (78% от показателя 2002 г.), субвенции и субсидии из

Фонда компенсаций (80%), трансферты из ФФПР (82%). На уровне, предусмотренном законом о бюджете на 2002 г., сохраняется финансирование дорожного хозяйства в регионах.

По итогам анализа характеристик закона о федеральном бюджете на 2003 г. в части межбюджетных отношений можно сделать следующие выводы.

1. Изменение пропорций распределения поступлений от федеральных налогов, планируемое на 2003 г., в целом должно привести к более равномерному распределению налоговых доходов между бюджетами различных уровней, что позволит частично компенсировать потери от отмены налога на пользователей автомобильных дорог регионам (путем зачисления некоторых акцизов в региональный бюджет по месту потребления подакцизной продукции), а также получить дополнительные доходы федерального бюджета от централизации акцизов на табачные изделия, база которых неравномерно распределена по территории страны.

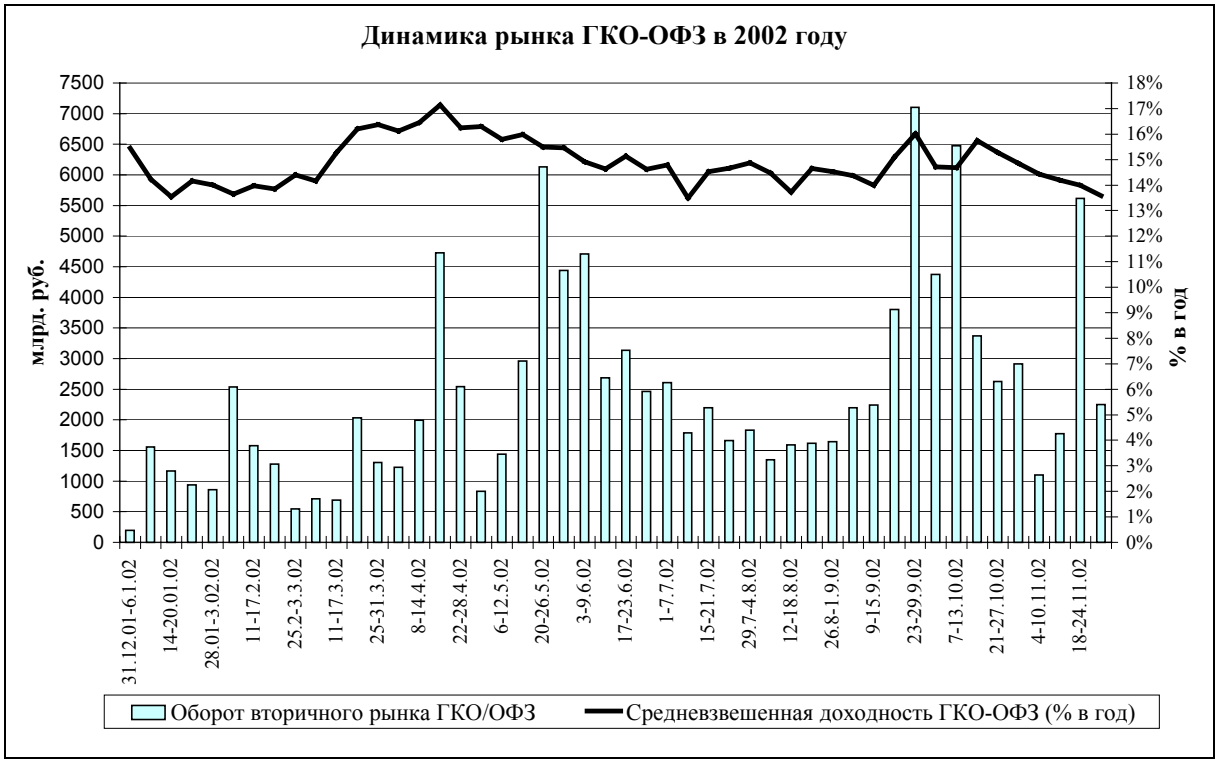
2. Система федеральной финансовой помощи регионам в целом соответствует принципам, заложенным в Программе реформирования бюджетного федерализма до 2005 г. (объемы финансовой помощи и методики ее распределения будут представлены ко второму – третьему чтению), однако наличие в бюджете некоторых видов финансовой помощи регионам вызывает ряд вопросов. Так, в условиях напряженности федерального бюджета вследствие необходимости погашения внешнего долга и потерь от снижения налогового бремени представляется неочевидной необходимость выделения суммы около 20 млрд руб. (суммы, эквивалентной планируемой величине финансового резерва будущего года) на реализацию федеральных целевых программ развития республик Татарстан и Башкортостан.

2.4. Российские финансовые рынки

2.4.1. Рынок государственного долга

Внутренний долг. На начало 2003 г. объем государственного внутреннего долга, оформленного в виде ценных бумаг, составил 654,5 млрд рублей, то есть около 6% ВВП. При этом основная сумма долга (до 90%) состояла из облигаций федерального займа (ОФЗ) с постоянным или фиксированным купонным доходом, а также амортизационных ОФЗ, то есть ценных бумаг со сроком обращения при выпуске более одного года. Доля краткосрочных государственных облигаций (ГКО) не превышала 3%.

Прошедший год характеризуется, в первую очередь, беспрецедентным снижением доходностей при низких, в течение большей части года, объемах торгов (см. *рис. 27*). Номинальная средневзвешенная доходность ГКО–ОФЗ к погашению опустилась до 13,5–14% годовых, тогда как оборот вторичного рынка в отдельные недели опускался ниже 1 млрд рублей. Таким образом, в начале года месячные объемы торгов стали минимальными с весны 1999 г., когда рынок только начал функционировать после кризиса 1998 г.



Источник: ИА «Финмаркет», расчеты ИЭПП.

Рис. 27

В марте–мае 2002 г. средний уровень доходности на рынке внутреннего долга РФ вырос. Средневзвешенная доходность ГКО–ОФЗ к погашению достигла 16,5–17,5% годовых, что являлось максимальным значением с июля–августа 2001 г. При этом необходимо отметить, что с учетом тенденции к снижению темпов инфляции реальная стоимость заимствований на внутреннем рынке в этот период стала положительной и составляла около 3–3,5% годовых.

К середине 2002 г. наблюдался рост объемов торгов. Повышение интереса к ГКО–ОФЗ объяснялось, на наш взгляд, во-первых, снижением текущих темпов инфляции, что сделало инвестиции в облигации при текущих процентных ставках привлекательными. Во-вторых, Министерство финансов РФ увеличило объем доразмещений долговых обязательств (в отдельные дни на доразмещения приходилось до 50% всего оборота вторичного рынка). В-третьих, в апреле на рынке появился новый крупный игрок – Пенсионный фонд РФ.

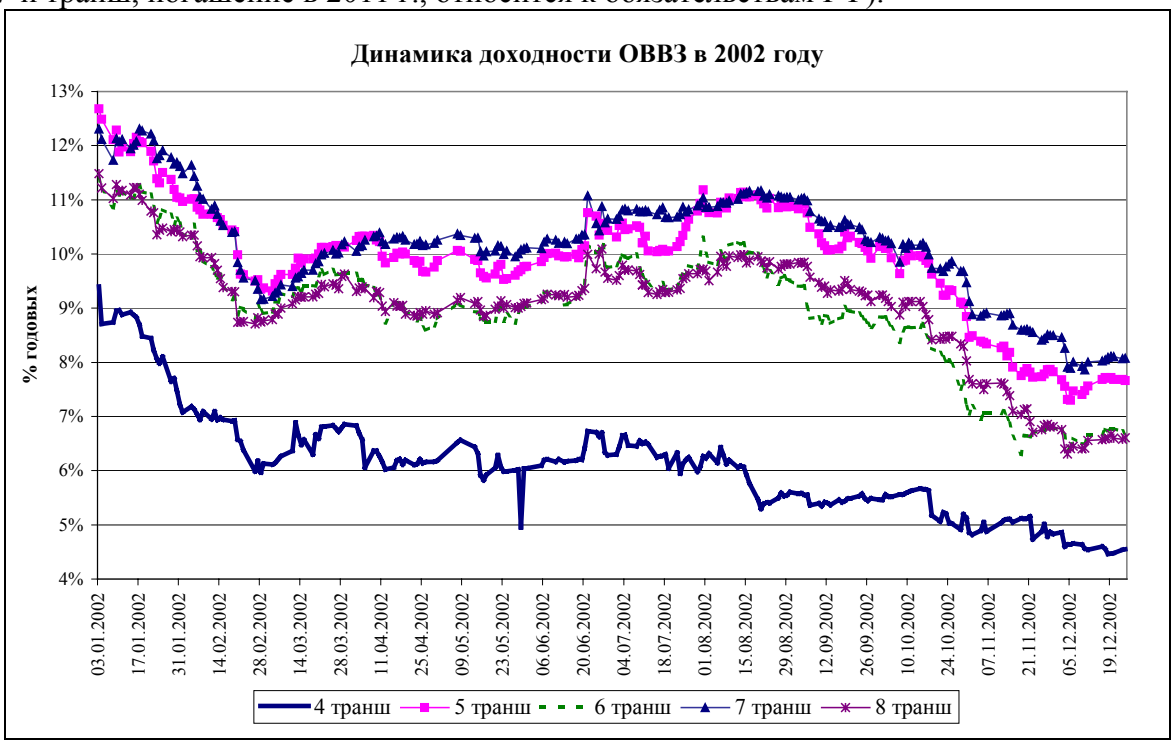
Уже в июне–июле доходности ценных бумаг вновь опустились до исторических минимальных отметок – 13,5–14,5% годовых. Однако необходимо отметить существенную деталь, негативно сказывающуюся на оценке ситуации на рынке, – на протяжении последних месяцев крупнейшим участником рынка стал Пенсионный фонд РФ, обеспечивающий высокий спрос на облигации, тогда как частные инвесторы практически потеряли интерес к данному виду вложений. Ежемесячные планы Пенсионного фонда РФ по инвестированию составляли, по словам его председателя М. Зурабова, более 3,5 млрд рублей.

В целом в 2002 г. Министерство финансов РФ провело 29 аукционов по размещению ценных бумаг. Предложение составило 180 млрд рублей, в том числе 29 млрд руб.

– со сроком погашения 6 месяцев, 19 млрд рублей – до одного года, 26 млрд рублей – до двух лет, 23 млрд руб. – до 3 лет и 95 млрд рублей – от 3 до 10 лет. Суммарный спрос со стороны инвесторов достиг 134,9 млрд рублей, размещено было облигаций на сумму около 86,2 млрд рублей, то есть менее 48% от объема предложенных ценных бумаг. Средневзвешенная доходность на аукционах составила 15,28%. Выручка Министерства финансов РФ достигла 80,9 млрд рублей.

Внешний долг. Суммарный государственный внешний долг РФ (по международной методологии, данные ЦБ РФ) за девять месяцев 2002 г. сократился на 7 млрд долларов США, со 113,5 до 106,5 млрд долларов. Секьюритизированная часть долга сократилась за первые три квартала с 28,8 до 28,0 млрд долларов, в первую очередь, за счет погашения части еврооблигаций, выпущенных в рамках второй реструктуризации задолженности бывшего СССР Лондонскому клубу кредиторов. На протяжении всего года в обращении на рынке находились 6 траншей ОВВЗ и 10 траншей еврооблигаций.

В 2002 г. продолжился быстрый рост котировок всех российских ценных бумаг (см. *рис. 28* и *29*). В частности, доходность к погашению по ОВВЗ опустилась с 9–12,5% до 4,5–8,0% годовых, а по еврооблигациям – до 3,5–9,5% годовых. Таким образом, доходность от держания долговых обязательств РФ (без учета купонных выплат) достигала 38,2% по еврооблигациям (выпуск с погашением в 2030 г.) и 43,2% по ОВВЗ (7-й транш, погашение в 2011 г., относится к обязательствам РФ).

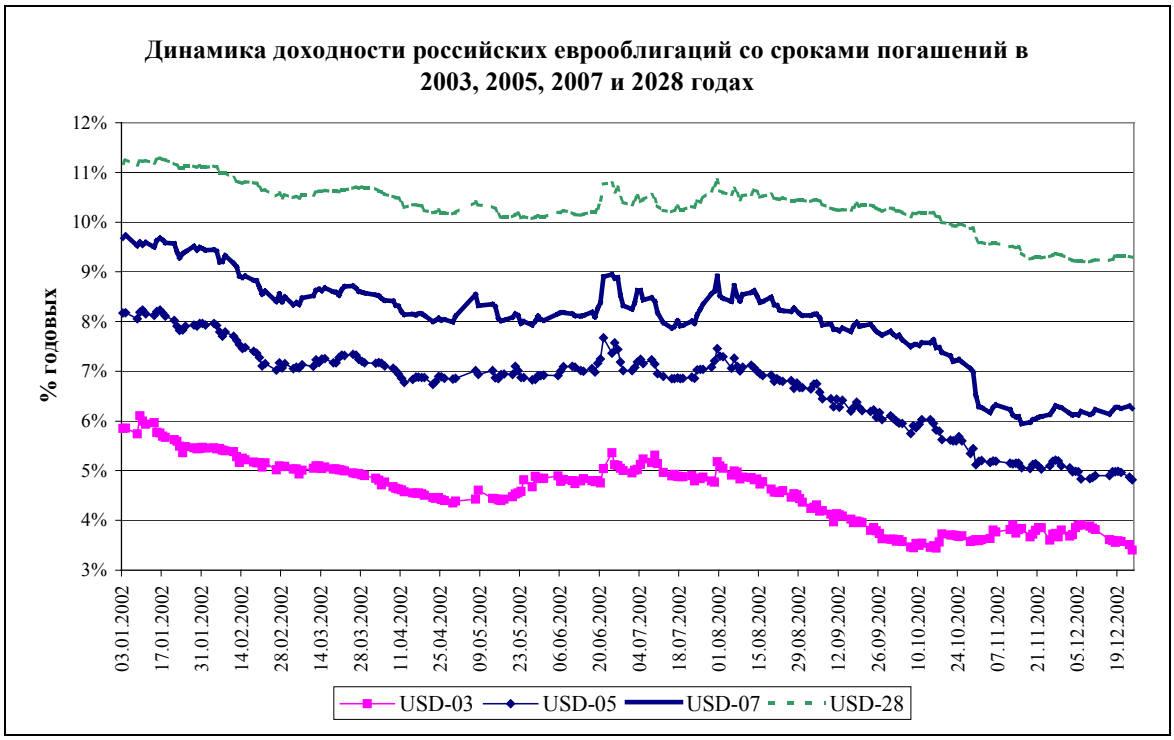


Источник: ИА «Финмаркет».

Рис. 28.

На наш взгляд, такой рост цен российских долговых обязательств объясняется преимущественно ростом спроса на них со стороны международных инвестиционных фондов. Устойчивость экономической ситуации в России, высокие показатели роста экономики на фоне снижающихся темпов роста в мире, снижение вероятности дефолта

по внешнему долгу позволили инвесторам пересмотреть лимиты на российские ценные бумаги в сторону повышения. За год суверенный рейтинг РФ поднялся на несколько ступеней и к концу года находился на уровне BB+ (в национальной валюте) и BB (в иностранной валюте, Standard&Poor's) и Ba2 (Moody's), то есть вплотную приблизился к категории инвестиционных рейтингов.



Источник: ИА «Финмаркет».

Рис. 29.

Необходимо отметить, что в январе–феврале 2002 г. Министерство финансов РФ проводило выкуп ОВВЗ 4-й серии на вторичном рынке, что (совместно с досрочными платежами Банка России Международному валютному фонду) позволило ослабить долговую нагрузку на федеральный бюджет в 2003 г.: В настоящее время премия за дефолт по четвертому траншу ОВВЗ (обязательства бывшего СССР, традиционно рассматриваемые инвесторами как более рискованные; погашение в 2003 г.) оценивается инвесторами в размере 1 п.п. в годовом исчислении, принимая во внимание доходность к погашению еврооблигаций с близким сроком погашения.

Помимо технических факторов (коррекция после периода быстрого роста корректировок), на повышение доходности российских долговых обязательств в марте сказалось воздействие ряда прочих важных обстоятельств. Во-первых, вся позитивная информация о перспективах развития экономики России в 2002 г. была уже учтена в ценах облигаций, равно как и повышение суверенных кредитных рейтингов России крупнейшими международными агентствами. В то же время показатели реального сектора на протяжении последних месяцев 2001 г. и начала 2002 г. имели явно негативный характер. Во-вторых, в марте Министерство финансов РФ, очевидно, не проводило политику выкупа своих обязательств, что снизило совокупный спрос на российские цен-

ные бумаги. Следовательно, можно предположить, что снижение доходности на 1–1,5 п.п. в январе–феврале 2002 г. приходилось на операции выкупа долга, и в марте котировки облигаций вернулись на уровень, соответствующий оценкам риска со стороны инвесторов. В-третьих, в марте появились ожидания скорого повышения ставок со стороны Федеральной резервной системы США, что оказало влияние в сторону повышения ставок по всем долларовым активам.

В апреле 2002 г. на рынке внешнего долга РФ наблюдались противоречивые тенденции. Если доходности еврооблигаций продолжали опускаться на протяжении всего месяца, достигнув исторических минимальных значений, то котировки ОВВЗ двигались в противоположных направлениях. Доходности 4-го и 6-го выпусков ОВВЗ, резко снизившись в самом начале месяца, фактически стабилизировались. В то же время цены 5-го и 7-го траншей остались на уровне марта, либо даже несколько снизились. Такая динамика котировок российских долговых обязательств, по нашему мнению, объяснялась преимущественно отсутствием значимых новостей из России и относительно спокойной ситуацией на развивающихся рынках в целом (сохранение кризисной ситуации в Аргентине уже практически не оказывает влияние на остальные рынки).

В июне–июле 2002 г. на рынке внешних долговых обязательств РФ наблюдалось новое падение котировок ценных бумаг, вызванное, в первую очередь, развитием ситуации в Бразилии. Угроза дефолта по внешнему долгу этой южноамериканской страны, являющейся к тому же крупнейшим эмитентом долговых ценных бумаг, привела к общей переоценке риска инвестиций в облигации развивающихся рынков. Таким образом, рост доходности затронул и российские облигации, несмотря на наличие явных позитивных сигналов (рост золотовалютных резервов и признание Евросоюзом России страной с рыночной экономикой). В частности, за вторую половину июля доходности всех ОВВЗ и еврооблигаций (независимо от срока к погашению) выросли примерно на 1 п.п

В августе 2002 г. на рынке внешнего долга РФ тенденция к росту доходности прекратилась и сменилась по большинству видов ценных бумаг понижательным трендом. Основными факторами динамики котировок российских долговых обязательств стали повышение суверенного рейтинга России агентством Standard&Poors с B+ до BB- (26.07.2002), а также определенное успокоение международных рынков, которое произошло, в том числе под влиянием достижения договоренностей Бразилии и МВФ о выделении пакета финансовой помощи в размере 30 млрд долларов. Кроме того, потенциал негативных ожиданий, связанный с выборами в Бразилии, по-видимому, в октябре–ноябре исчерпал себя до момента кадровых назначений нового президента.

Наиболее значительным событием на рынке российских бумаг в ноябре можно считать объявление Министерством финансов о реструктуризации коммерческой задолженности бывшего СССР на сумму 1,1 млрд долларов в еврооблигации с погашением в 2010 и 2030 гг.

2.4.2. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований

Состояние рынка

Рынок субфедеральных и муниципальных заимствований состоит из двух крупнейших секторов: банковские кредиты и долговые ценные бумаги (облигации). Рыночные инструменты заимствований дополняют ссуды, предоставляемые органами власти вышестоящих уровней, которые не носят рыночный характер. Начав свое формирование еще в 1992 г., рынок субфедеральных и муниципальных заимствований достиг максимума в 1997 г. и после кризиса 1998 г., вызвавшего десятки дефолтов территориальных органов власти, значительно сузился *(табл. 21)*.

Объем внутреннего рынка муниципальных и субфедеральных ценных бумаг по состоянию на 1 ноября 2002 г. оценивался в 32,1 млрд рублей, составляя 15% от объема внутреннего рынка государственных ценных бумаг и одну треть от объема рынка корпоративных облигаций.

Вложения коммерческих банков в ценные бумаги городов и регионов составляли на эту дату 17,0 млрд рублей, или около 53% от объема рынка, объем выданных кредитов субфедеральным и муниципальным органам власти – 29,5 млрд рублей. Суммарное финансирование коммерческими банками территориальных органов власти составило, таким образом, 46,5 млрд руб. или менее 1,2% в структуре банковских активов.

Месячный биржевой оборот субфедеральных и муниципальных ценных бумаг к ноябрю 2002 г. составлял 6,2 млрд рублей, основными торговыми площадками выступали СПВБ и ММВБ, постепенно начинает осваивать этот рынок РТС. Спрэд к доходности государственных ценных бумаг и субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в IV квартале колебался в пределах 1–4%. Доходность составляла 13–18% годовых по большинству ценных бумаг, что с учетом темпов инфляции означало крайне низкую реальную процентную ставку.

Наиболее крупными заемщиками на внутреннем рынке (в том числе на рынке облигаций) среди субъектов Федерации стали Москва и Санкт-Петербург. На их долю приходился и основной объем накопленного долга, номинированного в иностранной валюте. Имея кредитный рейтинг, равный суверенному, еврооблигации Москвы на вторичном рынке продавались со спрэдом в 1,0–1,2% к доходности еврооблигаций Российской Федерации, или в пределах 10–11% годовых (в евро). Таким образом, даже для регионов, имеющих формальное право заимствования в иностранной валюте (в соответствии с Бюджетным кодексом оно разрешено регионам, погашающем накопленную валютную задолженность), такое заимствование оказывалось малопривлекательным по сравнению с внутренними займами. В то же время преимуществом внешних займов оказывалась сравнительно большая длительность, а также возможность рассчитывать на сравнительное снижение долговой нагрузки по обязательствам, номинированным в валюте, в случае укрепления реального курса рубля.

В условиях экономического роста и увеличения объема доходных поступлений бюджета регионы достаточно успешно погашали или рефинансировали накопленную задолженность, и новых дефолтов на рынке не возникало. Вместе с тем еще ряд субъектов Федераци не выполнили свои обязательства по выпущенным в 1997–1998 гг. «сельским» облигациям, имеющим срок погашения до трех лет, которые были эмитированы при реструктуризации задолженности регионов перед федеральным бюджетом.

Однако некоторые инвесторы рассматривают дефолт по «сельским» облигациям, как не существенно увеличивающий риски по новым предоставляемым кредитам.

Рост объемов инвестиций со стороны пенсионных фондов, ожидаемый в результате реализации пенсионной реформы, создает предпосылки для значительного повышения спроса на региональные и муниципальные ценные бумаги, как за счет потенциальных инвестиций самих фондов, так и за счет возможного «вытеснения» ими средств инвесторов с иных секторов финансового рынка. В этом же направлении действует тенденция к повышению международного кредитного рейтинга Российской Федерации, подталкивающая и рост кредитного рейтинга территорий. В этих условиях важнейшим вопросом становится способность территориальных органов власти эффективно воспользоваться привлекаемыми ресурсами.

Динамика развития рынка

По итогам 2002 г. консолидированный региональный бюджет был сведен с дефицитом, составившим 44,1 млрд рублей, то есть 2,7% его расходной части, или 0,40% ВВП. Бюджеты субъектов Федерации были сведены с дефицитом почти в 37 млрд рублей (3,0% от расходной части), бюджеты муниципальных образований – с дефицитом 20,5 млрд руб. (2,8% расходной части)[18].

Последний раз дефицит консолидированного бюджета регионов наблюдался в России в 1999 г. Так, в 2000 г. бюджет был сведен с профицитом, составлявшим 0,49% ВВП, а в 2001 г. профицит был равен 0,02% ВВП. Приблизительно равный вклад в рост дефицита бюджета 2002 г. внесло увеличение ссуд, предоставляемых вышестоящими бюджетами, рост чистых заимствований по выпускам ценных бумаг и по кредитам коммерческих банков (*табл. 18*).

Таблица 18

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

Год	1995	1996	1997	Январь-август 1998	Январь-декабрь 1998	1999	2000	2001	2002
Заимствования субфедеральных и местных органов власти, в т.ч.:	0,38	0,87	1,43	0,71	0,33	0,15	-0,29	-0,04	0,47
возвратные ссуды из бюджетов других уровней	0,07	0,23	0,66	0,05	-0,09	-0,11	-0,03	0,04	0,12
Субфедеральные (муниципальные) облигации	н.д.	0,16	0,22	0,08	-0,01	-0,05	-0,27	-0,07	0,16
прочие заимствования	0,31	0,48	0,55	0,58	0,43	0,31	0,01	-0,02	0,19
Уменьшение остатков бюджетных счетов	...	0,03	-0,18	0,09	0,02	-0,19	-0,30	-0,05	-0,04
Финансирование дефицита, за счет заимствований и сокращения остатков бюджетных счетов	0,38	0,9	1,25	0,8	0,35	-0,04	-0,59	-0,09	0,38

Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

[18] Величина дефицита консолидированного регионального бюджета не равна сумме дефицитов бюджетов регионов и муниципальных образований, поскольку в него не включается объем ссуд регионов муниципальным образованиям, которые учитываются как дефициты муниципальных бюджетов, но не входят в состав дефицита консолидированного регионального бюджета.

По сравнению с 2001 г. отношение дефицита муниципальных бюджетов к их расходной части увеличилось лишь на 0,18%. Возникновение дефицита консолидированного регионального бюджета объясняется исключительно бюджетной политикой субъектов Федерации: профицит в размере 0,98% расходной части бюджетов регионов сменился дефицитом в размере 3,02% расходной части (*табл. 19*).

Таблица 19

Отношение профицита (дефицита) территориальных бюджетов к величине их расходной части (в %)

	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
2002 г.	-2,67	-3,02	-2,81
2001 г.	0,12	0,98	-2,63
2000 г.	3,41	3,95	-1,41

Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

В 2002 г. в 26 субъектах РФ консолидированный региональный бюджет был исполнен с профицитом, суммарный объем которого составил 10,98 млрд руб., или 2,29% от расходов соответствующих бюджетов. Медианный[19] уровень бюджетного профицита составил 1,6% к доходам соответствующего бюджета. Наибольшее отношение профицита к расходам бюджета было достигнуто в Липецкой области – 11,9%, Еврейском АО – 9,5%, Чеченской республике – 6,6%, Ямало-Ненецком АО – 4,8%, Ленинградской области – 4,5%.

Более 81,5% суммарного профицита обеспечили восемь субъектов Федерации: Ямало-Ненецкий АО (21,2% суммарного профицита, или 2,3 млрд руб.), Краснодарский край (11,8%, или 1,3 млрд руб.), Липецкая обл. (11,6%, или 1,27 млрд руб.), Санкт-Петербург (9,7%, или 1,1 млрд руб.), Ленинградская область (7,5%, или 0,8 млрд руб.), Чукотский АО (7,5%, или 0,8 млрд руб.), Челябинская обл. (6,3%, или 0,7 млрд руб.), Тюменская обл. (6,1%, или 0,7 млрд руб.).

С дефицитом в 2002 г. был сведен консолидированный региональный бюджет 63 субъектов Федерации. Суммарный объем бюджетного дефицита в этих регионах составил 55,1 млрд руб., или 3,78% от величины доходной части их бюджетов.

Медианное значение бюджетного дефицита составило 2,1% доходной части бюджета. Наибольший уровень дефицита наблюдался в Эвенкийской республике – 30,6% доходной части (был профинансирован за счет банковских кредитов), Сахалинской области – 11,5%, Ненецком АО – 8,4%, Воронежской области – 7,5%, Москве – 7,4% и республике Коми – 6,1% (*табл. 20*).

Более 61% суммарного дефицита было обеспеченно 4 субъектами Федерации: Москвой – 40,6% суммарного дефицита, или 22,4 млрд руб., Ханты-Мансийским АО – 9,5%, или 5,2 млрд руб., Московской областью – 6,1%, или 3,4 млрд руб., Красноярским краем – 5,0%, или 2,8 млрд. рублей. Таким образом, именно политика управления долгом г. Москвы продолжала оказывать наиболее существенное влияние на итоговую картину сбалансированности консолидированного бюджета регионов в целом по стране. Годом ранее, в 2001 г. Москва, сведя бюджет с профицитом в 8,9 млрд руб., обеспечила более 44% суммарного профицита бюджета регионов России.

[19] Среднее значение по выборке.

Таблица 20

Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (в %)

	Доходы бюджета (тыс.руб.)	Профицит (дефцит) бюджета (тыс. руб)	Профицит (дефицит) к доходам	Привлеченные заемные средства к доходам	Чистое заимствование к доходам	Процентные расходы к доходам	Остатки на бюджетных счетах к доходам	Чистые заимствования к профициту
Центральный федеральный округ								
Белгородская область	12 216 882	-325 092	-2,66	10,42	4,80	6,15	3,62	-180,6
Брянская область	10 323 730	-180 550	-1,75	3,39	2,06	1,44	0,90	-117,7
Владимирская область	13 504 225	48 793	0,36	4,07	1,26	2,92	3,66	349,0
Воронежская область	16 159 220	-1 300 065	-8,05	23,89	8,48	16,14	2,01	-105,4
Ивановская область	10 373 746	-49 791	-0,48	1,28	-0,41	1,71	0,92	86,1
Калужская область	10 050 638	-108 831	-1,08	3,84	1,21	2,86	1,47	-111,4
Костромская область	6 845 743	-58 894	-0,86	8,49	0,61	8,53	1,44	-70,6
Курская область	7 713 682	-168 091	-2,18	5,77	2,45	3,69	1,20	-112,4
Липецкая область	11 944 195	1 270 731	10,64	6,66	-0,70	8,01	11,99	-6,5
Московская область	71 285 558	-3 355 974	-4,71	30,55	9,14	22,56	5,58	-194,2
Орловская область	7 032 636	-231 530	-3,29	5,68	4,77	0,91	2,54	-144,9
Рязанская область	11 210 363	-152 181	-1,36	2,93	1,23	1,83	2,43	-90,6
Смоленская область	8 156 596	-147 301	-1,81	5,65	1,08	4,80	0,88	-59,6
Тамбовская область	9 970 166	-200 157	-2,01	3,22	1,93	1,34	0,42	-96,3
Тверская область	12 650 858	-462 536	-3,66	12,42	7,41	5,56	4,48	-202,5
Тульская область	15 458 952	-545 912	-3,53	7,17	1,90	5,79	0,83	-53,8
Ярославская область	16 298 052	-29 451	-0,18	6,11	-1,32	8,08	1,00	733,0
Москва	281 781 422	-22 392 245	-7,95	11,82	6,23	7,20	5,64	-78,4
Итого	**532 976 664**	**-28 389 077**	**-5,33**	**12,88**	**5,33**	**8,68**	**4,60**	**-100,0**
Северо-Западный федеральный округ								
Республика Карелия	9 781 915	-503 278	-5,14	11,64	6,55	5,68	1,83	-127,3
Республика Коми	18 157 028	-1 186 749	-6,54	24,05	8,50	16,73	0,82	-130,0
Архангельская область	14 455 261	-109 292	-0,76	4,99	1,14	4,40	1,16	-150,5
Вологодская область	14 936 510	6 258	0,04	6,29	-0,24	7,02	3,40	-567,3
Калининградская область	9 434 136	-136 702	-1,45	4,87	1,35	3,68	2,00	-93,2
Ленинградская область	18 985 134	818 993	4,31	3,11	-2,60	7,00	5,85	-60,3
Мурманская область	13 003 840	-469 491	-3,61	14,16	7,16	7,24	3,52	-198,2
Новгородская область	5 830 199	-190 401	-3,27	5,04	2,18	3,07	1,42	-66,8
Псковская область	8 202 664	197 986	2,41	4,07	-2,96	8,19	1,51	-122,7
Санкт-Петербург	67 026 698	1 061 370	1,58	18,70	-1,06	22,15	5,27	-66,9
Ненецкий автономный округ	2 643 545	-243 420	-9,21	1,62	0,63	1,02	4,50	-6,8
Итого	**182 456 930**	**-754 726**	**-0,41**	**12,75**	**1,13**	**12,95**	**3,63**	**-273,9**

Таблица 20 продолжение

	Доходы бюджета (тыс.руб.)	Профицит (дефцит) бюджета (тыс. руб)	Профицит (дефицит) к доходам	Привлеченные заемные средства к доходам	Чистое заимствование к доходам	Процентные расходы к доходам	Остатки на бюджетных счетах к доходам	Чистые заимствования к профициту
Южный федеральный округ								
Республика Адыгея	5 390 950	72 178	1,34	8,66	2,21	6,46	4,60	164,8
Республика Дагестан	22 882 591	-173 656	-0,76	0,44	0,01	0,44	2,32	-0,8
Республика Ингушетия	6 260 157	-31 672	-0,51	4,31	0,30	4,06	1,46	-60,0
Кабардино-Балкарская Республика	7 711 489	-453 888	-5,89	13,07	4,84	9,14	0,86	-82,2
Республика Калмыкия	3 462 065	-51 561	-1,49	5,92	2,17	4,39	1,38	-146,0
Карачаево-Черкесская Республика	4 917 007	173 353	3,53	4,55	1,28	3,29	6,07	36,3
Республика Северная Осетия-Алания	7 353 791	-40 900	-0,56	8,04	1,65	6,73	4,66	-297,2
Чеченская Республика	7 555 418	466 713	6,18	2,12	0,00	2,12	11,06	0,0
Краснодарский край	50 349 054	1 300 936	2,58	5,41	1,38	4,14	5,10	53,5
Ставропольский край	19 657 429	-417 396	-2,12	8,95	3,47	5,50	4,34	-163,6
Астраханская область	7 896 187	-339 758	-4,30	7,51	3,21	4,47	1,26	-74,7
Волгоградская область	18 244 890	-351 330	-1,93	12,87	2,48	12,03	1,22	-129,0
Ростовская область	34 776 622	105 823	0,30	3,03	0,39	2,98	2,31	127,1
Итого	**196 457 650**	**258 842**	**0,13**	**5,86**	**1,52**	**4,64**	**3,57**	**1155,9**
Приволжский федеральный округ								
Республика Башкортостан	44 909 825	-514 003	-1,14	3,98	1,50	3,07	5,36	-131,1
Республика Марий Эл	6 195 871	-191 132	-3,08	8,28	2,72	5,71	0,52	-88,0
Республика Мордовия	9 642 981	-542 595	-5,63	13,89	5,67	8,56	0,73	-100,8
Республика Татарстан	62 499 716	-187 083	-0,30	3,72	-0,61	4,44	1,95	204,7
Удмуртская Республика	17 106 448	-772 546	-4,52	4,75	2,74	2,10	3,54	-60,8
Чувашская Республика	12 322 960	-205 428	-1,67	3,85	2,72	1,37	2,01	-163,2
Кировская область	12 853 073	-323 636	-2,52	5,84	2,36	3,68	0,66	-93,9
Нижегородская область	28 250 894	-395 997	-1,40	15,65	2,58	14,14	4,45	-184,2
Оренбургская область	17 971 704	-290 017	-1,61	4,47	1,67	3,16	1,25	-103,4
Пензенская область	9 848 732	55 669	0,57	1,68	-1,44	3,86	1,84	-254,3
Пермская область	30 244 110	-774 439	-2,56	5,17	3,19	2,14	4,11	-124,4
Самарская область	32 464 002	208 718	0,64	5,33	0,78	4,88	5,56	121,0
Саратовская область	18 711 929	118 511	0,63	6,34	-1,92	9,36	0,44	-302,6

Таблица 20 продолжение

	Доходы бюджета (тыс.руб.)	Профицит (дефцит) бюджета (тыс. руб)	Профицит (дефицит) к доходам	Привлеченные заемные средства к доходам	Чистое заимствование к доходам	Процентные расходы к доходам	Остатки на бюджетных счетах к доходам	Чистые заимствования к профициту
Ульяновская область	9 319 622	-537 260	-5,76	8,77	6,01	2,95	2,30	-104,3
Коми-Пермяцкий автономный округ	2 452 381	28 772	1,17	1,81	-1,35	3,39	0,54	-115,0
Итого	**314 794 248**	**-4 322 466**	**-1,37**	**5,95**	**1,39**	**4,96**	**3,08**	**-101,5**
Уральский федеральный округ								
Курганская область	9 480 396	-42 501	-0,45	3,59	0,61	3,17	0,83	-136,6
Свердловская область	38 609 833	-379 542	-0,98	2,38	-0,47	3,57	1,78	48,0
Тюменская область	29 851 331	665 485	2,23	0,52	-1,69	2,74	5,75	-75,7
Челябинская область	30 615 923	693 010	2,26	1,22	-0,35	1,58	3,76	-15,6
Ханты-Мансийский автономный округ	116 500 471	-5 229 815	-4,49	4,44	1,41	3,18	2,87	-31,5
Ямало-Ненецкий автономный округ	51 246 923	2 326 058	4,54	12,51	-3,84	17,05	2,92	-84,5
Итого	**276 304 877**	**-1 967 305**	**-0,71**	**4,84**	**-0,38**	**5,58**	**3,07**	**53,6**
Сибирский федеральный округ								
Республика Алтай	5 078 798	72 145	1,42	1,21	-1,30	2,75	0,90	-91,2
Республика Бурятия	16 159 292	-813 537	-5,03	29,43	9,16	21,45	0,44	-181,9
Республика Тыва	6 630 974	-90 742	-1,37	2,56	1,49	1,07	0,43	-109,0
Республика Хакасия	5 373 442	-101 136	-1,88	8,95	2,14	7,05	1,16	-113,9
Алтайский край	24 399 905	-83 150	-0,34	3,15	-0,97	4,12	0,57	283,9
Красноярский край	45 649 093	-2 756 977	-6,04	19,63	8,01	12,29	2,29	-132,6
Иркутская область	26 845 721	-740 695	-2,76	7,16	3,11	4,24	2,90	-112,8
Кемеровская область	34 067 810	-155 646	-0,46	5,99	0,32	5,72	2,75	-70,6
Новосибирская область	26 481 996	-1 050 088	-3,97	140,89	10,68	133,20	2,24	-269,2
Омская область	15 934 118	-164 477	-1,03	35,97	2,64	34,84	0,66	-255,9
Томская область	13 737 001	218 908	1,59	23,36	0,19	24,89	2,28	12,1
Читинская область	15 395 419	41 863	0,27	0,31	0,18	0,13	1,71	65,6
Агинский Бурятский автономный округ	1 403 452	24 506	1,75	3,00	3,00	0,00	5,33	171,7
Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	4 018 959	-90 507	-2,25	0,00	0,00	0,00	10,60	0,0
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	2 341 159	9 244	0,39	1,07	0,41	0,66	1,23	103,9
Эвенкийский автономный округ	2 322 467	-1 025 234	-44,14	142,03	85,77	86,31	5,40	-194,3
Итого	**245 839 606**	**-6 705 523**	**-2,73**	**28,00**	**4,61**	**24,42**	**2,05**	**-169,1**

Таблица 20 продолжение

	Доходы бюджета (тыс.руб.)	Профицит (дефцит) бюджета (тыс. руб)	Профицит (дефицит) к доходам	Привлеченные заемные средства к доходам	Чистое заимствование к доходам	Процентные расходы к доходам	Остатки на бюджетных счетах к доходам	Чистые заимствования к профициту
Дальневосточный федеральный округ								
Республика Саха (Якутия)	35 634 038	-1 332 367	-3,74	10,10	3,07	7,24	2,45	-82,0
Приморский край	26 357 485	82 564	0,31	7,27	0,78	6,67	1,41	248,3
Хабаровский край	23 444 193	-924 339	-3,94	7,41	1,76	5,79	1,83	-44,5
Амурская область	13 107 451	-177 051	-1,35	4,35	1,49	3,14	1,28	-110,4
Камчатская область	10 119 323	-281 694	-2,78	13,08	3,35	10,13	1,25	-120,4
Магаданская область	8 802 916	-49 323	-0,56	4,95	2,74	2,23	2,68	-489,3
Сахалинская область	11 519 640	-221 605	-1,92	11,21	0,04	11,30	1,34	-2,2
Еврейская автономная область	3 447 347	91 710	2,66	0,75	-0,71	1,74	5,07	-26,7
Корякский автономный округ	1 895 213	-246 883	-13,03	16,20	12,09	4,71	0,87	-92,8
Чукотский автономный округ	9 496 626	822 782	8,66	2,63	2,47	0,16	12,21	28,6
Итого	**143 824 232**	**-2 236 206**	**-1,55**	**7,96**	**2,04**	**6,11**	**2,58**	**-131,0**
Итого Федеральные округа	**1 892 654 207**	**-44 116 461**	**-2,33**	**11,40**	**2,70**	**9,45**	**3,44**	**-115,7**

Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

Изменение структуры накопленного долга

Величина накопленного долга консолидированного бюджета регионов увеличилась в 2002 г. на 51,1 млрд руб., или на 0,47% ВВП. Практически весь объем увеличения долга был обеспечен ростом внутренней задолженности (то есть задолженности, номинированной в рублях). Внешняя задолженность региональных консолидированных бюджетов сократилась на 4,2 млрд руб., внутренняя – возросла на 55,3 млрд руб.

При росте задолженности по внутренним ценным бумагам на 17,7 млрд руб. задолженность по ссудам из федерального бюджета и по внутренним банковским кредитам увеличилась на 12,8 млрд руб., по прочим заимствованиям, включая банковские кредиты – на 20,1 млрд руб.

Значительный рост задолженности территориальных органов власти, обеспеченный ростом предложения свободных кредитных ресурсов, обусловлен профицитом федерального бюджета, а также снижением кредитных рисков. С одной стороны, благоприятная конъюнктура позволяет увеличивать объем потенциально эффективных инвестиций в модернизацию объектов общественной инфраструктуры, с другой, создает очевидные риски консервации неэффективной структуры бюджетных расходов в сочетании с финансированием заведомо низкорезультативных инвестиционных проектов, реализуемых в силу корыстной заинтересованности представителей территориальных органов власти.

Процентные расходы

Общая величина процентных расходов территориальных бюджетов составила 178,9 млрд рублей, или более 9,45% доходной части консолидированного бюджета регионов. Расходы на обслуживание долга составили 14,15 млрд руб., или 0,75% от доходной части консолидированных бюджетов. В Эвенкийском АО расходы на обслуживание долга составили угрожающую величину в 30,05% от объема совокупных доходных поступлений консолидированного бюджета (включая трансферты). Во всех остальных регионах расходы на обслуживание долга не превышали 3% от величины бюджетных доходов.

Структура заимствований

Общий объем заимствований консолидированного бюджета регионов в 2002 г. составил 215,8 млрд рублей, из них внешних – 4,7 млрд руб. (получили Санкт-Петербург – 4,674 млрд руб., Калининградская область – 2,4 млн руб.) Суммарный объем внутренних заимствований регионов и муниципалитетов составил 211,1 млрд рублей. Крупнейшими заемщиками стали: Новосибирская область – 37,3 млрд руб., Москва – 33,3 млрд. руб., Московская область – 21,8 млрд. руб., Санкт-Петербург – 12,5 млрд. руб., Красноярский край – 9,0 млрд. руб.

Наибольшее отношение чистых заимствований к доходам бюджета продемонстрировали регионы с ярко выраженным дефицитом бюджета: Эвенкийский АО, где объем чистых заимствований был сопоставим с размером доходной части бюджета (включая трансферты) – 85,8%, а также Корякский АО – 12,1%, Новосибирская область – 10,7%, Республика Бурятия – 9,1%.

Крупнейшими чистыми заемщиками стали: Москва – 17,5 млрд руб., Московская обл. – 6,5 млрд руб., Краснодарский край – 3,7 млрд руб., Новосибирская обл. – 2,8 млрд руб., Эвенкийский АО – 2,0 млрд руб., Ханты-Мансийский АО – 1,6 млрд руб., Республика Коми – 1,5 млрд руб., Воронежская обл. – 1,4 млрд руб., Республика Саха (Якутия) – 1,0 млрд руб.

В наибольшем степени накопленный долг сократили: Ямало-Ненецкий АО – на 2,0 млрд руб., Санкт-Петербург – на 0,7 млрд руб., Тюменская область – на 0,5 млрд руб., Ленинградская обл. – на 0,5 млрд руб., Татарстан – на 0,4 млрд руб., а также в меньших объемах – Ярославская, Ивановская, Вологодская, Псковская, Пензенская, Саратовская, Свердловская и Челябинская области, Алтайский край, Республика Алтай, Еврейская автономная область и Коми-Пермяцкий автономный округ.

В общем объеме внутренних заимствований консолидированного бюджета регионов на эмиссию ценных бумаг пришлось 13,8%, на ссуды из федерального бюджета – 11,9%, на прочие заимствования (в первую очередь – банковские кредиты) – 74,2 %.

Таблица 21

Структура внутренних заимствований субнациональных бюджетов в 2002 г. (в %)

	2002 г.			2001 г.		
	Региональный консолидированный бюджет	**Региональные бюджеты**	**Муниципальные бюджеты**	**Региональный консолидированный бюджет**	**Региональные бюджеты**	**Муниципальные бюджеты**
Всего (млн руб.)	211 135,2	154 077,4	101 206,3	100 803,9	77 432,0	54 113,2
Эмиссия ценных бумаг	13,8	18,3	1,0	15,0	18,4	1,7
Бюджетные ссуды	11,9	16,7	43,1	15,6	20,5	56,5
Иные заимствования	74,2	65,0	56,0	69,4	61,1	41,8

Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

В течение 2002 г. суммарные остатки средств на бюджетных счетах региональных и местных бюджетов увеличились в номинальном выражении только на 5,1 млрд руб. (рост на 8,5%), что означает снижение в реальном выражении почти на 7%. Это объясняется как общим повышением напряженности территориальных бюджетов, связанным с ростом расходов по заработной плате в бюджетной сфере, так и повышением качества управления финансовыми ресурсами с переходом на казначейскую систему исполнения бюджета.

Экономический рост, стабильное обслуживание долговых обязательств федеральным правительством, устойчивая бюджетная ситуация привели к повышению международного кредитного рейтинга Российской Федерации до уровня BB – шкалы Standard&Poor's, и последующему росту кредитного рейтинга субъектов Федерации, своевременно обслуживающих свой долг (*табл. 22*).

