

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

**РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА  
В 2003 ГОДУ**

**ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

*(Выпуск 25)*

**Москва  
февраль 2004**



УДК 338.1(470)

ББК 65.9(2Рос)

Р76

*Агентство СІР РФБ*

**Институт экономики переходного периода (основан в 1992 г.)**

*Директор: Е.Т. Гайдар*

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

**Авторский коллектив:** *раздел 1.1 – В. Мау; раздел 2.1.1-2.1.4, 2.1.6 – С. Дробышевский, П. Трунин; раздел 2.1.5 – О. Луговой; раздел 2.2.1-2.2.3 – С. Баткибеков; раздел 2.2.4 – С. Баткибеков, С. Пономаренко, А. Разин; раздел 2.3 – И. Трунин; раздел 2.4.1, 2.4.3 – Д. Полевой; раздел 2.4.2 – А. Шадрин; раздел 3.1.1 – О. Изряднова; раздел 3.1.2 – О. Изряднова, Ю. Бобылев; раздел 3.2 – С. Цухло; раздел 3.3 – О. Изряднова, Е. Илюхина; раздел 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 – В. Зацепин, В. Цымбал; раздел 4.1 – А. Радыгин, Г. Мальгинов; раздел 4.2 – А. Радыгин, Н. Шмелева; раздел 4.3 – А. Радыгин; раздел 4.4 – Г. Мальгинов, Г. Стерник (Аналитический центр компании «МИЭЛЬ-Недвижимость, Российская гильдия риэлторов); раздел 4.5 – Т. Малинина; приложение 1 – С. Дробышевский; приложение 2 – С. Баткибеков; приложение 3 – И. Толмачева; приложение 4 – С. Жаворонков.*

**Российская экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы. (Выпуск 25) –**  
М.: ИЭПП, 2004. – 440 с.  
ISBN 5-93255-131-3

В обзоре содержится подробный анализ основных тенденций в российской экономике в 2003 году. В работе четыре крупных раздела, посвященных отдельным аспектам развития экономики России: социально-политический фон; денежно-кредитная и бюджетная сферы; реальный сектор экономики; институциональные и микроэкономические проблемы. Работа выполнена на большом массиве статистической информации, на основе которой осуществлены оригинальные расчеты и многочисленные графические иллюстрации.

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

УДК 338.1(470)

ББК 65.9(2Рос)

Р76

ISBN 5-93255-131-3

© Институт экономики переходного периода, 2004

## Содержание

<b>Раздел 1. Социально-политический фон</b> .....	7
1.1. Экономико-политические проблемы 2003 г.: политика против экономики.....	7
1.1.1. Основные факторы российской экономической политики в 2003 г. ....	7
1.1.2. Социально-политические проблемы и их влияние на экономическое развитие России .....	8
1.1.3. Экономическая политика и экономический рост .....	14
1.1.4. Тенденции и приоритеты экономической политики на предстоящий период .....	23
<b>Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы</b> .....	26
2.1. Денежно-кредитная и валютная политика.....	26
2.1.1. Инфляционные процессы .....	27
2.1.2. Состояние платежного баланса РФ и динамика золотовалютных резервов .....	30
2.1.3. Номинальный и реальный курс российского рубля .....	35
2.1.4. Денежное предложение и спрос на деньги: основные факторы и тенденции .....	38
2.1.5. Состояние платежей и расчетов предприятий и организаций .....	43
2.1.6. Основные мероприятия в сфере денежно-кредитной и валютной политики .....	52
Приложение 1. Некоторые проблемы валютного регулирования в условиях действия новой редакции ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» .....	54
2.2. Государственный бюджет .....	61
2.2.1. Общая характеристика бюджетной ситуации в 2003 г.....	63
2.2.2. Поступление основных налогов в 2003 г. ....	66
2.2.3. Расходы консолидированного бюджета.....	69
2.2.4. Федеральный бюджет на 2004 г. и макроэкономический прогноз социально-экономического развития России .....	71
Приложение 2. Данные об исполнении бюджетов в 1996–2003 гг.....	83
2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы .....	88
2.3.1. Основные тенденции развития отношений между бюджетами различного уровня в Российской Федерации в 2003 г. ....	88



2.3.2. Перспективы развития межбюджетных отношений в 2004 г.....	96
2.3.3. Начало реализации федеративной реформы .....	99
2.4. Российские финансовые рынки .....	113
2.4.1. Рынок государственного долга.....	113
2.4.2. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований .....	118
2.4.3. Фондовый рынок.....	134
<b>Раздел 3. Реальный сектор экономики.....</b>	<b>152</b>
3.1. Макроструктура производства .....	152
3.1.1. ВВП: тенденции и факторы изменения конечного спроса.....	152
3.1.2. Производство ВВП.....	162
3.2. Конъюнктура промышленности.....	184
3.2.1. Динамика спроса на промышленную продукцию .....	184
3.2.2. Динамика конкурентных отношений в российской промышленности .....	197
3.3. Инвестиционные процессы в реальном секторе экономики .....	208
3.4. Агропродовольственный сектор.....	222
3.4.1. Сельскохозяйственное производство.....	223
3.4.2. Дифференциация сельскохозяйственных производителей .....	225
3.4.3. Пищевая промышленность .....	227
3.4.4. Производство ресурсов для сельского хозяйства.....	229
3.4.5. Финансовое положение сельхозпроизводителей .....	232
3.4.6. Внешняя торговля сельскохозяйственной продукцией и продовольствием .....	236
3.4.7. Агропродовольственная политика .....	240
3.5. Состояние сферы исследований и разработок.....	251
3.5.1. Приоритеты государственной научно-технологической политики 2003 г. ....	251
3.5.2. Государственное финансирование научной сферы.....	252
3.5.3. Финансирование науки частными отечественными и зарубежными фондами.....	255
3.5.4. Научные кадры: состояние, динамика и продуктивность.....	259
3.5.5. Изменения в организационной структуре науки .....	263
3.5.6. Совершенствование законодательной базы .....	265
3.5.7. Уровень инновационного развития.....	267
3.5.8. Формирование инновационной инфраструктуры .....	272

3.5.9. Развитие механизмов финансирования в инновационной сфере.....	276
3.6. Отрасли социально-культурной сферы.....	279
3.6.1. Здравоохранение.....	279
3.6.2. Образование.....	284
3.7. Внешнеэкономическая деятельность.....	292
3.7.1. Внешняя торговля со странами, не входящими в СНГ.....	294
3.7.2. Внешняя торговля России со странами СНГ.....	297
3.7.3. Внешнеторговое регулирование.....	303
3.8. Состояние российской военной экономики и тенденции ее реформирования.....	312
3.8.1. Военное строительство в 2003 г.....	312
3.8.2. Исполнение военных расходов федерального бюджета.....	316
3.8.3. Оценка последствий реализации мероприятий по военной реформе.....	320
3.8.4. Оценка предстоящих военных расходов.....	323
<b>Раздел 4. Институциональные и микроэкономические проблемы.....</b>	<b>327</b>
4.1. Приватизация и управление федеральным имуществом.....	327
4.1.1. Итоги 2003 г.....	327
4.1.2. Новая Концепция управления федеральным имуществом.....	331
4.1.3. Программа приватизации до 2008 г. и ее ограничения.....	334
4.2. Тенденции и динамика слияний и поглощений. Развитие реорганизационных процессов.....	340
4.2.1. Динамика слияний и поглощений.....	340
4.2.2. Формы интеграции и управленческие модели.....	345
4.2.3. Слияния и поглощения в контексте государственного регулирования. Проблема враждебных поглощений.....	350
4.3. 2000–2004: на пути к «государственному капитализму»?.....	357
4.3.1. Экспансия государства и строительство «центров силы»: первые шаги.....	357
4.3.2. «Доверенные» управляющие в частном секторе?.....	362
4.3.3. «Дело «ЮКОСа».....	364
4.3.4. 2003–2004 гг.: продолжение экспансии и поляризация интересов.....	371
4.4. Рынок жилья Москвы: итоги и прогноз.....	383
4.5. Реформирование системы бухгалтерского учета в России.....	394
4.5.1. Бухгалтерский (финансовый) учет.....	395



4.5.2. Налоговый учет .....	410
Приложение 3. Обзор экономического законодательства за 2003 г.....	420
Приложение 4. Экономические программы политических партий.....	434

## Раздел 1. Социально-политический фон

### 1.1. Экономико-политические проблемы 2003 г.: политика против экономики

#### 1.1.1. Основные факторы российской экономической политики в 2003 г.

Экономическое развитие страны в 2003 г. представляет интерес не только само по себе, но и с точки зрения итогов деятельности правительства, впервые в новейшей российской истории просуществовавшего полный электоральный цикл. Уже одно лишь это обстоятельство – явление уникальное. Оно, несомненно, указывает на завершение революционной трансформации и переход к «нормальным» механизмам формирования и функционирования институтов власти. Другим важным обстоятельством является то, что в минувшем году важные институциональные реформы 2000–2001 гг. должны были, по-видимому, начать оказывать практическое влияние на экономическую жизнь. В предшествующий период развитие находилось преимущественно под влиянием факторов конъюнктурных, отличавшихся краткосрочностью, воздействие же факторов институциональных проявляется в экономической жизни лишь с определенным лагом.

Как свидетельствуют данные *табл. 1*, экономическая ситуация в стране складывалась в 2003 г. весьма благополучно. Перечислим основные факторы, которые определяли характер российской экономической политики в 2003 г. Таких факторов три. Во-первых, это *продолжение экономического роста, сопровождавшегося резким повышением темпа роста инвестиций*. Главным здесь является то обстоятельство, что впервые с 2000 г. произошло повышение темпов роста, т.е. был преодолен затухающий тренд.

Во-вторых, *благоприятная экономическая конъюнктура*. Сохранялись высокие цены на основные продукты российского экспорта, причем цены на энергоресурсы не снижались, несмотря на политические колебания в мире. Достаточно благоприятной оказалась и валютная ситуация – при существенном снижении курса доллара (в реальном и номинальном выражении) минимальным (только на 2%) оказалось реальное укрепление рубля по отношению к евровалюте основных импортеров, что сдерживало конкурентное давление на отечественных товаропроизводителей. Такая ситуация создает впечатление высокой стабильности экономической ситуации, а тем самым создает и дополнительные риски для этой стабильности. Чувство отступившей экономической опасности провоцирует на принятие экзотических экономических и популистских бюджетных решений, шаги по переделу собственности, а в конечном счете подталкивает к политической дестабилизации.

В-третьих, *обострение политической борьбы, развернувшейся на фоне благоприятной экономической ситуации*. Предвыборный характер 2003 г. предопределял его специфику лишь отчасти. Главные политические баталии были связаны не только и не столько с электоральным циклом, сколько с логикой постреволюционной стабилизации – стабилизации, происходящей в расколоте обществе, которое только начало продвигаться к сближению позиций основных социальных групп и которому еще предстоит пройти длинный путь для достижения национального консенсуса по базовым ценностям и приоритетам.



Налицо некоторое повышение оптимизма в общественных настроениях, что фиксируется как опросами общественного мнения, так и наметившимся в 2002–2003 гг. ростом рождаемости.

Наконец, так и не произошло и никаких катастроф технологического или денежного характера, которые на протяжении всего предшествующего десятилетия прогнозировались на 2003 г. Проблемы технологического старения решались эволюционным путем, что нашло отражение в высокой инвестиционной активности. А проблема пика долговых выплат была снята правительством благодаря продуманной политике управления долгом в предшествующие три года.

Таблица 1

## Некоторые данные о социально-экономическом развитии России в 2000–2003 гг.

Показатели	2000	2001	2002	2003
ВВП, в % к предыдущему году	10,0	5,1	4,7	7,3
Промышленное производство, в % к предыдущему году	11,9	4,9	3,7	7,0
Инвестиции в основной капитал, в % к предыдущему году	17,4	10,0	2,6	12,5
Золотовалютные резервы, млн. долл. на конец года	27951	36622	47703	76938
Цены на нефть марки Brent, долл./баррель в среднем за год	28,5	24,4	25,0	28,8
Цена на нефть марки URALS, в среднем за год, долл./баррель	26,6	22,9	23,7	27,0
Индекс потребительских цен,	20,2	18,8	15,1	12,0
Реальный курс рубля по отношению к доллару, 1999=1	1,11	1,20	1,29	1,54
Реальный курс рубля по отношению к евро, 1999=1	1,22	1,40	1,26	1,24
Рождаемость, на 1000 чел. населения	8,7	9,1	9,8	10,5*
Естественный прирост, на 1000 чел. населения	-6,7	-6,5	-6,5	-6,0*
Смертность по причине самоубийств, на 100000 чел. населения	39,3	39,7	38,6	37,1*

\* Предварительные данные.

### 1.1.2. Социально-политические проблемы и их влияние на экономическое развитие России

Преобладающим фоном, на котором осуществлялась экономическая политика России, стало приближение парламентских и президентских выборов. Однако влияние выборов оказалось существенно иным, нежели можно было ожидать, опираясь на традиционные представления о политико-деловом цикле<sup>1</sup>. Не наблюдалось ни явных признаков бюджетного популизма, ни, тем более, ослабления денежной политики. Популизм, если он и проявлялся, носил политический, а не фискальный характер.

Предвыборный характер прошедшего года проявился прежде всего в некотором замедлении экономических реформ, а также в резком ужесточении политической борьбы вокруг итогов прошедшего десятилетия и понимания того, насколько справедлива –

<sup>1</sup> См.: Alesina A. Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reform. Washington D.C.: The World Bank, 1992.



в социальном плане – сформировавшаяся в России система собственности и власти. Строго говоря, все эти темы связаны с выборами лишь отчасти – в том смысле, что предвыборная борьба стимулирует постановку одних проблем и тормозит решение других. Хотя сами эти проблемы отнюдь не являются порождением выборов (в отличие от стандартных колебаний денежно-бюджетной политики, привязанных к электоральному циклу).

Правительство смогло продвинуться по ряду важных направлений повышения эффективности российской экономики, среди которых начало практической реализации реформы РАО «ЕЭС России» и железнодорожного транспорта, начало пенсионной реформы, начало реформы системы местного самоуправления, принятие либерального валютного законодательства. По другим направлениям начался процесс интенсивного обсуждения и поиска возможных вариантов решения – административная реформа, реформа отраслей бюджетной сферы (прежде всего образования и здравоохранения), развитие системы ипотечного кредитования, формирование современного миграционного законодательства.

Основные проблемы на пути практического продвижения в названных направлениях связаны не столько с самим фактом приближения выборов, сколько с внутренними проблемами правительства: сказывается накопившаяся усталость, груз обязательств и компромиссов, накопленный за минувшие четыре года, имеет место дефицит практических разработок. С формированием в Государственной Думе еще в 2002 г. правительственного большинства ускорилось прохождение законопроектов, и теперь «узким местом» становится экспертно-аналитический ресурс исполнительной власти для разработки соответствующих документов – законов и подзаконных актов.

Лишь в отдельных случаях торможение с принятием назревших мер было результатом предвыборной обстановки. К таким примерам относится реформа «Газпрома» – последней крупной естественной монополии, существующей практически в том же виде, в каком она была создана незадолго до краха СССР. Концепция реформирования «Газпрома» была проработана в правительстве и дважды выносилась на заседание кабинета министров. Но оба раза снималась с обсуждения.

Миграционное законодательство также представляется результатом предвыборной обстановки. Поначалу был принят популистский и неэффективный вариант регулирования миграционных потоков, существенно затрудняющий приток граждан СНГ в Россию и совершенно не соответствующий административным возможностям государства по борьбе с нелегальной иммиграцией. Впрочем, уже вскоре после принятия этого закона президент предложил внести в него перечень поправок, одобрение которых было практически гарантировано, но отложено на послевыборный период.

Словом, отнюдь не в политике правительства проявилось в наибольшей мере влияние приближающихся выборов. Главным стал резкий рост популизма в риторике и в действиях властей в политической сфере. Подобные действия будут оказывать непосредственное и скорее всего долгосрочное влияние на поведение экономических агентов и, следовательно, на перспективы экономического развития страны. В этой связи надо выделить несколько новых и важных явлений.

*Взаимоотношения власти и бизнеса.* Наиболее ярким явлением предвыборного периода стала ситуация вокруг нефтяной компании «ЮКОС». Проблема была связана не только с политической активностью М.Ходорковского, практически открыто деклариовавшего свои амбиции по отношению к Думе и к исполнительной власти. Эти дек-



ларации явились лишь поводом для активизации курса на силовое разделение бизнеса и политики, указывающего бизнесу его место: вне политики и под контролем власти. Влияние этого события на экономические процессы будет долгосрочным и неоднозначным.

Непосредственным результатом возникновения проблем «ЮКОСа» стало усиление оттока капитала из России в III квартале 2003 г., однако уже в IV квартале отток капитала сменился чистым притоком (см. ниже раздел по денежно-кредитной политике). Впрочем, отток портфельного капитала в нынешних макроэкономических условиях являлся благоприятным фактором, сдерживавшим укрепление рубля.

Другое дело – реакция бизнеса, за которым стоят прямые инвестиции. Здесь пока трудно делать однозначные выводы. С одной стороны, иностранные инвесторы, вкладывающие капитал в новые рынки, привыкли работать с жесткими (авторитарными) режимами и нередко предпочитают их слабым демократиям. С другой стороны, российская ситуация остается неопределенной, и здесь пока нельзя однозначно говорить ни об авторитаризме, ни о демократии. А вот эта-то неопределенность и является наиболее неприятным фактором для стратегических инвесторов. Отказ ExxonMobil от покупки «ЮКОСа» пока не показателен – этот шаг был в сложившейся ситуации вполне естественным. Однако ряд данных относительно ситуации с иностранными инвестициями вызывал тревогу. При том, что отток капитала существенно сократился, произошло это в основном за счет притока кредитов в банковский сектор, что вполне естественно при данной конъюнктуре цен на энергоносители и ослаблении доллара. В корпоративном же секторе отток капитала увеличился, и впервые с 1994 г. произошло сокращение прямых иностранных инвестиций.

Нервная реакция проявляется со стороны российского бизнеса. Главная проблема для него – потеря ясного ориентира относительно «правил игры», по которым будут развиваться отношения власти и бизнеса. Сложность здесь состоит в том, что любые заверения со стороны власти будут в лучшем случае оставаться неуслышанными, а в худшем – вызывать настороженность. Для бизнеса важны практические действия, которые он должен понять и привыкнуть к ним. Именно за практическими действиями власти бизнес будет теперь наблюдать особенно пристально. Наблюдать и выжидать.

Важным вопросом здесь будет и собственно процессуальная сторона дела, включая возможность оказаться под арестом на время следствия. Проблема физической безопасности личности вообще является одной из ключевых, о чем свидетельствовал еще опыт ранних стадий экономического роста<sup>2</sup>.

Реакция отечественного бизнеса является критически важной для дальнейшего развития экономики еще и потому, что приход иностранного капитала происходит только на фоне широкой инвестиционной активности отечественного бизнеса. Тем более это важно в России, где значительный объем капитала был вывезен за рубеж и в настоящее время возвращается, как правило, в форме капитала иностранного.

---

<sup>2</sup> Среди основных факторов начала современного экономического роста упоминают и принятие в Англии в конце XVII в. *Nabeus Corpus Act*, гарантировавшего неприкосновенность личности – при том, что политические права еще долго, на протяжении двух столетий, оставались уделом меньшинства. Схожая история описана и применительно к начальному периоду нэпа, когда на вопрос юриста, понесут ли предприниматели деньги в банк после принятия декрета, гарантирующего сохранность вкладов, его собеседник-нэпман ответил отрицательно, поскольку никто не гарантировал «неприкосновенность вкладчика» (*Мау В.* Реформы и догмы. М.: Дело, 1993. С. 120).