Таблица 22

Международный кредитный рейтинг Standard&Poor's

Россия: рейтинги по международной шкале			
Название эмитента	**Дата присвоения (последнего изменения)**	**В иностранной валюте / Прогноз**	**В местной валюте / Прогноз**
Суверенный рейтинг			
Российская Федерация	05.12.2002	BB/Стабильный	BB+/Стабильный
Рейтинг регионов и муниципалитетов			
Башкортостан	13.11.2001	B/Позитивный	--/--
Вологодская область	04.02.2003	B/Стабильный	--/--
Иркутская область	04.10.2002	B-/Позитивный	--/--
Москва	06.12.2002	BB/Стабильный	--/--
Московская область	24.01.2003	B/Стабильный	--/--
Нижегородская область	06.09.1999	*Рейтинг отозван*	
Ростовская область	31.07.2000	*Рейтинг отозван*	
Самарская область	21.10.2002	B+/Стабильный	--/--
Санкт-Петербург	06.12.2002	BB/Стабильный	BB/Стабильный
Свердловская область	14.11.2002	B-/Позитивный	B-/Позитивный
Сургут	20.12.2002	B/Стабильный	B/Стабильный
Татарстан	09.10.2001	CCC+/Позитивный	--/--
Ханты-Мансийский автономный округ	20.12.2002	BB-/Стабильный	--/--
Ямало-Ненецкий автономный округ	22.10.2002	B-/Позитивный	--/--

Источник: Standard&Poor's.

Повышение кредитных рейтингов улучшает перспективы привлечения субнациональными органами власти заемных ресурсов. Вместе с тем важной проблемой является эффективность использования заемных средств.

Внутренние облигационные займы

В 2002 г. были зарегистрированы облигационные займы 20 субъектов Федерации и 5 муниципальных образований (по сравнению с 11 региональными и 3 муниципальными займами в 2001 г.). Облигации выпустили: Москва, Санкт-Петербург, Республика Карелия, Республика Башкортостан, Чувашская республика, Республика Саха (Якутия), Республика Коми, Республика Мордовия, Волгоградская, Иркутская, Костромская, Курская, Томская, Тверская, Мурманская, Московская, Белгородская, Сахалинская области, Хабаровский край, Ханты-Мансийский АО, Уфа, Волгоград, Екатеринбург, Нижний Новгород, Южно-Сахалинск (*табл. 23*).

Крупнейшими эмитентами ценных бумаг стали: Москва – 11,85 млрд руб., или 40,7% общего объема эмиссии субфедеральных и муниципальных ценных бумаг, Санкт-Петербург – 7,86 млрд руб., или 27,0%, Ханты-Мансийский АО – 1,33 млрд руб., или 4,6%, Республика Башкортостан – 1,27 млрд руб., или 4,4%.

Таблица 23

Размещение субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 2002 г.

Субъект Федерации	Объем эмиссии (млн. руб.)	Объем эмиссии к общему объему внутренних заимствований (в %)	Доля в общем объеме эмиссии (в %)
Белгородская область	300,0	50,0	1,0
Воронежская область	2,0	0,1	0,0
Костромская область	3,4	0,6	0,0
Курская область	95,5	22,2	0,3
Московская область	2 705,1	12,6	9,3
Тверская область	532,6	33,9	1,8
Москва	11 847,8	35,6	40,7
Республика Карелия	178,7	16,6	0,6
Республика Коми	836,6	19,3	2,9
Архангельская область	15,0	6,7	0,1
Мурманская область	250,0	13,6	0,9
Санкт-Петербург	7 858,8	62,7	27,0
Ставропольский край	4,8	0,3	0,0
Волгоградская область	317,1	14,0	1,1
Республика Башкортостан	1 270,3	100,0	4,4
Республика Марий Эл	7,9	1,5	0,0
Чувашская Республика	254,0	54,7	0,9
Нижегородская область	200,0	4,6	0,7
Свердловская область	92,5	10,7	0,3
Ханты-Мансийский автономный округ	1 331,5	25,7	4,6
Ямало-Ненецкий автономный округ	206,8	6,3	0,7
Иркутская область	257,2	13,7	0,9
Томская область	30,2	1,0	0,1
Республика Саха (Якутия)	450,9	13,0	1,5
Сахалинская область	100,0	7,8	0,3
Итого	**29 141,8**	**13,8**	**100,0**

Источник: расчеты ИЭПП по данным Минфина РФ.

Темп роста заимствований в форме ценных бумаг отстает от темпов общего заимствований городов и регионов. При увеличении объемов размещения муниципальных и субфедеральных ценных бумаг почти вдвое до 29,1 млрд рублей в 2002 г. по сравнению с 15,1 млрд руб. в 2001 г., доля ценных бумаг в суммарном объеме внутренних заимст-

вований городов и регионов сократилась с 15,0% до 13,8%, что далеко от потенциальных возможностей рынка. Так, текущий объем размещаемых субфедеральных ценных бумаг по отношению к ВВП более чем в три раза уступает уровню 1997 г. (*табл. 24*).

Таблица 24

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

Год	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Выпуск	0,63	0,77	0,47	0,31	0,19	0,17	0,27
Погашение	0,47	0,56	0,48	0,36	0,46	0,23	0,10
Чистое финансирование	0,16	0,22	-0,01	-0,05	-0,27	-0,07	0,16[20]

Источник: расчеты ИЭПП по данным Минфина РФ.

При этом обращает на себя внимание отрицательный баланс между числом эмитентов увеличивающих долг, оформленный в виде ценных бумаг и регионов такую задолженность сокращающих. Лишь в 16 субъектах Федерации эмитенты смогли привлечь через рынок субфедеральных и муниципальных ценных бумаг объем средств, превышающий номинальную стоимость погашаемых облигаций. В их число вошли: Москва – величина заимствований за вычетом расходов на погашение долга по ценным бумагам составила 8,6 млрд руб., Московская обл. – 2,7 млрд руб., Санкт-Петербург – 2,5 млрд руб., Ханты-Мансийский АО – 1,3 млрд руб., Республика Коми – 0,8 млрд руб., Тверская обл. – 0,5 млрд руб., Республика Саха (Якутия) – 0,4 млрд руб., Мурманская обл. – 0,3 млрд руб., Белгородская обл. – 0,3 млрд руб. и др.

В то же время сокращение объема задолженности, оформленной в виде ценных бумаг, наблюдалось в 28 регионах, в том числе – в Омской области – на 0,2 млрд руб., в Волгоградской области – на 0,1 млрд руб., в Новосибирской области – на 0,1 млрд руб. Несмотря на хороший потенциал увеличения объема рынка субфедеральных и муниципальных облигаций, связанный с общим ростом заимствований городов и регионов, его развитие сдерживает сравнительно высокий уровень трансакционных издержек, связанных с осуществлением первичного размещения ценных бумаг. В результате территориями предпочтение отдается банковским займам, а 2/3 объема рынка приходится на Москву и Санкт-Петербург.

На этом фоне продолжается снижение доли ценных бумаг, размещаемых муниципалитетами, в общем объеме эмиссий территориальных органов власти. Так, в 2001 г. по сравнению с 2000 г. доля муниципальных облигаций сократилась почти вчетверо – с 22,6% до 5,9% от общего объема эмиссии субфедеральных и муниципальных ценных бумаг. В 2002 г. она сократилась еще почти вдвое и составила лишь 3,3% (*табл. 25*).

Таблица 25

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

	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
2002 г.			
Чистые заимствования	17 696 530	17 153 760	542 770
Привлечение средств	29 141 777	28 169 158	972 619
Погашение основной суммы задолженности	11 445 247	11 015 398	429 849

[20] Размер чистого финансирования не равен разнице между выпуском и погашением из-за ошибки округления.

Таблица 25 продолжение

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

Источник: Минфин РФ.

За последние четыре года инструменты рынка ценных бумаг для привлечения заимствований использовали лишь 25 субъектов Федерации и 10 городов. На протяжении посткризисного периода ежегодно облигации эмитировали Москва, Санкт-Петербург, Республика Чувашия, Волгоградская область и г. Волгоград, три последних года – Томская область, республика Коми и г. Екатеринбург (*табл. 26*).

Таблица 26

Эмиссия субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 1999–2002 гг.

Эмитенты – субъекты Российской Федерации	Дата регистрации			
	1999	2000	2001	2002
Москва	*	*	*	*
Санкт-Петербург	*	*	*	*
Республика Чувашия	*	*	*	*
Волгоградская обл.	*	*	*	*
Томская обл.		*	*	*
Республика Коми		*	*	*
Республика Башкортостан			*	*
Ленинградская обл.			*	*
Иркутская обл.			*	*
Московская обл.				*
Белгородская обл.				*
Тверская обл.				*
Ханты-Мансийский АО				*
Хабаровский край				*
Мурманская обл.				*
Костромская обл.				*
Республика Саха (Якутия)				*
Республика Мордовия				*
Курская область				*
Сахалинская область				*
Ставропольский край			*	
Приморский край		*		
Кабардино-Балкарская республика		*		
Республика Марий Эл		*		
Новосибирская обл.	*			
Муниципальные образования				
Волгоград	*	*	*	*
Екатеринбург		*	*	*
Уфа				*
Нижний Новгород				*
Южно-Сахалинск				

Таблица 26 продолжение

Эмитенты – субъекты Российской Федерации	Дата регистрации			
	1999	2000	2001	2002
Новочебоксарск	*		*	
Кострома	*	*		
Чебоксары	*			
Архангельск	*			
Дзержинский	*			

Источник: Минфин РФ.

В декабре 2002 г. агентством Standard&Poor's рейтинги Москвы и Санкт-Петербурга были повышены практически одновременно с рейтингом Российской Федерации до уровня BB и таким образом по-прежнему соответствуют страновому, превысив предкризисный уровень (BB-) 1997 г. (см. выше *табл. 22*).

Следует отметить, что с февраля по декабрь 2002 г. суверенный рейтинг, как и рейтинг Москвы и Санкт-Петербурга увеличился сразу на две ступени (с уровня B+) и теперь лишь две позиции остаются до достижения рейтинга инвестиционного уровня (BBB-), который открывает возможности для привлечения средств крупнейших зарубежных институциональных инвесторов.

Несмотря на относительно высокий рейтинг некоторых субъектов Федерации, до сих пор не решены вопросы урегулирования просроченной задолженности по целому ряду ранее выпущенных субфедеральных ценных бумаг. Так, по данным депозитария Росбанка на 1 ноября 2002 г. 19 субъектов Федерации даже не начали расплачиваться по третьему траншу «сельских» облигаций[21], срок погашения которых наступал еще в 2000–2001 гг. (*табл. 27*). Еще целый ряд регионов погасил эмитированные сельские облигации лишь частично.

Примечательно, что остатки на счетах регионов, имеющих просроченную задолженность по «сельским» облигациям вполне достаточны для их погашения. Так, объем все еще не погашенных всех трех траншей сельских облигаций Архангельской области составляет 52,27 млн рублей – при остатках на бюджетных счетах области в 168,0 млн руб. к концу 2002 г. Аналогично объем трех траншей не погашенных даже частично сельских облигаций Костромской области составляет 22,08 млн рублей, при бюджетных остатках в 98,7 млн руб.

Таким образом, даже с учетом необходимости для этих регионов осуществить также выплату причитающегося процентного дохода в размере 10% годовых, отказ многих регионов даже от частичного погашения облигаций говорит о слабости института инфорсмента в отношении заимствований органов власти субфедерального уровня.

Таблица 27

Субъекты Федерации, не приступившие к погашению номинальной стоимости третьего транша «сельских» облигаций субъектов РФ (по состоянию на 1 ноября 2002 г.)

Коми-Пермяцкий АО, Таймырский АО, Усть-Ордынский Бурятский АО, Республика Тыва, Республика

[21] Сельские облигации были эмитированы в соответствии с Постановлением Правительства РФ «Об экономических условиях функционирования агропромышленного комплекса РФ в 1997 году» от 26.02.1997 г. № 224.

Северная Осетия–Алания, Ульяновская область, Приморский край, Курганская область, Псковская область, Республика Адыгея, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Алтай, Новосибирская область, Эвенкийский АО, Белгородская область, Архангельская область, Курская область, Костромская область, Белгородская область

Источник: депозитарий «Росбанка».

Проблемы совершенствования законодательного регулирования рынка субфедеральных и муниципальных заимствований

Развитие рынка субфедеральных и муниципальных ценных бумаг связано с двумя проблемами, решение которых определит дальнейшее направление и динамику его развития.

Первая проблема связана с сохраняющимся сравнительно высоким уровнем кредитного риска по обязательствам городов и регионов.

С одной стороны, проблема заключена в объективных факторах. К ним относится неустойчивость доходных поступлений муниципальных образований по отчислениям от регулируемых налогов, которые в настоящее время власти субъектов Федерации могут произвольно перераспределять между муниципалитетами сколь угодно часто и в очень широких пределах.

Одновременно неопределенным является и объем расходных обязательств субъектов Федерации и муниципальных образований. Так, сохраняется практика установления федеральными органами власти «нефинансируемых мандатов». В результате желание территориальных органов власти своевременно оплачивать свои долговые обязательства может войти в противоречие со столь же императивным требованием увеличения социальных выплат, установленных федеральными властями, например – в отношении роста заработной платы работников бюджетной сферы[22].

С другой стороны, существует риск и безответственного, «оппортунистического» поведения заемщика. Из-за отсутствия закона о механизмах принудительного взыскания (реструктуризации) просроченной задолженности субъектов Федерации и муниципальных образований, как показывает история рынка «сельских облигаций», инвестор может неопределенно долго безуспешно пытаться реализовать свое право взыскания долга в судебном порядке, и при положительном судебном решении, и наличии у региона необходимых средств.

Однако даже в условиях реализации в полном объеме реформы межбюджетных отношений, призванной обеспечить сбалансированность и устойчивость расходных и доходных полномочий территориальных органов власти[23], и при формировании работающей нормативно-правовой базы взыскания просроченной задолженности, крайне важным остается вопрос об ***эффективности*** использования привлеченных средств, равно приоритетный как для кредиторов, так и для налогоплательщиков.

Из-за низкой прозрачности и неэффективности системы бюджетных расходов, в том числе – бюджетных инвестиций, риск неэффективного использования заемных

[22] Готовящаяся реформа оплаты труда работников бюджетной сферы, связанная с отменой единой тарифной сетки, предполагает предоставление регионам большей автономии в установлении размера заработной платы.

[23] Программа развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года. Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15.08.2001 г. № 584.

средств слишком велик. В этой связи можно с пониманием относиться к требованиям Бюджетного кодекса, устанавливающим жесткие ограничения на заимствования регионов и муниципалитетов, привязанных к объему их собственных доходов, а также почти запретившим внешние заимствования.

В то же время потребность в привлечении значительных инвестиций в объекты территориальной социально-экономической инфраструктуры (дорожное строительство, модернизация инфраструктуры ЖКХ и др.) в условиях низкого уровня реальных процентных ставок на внутреннем рынке создает потребность в проработке вопроса о возможности изменения приоритетов регулирования рынка.

Основным путем противодействия неэффективному использованию заемных средств является совершенствование системы бюджетного планирования, исполнения и контроля, прежде всего – в области капитальных расходов и госзакупок, а также затрат на ЖКХ, относящихся к одной из крупнейших (12,9%)) и наименее эффективных статей расходов консолидированного бюджета регионов. Значительные резервы связаны с реформированием механизмов финансирования социальной сферы – здравоохранения, образования, системы социальной поддержки.

Содействовать росту задолженности территориальных бюджетов, имеющим «дырявую» расходную часть очевидно не рационально. Только с повышением эффективности бюджетной политики в области расходов, проведением структурных реформ на региональном и муниципальном уровнях, целесообразным будет переход к ощутимому снижению ограничений на объем заимствований территорий.

В этих условиях может быть предложена схема, при которой регионам и муниципалитетам, реализовавшим четко формализованную программу мер в области реформирования бюджетных финансов, будет предоставлено право на осуществление заимствований в объеме, превышающем на определенную величину действующие ограничения, а также право на выпуск внешних займов[24].

2.4.3. Фондовый рынок

В 2002 г. российский фондовый рынок вновь продемонстрировал стабильный рост, несмотря на продолжающиеся внешние негативные тенденции. Незначительные темпы роста экономики США, Японии и ЕС, финансовые и политические кризисы в ряде развивающихся стран, например Аргентине и Венесуэле, не добавляли оптимизма инвесторам. Среди факторов, оказавших поддержку фондовому рынку России, отметим высокие цены на нефтяном рынке, продолжающийся рост российской экономики, своевременное выполнение платежей по внешнему долгу, признание России страной с рыночной экономикой и исключение из черного списка FATF. Дальнейшие шаги по реформированию российского законодательства в соответствии с требованиями рыночной экономики несомненно привлекали инвесторов на российский рынок. Однако нельзя не отметить и ряд негативных факторов. Отсутствие значимых структурных изменений в экономике, таких, как реформа естественных монополий и

[24] В качестве основы для выработки методики определения регионов, удовлетворяющих условиям снижения ограничений на объем заимствований, могут быть предложены формализованные критерии, используемые при отборе регионов, претендующих на получение средств Фонда реформирования региональных финансов. См. Постановление Правительства РФ № 301 «Об утверждении Положения о предоставлении и расходовании субсидий из Фонда реформирования региональных финансов» от 8 мая 2002 г.

ЖКХ, реформа госслужбы, а также реформирование банковского и фондового рынков; зачастую непрозрачные схемы корпоративного и финансового управления, значительный вес «политических факторов» при решении экономических споров явились помехой для нормального функционирования рынка корпоративных бумаг.

В 2002 г. российский фондовый рынок продемонстрировал прекрасные результаты на фоне остальных рынков. Так, по итогам года индекс, расчитываемый Morgan Stanley для российского рынка (MSCI.RU), вырос на 16,2%, в то время как аналогичный индекс для развивающихся рынков (MSCI.EMGLF) снизился на 7,97%, а мировой индекс (MSCI.WRLD) – на 16,94%. В I квартале текущего года индекс РТС сохранил второе место в списке самых быстрорастущих фондовых индикаторов мира, опубликованном инвестиционным банком «Merrill Lynch», пропустив вперед лишь индекс Merval (Аргентина). По итогам года российский фондовый индикатор «потяжелел» более чем на треть (на 38,07%), для сравнения индексы других развивающихся стран: Bovespa (-24,22%), IPSA (-25,11%), IPC (-10,03%), KOSPI (-0,12%), Straits Times (-12,45%); индексы развитых стран: DJIA (-13,14%), NASDAQ (-26,09%), NIKKEI (-16,79%), DAX (-35,64%).

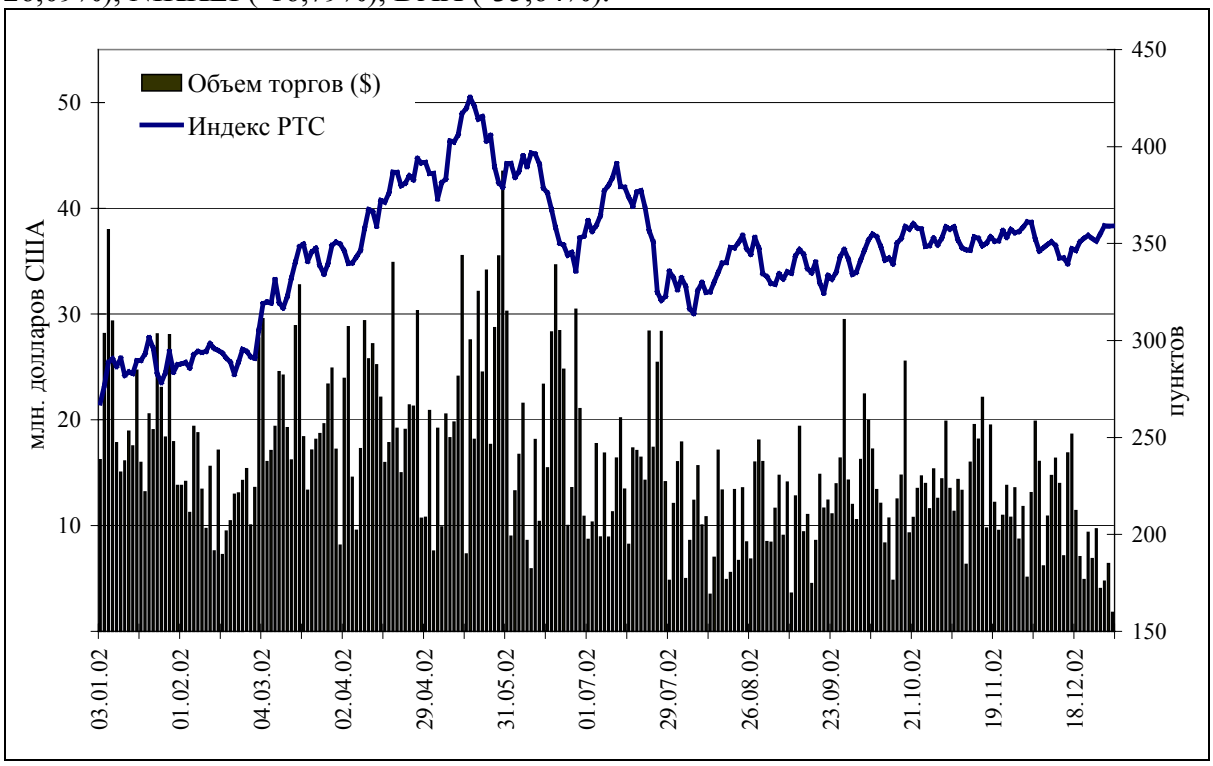


Рис. 30. Динамика российского фондового рынка

За год рост индекса РТС составил 101,1 пункта (38,88%) при объеме торгов около $3,8 млрд. Отметим, что оборот по сравнению с прошлым годом практически не изменился. При описании динамики индекса РТС за год можно выделить несколько периодов. В январе текущего года фондовый индекс вырос на 10,57%, объем торгов – на 51,48%. В феврале фондовый индикатор практически не изменился (1,12%), объем упал на 41,12%. Далее последовал рост до середины мая. 20 мая рынок вышел на новый

исторический максимум – 425,43[25] пункта при месячных объемах торгов около $450 млн. Отметим, что 30 мая 2002 г. оборот составил $43,5 млн – годовой дневной максимум. С середины мая начался спад, продолжавшийся до 26 июня, когда индекс снизился на 89,54 пункта до значения 335,89 пункта. Далее последовал новый цикл «повышение–понижение»: к 10 июля индекс РТС вырос до 391,17, а к 6 августа индекс снизился до уровней марта – 313,99 пункта. В августе активность участников на рынке была традиционно низкой: за август объем торгов составил минимальную величину $239 млн, а 12 августа оборот составил минимальное за год значение $3,49 млн. До конца ноября на рынке наблюдался медленный повышательный тренд, и к 29 ноября значение индекса составило 361,15 пункта. Более сильному росту индекса воспрепятствовал перенос рассмотрения ключевых законов по реформированию электроэнергетики России на следующий год и тревожные слухи относительно способности «Газпрома» обслуживать громадный объем долга. К концу года индекс несколько снизился и на 31 декабря составил 359,07 пункта.

По итогам года почти все российские «голубые фишки», кроме компаний энергетического сектора, показали положительную динамику. Прошлогодние лидеры роста и в этом году продемонстрировали отличные результаты. Самыми доходными оказались акции «Сибнефти» (176,10%), «Сбербанка» (159,71%) и «ЮКОСа» (74,04%). Меньшее изменение курсовой стоимости показали «Татнефть» (46,55%), «Лукойл» (36,80%), «Ростелеком» (35,69%) и ГМК «Норильский никель» (21,97%). Как уже упоминалось, котировки бумаг энергокомпаний в этом году снизились: «Мосэнерго» (-17,07%) и РАО «ЕЭС России» (-20,87%). Среди акций предприятий «второго эшелона» максимальный рост продемонстрировали привилегированные акции «Роснефть–Ставропольнефтегаз» (1587,50%), обыкновенные акции «Роснефть–Ставропольнефтегаз» (863,86%) и привилегированные акции «Тверьэнерго» (548,15%), но активность торгов по этом акциям оказалась очень слабой – с каждой из перечисленных бумаг в 2002 г. было совершено по три сделки. Также следует упомянуть привилегированные акции «Красноярскэнерго» (185,91%), «Славнефти–Мегионнефтегаза» (144,1%) и обыкновенные акции «Оренбургнефти» (104,94%), Челябинского трубопрокатного завода (103,90%) и «Славнефти–Мегионнефтегаза» (103,22%). Прошлогодний лидер – ВАЗ – в этом году вырос лишь на 46,99%.

В общем обороте РТС доля обыкновенных акций РАО ЕЭС по сравнению с 2001 г. несколько снизилась и составила 26,3% (32,86% в 2001 г.), «Лукойла» возросла до 19,31% (16,65%), «Сургутнефтегаза» – до 10,65% (9,02%), стремительно ворвавшийся в прошлом году в пятерку «ЮКОС» сохранил позиции – рост до 10,41% (13,2%), и ОАО «Татнефть» – 5,51% (5,06%). Таким образом, в 2002 г. на бумаги указанных пяти эмитентов пришлось 72,18% (76,91% – в 2001 г.) общего оборота РТС.

В текущем году объем торгов акциями «Газпрома», осуществляемых через терминалы РТС на ФБ «Санкт-Петербург», составил около $1,01 млрд (около 1,22 млрд акций), всего с бумагами газового концерна было заключено 111,9 тыс. сделок. Рост курсовой стоимости бумаг газового концерна составил 46,8%.

Максимальное количество сделок с акциями, обращающимися в РТС, – около 11,4 тыс было зафиксировано с бумагами РАО ЕЭС, на втором месте – «Лукойл» (6,2 тыс.)

[25] Максимальное значение с 6 ноября 1997 г.

По данным РТС на конец декабря пятерка крупнейших по капитализации российских компаний претерпела изменения по сравнению с 2001 г. На первое место вышел ОАО НК «ЮКОС» ($21 038 млн), за ним следуют ОАО «Газпром» ($18 039 млн), ОАО «Лукойл» ($13 099 млн). Прошлогодний лидер ОАО «Сургутнефтегаз» занял лишь четвертое место – ($11 409 млн), и замыкает список ОАО «Сибнефть» ($10 478 млн). Отметим также, что доля нефтяных компаний в общей капитализации РТС составляет около 60%. Тот факт, что все крупнейшие российские компании принадлежат к нефтегазовому сектору, является свидетельством продолжающихся структурных искажений в российской экономике, ее направленности на экспорт сырьевых ресурсов. Для сравнения: из компаний, не принадлежащих к нефтегазовому и энергетическому секторам, наибольшей капитализацией обладает ОАО «Сбербанк» – $3 629 млрд, из «голубых фишек» наименьшую совокупную стоимость акций имеет ОАО «Ростелеком» – $870 млн, общая доля капитализации «голубых фишек» в общей капитализации РТС составляет около 78%.

Для объяснения приведенной выше динамики котировок бумаг российских эмитентов рассмотрим подробнее следующие группы факторов:

- внутриполитическая ситуация;
- взаимоотношения с международными финансовыми организациями;
- ситуация на международных финансовых рынках;
- рынок срочных контрактов FORTS;
- новости корпораций;
- динамика цен на нефть на мировых рынках.

На первых пяти группах факторов мы остановимся в этом разделе. Последний из них (не по значимости) – динамика цен на нефть на мировых рынках – подробно рассмотрен в разделе «Макроструктура производства» настоящего обзора.

Внутриполитическая ситуация

Следует отметить положительную роль, которую сыграли в успешном развитии российской экономики в целом и фондовых рынков в частности укрепление политической стабильности в стране, неизменный экономический курс правительства, принятие законодательными властями ряда ключевых законодательных актов. Эти слагаемые привели к повышению привлекательности российской экономики для вложений со стороны как отечественных, так и зарубежных инвесторов. 13 сентября Государственная Дума РФ приняла в третьем чтении поправки в ФЗ «О рынке ценных бумаг». Новая редакция Закона призвана сделать фондовый рынок России более прозрачным. Отметим введение понятия «манипулирование ценами», что дает возможность защитить рынок от таких операций. Также Закон ужесточает требования, предъявляемые к содержанию проспекта эмиссии и ежеквартальному отчету эмитента.

Взаимоотношения с международными финансовыми организациями

Обслуживание внешнего долга осуществлялось правительством согласно графику платежей и в полном объеме. Всего в 2002 г. странам-кредиторам, банкам, фирмам и международным организациям, а также в качестве процентов по еврооблигациям было выплачено $12,5 млрд, в том числе $6,2 млрд основного долга и $6,3 млрд в качестве процентных выплат. Объем выплат по внешнему долгу в 2003 г. составит 17,3 млрд долл.

Председатель Правительства РФ Михаил Касьянов подписал 15 ноября 2002 г. Постановление «О внесении изменений в Финансовые условия обмена коммерческой задолженности бывшего СССР, утвержденные Постановлением Правительства РФ № 931 от 29 декабря 2001 г. «Об урегулировании коммерческой задолженности бывшего СССР перед иностранными коммерческими кредиторами»».

В прошедшем году Россия исключена из «черного списка» стран, которые недостаточно сотрудничают в противодействии отмыванию «грязных» денег. Россия попала в «черный список» в июне 2000 г. из-за отсутствия законодательства о противодействии легализации преступных доходов. С этого времени РФ присоединилась к международной конвенции и приняла собственный закон о борьбе с легализацией преступных доходов, создала уполномоченный орган для этой цели – Комитет по финансовому мониторингу, выстроила систему борьбы с отмыванием «грязных» денег и была принята в сообщество международных финансовых разведок группу «Эгмонт».

Повышение суверенных кредитных рейтингов Российской Федерации отражает положительные изменения в экономике РФ, а также растущую уверенность рейтинговых агентств в способности России обеспечить платежи по обслуживанию и погашению государственного внешнего долга в 2003 г. даже в случае резкого падения мировых цен на энергоносители.

2 мая 2002 г. международное рейтинговое агентство FITCH IBCA повысило долгосрочный рейтинг Российской Федерации по заимствованиям в иностранной и национальной валюте до уровня BB-. При этом прогноз долгосрочных рейтингов повышен со стабильного до позитивного. Краткосрочный рейтинг Российской Федерации подтвержден на уровне B.

В декабре международные рейтинговые агентства повысили суверенные рейтинги Российской Федерации. 5 декабря Standard&Poor's объявило о повышении долгосрочных суверенных рейтингов России с BB- до BB+ по обязательствам в национальной валюте, и с BB- до BB по обязательствам в иностранной валюте по международной шкале. Таким образом, оценки российской экономики вплотную приблизились к инвестиционным, которые по шкале S&P начинаются с категории BBB. По национальной шкале рейтинг России подтвержден на уровне ruAA+. Аналитики агентства отмечают, что взвешенное проведение налоговой политики и совершенствование системы управления долгом исключают возврат к значительному бюджетному дефициту даже при снижении цен на нефть. Новое руководство Банка России способствовало прогрессу в проведении банковской реформы. Однако в 2003 г. Standard&Poor's не планирует дальнейшее повышение рейтингов РФ в связи с грядущими в конце следующего года парламентскими выборами и связанным с этим замедлением структурных экономических реформ.

17 декабря Moody's Investors Service также повысило рейтинг российских обязательств в иностранной валюте в Ba3 до Ba2. Пересмотр рейтингов базировался на оценке финансовых и макроэкономических показателей России, а также данных о проведении структурных реформ, в частности естественных монополий.

Ситуация на международных финансовых рынках

В отличие от российского рынка ситуация на крупнейших мировых площадках складывалась не столь успешно. После терактов 11 сентября США захлестнула волна корпоративных скандалов, связанных с фальсификацией финансовой отчетности ведущих американских компаний, которая негативно сказалась на доверии инвесторов.

К началу июля американские индексы Dow Jones и Nasdaq достигли отметок ниже 8000 и 1300 соответственно. В конце июня под давлением негативных новостей с мировых рынков котировки российских акций, все это время демонстрировавшие завидную устойчивость, также испытали резкое падение. Некоторые европейские индексы снизились до отметок 1997 г. Чтобы стабилизировать ситуацию на рынке, обе палаты Конгресса США в конце июля утвердили новый закон, направленный на борьбу с корпоративным мошенничеством. Эта информация, а также положительные балансовые отчеты ряда крупных компаний, например, «3M», «McDonald's», «DuPont», были исключительно позитивно восприняты инвесторами. На закрытии фондовых торгов в США 24 июля был зафиксирован резкий рост ведущих индексов: Dow Jones повысился на 6,4%, Nasdaq – на 5%, а Standard&Poor's 500 – на 5,7%.

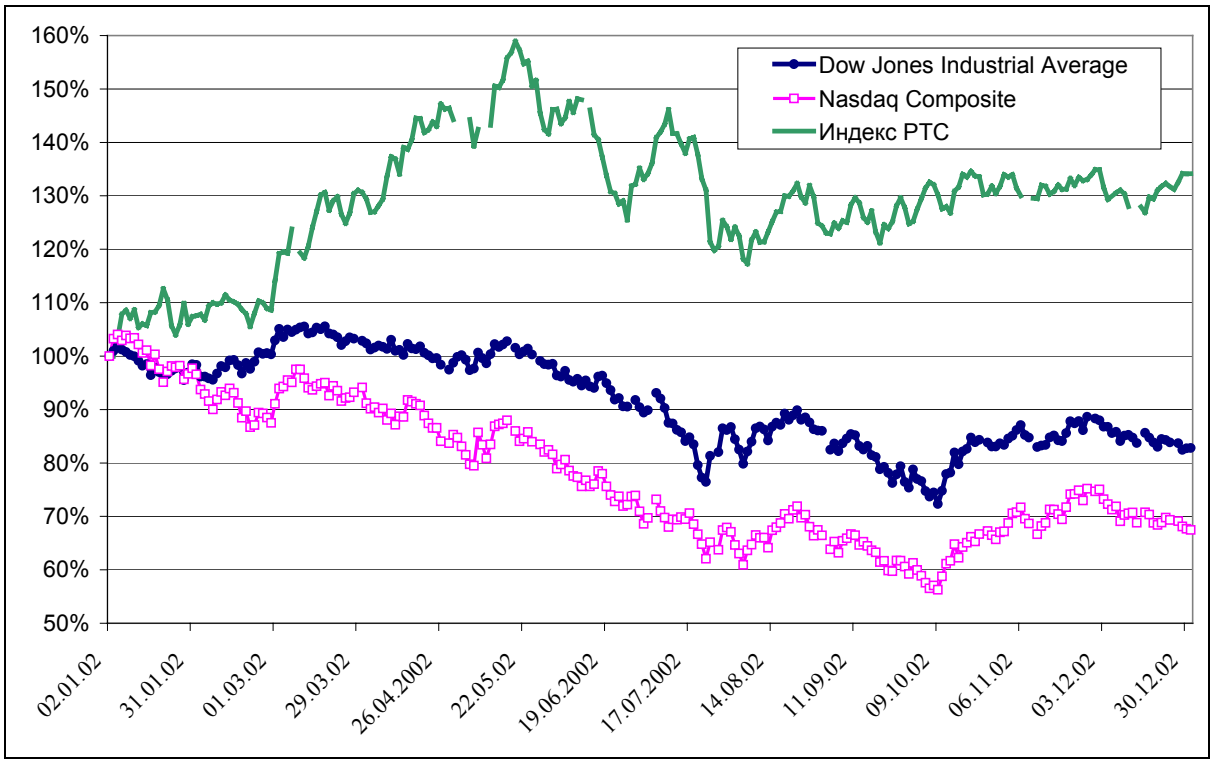


Рис. 31

Однако оптимизма игроков надолго не хватило, и спад на крупнейших мировых торговых площадках продолжился до первой половины октября. По итогам III квартала

индекс DJ продемонстрировал самые слабые показатели с 1987 г. (–17%), индекс Nasdaq потерял около 20%. По итогам торговой сессии 9 октября биржевой индекс Dow Jones снизился до значений ноября 1997 г. (7286,27), а Nasdaq – октября 1996 г. (1114,11). Такую динамику обусловили негативные корпоративные новости, а также неопределенность в отношении военных действий против Ирака. Однако к концу месяца американские фондовые индексы частично отыграли падение. К 23 октября фондовые индексы Dow Jones и NASDAQ выросли до значений 8494,27 (+16,6% от минимума) и 1320,23 (+18,5%) соответственно. В целом за месяц индекс DJ вырос на 11,89%, а NASDAQ – на 12,64%. Повышение котировок активов было вызвано, прежде всего, позитивными финансовыми отчетами крупнейших корпораций. Так, результаты деятельности «Yahoo!», страховой компании «Aetna», а также «IBM», «Microsoft» и «Citigroup» превзошли прогнозы экспертов, а крупнейшая по капитализации компания мира «General Electric» завершила квартал с результатом, который совпал с ожиданиями экспертов. Результаты деятельности крупнейших компаний оказались выше прогнозировавшихся, что дает основания полагать, что период спада корпоративных прибылей подходит к завершению.

Несмотря на тревожную ситуацию в американской экономике, ФРС США почти весь год держала ставку процента на уровне 1,75%, и только лишь 6 ноября комитет по операциям на открытом рынке ФРС США объявил о снижении учетной ставки сразу на 50 базисных пунктов (прогноз – 25); таким образом, ставка достигла минимального за последние 40 лет уровня – 1,25%. С одной стороны, руководство ФРС признало, что предыдущие меры по выводу экономики из состояния спада были недостаточно эффективными, однако, с другой – продемонстрировало решимость добиваться выхода экономики из кризиса любыми доступными методами. Американский фондовый рынок отреагировал на эту новость ростом фондовых индексов, так как снижение ставки приведет к увеличению объемов потребления и инвестиций. Кроме того, на рост американских индексов повлияли хорошие отчеты таких корпораций как «HP» и «General Electric». По состоянию на 22 ноября индекс DJIA вырос по сравнению с историческим минимумом 09 октября более чем на 20%, а NASDAQ – более чем на 31%. Однако к концу года фондовые индикаторы рынка США DJIA и NASDAQ вновь понизились и на 31 декабря достигли величины 8341,63 и 1335,51 пункта соответственно

В декабре 2002 г. Европейский центральный банк впервые с ноября 2001 г снизил учетную ставку на 0,5%, до величины 2,75%. ФРС США оставила ключевую процентную ставку на минимальном за 41 год уровне – 1,25%. В своем заявлении FOMC отметил, что риск повышения инфляции и риск дальнейшего ослабления экономики имеют равный вес. Банк Англии также принял решение оставить процентную ставку без изменений – на уровне 4%.

В Азии обстановка на фондовых рынках также не внушала оптимизма. Рост числа проблемных кредитов в Японии создает реальную угрозу банкротства многих крупных кредитных организаций. Индекс токийской биржи NIKKEY-225 упал до минимальных за последние 19 лет значений индекса.

Рынок срочных контрактов FORTS

19 сентября 2002 г. исполнился ровно год с момента запуска торгов на рынке срочных контрактов FORTS. За указанный период оборот этого сегмента фондового

рынка превысил 70 млрд руб.; участники торгов заключили около 420 тыс. сделок; ежемесячный прирост объемов торгов составил около 30%.

В целом по итогам 2002 г. участники срочного рынка заключили 546 тыс. сделок на сумму 94,9 млрд рублей (22 млн контрактов). Среднедневной объем торгов повысился по отношению к 2001 г. в 3,45 раза в рублях до 378 млн рублей и в 3,1 раза в контрактах, что соответствует 87,5 тыс. контрактов в день. Активность участников выросла почти в три раза и составила 2168 сделок в день против 746 сделок в 2001 г. Суммарный объем открытых позиций по стандартным контрактам на конец периода, 31 декабря, достиг 1,191 млрд рублей, 292 тыс. контрактов, и вырос в 2,3 раза в рублях и в 3,5 раза в контрактах (на 29 декабря 2001 г. – 514 млн рублей, 83 тыс. контрактов).

К концу 2002 г. рынок FORTS вышел на новые рубежи. 26 ноября объем торгов составил 795,47 млн руб. (188,5 тыс. контрактов, 3785 сделок), что является максимальным значением за всю историю существования рынка.

16 сентября 2002 г. состоялось исполнение сентябрьских фьючерсных контрактов общим объемом около 194 млн руб. Максимальный объем исполнения за историю площадки FORTS пришелся на фьючерс на курс акций ОАО «Лукойл» – 74,98 млн руб.

15 декабря 2002 г. состоялось исполнение декабрьских фьючерсных контрактов в объеме 209 млн рублей. Максимальное количество контрактов, предъявленных к исполнению, 20 896 на сумму более 88 млн руб., пришлось на фьючерсный контракт на курс акции РАО «ЕЭС России» (EESI – 12,02).

Новости корпораций

В 2002 г. крупнейшие международные рейтинговые агентства отметили положительные изменения в функционировании российских компаний присвоением новых и повышением старых рейтингов. Так, агентство Standard&Poor's повысило рейтинг корпоративного управления оператора связи ОАО «Северо-Западный Телеком» с 5,0 до величины 5,6. Однако в практике корпоративного управления компанией отмечаются негативные особенности, связанные с повышенной концентрацией влияния одного мажоритарного акционера, с его доминирующей ролью в процессе принятия решений, а также с недостаточно развитым механизмом независимого контроля.

Также агентство Standard&Poor's присвоило рейтинг корпоративного управления другому оператору связи ОАО «Уралсвязьинформ» на уровне 6,0.

Самый высокий среди отечественных компаний рейтинг имеет ОАО «Мобильные ТелеСистемы» – 7,4. В своем отчете агентство указывает на то, что по сравнению с большинством российских компаний «МТС» имеет высокие стандарты корпоративного управления, которые соответствуют практике, принятой ведущими международными компаниями. Такая политика является следствием соблюдения требований Комиссии по ценным бумагам и биржам США к компаниям, чьи акции обращаются на Нью-Йоркской фондовой бирже.

Международное рейтинговое агентство Standard&Poor's изменило прогноз рейтинга нефтяной компании «Татнефть» на позитивный со стабильного и подтвердило долгосрочный рейтинг компании на уровне «B-». Рейтинг компании отражает значительный объем экспорта, разумную финансовую политику, существенный размер активов, а также недостаточную диверсификацию деятельности и недостаток перерабатывающих мощностей, большой срок разработки основных месторождений, высокий

уровень краткосрочной задолженности, а также влияние на компанию правительства Татарии. Также агентство Standard&Poor's отметило успехи шестой по величине нефтяной компании России ОАО «Сибнефть» и объявило о присвоении долгосрочного кредитного рейтинга заемщика B+, прогноз: «Развивающийся». Вместе с этим Standard&Poor's присвоило «Сибнефти» кредитный рейтинг по национальной шкале на уровне ruAA.

Также агентство Standard&Poor's повысило долгосрочные кредитные рейтинги нефтяной компании «Лукойл» до BB- с B+. Повышение рейтинга связано с лидирующей позицией компании по объемам запасов, добычи и экспорта среди других российских нефтяных компаний. Среди сдерживающих факторов можно отметить высокий уровень средних издержек и значительный размер долга.

Международное рейтинговое агентство Standard&Poor's повысило прогноз рейтингов шести российским банкам, что отражает улучшение экономической ситуации в России.

Многие компании опубликовали результаты своей деятельности, среди которых отметим следующие.

В ноябре РАО ЕЭС обнародовало финансовые результаты в текущем году. Так, чистая прибыль энергохолдинга за 9 месяцев повысилась до 39,98 млрд руб., а чистая прибыль по международным стандартам за первое полугодие выросла до 17,8 млрд руб. Согласно заявлению заместителя председателя правления компании В. Синюгина, сделанному им во время встречи с инвесторами в Бостоне, корпорация также намерена увеличить выплату дивидендов примерно в два раза.

Добыча нефти «Сургутнефтегазом» за 8 месяцев 2002 г. составила 32,15 млн тонн нефти, что на 11,7% превышает аналогичный показатель прошлого года. Объемы производства газа достигли 8,7 млрд кубометров. Объемы бурения возросли почти до 2 млн метров, что на 13% больше объемов бурения за тот же период 2001 г., в том числе объемы разведочного бурения увеличились на 9% и составили 191 тыс. метров. Введено в эксплуатацию 613 новых скважин. ОАО «Сургутнефтегаз» получило лицензию на разработку и добычу Северо-Лабатъюганского участка недр. Согласно действующему законодательству, компания получила лицензию без конкурса после проведения геологоразведочных работ на условиях риска.

Сбербанк представил основные показатели финансовой отчетности банка по российским стандартам за III квартал 2002 г. Рост чистой прибыли по сравнению с прошлым годом составил 95% до величины 28,7 млрд руб. Кроме того, по сообщениям официальных лиц прибыль за 2002 г. может достичь 30 млрд руб., что превышает сделанный раннее прогноз в 27,2 млрд руб., а дивиденды могут вырасти в два раза.

Выручка компании «Сибнефть» по стандартам US GAAP с января по июнь 2002 г. возросла на 19% и составила $ 1,984 млрд ($1,663 млрд за аналогичный период прошлого года). Доход до уплаты налога на прибыль, процентов и амортизации составил $786,1 млн ($870,5 млн за аналогичный период 2001 г.). Чистая прибыль уменьшилась до $457,5 млн с $615,8 млн, полученных в первой половине прошлого года.

В 2002 г. отечественные компании проводили политику, направленную на приобретение новых, в том числе и зарубежных, активов и установление долгосрочных партнерских связей.

ГМК «Норильский никель» приобрело 100% акций крупнейшего российского золотодобывающего предприятия «Полюс». В 2002 г. компания должна добыть 25 тонн

золота, что позволит ей получить выручку в размере примерно $250 млн и прибыль около $75 млн. ГМК заплатила $226 млн денежными средствами за 100% акций «Полюса». Кроме покупки отечественных активов, «Норильский никель» активно действует за рубежом. Так, контрольный пакет единственного в США производителя металлов платиновой группы Stillwater Mining Company ГМК приобретает за $341 млн, из которых $100 млн будет внесено денежными средствами, а оставшийся $241 млн – 876 000 унциями палладия.

Торговая компания «Norimet Ltd.», которая является стопроцентной дочерней компанией ГМК «Норильский никель», заключила долгосрочный контракт с американской корпорацией «General Motors» на поставки металлов платиновой группы. С начала 2002 г. «Норильский никель» не поставлял платиноиды на мировой рынок, и заключение договора с одной из ведущих американских компаний позволяет надеяться на улучшение результатов деятельности металлургического холдинга в целом.

Российские компании продолжают выходить на международные рынки и принимают активные меры для улучшения своего имиджа среди зарубежных инвесторов.