Еще одной проблемой становится перспективная структура делового сообщества. Начатая политическая кампания может иметь двоякого рода последствия. С одной стороны, усилившаяся антиолигархическая риторика и конкретные действия правоохранительных органов могут способствовать ослаблению (в том числе политическому) крупнейших корпораций и укреплению за этот счет экономических и политических позиций малого и среднего бизнеса. С другой стороны, начавшаяся кампания может быть воспринята на местах как сигнал к началу борьбы с местным (региональным) бизнесом, что повлечет за собой тяжелые последствия для предпринимательской активности на всех уровнях. К концу 2003 г. наблюдались обе тенденции, и пока нельзя точно сказать, какая из них возобладает.

Наконец, развитие событий вокруг «ЮКОСа» по-новому высвечивает и одну интересную теоретическую дискуссию, которая вот уже на протяжении нескольких лет идет в западной экономической литературе относительно проблем институционального развития российской экономики. Мы имеем в виду знаменитый тезис о *state capture* – захвате бизнесом контроля за решениями государственной власти и использовании этого контроля в узкоэгоистических интересах<sup>3</sup>. Теперь становится ясно, что роль этой проблемы была сильно преувеличена, и, по крайней мере, не менее важной оказывается проблема *business capture*<sup>4</sup>.

*Усиление популизма.* Произошло резкое усиление популистской риторики и популистских партий. Это проявляется и в той полемике, которая ведется в обществе относительно итогов и перспектив экономической политики, и в перечне партий, который прошли в Государственную Думу по итогам парламентских выборов. Откровенно популистскими являются КПРФ, блок «Родина» и ЛДПР – *организации, или вообще не имеющие экономической программы, или такие, чья программа носит отчетливо выраженный перераспределительный характер.*

Можно говорить об усилении как экономического, так и политического популизма. Это проявлялось в националистической риторике, в воспевании бедности, в призывах посадить в тюрьму отдельных политиков и предпринимателей, в требованиях пересмотра итогов приватизации, повышения налогов и увеличения бюджетных расходов. Даже сделав поправку на накал предвыборных страстей, нельзя не увидеть поворот электоральных предпочтений в направлении левой и реставраторской идеологии.

Реставраторской, поскольку больших успехов добились силы, апеллирующие к опыту и успехам СССР как сверхдержавы, способной вести войну со всем миром. Активное использование такого рода ностальгии были характерно для всех партий, прошедших в Думу.

О начале ренессанса левой экономической идеологии можно говорить в связи с двумя важными вопросами предвыборной полемики.

---

<sup>3</sup> См.: *Hellman J., Janes G., Kaufmann D.* Seize the State, Size the Day: State capture, Corruption, and Influence in Transition. The World Bank. Policy research working paper – 2444. Washington D.C.: IBRD and EBRD, 2000.

<sup>4</sup> Судьба этой дискуссии во многом напоминает обсуждение концепции виртуальной экономики, которая была чрезвычайно популярна в западной литературе 1997–1999 гг. Казалось, что обнаружена универсальная теория, объясняющая все проблемы российской экономики на длительный период времени. Однако после кризиса 1998 г. выяснилось, что все эти построения совершенно невозможно приложить к реальности всего лишь в результате девальвации рубля.



С одной стороны, был остро поставлен вопрос о пересмотре итогов приватизации. И хотя пересмотр ее в значительных масштабах представляется маловероятным, интерес избирателей к этой теме был продемонстрирован в полной мере – в том числе и в Москве. Действительно, вопрос об итогах приватизации не в меньшей мере, чем олигархов хозяйственных, касается и олигархов хозяйственно-политических, наиболее ярким представителем которых является Ю.М.Лужков. Не говоря уже о том, что начало пересмотра итогов приватизации в Москве было бы чревато тяжелейшими потрясениями.

С другой стороны, впервые активно заявили о себе силы, выступающие за повышение налогового бремени. Если КПРФ и выступала за рост бюджетных расходов, то делала она это преимущественно на уровне лозунгов, без указания конкретных механизмов решения этой задачи. Блок «Родина» открыто провозгласил лозунг пересмотра налоговой системы в сторону фактического повышения налогов, включая отказ от важнейшего достижения первого президентства В.В.Путина – плоской шкалы подоходного налога.

Успех популистской риторики явился своеобразной реакцией на преодоление кризиса и тягот прошедшего десятилетия. В прошлом, когда угроза экономической катастрофы была очень велика, избиратели в значительной своей массе поддерживали ответственные политические силы, которые не скрывали своей антипопулистской позиции. Теперь же, на волне продолжающегося пять лет экономического роста, создается иллюзия, что можно расслабиться и поиграть в популизм, поддержать тех, кто обещает всего «много и быстро».

Такая реакция хорошо известна из опыта Латинской Америки, когда политические силы, осуществившие экономическую стабилизацию и добившиеся роста, вызывают усталость избирателей, которые предпочитает им левых популистов. Последние доводят страну до экономического кризиса, и новые потрясения вновь заставляют правых либералов.

Впрочем, применительно к России пока еще рано говорить о таком сценарии развития событий. Несмотря на заметный успех популистских партий, большинство голосов в Думе получила «Единая Россия», которая претендует на то, чтобы занять в отечественном политическом спектре правоцентристскую нишу. Еще нет достаточных оснований для вывода о том, займет ли она это место в действительности, однако само намерение ориентироваться на правые ценности дает некоторый шанс избежать колебаний латиноамериканского типа.

*Новая политическая система.* Впервые в российской истории в результате выборов в парламенте оказалась партия, обладающая большинством голосов и не являющаяся единственной. Как бы ни относиться к этой партии и причинам ее электорального успеха, нельзя не признать возникновения принципиально новой ситуации, дотоле отечественной политической практике не известной – ни в недавнем, ни в далеком прошлом. Данный факт требует серьезного осмысления и, несомненно, окажет неоднозначное влияние на дальнейшее экономическое и политическое развитие страны. Обратим внимание на несколько обстоятельств, представляющихся нам в этой связи особенно важными.

Прежде всего налицо новый поворот в конституционной истории новейшей России. Теперь центр тяжести в принятии решений и в разработке законопроектов перемещается в исполнительные структуры власти – к президенту и в правительство. Дело

не только в том, что «Единая Россия» абсолютно лояльна президенту. Гораздо важнее, что думское большинство будет автоматически поддерживать вносимые в парламент законопроекты, не обеспечивая ту глубокую экспертизу, которая возможна лишь в ходе политической борьбы и необходимости формирования коалиционного большинства по *каждому* принимаемому законопроекту. Опыт принятия бюджета на 2004 г. уже вполне ясно продемонстрировал новую механику прохождения законопроектов: еще до внесения проекта бюджета в Думу было устроено «нулевое чтение» – обсуждение проекта с фракциями, образующими большинство, после чего бюджет прошел практически без изменений.

Складывающаяся конституционная ситуация имеет несколько альтернативных вариантов развития с учетом исторического опыта парламентаризма.

Так, вполне вероятно утверждение модели так называемой полупарламентской демократии, известной из послевоенного опыта Японии и Италии. После некоторого периода острой парламентской борьбы в этих странах произошло формирование крупных партий, идеологически неоднородных и состоящих из нескольких враждующих фракций, но объединенных двумя важными задачами – сохранить власть в своих руках и не допустить прихода к власти левых. Идеологические принципы играют в подобной партии третьестепенное место. Подобная модель имеет внутренний потенциал, может обеспечить успешное экономическое и относительно устойчивое политическое развитие. Здесь вероятны политические кризисы, но обычно они локализуются внутри самой партии путем перераспределения должностей между различными ее фракциями. Однако серьезной проблемой этой модели является ее крайняя коррупционная уязвимость, что вполне естественно, если организация находится у власти на протяжении длительного периода времени и практически не может быть сменена другой политической силой.

Другой вариант развития событий связан с опытом британской парламентской модели. В результате формирования парламентского большинства мы получаем ситуацию, когда исполнительная власть концентрирует у себя практически все рычаги принятия решений, получая автоматическое одобрение в парламенте. Британский премьер-министр обладает огромной реальной властью, имея возможность принимать практически любое решение (включая решение о роспуске парламента). Правда, применительно к современной России эта власть сосредоточивается преимущественно у президента, но и председатель правительства может играть здесь весьма значительную роль. Разумеется, такой вариант развития событий пока лишь потенциален. Для его практической реализации должна существовать реальная альтернативная политическая сила, которой избиратель может на очередных выборах отдать власть. Без этого воспроизводится описанная выше модель полупарламентской демократии<sup>5</sup>.

Наконец, при неблагоприятном развитии событий нельзя исключать и движения к конституционно-авторитарному образцу, когда при сохранении действующей конституции власть фактически сосредоточивается в одних руках.

Отношение к действующей Конституции РФ будет одним из важнейших критериев при оценке характера и перспектив складывающейся в России политической и эко-

---

<sup>5</sup> О сравнении конституционного режима современной России с британской моделью см.: *Мау В.* Конституция 1993 года и экономические реформы в России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 3.



номической модели. Сохранение Конституции представляется важнейшим условием постепенного формирования в России устойчивой демократии. Ведь на самом деле формирование устойчивой демократии опирается не только и даже не столько на букву конституционного текста, сколько на незыблемость «правил игры» (разумеется, если они в принципе демократические). Укрепление демократии в России требует прежде всего накопления соответствующих традиций, а действующая Конституция дает для этого основу.

### 1.1.3. Экономическая политика и экономический рост

Вопросы экономического роста оставались в 2003 г. центральной темой экономико-политической дискуссии. Этому способствовал и президент, выдвинувший в Послании Федеральному Собранию задачу удвоения ВВП в течение 10 лет, что стимулировало обсуждение вопроса о возможности и целесообразности достижения такой цели.

*Изменение модели роста.* Главным стало изменение тренда экономического роста. На протяжении 2000–2002 гг. темпы роста замедлялись, равно как и темпы инвестиций. Существовало два объяснения этого феномена. Одни связывали замедление темпов с неэффективностью правительственного курса, с неспособностью властей воспользоваться благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой. Другие видели в «затухающей кривой» проявление так называемых восстановительных закономерностей, известных из истории нэпа<sup>6</sup>. В соответствии с этой логикой после глубокого и длительного спада первая фаза роста связана исключительно с политической стабилизацией, восстановлением спроса и соответствующим вовлечением в производство незадействованных мощностей. По мере исчерпания свободных ресурсов темп роста неизбежно должен затухать. Новое же повышение темпов должно произойти позднее и будет связано с ростом инвестиционной активности, т.е. с переходом от роста, основанного на вовлечении имеющихся мощностей, к росту на основе новых инвестиций. Когда произойдет этот поворот, не может сказать никто, поскольку он связан с комплексом сложных и неоднозначных факторов, определяющих инвестиционный климат в данной стране.

Истекший год позволяет выдвинуть осторожную гипотезу о начале перехода к новой модели экономического роста. В 2003 г. по сравнению с 2002 г. возросли не только темпы роста ВВП (с 4,7 до 7,3%), возрос также (с 2,6 до 12,5%) объем инвестиций. Производство машиностроительной продукции возросло на 7,4%, выйдя по этому показателю на второе место после топливной промышленности. Но окончательные выводы относительно формирования новой модели роста делать пока рано.

*Во-первых,* неочевидны структурные последствия инвестиционного бума. Иначе говоря, все еще отсутствует четкий и ясный ответ на вопрос о том, свидетельствует ли этот бум о возможностях роста всех отраслей народного хозяйства, или же он является по преимуществу следствием благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры. В общем объеме инвестиций продолжала доминировать 2003 г. топливная промышленность, оставаясь по этому показателю на уровне 2001–2002 гг. – 21–22%. Вместе с тем необходимо отметить: доминирование ТЭКа не является однозначно негативным фактором, он может стать и локомотивом для других отраслей.

<sup>6</sup> Об оценке экономического роста 2000–2002 гг. как восстановительного см.: Российская экономика в 2002 году: тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2003. С. 10–13.

*Во-вторых*, сохранение высокой конъюнктуры цен на основные товары российского экспорта объективно тормозит структурную перестройку отечественной экономики. Благоприятные для бюджета высокие цены на нефть будут оказывать все более угнетающее воздействие на экономику – как через завышение реального курса рубля, так и завышая отдачу на капитал в сырьевых отраслях и делая инвестиции в несырьевые сектора относительно менее эффективными. По нашему мнению, эта проблема не может быть решена столь популярными сейчас методами налоговой политики.

*В-третьих*, устойчивость новой тенденции к инвестиционному росту зависит от политических обстоятельств и, особенно, от способности власти создать благоприятные условия для инвесторов, как отечественных, так и иностранных. А этот последний вопрос остается открытым, причем политические события второй половины 2003 г. не способствовали его прояснению.

Переход от восстановительного роста к инвестиционному очень уязвим, если рассматривать этот процесс с точки зрения существующих политических реалий. Уязвимость эта является результатом переплетения двух тенденций. С одной стороны, происходит укрепление власти, а ей непременно нужен рост, из которого власть хочет и может получить максимальные дивиденды. С другой стороны, свое влияние оказывает отсутствие глубинной политической стабильности, сохранение высокого уровня недоверия между практически всеми участниками экономико-политического процесса – государством, собственниками, работниками (отсутствие у всех необходимой «кредитной истории», понимаемой как в экономическом, так и в политическом смысле). Внешне кажется, что стабилизация состоялась и политическая обстановка благоприятствует предпринимательской активности. Однако ощущается отсутствие консенсуса между основными политическими силами в видении глубинных проблем функционирования страны, и это сдерживает предпринимательскую активность. Возникает конфликт между властью, которая ждет немедленных экономических дивидендов, и хозяйственным сообществом. Власть начинает искать виноватых – в предпринимательской или в политической среде, среди бизнеса, чиновников, политических партий. А это еще более осложняет ситуацию, становится дополнительным препятствием на пути экономического роста<sup>7</sup>.

К стандартным факторам недовольства политикой добавляются особенности нынешней внешнеэкономической конъюнктуры, которая создает дополнительную иллюзию устойчивости. Тем самым еще более обостряется недовольство экономической политикой, которая, как кажется, дает меньше, чем могла бы дать. Между тем внешнеэкономические факторы являются в данной ситуации не столько источником дополнительной устойчивости, сколько создают дополнительные опасности для выхода на модель устойчивого экономического роста. Конъюнктура экспортных цен становится фактором повышения неопределенности, поскольку их динамика непредсказуема на том временном интервале, который необходим для принятия экономико-политических решений. Кроме того, благоприятная конъюнктура создает серьезные искушения для

---

<sup>7</sup> Именно так развивалась ситуация в конце 1920-х гг. Политическое руководство СССР было недовольно замедлением темпов экономического роста, видя причины этого в происках частного бизнеса, а также в неправильной или «вредительской» деятельности многих видных экономистов и чиновников правительственных учреждений. Результатом этого конфликта стал слом нэпа и переход к политике насильственной индустриализации, сопровождавшейся огромными человеческими потерями.



отказа от осторожной экономической (прежде всего бюджетной) политики и выхода в сферу популистских решений. Неудивительно, что популистская риторика на протяжении последнего года неуклонно нарастала.

*Дискуссия о политике роста.* На этом фоне разворачивалась острая дискуссия о характере и перспективах экономического роста. Ее накал не охладило повышение темпов роста по сравнению с 2002 г. И неудивительно, поскольку вопрос о росте является лишь поводом в борьбе различных политических сил за власть. Дискуссия разворачивалась вокруг проблем темпов экономического роста и обеспечения благоприятных структурных сдвигов, т.е. преодоления сырьевой направленности экономики (и экспорта) и ускоренного развития новых секторов. Тезис о необходимости удвоения ВВП за 10 лет стимулировал обсуждение вопросов о методах решения этой задачи, о совместимости ее с задачами структурного обновления экономики, о роли конкретных инструментов ускоренного экономического роста. На повестку дня встала и выработка концепции ускоренного (или догоняющего) роста.

Еще год назад можно было выделить четыре модели консолидации роста, которые обсуждались в дискуссиях того времени: левая (дирижистская) модель; стимулирование развития финансово-промышленных групп (чеболизация); радикально либеральная модель (резкое снижение бюджетной нагрузки на экономику); модель, основанная на выращивании современных экономических и политических институтов<sup>8</sup>. Теперь в дискуссии явно доминируют только две из них – дирижистская и институциональная.

Правительство предложило свое видение ответа на этот вопрос, сформулированное в той же логике, в какой оно действовало на протяжении предыдущих трех лет. Фактически речь шла о реализации набора мер макроэкономического, институционального и отраслевого характера, вместе составлявших развернутую программу действий.

В макроэкономической сфере предполагается проводить осторожную, консервативную политику, нацеленную на обеспечение денежной и финансовой стабильности, включая сбалансированность бюджета и плавающий валютный курс. Бюджетная политика правительства вызывает острую критику сторонников популистских решений, требующих более активного использования бюджетных ресурсов (и даже резервов Центрального банка) для стимулирования ускорения экономического роста и осуществления структурных сдвигов. Впрочем, с подобной критикой сталкиваются все правительства, приверженные консервативной политике, – даже при наличии высоких темпов роста их упрекают в сдерживании наращивания экономической мощи страны<sup>9</sup>.

Институциональная политика истекшего года также продолжала линию предыдущих лет. По отдельным направлениям удалось начать движение вперед – это касается реформы естественных монополий (кроме «Газпрома»), пенсионной реформы, развития бюджетного законодательства (прежде всего формирование Стабилизационного фонда), формирования системы гарантирования банковских вкладов физических лиц, либерализации валютного законодательства, ряда законов в области регулирования

<sup>8</sup> См.: Российская экономика в 2002 году: тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2003. С. 19–20.

<sup>9</sup> Типичный пример из отечественной истории – политика министра финансов и затем премьер-министра России в 1909–1913 гг. В.Н. Коковцова, которого упрекали в увлечении задачами финансовой и денежной стабильности в ущерб экономическому росту, который в то время составлял порядка 6% в год (см.: *Kahan A. Government Policies and Industrialization of Russia // Kahan A. Russian economic History. The Nineteenth Century. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1989.*)



внешнеэкономической деятельности и др. По другим – резко интенсифицировалась работа по формированию концепции и законодательной базы, включая административную реформу и бюджетную реформу (реформу отраслей социальной сферы и военную реформу, рассматриваемую сквозь призму повышения эффективности бюджетных расходов). В общем, можно сказать об определенном заделе, который появился в 2003 г. Однако реализация этого задела – дело следующих нескольких лет.

Отраслевые проблемы – наиболее сложный вопрос формирования современной экономической политики. Продолжая линию, намеченную еще в Стратегической программе 2000 г., правительство принципиально отказывалось от определения явных отраслевых приоритетов с трансформацией их в решения бюджетного характера. Отказ от отраслевых приоритетов связан с особенностями современного этапа технологического развития, когда оказывается практически невозможным априорно определять перспективные сектора и соответственно централизованно выделять им финансовые ресурсы. Поэтому мероприятия традиционной промышленной политики, характерной для первой половины XX в. – «назначение победителей», установление отраслевых приоритетов бюджетного финансирования, – представляются неприемлемыми<sup>10</sup>.

В то же время задача диверсификации производства и экспорта, ускоренного развития секторов «новой экономики» становится одной из ключевых. В 2003 г. к ее обсуждению правительство и Минэкономразвития обращались неоднократно, велась работа над концепцией диверсификации. В связи с этим был поставлен вопрос об использовании специальных мер отраслевой политики, отличных от общих (макроэкономических и политических) факторов обеспечения благоприятного инвестиционного климата. Правда, здесь опять имеется в виду не специальная поддержка отдельных отраслей и предприятий. Примером является создание особых экономических зон (ОЭЗ) – территорий, на которых бизнес получает особенно благоприятные условия для инвестирования и производства (упрощенный административный режим и налоговые льготы). Принципиальной особенностью этого подхода выступает отказ от четкого определения приоритетных предприятий, а льготы здесь предоставляются любому предприятию, удовлетворяющему установленному набору критериев.

Использование специальных механизмов стимулирования роста и диверсификации вызывает острые дискуссии внутри самого Кабинета. Понятно, что финансовые и налоговые структуры скептически относятся к подобным предложениям, опасаясь, что результатом станут многочисленные финансовые нарушения, которые были характерны для России в 90-е гг. и от которых только в последнее время удается уходить. Разумеется, возможность нарушений должна приниматься во внимание при принятии подобных решений, однако надо учитывать также и то, что за последние годы произошел некоторый рост административного ресурса (способности власти обеспечивать достижение стоящих перед ним целей), а потому возросли и возможности использования специальных методов стимулирования экономического роста. Принципиально важным является здесь использование этих методов без априорного «назначения победителей».

Таким образом, в правительственной концепции экономической политики акцент делается на создании необходимых институциональных предпосылок, а также на обеспечении макроэкономической стабильности в качестве общей базы экономического

---

<sup>10</sup> Более подробно этот вопрос рассмотрен в кн.: Российская экономика в 2002 году: тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2003. С. 20–21.



роста. Предполагается, что этот подход может обеспечить устойчивый и долгосрочный рост, ориентированный на реальные, а не искусственные (навязанные государственным чиновниками или отраслевыми лоббистами) приоритеты. Однако эта модель политически уязвима. В ней нет внешних эффектов, она предполагает длительную, кропотливую и довольно скучную работу по «выращиванию» институтов. Кроме того, эта модель диверсификации в значительной мере зависит от внешнеэкономической конъюнктуры – сохранение высоких цен на нефть будет серьезно тормозить прогрессивные структурные сдвиги.

Вполне оформилось и альтернативное представление о механизме подстегивания темпов экономического роста и структурных сдвигов. Этот подход, характерный для левых сил, наиболее последовательно прослеживается у лидеров блока «Родина». Программа блока включает в себя стандартный набор макроэкономических шагов, характерных для левопопулистских партий и правительств Латинской Америки 30–50-х гг. XX в. Основными элементами этой программы являются:

- перераспределение собственности и доходов («обеспечение справедливости»);
- повышение для этого налогов. Правда, применительно к современной российской ситуации акцент делается прежде всего на возврат к прогрессивному налогообложению – как по подоходному налогу, так и по ренте;
- проведение активной промышленной политики в традиционном смысле этого понятия, т.е. выделение приоритетов (отраслей «национальной гордости») и поддержка их методами бюджетной и налоговой политики;
- изъятие сверхдоходов у отраслей «компрадорской буржуазии», а по сути – у ориентированных на экспорт отраслей и использование их в приоритетных направлениях. Применительно к современной России этот тезис выступает как требование изъятия ренты у сырьевого сектора (прежде всего ТЭК) и использования ее в государственных интересах;
- макроэкономическая дестабилизация, включая не только отказ от профицита федерального бюджета, но и допустимость дефицита на уровне 3% ВВП с направлением средств на увеличение государственного спроса. Выдвигаются даже предложения об использовании на цели развития экономики резервов Центрального банка;
- частичное восстановление государственного регулирования цен.

Это неоригинальная концепция. Опыт латиноамериканских стран показал крайнюю опасность ее применения даже по отношению к индустриальной фазе развития производительных сил. Практически все следовавшие этим рецептам страны не смогли решить задачу сокращения разрыва с наиболее развитыми государствами, а некоторые резко увеличили свое отставание (например Аргентина). Вот как описывается стандартная последовательность событий при реализации подобного рода программ в классической работе Рудигера Дорнбуша и Себастьяна Эдвардса «Макроэкономика популизма в Латинской Америке»<sup>11</sup>. На *первой* фазе правительство ускоряет рост, перекачивая ресурсы из экспортных секторов в сектора «национальной гордости» (обычно машиностроение) и одновременно стимулируя спрос через повышение оплаты труда; экономика и благосостояние начинают расти, а с ними и популярность власти. На *второй* фазе появляются макроэкономические дисбалансы (ухудшение торгового и

<sup>11</sup> См.: Dornbusch R., Edwards S. (eds). The Macroeconomics of Populism in Latin America. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991.

платежного балансов, сокращение валютных резервов, увеличение внешнего долга; нарастают трудности с бюджетом), однако на фоне экономического роста эти мелочи мало кого заботят. На *третьей* фазе быстро увеличивается товарный дефицит в контролируемом государством секторе и резко ускоряется рост свободных цен; попытки заморозить цены ведут к усугублению товарного дефицита, а неизбежная девальвация курса национальной валюты оборачивается взрывом инфляции; ухудшается собираемость налогов, разваливается бюджет, снижается уровень благосостояния народа. На *четвертой* фазе происходит падение правительства, а новые (нередко военные) власти предпринимают радикальные меры по стабилизации социально-экономической ситуации по рецептам правых либералов. Вряд ли есть серьезные основания утверждать, что подобный сценарий никак не применим к современной России.

Есть ряд дополнительных аргументов, заставляющих сомневаться в эффективности популистской политики.

При попытке проведения данного курса «выбор» приоритетов гарантированно станет результатом взаимодействия коррумпированных чиновников и лоббистов традиционных секторов. Ведь именно традиционные сектора являются наиболее финансово состоятельными, чтобы навязывать государству в качестве национальных интересов свои собственные. Но даже если бы у нас была абсолютно прозрачная система принятия решений, выделение отраслевых приоритетов было бы невозможно по принципиальным соображениям, о которых выше уже шла речь.

Отказ от плоской шкалы налогообложения означал бы радикальный пересмотр той налоговой политики, которая последовательно реализуется на протяжении последних лет – политики упрощения налоговой системы и, прежде всего, перехода к плоской шкале без прогрессий и льгот. Движение в этом направлении было связано не столько с либеральными идеологическими установками правительства, сколько со стремлением привести экономическую (в том числе налоговую) политику в соответствие с доступными государству возможностями обеспечить исполнение законодательства. Именно неспособность пользоваться тонкими налоговыми инструментами и, в частности, собирать прогрессивные налоги подтолкнула к принятию плоской шкалы. Причем бюджетный эффект от принятия этой меры превзошел все ожидания. Отказ от этих принципов в настоящее время означал бы возвращение к ситуации, когда требования государства не соответствовали бы возможностям обеспечить их реализацию. А фискальная эффективность была бы принесена в жертву левым представлениям о «социальной справедливости».

Серьезные вопросы вызывают и предложения по изъятию и перераспределению ренты. Дело не в самом тезисе о целесообразности более высоких изъятий в бюджет из доходов экспортно-сырьевых секторов – в условиях нынешней конъюнктуры мировых цен такое изъятие вполне возможно. Однако существует ряд вопросов, требующих конкретизации, и без ответа на эти вопросы нельзя ответственно обсуждать тему повышения налогообложения в этом секторе.

Во-первых, упования на ренту носят конъюнктурный характер, т.е. привязаны к нынешнему высокому уровню мировых цен. Однако остается открытым вопрос о том, где бюджет будет брать ресурсы после падения цен. Это особенно важно, если снижение конъюнктуры произойдет по прошествии некоторого периода времени, в течение которого российская экономика попадет в устойчивую зависимость от нефтяных доходов в гораздо большей степени, чем в настоящее время. Собственно, и крах СССР стал



результатом того, что советское руководство в 70-е гг., поверив в стабильность очень высокого уровня цен на природные ресурсы, подстроило советскую экономику под этот уровень. Когда же цены изменились, рухнула и ориентированная на них система.

Во-вторых, важен вопрос о направлении использования дополнительных ресурсов, получаемых от ренты. Должно ли усиление обложения экспортных секторов сопровождаться снижением общего уровня налогообложения, или речь идет об увеличении доходов государства?

В-третьих, необходима ясность относительно механизма изъятия дополнительных доходов из сырьевых отраслей. Рента в данном случае предполагает индивидуализацию обложения источников соответствующих ресурсов, поскольку речь идет о необходимости выравнивания условий для предпринимателей, которые должны получать отдачу, соответствующую собственным усилиям, а не эксплуатировать природный ресурс. Принятие такого подхода означало бы возврат к ситуации, когда решение о справедливой ставке изъятия ренты отдается на откуп чиновнику, т.е. способно резко повысить коррупционность государственной политики в отношении сырьевого сектора. Именно это было бы одним из наиболее очевидных и опасных последствий отказа от НДС в его нынешнем виде.

Приведенные соображения не являются в полной мере аргументами против повышения изъятия средств в бюджет из отраслей сырьевого экспорта. В условиях благоприятной ценовой конъюнктуры такое изъятие представляет собой меру, вполне возможно, целесообразную. Однако важно делать это, не провоцируя рост коррупции и не усиливая зависимость страны (и бюджета) от колебаний цен на энергоресурсы. Повышение изъятий из ТЭК может быть достигнуто при сохранении универсального подхода: путем повышения НДС, увеличения экспортных изъятий, а также при осуществлении институциональной реформы «Газпрома».

Наконец, нельзя не отметить тот факт, что дискуссия о ренте носит преимущественно политический характер и имеет слабое отношение к реальным действиям политиков. Это в полной мере выявилось при голосовании в июне истекшего года в Думе предложения правительства повысить уровень НДС, что способствовало бы выравниванию рентабельности сырьевых и несырьевых отраслей. И левые, и центристы проголосовали тогда против этого предложения, включая тех, кто строит свою политическую кампанию на призывах изымать ренту в бюджет.

*Административная реформа.* Повышение эффективности принимаемых властью решений является одним из приоритетов повышения эффективности экономической политики. Ограниченность возможностей государства решать стоящие перед ним задачи, обеспечивать выполнение законов является важным фактором, ограничивающим набор доступных инструментов экономической политики. Этому вопросу правительство в 2003 г. попыталось уделить повышенное внимание.

Административная реформа становится одним из основных приоритетов политики государства. Возможности обеспечения устойчивого роста при помощи собственно экономических рычагов практически исчерпаны. Налицо «падающая производительность» экономического законодательства, когда каждое новое продвижение в деле улучшения нормативно-правовой базы экономической жизни будет все менее и менее результативным при данной системе политических институтов. Можно сколь угодно долго улучшать банковское законодательство, заниматься проблемами дерегулирования или совершенствованием трудового законодательства, однако во всем этом не бу-

дет большого смысла без заметного улучшения ситуации в таких сферах, как государственное управление, судебная и правоохранительная системы, без проведения глубокой военной реформы.

Тема эта не нова. При разработке в 2000 г. Стратегической программы в нее включили и раздел, посвященный вопросам госуправления, но тогда было решено, что правительственная программа должна касаться преимущественно экономических вопросов. В конце 2002 г. правительство стало более активно заниматься проработкой проблем административной реформы. А во второй половине 2003 г. была создана комиссия под руководством вице-преьера Б.С.Алешина, которая повела работу по подробному и скрупулезному анализу функций различных правительственных ведомств с целью их упорядочения и оптимизации.

У проблемы административной реформы есть две особенности, существенно осложняющие работу над ней. Во-первых, осуществление этой реформы требует длительного периода. Здесь эффект достигается постепенно, в результате долгой и последовательной работы по изменению «правил игры» государственного аппарата. Изменение традиций, привычек и даже поколения работников в сфере госуправления гораздо важнее, чем изменение соответствующей правовой базы. В отличие от налоговой реформы здесь нельзя получить быстрые и очевидные результаты. Таким образом, осуществляющее эту реформу правительство должно иметь широкий временной кругозор.

Во-вторых, административная реформа должна проводиться силами самих же работников госаппарата, т.е. теми, кого она более всего затрагивает. Это противоречит общему принципу проведения реформ: сами игроки не должны устанавливать правила своей игры и не могут быть арбитрами при оценке своей деятельности. Известно, что генералы не должны осуществлять военную реформу. Однако нельзя сказать по аналогии, что административную реформу должны проводить «нечинovníки», – больше некому. Это обстоятельство становится серьезным тормозом реформ и требует четкого выражения и последовательного проведения политической воли высшего руководства страны.

Было бы неправильно сводить административную реформу к вопросу о структуре исполнительной власти, к количеству министерств и ведомств. Эта реформа является комплексной проблемой, включающей в себя решение целого круга серьезных задач. Основные из них следующие:

- реформа госслужбы, нацеленная на повышение эффективности и ответственности работников государственного аппарата;
- уточнение, упорядочение и конкретизация функций министерств и ведомств, включая разделение политических и контрольных функций, а также предоставления услуг;
- реформа бюджетных расходов, понимаемая как структурная (а не фискальная) задача, которая должна обеспечить повышение отдачи от бюджетных средств путем изменения правил и процедур бюджетирования, а также реструктуризации бюджетной сети;
- обеспечение снижения численности занятых в госсекторе, которая, несмотря на рыночные реформы, устойчиво растет.

Комиссия по административной реформе в 2003 г. занялась преимущественно анализом функций, выполняемых органами государственного управления. Одновременно



менно вот уже на протяжении двух-трех лет ведется работа по реформе госслужбы и бюджетных расходов.

Сосредоточившись на функциях, комиссия Б.С.Алешина принципиально отказалась заниматься формированием новой, «оптимальной» структуры министерств и ведомств. Это действительно было бы работой достаточно бессмысленной – хотя бы потому, что в демократическом обществе вопрос об оптимальном количестве ведомств и соотношении их функций не может быть поставлен в принципе<sup>12</sup>. В демократической системе министерств должно быть столько, сколько нужно для обеспечения устойчивости правительства в парламенте. В предельных вариантах под каждую функцию можно создать свое ведомство, или, напротив, все функции могут быть сосредоточены в одном ведомстве (суперминистерстве). Практическое решение находится где-то посередине.

Что действительно важно сделать в настоящее время, так это определиться с концепцией функционирования системы государственного управления, а также упорядочить перечень его функций. Важным продвижением на концептуальном уровне стало признание того, что в одном и том же органе власти не следует объединять выработку политики, разработку правил и норм и осуществление контрольно-инспекционной деятельности, и это совершенно справедливо, поскольку приводит к конфликту интересов по хорошо известной схеме: сначала разрабатываются неисполнимые правила, а потом с нарушителей собираются штрафы (или взятки). А те функции, которые может выполнять частный сектор, должны быть ему переданы. Примером последнего является вывод о том, что деятельность по технической инвентаризации объектов недвижимости (т.е. функция пресловутых БТИ) может осуществляться как услуга на рынке. Аналогичные предложения касаются техосмотра, сосредоточение которого в руках МВД приводит лишь к монополизации этого рынка со всеми вытекающими последствиями. Принципиально важным моментом может оказаться отмена права контрольно-надзорных органов приостанавливать функционирование бизнеса во внесудебном порядке.

Можно выделить следующие важные направления проведения административной реформы по ограничению и повышению эффективности государственного вмешательства в экономику:

- разработка и внедрение системы бюджетирования по результатам, т.е. выделения бюджетных средств для решения задач, которые определены достаточно четко;
- обеспечение открытости информации о деятельности государственных органов исполнительной власти;
- разработка и внедрение системы, при которой органы власти, предлагающие введение новых форм государственного вмешательства в экономику, обязаны публично доказывать необходимость такого вмешательства;
- введение процедур периодической оценки эффективности используемых мер регулирования с отказом по ее результатам от тех или иных форм регулирования;
- повышение эффективности управления государственной собственностью;

---

<sup>12</sup> Так называемое «оптимальное» количество министерств может устанавливаться только в тоталитарной системе. Недаром в Конституции СССР 1936 г. содержалась отдельная статья, в которой был приведен полный перечень народных комиссариатов (министерств), однако при первых же проблесках демократизации эта статья была исключена.

- полный отказ от совмещения функций органов исполнительной власти и хозяйствующих субъектов;
- разработка законодательной базы для обеспечения деятельности саморегулируемых организаций, которые должны взять на себя ряд функций, выполняемых ныне государством.

Наконец, за анализом функций, исполняемых государством, должна будет последовать просто гигантская работа по изменению огромного числа нормативных актов, так или иначе регулирующих деятельность государственного аппарата. А таких документов очень много – от федеральных законов до бесчисленных ведомственных инструкций. Ведь смысл появления практически любого нового документа по сути состоял в прибавлении дополнительного веса какому-то ведомству (его руководителю).

Административная реформа находится в начале пути, и в этой области предстоит еще сделать гораздо больше, чем сделано. Определенно ясно одно – это будет сложная работа. Сложная и в техническом отношении (приходится анализировать огромный объем материала), и в политическом плане (интересы слишком многих влиятельных сил она затрагивает).

#### *1.1.4. Тенденции и приоритеты экономической политики на предстоящий период*

Подведение итогов 2003 г. предполагает определение приоритетов не только на следующий год, но и на более длительный период – на весь следующий политический цикл.

Эти вопросы стали предметом интенсивной дискуссии в администрации главы государства и в правительстве, а также среди близких к правительству экономистов уже с середины 2003 г. Фактически параллельно работало несколько групп, состоявших из политиков, экономистов и юристов, идеологически достаточно близких друг другу.

Это:

- собственно правительство и его эксперты, разрабатывавшие приоритеты законодательства на 2004 г. Фактически же здесь речь шла о приоритетах на более длительный период. Особое место здесь занимала работа Комиссии по административной реформе;
- рабочая группа под руководством заместителя руководителя администрации Президента И.И.Шувалова. Изначально она была сформирована из представителей различных политических сил и общественных групп для выявления и дальнейшей проработки важнейших вопросов социально-экономического развития, которые могут рассчитывать на широкую общественную поддержку и потому оказаться включенными в список приоритетов на следующие четыре года. В ходе предварительной дискуссии было выработано пять тем, которые рассматривались как приоритетные – реформа образования, здравоохранения, развитие ипотеки и жилищного строительства, военная реформа (прежде всего в части решения социальных проблем военнослужащих), а также решение проблем Калининградской области как эксклавной территории РФ. После выделения этих приоритетов началась интенсивная проработка их с ведущими экспертами и правительственными чиновниками.
- Минэкономразвития РФ и связанный с ним Центр стратегических разработок (ЦСР). Как и в 2000 г., ЦСР стал одной из основных площадок для проведения широких общественных дискуссий по вопросам экономической политики. Здесь



же была организована работа по подготовке ряда важных нормативных документов, которые могут быть представлены в Думу уже после президентских выборов.

Важным является то обстоятельство, что работы всех названных групп экспертов довольно тесно переплетаются и не могут считаться альтернативными. Скорее следует говорить о взаимном дополнении работы этих групп.

Среди важнейших вопросов продвижения экономических реформ на среднесрочную перспективу можно выделить следующие:

1. Проведение административной реформы как общего условия повышения эффективности государственного управления, в том числе и реализации собственно экономической политики.

2. Завершение концептуальной проработки и начало масштабной реформы бюджетной сферы. Необходимо существенно пересмотреть процедуры принятия решений в бюджетной сфере, обращая особое внимание при этом на развитие системы бюджетирования по результатам, изменение процедуры предоставления бюджетных средств, а также на сеть бюджетополучателей (перечень и статус организаций, принципы их функционирования). Существенным моментом здесь является также постепенный переход к среднесрочному бюджетному планированию. Реформирование бюджетных расходов должно было следовать за налоговой реформой, однако за прошедшие два года продвижения в этом направлении не произошло.

3. Доработка концепции преодоления сырьевой зависимости российской экономики и трансформация ее в систему соответствующего комплекса мероприятий.

4. В развитие двух предыдущих пунктов (реформы бюджетных расходов и диверсификации) необходимо начать работу по повышению эффективности здравоохранения. Эта отрасль, помимо гуманитарной составляющей, может иметь значительный мультипликативный эффект для развития других секторов экономики, поскольку она создает цепочку спроса во многих других секторах и отраслях, причем речь идет о спросе, ориентированном на реальные, а не надуманные потребности. Принципиальным направлением развития здесь является переход к преимущественно страховому принципу, причем не только при консолидации, но и при расходовании средств (иными словами, переход к индивидуальным страховым схемам в здравоохранении).

5. 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.

6. Продолжение реформирования естественных монополий.

7. 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.

8. Развитие нормативно-правовой базы и повышение эффективности функционирования финансовых институтов. Продолжение реформирования банковской системы с



целью повышения ее надежности. Впрочем, здесь надо понимать, что полноценное решение этой проблемы будет возможно только по мере формирования кредитной истории основной массы экономических агентов (фирм, банков, граждан, государства).