После ужесточения SEC требований к достоверности финансовой отчетности компаний, чьи акции торгуются в Америке, 4 сентября «Ростелеком» объявил о пересмотре своей финансовой отчетности за 2001 г. в связи с ситуацией, сложившейся вокруг их бывшего аудитора «Arthur Andersen». В результате повторного аудита, осуществленного компанией «Ernst&Young», ряд финансовых показателей деятельности телекоммуникационной компании был снижен. Однако, скорее всего, компания выиграла от этого шага, так как продемонстрировала деловому сообществу ответственный подход к финансовой информации эмитента.

Управление Великобритании по листингу включило ценные бумаги компании «Лукойл» в официальный список, таким образом, компания получила полный вторичный листинг на Лондонской фондовой бирже. В список были включены все обыкновенные акции компании и американские депозитарные расписки 1-го уровня (ADR-1). Акции будут обращаться на Лондонской фондовой бирже в форме ADR. Цена, по которой 6 августа начали торговаться расписки, составила 55 долл. Как первая российская компания, получившая полный вторичный листинг, «Лукойлу» придется выполнять более жесткие требования, чем те, которые в настоящий момент применяются к нему как к эмитенту ценных бумаг. Новые требования предполагают более полное раскрытие информации о деятельности группы «Лукойл» и предоставление на регулярной основе такой отчетности держателям его ценных бумаг.

В начале февраля на NYSE состоялось размещение американских депозитарных акций (ADS) ведущего в России производителя молочной продукции и соков «Вим-Билль-Данн». Всего компания разместила 10,62 млн ADS по цене $19,50 за штуку, на общую сумму $207,1 млн, причем спрос в пять раз превышал предложение. Таким образом, рыночная капитализация компании была оценена американскими инвесторами в размере $828,4 млн. Это первый крупный листинг российской компании, работающей на рынке основных потребительских товаров. До недавнего времени на NYSE торговались ADS всего четырех российских компаний, три из которых представляли телекоммуникационный сектор, – «Вымпелкома», «Ростелекома», «МТС» и «Татнефти». Несомненно, что успешное размещение ADS компании «Вим-Билль-Данн» положительно сказалось на динамике российского рынка и позволяет надеяться на приток инвестиций в другие акции на отечественных эмитентов.

Президент ОАО «Лукойл» Вагит Алекперов, президент ОАО «Сибнефть» Евгений Швидлер, исполнительный директор ОАО «ТНК» Герман Хан и председатель правления ОАО НК «ЮКОС» Михаил Ходорковский подписали «Меморандум о взаимопонимании по вопросу создания нефтепроводной системы для транспортировки нефти через морской нефтеналивной терминал в районе Мурманска». Строительство Мурманской трубопроводной системы – первый в отечественной истории совместный проект в области транспортировки углеводородного сырья, осуществляемый крупнейшими национальными нефтяными компаниями. Стороны договорились о разработке в возможно короткий срок согласованного варианта Декларации о намерении по проекту. После этого будет принято решение о дальнейшем проектировании, осуществлен выбор оптимального маршрута трубопровода, согласованы основные требования к объектам нефтепроводной системы и подготовлен детальный график реализации проекта.

Одним из ключевых событий декабря стал аукцион по продаже пакета акций НГК «Славнефть», принадлежащего Правительству РФ. До начала аукциона представители Счетной палаты РФ оценивали предполагаемую продажную цену 74,95% пакета акций «Славнефти» в $3–3,2 млрд. Однако на торгах, состоявшихся 18 декабря, нефтяная компания была продана ТНК и «Сибнефти» за гораздо меньшую сумму – $1,86 млрд. По заявлению Министра финансов РФ А. Кудрина, приватизация госпакетов акций «Лукойла» и «Славнефти» позволила сформировать финансовый резерв в необходимом объеме.

Однако данное приобретение ухудшило финансовое положение обеих компаний, что отразилось в снижении их рейтингов крупнейшими агентствами. Так, Standard&Poor's пересмотрело прогноз изменения рейтинга «Сибнефти» с «развивающегося» на «негативный» и исключило ТНК из списка CreditWatch, куда компания была помещена 6 декабря 2002 г. с позитивным прогнозом. Рейтинг «Сибнефти» по национальной шкале был понижен с ruAA на ruA+.

Приложение 2

Обзор изменений законодательства, регулирующего вопросы налогообложения в Российской Федерации

Изменения в законодательстве, принятые в конце 2001 г., вступившие в силу в 2002 г.

Федеральные законы

Федеральным законом от 28 декабря 2001 года №179-ФЗ внесены изменения и дополнения в ст. 149 и 164 НК РФ, касающиеся введения в отношении лекарственных средств (включая лекарственные субстанции, в том числе внутриаптечного изготовления), изделий медицинского назначения, а также периодических печатных изданий (за исключением периодических печатных изданий рекламного или эротического характера) НДС по ставке 10%.

Федеральным законом от 29 декабря 2001 года №187-ФЗ внесены изменения и дополнения в часть вторую НК РФ, другие законодательные акты по налогам и сборам. НК РФ дополнен разделом VIII.1 «Специальные налоговые режимы. Система налого-

обложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог)».

Единый сельскохозяйственный налог (ЕСН) вводится в действие законом субъекта Российской Федерации об этом налоге. Перевод организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей на уплату ЕСН производится независимо от численности работников.

Объект обложения – площадь сельхозугодий в собственности, во владении и (или) в пользовании. Налоговой базой признается сопоставимая по кадастровой стоимости площадь сельскохозяйственных угодий. Методика ее определения устанавливается и утверждается Правительством Российской Федерации.

Перевод осуществляется при условии, что доля выручки от реализации сельхозпродукции, произведенной на сельхозугодиях, за предшествующий календарный год в общей выручке составила не менее 70% и означает замену этим налогом совокупности налогов и сборов, подлежащих уплате в соответствии со статьями 13, 14 и 15 Кодекса, за исключением следующих налогов и сборов:

1) налога на добавленную стоимость;

2) акцизов;

3) платы за загрязнение окружающей природной среды;

4) налога на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте;

5) государственной пошлины;

6) таможенной пошлины;

7) налога на имущество физических лиц (в части жилых строений, помещений и сооружений, находящихся в собственности индивидуальных предпринимателей);

8) налога с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения;

9) лицензионных сборов;

10) страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (уплачиваются в соответствии с законодательством Российской Федерации о пенсионном обеспечении).

Не признаются сельскохозяйственными товаропроизводителями сельскохозяйственные организации индустриального типа (птицефабрики, тепличные комбинаты, зверосовхозы, животноводческие комплексы и другие), определяемые по перечню, утверждаемому законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, в соответствии с порядком, устанавливаемым Правительством Российской Федерации.

Налоговый период данного налога – квартал. Налоговая ставка устанавливается в рублях и копейках с одного гектара сельскохозяйственных угодий. Определено также, что замена нескольких налогов одним не является установлением нового налога, а является спецрежимом.

Федеральным законом от 29 декабря 2001 года №190-ФЗ внесены изменения и дополнения в Закон РФ «О таможенном тарифе» и часть вторую НК РФ.

Определен порядок установления ставок вывозных таможенных пошлин на сырую нефть. В соответствии с ним, в частности, Правительство Российской Федерации осуществляет мониторинг цен на нефть сырую марки «Urals» на мировых рынках нефтяного сырья (средиземноморском и роттердамском) в целях определения средней цены за период мониторинга (2 месяца).

Ставки вывозных таможенных пошлин устанавливаются Правительством РФ на срок в два календарных месяца и не должны превышать размера предельной ставки пошлины, рассчитываемого следующим образом:

- при сложившейся за период мониторинга средней цене нефти сырой марки «Urals» до 109,5 доллара США за 1 тонну (включительно) – 0%;
- при цене 109,5 – 182,5 доллара США за 1 тонну – 35% от разницы;
- при цене свыше 182,5 доллара США за 1 тонну – в размере, не превышающем суммы 25,53 доллара США и 40% от суммы превышения 182,5 доллара США.

Федеральным законом от 30 декабря 2001 года №195-ФЗ принят Кодекс РФ об административных правонарушениях (КАП РФ).

Этот кодекс регулирует вопросы, связанные с наложением административных штрафов за неуплату налогов (сборов). Согласно главе 3 административный штраф является денежным взысканием и может выражаться в величине, кратной сумме неуплаченных налогов, сборов. Размер административного штрафа, исчисляемого исходя из суммы неуплаченных налогов, сборов, не может превышать трехкратный размер стоимости соответствующего предмета, суммы неуплаченных налогов, сборов.

Главой 15 установлены размеры штрафов на должностных лиц за нарушения финансового законодательства (налогового, банковского законодательства, законодательства о бухгалтерском учете и отчетности, законодательства о рынке ценных бумаг). Установлены конкретные размеры штрафов за нарушения налогового законодательства, в том числе за непостановку на налоговый учет, нарушение срока постановки на налоговый учет; нарушение установленного срока представления в налоговый орган или орган государственного внебюджетного фонда информации об открытии или о закрытии счета в банке или иной кредитной организации и др. Этой же главой установлены административные штрафы за неисполнение должностными лицами банков обязанностей, связанных с ведением счета налогоплательщика и пр. Главой 16 установлены штрафы за административные правонарушения таможенных правил. Главами 23 и 28 определен порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях налоговыми органами, федеральными органами налоговой полиции, таможенными органами.

Федеральным законом от 31 декабря 2001 года №198-ФЗ внесены изменения и дополнения в НК РФ, некоторые законодательные акты РФ о налогах и сборах. Этим законом уточнена редакция ряда ключевых положений главы 24 НК РФ «Единый социальный налог», в частности, касающихся определения понятий налогоплательщика, объекта налогообложения (увязан с главами «Налог на прибыль», «Подоходный налог с физических лиц», порядком определения налогооблагаемой базы при упрощенной системе и пр.), налоговой базы.

Для индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения, налоговая база определена как произведение валовой выручки и коэффициента 0,1.

Уточнены правила применения регрессивной шкалы. В случае, если на момент уплаты авансовых платежей накопленная с начала года величина налоговой базы в среднем на одно физическое лицо, деленная на количество месяцев, истекших в текущем налоговом периоде, составляет сумму менее 2500 рублей, налог уплачивается по максимальной ставке, независимо от фактической величины налоговой базы на каждое

физическое лицо. Такие налогоплательщики не вправе до конца налогового периода использовать регрессивную шкалу ставки налога.

При расчете величины налоговой базы в среднем на одного работника у налогоплательщиков с численностью работников свыше 30 человек не учитываются выплаты в пользу 10% работников, имеющих наибольшие по размеру доходы, а у налогоплательщиков с численностью работников до 30 человек (включительно) – выплаты в пользу 30% работников, имеющих наибольшие по размеру доходы.

При расчете налоговой базы в среднем на одного работника учитывается средняя численность работников.

Для исчисления суммы налога (авансового платежа по налогу) применяемые ставки налога, подлежащего уплате в федеральный бюджет, уменьшаются на ставки тарифа страхового взноса по обязательному пенсионному страхованию, подлежащего уплате в Пенсионный фонд Российской Федерации.

От уплаты налога освобождаются Минобороны РФ, МВД РФ и ряд других силовых ведомств.

Постановления Правительства

Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2001 г. №915 установлены ставки авансового платежа, уплачиваемого при покупке региональных специальных марок по подакцизным товарам:

- на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта до 25% включительно – 0,3 рубля за 1 марку;
- на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 25% – 0,8 рубля за 1 марку.

Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2001 г. №920 утвержден перечень товаров, производимых и (или) реализуемых общественными организациями инвалидов, учреждениями, единственными собственниками имущества которых являются общественные организации инвалидов, и организациями, использующими труд инвалидов (в которых инвалиды составляют не менее 50% общего числа работников и доля их заработной платы в расходах на оплату труда – не менее 25%), в расходы на производство и реализацию которых при исчислении базы обложения налогом на прибыль не могут быть включены средства, израсходованные на обеспечение социальной защиты инвалидов и (или) деятельности общественных организаций инвалидов. В том числе:

- шины для автомобилей;
- охотничьи ружья;
- яхты, катера (кроме специального назначения);
- продукция черной и цветной металлургии (кроме вторичного сырья черных и цветных металлов и метизов);
- драгоценные камни и драгоценные металлы;
- меховые изделия (кроме изделий детского ассортимента);
- высококачественные изделия из хрусталя и фарфора;
- икра осетровых и лососевых рыб;
- готовая деликатесная продукция из ценных видов рыб и морепродуктов;
- ценные бумаги.

Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2001 г. №926 утверждены минимальные и максимальные ставки регулярных платежей за пользование недрами.

Конкретный размер регулярного платежа за пользование недрами по каждому участку, расположенному на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации или за пределами Российской Федерации на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, а также арендуемых у иностранных государств или используемых на основании международного договора, определяется Министерством природных ресурсов Российской Федерации в пределах минимальных и максимальных ставок. Ставки установлены в рублях за 1 кв. м. Определены предельные ставки регулярных платежей за пользование недрами: а) в целях поиска и оценки месторождений полезных ископаемых; б) в целях разведки полезных ископаемых.

Акты министерств и ведомств в развитие Налогового кодекса РФ

Письмом ГТК от 24 декабря 2001 г. №01-06/50748 разъясняется, что в соответствии со статьей 151 НК РФ при ввозе товаров на таможенную территорию РФ налогообложение производится в зависимости от избранного таможенного режима. При этом, при помещении товаров под таможенный режим временного ввоза применяется частичное освобождение от уплаты налога, а при помещении товаров под таможенный режим выпуска для свободного обращения налог уплачивается в полном объеме. Согласно ст. 78 и 79 Налогового кодекса излишне взысканные или уплаченные суммы налога, сбора могут быть приняты к зачету. Действие названных статей не распространяется на периодические таможенные платежи, уплата которых предусмотрена статьей 72 Таможенного кодекса РФ. Указанные суммы уплачиваются в рамках действия таможенного режима временного ввоза за время нахождения товаров под данным таможенным режимом и не являются излишне уплаченными или взысканными. Таким образом, зачет сумм периодических таможенных платежей, уплаченных за время нахождения товаров под таможенным режимом временного ввоза, при смене указанного режима на таможенный режим выпуска для свободного обращения не предусмотрен ни Налоговым, ни Таможенным кодексами.

Письмом ГТК РФ от 26 декабря 2001 г. №01-06/51165 разъясняется порядок взимания с 1 января 2002 г. НДС при ввозе на таможенную территорию Российской Федерации отдельных категорий товаров. С 1 января 2002 г. не применяются при ввозе на таможенную территорию Российской Федерации льготы в отношении:

- лекарственных средств, изделий медицинского назначения, медицинской техники, а также сырья и комплектующих изделий для их производства;
- сырья, материалов и оборудования, закупаемых предприятиями народных художественных промыслов для производства изделий народных художественных промыслов (подпункт 12 пункта 13 Инструкции);
- технологического оборудования (комплектующих и запасных частей), аналоги которого не производятся в Российской Федерации;
- продукции средств массовой информации, книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой.

Вместе с тем Федеральным законом от 28.12.2001 г. №179-ФЗ ввоз на таможенную территорию Российской Федерации лекарственных средств, включая лекарствен-

ные субстанции, а также изделий медицинского назначения и периодических печатных изданий (за исключением периодических печатных изданий рекламного или эротического характера) с 01.01.2002 г. подлежит обложению НДС по ставке 10%.

Изменения налогового законодательства, принятые в 2002 г.

Федеральные законы

Федеральным законом от 9 июля 2002 года №83-ФЗ «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей» вне НК РФ установлен порядок реструктуризации налоговой задолженности организаций отдельной отрасли экономики.

Решение о реструктуризации принимает территориальная комиссия с участием кредиторов должника, которая производит расчет показателей финансового состояния должника в соответствии с установленной методикой расчета. В зависимости от показателей финансового состояния должника и в соответствии с базовыми условиями реструктуризации долгов территориальная комиссия определяет соответствующий вариант.

Реструктуризация долгов предусматривает полное списание сумм пеней и штрафов, предоставление отсрочек и рассрочек (на срок не свыше 5 лет) на сумму основного долга и начисленных процентов, а также списание сумм основного долга и начисленных процентов. Размер платы за отсроченную и (или) рассроченную задолженность по платежам в федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов составляет 0,5% годовых.

В связи с принятием этого закона внесены соответствующие записи в статью 8 Федерального закона от 31 июля 1998 г. №147-ФЗ «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации», согласно которым положения части первой Кодекса не применяются к отношениям, регулируемым Федеральным законом «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей».

Федеральным законом от 24 июля 2002 года №104-ФЗ внесены изменения и дополнения в часть вторую НК РФ, другие акты законодательства РФ, а также признаны утратившими силу отдельные акты законодательства РФ о налогах и сборах. В частности, НК РФ дополнен главами 26.2 (упрощенная система налогообложения) и 26.3 (единый налог на вмененный доход)[26].

Федеральным законом от 24 июля 2002 г. №106-ФЗ внесены дополнения в ст. 7 Закона РФ «О налоге на имущество предприятий». Этими дополнениями установлено, что налог на имущество предприятий, входящих в состав Единой системы газоснабжения РФ, перечисляется в бюджеты субъектов Российской Федерации пропорционально стоимости этого имущества, находящегося на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, и распределяется равными долями в бюджет субъекта РФ и местные бюджеты по месту нахождения имущества. В Москве и Санкт-Петербурге налог перечисляется в бюджеты субъектов РФ без дальнейшего распределения.

Федеральным законом от 24 июля 2002 г. №110-ФЗ внесены изменения и дополнения в часть вторую НК РФ и другие акты законодательства РФ. В частности, урегу-

[26] Более подробно о применении упрощенной системы налогообложения и единого налога на вмененный доход см. в разделе, посвященном налогообложению малого предпринимательства.

лирован порядок уплаты НДС и акцизов по реализации руды, лома и аффинажу драгметаллов, операциям с драгоценными металлами и камнями.

В соответствии с внесенными поправками регистрации подлежат лица, совершающие операции с нефтепродуктами, и им выдаются соответствующие свидетельства, в том числе на производство; оптовую реализацию; оптово-розничную реализацию; розничную реализацию. Установлено, что порядок выдачи свидетельства определяется МНС России. В соответствии с новым порядком уплаты акцизов на нефтепродукты, обложению подлежит получение, а также оприходование нефтепродуктов. Причем, суммы начисленного акциза могут быть зачтены в счет обязательств по данному налогу, возникающему у продавцов, в случае, если и продавцами и покупателями выступают лицензированные лица. Зачету не подлежат обязательства, возникающие при приобретении нефтепродуктов у розничных продавцов.

В связи с новой системой обложения был введен механизм работы налоговых постов по осуществлению системы мер налогового контроля за производством и (или) реализацией (передачей) нефтепродуктов.

Урегулирован вопрос, касающийся освобождения налогоплательщиков от налогообложения при реализации подакцизных товаров за пределы территории РФ. Освобождение от налогообложения производится только при вывозе подакцизных товаров за пределы территории РФ в таможенном режиме экспорта. При этом по давальческому сырью освобождение предоставляется при представлении в налоговый орган поручительства банка или банковской гарантии. При отсутствии поручительства банка (банковской гарантии) налогоплательщик обязан уплатить акциз в соответствии с порядком реализации подакцизных товаров на территории Российской Федерации.

Установлены новые ставки акцизов по спирту и спиртосодержащей продукции, табачным изделиям, автомобилям, бензину и др.

В отношении налога на прибыль внесены поправки, связанные с механизмом определения восстановительной стоимости амортизируемого имущества для целей налогообложения в связи с переоценкой (уценкой, дооценкой) основных фондов. Кроме того, установлены пропорции распределения ставки налога на прибыль (24%) между бюджетами различных уровней (сумма налога, исчисленная по ставке 6%, зачисляется в федеральный бюджет; по ставке 16% – в бюджеты субъектов Российской Федерации; по ставке 2% – в местные бюджеты).

Законами субъектов РФ ставка налога может быть понижена (но не ниже 12%) для отдельных категорий налогоплательщиков в отношении налогов, зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации.

В НК РФ включен механизм ведения налогового учета бюджетными учреждениями. Установлено, что учет операций по исчислению доходов от коммерческой деятельности и расходов, связанных с ведением этой деятельности, ведется бюджетными учреждениями обособленно от средств целевого финансирования. Налоговая база бюджетных учреждений определяется как разница между полученной суммой дохода от реализации товаров, выполненных работ, оказанных услуг, суммой внереализационных доходов (без учета НДС, налога с продаж и акцизов по подакцизным товарам) и суммой фактически осуществленных расходов, связанных с ведением коммерческой деятельности.

Сумма превышения доходов над расходами от коммерческой деятельности до исчисления налога не может быть направлена на покрытие расходов, предусмотренных за

счет средств целевого финансирования, выделенных по смете доходов и расходов бюджетного учреждения.

Расходы по оплате коммунальных услуг, услуг связи, транспортных расходов по обслуживанию административно-управленческого персонала для целей налогообложения принимаются в пропорции, соответствующей доле средств, полученных от предпринимательской деятельности, в общей сумме доходов (включая средства целевого финансирования). При этом в общей сумме доходов для указанных целей не учитываются внереализационные доходы (доходы, полученные в виде банковских процентов по средствам, находящимся на расчетном, депозитном счетах, полученные от сдачи имущества в аренду, курсовые разницы и др.).

В связи с отменой налога на пользователей автодорог были внесены изменения в Закон Российской Федерации от 18 октября 1991 г. №1759-1 «О дорожных фондах Российской Федерации». В качестве источников образования территориальных дорожных фондов за счет целевых бюджетных средств, определены: транспортный налог; акцизы на нефтепродукты в размере 50% доходов; земельный налог в размере 100% доходов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации; поступления от погашения задолженности, образовавшейся на 1 января 2003 г. по налогу на пользователей автомобильных дорог, штрафам и пеням за несвоевременную уплату указанного налога, а также по заключительным расчетам по налогу на пользователей автомобильных дорог за 2002 год; субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации, выделяемые из федерального бюджета на финансирование дорожного хозяйства, и др.

В этой связи в НК РФ включена глава 28, определяющая порядок уплаты транспортного налога.

Объектом налогообложения признаются автомобили, мотоциклы, мотороллеры, автобусы и другие самоходные машины и механизмы на пневматическом и гусеничном ходу, самолеты, вертолеты, теплоходы, яхты, парусные суда, катера, снегоходы и др. Налоговая база определяется как мощность двигателя транспортного средства в лошадиных силах; в отношении водных несамоходных (буксируемых) транспортных средств – как валовая вместимость в тоннах; в отношении других водных судов и воздушных транспортных средств – как единица транспортного средства. Налоговые ставки устанавливаются соответственно в зависимости от мощности двигателя, валовой вместимости или единицу транспортного средства.

Федеральным законом от 26 октября 2002 г. №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» изменена очередность погашения задолженности должника перед кредиторами.

В отличие от ранее действовавшего Закона в соответствии с новым Законом задолженность по обязательным платежам включена в общую (третью) группу. Вместе с тем указанным Законом предусмотрено, что в случае, если должником в период после вынесения арбитражным судом определения о принятии заявления о признании должника банкротом и до открытия конкурсного производства не в полном объеме уплачены обязательные платежи, то требования, не погашенные до принятия арбитражным судом решения о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства, погашаются вне очереди.

Постановления Правительства

Налоговое администрирование

Постановлением Правительства РФ от 17 мая 2002 г. №319 во исполнение статьи 2 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц» установлено, что уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим начиная с 1 июля 2002 г. государственную регистрацию юридических лиц является МНС России.

Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2002 г. №818 утверждены изменения и дополнения, которые вносятся в постановления Правительства Российской Федерации по вопросам реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, страховым взносам в государственные социальные внебюджетные фонды, а также задолженности по пеням и штрафам.

Постановления Правительства РФ от 3 сентября 1999 г. №1002, от 8 июня 2001 г. №458 «О порядке и условиях проведения реструктуризации просроченной задолженности (основного долга и процентов, пеней и штрафов) сельскохозяйственных предприятий и организаций по федеральным налогам и сборам, а также по страховым взносам в бюджеты государственных внебюджетных фондов», от 1 октября 2001 г. №699 «О порядке и условиях проведения реструктуризации задолженности по страховым взносам в государственные социальные внебюджетные фонды, начисленным пеням и штрафам, имеющимся у организаций по состоянию на 1 января 2001 г.» дополнены, в частности, положением о том, что право на реструктуризацию задолженности реорганизованной организации, предоставленное в соответствии с настоящим Постановлением, сохраняется за правопреемником (правопреемниками) организации.

Внесены изменения и дополнения в постановления Правительства РФ от 6 ноября 2001 г. №765 «О проведении реструктуризации задолженности по налогам и сборам перед федеральным бюджетом, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам федеральных государственных унитарных предприятий, входящих в уголовно-исполнительную систему»; от 25 декабря 2001 г. №890 «О реструктуризации задолженности организаций федерального железнодорожного транспорта по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом».

Налог на прибыль

Постановлением Правительства РФ от 1 января 2002 г. №1 для целей применения статьи 258 НК РФ утверждена Классификация основных средств, включаемых в амортизационные группы. Классификация может использоваться также для целей бухгалтерского учета.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2002 г. №68 утверждены Правила отчисления эксплуатирующими организациями средств в резервы, предназначенные для обеспечения безопасности АЭС на всех стадиях их жизненного цикла и развития. Отчисления в резервы относятся на затраты эксплуатирующих организаций при определении базы обложения налогом на прибыль. Резервы предназначены для финансирования затрат по обеспечению:

- ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасности при эксплуатации атомных станций;
- физической защиты, учета и контроля ядерных материалов;
- развития атомных станций;
- вывода из эксплуатации атомных станций и проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по обоснованию и повышению безопасности выводимых из эксплуатации объектов.

Постановлением установлены также нормативы отчисления эксплуатирующими организациями средств для формирования резервов:

- в резерв по обеспечению ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасности при эксплуатации атомных станций направляется не выше 10% выручки, полученной эксплуатирующей организацией от реализации товаров (работ, услуг), связанных с использованием атомной энергии;
- в резерв по обеспечению физической защиты, учета и контроля ядерных материалов – не выше 1% выручки;
- в резерв по обеспечению развития атомных станций – на основании перечня объектов капитального строительства в соответствии с инвестиционной программой, утверждаемой ежегодно Министерством Российской Федерации по атомной энергии по согласованию с Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации и Федеральной энергетической комиссией Российской Федерации;
- в резерв по обеспечению вывода из эксплуатации атомных станций и проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по обоснованию и повышению безопасности выводимых из эксплуатации объектов – 1,3% выручки.

Постановлением Правительства РФ от 8 февраля 2002 г. №92 установлены нормы расходов организаций на выплату компенсации за использование для служебных поездок личных легковых автомобилей. В пределах этих норм такие расходы при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций включаются в состав прочих расходов, связанных с производством и реализацией товаров (работ, услуг).

Постановлением Правительства РФ от 8 февраля 2002 г. №93 установлены нормы расходов организаций на выплату суточных и полевого довольствия. В пределах этих норм такие расходы при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций включаются в состав прочих расходов, связанных с производством и реализацией товаров (работ, услуг). Установлены следующие нормы:

а) за каждый день нахождения в командировке на территории Российской Федерации – суточные в размере 100 рублей;

б) за каждый день нахождения в заграничной командировке – суточные в размере согласно приложению (67 долларов в сутки при командировках в США);

в) ежедневное полевое довольствие, выплачиваемое работникам геологоразведочных и топографо-геодезических организаций, работникам лесоустроительных организаций, старательских артелей и др. (от 50 до 200 рублей в зависимости от района и объектов).

Постановлением Правительства РФ от 4 октября 2002 г. №748 признано утратившим силу постановление Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2002 г.

№216 «О порядке установления предельной границы колебаний рыночной цены работ (услуг) по освоению природных ресурсов».

Указанное постановление утратило силу в связи с уточнением, внесенным Федеральным законом РФ от 29 мая 2002 года №57-ФЗ в текст п. 6 статьи 261 НК РФ. Согласно новой редакции этого пункта, расходы на приобретение работ (услуг), геологической и иной информации у третьих лиц, в том числе у государственных органов, а также расходы на самостоятельное проведение работ по освоению природных ресурсов принимаются для целей налогообложения в сумме фактических затрат. Уточнение редакции устранило ограничения на право налогоплательщиков принимать к вычету все обоснованные и документально подтвержденные расходы.

Постановлением Правительства РФ от 12 ноября 2002 г. №814 определен порядок утверждения норм естественной убыли при хранении и транспортировке товарно-материальных ценностей. Для целей применения статьи 254 Налогового кодекса Российской Федерации Правительство Российской Федерации определило перечень министерств, которые утверждают нормы естественной убыли, а также установило, что нормы естественной убыли, применяемые для определения допустимой величины безвозвратных потерь от недостачи и (или) порчи товарно-материальных ценностей, подлежат пересмотру по мере необходимости, но не реже одного раза в 5 лет.

Налог на добавленную стоимость

Постановлением Правительства РФ от 17 января 2002 г. №19 в соответствии со статьей 149 части второй НК РФ утвержден перечень важнейшей и жизненно необходимой медицинской техники, реализация которой на территории Российской Федерации не подлежит обложению налогом на добавленную стоимость.

Постановлением Правительства РФ от 29 апреля 2002 г. №283 для целей применения налоговой льготы по НДС, установленной подпунктом 3 пункта 1 статьи 150 Налогового кодекса Российской Федерации, утвержден перечень материалов для изготовления медицинских иммунобиологических препаратов для диагностики, профилактики и (или) лечения инфекционных заболеваний, ввоз которых на таможенную территорию Российской Федерации не подлежит обложению НДС.

В связи с внесением изменений в статью 149 Налогового кодекса Российской Федерации Постановлением Правительства РФ от 6.09.2002 № 661 внесены изменения в Постановление Правительства РФ от 31 марта 2001 г. №251, касающиеся уточнения перечня предметов религиозного назначения, реализация которых (передача для собственных нужд) освобождается от НДС.

Налогообложение минерально-сырьевого сектора

Постановлением Правительства РФ от 23 марта 2002 г. №180 утверждена новая редакция Положения о формировании и использовании ликвидационного фонда при реализации соглашений о разделе продукции.

В соответствии со статьей 261 Налогового кодекса РФ постановлением Правительства РФ от 4 апреля 2002 г. №216 утверждены Правила установления предельной границы рыночной цены работ и услуг по освоению природных ресурсов.

Правила определяют порядок установления предельной границы колебаний рыночной цены работ (услуг) по освоению природных ресурсов, связанных с геологиче-

ским изучением недр, разведкой полезных ископаемых, проведением работ подготовительного характера, а также федеральные органы исполнительной власти, к компетенции которых отнесено установление предельных границ колебания рыночных цен по конкретным видам работ и услуг.

Постановлением Правительства РФ от 29 апреля 2002 г. №282 в соответствии со статьей 346.2 Налогового кодекса установлены критерии отнесения сельскохозяйственных организаций к сельскохозяйственным организациям индустриального типа. Сельскохозяйственные организации индустриального типа при налогообложении не пользуются льготами, установленными для предприятий сельского хозяйства. К сельскохозяйственным организациям индустриального типа относятся сельскохозяйственные организации (птицефабрики, тепличные комбинаты, зверосовхозы, животноводческие комплексы и другие):

- не использующие сельскохозяйственные угодья для осуществления сельскохозяйственного производства;
- у которых доля кормов, выращенных на сельскохозяйственных угодьях, находящихся в их собственности, владении и (или) пользовании, и использованных для собственного производства животноводческой продукции, составляет менее 20% общего объема использованных кормов.

Акцизы

Постановлением Правительства РФ от 1 октября 2002 г. №723 утверждены общие требования к Порядку и условиям выдачи разрешений на учреждение акцизных складов и Порядку выдачи региональных марок.

Порядок выдачи разрешений на учреждение акцизных складов и условия выдачи разрешений определяются субъектами Российской Федерации по согласованию с Министерством Российской Федерации по налогам и сборам. Разрешение выдается территориальным налоговым органом МНС России. Основным условием выдачи разрешения является наличие у организации лицензии на производство, хранение и поставку произведенной алкогольной продукции или лицензии на закупку, хранение и поставку алкогольной продукции (с указанием местонахождения помещения, предназначенного под акцизный склад).

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации может устанавливать дополнительные условия выдачи разрешения. Сведения о выданных разрешениях отражаются в реестрах разрешений, которые ведутся территориальными налоговыми органами МНС России. Сводный реестр ведет МНС России. Порядок изготовления и приобретения акцизных марок и их цена определяются субъектами Российской Федерации, на территории которых осуществляется розничная продажа алкогольной продукции.

Правила определяют технические характеристики марок (размер, цвет, порядок нанесения на продукцию, меры защиты – штрихкод). Содержание кода и порядок его нанесения определяются МНС России с учетом предложений субъектов о включении в код дополнительной информации. Выдача марок организациям, учредившим акцизные склады, осуществляется территориальными налоговыми органами после внесения авансовых платежей по акцизам на алкогольную продукцию.

В цену марки включаются расходы на ее изготовление, хранение, доставку, НДС и пр. Цена марки не должна превышать 1% налоговой ставки на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта более 25%, предусмотренной статьей 193 НК РФ. Цена марки относится на расходы, принимаемые к вычету при исчислении налога на прибыль.

Налогообложение малого бизнеса

Распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2002 г. №1590-р установлено, что в соответствии со статьей 346.27 НК РФ сведения о кадастровой стоимости земли, используемые при исчислении суммы единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, доводятся до налогоплательщиков территориальными органами Росземкадастра в субъектах Российской Федерации через соответствующие официальные источники информации не позднее 30 ноября текущего календарного года.

Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2002 г. №828 внесены изменения и дополнения в постановления Правительства РФ от 8.02.02 № 92 и от 8.02.02 № 93 и установлено, что нормы этих постановлений с 1 января 2003 г. используются также при применении упрощенной системы налогообложения.

Постановление от 8 февраля 2002 г. №92 распространило на мотоциклы порядок установления норм расходов организаций на выплату компенсации за использование для служебных поездок личных легковых автомобилей, принимаемых к вычету при определении налоговой базы по налогу на прибыль.

Постановление Правительства РФ от 8 февраля 2002 г. №93 внесло уточнение в порядок отнесения на расходы для целей определения налоговой базы по налогу на прибыль расходов на выплату суточных и полевого довольствия (в пределах установленных норм). Уточнено, что суточные и полевое довольствие не могут быть отнесены на расходы одновременно. На расходы в пределах установленной нормы могут быть приняты либо суточные, либо полевое довольствие.

Акты министерств и ведомств в развитие Налогового кодекса РФ

Налоговое администрирование

Письмом МНС России от 5 марта 2002 г. №ШС-6-14/252 МНС России разъясняет свою позицию по вопросу об отнесении сведений о задолженности налогоплательщика к налоговой тайне.

В соответствии с подпунктом 3 пункта 1 статьи 102 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – Кодекс) налоговую тайну составляют любые полученные налоговым органом сведения о налогоплательщике, за исключением сведений о нарушениях законодательства о налогах и сборах и мерах ответственности за эти нарушения.

Неуплата (несвоевременная уплата) налогов, по мнению МНС России, является налоговым правонарушением (при наличии признаков, установленных статьей 106 Кодекса), или нарушением порядка уплаты налога, установленного законодательством о налогах и сборах. Тем самым сведения о любых нарушениях порядка уплаты налога налогоплательщиком не отнесены к налоговой тайне.

Приказом МНС России от 2 апреля 2002 г. №БГ-3-32/169 утвержден Порядок представления налоговой декларации в электронном виде по телекоммуникационным

каналам связи. Представление налоговой декларации в электронном виде осуществляется по желанию налогоплательщика и при наличии у налогового органа технических возможностей для ее приема и обработки в соответствии со стандартами, форматами и процедурами, утвержденными МНС России.

Письмом МНС России от 26 апреля 2002 г. №ФС-6-10/555 во исполнение ст. 88 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год» доведено для сведения и использования в работе Постановление Правительства Российской Федерации от 18.04.2002 №251 «О списании задолженности, возникшей в связи с несвоевременной оплатой головным исполнителям и исполнителям работ по государственному оборонному заказу 1994–1999 годов, по пеням, начисленным на 1 января на просроченные налоговые платежи, зачисляемые в федеральный бюджет и во внебюджетные фонды».

В соответствии с Правилами, утвержденными указанным Постановлением, списанию подлежит задолженность по пеням, начисленным на просроченные налоговые платежи, зачисляемые в федеральный бюджет, то есть задолженность по пеням по федеральным налогам и сборам, которые в полном объеме зачисляются в федеральный бюджет. По тем федеральным налогам, по которым законодательно установлены ставки распределения по уровням бюджетов, списание пеней производится в части задолженности, подлежащей зачислению в федеральный бюджет.

Совместным письмом ЦБ РФ от 2 июля 2002 г. №85-Т и МНС России от 1 июля 2002 г. №24-2-02/252 разъяснены вопросы осуществления расчетов между юридическими лицами наличными деньгами. В частности, разъяснено, что установленный предельный размер относится к расчетам в рамках одного договора, заключенного между юридическими лицами (независимо от количества платежных документов, которыми осуществляются расчеты по этому договора).

Письмом МНС России от 2 июля 2002 г. №ММ-6-09/922 разъясняется, что в соответствии со статьей 83 НК РФ организация подлежит постановке на учет в налоговых органах соответственно по месту нахождения организации, месту нахождения ее обособленных подразделений, а также по месту нахождения принадлежащего ей недвижимого имущества и транспортных средств, подлежащих налогообложению. При этом согласно п. 2 статьи 23 налогоплательщики – организации обязаны в течение 10 дней письменно сообщить об открытии (закрытии) счетов в налоговый орган, в котором организация состоит на учете по месту своего нахождения, месту нахождения своих обособленных подразделений, а также по месту нахождения принадлежащего ей недвижимого имущества и транспортных средств, подлежащих налогообложению.

При нарушении этого порядка применяются налоговые санкции, предусмотренные статьей 118 Кодекса.

МНС России в обращении «О государственной регистрации юридических лиц» разъяснило, что с 1 июля 2002 г. во всех территориальных налоговых органах Российской Федерации осуществляется государственная регистрация юридических лиц при их создании, реорганизации, ликвидации, внесении изменений в учредительные документы, внесении изменений, касающихся сведений о юридическом лице, но не связанных с внесением изменений в учредительные документы.

Документы для государственной регистрации могут быть представлены заявителем непосредственно либо направлены по почте с описью вложения.

Непредставление юридическим лицом до 1 января 2003 г. в регистрирующий орган сведений является основанием принятия судом решения о ликвидации такого юридического лица на основании заявления регистрирующего органа.

Приказом МНС РФ от 31 июля 2002 г. №БГ-3-29/404 утверждены Методические рекомендации по порядку наложения ареста на имущество налогоплательщика в обеспечение обязанности по уплате налога, согласованные с Генеральной прокуратурой Российской Федерации. Арест имущества может быть произведен только с санкции прокурора и является временным ограничением права собственности налогоплательщика или налогового агента в целях обеспечения налоговых обязательств.

Арест имущества в качестве способа обеспечения решения о взыскании налога производится при одновременном наличии двух условий:

- неисполнение в установленный срок обязанности по уплате налога;
- наличие достаточных оснований полагать, что налогоплательщик предпримет меры, чтобы скрыться или скрыть свое имущество.

В методических рекомендациях определены основания, свидетельствующие о намерении налогоплательщика или налогового агента скрыться либо скрыть свое имущество, в том числе: наличие на его балансе движимого имущества, в том числе ценных бумаг, денежные средства от реализации которого достаточны для погашения более 25% суммы неуплаченного налога; наличие дебиторской задолженности, по которой не принимается мер к взысканию в установленном законом порядке в течение более одного квартала; размер общей суммы задолженности по налоговым и иным обязательным платежам (с учетом штрафов и пени), в том числе отсроченной (рассроченной) к уплате, превышает 50% балансовой стоимости имущества; систематическое уклонение от явки в налоговый орган; срочная распродажа имущества или переоформление имущества на подставных лиц, участие посреднических фирм в расчетах за продукцию; аккумулирование средств налогоплательщика (плательщика сборов) или налогового агента на счетах других юридических лиц; неисполнение решения налогового органа, вынесенного по результатам налоговой проверки; наличие фактов сокрытия выручки от реализации товаров (работ, услуг) за прошлые налоговые периоды; получение налоговым органом сведений о фактах неуплаты косвенных налогов за прошлые налоговые периоды или о фактах необоснованного возмещения сумм косвенных налогов из бюджета; несовпадение местонахождения имущества организации должника с его юридическим адресом; учреждение нового юридического лица руководителем организации – налогоплательщика и передача имущества налогоплательщика в качестве уставного капитала вновь создаваемой организации и др.

Решение о наложении ареста на имущество принимается руководителем налогового органа либо его заместителем в форме соответствующего постановления. В срок не позднее дня, следующего за днем вынесения постановления о наложении ареста на имущество, постановление направляется в орган прокуратуры, осуществляющий надзор за законностью деятельности соответствующего налогового органа для решения вопроса о санкционировании ареста. Арест имущества производится налоговым органом в срок не позднее 3-х рабочих дней, следующих за днем получения санкции органа прокуратуры. Аресту подлежит только то имущество, которое необходимо и достаточно для исполнения обязанности по уплате налога. Аресту подлежит имущество, балансовая стоимость которого равна указанной в постановлении сумме неуплаченного налога.

Совместным письмом Банка России и МНС России №151-Т; ФС-18-10/2 от 12 ноября 2002 г. разъясняется, что налогоплательщики – организации уплачивают налоги и сборы самостоятельно в безналичной форме со своих банковских счетов, открытых в кредитных организациях, филиалах кредитных организаций, учреждениях Банка России. Налогоплательщики-организации при уплате налогов и сборов не вправе вносить в банки наличные денежные средства для перечисления их на счета по учету доходов соответствующих бюджетов, минуя свои банковские счета, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Налог на доходы физических лиц

Письмом МНС России от 22 января 2002 г. №СА-6-04/60 разъясняется, что статьями 227, 229 главы 23 «Налог на доходы физических лиц», а также подпунктом 4 пункта 1 статьи 23 НК РФ установлена обязанность индивидуальных предпринимателей представлять в налоговый орган по месту своего учета (месту жительства) декларацию по налогу на доходы физических лиц независимо от наличия у них объекта налогообложения.

Письмом МНС России от 4 февраля 2002 г. №СА-6-04/124 разъясняется порядок предоставления социальных налоговых вычетов, установленных статьей 219 главы 23 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – Кодекс). Кроме того, разъясняется, что социальные налоговые вычеты могут быть предоставлены налогоплательщикам, получавшим в отчетном налоговом периоде доходы, облагаемые налогом по ставке 13 процентов.

МНС России письмом от 22 марта 2002 г. №СА-6-04/341 разъяснил порядок предоставления физическим лицам имущественного налогового вычета, предусмотренного подпунктом 2 пункта 1 статьи 220 Кодекса.

Налогоплательщики, начавшие пользоваться налоговой льготой на основании Закона Российской Федерации от 07.12.91 №1998-1 «О подоходном налоге с физических лиц» и не полностью ею воспользовавшиеся до 1 января 2001 г., имеют право на получение налогового вычета по этому же объекту (квартире или жилому дому) в порядке, установленном НК РФ. При этом произведенные ранее расходы зачитываются при определении налоговой базы.

Вычет предоставляется налогоплательщику на основании декларации по итогам за истекший налоговый период, письменного заявления и документов, подтверждающих право собственности на приобретенный (построенный) жилой дом или квартиру, а также платежных документов, оформленных в установленном порядке, подтверждающих факт уплаты денежных средств налогоплательщиком.

Налог на добавленную стоимость

Письмом МНС России от 23 января 2002 г. №ВГ-6-23/72 доведены изменения и дополнения в перечень государств, в отношении дипломатических представительств которых и их персонала применяется нулевая ставка по налогу на добавленную стоимость.

Для целей реализации положений постановления Правительства РФ от 17.01.2002 №19, которым был утвержден перечень важнейшей и жизненно необходимой медицинской техники, реализация которой на территории Российской Федерации не подлежит

обложению налогом на добавленную стоимость, Минздрав России письмом от 25 марта 2002 г. №2510/2698-02-23 разъяснил методику отнесения отдельных видов медтехники к перечню важнейших и жизненно необходимой медтехники.

Письмом Минфина России от 27 марта 2002 г. №16-00-14/112 разъясняется порядок определения базы НДС при реализации товаров по ценам ниже себестоимости при осуществлении организациями экспортных поставок в рамках межгосударственных соглашений. При реализации товаров (работ, услуг) с учетом дотаций, которые предоставляются бюджетами различного уровня не в счет увеличения доходов организации, а выделяются для возмещения фактических убытков, связанных с применением налогоплательщиком государственных регулированных цен, налоговая база по налогу на добавленную стоимость определяется как стоимость реализованных товаров (работ, услуг), исчисленная из фактических цен их реализации.

Налог на прибыль

Письмом МНС России от 3 января 2002 г. №ВГ-6-02/1 разъяснен порядок исчисления и уплаты в бюджет авансовых платежей по налогу на прибыль в I квартале 2002 г. и перехода в 2002 г. на определение доходов и расходов по кассовому методу.

Налогоплательщики, уплачивающие ежемесячные авансовые платежи по налогу на прибыль, в I квартале 2002 г. исчисляют сумму ежемесячных авансовых платежей исходя из одной трети от суммы налога, подлежавшей уплате в бюджет за III квартал 2001 г.

Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет за III квартал 2001 г., определяется на основании Расчетов (налоговых деклараций) налога от фактической прибыли за 9 месяцев и первое полугодие 2001 г. (приложение №9 к Инструкции МНС России от 15.06.2000 №62 «О порядке исчисления и уплаты в бюджет налога на прибыль предприятий и организаций»).

Расчеты налога, исходя из фактически полученной прибыли за I квартал, полугодие, 9 месяцев и 2002 г., производятся в соответствии с Налоговой декларацией, утвержденной Приказом Министерства Российской Федерации по налогам и сборам от 07.12.2001 №БГ-3-02/542 (зарегистрирована в Минюсте России, регистрационный №3084 от 17 декабря 2001 г.).