9. Уточнение политики по отношению к ЕС как основному внешнеэкономическому партнеру России. В 2003 г. стало уже ясно, что в обозримом будущем ЕС увязнет в собственных проблемах (расширение, единая валюта) и вряд ли станет активно заниматься вопросами общего экономического пространства. Тем важнее России определиться относительно значимости европейского законодательства (институтов) для внутреннего употребления и соответствующим образом ориентировать свое нормотворчество.

И наконец, все более актуальной темой становится сохранение того, что было сформировано и достигнуто. Это касается как общих принципов функционирования страны, так и многих конкретных институтов. В политической сфере это в первую очередь – сохранение демократической системы и Конституции 1993 г. В экономической сфере одной из важнейших проблем становится сохранение складывавшейся в 2000–2003 гг. модели налоговой системы, предполагающей низкие налоги при плоской шкале и минимизации льгот.



## Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы

### 2.1. Денежно-кредитная и валютная политика

Ситуация в денежной сфере в 2003 г. была достаточно стабильной и спокойной. Впервые за весь посткризисный период рост потребительских цен не вышел за границы, прогнозируемые Правительством РФ при разработке основных параметров федерального бюджета на 2003 г. Рост денежного предложения, хотя и находился по-прежнему под сильным влиянием притока валюты в страну, но определялся также такими процессами, как рост номинальных доходов населения, повышение доверия к российской банковской системе и дедолларизация экономики. В этих условиях высокие темпы прироста денежных агрегатов не имели сильного инфляционного влияния. Позитивными можно назвать и наблюдаемые изменения в банковском секторе – повышение капитализации банковской системы, расширение спектра кредитных операций (в первую очередь за счет потребительского кредитования населения), снижение процентных ставок, ослабление концентрации в банковском секторе.

Важнейшие изменения в 2003 г. произошли в сфере валютной политики и платежном балансе РФ. Во-первых, в начале 2003 г. руководство Банка России объявило фактически о смене приоритетов в проводимой денежной политике: от поддержания обменного курса рубля ЦБ РФ перешел к приоритетному контролю за темпами инфляции<sup>13</sup>. Во-вторых, в 2003 г. была принята и вступила в действие с 1 января 2004 г. (за исключением ряда статей) новая редакция Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле». В-третьих, в прошедшем году наряду с сохраняющимся громадным положительным сальдо по счету текущих операций на протяжении двух кварталов наблюдалось положительное сальдо и по капитальным операциям частного сектора. Все эти факторы привели к достаточно сильному номинальному укреплению рубля по отношению к доллару США, однако из-за ослабления доллара на мировых валютных рынках реальный эффективный курс рубля (к корзине валют) вырос незначительно. Кроме того, в 2003 г. происходил процесс дедолларизации экономики, включающий в себя как рост доли сбережений в российской национальной валюте, так и перевод части валютных сбережений из долларов в евро.

Таким образом, ниже мы остановимся подробнее на следующих вопросах в области денежно-кредитной и валютной политики и политики ЦБ РФ:

- внутригодовая динамика и факторы инфляции в 2003 г.;
- ситуация с платежным балансом и золотовалютными резервами РФ;
- динамика номинального и реального обменного курса рубля;
- соотношение спроса и предложения на денежном рынке, поведение банков и населения;
- изменения в валютном законодательстве и действия Банка России.

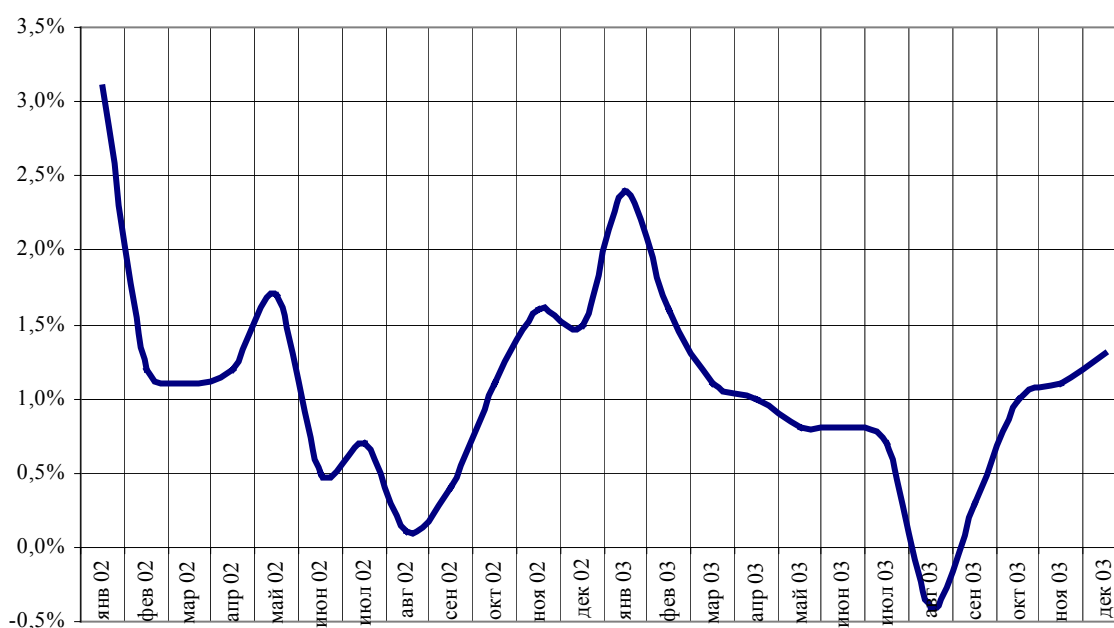
<sup>13</sup> В работах ИЭПП отмечалось, что в посткризисный период эмпирические оценки свидетельствуют об использовании Банком России обменного курса рубля в качестве фактической (неявной) промежуточной цели в своей политике (см. Дробышевский С., Козловская А. Внутренние аспекты денежно-кредитной политики России. Научные труды ИЭПП, №45Р. М.: ИЭПП, 2002.

### 2.1.1. Инфляционные процессы

По итогам 2003 г. индекс потребительских цен составил 12,0%, что на 3,1 п.п. ниже, чем в 2002 г. В то же время данный показатель соответствует верхней границе официального правительственного прогноза инфляции на прошедший год. Помесячная динамика ИПЦ в 2002–2003 гг. приведена на *рис. 1*. Как видно из рисунка, в 2003 г. уменьшилась внутригодовая волатильность инфляции. Базовый индекс потребительских цен<sup>14</sup>, по данным Госкомстата РФ, в 2003 г. составил 111,2.

*Рисунок 1*

**Темп прироста ИПЦ в 2002–2003 гг. (% в месяц)**



*Источник:* Госкомстат России.

Рассмотрим поквартальную динамику ИПЦ в 2003 г.

За первые три месяца прошедшего года прирост индекса потребительских цен не превысил 5,2% (за аналогичный период 2002 г. значение индекса составило 5,4%). В динамике потребительских цен наблюдались традиционные сезонные колебания темпов роста от месяца к месяцу. Если в январе ИПЦ составил 2,4%, то уже в феврале он снизился до 1,6%, а в марте значение индекса не превысило 1,1%. Товарная структура прироста потребительских цен свидетельствовала в пользу гипотезы о сезонных причинах ускорения роста цен в начале года. Так, за три месяца цены на продовольственные товары увеличились на 4,8% (за аналогичный период прошлого года – на 4,2%). Однако без учета плодоовощной продукции прирост цен на продовольственные товары равнялся 2,8%. Самый значительный рост продемонстрировали цены на платные услуги населе-

<sup>14</sup> Базовый индекс потребительских цен – показатель, отражающий уровень инфляции на потребительском рынке с исключением сезонного (цены на плодоовощную продукцию) и административного (тарифы на регулируемые виды услуг и др.) факторов, рассчитывается Госкомстатом РФ.



нию – на 10,6% (в марте 2002 г. потребительские цены на платные услуги населению выросли по сравнению с декабрем 2001 г. на 14,5%). В то же время именно снижение темпов роста цен на платные услуги населению по сравнению с аналогичным периодом прошлого года позволило снизить рост цен, так как темпы роста по продовольственным и непродовольственным товарам по сравнению с 2002 г. возросли.

За II квартал 2003 г. потребительские цены выросли на 2,6%. За аналогичный период предыдущего года рост ИПЦ составил 3,4%. В динамике потребительских цен наблюдалось замедление темпов роста цен от месяца к месяцу II квартала. Если в апреле потребительские цены выросли на 1%, то в мае и июне ИПЦ не превосходил 0,8%. За апрель–июнь цены на продовольственные товары увеличились на 2,5%, а на непродовольственные товары – на 1,7% (за аналогичный период предшествующего года цены выросли на 3% и на 3,1% соответственно). Наиболее высокими темпами росли цены на платные услуги населению – +4,6%. В то же время в марте 2002 г. потребительские цены на платные услуги населению выросли по сравнению с декабрем 2001 г. на 14,5%, а в I квартале 2003 г. – на 10,6%. Таким образом, в первом полугодии 2003 г. инфляция в РФ не превысила 7,9%.

За III квартал 2003 г. потребительские цены выросли на 0,6%. За аналогичный период предыдущего года ИПЦ составил 1,2%. Если в июле потребительские цены выросли на 0,7%, то в августе, по данным Госкомстата РФ, на потребительском рынке России впервые с сентября 1997 г. наблюдалась дефляция, которая по итогам месяца достигла 0,4%. В сентябре ИПЦ не превзошел 0,3%. За июль–сентябрь цены на продовольственные товары сократились на 1,2%, а на непродовольственные товары – выросли на 2% (за аналогичный период предшествующего года цены на продовольственные товары сократились на 1,4%, а на непродовольственные – выросли 2,1% соответственно). Цены на платные услуги населению выросли на 3,5% (в III квартале предшествующего года – на 7,3%).

Начиная с октября рост ИПЦ ускорился. По данным Госкомстата РФ, индекс потребительских цен в октябре вырос на 1,0%. В то же время рост потребительских цен в ноябре был зафиксирован на уровне 1,0%, а в декабре – 1,1%. Таким образом, в IV квартале индекс потребительских цен составил 3,1%.

В прошлом годовом обзоре мы привели оценочные расчеты относительного вклада монетарных и немонетарных факторов в темпы инфляции в 1999–2002 гг. на основе коинтеграционного соотношения между накопленными индексами потребительских цен и номинальной денежной массы  $M_2$  (за единицу был принят уровень на конец августа 1998 г.)<sup>15</sup>. Такая формулировка предполагает, что к числу немонетарных факторов относятся все составляющие инфляции помимо собственно роста денежного предложе-

<sup>15</sup> Российская экономика в 2002 году: тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2003. 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.: ИЭПП, 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:  $P_t = \alpha M_2 + \beta Trend$ .

ния, т.е. повышение регулируемых цен и тарифов, изменения спроса на реальные кассовые остатки и инфляционных ожиданий.

При добавлении данных за 2003 г. оценивание параметров коинтеграционного соотношения (в предположении наличия постоянного члена и линейного тренда) на месячных данных показало, что один процентный пункт прироста денежной массы  $M_2$  приводит к приросту ИПЦ на 0,315 п.п. (стандартная ошибка – 0,040 п.п.), наклон линейного тренда равен –0,034 п.п. в месяц (стандартная ошибка – 0,003 п.п.) Декомпозиция прироста индекса потребительских цен с учетом рассчитанного вклада монетарных и немонетарных факторов в 1999–2003 гг. представлена в *табл. 1*.

**Таблица 1**  
**Вклад монетарных и немонетарных факторов в темпы прироста ИПЦ**  
**в 1999–2003 гг. (%)**

	Прирост ИПЦ	Монетарные факторы		Прочие (немонетарные) факторы	
		прирост ИПЦ	доля монетарных факторов в общем приросте	прирост ИПЦ	доля монетарных факторов в общем приросте
<b>1999</b>	36,6	19,5	53,3	17,1	46,7
<b>2000</b>	20,1	29,2	145,3	–9,	–45,3
<b>2001</b>	18,8	12,8	68,1	6,0	31,9
<b>2002</b>	15,1	10,3	68,2	4,8	31,8
<b>2003</b>	12,0	9,8	81,7	2,2	18,3

*Источник:* расчеты ИЭПП.

Как видно из представленных результатов, оценки вклада монетарных и прочих факторов в темпы роста потребительских цен несколько изменились по сравнению с прошлым годом, но в целом картина остается неизменной. В 1999 г. 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., тогда как в 2000 г. рост спроса на деньги вследствие роста экономической активности и снижения инфляционных ожиданий обеспечил снижение ИПЦ по отношению к значению, рассчитанному на основе фактических темпов расширения денежного предложения в том году.

Полученные оценки показывают, что в 2001–2003 гг. собственно расширение денежного предложения обеспечивало меньший прирост потребительских цен по сравнению с наблюдавшимися значениями (добавление данных за 2003 г. повысило расчетные значения «монетарной» инфляции в 2001–2002 гг. по отношению к опубликованным год назад цифрам). На протяжении данного периода немонетарные факторы (в первую очередь повышение тарифов на продукцию и услуги естественных монополий) добавляли примерно 20–30% годового прироста цен. Необходимо, однако, заметить, что доля инфляции, объясняемой ростом денежного предложения, в 2003 г. выросла по сравнению с 2001–2002 гг. с 68% до 82%. Кроме того, мы предполагаем, что в 2003 г. достаточно сильными были оба основных немонетарных фактора, действующие в противоположные стороны – рост цен и тарифов на продукции и услуги естественных монополий и рост спроса на рублевые кассовые остатки.

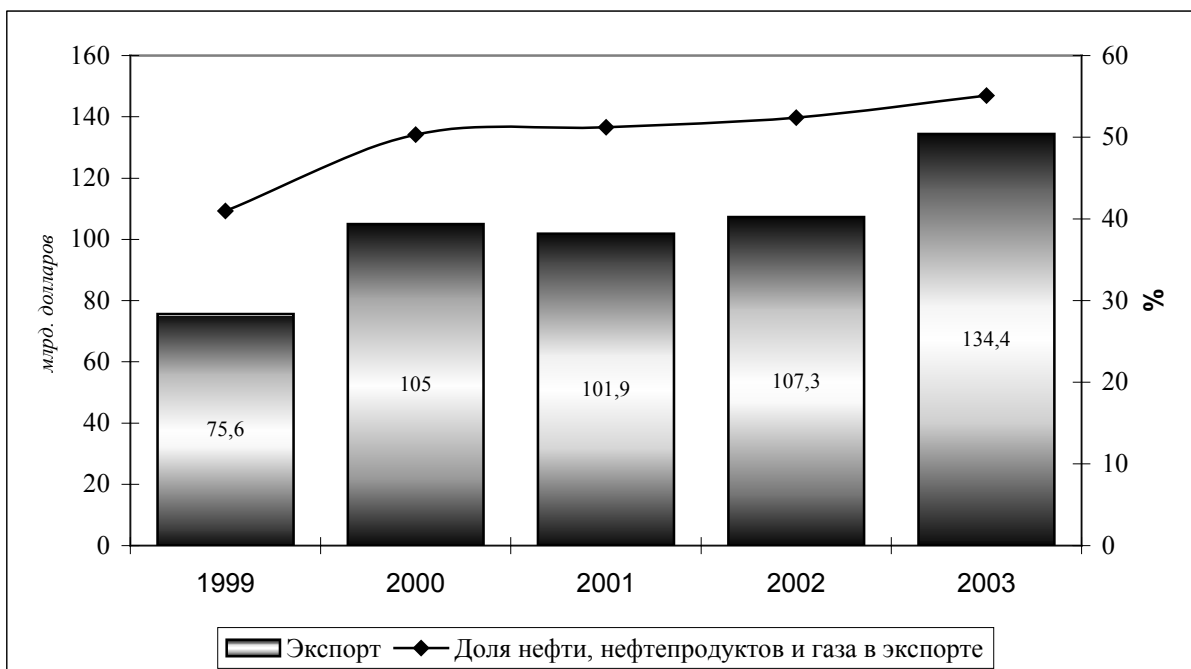


### 2.1.2. Состояние платежного баланса РФ и динамика золотовалютных резервов

Согласно опубликованным Банком России данным по оценке платежного баланса РФ за 2003 г., положительное сальдо счета текущих операций составило 39,1 млрд долл., увеличившись на 32,5% по сравнению с 2002 г. (см. табл. 2). В том числе положительное сальдо торгового баланса выросло на 28,6% (с 46,3 млрд долл. до 59,6 млрд долл.), причем экспорт вырос на 25,3% (с 107,3 млрд долл. до 134,4 млрд долл.), а импорт увеличился на 22,7% (с 70 млрд долл. до 74,8 млрд долл.). Доля экспорта нефти, нефтепродуктов и природного газа составила порядка 55,1% в общей величине экспорта (в 2002 г. – 52,4%) (см. рис. 2). Таким образом, как и в предыдущие годы, основным фактором, определяющим величину сальдо по текущим операциям, являлся торговый баланс, сальдо которого, в свою очередь, в решающей степени определяется движением цен на энергоносители и другие важнейшие товары российского экспорта на мировых рынках. Из данных, представленных на рис. 3, видно, что связь между мировыми ценами на нефть и сальдо торгового баланса России, наблюдавшаяся в 2001–2002 гг., проявлялась и в течение 2003 г.

Рисунок 2

Динамика экспорта и доля продукции ТЭК в экспорте 1999–2003 гг.



Источник: Центральный банк РФ.

*Таблица 2*

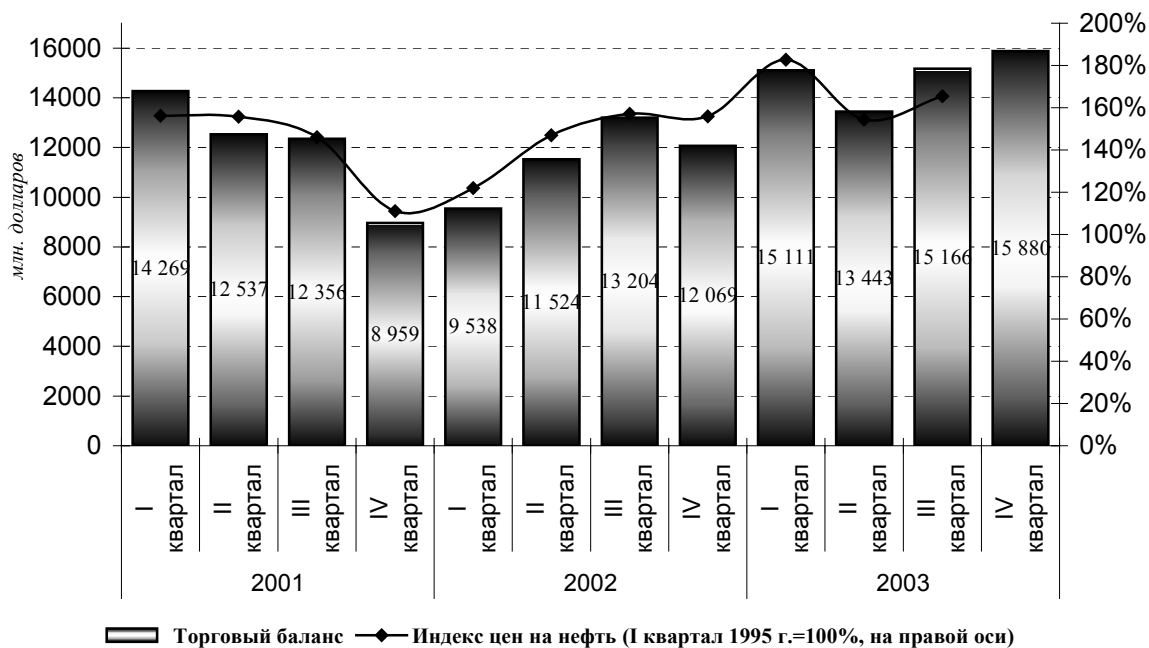
**Основные статьи платежного баланса в 2001–2003 гг. (млрд долл.)**

Статьи баланса	2001				2002				2003			
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.*
Счет текущих операций	11,8	9	7,1	6,2	6,4	7,8	7,3	8	11,6	8,8	8,3	10,4
Счет операций с финансовыми инструментами и капиталом.	-9,1	-7,5	-4,2	-3,6	-5,4	-6,7	-5,2	-5,7	-9,9	-6,9	-5,2	-11,3
Изменение валютных резервов	-1,8	-5,3	-2,5	1,4	-0,5	-6,1	-3,2	-1,6	-7,6	-8,1	2,6	-13,1
Ошибки и пропуски	-2,5	-1,5	-2,9	-2,6	-1	-1	-2,2	-2,2	-1,7	-1,9	-3,1	0,8

*Источник:* Центральный банк РФ (\*предварительная оценка).

*Рисунок 3*

**Торговый баланс РФ и индекс мировых цен на нефть в 2001–2003 гг.**



Дефицит счета операций с капиталом и финансовыми инструментами (без учета изменения валютных резервов) в 2003 г. по сравнению с 2002 г. сократился на 39,2% (с 11,7 млрд долл. до 7,1 млрд долл.). Причем практически в 3 раза вырос приток капитала в банковском секторе (с 3,6 млрд долл. в 2002 г. до 10,7 млрд в 2003 г.), а отток сократился на 0,6% и составил в 2003 г. 1,1 млрд долл. При этом основная часть чистого ввоза капитала в Россию банками приходится на IV квартал (7,7 млрд долл.).

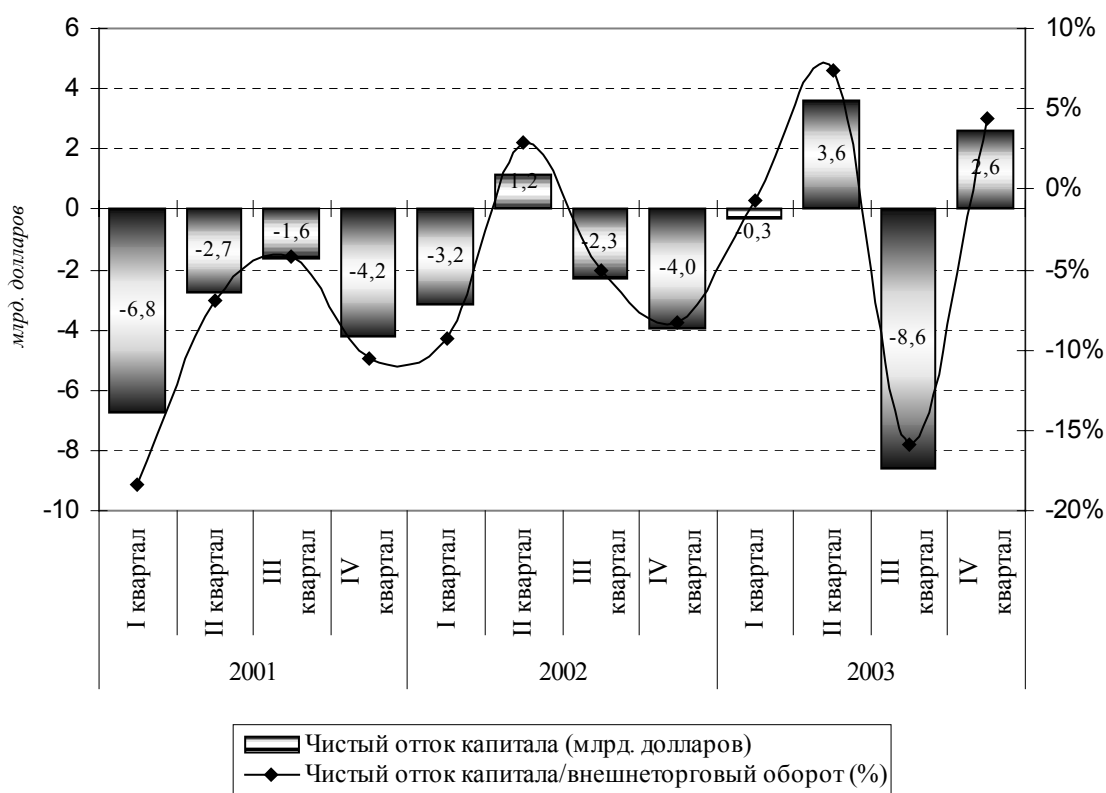
В то же время чистый отток капитала по нефинансовым предприятиям вырос в прошлом году на 48,4% и составил 6,4 млрд долл. К тому же следует отметить значительное повышение по сравнению с 2002 г. активности кредитования предприятий за рубежом. Так, в 2003 г. нефинансовыми предприятиями было привлечено 12,6 млрд

долл. за счет ссуд и займов, что более чем в 1,5 раза больше по сравнению с 2002 г. (8,3 млрд долл.). В IV квартале 2003 г. чистый отток капитала по нефинансовым предприятиям составил 5,9 млрд долл.

Таким образом, общий чистый приток капитала в нефинансовый сектор (сальдо официального и неофициального потоков) в IV квартале 2003 г. составил 2,6 млрд долл. (в IV квартале 2002 г. наблюдался отток капитала из нефинансового сектора в размере 4 млрд долл.) (см. *рис. 4*). Таким образом, в 2003 г. общий чистый отток капитала составил порядка 2,7 млрд долл. (в 2002 г. – 9,4 млрд долл.).

Рисунок 4

Динамика чистого оттока капитала в 2001–2003 гг.



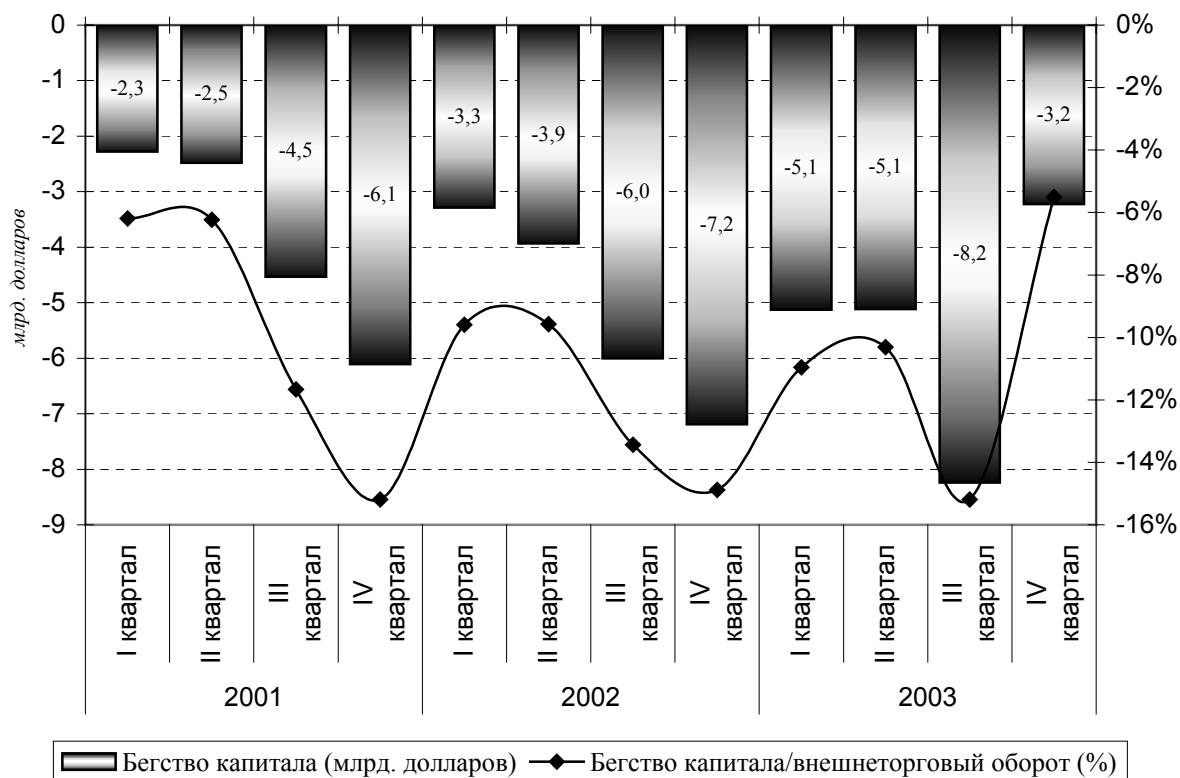
Источник: Центральный банк РФ, расчеты ИЭПП.

Что касается неофициального оттока капитала (бегства капитала)<sup>16</sup> (см. *рис. 5*), то данный показатель снизился в абсолютном выражении в IV квартале 2003 г. на 60,9% по отношению к предыдущему кварталу и на 55,1% к соответствующему периоду 2002 г. и составил, по нашим оценкам, порядка 3,2 млрд долл. В результате в прошлом году объем бегства капитала составил порядка 21,7 млрд долл., что на 6,4% больше, чем в 2002 г. (20,4 млрд долл.).

<sup>16</sup> Данный показатель рассчитывается по платежному балансу, публикуемому Банком России, как сумма статей просроченной задолженности зарубежных получателей ссуд и займов, невозврата экспортной выручки и непогашенных импортных авансов, а также чистых ошибок и пропусков (список статей платежного баланса для расчета данного показателя взят согласно методическим указаниям МВФ).



Динамика бегства капитала в 2001–2003 гг.



Источник: Центральный банк РФ, расчеты ИЭПП.

В IV квартале 2003 г. наблюдается довольно значительное снижение показателя доли неофициально вывезенного капитала во внешнеторговом обороте РФ – до 5,5% с 15,2% в III квартале 2003 г. и с 14,9% в IV квартале 2002 г. В целом за 2003 г. данный показатель сократился до 10,4% (в 2002 г. – 12,1%). Стоит также отметить, что, в отличие от сложившейся в предыдущие годы тенденции увеличения темпов бегства капитала в последнем квартале года, в IV квартале прошлого года наблюдается обратная картина.

Анализ показывает, что основной причиной смены тенденции является существенный ввоз капитала банковским сектором в IV квартале. Данное обстоятельство в большей степени связано с повышением привлекательности рублевых активов вследствие роста курса рубля по отношению к доллару США за последнее время и снижения мировых процентных ставок. Однако данная тенденция ввоза капитала может иметь краткосрочный или даже единичный характер и в значительной степени зависит от ситуации на валютном рынке.

Отток капитала из нефинансового сектора по-прежнему остается на довольно высоком уровне, что отчасти может быть обусловлено ситуацией в корпоративном секторе («дело «ЮКОСа»). Однако влияние данного фактора все более ослабевает, подтверждением чему может служить довольно значительное снижение в IV квартале



показателя бегства капитала как в абсолютном, так и в относительном выражении. Причем отношение объема неофициально вывезенного капитала к внешнеторговому обороту в IV квартале прошлого года является минимальным за последние 3 года.

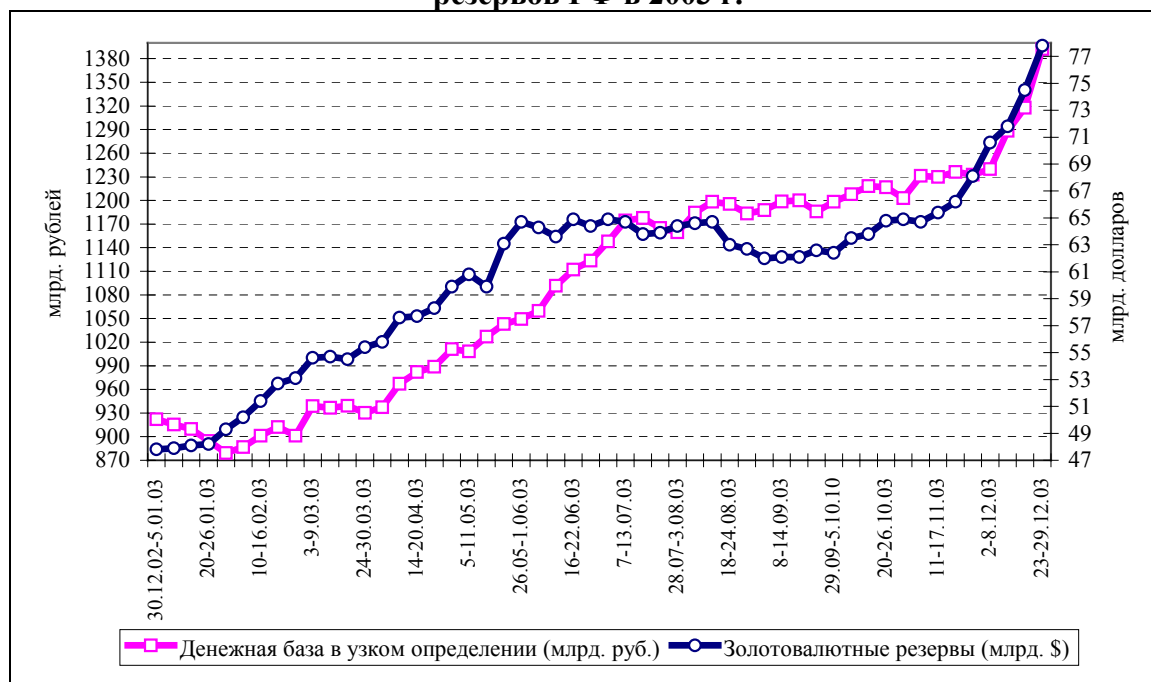
В целом же за 2003 г. чистый отток капитала значительно сократился по сравнению с предыдущим годом и находится на минимальном уровне за последние несколько лет. В дальнейшем (при сохранении стабильной политической ситуации) следует ожидать улучшения ситуации в вопросе оттока/притока капиталов в негосударственном секторе, так как макроэкономические показатели достаточно позитивны.

Кроме того, при анализе платежного баланса стоит отметить, что по-прежнему доходы от экспорта энергоносителей составляют более половины и из года в год наблюдается рост их доли в общей структуре экспорта. Все это в очередной раз подтверждает повышение зависимости экономики России от экспорта сырья и конъюнктуры цен на него. При отсутствии широких структурных реформ и зримого повышения эффективности нашей экономики это может свидетельствовать о постепенном снижении конкурентоспособности российской экономики по ряду отраслей и уменьшении дальнейших перспектив ее развития в случае изменения ценовой ситуации на мировом рынке энергоносителей.

Таким образом, золотовалютные резервы РФ по итогам 2003 г. увеличились почти на 30 млрд долл. США, с 47,8 до 76,9 млрд долл. США (+61,0%). При этом объем золота в резервах практически не изменился за год (около 3,75 млрд долл. США), и доля золота снизилась с 7,8 до 4,9%. В динамике резервов внутри года четко выделяются три подпериода (см. рис. б), коррелирующих со временем притока/оттока капитала из страны.

Рисунок 6

Динамика денежной базы (в узком определении) и золотовалютных резервов РФ в 2003 г.



Источник: Центральный банк РФ.

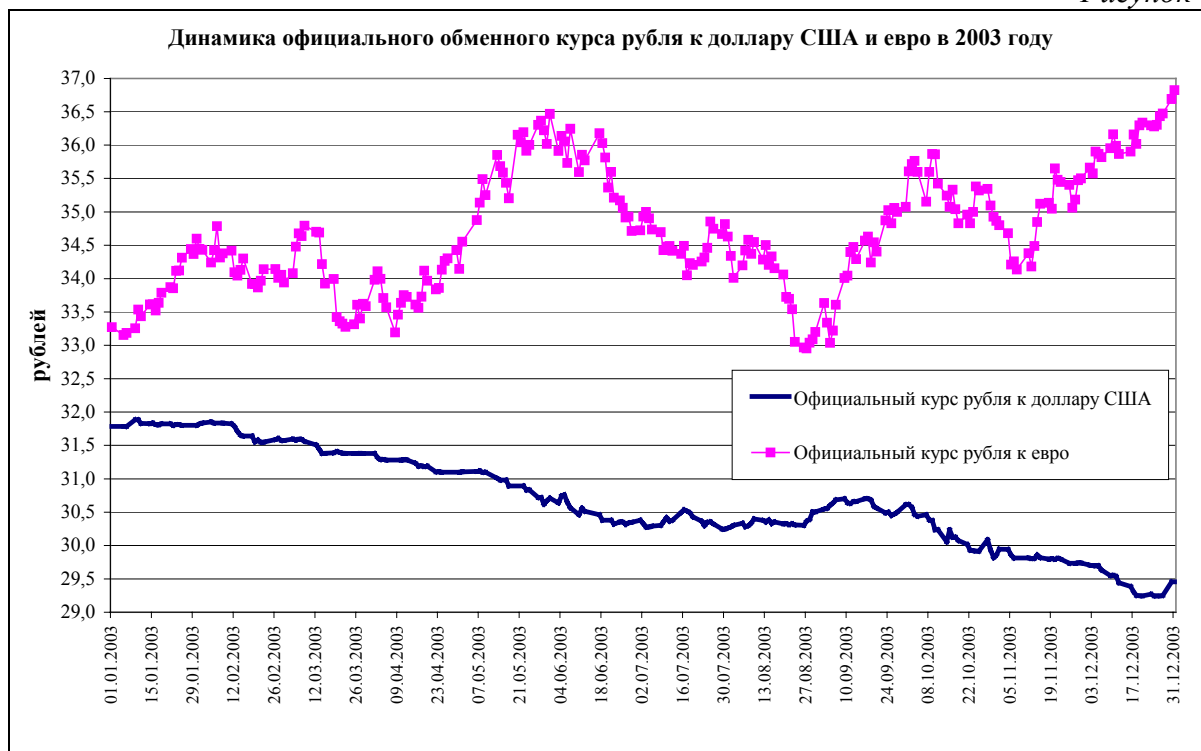
По итогам I квартала ЦБ РФ увеличил объем золотовалютных резервов с 47,8 млрд долл. в до 55,5 млрд долл. (+16,1%). Причем накопление золотовалютных резервов осуществлялось, несмотря на значительный объем платежей по внешнему долгу (за первые три месяца 2003 г. выплаты по внешнему долгу превысили 4,6 млрд долл.). Необходимо отметить, что в рассматриваемый период руководство ЦБ РФ неоднократно заявляло об изменении в политике банка и переходе к таргетированию инфляции с отказом от поддержки номинального курса рубля. Данный факт мог оказать влияние на ожидания экономических агентов и также способствовать снижению спроса на иностранную валюту. Во II квартале ЦБ РФ увеличил свои резервы до 64,4 млрд долл. (+16,2% к I кварталу).

Однако вслед за усилением оттока частного капитала из России в III квартале 2003 г. за июль–сентябрь 2003 г. золотовалютные резервы Банка России сократились с 64,4 млрд долл. до 62,0 млрд долл. (-3,7%). В IV квартале рост золотовалютных резервов возобновился, был достигнут новый исторический максимум объема резервов (76,9 млрд долл.), причем только за декабрь прирост резервов составил около 8,8 млрд долл. США (30% всего годового прироста).

### 2.1.3. Номинальный и реальный курс российского рубля

По итогам 2003 г. рубль произошло достаточно сильное номинальное укрепление рубля по отношению к доллару США. Официальный обменный курс вырос за год на 7,33%, с 31,7844 руб./долл. до 29,4545 руб./долл. Снижение курса доллара было достаточно плавным (см. рис. 7), лишь во второй половине августа – сентябре 2003 г. наблюдалось некоторое укрепление американской валюты на российском валютном рынке.