Такой порядок применяют не все организации. В том числе он не применяется организациями, перешедшими на исчисление ежемесячных авансовых платежей исходя из фактически полученной прибыли, бюджетные учреждения, иностранные организации, осуществляющие деятельность в Российской Федерации через постоянное представительство, некоммерческие организации, организации, у которых за предыдущие четыре квартала выручка от реализации не превышала в среднем трех миллионов рублей за каждый квартал, и др.

Что касается возможности применения кассового метода, то в соответствии с пунктом 1 статьи 273 НК РФ организация имеет на это право, если в среднем за предыдущие четыре квартала сумма выручки от реализации товаров (работ, услуг) этих организаций (без учета НДС и налога с продаж) не превысила одного миллиона рублей за каждый квартал.

Письмом МНС России от 25 января 2002 г. №ВБ-6-21/87 разъясняется порядок уплаты в бюджет авансовых платежей по налогу на добычу полезных ископаемых в I квартале 2002 г. Налог на добычу полезных ископаемых (далее – налог) и авансовые

платежи по налогу уплачиваются организацией (индивидуальным предпринимателем) в субъекте Российской Федерации, в котором осуществляется добыча полезных ископаемых. В I квартале 2002 г. авансовые платежи по налогу исчисляются как одна треть суммы платежей за пользование недрами и отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, начисленных за IV квартал 2001 года и указанных в Расчетах платежей за право на пользование недрами и Расчетах отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, представленных в налоговый орган по месту пользования недрами.

В отношении нефти и газового конденсата из нефтегазоконденсатных месторождений авансовые платежи по налогу исчисляются как одна треть суммы указанных платежей, а также суммы акциза, начисленного за IV квартал 2001 г. (в доле, пропорциональной объему добытых налогоплательщиком в IV квартале 2001 г. нефти и газового конденсата из нефтегазоконденсатных месторождений на территории, подведомственной соответствующему налоговому органу).

Лицевой счет по налогу на добычу полезных ископаемых ведется налоговым органом по месту нахождения (месту жительства) налогоплательщика-организации (индивидуального предпринимателя). Информация об уплате авансовых платежей для отражения в лицевых счетах налогоплательщиков поступает от налоговых органов по месту постановки налогоплательщика на учет в качестве налогоплательщика налога на добычу полезных ископаемых.

Указанием Банка России от 28 января 2002 г. №1103-У признано утратившим силу Указание Банка России от 29.06.2000 №810-У «Об учете при налогообложении величины резерва на возможные потери по ссудам», формируемого кредитными организациями в соответствии с требованиями Инструкции Банка России от 30 06.97 №62а «О порядке формирования и использования резерва на возможные потери по ссудам» и определено понятие ссудной и приравненной к ней задолженности для целей применения ст. 292 НК РФ (по предоставленным кредитам, включая межбанковские кредиты; по учтенным кредитной организацией векселям; по суммам, не взысканным по банковским гарантиям; по операциям, осуществленным в соответствии с договором финансирования под уступку денежного требования (факторинга); по средствам, размещенным на корреспондентских счетах в кредитных организациях).

Письмом МНС России от 8 февраля 2002 г. №ВГ-6-02/160 разъясняется порядок уплаты авансовых платежей по налогу на прибыль. Расчеты проиллюстрированы цифровыми примерами. МНС России обращает внимание, что поскольку расчет авансовых платежей производится исходя из квартального авансового платежа за квартал, предшествующий кварталу, в котором производится уплата ежемесячных авансовых платежей, то при введении в действие главы 25 «Налог на прибыль организаций» оснований для начисления пени за несвоевременную уплату ежемесячных авансовых платежей не имеется.

Письмом МНС России от 22 февраля 2002 г. №ВГ-6-02/203 разъяснен вопрос о представлении налоговой отчетности и сроках уплаты налога на прибыль за 2001 г.

Налог на прибыль по итогам за 2001 г. должен быть исчислен на основании расчета (налоговой декларации) налога от фактической прибыли по форме согласно приложению №9 к Инструкции МНС России от 15.06.2000 №62 и прилагаемых к нему справок и расчетов.

Представление расчета и уплата исчисленной суммы налога в соответствующие бюджеты производятся в порядке и в сроки, установленные статьей 8 Закона Российской Федерации от 27.12.91 №2116-1 и пунктом 5 Инструкции №62.

Приказом МНС России от 26 февраля 2002 г. №БГ-3-02/98 утверждены Методические рекомендации по применению главы 25 «Налог на прибыль организаций» части второй НК РФ.

Письмом МНС России от 1 апреля 2002 г. №ВГ-6-02/392а разъяснен порядок уплаты ежемесячного авансового платежа по налогу на прибыль по сроку 15 апреля 2002 г. В соответствии со статьей 286 Налогового кодекса Российской Федерации в течение отчетного периода (квартала) налогоплательщики уплачивают ежемесячные авансовые платежи. Уплата ежемесячных авансовых платежей производится равными долями в размере одной трети подлежащего уплате квартального авансового платежа за квартал, предшествующий кварталу, в котором производится уплата ежемесячных авансовых платежей.

В связи с тем, что к 15 апреля налоговые декларации, подтверждающие сумму квартального авансового платежа за I квартал 2002 г., в налоговые органы не будут представлены, налогоплательщики осуществляют уплату аванса (по сроку 15 апреля) исходя из оперативных данных налогоплательщика о доходах и расходах I квартала 2002 г.

Письмом МНС России от 2.04.2002 №ВГ-6-02/401, Минфина России №01-ММ-17 дано разъяснение о порядке определения налоговой базы и исчисления налога на прибыль в связи с изменениями, внесенными в статью 10 Федерального закона от 06.08.2001 № 110-ФЗ (статья 10 касается прибыли, возникающей в связи с переходом с 1.01.2002 на метод начисления, сумма исчисленного налога от этой налоговой базы подлежит уплате, начиная со второго отчетного периода 2002 г.).

Налогоплательщики в 2002 г. уплачивают налог с этой прибыли не позднее 30 дней со дня окончания полугодия. Уплата производится равными долями в сроки, установленные для уплаты соответствующих квартальных авансовых платежей, то есть не позднее 30 дней со дня окончания соответствующего отчетного периода и не позднее 31 марта 2003 г.

Налогоплательщики, перешедшие на исчисление ежемесячных авансовых платежей, уплачивают налог с этой прибыли равными долями в сроки внесения ежемесячных авансовых платежей по фактически полученной прибыли, начиная со срока уплаты авансовых платежей по итогам первого полугодия 2002 г. и заканчивая сроком уплаты налога на прибыль по итогам 2002 г., то есть не позднее 30 числа каждого месяца, следующего за истекшим месяцем. Последним сроком уплаты для этих налогоплательщиков является 30 января 2003 г.

Единый социальный налог

Письмом МНС России от 4 апреля 2002 г. №СА-6-05/415 разъяснены отдельные вопросы уплаты единого социального налога.

Так, разъяснено, что выплаты и вознаграждения (вне зависимости от формы, в которой они производятся) не признаются объектом налогообложения, если у налогоплательщиков – организаций такие выплаты не отнесены к расходам, уменьшающим нало-

говую базу по налогу на прибыль организаций в текущем отчетном (налоговом) периоде.

Таким образом, выплаты и вознаграждения в виде полной или частичной оплаты товаров (работ, услуг, имущественных или иных прав), предназначенных для физического лица – работника или членов его семьи, в том числе коммунальных услуг, питания, отдыха, обучения в их интересах, оплата страховых взносов по договорам добровольного страхования не подлежат включению в налоговую базу при исчислении единого социального налога, если они не отнесены налогоплательщиками – организациями к расходам, уменьшающим налоговую базу по налогу на прибыль организаций в текущем отчетном (налоговом) периоде.

Письмом МНС России от 7 августа 2002 г. №ШС-6-14/1201 разъясняется, что при решении вопроса о привлечении к налоговой ответственности плательщиков социального налога необходимо руководствоваться судебной практикой.

По мнению МНС РФ, к налоговой ответственности за непредставление расчетов авансовых платежей по единому социальному налогу по ст. 119 плательщик может быть привлечен при нарушении сроков представления расчетов (так как расчет авансовых платежей работодателя основывается на реальных финансовых результатах деятельности налогоплательщика). Вместе с тем, в случае формирования судебной практики, указывающей на необоснованность применения статьи 119 Налогового кодекса Российской Федерации, налогоплательщики могут привлекаться к ответственности по статье 126 Налогового кодекса Российской Федерации за непредставление в установленный срок документов и (или) иных сведений, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации. За это нарушение установлен штраф в размере 50 рублей за каждый непредставленный документ.

Применение ответственности, предусмотренной статьей 122 Налогового кодекса Российской Федерации, за неуплату (неполную уплату) единого социального налога по итогам отчетных периодов является правомерным.

Акцизы

Телефонограммой МНС России от 10 января 2002 г. №БК-6-07/18 разъяснено, что до принятия Постановления Правительства Российской Федерации по вопросу о порядке и условиях выдачи разрешений на учреждение акцизных складов и порядке выдачи региональных специальных марок субъектами Российской Федерации следует руководствоваться требованиями действующих Постановлений Правительства Российской Федерации от 30.12.2000 №1026 и от 27.12.2000 №1023.

Письмом МНС России от 27 февраля 2002 г. №БК-6-07/224 разъясняется механизм работы акцизного склада. Статьей 197 НК РФ хранение алкогольной продукции до ее отгрузки (передачи) покупателям в иных местах, за исключением акцизных складов и транспортных средств при перевозке в режиме транспортировки, запрещается.

Отпуск (передача) алкогольной продукции с акцизного склада организации ее структурному подразделению, не находящемуся под действием режима налогового склада, Налоговым кодексом Российской Федерации не предусмотрен, то есть осуществлен быть не может.

Приказом МНС России от 4 сентября 2002 г. №БГ-3-03/478 (зарегистрирован в Минюсте РФ 17 сентября 2002 г. №3805) во исполнение Федерального закона от

24.07.2002 №110-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации» утвержден Порядок выдачи свидетельств о регистрации лица, совершающего операции с нефтепродуктами, разработанный в соответствии с положениями главы 22 Налогового кодекса Российской Федерации.

Порядок устанавливает правила выдачи свидетельств о регистрации лица, совершающего операции с нефтепродуктами, распространяется на организации и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих производство, оптовую, оптово-розничную и розничную реализацию нефтепродуктов.

Свидетельство является документом, служащим основанием для принятия к вычету сумм акциза в порядке, установленном главой 22 Налогового кодекса Российской Федерации.

Свидетельство выдается отдельно на каждый вид деятельности сроком на 1 год по следующим видам деятельности:

- производство нефтепродуктов;
- оптовая реализация нефтепродуктов;
- оптово-розничная реализация нефтепродуктов;
- розничная реализация нефтепродуктов.

Решения о выдаче, отказе в выдаче, приостановлении, возобновлении, аннулировании свидетельств о регистрации лица, совершающего операции с нефтепродуктами, принимаются управлениями МНС России по субъектам Российской Федерации, а также Межрегиональной инспекцией МНС России по крупнейшим налогоплательщикам №1 в лице их руководителей (заместителей руководителей).

Этим же приказом утверждены перечень и формы документов, оформляемых при выдаче свидетельства.

Налог на добычу полезных ископаемых

Приказом МНС России от 22 апреля 2002 г. №БГ-3-21/220 (зарегистрирован в Минюсте РФ 23 апреля 2002 г. №3398, доведен до сведения налоговых органов письмом МНС России от 23 апреля 2002 г. №НА-6-21/528) утверждены формы расчета регулярных платежей за пользование недрами и Порядок их заполнения. Регулярные платежи осуществляются в соответствии с разделом V Закона Российской Федерации от 21.02.1992 №2395-1 «О недрах» и Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2001 №926.

Регулярные платежи за пользование недрами взимаются только за те виды пользования, по которым Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2001 №926 утверждены минимальные и максимальные ставки регулярных платежей за пользование недрами.

Письмом МНС России от 23 апреля 2002 г. №НА-6-21/524 разъясняется порядок расчета при уплате налога на добычу полезных ископаемых коэффициента Кц. Этот коэффициент применяется к налоговой ставке по налогу на добычу полезных ископаемых в отношении нефти и газового конденсата из нефтегазоконденсатных месторождений и позволяет учитывать динамику мировых цен на нефть. Коэффициент применяется в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 08.08.2001 №126-ФЗ и

определяется как отношение среднего за период курса доллара к среднему за этот же период уровню цен нефти марки «Urals».

В соответствии с Федеральным законом от 08.08.2001 №126-ФЗ для расчета коэффициента Кц применяется среднее значение за налоговый период курса доллара США к рублю Российской Федерации, устанавливаемое Центральным банком Российской Федерации (определяется как сумма значений курса доллара США к рублю Российской Федерации, устанавливаемого Центральным банком Российской Федерации за все дни торгов, деленная на количество дней торгов в соответствующем налоговом периоде) и средний за налоговый период уровень цен сорта нефти «Urals» в долларах США за баррель (определяется как сумма средних арифметических цен покупки и продажи на мировых рынках нефтяного сырья (средиземноморском и роттердамском) за все дни торгов, деленная на количество дней торгов в соответствующем налоговом периоде).

Приказом МНС России от 03.09.2002 № ВГ-3-21/475 внесены изменения и дополнения в Методические рекомендации по применению главы 26 «Налог на добычу полезных ископаемых» НК РФ.

Письмом МНС РФ направлен для руководства и использования в работе налоговых органов Приказ МНС России от 19.08.2002 №БГ-3-21/448 «Об утверждении формы расчета регулярных платежей за пользование недрами и порядка ее заполнения», зарегистрированный Минюстом России 26.08.2002 №3739. При этом разъяснено следующее.

Если участок недр находится на территории, подведомственной нескольким налоговым органам, недропользователь представляет расчет в один налоговый орган, определяемый Управлением МНС России по субъекту Российской Федерации.

Регулярные платежи за пользование недрами уплачиваются за весь период действия лицензии на определенный вид пользования недрами независимо от фактического проведения работ, связанных с соответствующим видом пользования недрами. Уплата регулярных платежей прекращается на основании справки территориального фонда геологической информации о принятии ими на хранение окончательного отчета о проведении поисково-оценочных или разведочных работ, указанных в лицензии.

Факт открытия месторождения полезных ископаемых устанавливается со дня выдачи свидетельства об установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых в Министерстве природных ресурсов Российской Федерации или в соответствующих случаях в его территориальных органах.

Налогообложение малого бизнеса

Письмом МНС России от 6 февраля 2002 г. №СА-6-05/150 разъясняется, что налогообложение единым налогом на вмененный доход для определенных видов деятельности следует квалифицировать как специальный налоговый режим, предусматривающий замену уплаты совокупности налогов и сборов одним единым налогом.

Письмом МНС России от 2 октября 2002 г. №СА-6-22/1497 разъясняется порядок расчетов налогоплательщиков в 2002 г. по единому налогу на вмененный доход в связи со вступлением в силу Федерального закона от 24.07.2002 №104-ФЗ, отменившего обязанность уплачивать единый социальный налог для организаций, перешедших на уплату единого налога на вмененный доход.

Налогоплательщикам разрешено уменьшать сумму единого налога на вмененный доход, исчисленную за соответствующий налоговый (отчетный) период в 2002 г., на сумму страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, уплаченных в 2002 г. При этом сумма единого налога не может быть уменьшена более чем на 35%. Сумма переплаты единого налога на вмененный доход в связи с произведенными перерасчетами подлежит зачету или возврату в порядке, предусмотренном статьей 78 НК РФ.

Решение о зачете или возврате сумм излишне уплаченного единого налога на вмененный доход принимается налоговыми органами.

Транспортный налог

Письмом МНС России от 6 ноября 2002 г. №НА-6-21/1704 разъясняется порядок введения в действие главы 28 НК РФ «Транспортный налог». Глава 28 «Транспортный налог» вступает в силу с 1 января 2003 г.

Транспортный налог устанавливается и вводится в действие НК РФ и принятыми законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации законами о транспортном налоге.

Для введения транспортного налога с 1 января 2003 г. закон субъекта Российской Федерации должен быть принят и официально опубликован до 1 декабря 2002 г. Законами субъектов Российской Федерации о транспортном налоге должны быть определены следующие элементы налогообложения: налоговая ставка, порядок и сроки уплаты. Закон субъекта Российской Федерации может как устанавливать налоговые льготы, так и не устанавливать их.

Законом субъекта Российской Федерации определяется порядок и сроки уплаты налога. Может быть предусмотрена разовая уплата всей суммы налога по окончании налогового периода либо уплата авансовых (авансового) платежей в течение налогового периода с окончательным перерасчетом налога по окончании налогового периода. В законе субъекта Российской Федерации в обязательном порядке должны быть определены сроки уплаты авансовых платежей, а также срок уплаты оставшейся суммы налога (по перерасчету с учетом уплаченных авансовых платежей) по окончании налогового периода.

Определения и постановления судов

Письмом МНС России от 11 февраля 2002 г. №ШС-6-14/166 доведено до сведения и использования в работе Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 18.12.2001 №1322/01. Согласно этому Постановлению положение пункта 2 статьи 45 НК РФ, устанавливающее, что обязанность по уплате налога считается исполненной налогоплательщиком с момента предъявления в банк поручения на уплату соответствующего налога при наличии достаточного денежного остатка на счете налогоплательщика, распространяется только на добросовестных налогоплательщиков.

Письмом МНС России от 8 февраля 2002 г. №ШС-6-14/163 доведено для сведения территориальных налоговых органов определение Конституционного суда РФ от 06.12.2001 №257-О. Отмечается, что в силу недостаточного разграничения состава налоговых нарушений пункты 1 и 2 статьи 135 одновременно применяться не могут.

Кроме того, положение части второй статьи 136 Налогового кодекса, предусматривающее взыскание пени, указанных в статьях 133 и 135, в порядке статьи 60 Налогового кодекса, аналогичны положениям, признанным неконституционными Постановлением КС РФ от 17.12.96 №20-П. В силу этого часть 2 статьи 136 НК не может применяться судами, другими органами и должностными лицами.

Письмом МНС России от 8 апреля 2002 г. №ШС-6-14/436 направлено для сведения и использования в работе Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 09.01.2002 №2635/01 о рассмотрении иска налогоплательщика об отражении в карточке лицевых счетов платежей, списанных с расчетного счета налогоплательщика, но не поступивших в бюджет по причине отсутствия средств на корреспондентском счете банка.

Решение суда нижней инстанции и Постановление апелляционной инстанции Арбитражного суда Новосибирской области, признавших незаконным бездействие руководителя Инспекции МНС России (неуменьшение налоговой задолженности в лицевом счете налогоплательщика) отменены.

Письмом МНС России от 15 апреля 2002 г. №ШС-6-14/470 направлено для сведения и использования в работе Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.01.2002 №9111/01, в соответствии с которым заявление о признании отсутствующего должника банкротом может быть подано налоговым органом независимо от размера кредиторской задолженности должника.

Верховный суд РФ в определении от 25 июля 2002 г. №КАС 02-361 пришел к выводу о том, что Правительство РФ явно вышло за пределы предоставленных законом полномочий при издании Постановления Правительства Российской Федерации от 14 января 2002 г. №8 об изменении размеров пошлин за патентование изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, регистрацию товарных знаков, знаков обслуживания, утвержденных Постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 12 августа 1993 г. №793.

Верховный Суд Российской Федерации исходил из того, что после выхода НК РФ размер патентных пошлин за совершение юридически значимых действий может быть установлен только федеральным законом, а не актом Правительства Российской Федерации, поскольку эти пошлины имеют все признаки налогового платежа.

Суд признал, что Правительство РФ не вправе было повышать размер установленных законодательством патентных пошлин, поскольку установление федеральных налогов отнесено к исключительной компетенции законодателя, а не к компетенции Правительства РФ. Уплата патентных пошлин предусмотрена законом именно за совершение юридически значимых действий, отвечает всем признакам фискального платежа в отношении соискателей и присутствует в таких налоговых повинностях, как сборы и пошлины (что подтверждается и самим названием платежа).

Решением Арбитражного суда г. Москвы от 13.12.2001 по делу №А40-41151/01-12-241 признано законным решение ГУФТД ГТК России в части запрещения зачета сумм периодических таможенных платежей за время нахождения товаров под таможенным режимом временного ввоза.

МНС РФ письмом от 2 сентября 2002 г. №ШС-6-14/1353 направило для сведения и использования в работе налоговых органов Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 04.06.2002 №11654/01 и Постановление

Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 09.07.2002 №58/02 по вопросу возмещения НДС по экспортным операциям.

1) ВАС РФ отказал в удовлетворении иска организации о возмещении ей превышения суммы НДС, отнесенного (списанного) на себестоимость приобретенного товара, над суммами налога, исчисленными при последующей реализации этого же товара на экспорт за пределы СНГ. Возникающая в таких случаях разница обычно должна засчитываться в счет предстоящих платежей налогов или возмещаться в 10-дневный срок со дня получения расчета за соответствующий отчетный период.

Отказ мотивирован тем, что местонахождение организации, указанное в учредительных документах, по которым она зарегистрирована и состоит на учете в налоговом органе, не соответствует действительности. Это является основанием о признании регистрации юридического лица недействительной.

Поскольку расчет по налогу должен представляться налогоплательщиком своему налоговому органу, а адрес, указанный в заявлении о возмещении суммы НДС, фактически не является ни местом деятельности налогоплательщика, ни местом расположения его органов, то в возмещении НДС отказано.

ВАС РФ отмечает также, что суды предыдущих инстанций не обратили внимание на факты одновременного создания истца и общества, передавшего ему товар, отсутствия, кроме организации сделок по купле-продаже товара, по поводу которого возник спор, иной деятельности.

2) Президиум ВАС РФ отменил решение об отказе в возмещении из федерального бюджета сумм НДС по товару, отгруженному иностранному покупателю комиссионером на том основании, что в документах по возврату отсутствовала подпись главного бухгалтера.

ВАС РФ обратил внимание на то, что в соответствии с пунктом 6 статьи 169 Налогового кодекса Российской Федерации счет-фактура подписывается руководителем и главным бухгалтером организации либо иными должностными лицами, уполномоченными на то в соответствии с приказом по организации, и заверяется печатью организации. В соответствии с Федеральным законом «О бухгалтерском учете» руководители организаций могут в зависимости от объема учетной работы вести бухгалтерский учет лично. Поэтому отсутствие подписи главного бухгалтера не является основанием для отказа в возмещении НДС.

Президиум ВАС РФ в своем постановлении от 04.07.2002 №10335/01 отказал налоговой инспекции во взыскании штрафа за несообщение банком об открытии налогоплательщику транзитных валютных счетов для зачисления валютной выручки.

В соответствии с Законом Российской Федерации «О валютном регулировании и валютном контроле» и Указом Президента России от 14.06.92 №629 «О частичном изменении порядка обязательной продажи части валютной выручки и взимания экспортных пошлин» утверждена инструкция Банка России от 29.06.92 №7.

Согласно Инструкции, юридическому лицу наряду с текущим валютным счетом одновременно и в обязательном порядке открывается транзитный валютный счет для зачисления в полном объеме поступлений в иностранной валюте, в том числе и не подлежащей обязательной продаже.

Таким образом, транзитный валютный счет открывается параллельно текущему валютному счету, независимо от волеизъявления организации, и, следовательно, уве-

домление об открытии текущего валютного счета одновременно свидетельствует и об открытии транзитного валютного счета.

ВАС РФ разъяснил, что оснований для привлечения банка к ответственности, установленной статьей 132 Налогового кодекса Российской Федерации, в таких случаях не имеется.

Законом РСФСР от 19.12.1991 «Об охране окружающей природной среды» (ст. 6) Правительство РФ было уполномочено устанавливать порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия (данный Закон утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды»). Во исполнение указанного предписания Правительство РФ приняло Постановление от 28.08.1992 №632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» (далее – Постановление).

ОАО «Кольская Горно-Металлургическая Компания» обратилось в Верховный Суд РФ с заявлением о признании незаконным Постановления (в редакции от 14.06.2001), ссылаясь на то, что оно не соответствует действующему законодательству, поскольку неправомерно устанавливает налоговый платеж.

Верховный Суд установил, что плата за загрязнение окружающей природной среды по своей правовой природе обладает всеми признаками налога, перечисленными в статье 8 НК РФ (обязательна, индивидуально безвозмездна, представляет собой отчуждение денежных средств плательщика для финансирования государства).

То обстоятельство, что плата за загрязнение окружающей природной среды относится к федеральным налогам, представители Правительства РФ признали в письменном отзыве на иск (заявление), а также в объяснениях в судебном заседании. Также были приняты во внимание Приложение 2 к Закону «О бюджетной классификации Российской Федерации», где плата за загрязнение окружающей природной среды содержится в разделе налоговых доходов бюджета и имеет код 1050600, что соответствует подгруппе платежей за пользование природными ресурсами группы налоговых доходов, и Приложение 2 к Закону РФ «О федеральном бюджете на 2002 г.», в котором плата за загрязнение окружающей природной среды включена в перечень федеральных налогов и сборов.

При этом все существенные элементы указанного налогового платежа были установлены не федеральным налогом, а постановлением Правительства РФ и нормативными актами федеральных органов исполнительной власти.

Верховный суд удовлетворил заявление ООО «Кольская Горно-Металлургическая Компания», мотивировав свое решение прежде всего тем, что из содержания статьи 17 Налогового кодекса РФ следует, что налог, взимаемый в федеральный бюджет, может считаться законно установленным лишь в том случае, когда непосредственно в самом федеральном законе определены его плательщики и элементы налогообложения, и признал незаконными (недействительными) оспариваемые Порядок и Постановление как не соответствующие ст. 6 НК РФ и нарушающие права заявителя возложением на него уплаты налога, не установленного федеральным законом.

Представители Правительства РФ аргументировали соответствие Постановления действующему налоговому законодательству тем, что в силу статьи 7 Закона от 31.97.1998 «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Феде-

рации» нормативные правовые акты Правительства РФ по вопросам, которые согласно части первой НК могут регулироваться только федеральными законами, действуют впредь до принятия соответствующих федеральных законов.

Верховный Суд, однако, с этим доводом не согласился и указал следующее:

- «В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении №16-П от 11 ноября 1997 г. «По делу о проверке конституционности статьи 11.1 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 года «О государственной границе Российской Федерации», отнесение к ведению Правительства Российской Федерации установления существенных элементов налогового обязательства не соответствует закрепленному действующим законодательством разграничению полномочий между органами законодательной и исполнительной власти. …

Принимая во внимание, что оспариваемое Постановление и Порядок содержат правовые положения, аналогичные тем, которые были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 1997 г. №16-П, суд не вправе признать их законными даже при наличии статьи 7 Федерального закона от 31 июля 1998 г. «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации».

Суд также отметил, что оспариваемое Постановление Правительства РФ в настоящее время противоречит и Федеральному закону от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды», согласно п. 1 ст. 16 которого негативное воздействие на окружающую среду является платным, а формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются федеральными законами. Это положение Верховный Суд счел дополнительным подтверждением вывода о том, что плата за загрязнение окружающей среды может быть установлена только федеральным законом, а не актом Правительства РФ.

Определением Верховного Суда от 04.06.2002 №КАС 02-232 указанное решение оставлено без изменения, а кассационная жалоба Правительства РФ – без удовлетворения.

После этого Правительство РФ направило в Конституционный Суд РФ запрос о проверке конституционности Постановления, утверждая на сей раз, что платежи за загрязнение окружающей среды не являются налоговыми платежами, не обладают необходимыми признаками налоговых обязательств в их конституционно-правовом смысле и, следовательно, не включаются в систему платежей, которые согласно статьям 57 и 75 (часть 3) Конституции РФ должны устанавливаться законом. По мнению заявителя, Постановление было принято в соответствии с конституционными полномочиями Правительства РФ и не нарушает предписаний федеральных законов, а потому – вопреки решению Верховного Суда РФ – подлежит исполнению.

В своем Определении от 10.12.2002 № 284-О по запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие Части первой Налогового кодекса Российской Федерации» Конституционный Суд РФ, рассмотрев относящийся к делу нормативно-правовой комплекс, указал:

- «…платежи за негативное воздействие на окружающую среду, как необходимое условие получения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями права осуществлять хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, являются обязательными публично-правовыми платежами (в рамках финансово-правовых отношений) за осуществление государством мероприятий по охране окружающей среды и ее восстановлению от последствий хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное на нее влияние в пределах установленных государством нормативов такого допустимого воздействия. Они носят индивидуально-возмездный и компенсационный характер и являются по своей правовой природе не налогом, а фискальным сбором. Общие принципы обложения таким сбором, ряд существенных его признаков, а именно плательщики, объект налогообложения – виды вредного (негативного) воздействия на окружающую природную среду, а также в общей форме налоговая база – нормативно допустимые выбросы и сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и т.д., а также перечень нормативов допустимого негативного воздействия на окружающую среду и их существенные характеристики определены непосредственно федеральным законом. Что же касается порядка определения платы и ее предельных размеров, то федеральный законодатель предоставил право его установления Правительству Российской Федерации.

Предоставление указанного правомочия Правительству Российской Федерации не может рассматриваться как произвольное и ничем не мотивированное. Именно Правительство Российской Федерации, согласно Конституции Российской Федерации, осуществляя исполнительную власть Российской Федерации, обеспечивает, в том числе посредством издания нормативных правовых актов, проведение в Российской Федерации единой финансовой политики, а также единой государственной политики в области экологии; осуществляет меры по обеспечению прав и свобод граждан (в том числе, следовательно, по обеспечению права на благоприятную окружающую среду, что предполагает ее охрану и обеспечение экологической безопасности), осуществляет иные полномочия, возложенные на него федеральными законами, изданными в сфере ведения Российской Федерации и в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (пункты "б", "в", "е", "ж" части 1 статьи 114 во взаимосвязи со статьей 42, пунктами "в", "е" статьи 71, пунктами "б", "д" части 1 статьи 72, частью 1 статьи 110, статьей 115 и пунктом "а" части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации) (абз. 6–7 пункта 5 мотивировочной части).

Нам представляется слишком общим и потому весьма спорным тот аргумент, что Правительство РФ вправе устанавливать порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия потому, что согласно Конституции РФ Правительство РФ «осуществляет меры по обеспечению прав и свобод граждан (в том числе, следовательно, по обеспечению права на благоприятную окружающую среду, что предполагает ее охрану и обеспечение экологической безопасности)».

В конечном итоге Конституционный Суд, в частности, определил:

- «Постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 г. №632 "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных

размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 14 июня 2001 г. №463) – поскольку оно принято Правительством Российской Федерации во исполнение полномочий, предоставленных ему федеральным законом, и предусматривает взимание платежей неналогового характера – сохраняет силу и подлежит применению судами, другими органами и должностными лицами как не противоречащее Конституции Российской Федерации с точки зрения разграничения компетенции между Федеральным Собранием и Правительством Российской Федерации» (п.1 резолютивной части);

«Вытекающий из настоящего Определения конституционно-правовой смысл Постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" является общеобязательным, что исключает любое иное истолкование данного Постановления правоприменителем, в том числе судами общей юрисдикции» (п. 2 резолютивной части).

Приложение 3

Реформирование налогообложения малого бизнеса

В июле 2002 г. приняты и с 2003 г. вступают в действие новые главы Налогового кодекса, устанавливающие специальные режимы налогообложения малого предпринимательства и вмененного дохода для отдельных видов деятельности. О первых последствиях осуществленной реформы можно будет говорить не ранее чем через год. Однако уже сейчас можно выдвинуть некоторые гипотезы относительно перспектив дальнейшего развития малого предпринимательства и о возможном воздействии данной реформы на налоговые поступления, в том числе по другим налогам и от других предприятий[27], а не только малых и применяющих упрощенные режимы.

Для того чтобы анализировать специальный режим налогообложения, необходимо определить, какие цели преследуются введением специального режима.

В разных странах при разработке порядка налогообложения малого предпринимательства ставятся различные задачи, что в значительной степени определяет и различия в применяемых режимах. Цели зависят от условий функционирования малого бизнеса, его вклада в производство ВВП, отраслевой структуры экономики, распространенности в обществе уклонения от налогообложения и конкретных форм уклонения. Кроме того, особенности режимов налогообложения малого предпринимательства в конкретной стране могут возникать в силу специфики законодательства, как налогового, так и неналогового, а также институциональной структуры общества. В тех странах, где малое предпринимательство в силу особенностей структуры производства вносит значительный вклад в ВВП, может преобладать фискальная составляющая, причем направленная на уменьшение уклонения от налогообложения собственно малого бизнеса, поскольку в этом случае вклад малого предпринимательства в налоговые доходы бюджета может быть значительным. В других случаях обстоятельства складываются таким образом, что в силу различных ставок налогообложения доходов от разных источников может возникать стимул для налогоплательщиков получать доходы в тех формах, которые облагаются по более низким ставкам. Часто это легче осуществить на уровне малого предпринимательства, поэтому целью специальных режимов может быть установление правил, жестко регламентирующих отнесение доходов к тому или иному источнику. В некоторых странах задачей является снижение налогового бремени для малого предпринимательства, поскольку существуют определенные виды экономических издержек, которые более чувствительны именно для малых предприятий. Тогда применяются либо пониженные ставки налогообложения малого бизнеса, либо некоторые формы льгот. В ряде случаев для снижения альтернативных издержек уплаты налогов, которые для малого бизнеса выше хотя бы по той причине, что у него не существует внутренней потребности в применении развитой системы бухгалтерского учета, применяются упрощенные режимы, дающие возможность с большей или меньшей погрешностью осуществить оценку обязательств по одним видам налогов и (или) освобождающие от других налогов. В России малое предпринимательство не представляет собой развитый сектор

[27] Здесь и далее под предприятием будет пониматься не столько имущественный комплекс, как определено в Гражданском кодексе РФ, сколько юридическое или физическое лицо, легально осуществляющее предпринимательскую деятельность.

экономики, обеспечивающий существенную долю доходов. Незначительная в сравнении со многими другими странами доля малых предприятий и недостаточный их вклад в число занятых, а также неудовлетворительная динамика объема выпуска и инвестиций в малом бизнесе приводят к выводу об относительной невыгодности положения малых предприятий в российской экономике. Так, хотя доля занятых в малом бизнесе выросла за период с 1997 по 2001 г. с 12% до 12,9%, оставаясь при этом небольшой, то доля выпуска снизилась с 8% до 5,6%, а инвестиции в основной капитал упали с 5,4% до 2,7%[28]. В действительности положение может быть еще худшим: в некоторых случаях средним и крупным предприятиям выгодно для минимизации налоговых обязательств использовать особый порядок налогообложения малого предпринимательства посредством осуществления отдельных сделок через малые предприятия, иногда специально для этой цели созданные. Так, например, действовавший в Москве до 2003 г. порядок налогообложения физических лиц, использующих упрощенную систему налогообложения, являлся весьма необременительным. Особенно выгоден такой режим в том случае, когда расходы, связанные с приобретением товаров, работ, услуг у сторонних организаций, невелики или совсем отсутствуют. Поэтому нередкой являлась практика использования этого режима крупными и средними предприятиями для осуществления платежей по гражданско-правовым договорам вместо найма соответствующих лиц и выплаты им заработной платы (или в дополнение к заработной плате для работников предприятия). В других случаях может быть выгодно завышать затраты на услуги, оказываемые предприятиями, применяющими упрощенные или вмененные режимы. Например, стоимость транспортных услуг, оказанных предприятием, уплачивающим налог на вмененный доход, трудно проверить, в то же время завышение стоимости таких услуг позволяет получить больший вычет из базы налога на прибыль потребителю услуг и не влияет на налоговые обязательства производителя. Таким образом, можно предположить, что суммарные показатели реальных малых предприятий еще ниже, чем показывают данные статистики, если рассматривать официально зарегистрированные малые предприятия. Разумеется, положение малого бизнеса определяется не только налоговыми условиями. Но, тем не менее, влияние налогообложения на размещение ресурсов между отраслями и секторами экономики может быть существенным.

В связи с этим в число приоритетных задач реформы налогообложения малого бизнеса в России, по-видимому, следует включить, во-первых, стимулирование развития малого бизнеса, а во-вторых, снижение уровня уклонения от налогов относительно крупных предприятий с использованием малого предпринимательства. Вторая задача важна не только с точки зрения фискальных задач, она в действительности существенна при создании нормальных конкурентных условий малому бизнесу. При уклонении с использованием сделок между предприятиями с различными правилами определения налоговой базы возможно добиться большего снижения налоговых обязательств, чем при применении какого-либо одного режима, пусть даже и льготного. Но те предприятия, которые действительно являются малыми в том смысле, что для них альтернативные издержки уплаты налогов высоки, не могут воспользоваться такой формой снижения налоговых обязательств и поэтому рискуют оказаться даже в худших конкурентных условиях, чем если бы специальные режимы не применялись в экономике вообще. При этом для достижения задачи более быстрого развития малого предпри-

[28] Данные Госкомстата, сборник «Малое предпринимательство в России», 2002 г.

нимательства, формирования конкурентной среды в экономике, стимулирования занятости и самозанятости возможно пойти и на некоторое снижение доходов бюджета от малого предпринимательства, но при условии, что уменьшение налогового бремени будет распространяться только на те предприятия, которые являются действительно малыми. Кроме того, для самых малых предприятий целесообразно разрешить осуществление налогового учета по упрощенной системе.

Основные вопросы, возникающие при разработке специальных режимов для малого предпринимательства, более подробно рассматривались в публикации обзора ИЭПП за 2001 г. Там же были сделаны предположения о приемлемых вариантах ответов на них. Задача данного раздела в том, чтобы проанализировать принятые в 2002 г. новые главы Налогового кодекса, а также некоторые вносившиеся на рассмотрение Государственной Думы законопроекты.

Как отмечалось выше, в свете декларируемых задач реформы главным критерием оценки предложений в области упрощения налогообложения является наличие реального облегчения налогового бремени и издержек уплаты налогов для малых предприятий при отсутствии возможности уклонения от налогов для предприятий, не относящихся к категории малых. К сожалению, большинство предлагавшихся к обсуждению материалов, посвященных реформированию существующей системы, не отвечало высказанному требованию[29]. Предлагавшиеся системы создавали весьма существенные возможности для уклонения от налогов (в значительной степени эти возможности сохранены и в принятой редакции глав 26.2 и 26.3 Налогового кодекса): например, замаскировать свой бизнес под малое предпринимательство, либо формально разделить предприятие на совокупность малых, либо выделить в составе контролируемой группы предприятий центры прибыли в виде малых предприятий. К созданию больших возможностей уклонения от налогов в предлагавшихся проектах приводила, в первую очередь, крайне широкая сфера применения предлагаемого порядка при отсутствии жестких ограничений на масштабы деятельности предприятий. Перечень допустимых сфер деятельности включал: розничную торговлю, бытовое и транспортное обслуживание, строительство и ремонт, прочие услуги, сельское хозяйство, промышленность, научно-техническая сферу и др. Если оказание услуг населению и розничная торговля являются естественными сферами малого предпринимательства и опасность, с точки зрения уклонения от налогообложения, может представлять дробление предприятий на сеть малых, а также применение разных режимов предприятиями, осуществляющими схожие виды деятельности и принадлежащими одному владельцу, то, в случае оказания услуг предприятиям, возможности для уклонения существенно расширяются. В то же время эти системы не создают серьезных стимулов для развития малого бизнеса в России.

[29] Речь идет, в частности, о Пакете законопроектов, подготовленных МНС РФ И МЭРТ РФ, включающем проекты следующих глав Налогового кодекса: Сбор за право торговли; Упрощенная система налогообложения индивидуальных предпринимателей на основе патента; Единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности; Упрощенная система налогообложения организаций и индивидуальных предпринимателей, а также проекте федерального закона «О внесении дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации» (в части упрощенной системы налогообложения для субъектов малого предпринимательства), внесенном депутатами Государственной Думы И.Д. Грачевым и О.Г. Дмитриевой (27 июня 2001 г.).

Представляется нецелесообразным включать в число задач, стоящих перед системами налогообложения малого бизнеса, уменьшение уклонения от налогообложения в тех отраслях, где контроль параметров, формирующих налоговую базу, затруднен. В действующей системе налога на вмененный доход и в существующих предложениях эта задача решается путем введения обязательности данного режима для определенных видов деятельности. Такое решение представляется ошибочным и приводит лишь к резкому ограничению масштабов применения упрощенных систем и потерям, возникающим у добросовестных налогоплательщиков. Для видов деятельности, в которых уклонение от налогообложения особенно широко распространено и не поддается выявлению при обычных налоговых проверках, возможно применение минимального вмененного налога, величина которого должна быть существенно меньшей, чем в добровольно выбираемой системе.

Принятые Федеральным законом № 104-ФЗ от 24.07.2002 главы Налогового кодекса 26.2 «Упрощенная система налогообложения» и 26.3 «Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности»[30] не свободны от недостатков, свойственных действовавшим до 2003 г. режимам налогообложения малого предпринимательства. Многие положения вводимого этими главами режима налогообложения, не создавая благоприятных условий большинству малых предприятий, нарушают нейтральность налогообложения. Одновременно они предоставляют значительные преимущества тем, кто может создать несколько предприятий, применяющих различные режимы и распределяющих различные виды доходов и затрат между предприятиями с разными режимами так, чтобы снизить налоговые обязательства.

В то же время некоторые критикуемые положения этого порядка налогообложения малого предпринимательства являются вполне приемлемым компромиссом, позволяющим уменьшить уклонение от налогообложения с использованием малых предприятий, не создавая одновременно излишних сложностей тем, кто действительно нуждается в упрощенном учете.

Так, встретившее значительную критику положение о замене единым налогом, взимаемым по результатам хозяйственной деятельности, налога на добавленную стоимость, в числе совокупности налогов, является оправданным, если не определен механизм выявления и наказания злоупотреблений, использующих различия в сроках определения для целей налогообложения доходов и расходов при кассовом методе учета, применяемом при упрощенном режиме, и методе начислений. Например, невозможность быть плательщиками НДС для применяющих упрощенный режим делает невыгодным создание искусственных посредников (или организаций, производящих незначительные изменения в продукции, перепродаваемой предприятиям, использующим ее как фактор производства) для отсрочки уплаты налогов с помощью задержки платежей от лиц, применяющих метод начислений, лицам, применяющим кассовый метод учета.

Ограничение в отношении доли непосредственного участия других организаций в применяющих упрощенную систему (25%) является важным и отчасти смягчающим проблемы с уклонением групп аффилированных лиц, но только отчасти (статья 246.12, п. 3, п/п. 14). Например, два предприятия с разными режимами налогообложения могут принадлежать одному физическому лицу. Возможно и косвенное участие одного лица в

[30] Краткое описание этих глав дается выше. Те положения, которые не отражены там или представляют особый интерес с точки зрения налогообложения малого бизнеса, анализируются здесь.

разных организациях, причем доля этого участия может быть значительной. Кроме того, сохраняется возможность получения вместо дивидендов от крупного предприятия доходов через малое предприятие (юридическое или физическое лицо). В то же время, если предприятия даже с большей долей участия не ведут общих видов деятельности и не вступают между собой в сделки, возможности налогового планирования с использованием малых предприятий затруднены. Не исключен и вариант ограничения, снимающий целый ряд проблем, связанных с уклонением от налогообложения и применением режима теми, кому он не предназначен. Для этого при решении вопроса о том, имеет ли право предприятие применять упрощенный режим, следует рассматривать доход и число занятых не только самого претендующего на специальный режим предприятия, но и сумму доходов (а также суммарную занятость) всех предприятий, которые, будучи аффилированными с данным предприятием, вступали с ним в сделки или осуществляли такие же виды деятельности. Это правило действительно сложнее администрировать, чем принятые в Кодексе ограничения, но, во-первых, выигрыш от его принятия заключался бы в возможности упрощения целого ряда других положений режима, а во-вторых, использование разрабатываемой автоматизированной информационной системы МНС РФ должно существенно снизить издержки администрирования.

Ограничение по размеру валового дохода чрезвычайно важно. В главе 26.2 оно установлено в размере 15 млн руб. в год. Этот параметр вызвал, пожалуй, наибольшие дискуссии. Предложения были самые различные, вплоть до отмены ограничения вообще. Правительственные предложения включали первоначально лимит в 10 млн руб. Но с нашей точки зрения это ограничение нельзя рассматривать в отрыве от наличия других ограничений и способности налоговых органов их администрировать. Предел валового дохода в 15 млн руб. для применяющих упрощенный режим можно было бы считать резонным с учетом российских реалий, если бы какие-либо другие правила препятствовали созданию нескольких аффилированных предприятий, все или часть из которых применяют упрощенный режим для минимизации налоговых обязательств. Если такие правила отсутствуют, то предел должен быть установлен таким образом, чтобы использование упрощенного режима для уклонения было менее выгодным. Чем меньше значение дохода, при котором допускается применение альтернативных режимов, тем на меньшие суммы возможно заключить сделки с такими предприятиями, а значит, меньше возможный выигрыш от занижения налоговых обязательств с помощью таких сделок. Создание аффилированного предприятия для целей уклонения сопряжено с издержками, и если эти издержки сопоставимы с потенциальным выигрышем в виде снижения налогов, то результат использования этой формы уклонения снижается. По нашему мнению предел валового дохода при применении упрощенного режима следовало бы для начала установить в 4 млн руб. в год (сумма, в границах которой разрешается освобождение от обязанностей плательщика НДС). Позднее, после выявления и устранения возможных недостатков режима, предел можно было бы увеличить.

Ограничение по численности работников предполагает возможность применения упрощенного режима предприятиями с числом сотрудников до 100 человек (статья 246.12, п. 3, п/п. 15). Трудно представить, что на таких предприятиях не работает профессиональный бухгалтер. Поэтому можно предположить, что такие предприятия будут применять упрощенные режимы не столько с целью упрощения учета, сколько с целью минимизации налогов. Если учесть, что нет достаточных препятствий для вы-

платы заработной платы крупными предприятиями с использованием малых предприятий, данная норма представляется излишне щедрой.