Рисунок 7



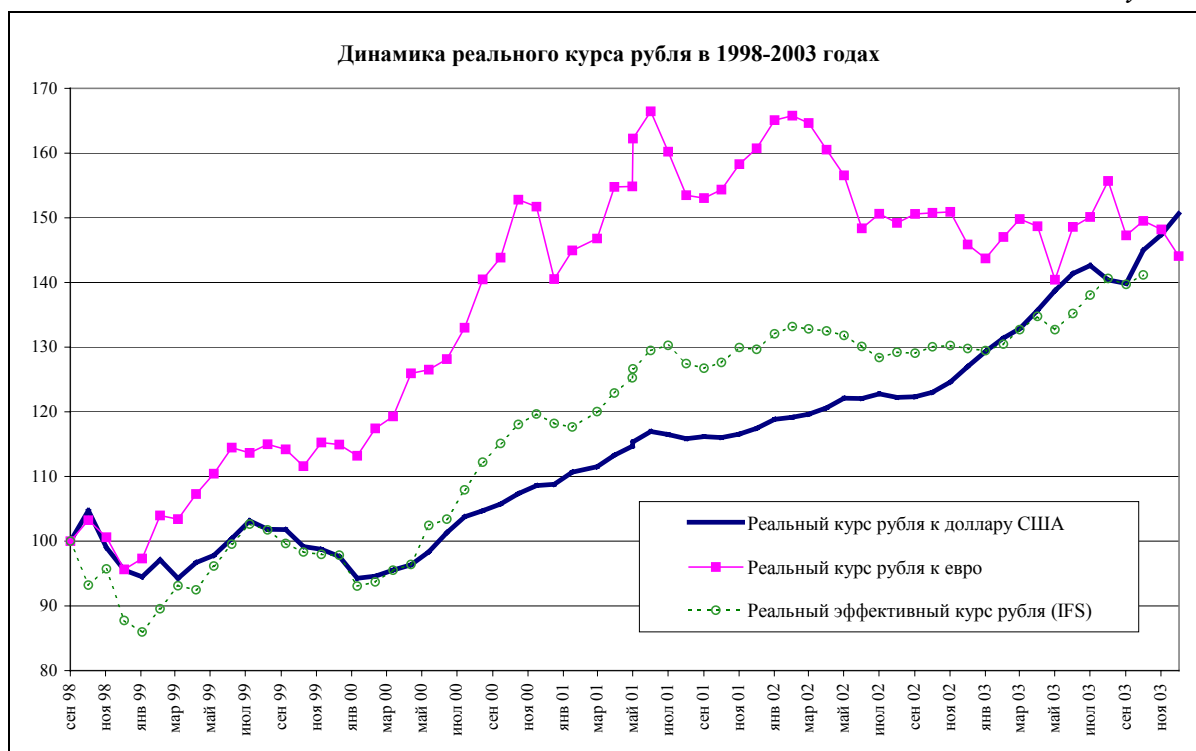
Источник: Центральный банк РФ.



Динамика курса рубля к евро на протяжении всего года отличалась сильной волатильностью, вызванной преимущественно колебаниями курса единой европейской валюты на мировом рынке (см. *рис. 7*). В целом по итогам 2003 г. рубль подешевел по отношению к евро с 33,1098 руб. за евро до 36,8240 руб. за евро, т.е. на 11,22%.

Соответственно в 2003 г. наблюдался рост и реального курса рубля (см. *рис. 8*). Так, реальный курс рубля к доллару США, рассчитанный на основе изменений номинального курса и данных об индексах потребительских цен в России и США, вырос на 18,6%, а аналогичный показатель, рассчитанный на основе изменения курса евро к рублю и инфляции в России и в зоне евро, напротив, снизился на 1,25%. Публикуемый МВФ реальный эффективный курс рубля (к корзине валют стран – основных торговых партнеров) увеличился за январь–ноябрь 2003 г. на 8,74%, или примерно на 40% по отношению к уровню на сентябрь 1998 г. Таким образом, в среднем за 5,5 лет после кризиса и девальвации рубля в августе 1998 г. среднегодовой рост реального эффективного курса рубля составляет около 6,5% в год, что лишь ненамного превосходит заявленные Правительством РФ как приемлемые темпы укрепления рубля (5–6% в год). По нашему мнению, наблюдаемые темпы укрепления российской национальной валюты не представляют значительной угрозы для конкурентоспособности российских производителей, в то же время снижая реальную стоимость привлечения иностранного капитала, импортных машин, оборудования и технологий, необходимых для технического и технологического перевооружения российской экономики и роста качества выпускаемой продукции.

Рисунок 8



Источник: International Financial Statistics, расчеты ИЭПП по данным Госкомстата России и ЦБ РФ.

Для более подробного анализа структуры роста реального эффективного курса рубля в последние годы нами были рассчитаны относительные изменения номинально-

го и двустороннего реального обменного курса рубля к основным мировым валютам (доллар США, евро, английский фунт стерлингов, японская йена и швейцарский франк) и к национальным валютам стран, основных торговых партнеров и конкурентов России в СНГ (Украина и Казахстан). Положительный знак такого изменения означает рост курса рубля (номинального или реального), а отрицательный – девальвацию рубля. Результаты таких расчетов за 2001–2003 гг. приведены в *табл. 3*.

Как видно из таблицы, наиболее сильный рост курса рубля по отношению к большинству валют (за исключением доллара США и украинской гривны) наблюдался не в 2002–2003 гг., а в 2001 г. По итогам 2002–2003 гг. в реальном выражении рубль обесценился не только против евро, но и против швейцарского франка, а к фунту стерлингов – практически не изменился. Иными словами, хотя мы и не можем выделить относительную силу всех факторов, рост курса рубля по отношению к доллару США в 2003 г. был вызван в значительной степени именно падением доллара относительно других валют на мировом рынке, а не только ситуацией с платежным балансом РФ. При анализе динамики курсов рубля к другим ведущим мировым валютам за 2–3 последних года очевидно, что, несмотря на превышение предложения валюты на внутреннем рынке над спросом, изменения номинального курса рубля за такой период примерно соответствуют условию ППС, т.е. номинальное изменение курса национальной валюты равно соотношению темпов инфляции внутри страны и за рубежом. Годовые приросты реальных двухсторонних курсов рубля к иностранным валютам не превосходят 2–4%.

*Таблица 3*

**Относительные изменения курса рубля к основным мировым валютам и некоторым валютам стран СНГ в 2001–2003 гг.**

	2001–2003		2002–2003	
	номинальный обменный курс	двухсторонний реальный курс	номинальный обменный курс	двухсторонний реальный курс
<b>Доллар США</b>	–4,60%	+26,56%	+2,27%	+20,73%
<b>Евро</b>	–40,87%	+1,27%	–39,01%	–13,35%
<b>Фунт стерлингов</b>	–24,46%	+12,70%	–19,84%	+1,92%
<b>Йена</b>	–12,16%	+28,00%	–20,40%	+7,49%
<b>Швейцарский франк</b>	–37,12%	+8,21%	–32,14%	–4,07%
<b>Украинская гривна</b>	–7,31%	+9,65%	+2,83%	+13,22%
<b>Казахский тенге</b>	–5,69%	+12,25%	–2,46%	+6,73%

*Источник:* расчеты ИЭПП по данным ЦБ РФ, Госкомстата России и International Financial Statistics.

Исключение составляют лишь Украина и, вероятно, Китай (последний не включен в таблицу из-за отсутствия данных о динамике курса рубля к юаню и инфляции в КНР). По нашему мнению, данный факт вызван тем обстоятельством, что курсы валют этих стран «привязаны» к доллару США (в Китае – в явной форме) и изменения их курсов к рублю просто следуют за динамикой курса рубль/доллар США.

В этой связи можно предположить, что в случае роста курса доллара на мировых валютных рынках в 2004 г. возможен разворот тренда и на российском внутреннем рынке, т.е. снижение номинального курса рубля по отношению как к евро и другим ва-

лютам, так и к доллару США, несмотря на сохранение значительного положительного сальдо счета текущих операций. В частности, если к концу года курс доллара вырастет до уровня 1,10–1,15 долл. за евро (по сравнению с 1,25 долл. за евро в декабре 2003 – январе 2004 гг.), то номинальный курс рубля к доллару США может составить в последнем квартале 2004 г. 30,5–31,0 руб./долл., т.е. вернуться на уровень первой половины 2003 г.

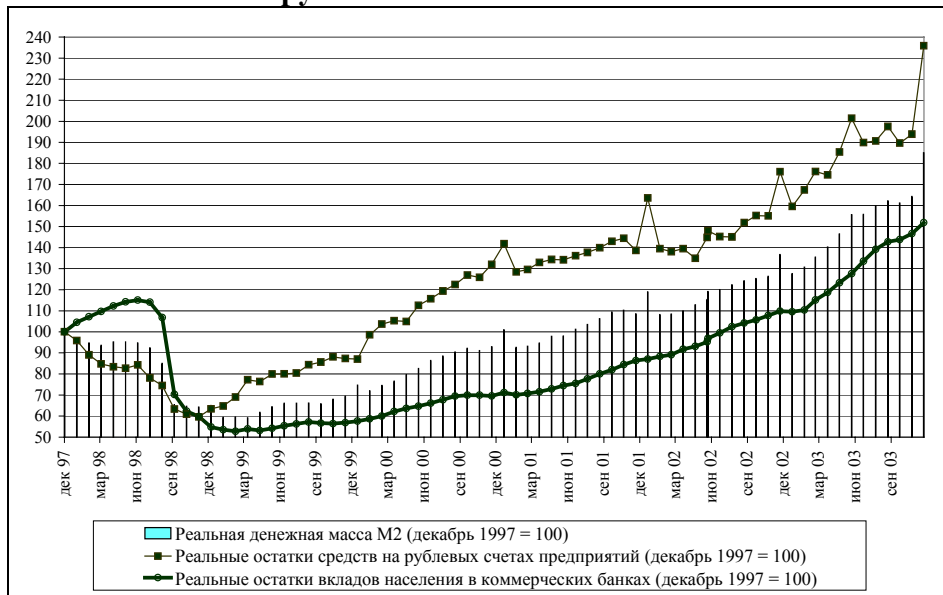
#### 2.1.4. Денежное предложение и спрос на деньги: основные факторы и тенденции

Ключевой характеристикой ситуации в денежной сфере в 2003 г. стал быстрый рост денежных агрегатов. В частности, денежная база в узком определении выросла за год на 46,8%, резервные деньги – на 54,4%, наличные деньги  $M_0$  – на 50,3%, денежная масса  $M_1$  – на 45,7%,  $M_2$  – на 51,6%. При этом, как видно из *рис. 6*, основной прирост денежного предложения пришелся на первое полугодие и на декабрь 2003 г., когда Банк России эмитировал деньги, выкупая валюты на внутреннем рынке.

Реальная денежная масса ( $M_2$ ) к концу 2003 г. достигла 185% от уровня декабря 1997 г. Как видно из *рис. 9*, наблюдался резкий рост реальных остатков на счетах как предприятий, так и населения, свидетельствующий об увеличении располагаемых средств на руках у всех категорий экономических агентов. Реальные остатки на рублевых счетах предприятий превысили докризисный уровень практически в 2,5 раза. Остатки на счетах и депозитах населения в коммерческих банках в августе 2002 г. превысили докризисный максимум (в реальном исчислении) и по состоянию на конец декабря 2003 г. составляют около 152% от уровня декабря 1997 г. (+38% за 2003 г.).

Рисунок 9

Реальные рублевые кассовые остатки в 1998–2003 гг.



Источник: Центральный банк РФ; Госкомстат России; расчеты ИЭПП.

Монетизация ВВП (отношение  $M_2$  к ВВП) к концу 2003 г. достигла 24,1% (в годовом исчислении), что является максимальным значением за весь период реформ, одна-

ко монетизация российской экономики по-прежнему значительно ниже, чем в других странах с переходной или развивающейся экономикой (см. табл. 4).

*Таблица 4*

**Монетизация экономик Восточной Европы (отношение широких денег к ВВП)**

Страна	Монетизация (% ВВП), 2002 г.
Болгария	43,2
Венгрия	46,3
Латвия	36,5
Литва	22,1
Польша	42,7
Россия (2003 г.)	29,8
Словакия	63,9
Словения	55,6
Хорватия	65,7
Чехия	34,3
Эстония	42,0

*Источник:* International Financial Statistics, расчеты ИЭПП.

Такое положение позволяет, с нашей точки зрения, поддерживать достаточно высокие темпы роста денежного предложения, не сопровождаемые серьезными негативными последствиями<sup>17</sup>, по крайней мере до достижения уровня монетизации на уровне 35–40% ВВП (при сохранении текущих тенденций в развитии финансовых рынков), т.е. рост денежного предложения поглощается экономикой вследствие роста спроса на реальные кассовые остатки.

Необходимо отметить, что рост спроса на деньги со стороны населения в 2003 г. был обусловлен как транзакционным мотивом, так и дедолларизацией сбережений и ростом сбережений в банковских вкладах и ценных бумагах. Так, при росте денежных доходов населения в 2003 г. на 30% вклады населения в банках выросли примерно на 55%. Хотя мы понимаем условность данных цифр из-за различия в базах сравнения и экономических категориях, которые они представляют, такой разрыв в темпах прироста, по нашему мнению, является косвенным индикатором того, что значительная часть прироста денежной массы оказалась в финансовом секторе и не затронула товарный рынок. Кроме того, по данным Госкомстата РФ, другим фактором роста спроса на реальные кассовые остатки является увеличение потребительских расходов населения. Так, рост наличных денег на 50% сопровождался увеличением примерно на 20% розничного товарооборота, что означает фактически, с учетом роста потребления товаров, не фиксируемых в статистике розничного товарооборота (например, недвижимость, услуги, отдых), а также указанного выше роста сбережений, лишь сохранение пропорций между товарооборотом и обслуживающей его денежной массой.

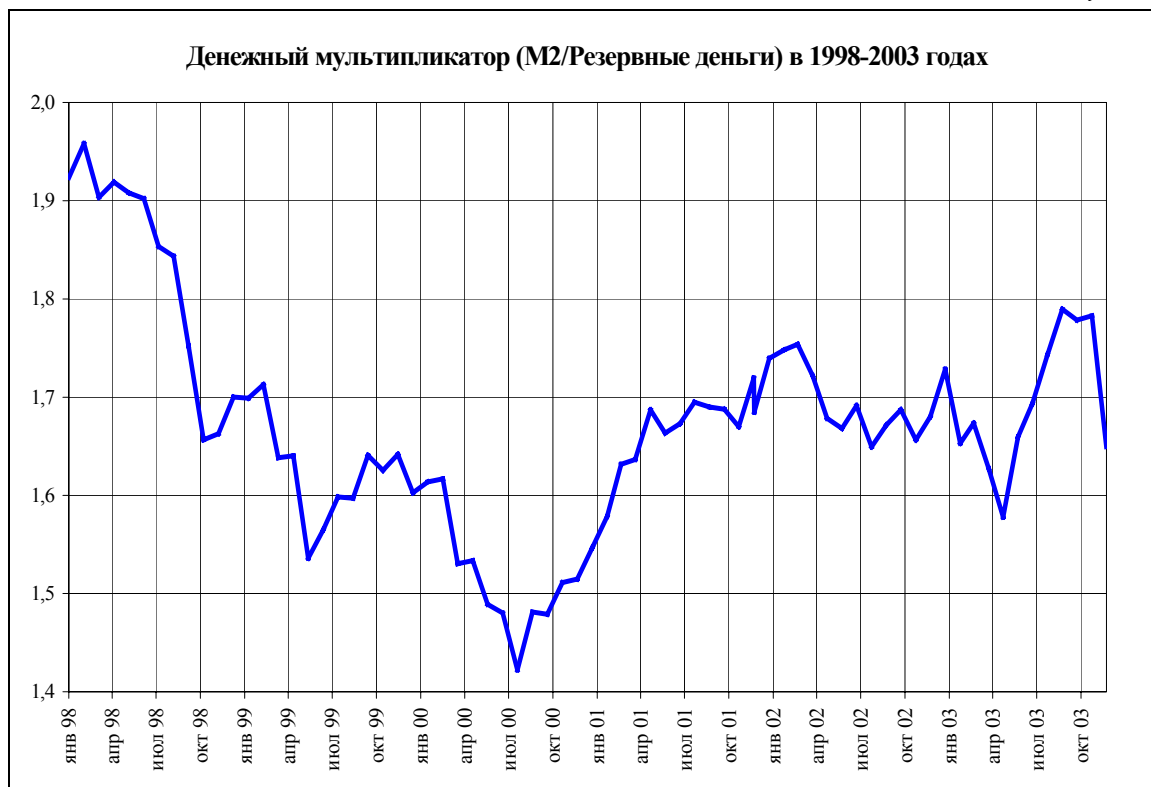
Вместе с тем динамика денежного мультипликатора (отношение  $M_2$  к резервным деньгам) свидетельствует о том, что механизмы создания денег в экономике работают крайне неустойчиво (см. рис. 10). На протяжении практически всего первого полугодия наблюдалось довольно резкое падение данного показателя, опустившегося до уровня

<sup>17</sup> Выше, тем не менее, нами было показано, что «монетарная» составляющая в росте потребительских цен в 2003 г. оказалась выше, чем в предшествующие годы.



начала 2001 г. Однако с июня 2003 г. мультипликатор не менее резко вырос и осенью прошедшего года составлял 1,78–1,79, что является максимальным значением с сентября 1998 г. В то же время рост объема кредитов, выданных банками небанковскому сектору не прекращался в течение всего года (см. *рис. 11*). Иными словами, банки постоянно наращивали кредитование реального сектора, но испытывали трудности с быстрой трансформацией ресурсов в активы в периоды роста денежного предложения Банком России. В декабре мультипликатор денежного предложения вновь резко упал (до 1,65), что может быть связано как с сезонным ростом наличных денег в обращении и сокращением средств на счетах в конце года, так и сигнализировать о начале нового тренда.

Рисунок 10

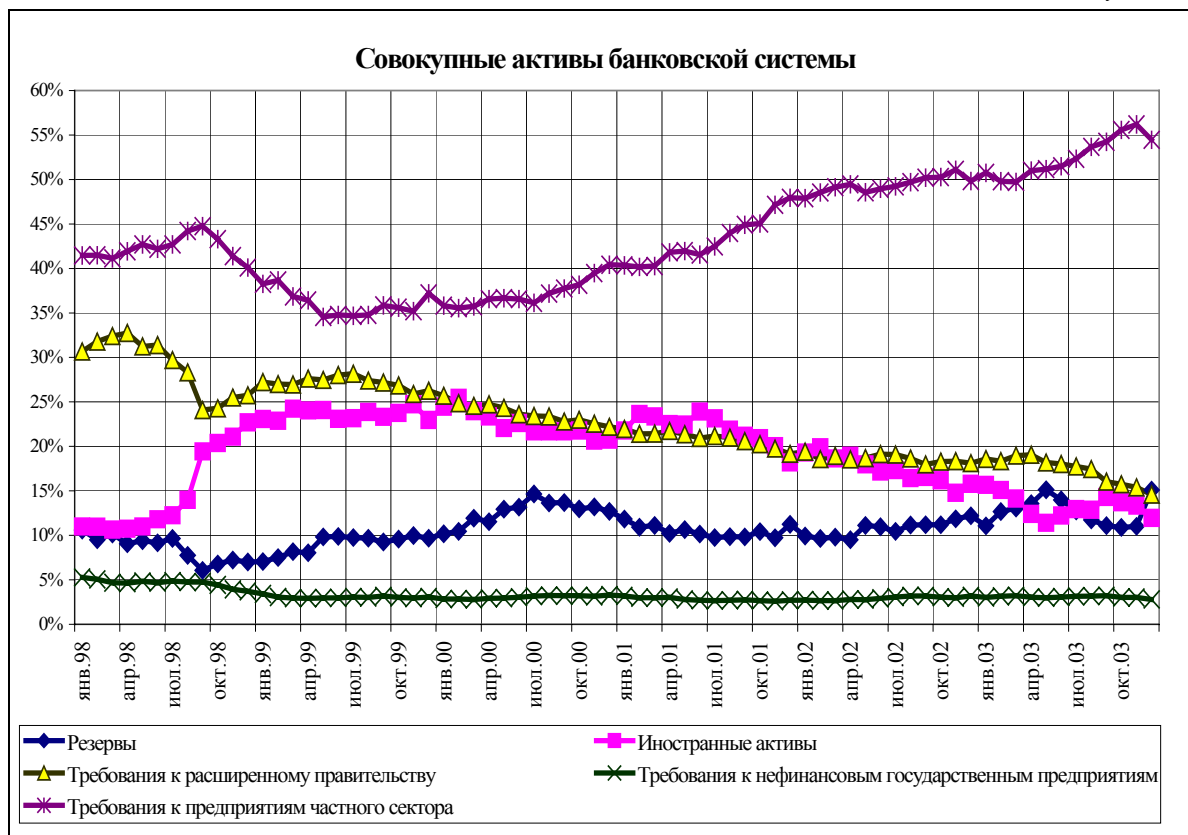


Источник: Центральный банк РФ, расчеты ИЭПП.