Существенным могло бы быть ограничение в статье 246.12, п. 3, п/п. 16, касающееся стоимости имущества (до 100 млн руб.). Однако речь в этом ограничении идет только об амортизируемом имуществе, то есть основных средствах и нематериальных активах. Если ограничивается размер имущества предприятия для целей применения упрощенных режимов, то более целесообразным является ограничение размера товарно-материальных запасов. Для настоящего малого бизнеса ограничение размера амортизируемого имущества в указанных размерах может оказаться существенным в достаточно редких случаях, а возможным манипуляциям активами с целью уклонения можно воспрепятствовать и другими способами. Кроме того, для определения соответствия предприятия указанному условию потребуется осуществлять оценку остаточной стоимости амортизируемого имущества на конец каждого отчетного периода, то есть надо будет вести учет амортизируемого имущества, что существенно увеличит издержки уплаты налогов для малого предпринимательства. Более того, изменение, внесенное Федеральным законом № 191-ФЗ от 31.12.2002 г., требует определять для указанной цели остаточную стоимость «в соответствии с законодательством Российской Федерации о бухгалтерском учете», то есть предполагает вести дополнительно бухгалтерский учет основных средств. Но именно бухгалтерский учет основных средств является одной из наиболее сложных составных частей учета, причем его учет с двойной проводкой осуществлять легче, чем по книге учета доходов и расходов.

Важным является ограничение права налогоплательщиков произвольно выбирать режимы между упрощенным и общим (статья 346.13 п. 7). В то же время для уменьшения возможностей злоупотреблений срок, после которого можно повторно вернуться к упрощенному режиму, следовало бы увеличить до трех лет. Но в первоначальной редакции этой статьи повторный переход к упрощенному режиму разрешался не ранее чем через два года после возврата к общему, а Федеральным законом № 191-ФЗ от 31.12.2002 было внесено изменение, разрешающее вновь переходить к упрощенному режиму уже через год после прекращения его применения.

Существенным ограничением является то, что «объект налогообложения не может меняться налогоплательщиком в течение всего срока применения упрощенной системы налогообложения»[31] (статья 346.14 п. 2). Однако сама возможность одновременного существования нескольких упрощенных режимов создает возможности для уклонения от налогообложения, причем налогообложение доходов по низкой ставке делает возможным особенно эффективное применение упрощенных режимов для этой цели. Можно ожидать, что в течение 2003–2004 гг. выплаты заработной платы через такие малые предприятия приобретут массовый характер. По-видимому, говорить об отмене такого режима до 2005 г., когда он должен быть отменен в соответствии с положениями Кодекса, затруднительно, однако важно, чтобы не произошло продление этого порядка на более поздние сроки.

Опасным представляется отсутствие ограничений на применение упрощенных режимов для участников внешнеэкономической деятельности. Возможно, полный за-

[31] Здесь речь идет не о возможности выбора между упрощенным и общим режимами, а об установленной Кодексом возможности в рамках упрощенного режима выбирать между объектами налогообложения, а именно доходом и доходом, уменьшенным на величину расходов, со ставками налогообложения соответственно 15% и 6%. Право выбирать в качестве объекта доход установлено до 1 января 2005 г.

прет – слишком жесткая мера, но и полное отсутствие ограничений целесообразным назвать нельзя. Во-первых, это может привести к применению таких форм уклонения, которые сопряжены со значительными потерями доходов бюджета (этому особенно могли способствовать недостаточно четкие формулировки в Налоговом кодексе относительно НДС, уплачиваемого при импорте товаров; но нужно отметить, что Федеральным законом № 191-ФЗ от 31.12.2002 г. внесено изменение, препятствующее этому, а именно: освобождение от уплаты НДС не распространяется на НДС, подлежащий уплате в соответствии с Налоговым кодексом при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации (см. статью 346.11 п. 3). Во-вторых, участники внешнеэкономической деятельности, как правило, имеют валютные счета, а в этом случае требуется регулярный профессиональный учет, то есть для таких предприятий выигрыш от применения упрощенного учета существенно снижается, более того, фактически профессиональному бухгалтеру будет удобнее вести полноценный учет с двойной проводкой.

Доходы для целей применения упрощенной системы включают доходы от реализации и внереализационные доходы, определенные в соответствии со статьями 249 и 250 Налогового кодекса. При последовательном применении налога cash-flow типа R[32] облагаться должны были бы только реальные потоки денежных средств, то есть поступления средств за товары, работы, услуги должны включаться в базу налога, а полученные кредиты и проценты – нет. Также вычитаться из базы налога должны и выплаты за приобретенные факторы производства, но не должны вычитаться выплаченные проценты и погашение основной суммы займа. Для корректного описания такой базы следовало бы или писать отдельный перечень доходов и расходов для малого бизнеса, или сослаться на соответствующие статьи из главы 25. В последнем случае необходимо учитывать особенности структуры Налогового кодекса РФ, в котором часть доходов от реализации валюты, доходы от предоставления имущества в аренду, плата за предоставление в пользование прав на результаты интеллектуальной деятельности, безвозмездно полученное имущество и некоторые другие виды доходов выделяются в самостоятельную статью «внереализационные доходы» (статья 250). Эта же статья включает полученные проценты. Таким образом, для исключения полученных процентов из налоговой базы следовало бы специально оговорить это правило. Симметричный порядок должен был бы действовать в отношении процентов уплачиваемых, то есть они не должны были бы исключаться из базы налогообложения.

Однако Государственной Думой было принято решение включать полученные проценты в доходы и вычитать уплаченные проценты из налоговой базы в составе рас-

[32] Экономистами разработано несколько видов налогов cash-flow, все они являются нейтральными к инвестициям в том смысле, что не искажают предельного инвестиционного решения. Все они имеют свои достоинства и недостатки. Налог Real (R-based) cash-flow, то есть налог на реальные потоки денежных средств, на наш взгляд, лучше всего подходит для целей обложения малого бизнеса. Другие налоги cash-flow – это налог типа RF (real plus financial), облагающий все реальные и финансовые потоки, то есть в базу которого включаются все поступления (выручка, полученные займы, полученные проценты) за вычетом всех выплат (оплаты приобретенных товаров, работ, услуг, погашения задолженности, выплаты процента), и налог типа S, облагающий чистые потоки денежных средств акционерам, то есть выплату дивидендов плюс покупку акций минус стоимость эмиссии новых акций. Последние два налога фактически эквивалентны (в первом случае база налога включает сам налог, а во втором нет, поскольку налог юридически платится предприятием от сумм, выплаченных акционерам). (См. Tax Policy Handbook, IMF, 1995. P. 169).

ходов. Такое решение обеспечивает нейтральность, если помимо процентов в налоговую базу включаются полученные потоки денежных средств и исключаются из нее выплаченные, то есть когда применяется не налог R, а налог RF из группы налогов cash-flow. В этом случае основная сумма кредита должна включиться в базу налогообложения, а при ее выплате она должна уменьшить налоговую базу. Получившийся в результате принятия главы 26.2 Налогового кодекса налог, таким образом, не является налогом cash-flow. Но дело не в дефинициях. Главное преимущество налогов cash-flow, нейтральность к инвестиционным решениям, не возникает при применении нового российского упрощенного режима. Кроме того, этот режим создает преимущества для тем предприятий, которые имеют возможность получить кредиты, перед теми, кто вынужден пользоваться для инвестирования только собственными средствами. А для малого бизнеса особенно важно было бы обеспечить вычитаемость издержек финансирования инвестиций при использовании собственных средств, потому что настоящий малый бизнес нечасто имеет возможность пользоваться заемными средствами. Разумеется, все рассуждения по вопросу нейтральности при применении налога cash-flow имеют смысл при условии отсутствия ограничений на перенос убытков (вопрос о наличии таких ограничений рассматривается дальше).

При этом следует отметить, что в действительности немедленный вычет расходов на основные средства в принятой главе 26.2 предусмотрен не для всех налогоплательщиков. В отношении основных средств, приобретенных до принятия предприятием упрощенного режима, фактически осуществляется амортизация, просто по иным правилам, чем при общем режиме. В отношении основных средств со сроком полезной эксплуатации, не превышающим 3 года, списание осуществляется в течение одного года. Для активов со сроком полезного использования от 3 до 15 лет амортизация осуществляется по нормам 50%, 30% и 20% в первый, второй и третий годы применения упрощенной системы соответственно (статья 346.16, п. 3). Для активов с более длительным сроком службы предусмотрено списание «в течение 10 лет применения упрощенной системы налогообложения равными долями от стоимости основных средств». В результате получается, что немедленного списания нет, и начисляется амортизация, причем, если актив, например, имеет срок службы 16 лет и до принятия упрощенного режима уже эксплуатировался 15 лет, его остаточная стоимость будет списываться еще 10 лет. В этом случае речь идет, скорее всего, о небольших суммах, но учет все равно усложняется. Такой порядок фактически делает «упрощенную» систему довольно сложной для тех, кто применял ранее другой режим, причем с не вполне ясными целями, поскольку намеренное принятие общего режима в момент инвестирования с последующим переходом к упрощенному режиму выгод в смысле сокращения налогов предприятию не приносит. При применении амортизации учет с двойной проводкой легче и порождает меньше ошибок, чем расчет непосредственно исходя из книги учета доходов и расходов. Очевидно, что при таких условиях на тех предприятиях, которые пользуются услугами квалифицированного бухгалтера, будет осуществляться учет с двойной проводкой, а отчетность – предоставляться по установленным «упрощенным формам». При этих обстоятельствах отказ от представления в налоговые органы баланса выглядит нецелесообразным.

Для тех же предприятий, где учет ведут сами собственники, не являющиеся бухгалтерами, данная система чрезвычайно сложна и фактически не снижает издержек по уплате налога. То есть заявленная при разработке данного режима цель не достигается.

Более того, при реализации основных средств предприятиям предлагается осуществить пересчет амортизации за время применения упрощенного режима в соответствии с общим порядком. Фактически выгода для бюджета заключается в пенях, которые при этом возникают. Налоговая база, образующаяся в результате реализации, при этом не меняется. Доход, полученный в результате пересчета, вычитается из налоговой базы, поскольку остаточная стоимость основных средств уменьшается на ту же сумму. По-видимому, эта мера была предложена для противодействия потенциальной возможности списания активов через малые предприятия с последующей их реализацией физическим лицам или иным лицам, не имеющим права вычета из налоговой базы расходов на приобретение основных средств. Если это так, то такую оговорку следовало бы прописать особым образом.

В статье 346.18 описан порядок применения минимального налога по ставке 1% от доходов предприятия для тех, кто выбрал в качестве объекта налогообложения доходы, уменьшенные на величину расходов. Эта норма, вообще говоря, имеет оправдание, однако в сочетании с ограничениями на перенос убытков она может быть слишком жесткой. Более того, последующий перенос уплаченного минимального налога хотя и является целесообразной мерой, все же в значительной степени утрачивает свое преимущество, поскольку на него распространяются все жесткие ограничения, действующие в отношении прочих убытков.

Порядок переноса убытков включает те же ограничения, которые действуют в отношении предприятий, применяющих общий режим, и даже для них являются неоправданными. «Убыток не может уменьшать налоговую базу более чем на 30%. При этом оставшаяся часть убытка может быть перенесена на следующие налоговые периоды, но не более чем на 10 налоговых периодов» (статья 346.18 п. 7). О роли переноса убытков в стимулировании инвестиций неоднократно писалось в работах разных авторов, о дестимулирующем влиянии ограничений тоже. Особенно серьезное дестимулирующее влияние ограничения оказывают именно на малый бизнес. Кроме общего ограничения, для применяющих упрощенную систему действует дополнительное ограничение – не принимаются убытки, накопленные при применении общего режима при переходе на упрощенный, и убытки, накопленные при упрощенном режиме при переходе к общему. Первое ограничение вообще непонятно – убыток, возникший за время применения общего режима, выгоднее зачесть именно в рамках общего режима – ставка 24% выше, чем 15%-ная, применяющаяся при упрощенном режиме. Никакой опасности для доходов бюджета от принятия упрощенного режима (кроме тех потерь, которые связаны собственно с применением упрощенного режима) теми, кто ранее применял общий порядок, не прослеживается. Что касается убытков, накопленных при упрощенной системе, – здесь вопрос сложнее. Однако полный запрет переноса убытков при смене режима все равно является слишком жесткой мерой, дестимулирующей развитие предприятия. Возможности налогового планирования, заключающегося в принятии упрощенной системы специально на период инвестирования с целью ускоренного списания, можно ограничить простым способом – убытки, накопленные за время применения упрощенного режима, при переходе к общему порядку капитализировать и списывать в течение ряда лет. Но при этом допустимо ограничение на принятие убытков в случае слияния предприятий, чтобы предотвратить практику торговли убытками.

Запрет переноса убытков – не единственное чрезмерно жесткое ограничение, возникающее при смене режима. Статья 346.25 п. 3 предусматривает пересчет стоимости

основных средств, приобретенных за время применения упрощенной системы, в соответствии с правилами амортизации, действующими для общего режима. Эта мера является необоснованно жесткой и ведет к потерям как для предприятия, так и для общества. Возможности налогового планирования можно ограничить упомянутым выше простым и дешевым способом – убытки, накопленные за время применения упрощенного режима, при переходе к общему порядку капитализировать и списывать в течение ряда лет. Принятый же вариант пересчета будет искусственно сдерживать развитие предприятий, увеличивать издержки ведения учета в тех случаях, когда расширение масштабов предприятия с превышением пороговых значений все равно выгодно, а также увеличивать издержки налоговых органов при проверке правильности начисления налоговой базы. В то же время основные возможности уклонения от налогообложения эта мера все равно не устраняет. Предприятие, которому поставлены такие ограничения, может расшириться за счет создания новой организации, применяющей уже общий режим, а у малого, владеющего основными средствами, – арендовать их. Это приведет к еще большим потерям доходов бюджета, нежели просто при расширении предприятия и переходе на общий режим без каких-либо ограничений.

Имеет смысл еще раз подчеркнуть, что применение налога с альтернативным объектом налогообложения, то есть налога от доходов, по ставке 6%, приведет к массовым уклонениям от налогообложения при выплате заработной платы. Простейшая из схем уклонения такого рода – регистрация работника в качестве индивидуального предпринимателя и заключение с ним гражданско-правового договора вместо выплаты заработной платы. Выплаченные суммы, также как заработная плата и единый социальный налог, вычитаются из базы налога на прибыль. Но при этом вместо выплаты единого социального налога по ставке до 35,6% (если заработная плата работнику выше 100 тыс. руб. и предприятие удовлетворяет ряду условий) возникают небольшие (в 2002 г. – 150 руб. в месяц) платежи в Пенсионный фонд, на величину которых еще и уменьшается сумма единого налога (в пределах 50%, но достичь этих пределов при символических платежах в Пенсионный фонд трудно).

Самая главная потеря для общества, которая может возникнуть из-за принятия такого порядка, – то обстоятельство, что действительно малые предприятия будут облагаться либо по ставке 6% от валового дохода, либо 15% от чистого. Те же, кто имеет возможность создать несколько предприятий специально для манипуляций с налоговой базой, смогут добиться приближения эффективной ставки к ставке в 6% от чистого дохода (если расходы по документам относятся к предприятию, выбравшему в качестве объекта налогообложения доход за вычетом расходов или прибыль, а выручка, превышающая расходы, будет получена предприятием с доходом в качестве объекта налогообложения). То есть малым предприятиям будет еще труднее конкурировать со средними предприятиями, чем при применении всеми без исключения общего режима. Таким образом, основная цель реформы – создание благоприятных условий для малого предпринимательства – не достигается указанными мерами.

Есть еще одно важное обстоятельство, которое имеет смысл отметить. Ставки упрощенных налогов на малый бизнес установлены низкими, возможности для уклонения не устранены, граничные параметры для определения права на применение упрощенных режимов высоки, причем от введения этих налогов пострадают поступления не только налога на прибыль, но и подоходного налога, а также единого социального налога. Потери бюджетных доходов неизбежны как на федеральном, так и на региональ-

ном уровнях. Однако решение о введении этих налогов было принято Государственной Думой, а не региональными и не местными органами власти. В этой ситуации, видимо, было бы целесообразно, чтобы федеральный бюджет принял на себя большую долю ответственности за принятое решение. Так, пониженную ставку налога было бы правильно рассматривать как результат отказа федерального бюджета от своей доли налога. Кроме того, желательно, чтобы большая часть налоговых поступлений, если не все, направлялась местным бюджетам.

Главой 26.3 «Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности» Налогового кодекса вводится новый порядок взимания налога на вмененный доход.

Отличия от прежде действовавшего порядка можно рассматривать как позитивные. Те виды деятельности, которые осуществляются преимущественно для реализации продукции другим предприятиям, устранены. Вмененным налогом облагаются, в основном, услуги населению. Это может уменьшить возможности для уклонения от налогообложения посредством завышения затрат за счет закупок услуг у предприятий, облагающихся вмененным налогом. Кроме того, исключены те виды деятельности, где строгий учет является необходимым по причинам, не связанным с налогообложением (например, деятельность по сбору и реализации лома цветных металлов). Более четко прописан порядок определения базы вмененного налога. В то же время сохраняются некоторые неблагоприятные элементы, свойственные вмененному налогообложению вообще. Обязательность налога для определенных видов деятельности приведет к невозможности сопоставления результатов налогообложения этих видов деятельности при применении вмененного и общего режимов, что скажется на корректности определения корректирующего коэффициента К2[33]. Применение такого налога скажется на горизонтальной справедливости налоговой системы, поскольку усреднение по натуральным показателям приведет к тому, что предприятия с одинаковыми результатами хозяйственной деятельности окажутся обложены налогами по-разному. Сохраняется возможность для произвола региональных властей при определении налоговой базы, поскольку коэффициент К2 можно варьировать в весьма широких пределах от 0,1 до 1, а параметры для его расчета определяют региональные власти. При этом может оказаться, что для некоторых предприятий будет установлена фактически индивидуальная база, причем для одних сильно заниженная, для других завышенная, в зависимости от расположения региональных властей и их связей с этими предприятиями. Возможно использование этого коэффициента для создания препятствий входу на рынок новых предприятий, если интерес или контроль в действующем на территории региона бизнесе, облагаемом вмененным налогом, велик у представителей власти.

В связи с этим представляется рациональным применять вмененный налог только к особо малым предприятиям, причем на добровольной основе. Проведенная правительством большая работа по установлению значимых для оценки доходности показателей может в этом случае оказаться весьма полезной для налоговых органов. На основании вмененных методов можно оценивать потенциальную сумму налога для

[33] К2 – корректирующий коэффициент базовой доходности, учитывающий совокупность прочих особенностей ведения предпринимательской деятельности, в том числе ассортимент товаров (работ, услуг), сезонность, время работы, величину доходов и иные особенности (см. статью 346.27 Налогового кодекса).

предприятий, и в случае существенного отклонения декларируемого результата от проведенной налоговыми органами оценки направлять усилия проверяющих в первую очередь на те предприятия, где отклонение велико. Это позволило бы минимизировать уклонение от налогов, увеличить доходы бюджета и добиться большей справедливости налогообложения.

В заключение представляется важным еще раз вернуться к вопросу статистики, описывающей роль малого предпринимательства в экономике России. Госкомстатом не публикуются данные о добавленной стоимости в секторе малого предпринимательства. Но объем выпуска, численность занятых, количество малых предприятий возрастают не только при развитии реального малого бизнеса, но и при увеличении объема уклонений с использованием малого предпринимательства. Даже показатель добавленной стоимости не является адекватным отражением реального положения дел. Чтобы наблюдать, к каким последствиям приведет принятие нового налогового порядка, следовало бы произвести обследование только малых предприятий, не аффилированных с крупным бизнесом или большим числом других малых предприятий.

Приложение 4

Анализ некоторых результатов реформы подоходного налогообложения

В рамках анализа некоторых результатов реформы подоходного налогообложения в России было проведено исследование, посвященное анализу ключевых проблем функционирования подоходного налога в России и результатов реформы, проведенной в 2000 г.[34]

Реформа подоходного налога, или налога на доходы физических лиц, как он именуется в новой редакции соответствующей главы Налогового кодекса, была осуществлена в 2000 г. на первом этапе налоговой реформы и заключалась, прежде всего, в установлении плоской единой ставки на уровне, близком к наименьшей предельной ставке ранее действовавшей шкалы, сокращении льгот и упрощении процедур уплаты и сбора налога. Изменения в подоходном налоге были обусловлены необходимостью повысить его роль как в общих налоговых поступлениях, так и в перераспределительных процессах.

Столь радикальная реформа подоходного налога в России проводится впервые, поэтому на данный момент в отличие от зарубежных стран, где подобного рода реформы имели место, практически отсутствует опыт исследований влияния осуществляемых изменений на уровень налогооблагаемых доходов, величину поступлений налога в бюджет и на его роль в процессе перераспределения доходов населения.

К числу наиболее существенных выводов, вытекающих из анализа предреформенной ситуации, можно отнести: подходный налог играл *небольшую роль в налоговой системе* по причине невысокого среднего уровня доходов населения и, в первую очередь, заработной платы, сложности налогового законодательства и слабости администрирования налога и, как следствие, высокого уровня уклонения от него, обладал *слабой перераспределительной способностью*, вытекавшей из использования различных механизмов уклонения в основном высокодоходными налогоплательщиками. В этой ситуа-

[34] *Синельников-Мурылев С., Баткибеков С., Кадочников П., Некипелов Д.* Оценка результатов реформы подоходного налога (см. http://www.iet.ru).

ции возможность увеличения поступлений налога за счет увеличения предельной ставки налога была ограничена, так как в условиях слабости администрирования это могло привести к увеличению стимулов уклонения от налога. В таких условиях сокращение предельной ставки налога и гармонизация совокупной ставки обложения прибыли предприятий и заработной платы, наряду с усилением администрирования, были, по мнению авторов реформы, призваны стимулировать сокращение сокрытия доходов от налогообложения.

С целью построения теоретических гипотез о воздействии реформы на уровень поступлений подоходного налога использовались модели уклонения от налогообложения типа модели Аллингема–Сандмо. С учетом выводов, сделанных на основе подобных моделей, были сформулированы три основные гипотезы. Во-первых, снижение предельной налоговой ставки должно повлечь за собой увеличение налогооблагаемой базы. Во-вторых, сокращение уклонения, прежде всего среди наиболее обеспеченных налогоплательщиков должно привести к увеличению налогового бремени на них и, как следствие, к увеличению прогрессивности подоходного налога. В-третьих, несмотря на снижение предельной ставки, должно произойти увеличение поступлений.

Нами были исследованы модели зависимости изменения налоговых поступлений и изменения базы подоходного налога в 2000–2001 гг. от изменения средней предельной ставки на основе данных о поступлениях подоходного налога на душу населения в различных регионах России, а также модели, направленные на оценку степени прогрессивности подоходного налога в 2000–2001 гг.

При моделировании поступлений подоходного налога в качестве оценки действительного размера доходов населения, включающей «теневые» доходы, был использован показатель потребительских расходов, так как его изменение оказалось менее коррелированно с изменением средней предельной налоговой ставки, чем изменение доходов. В модели налоговой базы был также использован этот показатель в качестве индикатора автономного реального роста налоговой базы, не связанного с изменением предельной ставки. Прогрессивность подоходного налога оценивалась с помощью трех моделей налоговых поступлений – линейной, квадратичной и логарифмической. Полученные результаты регрессионного анализа позволили сформулировать несколько основных выводов.

Во-первых, в соответствии с гипотезой, основанной на анализе теоретических моделей уклонения от налогообложения, удалось выявить отрицательную связь между показателями налогооблагаемой базы и предельной ставки в результате реализации реформы подоходного обложения в России в 2000–2001 гг. Во-вторых, как и предполагалось с учетом низкой эффективной ставки подоходного налога до реформы, была выявлена отрицательная связь между налоговыми поступлениями и предельной ставкой подоходного налога. В-третьих, результаты оценки показали, что подоходный налог прогрессивен по заработной плате и не прогрессивен по налогооблагаемым доходам. При этом результаты оценки панели для двух лет позволяют говорить о повышении прогрессивности подоходного налога по заработной плате в 2001 г. по сравнению с 2000 г. Похожие выводы могут быть сделаны из анализа индексов прогрессивности Каквани и Масгрейва, которые обнаруживают рост прогрессивности подоходного налога. Как следствие, мы можем говорить о повышении прогрессивности налогообложения заработной платы при невозможности с помощью использованных методов выявить прогрессивность налогообложения доходов, облагаемых налогами, в целом.

Из построенной в исследовании модели налоговых поступлений можно определить, какую роль играл рост фактических доходов населения и рост средней предельной ставки подоходного налога на налоговые поступления. Рост поступлений подоходного налога в 2001 г. по сравнению с 2000 годом составил 76,4 млрд руб. (или 43,9%). Расчеты по модели показывают[35], что за счет изменения ставки налога (с учетом разнонаправленного действия снижения ставки для одних категорий налогоплательщика и повышения для других, а также сокращения уклонения от налога) его поступления выросли примерно на 42 млрд руб., а за счет общего экономического роста в стране и ряда других факторов – на 34 млрд руб. Исследование позволило сформулировать ряд практических рекомендаций по совершенствованию подоходного налогообложения.

Наличие положительной связи между динамикой налогооблагаемой базы и предельной ставки налога дает возможность надеяться на продолжение тенденции легализации доходов, начавшейся в 2001 г. Основными условиями этого, по нашему мнению, могут служить, во-первых, сохранение в течение продолжительного периода времени плоской ставки подоходного налога, во-вторых, повышение эффективности администрирования налога, в том числе за счет законодательного сокращения возможностей уклонения от налога и ужесточения наказания за уклонение. Первое условие является ключевым, так как совершенно очевидным является тот факт, что в первый год существования плоской ставки налога уклонение сократилось на значительную величину, но не перешло из разряда массового явления в разряд редких или исключительных случаев. Во многом это связано с определенной степенью недоверия налогоплательщиков к нововведениям, предполагающих, что после легализации ими доходов последует существенное повышение ставки налога.

Важным фактором, способным повысить действенность второго из названных условий, является то обстоятельство, что при значительном снижении предельной ставки обложения заработной платы применение различных схем для уклонения от налогов, с учетом риска применения санкций за уклонение от налога, должно стать менее выгодным, чем соблюдение закона. Определенный потенциал для снижения уклонения от налогообложения лежит в сфере усиления его администрирования. В этой связи вместо ужесточения режима контроля за осуществлением крупных расходов физическими лицами, что весьма трудно поддается эффективному администрированию, целесообразно создание необходимых правовых инструментов для возможности оценки налоговыми органами базы налогообложения на основе так называемых «внешних признаков» богатства.

Отсутствие однозначного ответа на вопрос о перераспределительном характере подоходного налога в отношении доходов населения свидетельствует о том, что требу-

[35] Наличие константы (которая оказалась незначимой) не позволяет нам разложить изменение доходов без остатка по двум факторам: изменению средней предельной ставки подоходного налога и изменению расходов. Для целей анализа вкладов факторов уравнение зависимости изменения налоговых поступлений от изменения потребительских расходов и изменения средней предельной ставки подоходного налога было оценено без константы. Следует отметить, что такой расчет будет в определенной степени условным, поскольку изменение расходов коррелированно с изменением средней предельной ставки (коэффициент корреляции равен 0,24) и коэффициенты, полученные в модели, могут не отражать истинной зависимости изменения налоговых поступлений от изменения расходов и изменения средней предельной ставки налога.

ется разработка и внедрение комплекса мер как по усилению прогрессивности налоговой системы в целом, так и подоходного налога. Применительно к подоходному налогообложению речь, в частности, речь может идти о необходимости отмены регрессивных имущественного налогового вычета и вычета на благотворительность, разработке системы прогрессивного обложения процентных доходов, совершенствовании методов обложения дополнительных выгод работников (fringe benefits). В то же время необходимо учесть, что сокращение льгот по уплате подоходного налога может иметь достаточно сильную политическую оппозицию

В перспективе возможно также включение в налогооблагаемую базу выплат за счет бюджетов различного уровня категориального характера. Следует, однако, учитывать, что это может потребовать мобилизации дополнительных бюджетных средств для компенсации сокращения их размера в результате налогобложения. Кроме того, по той части выплат, которые поступают из вышестоящих уровней власти (при том, что подоходный налог поступает в территориальные бюджеты), устранение льгот может потребовать принятия соответствующих решений в области межбюджетных отношений.

Одним из возможных путей повышения прогрессивности подоходного налога может служить повышение необлагаемого минимума. Однако данная мера требует тщательного анализа, с точки зрения возможных бюджетных потерь, и, по-видимому, должна носить поэтапный характер. Кроме того, возникает проблема организации администрирования большого необлагаемого вычета. При наличии нескольких источников доходов требуется осуществить выбор, к какому из источников может применяться такого рода вычет.

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 рисковых 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 бо́льшими 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 продолжали 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 массированным 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 единовременно 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[13]. 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[14], 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[15].
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-

[13] Поиск, №34–35, 30.08.2003. С. 3.
[14] Наука в России–2001. Госкомстат РФ. М., 2001. С. 26, 37.
[15] Поиск, №40, 4.10.2002. С. 6.

грация науки и высшего образования России на 2002–2006 гг.»[16], 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 тяжелейшей 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[17], 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-

[16] 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.

[17] *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, получат 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 возникнут 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 взаимодействий, 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 получат 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[18]. 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

[18] 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. Головным 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%[19], 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 внутрироссийскими интересами. В частности, такую схему собирается использовать правительство США при определении направлений оказания России содействия в области развития науки и технологий. Связанные с предыдущей тенденции 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-

[19] 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%[20]. 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-

[20] 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[21] – 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.

[21] *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[22]. 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 отсечь 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-

[22] *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.

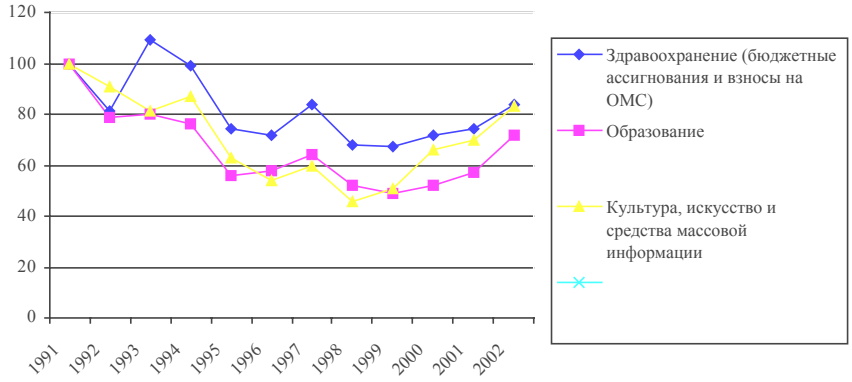
В 2002 г. Минпромнауки также проводило работу по формированию новых организационных структур в сфере науки, а именно: поддержало создание холдингов. Так, начала формироваться Федеральная инновационная химико-фармацевтическая компания, которая должна получить окончательное организационное оформление в 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 получат 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. *Отрасли социальной сферы – всего*	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
Образование	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
Здравоохранение	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
Культура и искусство	59	62	102	103	85	98	161	183	92	101	100	98
Из федерального бюджета	0,3	03	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 оплате 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[23]. 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[24], 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

[23] Российская экономика в 2001 году. Тенденции и перспективы. Т. 2. М.: ИЭПП, 2002. С. 16.

[24] 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 направления 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 определят 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 истекшем 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 Минобразования 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 Минобразованием 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 Министра 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. Минобразование 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 Министра 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 поступлении 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 уровня-

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	2000	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 торговлю 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).

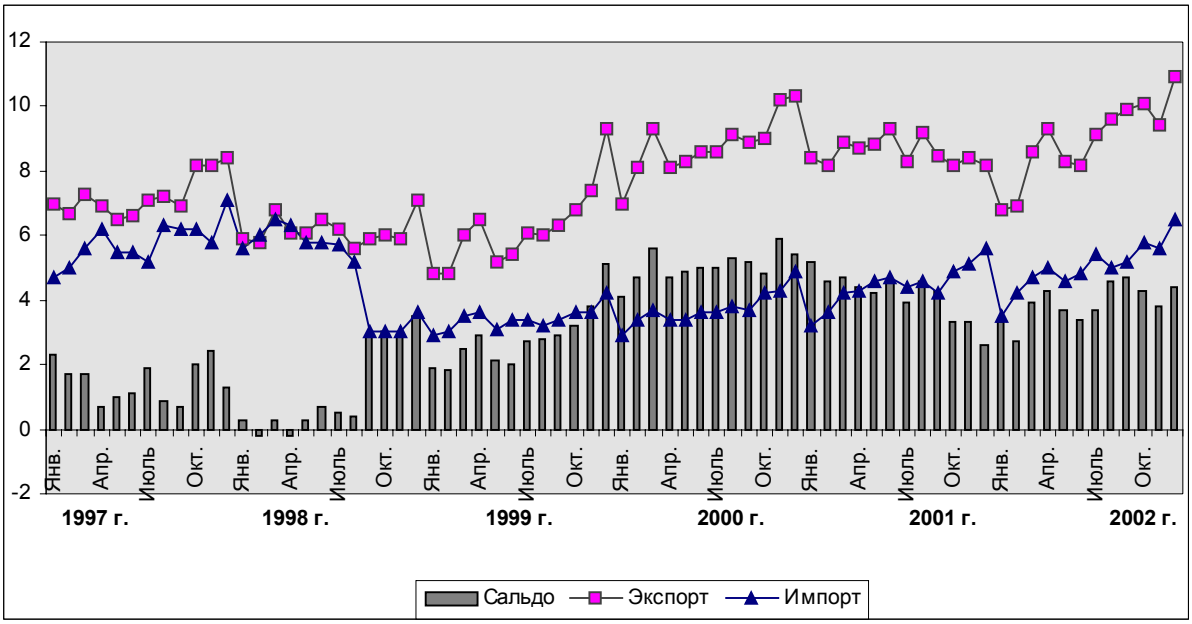
На рынке энергоносителей в течение года наблюдались значительные колебания цен. Так, средняя мировая цена на нефть сорта Urals в январе 2002 г. составляла 18,3 долл. за баррель, в июне – 23,0 долл. за баррель, в сентябре – 27,1 долл. за баррель. Однако в октябре цены снизились на 4,1%, а в ноябре еще 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.

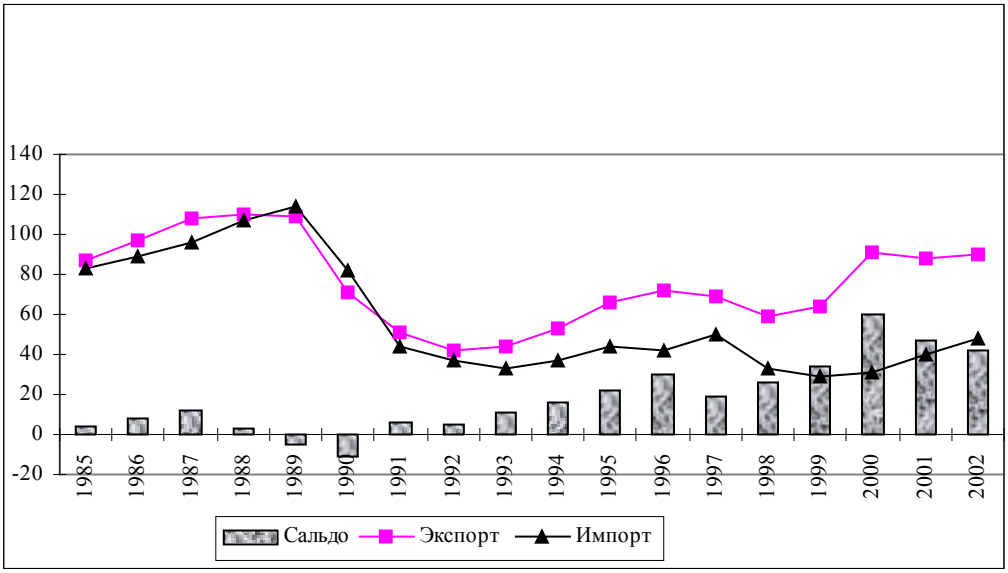
Существенное замедление динамики экспорта на фоне продолжающегося роста импорта привело к сокращению положительного сальдо торгового баланса, которое в 2002 г. составило 46,4 млрд долл., что на 2,9% меньше аналогичного показателя прошлого года. Тем не менее величина положительного сальдо торгового баланса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

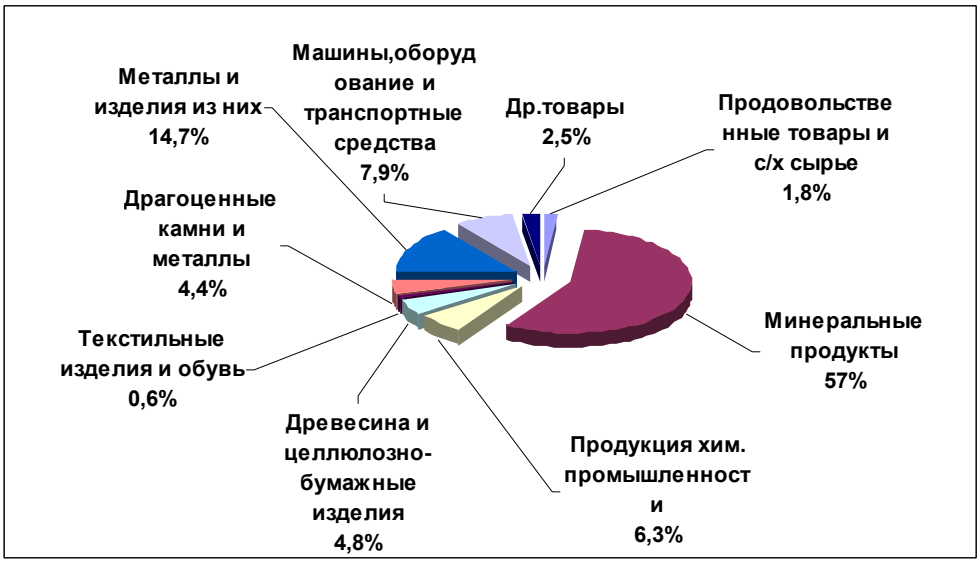
Рис. 81. Основные показатели внешней торговли России со странами, не входящими в СНГ

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, выдавленными 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-

стной 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)

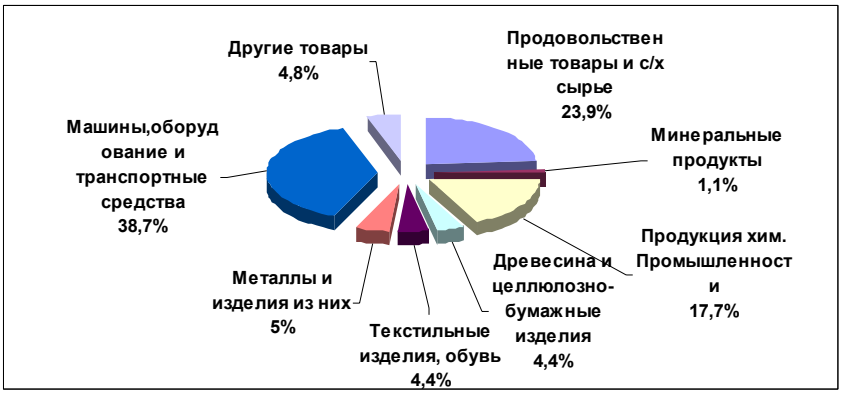
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Нефть сырая	100,6	108,2	133,5	118,6	74,2	100,8	175,0	159,8	155,3
Газ природный, за тыс.м^3	72,8	80,1	84,2	88,6	66,3	53,5	87,5	100,2	90,4
Уголь каменный	33	36,2	38,8	35,7	27,3	16,6	26,4	29,5	26,8
Железная руда	19,6	23,1	26,7	23,9	21,5	15,1	15,8	13,8	15,1
Азотные 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^3	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-волокнистых 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 уравнять 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, сталепроката и древесно-волокнистой 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^{3,} единая ставка таможенных пошлин и налогов устанавливается в размере 2 евро за 1 см^3 объема двигателя. Прежняя составляла 1,4 евро за 1 см^3. Для автомобилей с объемом двигателя более 2500 см^3 новая ставка – 3 евро за 1 см^3 (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^3 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 оценивается примерно в 120 млн долл. Однако данная мера позволит российским металлургам поддержать 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. «теневой» 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.

	2000	2001	2002
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
Кыргыстан	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 $м^3$	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 $м^2$	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 снятие излишних фискальных преград во взаимной торговли 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 расхождения 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 развертыванию 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

	ность и обеспечение безопасности государства»,в том числе:			
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	*По другим разделам федерального бюджета, в том числе:*	4392	0,23	0,04
3.1	Содержание органов специального строительства	654 **662**	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 **338069**	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
Из раздела «Национальная оборона» ФБ (см. таблицу 1)				
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
Из других разделов и подразделов ФБ				
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 **47502**	2,07 **2,44**	0,37 **0,43**
	- через Министерство обороны	37291	1,91	0,34
	- через Министерство финансов	2983	0,15	0,03
2	Пенсии военнослужащим правоохранительных органов, в том числе:	18562 **23493**	0,95 **1,01**	0,17 **0,21**
2.1	- через МВД	12791 **16209**	0,66 **0,83**	0,12 **0,15**
2.2	- через ФСБ	4514 **5475**	0,23 **0,28**	0,04 **0,05**
2.3	- через ФС налоговой полиции	472 **547**	0,02 **0,03**	0 **0**
2.4	- через Министерство юстиции	785 **1056**	0,04 **0,05**	0,01 **0,01**
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 **102505**	4,69 **5,32**	0,83 **0,99**

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 расходах федерал. бюджета, в %	% ВВП
1	Общие военные расходы (на военную организацию и вне ее) (сумма строк 4 *табл. 1* и 6 *табл. 2*)	353128 **353136**	18,13 **18,13**	3,22 **3,22**
2	Сумма общих военных расходов и расходов, связанных с прошлой военной деятельностью РФ (сумма строки 1 данной *табл.* и строки 7 *табл. 3*)	444474 **455633**	22,82 **23,40**	4,06 **4,16**
3	Общие расходы на национальную оборону и правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства (см. *табл. 1*)	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 прямим 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.[25]

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.

[25] 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, сделает 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	1332595 *1434274*	1589482	178007	2045975 *2106031*
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	Утверждено ФБ 2002	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
Всего по расходам	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 *93702*	140852 *117181*	214688 *150598*	281970 *173504*	345726 *191653*
Прирост в % к предыдущему году	-	25,1	28,6	15,2	10,5
Прирост в % к 1999 году	**0**	**25,1**	**60,7**	**85,2**	**104,5**
Расходы по разделу «Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства» (в текущих ценах / в сопоставимых ценах 1999 года), млн рублей	51324 *51324*	79802 *66391*	131621 *92329*	165999 *102144*	244644 *135618*
Прирост в % к предыдущему году	-	29,4	39,2	10.6	32,8
Прирост в % к 1999 году	**0**	**29,4**	**79,9**	**99,0**	**164, 2**

*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.

Приложение 7. Обзор законодательства за 2002 г.

За 2002 г. депутаты Государственной Думы рассмотрели порядка 900 законопроектов, более 150 из них были рассмотрены в приоритетном порядке, из которых более половины являлось законодательной инициативой Правительства РФ, остальные принадлежали Президенту РФ, депутатам Госдумы и различным Комитетам, членам Совета Федерации и региональным областным Думам, иным субъектам законодательной инициативы.

За рассматриваемый период нижняя палата приняла свыше 200 федеральных законов, из которых большая часть была инициативой Правительства РФ. Основная масса принятых законов была внесена в Государственную Думу в период 2000–2001 гг. Следует заметить, что наиболее быстро принимались законы, подлежащие ратификированию. Как правило, ратификация международных договоров, соглашений, конвенций и других документов не занимает много времени: документы ратифицируются за один день. Часто это происходит в том же месяце, в котором проект федерального закона о ратификации был внесен в нижнюю палату. Для принятия поправок в отдельные Федеральные законы работали специальные согласительные комиссии.

Значительную часть работы Госдумы в 2002 г. составило бюджетное, налоговое и финансовое законодательство. Продолжается дальнейшее реформирование налоговой системы. Внесены изменения в Налоговый кодекс РФ, в самом конце года принят бюджет на 2003 г.

В качестве наиболее значимых законов следует отметить новые редакции законов «О Центральном Банке (Банке России)» и «О несостоятельности (банкротстве)». Были рассмотрены и приняты законы, вызвавшие широкую общественную дискуссию: новые редакции Арбитражного процессуального кодекса и Гражданского процессуального кодекса, «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О временном запрете на клонирование человека», новые законы «О гражданстве Российской Федерации», «Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Российской Федерации», «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», «О противодействии экстремистской деятельности», «Об альтернативной гражданской службе».

В разделе социальной политики был принят правительственный закон о повышении минимального размера оплаты труда с 1 мая 2002 г. с 300 до 450 рублей. В продолжение реформирования пенсионной системы был принят закон об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии.

Следует также отметить закон «О третейских судах в Российской Федерации», который находился в Думе с декабря 1997 г., а также получивший громкий резонанс в СМИ закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Совершенствование налогового законодательства

1. В продолжение налоговой реформы Налоговый кодекс РФ был дополнен четырьмя новыми главами, посвященными транспортному налогу, упрощенной системе налогообложения для малого предпринимательства и системе налогообложения в виде единого налога на вмененный доход, налогу на игорный бизнес.

Налоговая реформа приближается к завершению: в течение 2003 г. планируется принять оставшиеся главы Налогового кодекса РФ и внести определенные уточнения в действующее законодательство о налогах и сборах.

1.1. **Главой 28 введен Транспортный налог**.

Объектом налогообложения транспортным налогом признаются автомобили, мотоциклы, мотороллеры, автобусы и другие самоходные машины и механизмы на пневматическом и гусеничном ходу, самолеты, вертолеты, теплоходы, яхты, парусные суда, катера, снегоходы, мотосани, моторные лодки, гидроциклы, несамоходные (буксирные суда) и другие водные и воздушные транспортные средства, зарегистрированные в установленном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Не являются объектом налогообложения весельные лодки, а также моторные лодки с двигателем мощностью не свыше 5 лошадиных сил; автомобили легковые, специально оборудованные для использования инвалидами, а также автомобили легковые с мощностью двигателя до 100 лошадиных сил (до 73,55 кВт), полученные (приобретенные) через органы социальной защиты населения в установленном законом порядке; промысловые морские и речные суда; пассажирские и грузовые морские, речные и воздушные суда, находящиеся в собственности (на праве хозяйственного ведения или оперативного управления) организаций, основным видом деятельности которых является осуществление пассажирских и (или) грузовых перевозок; тракторы, самоходные комбайны всех марок, специальные автомашины (молоковозы, скотовозы, специальные машины для перевозки птицы, машины для перевозки и внесения минеральных удобрений, ветеринарной помощи, технического обслуживания), зарегистрированные на сельскохозяйственных товаропроизводителей и используемые при сельскохозяйственных работах для производства сельскохозяйственной продукции; транспортные средства, принадлежащие на праве хозяйственного ведения или оперативного управления федеральным органам исполнительной власти, где законодательно предусмотрена военная и (или) приравненная к ней служба; транспортные средства, находящиеся в розыске, при условии подтверждения факта их угона (кражи) документом, выдаваемым уполномоченным органом; самолеты и вертолеты санитарной авиации и медицинской службы.