Вместе с тем совокупные активы банковского сектора выросли за 2003 г. с 3,8 до 4,9 (на 1 декабря) трлн руб., или с 35,5% до примерно 40% ВВП. При этом в структуре как активов, так и обязательств банков происходили, на наш взгляд, позитивные изменения. Как показано на *рис. 11*, в 2003 г. все больший вес в совокупных активах банков приобретали требования к нефинансовому сектору, увеличившиеся к концу декабря 2003 г. до 55% активов (против 50% на конец 2002 г.). Увеличение доли требований к нефинансовому сектору происходило преимущественно за счет снижения долей иностранных активов и требований к государственному сектору. Доля резервов остается примерно постоянной на протяжении последних трех лет – немногим более 10% совокупных активов.



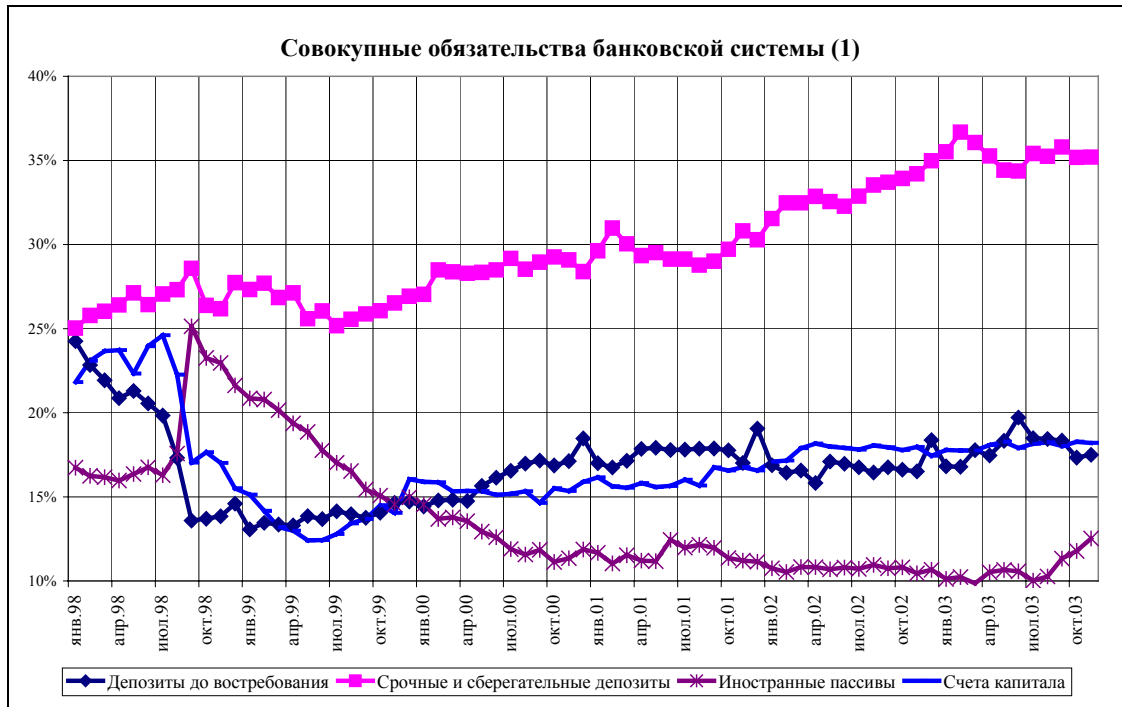
Рисунок 11



Источник: Центральный банк РФ, расчеты ИЭПП.

Заметные изменения произошли в 2003 г. и в структуре совокупных обязательств банковского сектора (см. рис. 12). В частности, доля срочных и сберегательных депозитов в банках стабилизировалась на уровне 35%, а депозитов до востребования – 17–19% совокупных обязательств. Иностранные пассивы банков в первой половине 2003 г. находились на уровне 10% обязательств, однако с августа началось их заметное увеличение – до 12,5–13%, что могло быть связано, в том числе, с переводом части собственных средств банков в форму обязательств перед нерезидентами в связи с усилением оттока частного капитала из России в III квартале 2003 г. К числу других позитивных изменений в структуре агрегированного баланса российской банковской системы следует отметить дальнейшее снижение доли обязательств перед органами денежно-кредитного регулирования (с 6 до 4%), доли депозитов, доступ к которым временно ограничен (с 2,0 до 1,0%).

Рисунок 12



Источник: Центральный банк РФ, расчеты ИЭПП.

Для анализа характера процессов, происходящих в российском банковском секторе и, в частности, на рынке частных вкладов, нами были рассмотрены показатели концентрации в банковском секторе, рассчитанные на основе квартальной статистики по отдельным банкам. В качестве таких показателей мы приняли долю крупнейшего банка – Сберегательного банка РФ – в совокупных активах банковской системы, в общем объ-

еме депозитов населения (в том числе с разбивкой по валюте вклада) и кредитов небанковскому сектору, а также рассчитали коэффициент Герфиндаля (сумма квадратов долей всех банков) для каждого из названных показателей. Результаты расчетов для 2001–2003 гг. приведены в *табл. 5*.

*Таблица 5*

**Концентрация в российском банковском секторе**

	Доля Сбербанка РФ (%)			Коэффициент концентрации (%)		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
<b>Активы</b>	26,6	28,5	27,8	8,1	9,0	8,7
Депозиты населения	72,1	67,3	63,3	52,2	45,6	40,3
Рублевые депозиты	83,8	79,2	71,4	70,3	62,9	51,2
Валютные депозиты	51,3	48,3	44,7	27,0	24,1	20,8
Кредиты небанковскому сектору	28,2	28,2	28,4	9,1	9,1	9,3

*Источник:* ИА «Интерфакс», расчеты ИЭПП.

Как видно из приведенных результатов, в целом российская банковская система остается высококонцентрированной – доля Сбербанка РФ в совокупных активах и в общем объеме кредитов небанковскому сектору остается практически постоянной на уровне около 28%, коэффициенты концентрации в 2002 и 2003 гг. даже несколько увеличились по сравнению с 2001 г. В то же время на рынке частных вкладов, как в целом, так и по рублевым вкладам, доля Сбербанка снизилась за последние два года примерно на 15%. Примечательно, что на рынке валютных депозитов Сбергательный банк РФ аккумулирует менее половины всех вкладов.

Аналогичная картина наблюдается и в отношении коэффициента концентрации. Как по депозитам в целом, так и по валютным составляющим коэффициент концентрации устойчиво снижается от года к году, при этом концентрация на рынке валютных депозитов примерно в 2,5 раза ниже, чем на рынке рублевых депозитов.

Полученные результаты свидетельствуют об усилении конкуренции в банковском секторе, в первую очередь на рынке вкладов населения. В то же время в целом в банковском секторе доминирующая роль Сбербанка не меняется преимущественно за счет возможности (в силу объема ресурсов) банка кредитовать крупнейшие российские компании, предлагая для них альтернативу иностранному финансированию, а также за счет лидирующей роли на рынке государственных ценных бумаг.

**2.1.5. Состояние платежей и расчетов предприятий и организаций**

За январь–октябрь 2003 г. тенденции по сокращению неплатежей в экономике сохранились. Снижение просроченной и накопленной кредиторской задолженности продолжилось. В долях ВВП накопленный уровень просроченной кредиторской задолженности предприятий и организаций в октябре 2003 г. составил около 10,6% (в 1998 г., в период обострения кризиса, это соотношение достигало 46%, см. *рис. 13*).

*Рисунок 13*

## Динамика накопленного уровня неплатежей в долях ВВП с 1993 по 2003 гг.



\* До 1997 г. включительно Госкомстат РФ публиковал статистику неплатежей по четырем отраслям экономики (промышленность, сельское хозяйство, транспорт, строительство). Начиная с 1998 г., суммарная задолженность в экономике рассчитывается по всем отраслям экономики.

\*\*Предварительные данные.

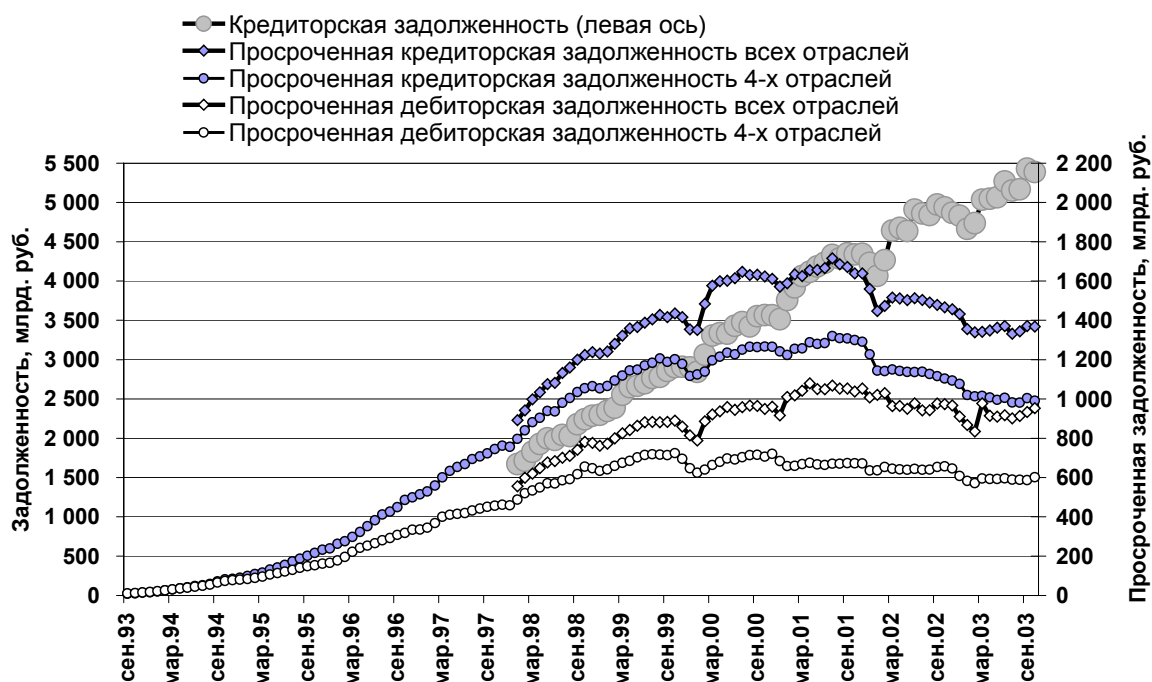
Источник: Госкомстат России, расчеты ИЭПП.

Доля просроченной задолженности в суммарной продолжает сокращаться и составляет менее 30% (максимум наблюдался в 1998 г. и составил 55%, см. *рис. 15*).

За 10 месяцев 2003 г. просроченная кредиторская задолженность снизилась на 4,5% (64 млрд руб.) (см. *рис. 14*). В соответствующий период 2002 г. снижение составило 6%, всего за 2002 г. кредиторская просроченная задолженность снизилась на 8,2%. Учитывая невысокие объемы списания задолженности на финансовые результаты (см. *табл. 6*), можно сказать, что снижение неплатежей связано с реструктуризацией и прямым погашением задолженности.

Рисунок 14

Динамика просроченной кредиторской и дебиторской задолженности всех отраслей экономики и отраслей промышленности, сельского хозяйства, строительства и транспорта (4-х отраслей) в текущих ценах



Источник: Госкомстат России, расчеты ИЭПП.

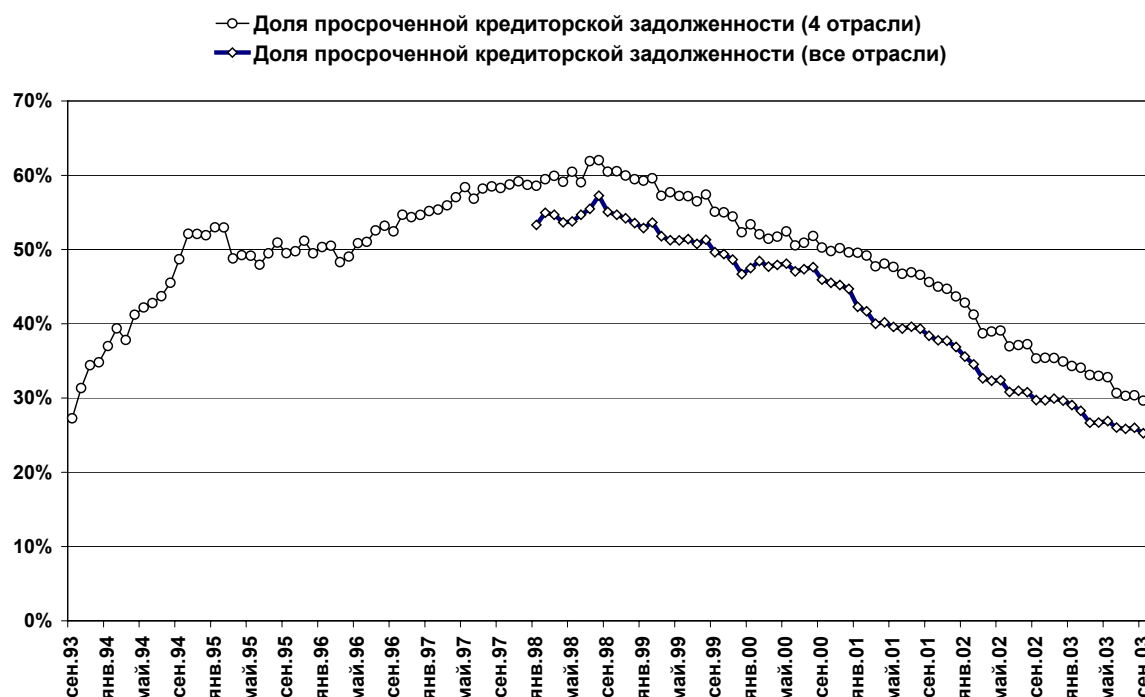
Таблица 6

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	12 861	0,9	-11,2	24 000	2,6	-33,1
10/2003*	9 937	0,7	-18,4	16 514	1,7	28,0

\*По итогам первых трех кварталов 2003 г.

Источник: Госкомстат России, расчеты ИЭПП.

**Динамика доли просроченной кредиторской задолженности  
в общей кредиторской задолженности**

Источник: Госкомстат России, расчеты ИЭПП.

Переход на денежные виды расчетов подразумевает расширение транзакционного 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 достиг максимальных значений за период с 1993 г. (см. *рис. 16*). Другой причиной этого является расширение банковского кредита реальному сектору, что способствует замещению коммерческого кредита, сокращению неплатежей.

В отраслевой структуре наибольшую долю в общей и просроченной задолженности стабильно занимает промышленность. Причем, если в общей кредиторской задолженности доля промышленного сектора составляет порядка 43,6%, то в просроченной – 44,6% (по состоянию на октябрь 2003 г.). Доля промышленности по сравнению с июлем 2003 г. несколько понизилась. Аналогично ЖКХ, сельское хозяйство и транспорт (с января 2002 г.) имеют большую долю в просроченной кредиторской задолженности, чем в суммарной. Данное соотношение указывает на то, что относительно других отраслей погашение коммерческого кредита в данных отраслях чаще просрочивается. Так, в кредиторской задолженности сельского хозяйства 61,4% занимают просроченные долги, 54,7% – в ЖКХ. В среднем по России этот показатель составляет 25%.

Рисунок 16

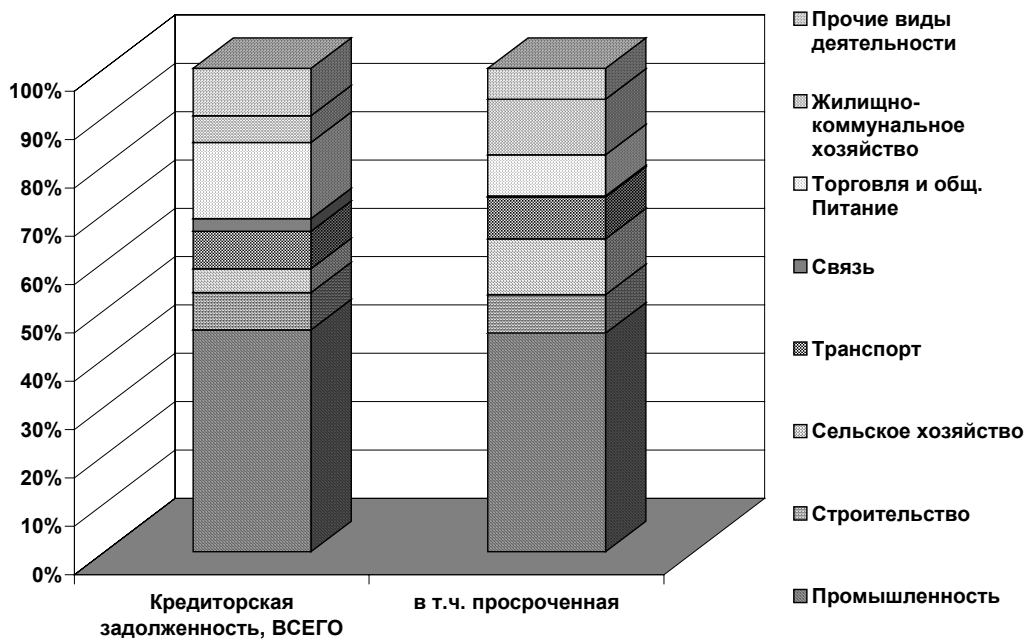
Динамика приростов просроченной задолженности и денежной массы М2



Источник: Госкомстат России, ЦБ РФ, расчеты ИЭПП.

Рисунок 17

Структура кредиторской задолженности по основным отраслям экономики на конец октября 2003 г.



Источник: Госкомстат России, расчеты ИЭПП.



Среди отраслей промышленности лидерами по показателю доли просроченной задолженности в совокупной кредиторской являются угольная промышленность (68%, см. табл. 7), электроэнергетика (42%), легкая промышленность (43%) и микробиологическая (70%). 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, а также топливная промышленность. Следует отметить также значительное сокращение просроченных долгов в газовой промышленности и черной металлургии за первые десять месяцев 2003 г.