Налоговая база определяется как мощность двигателя транспортного средства в лошадиных силах; в отношении водных несамоходных (буксируемых) транспортных средств – как валовая вместимость в тоннах; в отношении других водных судов и воздушных транспортных средств – как единица транспортного средства.

Налоговые ставки устанавливаются соответственно в зависимости от мощности двигателя, валовой вместимости или на единицу транспортного средства.

Так, на легковые автомобили с мощностью двигателя до 100 лошадиных сил (л. с.) включительно вводится предельная налоговая ставка – 5 руб. с каждой л. с., на автомобили, мощностью от 100 до 150 л. с. – 7 руб. за каждую л. с., для автомобилей мощностью 150–200 л. с. составляет 10 руб. за каждую л. с., мощностью 200–250 л. с. – 15 руб. за каждую л. с.; свыше 250 л. с. – 30 руб. за каждую л. с.

На мотоциклы и мотороллеры с мощностью двигателя (с каждой л. с.): до 20 л. с. – 2 руб., с 20 л. с. до 35 л. с. – 4 руб., свыше 35 л. с. – 10 руб.

Ставки налога установлены и для других видов транспортных средств.

Право установления конкретных налоговых ставок в пределах предусмотренных федеральным законом ставок, а также налоговых льгот предоставляется субъектам Российской Федерации.

Налоговым периодом считается календарный год. Уплата налога производится налогоплательщиками по месту нахождения транспортных средств в порядке и сроки, установленные законами субъектов Российской Федерации.

Транспортный налог введен в перечень региональных налогов в статью 14 части первой Налогового кодекса РФ.

1.2. **Главой 26-2 введена Упрощенная система налогообложения для субъектов малого предпринимательства**.

Упрощенная система налогообложения организациями и индивидуальными предпринимателями применяется наряду с общей системой налогообложения, предусмотренной законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Переход к упрощенной системе налогообложения или возврат к общему режиму налогообложения осуществляется организациями и индивидуальными предпринимателями в добровольном порядке.

Касается она организаций и индивидуальных предпринимателей, годовой оборот которых не превышает 15 млн рублей (или стоимость амортизируемого имущества, не превышает 100 млн рублей), а число работающих составляет не более 100 человек.

Данная система налогообложения не распространяется на: организации, имеющие филиалы и (или) представительства; банки; страховщиков; негосударственные пенсионные фонды; инвестиционные фонды; профессиональных участников рынка ценных бумаг; ломбарды; организации и индивидуальных предпринимателей, занимающихся производством подакцизных товаров, а также добычей и реализацией полезных ископаемых, за исключением общераспространенных полезных ископаемых; организации и индивидуальных предпринимателей, занимающихся игорным бизнесом; нотариусов, занимающихся частной практикой; организации и индивидуальных предпринимателей, являющихся участниками соглашений о разделе продукции; организации и индивидуальных предпринимателей, переведенных на систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности; организации и индивидуальных предпринимателей, переведенных на систему налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог); организации, в которых доля непосредственного участия других организаций составляет более 25 %. Данное ограничение не распространяется на организации, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов общественных организаций инвалидов, если среднесписочная численность инвалидов среди их работников составляет не менее 50 %, а их доля в фонде оплаты труда – не менее 25 %; организации и индивидуальных предпринимателей, средняя численность работников которых за налоговый (отчетный) период, определяемая в порядке, устанавливаемом Государственным комитетом Российской Федерации по статистке, превышает 100 человек; организации, у которых стоимость амортизируемого имущества, находящегося в их собственности, превышает 100 млн рублей.

Организации и индивидуальные предприниматели, изъявившие желание перейти на упрощенную систему налогообложения, подают в период с 1 октября по 30 ноября года, предшествующего году, начиная с которого налогоплательщики переходят на упрощенную систему налогообложения, в налоговый орган по месту своего нахождения

(места жительства) заявление. При этом организации в заявлении о переходе на упрощенную систему налогообложения сообщают о размере доходов за девять месяцев текущего года.

Вновь созданные организации и вновь зарегистрированные индивидуальные предприниматели, изъявившие желание перейти на упрощенную систему налогообложения, вправе подать заявление о переходе на упрощенную систему налогообложения одновременно с подачей заявления о постановке на учет в налоговых органах. В этом случае организации и индивидуальные предприниматели вправе применять упрощенную систему налогообложения в текущем календарном году с момента создания организации или с момента регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя.

Применение упрощенной системы налогообложения организациями предусматривает замену уплаты налога на прибыль организаций (для индивидуальных предпринимателей – налог на доходы физических лиц), налога на добавленную стоимость, налога с продаж и налога на имущество организаций уплатой единого налога, исчисляемого по результатам хозяйственной деятельности организаций за налоговый период (календарный год). Такие организации также освобождаются и от уплаты единого социального налога, но производят уплату страховых взносов в Пенсионный фонд РФ.

Объектом налогообложения признаются:

- доходы;
- доходы, уменьшенные на величину расходов.

Выбор объекта налогообложения осуществляется самим налогоплательщиком. То есть при упрощенной системе налогоплательщик может выбирать схему налогообложения: платить налог с дохода (налоговая ставка установлена в размере 6 %) или с прибыли (налоговая ставка установлена в размере 15 %). В случае отсутствия прибыли предприниматель будет обязан выплатить налог в размере 1 % от выручки (минимальный налог).

При этом установлено, что, начиная с 1 января 2005 года для всех налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения, предусмотренную главой 26-2 НК РФ, объектом налогообложения признается доход, уменьшенный на величину расходов.

Существенно расширен и детализирован перечень расходов, принимаемых к вычету. Малые предприятия вычитают из налогооблагаемой базы расходы на приобретение основных средств, расходы на приобретение нематериальных активов, расходы на ремонт основных средств (в том числе арендованных), материальные расходы, расходы на оплату труда и другие расходы, в том числе проценты по кредитам, арендные платежи, командировочные расходы, расходы на рекламу.

Налоговые декларации по итогам налогового периода представляются налогоплательщиками – организациями не позднее 31 марта года, следующего за истекшим налоговым периодом. Налогоплательщики – индивидуальные предприниматели – не позднее 30 апреля.

Перешедшим на упрощенную систему налогообложения не надо вести полномасштабный бухгалтерский учет. Малому бизнесу разрешено ограничиться ведением одной лишь книги доходов и расходов. К особенностям новой упрощенной системы, связанным с особенностями начисления налогов, можно отнести кассовый метод на-

числения выручки, где датой получения доходов признается день поступления средств на счета в банках или в кассу, получения иного имущества (работ, услуг) или имущественных прав.

Доходы от уплаты налога при применении упрощенной системы налогообложения распределяются органами федерального казначейства по уровням бюджетной системы Российской Федерации по следующим нормативам отчислений:

- в федеральный бюджет – 30 %;
- в бюджеты субъектов Российской Федерации – 15 %;
- в местные бюджеты – 45 %;
- в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования – 0,5 %;
- в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования – 4,5 %;
- в бюджет Фонда социального страхования – 5 %.
- Доходы от уплаты налога при применении упрощенной системы налогообложения в городах Москве и Санкт-Петербурге распределяются следующим образом:
- в федеральный бюджет –30 %;
- в бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга – 60 %;
- в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования – 0,5 %;
- в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования – 4,5 %;
- в бюджет Фонда социального страхования – 5 %.
- Доходы от уплаты минимального налога при применении упрощенной системы налогообложения распределяются так:
- в бюджет Пенсионного фонда – 60 %;
- в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования – 2 %;
- в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования – 18 %;
- в бюджет Фонда социального страхования – 20 %.

1.3. **Главой 26-3 введена Упрощенная система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности**.

Что касается системы налогообложения по принципу вмененного дохода для отдельных видов деятельности (объектом налогообложения для применения единого налога признается вмененный доход налогоплательщика), то здесь ставка единого налога установлена в размере 15 %.

Ставка вмененного налога будет применяться в отношении таких сфер предпринимательской деятельности, как оказание бытовых услуг населению, мелкая розничная торговля, некрупные предприятия общественного питания, автотранспортные услуги, включая перевозку пассажиров и грузов, ремонт и обслуживание автомобилей, ветеринарные услуги. При этом из списка плательщиков единого налога исключена розничная торговля горюче-смазочными материалами через автозаправочные станции. Кроме то-

го, применяются ограничения по площадям торгового зала (зала общественного питания) – не более 70 кв. метров.

Как и в настоящее время, регионам предоставлено право самостоятельно решать вопрос о введении на своей территории этой системы налогообложения. Однако если региональными властями будет принято соответствующее решение, предприниматели, входящие в список плательщиков единого налога на вмененный доход, будут обязаны перейти на эту систему.

Уплата организациями единого налога на вмененный доход предусматривает замену уплаты налога на прибыль организаций (в отношении прибыли, полученной от предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом), налога на добавленную стоимость и налога с продаж (в отношении операций, являющихся объектами обложения соответственно налогом на добавленную стоимость и налогом с продаж, осуществляемых в рамках предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом), налога на имущество предприятий (в отношении имущества, используемого для ведения предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом) и единого социального налога.

Уплата индивидуальными предпринимателями единого налога предусматривает замену уплаты налога на доходы физических лиц (в отношении доходов, полученных от деятельности, облагаемой единым налогом), налога на добавленную стоимость и налога с продаж (в отношении операций, являющихся объектами обложения соответственно налогом на добавленную стоимость и налогом с продаж, осуществляемых в рамках предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом), налога на имущество физических лиц и единого социального налога с полученных доходов и сумм, выплачиваемых своим работникам в связи с ведением деятельности, облагаемой единым налогом.

Однако организации и индивидуальные предприниматели уплачивают страховые взносы на обязательное пенсионное страхование.

Уплата единого налога производится налогоплательщиком по итогам налогового периода не позднее 25-го числа первого месяца следующего налогового периода.

Величина допустимого снижения суммы единого налога в результате вычета страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (включая страхование самого индивидуального предпринимателя – налогоплательщика) увеличена с 25 % до 50 %.

Налоговой базой для исчисления суммы единого налога признается величина вмененного дохода, рассчитываемая как произведение базовой доходности по определенному виду предпринимательской деятельности и величины физического показателя, характеризующего данный вид деятельности. Показатели установлены соответствующей главой.

При осуществлении нескольких видов предпринимательской деятельности, подлежащих налогообложению единым налогом, учет показателей, необходимых для исчисления налога, ведется раздельно по каждому виду деятельности.

Налоговым периодом по единому налогу признается квартал.

Налогоплательщики обязаны соблюдать порядок ведения расчетных и кассовых операций в наличной и безналичной формах, установленный в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Доходы от уплаты единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности распределяются органами федерального казначейства по уровням бюджетной системы Российской Федерации по следующим нормативам отчислений:

- в федеральный бюджет – 30 %;
- в бюджеты субъектов Российской Федерации – 15 %;
- в местные бюджеты – 45 %;
- в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования – 0,5 %;
- в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования – 4,5 %;
- в бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации – 5 %.

Доходы от уплаты единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности в городах Москве и Санкт-Петербурге распределяются так:

- в федеральный бюджет – 30 %;
- в бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга – 60 %;
- в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования – 0,5 %;
- в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования – 4,5 %;
- в бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации – 5 %.

Считаются утратившими силу Федеральный закон № 222-ФЗ от 29.12.1995 г. «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства» и Федеральный закон № 148-ФЗ от 31.07.1998 г. «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности».

1.4. Кроме того, вторая часть Налогового кодекса РФ была дополнена еще одной новой **Главой 29 «Налог на игорный бизнес».**

Глава 29 «Налог на игорный бизнес» вступает в силу с 1 января 2004 г. Указанная глава устанавливает элементы налогообложения налога на игорный бизнес: объект налогообложения, налоговую базу, налоговый период, налоговые ставки, порядок исчисления налога, а также порядок и сроки уплаты налога.

Под игорным бизнесом понимается предпринимательская деятельность, связанная с извлечением организациями или индивидуальными предпринимателями доходов в виде выигрыша и (или) платы за проведение азартных игр и (или) пари, не являющаяся реализацией товаров (имущественных прав), работ или услуг.

Налогоплательщиками налога на игорный бизнес признаются организации или индивидуальные предприниматели, осуществляющие предпринимательскую деятельность в сфере игорного бизнеса.

Объектами налогообложения признаются: игровой стол; игровой автомат; касса тотализатора; касса букмекерской конторы. Налогоплательщик обязан поставить на учет каждый объект налогообложения. Объект налогообложения считается зарегистрированным с даты представления налогоплательщиком в налоговый орган заявления о регистрации объекта (объектов) налогообложения.

Налоговая база определяется отдельно как общее количество соответствующих объектов налогообложения.

Налоговым периодом признается календарный месяц.

Налоговые ставки устанавливаются законами субъектов Российской Федерации в следующих пределах:

- за один игровой стол – от 25 000 до 125 000 рублей;
- за один игровой автомат – от 1500 до 7500 рублей;
- за одну кассу тотализатора или одну кассу букмекерской конторы – от 25 000 до 125 000 рублей.

В случае если ставки налогов не установлены законами субъектов Российской Федерации, ставки налогов устанавливаются в следующих размерах:

- за один игровой стол – 25 000 рублей;
- за один игровой автомат – 1500 рублей;
- за одну кассу тотализатора или одну кассу букмекерской конторы – 25 000 рублей.

Сумма налога исчисляется налогоплательщиком самостоятельно как произведение налоговой базы, установленной по каждому объекту налогообложения, и ставки налога, установленной для каждого объекта налогообложения.

Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 142-ФЗ «О налоге на игорный бизнес» признан утратившим силу.

2. В налоговое законодательство были также внесены другие изменения, наиболее существенные из них:

2.1. В Налоговый кодекс РФ:

- увеличены ставки акцизов на нефтепродукты (бензин автомобильный, дизельное топливо и автомобильные масла), а также на алкогольную продукцию, пиво, сигареты;
- увеличены ставки налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджеты субъектов Российской Федерации, с 14,5 % до 16 % с одновременным уменьшением ставки этого налога, зачисляемого в федеральный бюджет, с 7,5 % до 6 %. Законами субъектов Российской Федерации предусмотренная ставка может быть понижена для отдельных категорий налогоплательщиков в отношении налогов, зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации. При этом указанная ставка не может быть ниже 12 % (ранее 10,5);
- включен механизм ведения налогового учета бюджетными учреждениями;
- установлена индексация ставок земельного налога (для всех категорий земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности) и арендной платы за землю в 1,8 раза и зачисление указанных платежей в полном объеме в региональные и местные бюджеты.

2.2. В Закон РФ «О налоге на имущество предприятий» внесено дополнение, которым установлено, что налог на имущество предприятий, входящих в состав Единой системы газоснабжения РФ, перечисляется в бюджеты субъектов Российской Федерации пропорционально стоимости этого имущества, находящегося на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, и распределяется равными долями в бюджет субъекта РФ и местные бюджеты по месту нахождения имущества. В Москве и Санкт-Петербурге налог перечисляется в бюджеты субъектов РФ без дальнейшего распределения.

2.3. Изменения в Закон РФ «О дорожных фондах Российской Федерации» устанавливают, что в качестве источников образования территориальных дорожных фондов за счет целевых бюджетных средств, определены: транспортный налог; акцизы на нефтепродукты в размере 50 % доходов; земельный налог в размере 100 % доходов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации; поступления от погашения задолженности, образовавшейся на 1 января 2003 г. по налогу на пользователей автомобильных дорог, штрафам и пеням за несвоевременную уплату указанного налога, а также по заключительным расчетам по налогу на пользователей автомобильных дорог за 2002 г.; субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации, выделяемых из федерального бюджета на финансирование дорожного хозяйства и др.

2.4. Государственная Дума 18 декабря 2002 г. приняла в последнем чтении Федеральный закон, отменяющий налог на покупку иностранных денежных знаков. Отмена налога вызвана незначительностью его доли в доходной части бюджетов различных уровней, а также несопоставимостью затрат, связанных со взиманием данного налога и поступлений от него. Введение в действие этого закона позволит упростить налоговую систему РФ и снизить налоговое бремя для значительного круга налогоплательщиков. Закон должен вступить в силу с 1 января 2003 г.

Новации процессуального законодательства

В 2002 г. Государственная Дума приняла новые Арбитражный процессуальный кодекс РФ и Гражданский процессуальный кодекс РФ.

Новый **Арбитражный процессуальный кодекс РФ** (АПК РФ) вводится в действие с 1 сентября 2002 г. на территории Российской Федерации, за исключением отдельных положений, для которых установлены иные сроки и порядок введения в действие.

Изменена структура и внутреннее содержание нового АПК РФ. Арбитражный процессуальный кодекс РФ содержит основные положения, применяемые при осуществлении правосудия в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности арбитражными судами Российской Федерации. В частности, установлены основные задачи и принципы осуществления правосудия арбитражными судами, подведомственность и подсудность арбитражным судам дел, установления и исчисления процессуальных сроков.

Раздел II Кодекса устанавливает порядок производства в арбитражном суде первой инстанции и искового производства. Следует отметить, что введены новые положения. В частности, АПК РФ дополнен нормой, в соответствии с которой производится индексация присужденных денежных сумм. Установлено, что арбитражный суд первой инстанции, рассмотревший дело, производит по заявлению взыскателя индексацию присужденных судом денежных сумм на день исполнения решения суда в случаях и размерах, которые предусмотрены федеральным законом или договором.

Кодексом в разделе III определен порядок производства в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, в частности порядок рассмотрения дел о взыскании обязательных платежей и санкций.

Раздел IV Кодекса регламентирует особенности производства в арбитражном суде по отдельным категориям дел. Указанный раздел содержит много новых норм. Следует отметить, что введена новая норма о рассмотрении дел в порядке упрощенного произ-

водства, а также о производстве по делам об оспаривании решений третейских судов и о выдаче исполнительных листов на принудительное исполнение решений третейских судов.

Кодекс устанавливает порядок производства по делам с участием иностранных лиц (Раздел V), а также производства по пересмотру судебных актов арбитражных судов (Раздел VI). При этом установлено, что Глава 36 Раздела VI «Производство по пересмотру судебных актов в порядке надзора» вводится в действие с 1 января 2003 г. Разделом VII Кодекса определен порядок производства по делам, связанным с исполнением судебных актов арбитражных судов.

Гражданский процессуальный кодекс РФ (ГПК РФ) принят взамен Кодекса 1964 г. и в большей мере призван отвечать современным экономическим, политическим, общественным условиям России.

В ГПК РФ нашли отражение удачные решения вопросов правоприменительной практики, сложившейся за период применения ГПК РСФСР, а также опыт зарубежных стран. Сохранены многие нормы, оправдавшие себя на практике в течение более тридцати лет применения закона, обеспечивающие надлежащий механизм защиты права и не противоречащие современному законодательству.

Новый ГПК РФ закрепляет гарантии судебной защиты прав граждан судами общей юрисдикции и ориентирован прежде всего на защиту прав граждан. Наряду с защитой прав граждан в судах общей юрисдикции осуществляется защита интересов государства, органов государственной власти и местного самоуправления, неопределенного круга лиц, организаций, общественных объединений.

В ГПК РФ закрепляется принцип единоличного рассмотрения и разрешения судьями гражданских дел в суде первой инстанции, однако при этом за лицами, участвующими в деле, сохраняется право на коллегиальное рассмотрение и разрешение дела.

Значительно изменена роль прокурора в гражданском процессе, а именно: прокурор имеет право возбуждать дела только в случаях необходимости защиты интересов государства либо тогда, когда по уважительным причинам само заинтересованное лицо не может возбудить процесс. Прокурор, например, может обратиться в суд с заявлением о признании правового акта субъекта РФ недействительным в случае его противоречия федеральному законодательству (интересы государства), выпуска предприятием недоброкачественной продукции (или предоставления некачественных услуг), повлекшего за собой нарушение прав потребителей (в интересах неопределенного круга лиц).

Принципиальные отличия ГПК РФ от ГПК РСФСР касаются содержания принципа состязательности, реализации сторонами обязанности по доказыванию. Обязанность по доказыванию почти целиком возлагается на участвующие в процессе стороны. ГПК сохраняет за судом право по собственной инициативе назначить экспертизу, суд обязан оказывать сторонам помощь в получении доказательств. Помощь суда сторонам в осуществлении доказательственной деятельности ставится в зависимость от активности стороны, ее поведения в процессе. Деление права на частное и публичное выражается пятью видами судопроизводства: 1) приказного; 2) искового; 3) публично-правового; 4) особого и 5) производства по делам, возникающим в связи с исполнением судебных постановлений и актов иных органов. В соответствии с Гражданским кодексом РФ, Семейным кодексом РФ введены такие институты, как судебный порядок эмансипации, судебный порядок установления усыновления, существенно изменено вызывное производство.

В ГПК РФ введена новая глава «Апелляционное производство по обжалованию решений и определений мировых судей». Расширены возможности суда кассационной инстанции по пересмотру судебных постановлений. Суд кассационной инстанции вправе отменять, изменять решения суда первой инстанции и выносить свои решения. Принципиально обновлен раздел, включающий нормы, определяющие правовое положение иностранцев, лиц без гражданства, иностранных организаций.

Согласно Федеральному закону от 14 ноября 2002 г. № 137-ФЗ ГПК РФ вводится в действие с 1 февраля 2003 г., за некоторыми исключениями.

Новые правила банкротства

Государственной Думой в осеннюю сессию был принят Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» № 127-ФЗ от 26.10.2002 г.

Закон расширяет круг лиц, которые могут быть признаны несостоятельными (банкротами). Действие закона теперь распространяется на все юридические лица, за исключением казенных предприятий, учреждений, политических партий и религиозных организаций.

Критерий возбуждения дела о банкротстве увеличился в два раза (до 1000 МРОТ). В соответствии с п. 2 статьи 33 Закона, заявление о признании должника банкротом принимается арбитражным судом, если требования к должнику – юридическому лицу в совокупности составляют не менее чем 100 тыс. рублей, к должнику-гражданину – не менее чем 10 тыс. рублей и указанные требования не исполнены в течение трех месяцев с даты, когда они должны были быть исполнены, если иное не предусмотрено Федеральным законом.

Вводится дополнительный критерий возбуждения процедуры банкротства – должна быть установлена обоснованность требований к должнику. Для возбуждения дела о банкротстве по заявлению конкурсного кредитора, а также по заявлению уполномоченного органа по денежным обязательствам принимаются во внимание требования, подтвержденные вступившим в законную силу решением суда, арбитражного суда, третейского суда.

Статья 34 Закона устанавливает закрытый перечень лиц, участвующих в деле о банкротстве. Лицами, участвующими в деле о банкротстве, являются: должник; арбитражный управляющий; конкурсные кредиторы; уполномоченные органы; федеральные органы исполнительной власти, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления по месту нахождения должника в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом; лицо, предоставившее обеспечение для проведения финансового оздоровления.

Вводится и раскрывается понятие представительства в деле о банкротстве. Представителями граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и организаций, являющихся лицами, участвующими в деле о банкротстве, или лицами, участвующими в арбитражном процессе по делу о банкротстве, могут выступать любые дееспособные граждане, имеющие надлежащим образом оформленные полномочия на ведение дела о банкротстве, в том числе аудиторы, оценщики, экономисты и иные специалисты.

Возбуждению процесса банкротства должна предшествовать 30-дневная процедура взыскания долга через исполнительное производство.

Изменен срок рассмотрения дела о банкротстве. В соответствии с Федеральным законом 1998 г. дело о банкротстве должно быть рассмотрено в заседании арбитражно-

го суда в срок, не превышающий трех месяцев со дня поступления заявления о признании должника банкротом в арбитражный суд, или может быть отложено на срок не более двух месяцев. Новая редакция устанавливает рассмотрение дела в заседании арбитражного суда в срок, не превышающий семи месяцев с даты поступления заявления о признании должника банкротом.

Закон вводит дополнительную процедуру банкротства – финансовое оздоровление. Таким образом, при рассмотрении дела о банкротстве должника – юридического лица теперь применяются следующие процедуры банкротства: наблюдение; внешнее управление; конкурсное производство; мировое соглашение; иные процедуры банкротства, предусмотренные Федеральным законом.

Процедуры банкротства, применяемые при рассмотрении дела о банкротстве должника – гражданина, не изменились.

Финансовое оздоровление вводится арбитражным судом на основании решения собрания кредиторов на срок не более чем два года. С ходатайством о введении финансового оздоровления и с прилагаемыми к нему документами должник на основании решения своих учредителей, орган, уполномоченный собственником имущества должника – унитарного предприятия, третьи лица вправе обратиться в ходе наблюдения к первому собранию кредиторов или к арбитражному суду не позднее чем за пятнадцать дней до даты проведения собрания кредиторов.

В соответствии с законом теперь на любой стадии можно прекратить процедуру банкротства, расплатившись с долгами. Например, в Законе устанавливается возможность досрочных расчетов с кредиторами в ходе внешнего управления, а также прописана возможность исполнения обязательств должника третьими лицами, что также позволяет досрочно завершить дело о банкротстве.

Ужесточается процедура назначения арбитражных управляющих, играющих главную роль в процедуре банкротства. Кандидатуру управляющего будут предлагать саморегулируемые организации (СРО) арбитражных управляющих. В соответствии с документом, кандидатура арбитражного управляющего будет согласовываться между должниками и кредиторами, в то время как сейчас управляющего назначают кредиторы. Но кредиторы все же будут иметь право выбирать СРО, представляющую кандидатуры управляющих. Саморегулируемая организация арбитражных управляющих является некоммерческой организацией, члены которой участвуют не менее чем в ста (в совокупности) процедурах банкротства, в том числе незавершенных; имеющая компенсационный фонд или имущество у общества взаимного страхования, которые формируются исключительно в денежной форме за счет взносов членов в размере не менее чем пятьдесят тысяч рублей на каждого члена. Саморегулируемая организация арбитражных управляющих обеспечивает соблюдение своими членами законодательства РФ, правил профессиональной деятельности арбитражного управляющего, защищает права своих членов, обеспечивает информационную открытость деятельности своих членов, процедур банкротства; содействует повышению уровня профессиональной подготовки своих членов. В саморегулируемой организации арбитражных управляющих кроме исполнительного органа образуется постоянно действующий коллегиальный орган управления в составе не менее семи человек.

Вводится система обязательного страхования ответственности арбитражных управляющих. Договор страхования ответственности признается формой финансового обеспечения ответственности арбитражного управляющего и должен быть заключен на

срок не менее чем год с обязательным последующим возобновлением такого договора. Страховая сумма по договору страхования не может быть менее 3 млн рублей в год. Арбитражный управляющий должен дополнительно застраховать свою ответственность на случай причинения убытков лицам, участвующим в деле о банкротстве, в размере, зависящем от балансовой стоимости активов должника по состоянию на последнюю отчетную дату, предшествующую дате введения соответствующей процедуры банкротства.

Одной из новаций Закона является предоставление государству права, как и другим кредиторам, участвовать в процедуре банкротства. Кроме того, изменяется очередность удовлетворения требований кредиторов: в соответствии со статьей 137 требования конкурсных кредиторов и уполномоченных органов учитываются в третью очередь. В прежнем Законе 1998 г. требования государственных органов учитываются в четвертую очередь. Представлять интересы государства как кредитора должны федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные Правительством РФ представлять в процедурах банкротства требования РФ по обязательным платежам и денежным обязательствам, и аналогичные органы региональных и местных властей (если речь идет об обязательствах перед их бюджетами).

Обеспечение требований кредиторов может быть осуществлено с помощью дополнительной эмиссии ценных бумаг акционерного общества с последующим прекращением процедуры банкротства. Статьей 114 Закона введена возможность размещения дополнительных акций должника в целях восстановления его платежеспособности. Данное решение принимается исключительно по ходатайству общего собрания акционеров решением собрания кредиторов. Размещение дополнительных обыкновенных акций должника проводится только по закрытой подписке на срок не более трех месяцев. Следует заметить, что при банкротстве стратегических предприятий исключается возможность использования в ходе процедур восстановления платежеспособности предприятия механизмов дополнительной эмиссии акций и замещения активов. Кроме того, в торгах при продаже стратегического предприятия запрещается участие конкурсных кредиторов и их аффилированных лиц.

Сведения о вынесении определения о введении наблюдения, введении финансового оздоровления, введении внешнего управления, прекращении производства по делу о банкротстве, об утверждении, отстранении или освобождении арбитражного управляющего, о принятии решения о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства, постановления об отмене или изменении указанных актов обязательно публикуются в официальном издании, определенном Правительством РФ. В адрес публикующего органа сведения направляются арбитражным управляющим в течение трех дней с даты получения соответствующего судебного акта. Согласно действующему законодательству, существуют два официальных издания, публикующих сообщения о признании должника банкротом: «Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» и официальное издание государственного органа по делам о банкротстве и финансовому оздоровлению. Подлежащие опубликованию сведения публикуются в течение десяти дней с момента их получения.

Кроме предусмотренных ранее категорий должников – юридических лиц (градообразующих, сельскохозяйственных, финансовых организаций), законом определяются также особенности банкротства для организаций оборонной промышленности и субъектов естественных монополий.

Развитие правоотношений по вопросам гражданства

До 1 июля 2002 г. в Российской Федерации основными документами, регулирующими правоотношения по вопросам гражданства, являлись Конституция РФ 1993 г. и Закон РФ от 28.11.1991 г. № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации». Следует отметить, что Конституция РФ была принята позднее Закона о гражданстве. Практика правоприменения выявила некоторые несоответствия между отдельными положениями этих двух документов. И хотя в Закон РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. неоднократно вносились изменения и дополнения, они так и не смогли должным образом привести в соответствие нормы закона и реальные правоотношения по вопросам гражданства.

В этой связи был принят новый Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» № 62-ФЗ от 31.05.2002 г., который вступил в силу 1 июля 2002 г. Данным законом устанавливаются принципы гражданства РФ и правила, регулирующие отношения, связанные с гражданством РФ, а также определяются основания, условия и порядок приобретения и прекращения гражданства.

Принципиально новым является введение понятий «общего» и «упрощенного» порядка рассмотрения вопросов гражданства. Так, под общим порядком приобретения или прекращения гражданства Российской Федерации понимается порядок рассмотрения и принятия решений по вопросам гражданства Российской Федерации Президентом Российской Федерации в отношении лиц, на которых распространяются обычные условия, предусмотренные Законом о гражданстве. Под упрощенным порядком приобретения или прекращения гражданства подразумевается порядок рассмотрения и принятия решения по вопросам гражданства Российской Федерации в отношении лиц, на которых распространяются льготные условия, предусмотренные рассматриваемым Законом.

Новым также является и конституционное положение о гражданстве Российской Федерации как о едином и равном независимо от оснований его приобретения.

Статья 11 Закона устанавливает основания приобретения гражданства Российской Федерации. Гражданство Российской Федерации приобретается: по рождению; в результате приема в гражданство Российской Федерации; в результате восстановления в гражданстве Российской Федерации; а также по иным основаниям, предусмотренным данным законом или международным договором Российской Федерации.

Существенные изменения и дополнения Закон вносит в условия приобретения гражданства. В качестве обычного условия приема в гражданство срок проживания на территории Российской Федерации до подачи заявления увеличивается с 3 до 5 лет. Пятилетний срок проживания отсчитывается не со дня физического начала проживания в стране, а со дня получения вида на жительство. Следует заметить, что в Европейской конвенции о гражданстве ценз оседлости может быть от 5 до 10 лет. С учетом интересов государства и общепринятой практики условия приобретения гражданства дополнены обязательством уважать и соблюдать Конституцию и законодательство Российской Федерации, указанием о наличии законного источника существования и отказом от имеющегося иного гражданства, за исключением случаев, предусмотренных международным договором или если такой отказ невозможен в силу не зависящих от лица причин. Кроме того, необходимо владеть русским языком.

Отказ от иного гражданства при приобретении российского гражданства отвечает принципу устойчивой правовой связи лица с государством и согласуется с широко рас-

пространенной законодательной и правоприменительной практикой других государств. Это требование не исключает возможности приобретения гражданином Российской Федерации в дальнейшем иного гражданства согласно статье 62 Конституции РФ.

Особое место в вопросе приема в гражданство Российской Федерации новый Закон уделяет интересам россиян, оказавшихся после распада СССР за пределами России. При наличии такого основания, как рождение лица на территории РСФСР и наличие у него в прошлом гражданства СССР, срок их проживания на территории Российской Федерации в целях получения гражданства сокращается до одного года.

Гражданами РФ могут стать в ускоренном порядке (то есть после годичного проживания) те, кто имеет высокие достижения в области науки, техники и культуры, обладает высокой квалификацией, представляющей интерес для России, имеет особые заслуги перед РФ, признан беженцем в установленном порядке, а также лица, имеющие ребенка – гражданина РФ. Новым также является и то, что теперь в категорию лиц, имеющих право на сокращение обычного срока проживания, будут вноситься лица, состоящие в браке с гражданином Российской Федерации не менее трех лет. До июля 2002 г. этого требования не существовало, что служило почвой для злоупотреблений в форме заключения фиктивных браков в целях приобретения российского гражданства без всяких условий.

С учетом практики реализации прежнего Закона о гражданстве и международного опыта процедура восстановления в гражданстве теперь приравнена к приобретению гражданства. Основным условием при этом является проживание на территории Российской Федерации. Новый Закон не повторяет исчерпавшую себя норму о том, что бывшие граждане РСФСР, лишенные гражданства или утратившие его без их свободного волеизъявления, считаются восстановленными в российском гражданстве.

Иностранные граждане и лица без гражданства, ранее имевшие гражданство Российской Федерации, могут быть восстановлены в гражданстве Российской Федерации в общем порядке. При этом срок их проживания на территории Российской Федерации сокращается до 3 лет.

Новый Федеральный закон РФ «О гражданстве Российской Федерации» конкретизирует и значительно расширяет перечень оснований для отклонения заявлений о приобретении гражданства. Так, отклоняются заявления о приеме в гражданство Российской Федерации и о восстановлении в гражданстве Российской Федерации, поданные лицами, которые выступают за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации или иными действиями создают угрозу безопасности Российской Федерации; в течение пяти лет, предшествовавших дню обращения с соответствующими заявлениями, выдворялись за пределы Российской Федерации; использовали подложные документы или сообщили заведомо ложные сведения; состоят на военной службе, на службе в органах безопасности или в правоохранительных органах иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации; имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений на территории Российской Федерации или за ее пределами, признаваемых таковыми в соответствии с федеральным законом; преследуются в уголовном порядке компетентными органами Российской Федерации или компетентными органами иностранных государств за преступления, признаваемые таковыми в соответствии с федеральным законом (до вынесения приговора суда или принятия решения по делу); осуждены и отбывают наказание в виде лишения свободы за действия, пресле-

дуемые в соответствии с федеральным законом (до истечения срока наказания); не имеют законного источника средств к существованию на день обращения с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации или в течение пяти лет непрерывного проживания на территории Российской Федерации, если не установлен иной срок проживания на территории Российской Федерации.

Статья 20 Закона уточняет основания для отказа в выходе из российского гражданства. В соответствии с ней выход из гражданства Российской Федерации не допускается, если гражданин Российской Федерации: а) имеет невыполненное обязательство перед Российской Федерацией, установленное федеральным законом; б) привлечен компетентными органами Российской Федерации в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда; в) не имеет иного гражданства или гарантий приобретения иного гражданства.

Следует также отметить новшество в главе IV «Отмена решения по вопросам гражданства Российской Федерации», согласно которому решение по вопросам гражданства в случае его отмены считается недействительным с даты его принятия. В действовавшем ранее законе такое положение отсутствовало.

Более четко в главе V Закона «Гражданство детей при изменении гражданства родителей, опекунов и попечителей. Гражданство недееспособных лиц» регулируется порядок рассмотрения и принятия решений по соответствующим вопросам в конкретных ситуациях. Часть первая статьи 26 закрепляет важное положение о том, что ребенок, являющийся гражданином Российской Федерации, при усыновлении его иностранными гражданами сохраняет гражданство Российской Федерации.

В соответствии с Законом полномочными органами, ведающими делами о гражданстве Российской Федерации, являются: Президент Российской Федерации; федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел, и его территориальные органы; федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации за рубежом. В этом перечне отсутствует ранее действующая Комиссия по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации.

Глава VI Закона «Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации» уточняет и дополняет функции органов, которые наделяются соответствующими полномочиями данным Федеральным законом.

В целом новый Федеральный закон РФ «О гражданстве Российской Федерации» соответствует международным нормам, однако усложнение процедур, ужесточение сроков и условий приема в российское гражданство не стимулирует желающих его получить. Трудности возникают и у бывших граждан СССР, которые фактически поставлены в один ряд с иностранцами. К тому же Закон препятствует легализации уже проживающих в стране мигрантов.

Правовое положение иностранных граждан в России

1 ноября 2002 г. вступил в силу новый Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ вместо ранее действовавшего Закона «О правовом положении иностранных граждан в СССР», принятого еще в 1981 г.

Проект Закона был внесен в Государственную Думу еще в конце 1998 г., в 1999 г. был принят в первом чтении и только в 2002 г. прошел сразу второе и третье чтения. Такое длительное рассмотрение проекта было связано с внесением большого количества поправок.

Необходимость в принятии нового закона определялась многими факторами, в частности отсутствовало должное урегулирование вопросов правового положения иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, некоторые вопросы оставались за рамками правового регулирования, кроме того, часть нормативно-правовых актов явно устарела и не соответствовала положениям Конституции РФ. Перед разработчиками законопроекта стояла достаточно сложная задача, поскольку необходимо было упорядочить статус лиц, приезжающих в страну, поставить барьеры на пути незаконного въезда и заложить правовую основу под формирующуюся систему миграционного закона, при этом вводимые механизмы не должны были перекрыть поток миграции в Россию, которая нуждается в рабочей силе. По данным МВД, в России зарегистрировано свыше 300 тысяч трудовых мигрантов, но реально в стране их находится в 10–15 раз больше, которые работают нелегально.

Новый Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» призван изменить сложившуюся ситуацию, ввести новую цивилизованную систему учета постоянно находящихся в России иностранных граждан, упорядочить регистрацию, пресечь неконтролируемую миграцию иностранных граждан и решить другие не менее актуальные задачи. Насколько авторам закона удалось решить поставленные задачи, покажет ближайшее время. Однако уже сейчас ясно, что процедура приобретения права на проживание и работу в России существенно усложнилась, и вряд ли способствует притоку мигрантов.

Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» определяет статус иностранных граждан и лиц без гражданства, регулирует отношения между иностранными гражданами и органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также должностными лицами, возникающие в связи с проживанием (пребыванием), трудовой, предпринимательской и иной деятельностью иностранных граждан в Российской Федерации.

Глава I Закона раскрывает основные понятия, применяемые в документе, такие как «иностранный гражданин», «лицо без гражданства», «законно находящиеся в Российской Федерации иностранные граждане», «приглашение на въезд в Российскую Федерацию», «разрешение на временное проживание», «миграционная карта» и другие.

Законом определяется срок временного пребывания, равный сроку действия визы, а в случаях, не требующих получения визы, не превышающий 90 суток.

Разрешение на временное проживание может быть оформлено иностранному гражданину в пределах квоты, ежегодно устанавливаемой Правительством РФ по предложениям исполнительных органов государственной власти субъектов РФ с учетом демографической ситуации и возможности субъектов РФ по обустройству иностранных граждан. Срок действия разрешения составляет три года.

В п. 3 ст. 6 Закона перечислены категории иностранных граждан, которым разрешение может быть выдано без учета квоты: родившемуся на территории РСФСР и состоявшему в прошлом в гражданстве СССР или родившемуся на территории Российской Федерации; признанному нетрудоспособным и имеющему дееспособных сына или дочь, состоящих в гражданстве Российской Федерации; имеющему хотя бы одного

нетрудоспособного родителя, состоящего в гражданстве Российской Федерации; состоящему в браке с гражданином Российской Федерации, имеющим место жительства в Российской Федерации; осуществившему инвестиции в Российской Федерации в размере, установленном Правительством Российской Федерации; в иных случаях, предусмотренных данным законом.

Территориальный орган федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами внутренних дел, по заявлению, поданному в указанный орган временно пребывающим в Российской Федерации иностранным гражданином, либо по заявлению, поданному иностранным гражданином в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации в государстве проживания этого гражданина, в шестимесячный срок выдает иностранному гражданину разрешение на временное проживание либо отказывает ему в выдаче такого разрешения.

В качестве оснований отказа в выдаче или аннулирования разрешения на временное проживание предусмотрены такие, как выступление иностранного гражданина за насильственное изменение основ конституционного строя; финансирование, планирование террористических актов, иная поддержка террористической деятельности; представление поддельных или подложных документов; имеется непогашенная или неснятая судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации либо за ее пределами и ряд других. Часть причин совпадает с теми, которые служат основанием для отказа в выдаче или аннулирования вида на жительство. Например, вид на жительство может быть аннулирован также и в случае двукратного в течение года привлечения иностранца к ответственности за нарушение законодательства РФ в части обеспечения режима пребывания, ведь закон предусматривает обязанность постоянно проживающих в России иностранцев регистрироваться при любом передвижении. Введение такой нормы может провоцировать взяточничество в органах охраны правопорядка.

В случае отказа в выдаче разрешения на временное проживание иностранный гражданин вправе повторно подать в том же порядке заявление о выдаче разрешения на временное проживание не ранее чем через один год со дня отклонения предыдущего заявления.

Что касается самого порядка получения вида на жительство, то он устанавливается в соответствии со статьей 8 Закона: до получения вида на жительство иностранный гражданин обязан прожить в Российской Федерации не менее одного года на основании разрешения на временное проживание. Срок действия вида на жительство составляет пять лет, по истечении которых он может быть продлен еще на пять лет. При этом количество продлений срока действия вида на жительство не ограничено.

Относительно новыми для российского законодательства являются понятия миграционной карты, иностранного работника, разрешения на работу. Согласно ст. 2 рассматриваемого Закона, иностранным работником является иностранный гражданин, временно пребывающий в Российской Федерации и осуществляющий на основании разрешения на работу трудовую деятельность либо деятельность по выполнению работ на основании трудового или гражданско-правового договора, а также иностранный гражданин, зарегистрированный в РФ в качестве индивидуального предпринимателя. Под миграционной картой понимается документ, содержащий сведения об иностранном гражданине, въезжающем в Российскую Федерацию, а также служащий для

контроля за временным пребыванием иностранного гражданина в Российской Федерации.

Ряд статей посвящен регулированию вопросов участия иностранных граждан в трудовых отношениях. Так, статья 13 Закона устанавливает, что иностранные граждане пользуются правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Они могут заниматься предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельностью. Однако это право должно рассматриваться в контексте ограничений, установленных Законом и направленных на соблюдение принципа приоритетного использования национальных трудовых ресурсов с учетом ситуации на рынке труда. Например, статья 14 Закона вводит ограничения относительно отношений иностранных граждан к государственной и муниципальной службе и отдельным видам деятельности. Так, иностранный гражданин не имеет права замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под государственным флагом Российской Федерации, быть членом экипажа военного корабля РФ или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, быть командиром воздушного судна гражданской авиации и заниматься другими видами деятельности, указанными в документе.

В соответствии с п. 4 статьи 13 Закона работодатель имеет право привлекать и использовать иностранных работников только при наличии соответствующего разрешения, которое выдается органом исполнительной власти, занимающимся решением вопросов миграционной службы при наличии заключения соответствующего территориального органа исполнительной власти, ведающего вопросами занятости населения. Кроме того, работодатель, пригласивший иностранного гражданина в РФ в целях осуществления трудовой деятельности, принимает на себя ряд обязательств, таких, как уведомление налогового органа о привлечении и использовании иностранных работников, оплата расходов, связанных с депортацией или административным выдворением за пределы РФ, и ряда других, указанных в п. 8 статьи 18.

Временно пребывающие в Российской Федерации иностранные граждане должны иметь разрешение на работу. Оно выдается при условии внесения работодателем на специально открываемый счет средств, необходимых для обеспечения выезда иностранного работника из РФ. Квота на количество иностранных граждан, приглашаемых в РФ в целях осуществления трудовой деятельности также, как и в случае с разрешением на временное проживание, ежегодно утверждается Правительством РФ.

В статье 18 Закона также предусмотрен порядок оформления приглашения иностранного работника и перечень необходимых для этого документов.

Глава II Закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» помимо условий приглашения иностранных работников содержит нормы, регулирующие общий порядок оформления приглашений и порядок оформления приглашений иностранных граждан в целях обучения в образовательных учреждениях РФ.

Главой III предусмотрена регистрация иностранных граждан, которая происходит следующим образом: иностранный гражданин, въехавший в РФ, обязан зарегистрироваться по месту своего пребывания в течение трех рабочих дней со дня прибытия. Регистрация производится, если иностранный гражданин предъявил для регистрации миграционную карту, имеющую отметку пограничного контроля о въезде в РФ, и документ, удостоверяющий личность. Отдельно регламентируется порядок регистра-

ции иностранных граждан в гостиницах. Определены категории лиц, не подлежащих регистрации.

Главой IV Закона предусмотрена новая система учета въезжающих в Россию. Планируется организовать централизованный учет иностранных граждан, пребывающих и проживающих в РФ, который будет осуществляться органом исполнительной власти, ведающим вопросами безопасности. Для этих целей будет создан центральный банк данных, в котором будут содержаться сведения о времени приезда, местонахождении и роде занятий иностранных граждан. Учет отдельных категорий иностранных граждан должен осуществляться соответствующими органами исполнительной власти, ведающими вопросами образования, миграционной службы или иностранных дел соответственно.

Контроль за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации определен в главе V Закона. Контроль за проживанием, временным пребыванием и транзитным передвижением иностранных граждан поручено осуществлять федеральному органу исполнительной власти, ведающему вопросами внутренних дел, и его территориальными органами.

Главой VI Закона предусмотрена ответственность за нарушение данного закона.

В целом Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации восполняет существовавшие ранее пробелы в законодательстве по вопросам пребывания в РФ иностранных граждан. Однако следует отметить неопределенность правового положения граждан бывшего СССР, въехавших на территорию России задолго до введения каких-либо ограничений в режиме передвижения и пребывания. Закон также не содержит никаких сведений относительно возможности и порядка обжалования действий органов государственной власти и должностных лиц.

В развитие данного Закона Правительством РФ утверждены следующие Постановления.

1. Постановление Правительства РФ № 782 от 30.10.2002 г. «Об утверждении квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности».

Постановление принято на основании вышеизложенного Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и утверждает на 2003 г. квоту на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан в целях осуществления трудовой деятельности в количестве 530 000 приглашений.

В квотированное количество иностранных работников, помимо иностранных граждан, будут входить лица без гражданства. Квота установлена только в отношении иностранных граждан, которые находятся в России на основании режима временного пребывания. На иностранных граждан, имеющих разрешение на временное проживание или вид на жительство, а также их работодателей (заказчиков), не распространяется прохождение рассматриваемых ниже процедур.

Процедура получения приглашений выглядит следующим образом.

Приглашения будут выдаваться федеральным или территориальным органом внутренних дел. Для этого заинтересованный в иностранной рабочей силе работодатель или заказчик работ (услуг) должен подать в данный орган соответствующее ходатайство. Одновременно с ходатайством представляются разрешение на привлечение и использование иностранных работников, а также документы, необходимые для выдачи разрешения на работу для каждого иностранного работника.

Разрешение на привлечение и использование иностранных работников выдается федеральным либо территориальным органом внутренних дел по заключению соответствующего территориального органа занятости населения, а если оформляется разрешение на привлечение и использование иностранных работников в составе экипажей российских морских судов – при наличии заключения органа, ведающего вопросами транспорта.

Вместе с приглашением работодателю или заказчику работ (услуг) должны выдать разрешение на работу для каждого иностранного работника. Разрешение на работу выдается при условии внесения работодателем или заказчиком средств, необходимых для обеспечения выезда иностранного работника из Российской Федерации. После выезда иностранного работника из Российской Федерации эти средства возвращаются (по предъявлении проездных документов, подтверждающих оплату выезда иностранного работника из Российской Федерации).

На работодателях и заказчиках, пригласивших иностранного гражданина в Российскую Федерацию, лежит ряд обязанностей, в том числе представить документы, необходимые для регистрации иностранного гражданина по месту пребывания, уведомить налоговый орган по месту своего учета о привлечении и об использовании иностранных работников, содействовать выезду иностранного работника из Российской Федерации, направлять в органы внутренних дел информацию о нарушении иностранным работником условий договора и его досрочном расторжении.

В соответствии с Законом Российской Федерации от 09.12.1991 г. № 2005-1 «О государственной пошлине» за выдачу приглашения на въезд в Российскую Федерацию лица из другого государства в целях осуществления трудовой деятельности взимается государственная пошлина в размере 200 рублей. За выдачу разрешения на привлечение и использование иностранных работников – 3000 рублей за каждого привлекаемого иностранного работника. За выдачу разрешения на работу иностранному гражданину или лицу без гражданства – 1000 рублей.

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.11.2002 г. № 789 «Об утверждении Положения о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание».

Положение регулирует процедуру получения иностранными гражданами (лицами без гражданства) разрешения на временное проживание в Российской Федерации и устанавливает перечень необходимых для этого документов.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» под разрешением на временное проживание понимается подтверждение права иностранного гражданина или лица без гражданства временно проживать в Российской Федерации до получения вида на жительство.

Разрешение на временное проживание предоставляется независимо от возраста иностранного гражданина (лица без гражданства). Различие между отдельными возрастными категориями заключается в способах оформления права на временное проживание.

Так, иностранному гражданину (лицу без гражданства), не достигшему 14-летнего возраста и не имеющему документа, удостоверяющего личность, разрешение на временное проживание оформляется в виде отметки установленного образца в документах, удостоверяющих личность, обоих родителей (одного из них), получивших разрешение на временное проживание. Иностранному гражданину (лицу без граждан-

ства), достигшему 14-летнего возраста, разрешение на временное проживание оформляется в виде отметки установленного образца в документе, удостоверяющем его личность. Что касается 18-летнего возраста, с которого, как говорится в пункте 2 Положения, можно получить разрешение на временное проживание, то, по-видимому, это тот возраст, с которого можно самостоятельно обращаться с ходатайством о предоставлении права на временное проживание.

Заявление о предоставлении права временного проживания подается лично иностранным гражданином в соответствующий орган внутренних дел России либо в ее дипломатическое представительство или консульское учреждение за границей.

Трудоспособное лицо, желающее получить право временного проживания на территории России, должно быть готовым документально подтвердить наличие средств, обеспечивающих ему и членам его семьи прожиточный минимум (величина прожиточного минимума за III квартал текущего года определена Постановлением Правительства РФ и варьируется по группам населения от 1387 до 1980 рублей в месяц).

Согласно Закону Российской Федерации от 09.12.1991 г. № 2005-1 «О государственной пошлине» за выдачу иностранному гражданину или лицу без гражданства разрешения на временное проживание взимается государственная пошлина в размере 400 рублей.

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.11.2002 г. № 794 «Об утверждении Положения о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство».

Утвержденное Постановлением Положение определяет порядок выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство, а также порядок его перерегистрации.

Согласно статье 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» вид на жительство – это документ, выданный иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение их права на постоянное проживание в Российской Федерации, а также их права на свободный выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию. Вид на жительство, выданный лицу без гражданства, является одновременно и документом, удостоверяющим его личность.

Вид на жительство выдается иностранному гражданину (лицу без гражданства), который прожил в Российской Федерации на основании разрешения на временное проживание как минимум один год. Причем заявление подается за шесть месяцев до истечения срока действия разрешения на временное проживание.

Другим обязательным условием получения вида на жительство является достижение соответствующего возраста.

По общему правилу, закрепленному в пункте 16 Положения, вид на жительство может быть выдан иностранному гражданину (лицу без гражданства), достигшему 14-летнего возраста. Иностранный гражданин (лицо без гражданства), не достигший 14-летнего возраста, вписывается в вид на жительство обоих родителей. Исключением из этого правила являются иностранные граждане и лица без гражданства, которые остались сиротами. Им вид на жительство может быть выдан до достижения 14-летнего возраста. В то же время самостоятельно обратиться с просьбой о предоставлении вида на жительство заинтересованное лицо вправе лишь по достижении 18-летнего возраста. За тех, кто моложе, это делает один из родителей или иной законный представитель.

Заявление о предоставлении вида на жительство подается в территориальный орган внутренних дел. Одновременно с заявлением предоставляются документы, перечень которых закреплен пунктом 6 Положения.

За выдачу или продление вида на жительство иностранному гражданину или лицу без гражданства согласно Закону Российской Федерации «О государственной пошлине» взимается плата в размере 1000 рублей.

Вид на жительство выдается на 5 лет, по истечении которых он может быть продлен либо поставлен вопрос о приобретении гражданства Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.11.2002 г. № 790 «О квотах на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации».

Утверждена на 2003 г. квота на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства 439080 разрешений на временное проживание в Российской Федерации с распределением по субъектам Российской Федерации.

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 24.10.2002 г. № 769 «Об утверждении правил расходования средств федерального бюджета на мероприятия по депортации либо административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации при невозможности установления приглашающей стороны».

Правила определяют порядок расходования средств федерального бюджета на мероприятия по депортации либо административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации в связи с отсутствием, утратой или прекращением законных оснований для их дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации в случае, если установление приглашающей стороны невозможно.

Финансирование указанных мероприятий осуществляется Министерством внутренних дел Российской Федерации и Федеральной пограничной службой Российской Федерации за счет средств, предусмотренных указанным федеральным органам исполнительной власти на их текущее содержание в федеральном бюджете на соответствующий год.

6. Постановлением Правительства РФ от 30.12.2002 г. № 941 утверждено Положение о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на работу.

Положение определяет порядок выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на работу на территории Российской Федерации. Названные лица находятся в Российской Федерации на основании режима временного пребывания, а квота на выдачу им приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности ежегодно утверждается Правительством Российской Федерации.

Согласно Положению разрешение на работу является документом, подтверждающим право иностранного гражданина на временное осуществление на территории Российской Федерации трудовой деятельности или право иностранного гражданина, зарегистрированного в Российской Федерации в качестве индивидуального предпринимателя, на осуществление предпринимательской деятельности.

Разрешение выдается иностранному гражданину, достигшему 18-летнего возраста, зарегистрированному в России в качестве индивидуального предпринимателя и намеренному осуществлять предпринимательскую деятельность без образования юридического лица либо привлекаемому в качестве иностранного работника работодателем по трудовым договорам или гражданско-правовым договорам. Разрешение на работу выдается для каждого иностранного работника, а также для иностранного гражданина, зарегистрированного в качестве индивидуального предпринимателя.

Обязательным условием для выдачи разрешения на работу является внесение работодателем средств, необходимых для обеспечения выезда каждого иностранного работника. Для получения разрешения на работу работодатель и иностранный гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя, подают заявление в территориальный орган внутренних дел.

Положение содержит перечень сведений, которые необходимо указать в заявлении, и документы, которые подаются вместе с заявлением. При этом заявитель должен предъявить документ, удостоверяющий его личность, который должен иметь срок действия не менее 6 месяцев.

Срок рассмотрения заявления не должен превышать 30 рабочих дней со дня подачи заявления со всеми необходимыми и надлежаще оформленными документами.

За выдачу разрешения на работу взимается государственная пошлина.

Адвокатская деятельность и адвокатура в Российской Федерации

1 июля 2002 г. вступил в силу Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». Закон внес радикальные изменения в устройство адвокатуры и ее место в системе правоприменительных органов России.

Новый Закон отделяет государственные органы от участия в организации внутренней деятельности адвокатуры. Роль государства определена следующим образом. В целях обеспечения доступности для населения юридической помощи и содействия адвокатской деятельности органы государственной власти обеспечивают гарантии независимости адвокатов, оказывающих юридическую помощь гражданам РФ бесплатно в предусмотренных Законом случаях, а также при необходимости выделяют адвокатским образованиям служебные помещения и средства связи. Помимо этого, каждому адвокату гарантируется социальное обеспечение, предусмотренное для граждан Конституцией РФ.

Повышен статус адвоката как участника гражданского и уголовного судопроизводства. Адвокаты получили право собирать и представлять вещественные доказательства; беспрепятственно встречаться со своим доверителем наедине (в том числе в период его содержания под стражей) без ограничения числа свиданий и их продолжительности; фиксировать (в том числе с помощью технических средств) информацию, содержащуюся в материалах дела. Запросы адвокатов приобретают обязательный характер для органов государственной власти и органов местного самоуправления, общественных объединений и иных организаций. При этом Законом усилены требования к экзаменам, которые нужно сдать, чтобы стать адвокатом, более четко прописаны нормы деятельности квалифицированной комиссии адвокатов. Так, лицо, обратившееся в квалификационную комиссию с заявлением о присвоении ему статуса адвоката, предоставляет следующие документы: копию документа, удостоверяющего

его личность, анкету, содержащую биографические сведения, копию трудовой книжки или иной документ, подтверждающий стаж работы по юридической специальности, копию документа, подтверждающего высшее юридическое образование либо наличие ученой степени по юридической специальности и некоторые другие документы. Предоставление недостоверных сведений может служить основанием для отказа в допуске претендента к квалификационному экзамену. Квалификационный экзамен состоит из письменных ответов на вопросы (тестирование) и устного собеседования. Претендент, не сдавший квалификационный экзамен, допускается к его повторной сдаче не ранее чем через год.

Существенно изменилось организационное устройство адвокатского корпуса. На смену традиционным коллегиям и юридическим консультациям пришли четыре новые формы адвокатских образований: адвокатский кабинет, адвокатское бюро, юридическая консультация и коллегия адвокатов. Подробно описаны формы и способы перетекания одних адвокатских объединений в другие.

Адвокатский кабинет не наделен статусом юридического лица. Для его размещения могут использоваться жилые помещения, принадлежащие адвокату либо членам его семьи на праве собственности либо на основании договора найма. Для этого потребуется лишь согласие всех совершеннолетних лиц, проживающих совместно с адвокатом, а в соответствующих случаях – также согласие наймодателя.

Коллегия адвокатов, адвокатское бюро и юридическая консультация признаются Законом некоммерческими юридическими лицами. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 17.05.2002 г. № 319 «Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц» данные адвокатские объединения будут регистрироваться Министерством Российской Федерации по налогам и сборам в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 08.08.2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц».

Юридические консультации будут учреждаться по инициативе органов государственной власти на территориях тех субъектов, где ощущается определенный дефицит на рынке правовых услуг. Именно поэтому их деятельность будет частично финансироваться за счет соответствующих бюджетов.

Для координации деятельности адвокатских образований на федеральном уровне должна быть создана Федеральная палата адвокатов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 29 Закона на территории субъекта Российской Федерации может быть образована только одна адвокатская палата, которая не вправе образовывать свои структурные подразделения, филиалы и представительства на территориях других субъектов Российской Федерации. Эта же статья содержит норму, запрещающую образование межрегиональных и иных межтерриториальных адвокатских палат. Тем не менее адвокаты одного субъекта Российской Федерации смогут состоять в адвокатских палатах других регионов, а граждане пользоваться услугами адвокатов, организационно относящихся к адвокатской палате иного субъекта Российской Федерации, поскольку в силу статьи 22 Закона право создавать филиалы на всей территории России закреплено за вновь учреждаемыми коллегиями адвокатов. Сведения об адвокатах, осуществляющих адвокатскую деятельность в филиале коллегии адвокатов, будут вноситься в региональный реестр того субъекта Российской Федерации, на территории которого создан филиал. Это позволит привлекать их к участию в делах по поручению

правоохранительных органов и оказывать бесплатную (для клиентов) юридическую помощь.

Вопрос о возможности получения бесплатной юридической помощи в комментируемом документе решен следующим образом. Из списка льготников исключены военнослужащие срочной службы и инвалиды I и II групп. Юридическая помощь гражданам РФ, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, оказывается бесплатно, например, при обращении в суд по вопросам назначения пенсий и пособий. Льготы остались также у истцов по делам о взыскании алиментов, возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанного с трудовой деятельностью. Бесплатный адвокат положен и ветеранам Великой Отечественной войны – по вопросам, не связанным с предпринимательской деятельностью, и гражданам, пострадавшим от политических репрессий, – по вопросам, связанным с реабилитацией.

Адвокаты не смогут отказаться от дел «по назначению» (следствие и суд могут назначить их защитниками малоимущих граждан). За нарушение Закона их будут лишать лицензии Минюста РФ, а ее получение станет обязательным для всех юристов, которые захотят стать адвокатами. Действующие адвокаты получат лицензию автоматически.

Начиная с 1 января 2007 г. адвокаты будут обязаны осуществлять страхование риска своей профессиональной имущественной ответственности. Предметом договора оказания юридических услуг является не конечный результат, на который направлена услуга, а собственно услуга. Недостижение цели заключенного соглашения не может рассматриваться как нарушение условий договора и, соответственно, не может быть предметом договора страхования риска профессиональной имущественной ответственности адвоката.

Обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств

Хотелось бы также отметить, что в весеннюю сессию этого года Государственная Дума приняла закон, устанавливающий обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» № 40-ФЗ от 25.04.2002 г. будет вводиться в действие поэтапно, начиная с 1 июля 2003 г. Глава о компенсационных выплатах в счет возмещения вреда жизни или здоровью потерпевших вступит в силу с 1 июля 2004 г. Поэтапное введение обязательного страхования позволит также обеспечить сбор необходимой статистики по имущественному вреду, причиняемому в ДТП, с целью последующего установления на ее основе адекватных страховых тарифов.

Владельцами признаются собственники транспортного средства, а также лица, владеющие транспортным средством на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, или на ином законном основании (право аренды, доверенность на право управления транспортным средством, распоряжение соответствующего органа о передаче этому лицу транспортного средства и тому подобное).

Страхование ответственности автовладельцев может осуществлять любая страховая компания, имеющая лицензию. Компания должна иметь в каждом регионе РФ своего представителя. По Закону компании, занимающиеся обязательным страхованием

автовладельцев, разницу между доходами и расходами за год, превышающую 5 % от указанных доходов, направляют на формирование страхового резерва для компенсации расходов на осуществление страховых выплат в последующие годы.

Законом предусматривается, что страховые тарифы по обязательному страхованию (их предельные уровни), структура страховых тарифов и порядок их применения страховщиками при определении страховой премии по договору обязательного страхования устанавливаются Правительством РФ.

Предельная сумма страховых выплат составляет 400 тыс. руб., из которых 160 тыс. руб. выплачиваются за ущерб, причиненный личности (до 240 тыс. руб. в случае причинения вреда жизни или здоровью нескольких потерпевших), и лишь120 тыс. руб. – за вред, нанесенный имуществу (до 160 тыс. руб. при причинении вреда имуществу нескольких потерпевших).

Страховые тарифы состоят из базовой ставки, а также системы повышающих и понижающих коэффициентов. Базовая ставка страхового тарифы дифференцируется в зависимости от технических характеристик, конструктивных особенностей и назначения транспортных средств.

Повышающий и понижающий коэффициенты предложено устанавливать в зависимости от:

- территории преимущественного использования транспортного средства;
- наличия или отсутствия страховых выплат, произведенных страховщиками при осуществлении обязательного страхования гражданской ответственности владельцев указанного транспортного средства в предшествующие периоды;
- иных существенно влияющих на величину страхового риска обстоятельств.

Кроме того, страховыми тарифами предусматриваются коэффициенты, которые применяются при обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств:

- сообщивших страховщику заведомо ложные сведения о запрошенных им обстоятельствах, влияющих на страховую премию по договору обязательного страхования, что повлекло за собой ее уплату в меньшей сумме по сравнению с той суммой, которая была бы уплачена при сообщении владельцами транспортных средств достоверных сведений;
- умышленно содействовавших наступлению страхового случая или увеличению связанных с ним убытков либо заведомо исказивших обстоятельства наступления страхового случая в целях увеличения страховой выплаты;
- причинивших вред при обстоятельствах, явившихся основанием предъявления регрессного требования.

Максимальный размер страховой премии не может превышать трехкратного размера базовой ставки страхового тарифа, за исключением случаев, когда превышение связано с применением повышающих коэффициентов.

Законом также предусматриваются дополнительные требования к деятельности страховщиков по обязательному страхованию в части мер по ведению единой статистики, осуществлению информационного взаимодействия с органами внутренних дел Российской Федерации и с иными страховыми организациями.

Приложение 8. Ход административной реформы

К 2002 г. крайняя неэффективность системы государственного управления стала рассматриваться в качестве одного из наиболее важных институциональных барьеров ускорения темпов экономического роста.

Сложившаяся система бюджетных расходов сдерживала возможность снижения налогового бремени и одновременно препятствовала росту социально-экономической эффективности услуг бюджетного сектора экономики. Неэффективность системы государственного регулирования приводила к дополнительным издержкам предпринимательского сектора, связанных как с соблюдением избыточных административных барьеров, так и с прямым коррупционным «налогом» органов регулирования и надзора.

Система государственной службы, с точки зрения создания стимулов к эффективной работе сотрудников федеральных ведомств, продолжала приводить к низкой и, в ряде случаев, неудовлетворительной работе госаппарата.

В этих условиях возникла необходимость в проведении комплексной административной реформы, которая в отдельных направлениях (реформа государственной службы, реформа системы государственного регулирования) де-факто уже стартовала, тогда как работа по реформированию структуры органов исполнительной власти и системы государственных расходов в течение 2002 г. все еще находилась в стадии подготовки[1].

Хотя необходимость проведения административной реформы была заявлена еще в президентском послании Федеральному собранию в 1997 г. (тогда же была создана специальная комиссия по госстроительству), ни программного документа, ни содержательных нормативных актов, связанных с ее реализацией, до последнего времени принято не было. Более того, посвященный административной реформе раздел Программы социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу в 2000 г. был исключен из окончательной редакции, и данное направление фактически выпало из плана действий правительства.

Президентское послание 2002 г. вновь вернуло проведение административной реформы в число официально признанных приоритетов, определив в перечне ее основных задач качественную трансформацию структуры исполнительной власти и пересмотр (в сторону существенного сокращения) государственных функций. Принципиальным шагом стало официальное оформление концепции административной реформы в правительственном докладе Президенту РФ «Об основных направлениях административной реформы в Российской Федерации»[2], подготовка которого была включена в план действий правительства в соответствии с президентским посланием. Предполагается, что практические меры по реализации административной реформы, включающие серьезное

[1] К административной реформе примыкает (или может рассматриваться в качестве составной части) реформа полномочий органов государственной власти и муниципального самоуправления, работа над которой ведется в рамках Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, под руководством Д. Козака. В частности, к внесению на рассмотрение Госдумы в 2002 г. комиссией были подготовлены проекты законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

[2] Доклад не был опубликован.

изменение структуры и функций органов исполнительной власти, будут выполнены уже к президентским выборам 2004 г.

Реформа структуры федеральных органов исполнительной власти

Одной из важнейших причин неэффективности действующий системы госуправления является нерасчлененность функций органов исполнительной власти, когда каждое министерство и ведомство сочетают в себе политические, регулятивные, контрольные функции и функции оказания публичных услуг. Ситуация, когда отраслевые ведомства сами себя контролируют, формирует организационные основы коррупции. Ведомства выступают лоббистами интересов подведомственных предприятий в бюджетном и нормотворческом процессах. Множественность и функциональная «перемешанность» функций и полномочий ведомств порождает сложный механизм согласований при принятии Правительством решений, выходящих за рамки «совпадения кругов властных функций» каждого отдельного ведомства.

Кроме того, из состава государственной службы не выделены технические и обеспечивающие функции, что ведет к непомерному раздуванию штатов органов исполнительной власти при одновременном снижении эффективности выполнения этих функций (как это всегда бывает без конкуренции)[3].

В этих условиях перестройка структуры органов исполнительной власти должна привести к разделению функций между различными типами ведомств. Такой подход в целом соответствует утвержденной в 2001 г. Концепции реформирования государственной службы Российской Федерации[4], предполагающей уточнение, конкретизацию и классификацию органов исполнительной власти:

- по характеру функций (политические, ресурсно-распорядительные, контрольные, силовые, учетные, аналитические, кадровые и т.д.);
- в другом аспекте – деление функций на основные и инфраструктурные (обеспечивающие) и в связи с последним – на исключительно государственные и полностью или частично делегируемые.

На основе выполняемых функций предполагается выделить четыре типа органов государственного управления:

- министерства – органы, выполняющие функции выработки государственной политики и координирующие деятельность государственных агентств, служб и надзоров, действующих в соответствующей сфере (примерами министерств могут служить министерства финансов, юстиции, обороны);
- службы – органы, оказывающие услуги, связанные с реализацией властных полномочий государства и финансируемые исключительно за счет бюджета либо установленных законом обязательных платежей хозяйствующих субъектов и населения (служба судебных приставов, налоговая служба, таможенная служба);

[3] «Реформа власти в России: состояние и перспективы», доклад ГУ ВШЭ – http://www.hse.ru/temp/2002/preskonf1009.htm

[4] Концепция реформирования государственной службы Российской Федерации утверждена Распоряжением Президента РФ № Пр-1496 от 15 августа 2001 г.

- надзоры – органы, реализующие контрольные функции государства по отношению к хозяйствующим субъектами и населению;
- агентства – органы, оказывающие государственные услуги как за счет бюджетных средств, так и на платной основе (примерами агентств могут служить авиационно-космическое агентство, статистическое агентство).

Предполагается, что рационализация структуры государственных органов будет сопровождаться рационализацией их внутренней структуры, включающей переход к модульному принципу построения, при котором основным структурным подразделением становится департамент, наделенный определенным кругом самостоятельных полномочий.

В соответствии с Концепцией предполагается поэтапное внедрение методов управления производительностью, планирования деятельности и анализа ее результатов, позволяющих объективно оценивать работу государственных органов, их подразделений и отдельных служащих, при этом обеспечив расширение прав руководителей в обоснованном перераспределении средств между статьями, формировании штатного расписания и использовании фонда оплаты труда.

По мере отработки методов планирования и оценки результативности предполагается обеспечить частичное замещение сметного финансирования расходов бюджетированием, ориентированным на результат, что должно способствовать развитию контрактных отношений, включая аутсорсинг многих видов деятельности, не имеющих политического характера.

Определенные практические шаги в этом направлении предполагаются в рамках Федеральной программы по реформированию государственной службы, включающей, в частности, проведение экспериментов и осуществление пилотных проектов по определению обязанностей, полномочий и мер ответственности федеральных государственных служащих на основе изучения характера и объема фактически выполняемых ими функций, а также разработке служебных контрактов.

Реформа государственной службы

Инициирование реформы государственной службы началось с утверждения Концепции ее реформирования указом Президента РФ от 15 августа 2001 г. Первым крупным шагом по пути ее реализации стала подготовка Федеральной программы реформирования государственной службы на 2002–2005 гг., утвержденной указом президента от 19 ноября 2002 г.[5]

Результатами Федеральной программы должны стать:

- создание системы учета и оценки результатов служебной деятельности государственных служащих;
- внедрение института должностных регламентов государственных служащих, конкретизирующих их обязанности по оказанию ими гражданам и организациям государственных услуг;
- обеспечение условий информационной открытости и подконтрольности деятельности аппаратов государственных органов и государственных служащих гражданскому обществу;

[5] Указ Президента Российской Федерации № 1336 от 19 ноября 2002 г. «О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации» (2003–2005 гг.)».

- внедрение механизмов выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе;
- повышение профессионального уровня и оптимизация численности государственных служащих, повышение эффективности системы управления кадрами.

Координатором программы стала Администрация президента РФ, государственными заказчиками – Министерство труда, Миниэкономразвития, Минфин. МВД и Министерство обороны. Несмотря на сравнительно ограниченный объем финансирования программы – 539,1 млн рублей, ее реализация должна создать базу для существенных институциональных изменений. В числе основных программных мероприятий:

- проведение экспериментов и осуществление пилотных проектов по применению новых подходов к организации федеральной государственной службы и обеспечению деятельности федеральных государственных служащих;
- совершенствование подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих;
- создание материально-технических условий для эффективного функционирования федеральной государственной службы;
- развитие профильной законодательной и нормативно-правовой базы и формирование системы управления государственной службой.

К числу важных предполагаемых нововведений следует отнести введение института должностного (служебного) регламента государственного служащего, включающего специфицированный по должности и сфере деятельности набор прав и обязанностей; перечень самостоятельно принимаемых решений, включающий сроки рассмотрения и процедуры принятия таких решений; четко прописанные санкции за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей. Создание системы должностных регламентов должно обеспечить значительное повышение прозрачности деятельности госслужащих, через публичную формализацию круга их обязанностей и полномочий, способствуя дебюрократизации и снижению уровня коррупции.

При этом значимым фактором расширения реальных возможностей граждан по опротестованию решений органов власти в судебном порядке должно стать формирование системы специализированных административных судов, рассматривающих исключительно иски к органам власти различного уровня. Решение о создании института административных судов заложено в проекте Кодекса об административных процедурах, готовящегося к вынесению на рассмотрение Государственной Думы в 2003 г. в ходе реализации судебной реформы.

Среди первых законодательных инициатив, уже подготовленных в рамках реализации Концепции реформирования государственной службы, следует отметить внесенный Президентом на рассмотрение Государственной Думы проект закона «О системе государственной службы в Российской Федерации».

В соответствии с законопроектом предполагается унифицировать систему государственной службы, в том числе – упорядочив условия прохождения федеральной государственной гражданской службы, государственной гражданской службы субъектов Федерации, правоохранительной службы и военной службы. Устанавливая важные базовые характеристики системы государственной службы, законопроект содержит мало

норм прямого действия и лишь закладывает основу для дальнейшего развития нормативной базы.

Обеспечение открытости работы органов государственной власти и взаимодействие с гражданским обществом

Основная цель проведения административной реформы – повышение эффективности работы органов государственного управления – предусматривает решение не только «технократических» задач повышения работоспособности государственного аппарата, но и задач политических: обеспечение прозрачности системы государственного управления для граждан и его результативного взаимодействия с организациями гражданского общества.

Так, Концепция реформирования государственной службы предусматривала обеспечение возможности участия граждан и структур гражданского общества в процессе подготовки решений, объективное информирование о деятельности государственных органов и государственных служащих в соответствии с Федеральным законом органов государственной власти, дебюрократизацию отношений между государственными служащими, гражданами Российской Федерации и структурами гражданского общества.

В соответствии с планом действий Правительства по реализации в 2002 г. основных положений Программы социально-экономического развития России на среднесрочную перспективу (2002–2004 гг.)[6], Минэкономразвития России был разработан проект закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», в котором предусматривается закрепление обязанности органов государственной власти предоставлять гражданам и организациям информацию о своей деятельности, за исключением сведений, отнесенных к информации с ограниченным доступом.

В процессе согласования проекта закона выявились разногласия с Минэкономразвития, с Минюстом России и Минсвязи России, затормозивших прохождение законопроекта. Поэтому одновременно с проведением согласительных процедур по проекту закона Минэкономразвитием России был подготовлен проект Постановления Правительства России, регламентирующего раскрытие информации федеральными органами исполнительной власти. В проекте Постановления «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» был приведен основывающийся на лучшей зарубежной практике широкий перечень сведений, обязательных для размещения в сети Интернет, включающий тексты разрабатываемых проектов нормативных актов, информацию относительно произведенных закупок, результаты проверок[7].

Первым шагом в обеспечении эффективного взаимодействия органов исполнительной власти с организациями гражданского общества стал выход распоряжения Правительства РФ № 278-р от 7 марта 2002 г., утвердившего перечень мероприятий

---

[6] Распоряжение Правительства РФ № 314-р от 16 марта 2002 г. с изменениями от 20 августа 2002 г.

[7] Постановление Правительства РФ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» № 98 было утверждено 12 февраля 2003 г.

Правительства Российской Федерации по реализации итогов Гражданского форума, таких как:

- создание совместных с общественными организациями рабочих групп;
- включение представителей общественных организаций в состав совещательных органов при федеральных органах исполнительной власти;
- создание общественных советов для наблюдения за реализацией федеральных целевых программ;
- проработка вопросов обеспечения доступа общественных некоммерческих организаций конкурентным процедурам, связанным с использованием бюджетных средств.

Вместе с тем данное распоряжение носит фактически рекомендательный характер и не содержит четких сроков по его реализации. Целесообразно, с учетом опыта его реализации, обеспечить принятие более детализированных и прозрачных с точки зрения контроля нормативных актов. Разработка нормативных актов, предусматривающих обеспечение открытости государственной службы в интересах развития гражданского общества, предполагается, в частности, в рамках Федеральной программы реформирования государственной службы.

Реформа системы бюджетных расходов

Действующая в России система планирования бюджетных расходов основывается на показателях нормативных издержек деятельности существующей сети бюджетных учреждений и реализуемых инвестиционных программ, практически не учитывая результативность финансируемых работ[8]. В результате при существующем механизме бюджетного планирования и у министерств, и у бюджетных учреждений отсутствуют стимулы как к снижению издержек (из боязни снижения объема получаемых средств), так и к росту результативности.

В этих условиях важнейшей задачей проведения административной реформы, предполагающей создание институциональных предпосылок повышения эффективности системы государственного управления, становится реформа системы бюджетного планирования и контроля, ее переориентация на достижение максимальных результатов[9].

Основные концептуальные подходы к реформе системы управления бюджетными расходами изложены в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию «О бюджетной политике в 2003 г.». В Послании, в частности, декларируется необходимость создания системы планирования и мониторинга социально-экономической результативности бюджетных расходов с помощью качественных и количественных индикаторов – как в отношении бюджетов всех уровней, так и в отношении конкретных бюджетополучателей.

---

[8] До сих пор какой-либо формализованный анализ эффективности финансируемых проектов не используется даже при планировании расходов в рамках федеральных целевых программ, где требования к обоснованию эффективности предусмотрены законодательством.

[9] В качестве примера проведения реформы системы бюджетных расходов в направлении повышения эффективности и результативности можно привести опыт ряда стран ОЭСР, сформировавших в течение последних двух десятилетий достаточно адекватную нормативную базу: США – Government Performance Results Act (1993), Новая Зеландия – The Public Finance Act (1989) и др.

Однако в 2002 г. на федеральном уровне не было принято практически ни одного нормативного акта, определяющего соответствующие изменения в системе бюджетного планирования.

Пожалуй, единственным исключением стала Федеральная программа реформирования государственной службы, действительно предполагающая реализацию мероприятий по внедрению «новых методов планирования и финансирования деятельности федеральных государственных органов, системы показателей и критериев оценки деятельности аппаратов федеральных государственных органов и их подразделений».

В частности, программа предполагает проведение экспериментов и осуществление пилотных проектов по апробации новых методов планирования и применению методов программно-целевого финансирования федеральной государственной службы в отдельных федеральных государственных органах. На основании мониторинга результатов этих экспериментов и пилотных проектов предполагается осуществить внедрение современных технологий управления в систему государственной службы в целом.

Кроме того, следует отметить создание в конце декабря 2002 г. специальной правительственной комиссии по вопросам оптимизации бюджетных расходов[10] которая может стать удобным рабочим инструментом для интенсификации усилий правительства по реформированию системы бюджетного планирования перед началом очередного бюджетного цикла 2004 г.

Реформа системы государственного регулирования

Состояние проблемы

Высокие административные барьеры – многочисленные контрольно-разрешительные процедуры и иные формы прямого воздействия государства на бизнес – относятся к числу важнейших препятствий, сдерживающих малый и средний бизнес. Издержки по их преодолению со стороны бизнеса оцениваются в 8–8,5 млрд долл. в год, или 2,4–2,6% ВВП. Траты на фактически принудительное финансирование частным бизнесом тех или иных проектов властей, где инструментом принуждения выступают административные рычаги в области регулирования, оцениваются в 4 млрд долл. в год, или примерно 1,2% ВВП.

Принятый в 2001 г. пакет законов о лицензировании, регистрации предприятий и защите прав предпринимателей при проведении контрольных проверок[11], став одним из важнейших направлений реформ по «дебюрократизации» и снижению административных барьеров в рамках «Программы Грефа», должен был обеспечить значительное качественное снижение подобных издержек предпринимательского сектора. Однако эффект от принятых законов оказался существенно ниже возможного (и требующегося) из-за значительных компромиссов, которые были приняты во время их согласовании

[10] Утверждена распоряжением Правительства № 1838-р от 25 декабря 2002 г.

[11] В 2001 г. были приняты Федеральные законы: «О государственной регистрации юридических лиц», «О приведении законодательных актов в соответствие с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц»», «О порядке проведения государственного контроля (надзора) при производстве товаров, работ, услуг и их реализации», «О внесении изменении и дополнений в федеральные законы «О лицензировании отдельных видов деятельности»».

сначала на ведомственном (внутриправительственном) уровне, а затем и в Государственной Думе.

Так, принятая тогда новая редакция закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» не сумела решить основных поставленных задач – радикального сокращения лицензируемых видов деятельности до нескольких десятков, удовлетворяющих понятным критериям (наличие очевидной и прямой опасности для потребителя от возможных недобросовестных действий производителя или продавца товара или услуги при отсутствии альтернативных систем проверок и возможностей обеспечения необходимого стандарта качества и безопасности). В результате в списке осталось более 110 видов деятельности, что в несколько раз превышает уровень, характерный для стран ЕС.

Предполагалось, что новая редакция исключит ссылки на иные нормативные акты и сделает процедуру лицензионного контроля универсальной. Этого также не произошло; целый ряд (свыше 15) лицензируемых видов деятельности остался неформализованным (включая контроль над электронными СМИ). Из сферы действия закона оказались изъяты многие важные виды деятельности, относительно которых действует прежний принцип выпуска лицензирующих документов, представляющий собой абсолютную свободу ведомственного нормотворчества, в таких областях, как услуги по предоставлению связи и образовательной деятельности.

Некоторые из подлежащих лицензированию видов деятельности плохо специфицированы (эксплуатация пожароопасных производственных объектов; эксплуатация химически опасных производственных объектов) и позволяют через подзаконные акты распространять лицензирование на десятки и сотни новых видов деятельности, не решая при этом проблем, связанных с реальным обеспечением безопасности деятельности предприятий. К позитивным положениям закона следует отнести снижение лицензионного сбора с 3000 до 1300 рублей и продление минимального срока действия выдаваемых лицензий с 3 до 5 лет.

Принятая редакция закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», призванного ограничить частоту проведения проверок в целях снижения прямого вымогательства со стороны проверяющих лиц, также решила проблему лишь частично. В соответствии с законом установлено четкое ограничение на проведение плановых проверок – не чаще чем один раз в два года одним госорганом. Количество внеплановых инспекций не ограничивалось, однако, была усложнена процедура для проведения внеплановых проверок.

Вместе с тем под действие закона не подпали такие ключевые виды проверок, угрожающие предпринимателю, как проверки милиции, налоговой полиции и налоговой инспекции, почти всех силовых ведомств, и, что особенно неприятно, лицензионного контроля. Любая из этих инстанций может проверять предпринимателя круглосуточно и круглогодично, преследуя либо своекорыстные интересы, либо интересы исполнительной власти муниципального/регионального/федерального уровня.

В целом объем задач в области снижения административных барьеров, стоящих перед правительством из-за большого числа ранее принятых компромиссов, оставался по-прежнему большим.

Практика правоприменения и изменения в законодательстве

Сертификация

Единственным бесспорно значимым результатом 2002 г. в сфере «дебюрократизации» стало принятие закона «О техническом регулировании». Ключевое достижение – инициирование пересмотра действующих норм технического регулирования (сертификации) и установление значимых барьеров на пути создания и умножения новых норм в сфере введения новых обязательных стандартов.

Сложившаяся на момент принятия закона система досталась практически в неизменном виде от советской эпохи. Она не имела понятных правил введения новых стандартов, не предусматривала эффективных процедур, как минимум, проверки принимаемых норм на непротиворечивость, и создавала тем самым благоприятную среду для административного произвола и вымогательства за неизбежные многочисленные нарушения огромного числа стандартов.

В соответствии с принятым законом обязательные государственные стандарты (технические регламенты) могут устанавливаться федеральными законами, и только в исключительной ситуации, для срочного предотвращения угрозы здоровью и жизни граждан – указами Президента РФ либо постановлениями федерального Правительства. Тем самым резко возрастает уровень требований к подготовке проекта нормы технического регулирования за счет его детального рассмотрения в обеих палатах Федерального собрания. В соответствии с законом технический регламент может вступить в силу не ранее чем через 6 месяцев со дня опубликования, что существенно снижает риски и облегчает подготовку к выполнению новой нормы для предпринимателей.

Большинство норм технического регулирования (стандартов) будет переведено в режим добровольного выполнения. Действительно, как показывает практика большинства развитых стран, в подавляющем большинстве случаев даже наиболее технически сложные стандарты складываются в результате требований рынка, тогда как уклонение от этих норм подрывает потребительские качества товара, в особенности технически сложного. Рыночные стимулы для соблюдения фирмами стандартов резко ограничивают сферу обязательного технического регулирования.

Среди важных недостатков закона следует выделить, в частности, делегирование Правительству, а не Федеральному собранию, большого объема полномочий по реализации закона и разработке нормативных актов, определяющих:

- порядок аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия (в ходе предварительного обсуждения было отвергнуто предложение ввести эти нормы в закон и установить строго формальный порядок, основанный на наличии аккредитованных по уже отработанным процедурам соответствующих специалистов);
- методику определения стоимости работ по обязательному подтверждению соответствия;
- порядок ведения реестра деклараций о соответствии, порядок предоставления содержащихся в указанном реестре сведений и порядок оплаты за предоставление содержащихся в указанном реестре сведений, а также ряд иных важных процедур.

Следует также отметить, что под лоббистским давлением из сферы деятельности закона о техническом регулировании была исключена сфера связи. При этом предложенные Правительством РФ поправки к закону «О связи», одобренные в 2002 г. Государственной Думой в первом чтении, противоречат принципам закона «О техническом регулировании», делегируя полномочия по установлению требований в области обязательной сертификации средств связи даже не на правительственный, а на ведомственный уровень. Учитывая крайнюю избыточность действующих норм по сертификации средств связи, установленных как раз на ведомственном уровне, данное положение законопроекта очевидно является ошибочным.

Лицензирование

Результаты опроса двух тысяч фирм, проводимого во втором полугодии 2002 г. с целью изучения административных издержек предпринимательской деятельности[12], показали, что принятый закон о лицензировании принес ограниченные результаты. Так, процент предприятий, обратившихся в течение года за получением лицензии, снизился на треть, с 29 до 19%. Средняя стоимость лицензии уменьшилась примерно на четверть, с 10,5 тыс. до 8 тыс. рублей. Время, необходимое для получения лицензии, сократилось в среднем с 37 до 33 дней.

Вместе с тем далеко не все положения закона выполнялись на практике: средние издержки приобретения лицензии в несколько раз превышают установленные законом 1300 рублей. Почти половина всех лицензий, выданных после введения закона на виды деятельности, предусмотренные в новом законодательстве, имели срок действия менее 5 лет. Процент неправомочных лицензий, выданных после вступления в силу нового закона, то есть лицензий на виды деятельности, не подлежащие лицензированию, составлял 33% от их общего числа.

Можно сделать вывод, что, по крайней мере, на первом этапе реализации закона, вступившего в силу с февраля 2002 г., проблема эффективного контроля за его надлежащим соблюдением оказалось практически нерешенной.

В 2002 г. произошли лишь косметические изменения закона «О лицензировании». Отменено лицензирование реализации нефти, газа и продуктов их переработки, а также деятельности арбитражных управляющих. Необходимость принятия данных поправок была очевидна – так, например действующий порядок лицензирования деятельности арбитражных управляющих привел к монополизации управления крупными предприятиями сотрудниками ФСФО, ограничивавшего выдачу таких лицензий. Однако в целом перечень видов деятельности, требующих обязательного лицензирования, по-прежнему остается нерациональным и неоправданно раздутым, а существующее изъятие ряда видов деятельности из сферы действия закона – неоправданным.

Защита прав предпринимательского сектора при проведении проверок

Результаты применения закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля», вступившего в силу в августе 2001 г., как показали данные упомянутого выше опроса предпринимате-

[12] См. «Мониторинг уровня издержек малого предпринимательства связанных с государственным регулированием». ЦЭФИР, Всемирный Банк –http://www.worldbank.org.ru/rus/statistics/, http://www.cefir.ru/p_dereg.html

лей, также не вполне удовлетворительны. С одной стороны, в среднем, количество проверок на одно предприятие в первом полугодии 2002 г. по сравнению с первым полугодием 2001 г. снизилось на 21%. С другой стороны – более 6% предпринимателей столкнулись с нарушающими закон многократными плановыми проверками органами противопожарной безопасности и более 5% – Санэпидемнадзора.

В числе наиболее актуальных остается проблема проверок участников хозяйственной деятельности, осуществляемых сотрудниками милиции. Сотрудники милиции называются предпринимателями в числе первых чиновников, занимающихся поборами[13], проблема нашла отражение даже в выступлениях премьер-министра страны.

В соответствии с законом «О милиции» сотрудникам органов внутренних дел не только предоставляются права проверять у любых физических и юридических лиц разрешения на совершение определенных видов деятельности, получать любые справки, копии и документы, но и изымать материальные ценности, опечатывать кассу, и, более того – во внесудебном порядке приостанавливать деятельность предприятия в случае, если предприятия только заподозрено в нарушениях. Сроки, на которые изымаются ценности, опечатывается касса или помещения, никак не нормированы.

Используя формулировку закона, сотрудники милиции проводят осмотры на любом предприятии; на рынке, как правило, проверке подвергается сразу не менее трети предпринимателей. Никаких формальных оснований для проведения проверки хозяйственной деятельности закон не устанавливает.

Необходимо внести в закон изменения, которые бы ограничивали срок изъятия ценностей. Кроме того, должна быть установлена необходимость наличия формального основания для проведения проверки в виде предписания начальника, определяющего, куда и с какой целью направляется сотрудник милиции на проверку и какие сведения о нарушении законодательства данным предприятием (предпринимателем) имеются. Такая практика действует в большинстве силовых структур, в частности в ФСБ и налоговых органах, и отсутствие подобной практики в законодательстве о деятельности сотрудников МВД является ничем не оправданным.

В 2002 г. существенных изменений в области законодательного регулирования прав предпринимателей при проведении проверок не последовало – из сферы деятельности профильного закона была лишь исключена деятельность по защите государственной тайны.

В то же время заметным шагом в направлении рационализации проверочной деятельности стала подготовка Минэкономразвитием в 2002 г. пакета поправок к закону «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», предусмотренного в плане действий Правительства. Законопроектом предусматривается ограничение проведения плановых проверок субъектов малого предпринимательства с момента их государственной регистрации до истечения 3-х лет хозяйственной деятельности.

При правильной направленности законопроекта не представляется оправданным введение временных рамок действия ограничений на количество проводимых проверок, а также их отнесение исключительно к субъектам малого бизнеса. Более эффек-

[13] *Аузан А., Крючкова П.* Административные барьеры в экономике: задачи дерегулирования. На правах рукописи. М., 2001.

тивным шагом могло бы стать ужесточение унифицированных рамок проверочной активности при формировании эффективной системы контроля за их соблюдением. В этой связи требуют серьезного ограничения права надзорных служб по приостановлению деятельности проверяемых предприятий во внесудебном порядке, являющиеся важнейшим инструментом прямого вымогательства.

Регистрация юридических лиц

С середины 2002 г. в действие вступили положения закона «О государственной регистрации юридических лиц», позволившие перейти к режиму регистрации новых предприятий в режиме «одного окна», через территориальные подразделения Министерства по налогам и сборам. Практика выявила возможности для сооружения административных барьеров и системы вымогательства даже при реализации этого достаточно детально проработанного закона. Так, сотрудниками налоговых органов практикуется выдача свидетельств о регистрации без печати – при взимании дополнительной, не предусмотренной законом платы за выдачу заверенных печатью экземпляров свидетельства. В этих условиях закон требует уточнения с точки зрения регламентации процедур оформления документов, выдаваемых налоговыми органами при регистрации.

Формирование системы управления государственным регулированием

Состояние системы государственного регулирования в России, контроля за экономической эффективностью готовящихся и действующих нормативных актов по сравнению с мировой практикой можно оценить как крайне неразвитое.

Ведомствами не проводится формализованный анализ вновь принимаемых норм регулирования с точки зрения их социально-экономической эффективности и минимизации издержек предприятий, связанных с реализацией этих норм. Отсутствует распространенная в мире практика предварительного контроля за социально-экономической эффективностью норм ведомственного регулирования со стороны уполномоченного правительственного ведомства.

Позитивно направленный набор мер по пересмотру большого числа ведомственных нормативных актов, реализованных в ходе принятия пакета законов по «дебюрократизации экономики», оставил без изменения *принципы* функционирования системы ведомственного нормотворчества.

Формирование правительственной комиссии по сокращению административных ограничений в предпринимательстве и оптимизация расходов федерального бюджета на государственное управление[14] так и не привели к созданию системы мониторинга мер по регулированию хозяйственной деятельности предприятий и организаций.

Единственным механизмом контроля за ведомственными нормативными актами является институт их обязательной регистрации в Минюсте РФ, что обеспечивает в лучшем случае их юридическую состоятельность, но никак не соотносится с их экономической эффективностью[15].

---

[14] Образована Постановлением Правительства РФ № 452 от 8 июня 2001 г.

[15] Созданные в десятках регионов межведомственные комиссии по преодолению административных барьеров оказались до сих пор сравнительно малоэффективны, как по причине отсутствия обязательного

Характерным примером сохранения и воспроизводства крайне избыточных, зачастую невыполнимых в полном объеме подзаконных актов является нормотворческая деятельность органов пожарного и санитарного надзоров. Не подпадая под процедурные требования закона «О техническом регулировании», требующего законодательного утверждения технических регламентов, полномочия по установлению норм санитарной и противопожарной безопасности по-прежнему сохранены на ведомственном уровне. Естественным результатом минимальности уровня издержек принятия новых регулятивных норм на уровне ведомства, связанных с отсутствием публичной независимой экспертизы, является практика утверждения предельно неэффективных (по соотношению издержек и выгод) правил и инструкций.

При этом весьма высоки риски неожиданного увеличения издержек, связанных с введением новых, более жестких регулятивных требований. В то же время заведомая неисполнимость некоторых установленных норм в полном объеме является естественной предпосылкой как для вымогательства при осуществлении проверок сотрудников надзорных органов, так и для осуществления «административного» давления органов власти различного уровня на предпринимателей через те же надзорные органы.

Подобная ситуация является весьма типичной для ведомственного нормотворчества в целом, и проблема носит далеко не частный характер. В этих условиях необходимым является проведение сплошной ревизии российской нормативной регулятивной базы, с точки зрения оценки социально-экономической эффективности каждого конкретного нормативного акта, исходя из соотношения издержек и выгод, связанных с его реализацией, в денежном эквиваленте, по каждому из секторов экономики.

Весьма убедительно выглядела бы ежегодная оценка величины издержек и выгод регулирования, с разбивкой по каждому нормативному акту, что стимулировало бы сильное давление в сторону минимизации (где это целесообразно) издержек регулирования[16].

В целом представляется необходимым в качестве составной части административной реформы реализовать комплекс мер по модернизации системы государственного регулирования[17], в числе которых:

статуса их решений, так и из-за отсутствия эффективной поддержки их деятельности со стороны федерального центра. См., например: Межведомственные комиссии по преодолению административных барьеров. Ресурсный центр малого предпринимательства. М., 2000.

[16] Подобная практика установлена в частности в США в рамках программы The Unfunded Mandates Reform Act (1995).

[17] К середине 1990-х гг. в странах ОЭСР уже сложился консенсус относительно набора базовых требований к институтам системы государственного регулирования. Они обоснованы необходимостью постоянного мониторинга действующих и вновь принимаемых регулятивных норм с точки зрения максимизации социально-экономической эффективности и минимизации издержек их применения, см. Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, Paris. 1995; The OECD Report on Regulatory Reform Paris. 1997; The Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. Paris. 1997.

В качестве примера отражения данных требований в национальном законодательстве можно привести нормативные акты США, в частности, The Regulatory Flexibility Act (1980), The Paperwork Reduction Act (1980), The Unfunded Mandates Reform Act (1995). Подробнее см. *Мау В., Жаворонков С., Шадрин А., Яновский К.* Дерегулирование российской экономики: механизм воспроизводства избыточного регулирования и институциональная поддержка конкуренции на товарных рынках. М.: ИЭПП, 2003 – http://www.iet.ru/papers/48/index.htm

- утверждение единых механизмов разработки, применения и изменения подзаконных нормативных актов в области регулирования, включающие, в том числе, порядок межведомственной координации планируемых нормативных актов и процедуру публичного обсуждения проектов нормативных актов с учетом опыта стран ОЭСР;
- формирование механизмов оценки социально-экономической эффективности проектов нормативных актов в области регулирования (на основе анализа издержек и выгод), включая анализ их воздействия на малый бизнес;
- определение ответственного федерального органа (например, Министерство экономического развития и торговли или департамент аппарата Правительства в отношении общих норм регулирования, и Министерство по антимонопольной политике и развитию малого предпринимательства – в отношении норм регулирования, затрагивающих малый бизнес), который имел бы полномочия накладывать вето на неэффективные ведомственные нормы регулирования[18];
- утверждение ясной процедуры апелляции частными лицами и организациями в отношении новых норм регулирования в административном или судебном порядке;
- введение должности омбудсмена по делам малого бизнеса (в ключевых федеральных министерствах, а также – на региональном и местном уровнях), призванного обеспечивать соблюдение интересов малого бизнеса в деятельности ведомств;
- формирование системы поддержки региональных и муниципальных программ в области модернизации системы регулирования, включая разработку типовых нормативных актов, методологическую поддержку деятельности территориальных межведомственных комиссий по снижению административных барьеров;
- расширение перечня требований к субъектам Федерации в области снижения административных барьеров, используемых в качестве критериев предоставления средств Фонда реформирования региональных финансов.

Приложение 9. Денежно-кредитная политика в Восточной Европе

С конца 1980-х – начала 1990-х гг. страны Восточной Европы и бывшие советские республики прошли длинный путь реформирования своих экономик. На начальных стадиях этого пути большинству из них пришлось столкнуться с экономическим спадом и высокой инфляцией. Естественно, глубина спада и дестабилизация сферы денежного обращения сильно различались по странам. Тем не менее, к концу 90-х гг. многие из этих стран совершили глубокие институциональные преобразования и вступили в XXI столетие с экономикой, начавшей рост, и снижающейся инфляцией. Более четко

[18] При этом значительная часть регулятивных актов по формальным критериям (например – по величине предполагаемых издержек, налагаемых на бизнес) должна быть перенесена с ведомственного уровня на уровень федерального правительства и парламента.

специфицировать стадии перехода мы не будем, но, вполне очевидно, что перед органами государственного регулирования, в том числе и денежно-кредитного, встали качественно новые задачи и проблемы. Российская Федерация вышла на эту стадию экономической трансформации к 1999 г. после известного кризиса августа 1998 г.

Ситуация второй половины 1990-х гг. выявила угрозу стабильности режимам, основанным на таргетировании обменного курса, со стороны развивающихся мировых рынков капитала. Выход из режима фиксированного обменного курса рядом стран с переходной экономикой на фоне мирового финансового кризиса 1997–1998 гг. не был форсированным, поскольку состояние валютных резервов позволяло удерживать курс, а в некоторых случаях (Польша) отсутствовала даже попытка атаки на национальную валюту. Возможность поддерживать курс подтверждает и тот факт, что отказ от режима не сопровождался последующей масштабной девальвацией, как это было в России в 1998 г. Выбор по смене курса, таким образом, отчасти определялся субъективными политическими предпочтениями органов денежно-кредитного регулирования. Примером применения различных сценариев поведения в сходной ситуации может являться реакция Чехии и Венгрии. Вместе с тем способность удержать курс и следовать выбранной политике не означает целесообразность это делать, во-первых, по причине очевидной возможности новой атаки в силу изменчивости конъюнктуры мировых финансовых рынков. Во-вторых, выяснилось (например в Венгрии), что антиинфляционные способности режима фиксированного курса весьма ограничены, а в условии развития экономики и растущего энтузиазма западных инвесторов поддержание курса уже не от девальвации, а от обратного является фактором инфляции, а стерилизация последствий операций центрального банка на валютном рынке сопряжена со значительными издержками.

Вышесказанное привело в конце 1990-х гг. и начале нового тысячелетия к необходимости частичного пересмотра центральными банками стран с переходной экономикой системы денежно-кредитного регулирования. Общемировые тенденции выразились в так называемом «биполярном»[19] подходе, заключающемся в тенденции к выбору между наиболее жесткой моделью фиксации курса currency board и моделью инфляционного таргетирования, подразумевающей плавающий курс. Консенсуса, тем не менее, в вопросе выбора режима денежно-кредитной политики, как такового нет. Все страны обладают своей спецификой и в формулировке политики, и в ее осуществлении.

В нашем обзоре представлены три группы стран. Первая группа – это страны, осуществляющие в настоящее время политику фиксированного курса, – страны Балтии и Болгария. Следует отметить, что из них только Латвия не содержит в основе политики (де-юре) обязательного покрытия денежной базы золотовалютными резервами. Остальные (Болгария, Литва и Эстония) имеют данное требование, подкрепленное законодательством, в основе своей денежной политики, а потому их относят к странам, проводящим свою политику по типу currency board. Выражение «по типу» мы употребляем, так как, помимо операций обмена валюты, центральные банки этих стран сохранили за собой ряд функций традиционного центрального банка, а потому currency board в строгом определении не являются.

[19] *S. Fisher*. Exchange Rate Regimes: Is The Bipolar View Correct. Distinguished Lecture on Economics in Government American Economic Association and the Society of Government Economists, Delivered at the Meetings of the American Economic Association New Orleans, January 6, 2001.

Ко второй группе мы относим страны, провозгласившие конечной целью своей денежно-кредитной политики низкую инфляцию и отказавшиеся от применения промежуточных целей. При этом устанавливаются среднесрочные и годовые плановые ориентиры по инфляции. Речь здесь идет о так называемом таргетировании инфляции. К этой группе стран относятся Венгрия, Чехия и Польша.

Третья группа стран также проводит антиинфляционную политику, при этом не декларируя каких-либо обязательных для достижения конечных или промежуточных ориентиров. Некие имплицитные установки, несомненно, у органов денежно-кредитного регулирования имеются, что будет показано ниже. В рамках такой политики центральные банки могут опираться на различные индикаторы, в том числе и на обменный курс. В эту группу мы включили Словению, Словакию, Румынию и Хорватию. Российская Федерация, во всяком случае до 2002 г., с ее мнимым таргетированием денежного предложения и управлением курсом, формально плавающим, в принципе, относится к этой группе стран.

Фиксированный обменный курс

Болгария

Система currency board, внедренная в 1997 г., обеспечила практически мгновенную стабилизацию.

Таблица 1

Инфляция (ИПЦ декабрь к декабрю) в Болгарии в 1997–2002 гг. (%)

1997	1998	1999	2000	2001	2002
578,6	1	6,2	11,4	4,8	3,8

Источник: Национальный статистический институт.

Вместе с тем динамика цен такова, что о достижении ценовой стабильности в общемировом смысле этого слова говорить нельзя. Инфляция нестабильна и на годовом интервале, и внутри этого интервала, то есть цены скачут от месяца к месяцу. Месячная инфляция может превышать при этом годовую.

Источник: Национальный статистический институт.

Рис. 1

Как и предполагается для режима currency board, каких-то активных мероприятий в области денежно-кредитной политики Национальный банк Болгарии не проводит.

Эстония

Таблица 2

Инфляция (ИПЦ декабрь к декабрю) в Эстонии в 1992–2002 гг. (%)

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1076	89,8	47,7	29	23,1	11,2	8,2	3,3	4	5,8	2,7

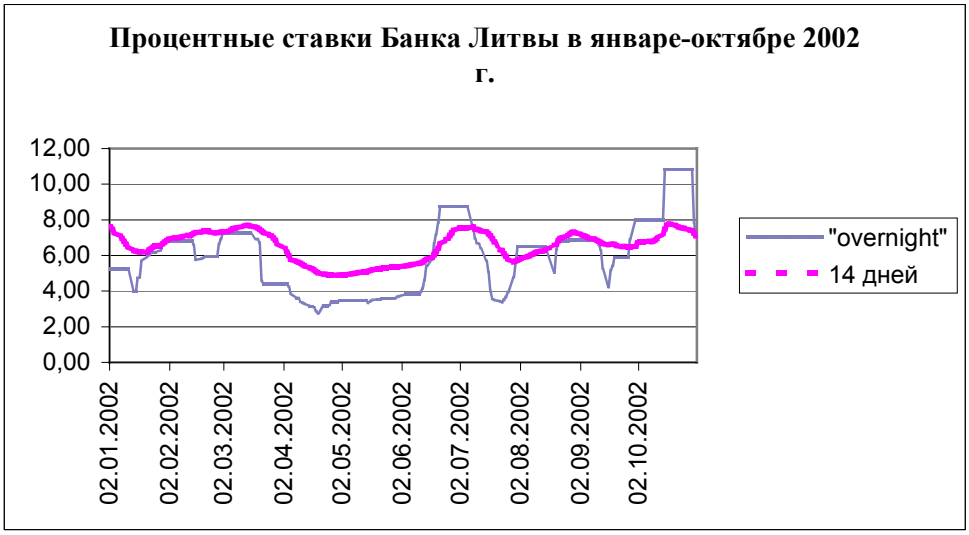
В отличие от Болгарии, в Эстонии месячная инфляция подвержена гораздо меньшим колебаниям.

Источник: Statistical Office of Estonia.

Рис. 2

Литва

Неспецифичность currency board в Литве заключается в том, что центральный банк, в принципе, сохраняет практически все традиционные инструменты, в том числе возможность рефинансирования кредитных организаций и проведение операций с ценными бумагами на открытом рынке. Большая часть инструментов стала впервые применяться в 1997 г. Процентная политика используется достаточно активно. И ставки подвержены достаточно частым годовым изменениям. Ставка по кредитам «overnight» в январе–октябре 2002 г. изменялась от 2,77% до 10,83%, ставка по двухнедельным кредитам – от 4,88 до 7,78% годовых (см. *рис. 3*).



Источник: Банк Литвы.

Рис. 3

Сохранен и такой инструмент, как установление нормативов обязательного регулирования. В настоящее время действует требование 6%.

Как видно из таблицы, антиинфляционная политика национального банка оказалась достаточно успешной, хотя здесь, как и в Эстонии, мы видим, что снижение уровня инфляции не было быстрым.

Таблица 3

Инфляция (ИПЦ декабрь к декабрю) в Литве в 1994–2001 гг. (%)

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
45.1	35.7	13.1	8.4	2.4	0.3	1.4	2	-1

Источник: Департамент статистики Правительства Литвы.

В 2002 г. наблюдалась дефляция по отношению к началу года.

Из заслуживающих внимания событий 2002 г. отметим принятие 01.02.2002 г. решения о смене якорной валюты. Сейчас фиксация происходит по отношению к евро по курсу LTL 3.4528 = EUR 1.

Латвия

Режим денежно-кредитной политики в Латвии, основанный на фиксированном курсе лата к корзине валют СДР, оказался способным обеспечить как стабилизацию в сфере денежного обращения, так и поддержание низкой инфляции.

Таблица 4

Инфляция (ИПЦ декабрь к декабрю) в Латвии в 1995–2001 гг. (%)

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
23,1	13,1	7	2,8	3,2	1,8	3,2	1,4

Источник: Центральное статистическое бюро Латвии.

Месячная динамика цен показана на *рис. 4.* Колебания существуют, но не сильные. Месячная инфляция превышала 1% с 1997 г. только в январе 1997, 1998, 1999 и 2000 гг. Некий всплеск (1%) был зафиксирован в мае 2001 г.

Источник: Центральное статистическое бюро Латвии.

Рис. 4

Фиксированный обменный курс. Обобщение

В рассмотренных четырех странах мы имеем дело с маленькими открытыми экономиками. Во всех странах существует предельно либеральное валютное законодательство, при котором отсутствуют ограничения на осуществление как капитальных, так и текущих операций (есть некоторые частные моменты, но они не существенны для макроэкономической ситуации).

Во всех случаях мы наблюдаем отсутствие каких-либо серьезных новаций в области денежно-кредитного регулирования в процессе перехода от высокой инфляции и спада к ситуации низкой инфляции и роста. Денежные власти считают, и, судя по достигнутым результатам, вполне справедливо, что режим фиксированного курса выполняет задачу обеспечения стабильности так же хорошо, как и задачу достижения таковой. Размерность этих стран обусловливает малую их привлекательность для серьезных игроков на рынке спекулятивного капитала, и в этом смысле, наверное, экономика может чувствовать себя в безопасности от резких колебаний платежного баланса по причине смены настроения инвесторов. Во время глобальной валютной нестабильности 1990-х гг. непосредственных атак на валюты этих стран не наблюдалось.

Если брать стабильность национальной валюты как критерий эффективности денежно-кредитной политики, то страны выглядят не совсем одинаково. Внешняя, то есть курсовая, стабильность во всех случаях выдерживается. Ближе всех к ценовой стабильности приблизились Литва и Латвия. Эстония и Болгария выглядят несколько хуже. Последние стоят ближе к классическому currency board в том смысле, что национальные банки практически отказались от применения каких-либо инструментов за исключением валютного рынка, операции на котором совершаются автоматически. Гипотезу о том, что платой за отказ от использования дополнительных к валютному рынку инструментов является меньшая стабильность в ценовой области, доказать сложно, но су-

ществующие факты заставляют об этом задумываться. Напомним также, что во всех странах денежная база полностью покрывается золотовалютными резервами, так что способность удерживать курс национальной валюты у национальных банков имеется безотносительно формального установления currency board.

Таргетирование инфляции

Венгрия

Инфляция (ИПЦ декабрь к декабрю) плавно понижалась с уровня 28,3% в 1995 г. до 10,3% в 1998 г. Однако в 1999–2001 гг. тенденция закончилась.

Таблица 5

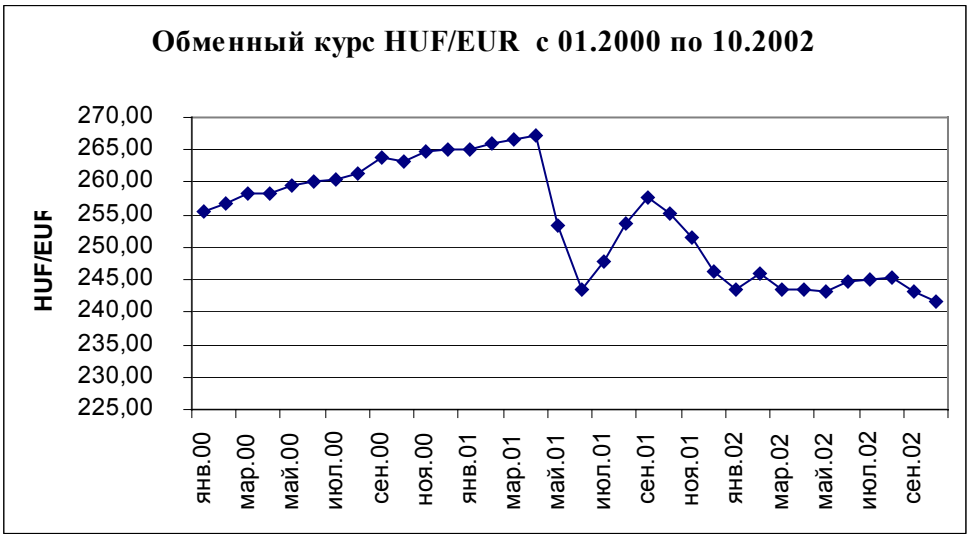
Инфляция (декабрь к декабрю) в Венгрии в 1995–2001 гг. (%)

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
28,3	19,8	18,4	10,3	11,2	10,1	6,8	4,8

Источник: CSO.

12 июня 2001 г. совет директоров Национального банка Венгрии принял решение о переходе к режиму таргетирования инфляции. Еще до этого, 3 мая, границы валютного коридора (обменный курс форинта к евро) были расширены с +/- 2,25% до +/- 15%.

Следствием перехода к новой политике явилось повышение курса форинта по отношению к евро (см. *рис. 5*). Последующий период понижения связывается с проблемами финансовых рынков третьих стран: Аргентина, Турция, Польша. В 2002 г. до октября курс достаточно устойчиво находился в районе 240–245 форинтов за евро. В конце года был отмечен рост, и на конец декабря курс составил 235,9 форинтов за евро.



Источник: Национальный банк Венгрии.

Рис. 5

При введении нового курсового режима Национальный банк Венгрии счел[20], что негативные последствия повышения курса форинта для экспортеров будут носить краткосрочный характер, и это вполне приемлемая цена за улучшение ситуации с ин-

[20] Statement on the new system of monetary policy. NBH, 12 June, 2001.

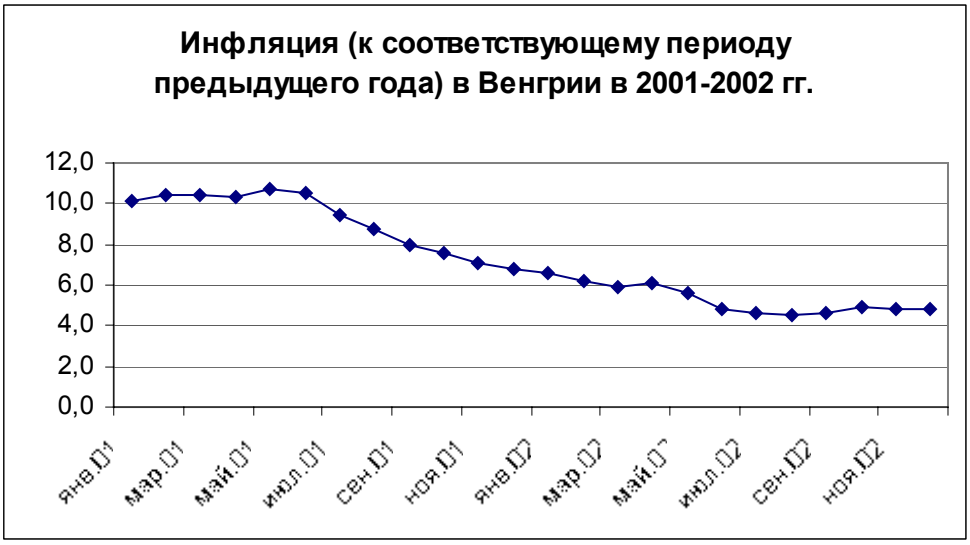
фляцией. Это достаточно любопытно на фоне сопоставления с позицией ЦБ РФ, который в это же самое время (лето 2001 г.) выступал за пересмотр инфляционных ориентиров в сторону повышения при сохранении политики постепенной девальвации рубля и увеличения валютных резервов. Данные о внешней торговле Венгрии в 2001–2002 гг. если не подтверждают, то и не опровергают правоту Банка Венгрии. Отрицательное сальдо торгового баланса за первые восемь месяцев 2002 г. составило 2081,4 млн евро против 2575,5 млн евро за соответствующий период 2001 г., то есть существенно сократилось.

В качестве одного из основных инструментов своей политики Национальный банк Венгрии использует процентные ставки, что неудивительно, учитывая развитый денежный рынок. Следует также заметить, что воздействие на краткосрочные ставки является ключевым инструментом большинства стран, проводящих политику таргетирования инфляции[21]. Стабильность на межбанковском рынке краткосрочных ресурсов поддерживается установлением коридора процентных ставок. На практике это выражается в том, что Национальный банк выдает и принимает на определенных условиях и по определенным ставкам кредиты «overnight». Верхняя сторона коридора обеспечивается сделками «репо», нижняя граница определяется ставкой Национального банка по однодневным депозитам. Ширина коридора составляет 2%, центром является базовая (base или policy) ставка Банка Венгрии, устанавливаемая по двухнедельным депозитам, которые являются основным инструментом денежной политики.

С января по октябрь 2002 г. ставка изменялась пять раз. В мае и июле она повышалась на 0,5%, начиная с 8,5% (исторически минимальное значение). В мае она была повышена в результате некоторого роста инфляции (0,9% по отношению к предыдущему месяцу и 6,1% по отношению к соответствующему периоду 2001 г.), который, по мнению Совета по денежной политике, явился следствием повышения номинальной заработной платы в I квартале 2002 г. В июле решение было вызвано некоторым удешевлением форинта и благоприятными показателями экономического роста.

Новая денежная политика действует еще недостаточно долго, однако, судя по всему, пока Национальный банк Венгрии достаточно успешен в своей политике снижения инфляции.

[21] *A. Schaechter, M. R. Stone, M. Zelmer.* Adopting Inflation Targeting: Practical Issues for Emerging Market Countries. IMF Occasional paper 202, December 2000.



Источник: CSO.

Рис. 6

Чехия

Рассматривая инфляцию в Чехии с точки зрения выполнения поставленной перед органами денежно-кредитного регулирования задачи, наблюдается следующая картина:

Таблица 6

Инфляционные ориентиры и их достижение в Чехии в 1998–2001 гг.

	1997	1998	1999	2000	2001
Целевой ориентир (чистая инфляция)	-	5,5-6,5%	4-5%	3,5-5,5%	2-4%
Показатель «чистой инфляции» (декабрь к декабрю)	6,6	1,7	1,5	3,0	2,4
ИПЦ (декабрь к декабрю)	10,0	6,8	2,5	4,0	4,1

Источник: CZCO.

Напомним, что в 1997 г. инфляция поднялась до 10% по сравнению с 8,6% в 1996 г. Так что определенное «перевыполнение» плана по снижению инфляции можно объяснить стремлением Национального банка переломить выросшие инфляционные ожидания экономических агентов и доказать дезинфляционные способности нового режима денежной политики. Здесь нужно отметить, что регулируемые цены в январе 1998 г. выросли на 9,3%, что отнюдь не способствовало снижению инфляционных ожиданий. Рост регулируемых цен в том же году на 20,4% объясняет также разрыв между «чистой» и общей инфляцией по ИПЦ. Ценовая динамика доказала возможность снижения инфляции в рамках новой формы организации, однако, возможно, явилась одним из факторов временного экономического спада в 1997–1998 гг (достаточно похожая картина наблюдалась в развитых странах на начальном этапе внедрения режима таргетирования инфляции).

Валютный кризис мая 1997 г. не повлек за собой масштабной девальвации чешской кроны благодаря действиям Национального банка, который перед выходом из режима фиксированного курса остановил падение масштабными интервенциями. Последующий период также характеризовался вовсе не девальвацией, а совсем наоборот. Если на 01.01.1999 г. курс кроны к евро составлял 35,226 крон за евро, то на 31.10.2002

г. он составлял 30,79 крон за евро. Динамику нельзя назвать плавной, что достаточно естественно для страны, чья политика действительно основана на плавающем курсе. Если брать 2002 г., то тут при анализе необходимо принимать во внимание то обстоятельство, что в августе Чехия столкнулась с масштабным стихийным бедствием – наводнением.

Источник: Национальный банк Чехии.

Рис. 7

Плюс ко всему, Национальный банк не отказывается от проведения валютных интервенций, в отличие от банка Венгрии. В 2002 г. он по большей части покупал (см. *рис. 8*).

Источник: Национальный банк Чехии.

Рис. 8

В 2002 г. изменение цен по отношению декабря к декабрю составило лишь 0,6%, что ниже рамок запланированного коридора. Подобная ситуация наблюдается при по-

стоянном ослаблении денежной политики, выражающемся в постоянном снижении процентных ставок Национальным банком.

Таблица 7

Процентные ставки по основным инструментам Национального банка Чехии в 2002 г.

	«Репо» – депозит 14 дней	Дисконтная ставка – депозит O/N	Ломбардная ставка – кредит O/N
До 22.01.2002	4,75	3,75	5,75
с 22.01.2002	4,5	3,5	5,5
с 01.02.2002	4,25	3,25	5,25
с 26.04.2002	3,75	2,75	4,75
с 26.07.2002	3,0	2,0	4,0
с 01.11.2002	2,75	1,75	3,75

Источник: CNB.

Если говорить о некоторых институциональных моментах, то Национальный банк Чехии пользуется большой степенью независимости. В свете дискуссии вокруг Закона о ЦБ в России 2002 г. интересен следующий эпизод развития отношений в этой области в Чехии. В 2000 г. были внесены поправки в Закон о Национальном банке, вступившие в силу с 01.01.2001 г., в частности предусматривающие: 1) обязательное достижение договоренности с правительством по вопросам, касающимся установления инфляционных целевых ориентиров и режима валютного курса; 2) утверждение операционного и инвестиционного бюджета Национального банка Чехии в части, непосредственно не имеющей отношения к достижению целей денежной политики, парламентом. Уже 3.08.2001 г. поправки были признаны незаконными Конституционным судом, а в мае 2002 г. парламент восстановил status quo.

Польша

Что касается инфляции, то она устойчиво снижалась с 1990 г. (249,3%) вплоть до 1998 г. и впервые опустилась ниже двузначной отметки (8,6%). Однако после тенденция по снижению инфляции временно прекратилась, что выглядит достаточно парадоксальным результатом перехода на режим денежно-кредитной политики, который своей основной целью ставит достижение количественно определенных показателей инфляции.

Таблица 7

Инфляционные ориентиры и их достижение в Польше в 1998–2002 гг.

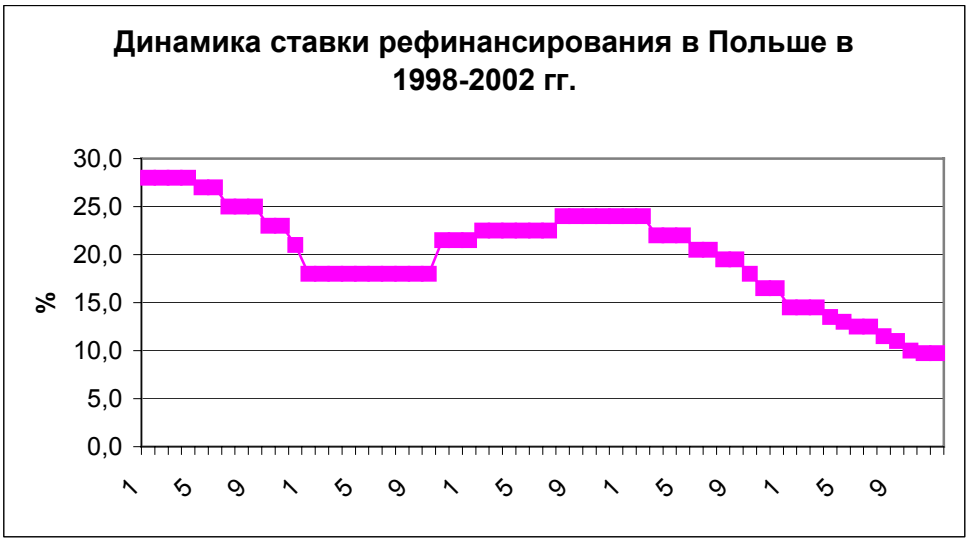
	1998	1999	2000	2001	2002
Целевой ориентир	-	6,6-7,8%	5,4-6,8%	6-8%	4-6%
ИПЦ (декабрь к декабрю)	8,6	9,8	8,5	3,6	0,8

Источник: NBP.

В 2002 г. тенденция к понижению инфляции сохранялась. В декабре инфляция по отношению к соответствующему периоду 2001 г. составила 0,8%, по отношению к декабрю 2001 г., то есть итоговая инфляция за год оказалась ниже нижней границы намеченного коридора. Ситуация, как мы видим, несколько напоминает картину, которую

можно наблюдать в Чехии. Макроэкономические последствия подобного явления достаточно неоднозначны. По результатам 2001 г. отмечено существенное снижение темпов экономического роста (с 4,0% в 2000 г. до 1% в 2001 г.) и спад инвестиций (на 12%). Заодно вырос бюджетный дефицит. В этой связи необходимо отметить напряженную ситуацию во взаимоотношениях между Национальным банком и Правительством. В 2002 г., как и в предшествующем, Национальный банк выступил с открытой[22] критикой проекта бюджета, указывая на неправильную, по мнению Банка, расходную политику.

Что касается инструментов, то в условиях достижения низкой инфляции Национальный банк постепенно снижает уровень процентных ставок.

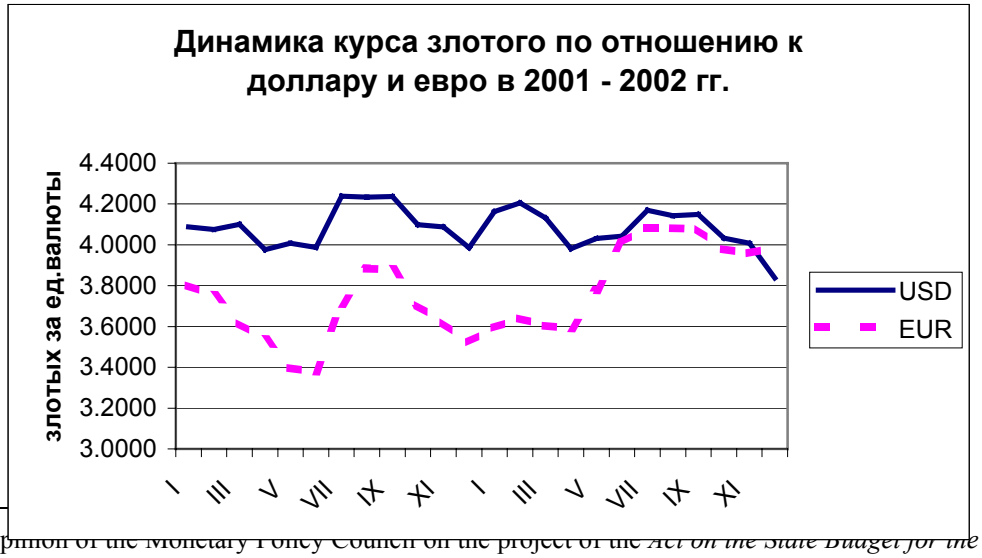


Источник: NBP.

Рис. 9

Что касается курса, то говорить о тенденциях здесь не приходится. Периоды удорожания сменяются периодами удешевления.

Источник: NBP.



[22] Opinion of the Monetary Policy Council on the project of the *Act on the State Budget for the Year 2003.* Warsaw, 3.10.2002.

Рис. 10

Таргетирование инфляции. Обобщение

Режим получил развитие в наиболее крупных странах Восточной Европы после выхода их из режима фиксированного курса. Недолгая история показала, что в рамках этой формы денежно-кредитного регулирования вполне возможно осуществлять снижение инфляции. В Чехии и Польше не удалось соблюсти заявленный градуалистский подход в снижении инфляции. Негативная реакция показателей роста и бюджета говорит о том, что подобных «перегибов», заключающихся в выходе за нижние границы намеченного коридора, следовало бы избегать.

Режим инфляционного таргетирования предполагает плавающий курс. Динамика обменного курса в странах, внедривших этот режим, позволяет предположить вероятность необходимости выбора между стремлением девальвировать курс и снижать инфляцию. Номинальная ревальвация отчетливо наблюдалась в 2001–2002 гг. в Чехии и Венгрии.

Отказ от активного участия центрального банка от операций на валютном рынке предполагает повышенное внимание к инструментам денежного рынка. Более или менее успешно для этой цели используются процентные ставки. При этом необходимо отметить, что основным инструментом оказываются ставки по привлечению, а точнее, по краткосрочным депозитам центральных банков. Ставки межбанковского рынка при применяемой модели заключены в границы достаточно узкого коридора.

Неклассифицируемые режимы денежно-кредитной политики

Словения

Программа стабилизации, с точки зрения быстрого радикального снижения уровня инфляции, в Словении была достаточно эффективной. При этом Словения оказалась одной из немногих стран с переходной экономикой, где борьба с инфляцией, основанная на таргетировании денежного предложения, оказалась успешной. Причины этого кроются, по-видимому, в сбалансированности государственного бюджета. Словения начала проводить стабилизационные мероприятия со сбалансированным бюджетом центрального правительства и профицитом консолидированного бюджета (1,22% ВВП в 1992 г.), который поддерживался вплоть до 1997 г.

Таблица 9

Инфляция (ИПЦ декабрь к декабрю) в Словении в 1993–2001 гг. (%)

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
22,8	19,5	9,0	9,0	8,8	6,5	8,0	8,9	7,0	7,2

Источник: NSO.

Рассматривая результаты денежно-кредитной политики банка Словении с точки зрения снижения инфляции, можно констатировать отсутствие заметного прогресса с 1995 г. В 2001–2002 гг. инфляция снижалась очень слабо.

Источник: BoS.

Рис. 11

В мае 2002 г. Банк Словении пересмотрел свои инфляционные ориентиры на 2002 г. и повысил их с 5,8% до 7%[23]. При этом инфляционные тенденции объясняются Банком Словении экзогенными шоками, и вопрос об ужесточении денежной политики не был переведен в практическую плоскость в первой половине 2002 г. Плавная же девальвация толара не подвергается сомнению.

[23] Short term implementation of medium-term monetary policy framework of the Bank of Slovenia, May 2002.

Источник: BoS.

Рис. 12

Мы видим практическое отсутствие отклонений обменного курса от тренда. Такую динамику тяжело назвать «плаванием», даже управляемым. Надо при этом заметить, что в 2002 г. отмечен существенный рост золотовалютных резервов Банка Словении. За первые 9 месяцев они выросли с 4188,4 млрд долларов до 5735,3 млрд, то есть на 37%. Внешне мы имеем здесь ситуацию, похожую на ту, что складывалась в Венгрии во время существования там системы «наклонного коридора». По-видимому, Словении все-таки придется определяться между достижением низкой инфляции и политикой плавной девальвации.

Хорватия

Национальный банк Хорватии был основан 21.12.1990 г. с момента введения Конституции. Югославский динар был заменен в конце 1991 г. хорватским динаром, который, в свою очередь, 30.05.1994 г. был заменен куной, являющейся национальной валютой Хорватии по сегодняшний день.

Хорватия является страной, где стабилизация основных макроэкономических индикаторов, прежде всего экономического роста и инфляции, произошла практически мгновенно. Хорошие показатели были достигнуты сразу после окончания военных действий.

Таблица 10

Инфляция (ИПЦ декабрь к декабрю) в Хорватии в 1993–2002 гг. (%)

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1149,7	-3,0	3,7	3,4	3.8	5.4	4,4	7,4	2,6	2,3

Источник: CNB.

Банк Хорватии присутствует на валютном рынке и оказывает определенное воздействие на обменный курс, который в период с 1994 г. по настоящее время относительно стабилен. Минимальное (на конец месяца) значение куна/евро составляло в

промежуток с 01.1994 по 09.2002 – 7,73 куна/евро, максимальное – 6,59 куна/евро. Явного тренда нет, хотя есть определенная тенденция к удорожанию куны (см. *рис. 13*)

Источник: CNB.

Рис. 13

В связи с тем, что Хорватия известна как туристическая страна, имеют место достаточно сильные сезонные колебания, сглаживание которых является одной из задач Национального банка Хорватии. Рост куны, связанный с наплывом туристов, наблюдается в летний период.

Национальным банком активно используются и инструменты денежного рынка, включая операции с ценными бумагами, в основном, краткосрочными обязательствами самого Национального банка. Инструменты рефинансирования коммерческих банков приходится использовать не столько для макроэкономического регулирования, сколько для решения вопросов с ликвидностью проблемных банков. В I квартале 2002 г. Национальному банку пришлось решать проблемы с кризисом ликвидности у Rijecka Bank. Проблемы у банка возникли в результате ошибок и последующего ареста дилера банка. Кризис был разрешен путем выдачи существенных краткосрочных кредитов. Нормативы резервирования установлены на необычно высоком уровне, что, по-видимому, связано с неблагополучными явлениями в банковской системе, которые были упомянуты выше. И по средствам в кунах, и по вкладам в иностранной валюте в 2002 г. действовал норматив 19%. Надо отметить также очень высокий уровень присутствия иностранной валюты в экономике. Если взять данные по августу 2002 г., то сумма наличности и вкладов в кунах составляла 41,2 млрд кун, в то время как объем депозитов, номинированных в иностранной валюте, составлял 71,6 млрд кун.

Румыния

Румыния является страной, в которой результаты проведения денежно-кредитной политики, да и экономической вообще, можно отнести к одним из наихудших среди

стран Восточной Европы. Выход на экономический рост состоялся лишь в 2000 г. Говорить о снижении инфляции как о некой тенденции тоже можно, лишь начиная с 2000 г.

Таблица 11

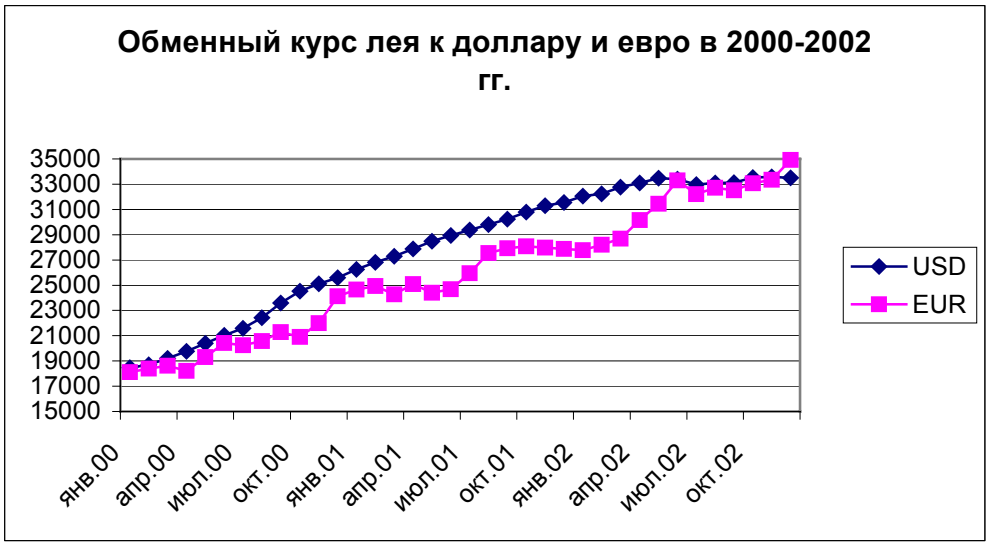
Инфляция (ИПЦ декабрь к декабрю) в Румынии в 1996–2001 гг. (%)

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
56,9	151,4	40,6	54,8	40,7	30,3	17,8

Источник: Национальный банк Румынии.

В декабре 2002 г. ИПЦ по отношению к декабрю 2001 г. составил 17,8%, то есть снижение инфляции продолжается. Среднесрочная стратегия экономического развития Румынии предполагает снижение инфляции на уровень ниже 10% к концу 2004 г.

Курсовую политику можно охарактеризовать как «управляемое плавание» – плавная девальвация при отсутствии эксплицитно заданных ориентиров. Обменный курс достаточно устойчив на протяжении достаточно длительного промежутка времени. При этом обращает на себя внимание то, что в отличие от большинства восточноевропейских экономик Румыния в своей курсовой политике больше ориентируется на доллар, чем на евро.



Источник: Национальный банк Румынии.

Рис. 14

Международные резервы Румынии в 2000–2002 г. демонстрируют существенный рост: на конец 1999 г. они составляли 3654 млн долларов США, на конец ноября 2002 г. – 8126 млн долларов. Подобное положение на валютном рынке при курсе на снижение инфляции ставит вопрос о необходимости проведения стерилизационных операций. Национальный банк в основном использует для этих целей депозитные операции, по которым поддерживаются достаточно высокие ставки. В конце 2002 г. они составляли около 20% годовых.

Словакия

После ликвидации системы фиксированного курса в 1998 г. денежно-кредитную политику Словакии нельзя однозначно отнести к какому-то определенному режиму. В принципе, она является дискреционной с отдельными элементами денежного и инфляционного таргетирования. Ориентиры по инфляции в виде очищенного индекса ИПЦ (core inflation) и денежной массе Национальный банк устанавливает на год вперед. Операции на валютном рынке продолжают проводиться, хотя целью их провозглашается исключительно сглаживание чрезмерных колебаний. К серьезным интервенциям с этой целью Национальному банку пришлось прибегнуть в мае 1999 г.

Таблица 12

Инфляция (ИПЦ декабрь к декабрю) в Словакии в 1995–2002 гг. (%)

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
7,2	5,4	6,4	5,6	14,2	8,4	6,5	3,4

Источник: IMF и SOSR.

В 2002 г. инфляция снизилась по сравнению с предыдущим годом и составила 3,4%.

Словацкая крона остается достаточно устойчивой и после отмены валютного коридора. Прежде всего это относится к обменному курсу кроны по отношению к европейским валютам. При этом происходит некоторое номинальное удорожание. В 2001 г. крона выросла по отношению к евро с 43,94 крон/евро до 42,76 крон/евро. На 31.12.2002 г. курс составил 41,722 крон/евро.

Показатели денежного обращения Словакии во многом зависят от деятельности не только Национального банка, но и Правительства. Это относится и к уровню цен, и к состоянию платежного баланса, что, в свою очередь, является определяющим фактором изменения курса кроны и размера валютных резервов. Отсюда, по-видимому, и вытекает неспособность Национального банка на данном этапе экономических преобразований четко поставить свои цели и определить в каком-то законченном виде формы и методы проведения денежно-кредитной политики.

Прочие страны. Обобщение

Страны, относящиеся к данной к группе, никак не могут быть отнесены к «неудачникам» в смысле состояния денежного обращения, за исключением Румынии. Однако здесь имеются определенные проблемы. Квазификсированный режим обменного курса в Словении, как мы видим, не обеспечивает последовательного снижения инфляции. И это с учетом того, что длительное время в Словении действовал достаточно закрытый режим капитального счета, предотвращающий приток капитала, который мог бы оказать серьезное инфляционное давление. Так называемая «боязнь плавания» (fear of floating – введено Calvo и Reinhart (2000)), достаточно характерная для переходных экономик, не исключая и Российскую Федерацию, здесь присутствует в чистом виде. Румыния тоже строит свою антиинфляционную политику на обменном курсе, но с учетом высоких, на общем фоне, темпов инфляции пока это, наверное, оправданно. Денежная политика в Словакии во многом зависит от Правительства и его ценовой политики, то есть здесь центральный банк просто не готов самостоятельно определиться с политическим курсом.