Таблица 7

**Структура кредиторской задолженности по отраслям промышленности по состоянию на конец октября 2003 г.**

Отрасли промышленности	Кредиторская задолженность		Доля просроченной задолженности 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.	октябрь 2003 г.	справочно, июль 2003 г.		
1	2	3	4	5	6	7
<b>Промышленность, всего</b>	<b>2347600</b>	<b>610800</b>	<b>26,02</b>	<b>27,48</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
из нее:						
Электроненгетика	234800	98700	42,04	44,84	10,00	16,16
Топливноя промышленность	741900	120000	16,17	17,78	31,60	19,65
из нее						0,00
Нефтедобывающа я промышленность	397100	14900	3,75	4,75	16,92	2,44
Нефтеперерабатывающа я промышленность	64900	14200	21,88	13,71	2,76	2,32
Газовая (добыча и переработка природного и попутного газа)	187500	28400	15,15	15,82	7,99	4,65
Угольная промышленность	91200	61900	67,87	68,00	3,88	10,13
Черная металлургия	111100	24000	21,60	20,10	4,73	3,93
Цветная металлургия	124000	36600	29,52	28,64	5,28	5,99



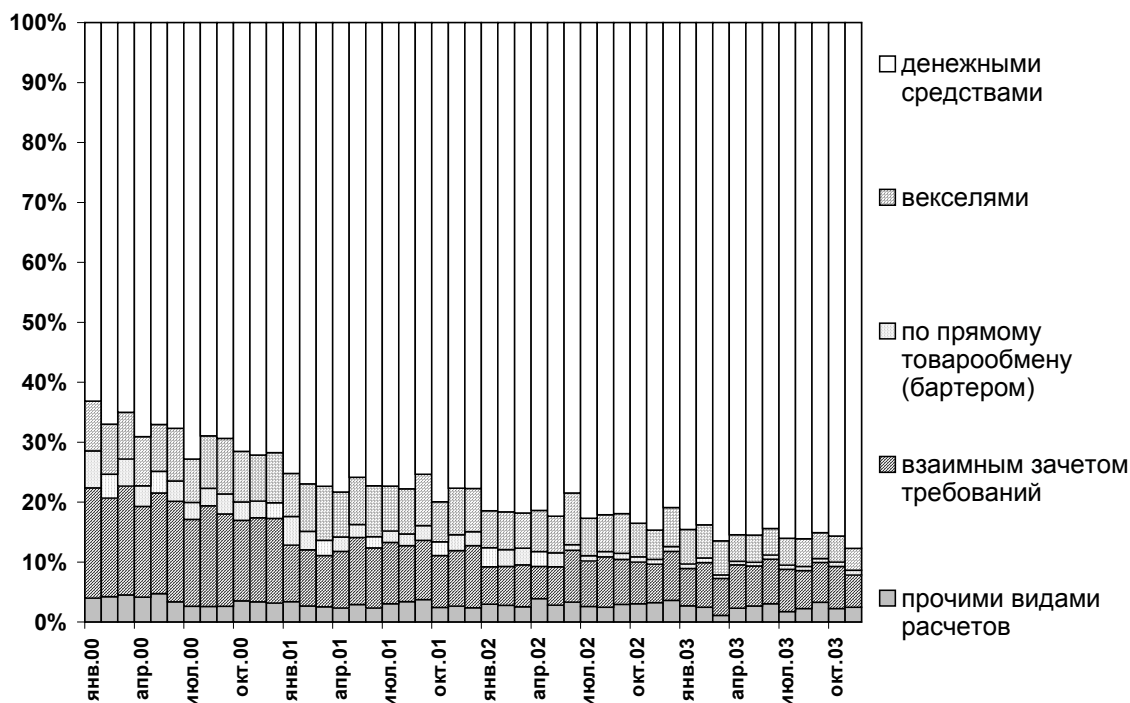
*Продолжение таблицы 7*

1	2	3	4	5	6	7
Химическая и нефтехимическая промышленность (без химико-фармацевтической)	116500	40400	34,68	35,82	4,96	6,61
Машиностроение и металлообработка	616400	176300	28,60	28,75	26,26	28,86
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	58700	22300	37,99	40,50	2,50	3,65
Промышленность строительных материалов	60200	23000	38,21	39,13	2,56	3,77
Стекольная и фарфоро-фаянсовая	8300	2400	28,92	29,27	0,35	0,39
Легкая промышленность	35800	15300	42,74	45,63	1,52	2,50
Пищевая промышленность	180100	27300	15,16	16,47	7,67	4,47
из нее, рыбная	26800	5600	20,90	25,17	1,14	0,92
Микробиологическая	4000	2800	70,00	69,23	0,17	0,46
Мукомольно-крупяная и комбикормовая	16500	3700	22,42	26,06	0,70	0,61
Медицинская	9100	1800	19,78	21,43	0,39	0,29
Полиграфическая	6700	200	2,99	3,39	0,29	0,03

*Источник:* Госкомстат России, расчеты ИЭПП.

Существенную роль в сокращении неплатежей (начиная с 1998 г.) сыграли энергетические монополии, сократив все виды неденежных расчетов за отгружаемую и приобретаемую продукцию. Среди основных причин изменения структуры расчетов за отгруженную продукцию предприятий-монополистов<sup>18</sup> следует выделить дальнейшее сокращение бартера в пользу взаимного зачета требований. Доля денежных расчетов этих предприятий стабилизировалась на уровне порядка 87% (см. рис. 18).

<sup>18</sup> В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 6.01.1998 № 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.

**Структура расчетов за отгруженную продукцию  
предприятий-монополистов**


Источник: Госкомстат России, расчеты ИЭПП.

Вместе с тем некоторые тенденции вызывают тревогу. Прежде всего это связано с факторами, которые могут вызывать рост просроченной задолженности<sup>19</sup>. С 2002 г. наблюдается стабильный рост доли убыточных предприятий в экономике (см. рис. 19). Перелом в данной тенденции наметился лишь в июле 2003г., когда началось незначительное сокращение доли убыточных предприятий в промышленности и сельском хозяйстве (на 0,8 и 0,4% соответственно). В то же время на транспорте доля убыточных предприятий в октябре 2003 г. была выше на 2,2% по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года. По состоянию на октябрь 2003 г. доля убыточных предприятий в промышленности составила 44,7% (45,3 – в октябре 2002 г.), в транспорте 48,3% (46,1% в октябре 2002 г.), в строительстве – 39,4% (40,5% в октябре 2002 г.).

Как показывают расчеты<sup>20</sup>, неэффективность, финансовая несостоятельность предприятий была одним из важнейших факторов образования неплатежей в экономике, указывающим на наличие «канала финансирования плохих фирм». Такая связь была наиболее характерна для периода до 1998 г. После кризиса доля неэффективных пред-

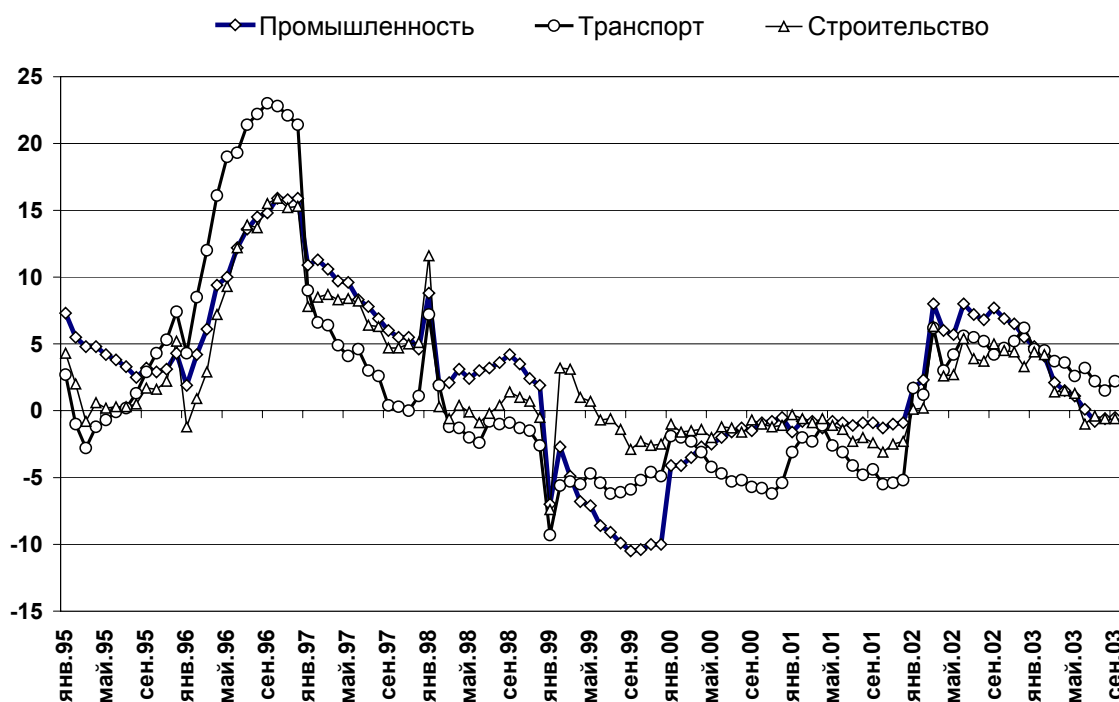
<sup>19</sup> По результатам эконометрических исследований, рост неплатежей связан, в частности, с неэффективностью внутренних производителей, сокращением банковского кредитования и др. (подробнее см.: *Энтов Р., Радыгин А., Мау В. Синельников-Мурылев С. и др. Развитие российского финансового рынка и 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–СЕРРА, 2001).*

<sup>20</sup> См. там же.

приятый постоянно снижалась, как снижалась и статистическая значимость этого фактора. И хотя пока не наблюдается роста неплатежей, такая опасность сохраняется.

Рисунок 19

**Изменение доли убыточных предприятий  
в отраслях промышленности (сезонные разности  
к соответствующему периоду предыдущего года)**



Просроченная задолженность по заработной плате начиная с 2000 г. остается стабильной на уровне 30–40 млрд руб. (в текущих ценах, см. рис. 20). Ее годовое снижение в текущих ценах (октябрь 2003 г. к октябрю 2002 г.) составило 15%.

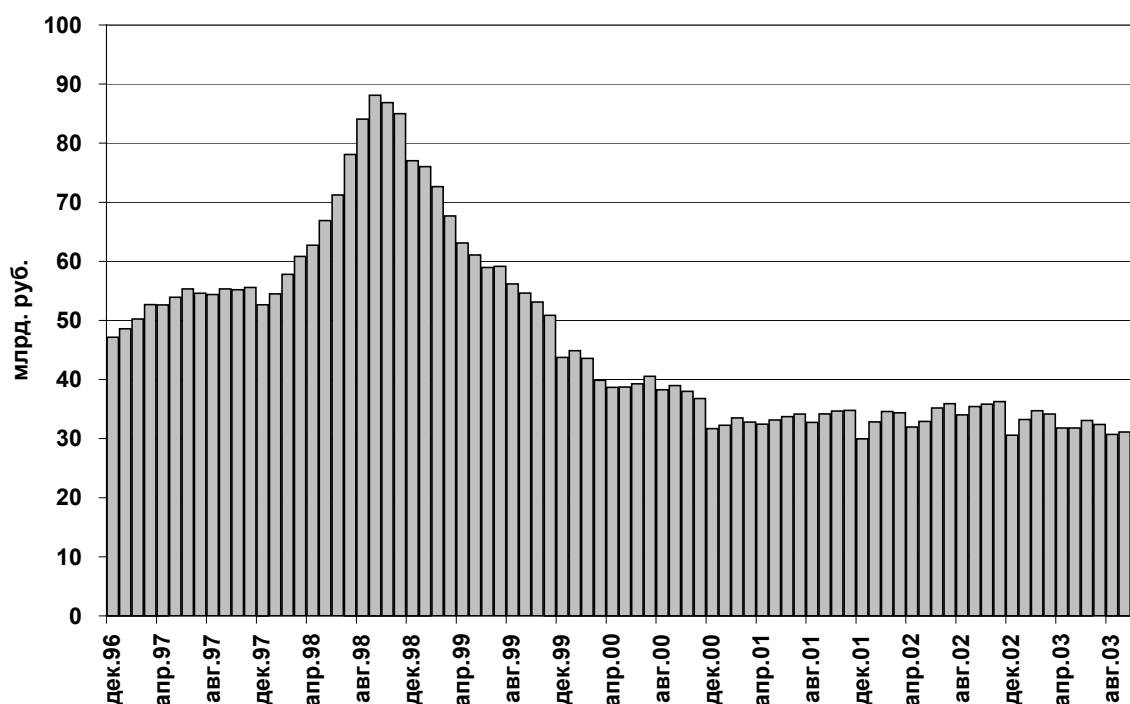
Учитывая позитивный опыт последних лет, возобновление кризиса неплатежей в аналогичных масштабах становится менее вероятно из года в год, но в случае неблагоприятных общеэкономических тенденций полностью исключать такую опасность нельзя. В первую очередь тревогу вызывает тенденция укрепления реального курса рубля, что снижает конкурентные возможности для большинства российских предприятий и может способствовать снижению их эффективности. Тем не менее в изменившихся институциональных условиях (ужесточение бюджетных ограничений) вряд ли стоит ожидать, что внешние шоки приведут к возобновлению кризиса неплатежей. На длительной основе нарастание неплатежей возможно лишь в условиях мягких бюджетных ограничений. В нормальной рыночной среде экономическая система реагирует на внешние шоки адаптацией выпуска и занятости.

Дальнейшая ситуация в сфере расчетов будет зависеть от положения дел в реальном секторе экономики, а также позиции властей, которая во многом определяется наполняемостью бюджета. Отметим, что наибольшая опасность возобновления мягких бюджетных ограничений (ослабление инфорсmenta) исходит от возможности возник-

новения бюджетного кризиса. Пока значительные положительные темпы роста, происходящие вопреки некоторым негативным тенденциям, таким, как укрепление курса рубля, рост доли убыточных предприятий, дают основание на позитивные ожидания и в сфере расчетов между предприятиями. Можно говорить, что вытеснение неденежных расчетов, сокращение неплатежей способствовали переходу экономики в новое равновесное состояние.

Рисунок 20

**Динамика просроченной задолженности организаций по заработной плате<sup>21</sup>**



Источник: Госкомстат России, расчеты ИЭПП.

### 2.1.6. Основные мероприятия в сфере денежно-кредитной и валютной политики

Из решений в области денежно-кредитной политики необходимо выделить проведенное дважды в 2003 г. снижение ставки рефинансирования ЦБ РФ до уровня 18% годовых (в январе) и 16% годовых (в июне) – до исторически минимального уровня данного показателя. Однако необходимо отметить, что изменение ставки рефинансирования по-прежнему следовало за динамикой доходности государственных долговых обязательств и ставок по кредитам, а не являлось определяющим для них.

<sup>21</sup> 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.

В апреле 2003 г. Центральный банк РФ изменил порядок определения официального курса рубля к доллару США. С 15 апреля 2003 г. на Единой торговой сессии межбанковских валютных бирж (ЕТС) начались торги долларами США за российские рубли со сроком расчетов «завтра». При этом сохраняется действующая в настоящее время на ЕТС система управления рисками, а также равный доступ для участников торгов из различных регионов России. По мнению Банка России, новый сегмент биржевого валютного рынка должен стать наиболее ликвидной его частью в связи со значительной продолжительностью торгов, а также снижением операционных рисков по сравнению с конверсионными сделками с расчетами «сегодня». При этом курс, складывающийся на торгах с расчетами «завтра», является более репрезентативным, так как менее подвержен влиянию краткосрочных конъюнктурных факторов, в том числе изменений текущей ликвидности уполномоченных банков. В связи с этим Банк России будет определять официальный курс доллара США к российскому рублю по итогам торгов ЕТС с расчетами «сегодня» и использовать для этих целей средневзвешенное значение курса доллара США на торгах ЕТС со сроком расчетов «завтра», сложившееся по состоянию торгов на 11 час. 30 мин. дня.

В мае 2003 г. Банк России заявил о намерении увеличивать срок привлечения средств от банков для более эффективной стерилизации избыточной рублевой ликвидности. 29 мая 2003 г. ЦБ РФ провел депозитный аукцион на срок 3 месяца с кредитными организациями – резидентами Российской Федерации. В соответствии с решением Комитета Банка России по денежно-кредитной политике от 27 мая 2003 г. ставка отсечения по результатам депозитного аукциона на срок 3 месяца не должна превышать 9% годовых. 30 мая совет директоров ЦБ утвердил лимиты на операции обратного РЕПО (продажа банкам облигаций с условием обязательного обратного выкупа) сроком на полгода.

В связи со вступлением в силу Федерального закона «О внесении изменения в статью 6 Закона Российской Федерации «О валютном регулировании и валютном контроле» Банк России принял решение с 10 июля прошедшего года установить размер обязательной продажи валютной выручки от экспорта товаров (работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности) в 25% от суммы валютной выручки. Напомним, что в 1992 г. был принят закон «О валютном регулировании и валютном контроле», который устанавливал норматив продажи валютной выручки на уровне 50%. После кризиса 1998 г. норматив подняли до 75%, а в августе 2001 г. снизили до уровня 50%. К 2007 г. норматив обязательной продажи экспортной выручки планируется отменить.

В принятых Банком России и Правительством РФ и одобренных Государственной Думой РФ «Основных направлениях денежно-кредитной политики на 2004 год» в качестве основной цели обозначено снижение инфляции до уровня 8–10%. В документе содержится два варианта денежной программы на 2004 г., первый из которых исходит из цены на нефть марки «Urals» в 2004 г. в размере 18,5 долларов за баррель, а второй – 22 доллара за баррель. Соответственно рост денежного предложения ( $M_2$ ) оценивается ЦБ РФ на уровне 19–20% – в первом сценарии и 25% – во втором.



## Приложение 1

### **Некоторые проблемы валютного регулирования в условиях действия новой редакции ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»**

Вступившая в действие с 1 января 2004 г. новая редакция Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» в целом характеризуется значительной либерализацией норм, регулирующих сферу валютных правоотношений, по отношению к действовавшему ранее законодательству в данной области, созданием благоприятных условий для осуществления резидентами внешнеэкономической деятельности и привлечения иностранного капитала в Российскую Федерацию. В законе сделан значительный шаг вперед по сравнению с действующим законодательством в рассматриваемой области. В основе подхода к регулированию порядка осуществления валютных операций движения капитала заложен общеправовой принцип «разрешено все, что не запрещено». В то же время ряд моментов, в том числе предложенные в законе новые инструменты регулирования капитальных операций, представляется нам дискуссионным.

#### Открытие счетов в иностранных банках и управление остатками на текущих счетах

Закон (ст. 14, п. 1 и 2) устанавливает уведомительный порядок открытия резидентами счетов в иностранных банках на территории государств – членов ОЭСР и ФАТФ. Однако перевод средств на эти счета со счетов резидентов в коммерческих банках на территории РФ осуществляется в порядке, устанавливаемом ЦБ РФ, и может предполагать открытие специального счета в уполномоченном банке, т.е. подпадать под ограничения. Кроме того, в отношении таких переводов может вводиться резервирование средств в размере от 20% до 100% на срок от 1 года до 60 дней, что, как нам видится, может иметь смысл только в условиях развития кризисной ситуации и быстрого оттока капитала из страны.

Закон также допускает открытие счетов на территории других стран, однако в отношении таких счетов ЦБ РФ может вводить процедуру предварительной регистрации, т.е. фактически устанавливать разрешительный порядок открытия.

Резиденты обязаны предоставлять органам валютного контроля отчет о движении средств по своим счетам, открытым в иностранных банках, однако порядок и цели использования этих средств резидентами не подпадают под сферу действия данного Закона, т.е. могут использоваться владельцами по их усмотрению в рамках законодательства стран, на территории которых открыты счета.

Стоит, однако, отметить, что Закон устанавливает нормы об обязательном порядке репатриации валютной выручки (см. ниже), т.е. в любом случае для пополнения средств на своих счетах в иностранных банках резиденты обязаны осуществлять дополнительные переводы валюты в РФ и из РФ.

### Обязательная репатриация, продажа экспортной выручки и покупка валюты на внутреннем рынке

Ст. 19 Закона предусматривает, что в сроки, установленные законом в отношении текущих и капитальных операций (к последним относятся экспортные операции с отсрочкой оплаты более чем на 180 дней), резиденты обязаны перечислить на счета в уполномоченных банках в полном объеме выручку от проведенных экспортных операций, а также денежные средства по неисполненным импортным контрактам. Таким образом, как уже отмечалось выше, Закон не допускает прямого перечисления оплаты по экспортным контрактам на счета резидентов в иностранных банках.

Ст. 21 п. 1 Закона определяет, что обязательная продажа валютной выручки резидентов осуществляется в размере, устанавливаемом Банком России, но не свыше 30% от суммы валютной выручки. Таким образом, в Законе предлагается значительный прогресс в сторону либерализации по данному вопросу по сравнению с действующим законодательством. Снижение верхней границы нормы, наделение ЦБ РФ формальным правом устанавливать норму обязательной продажи в нулевом размере, безусловно, снижают жесткость данной меры. Делегирование Банку России полномочий по изменению нормы в случае изменения рыночной ситуации (резкого ускорения притока или оттока валюты) позволяют значительно повысить эффективность обязательной продажи для стабилизации рынка за счет уменьшения времени на принятие соответствующего решения (по сравнению с процедурой внесения поправки в Закон).

Операции по купле/продаже иностранной валюты резидентами на внутреннем валютном рынке РФ регулируется ст. 11 Закона. Данной статьей не установлены формальные требования и условия для покупки резидентами иностранной валюты на внутреннем рынке. Согласно п. 3 статьи 11 порядок купли-продажи иностранной валюты устанавливается ЦБ РФ и может предполагать открытие счета в уполномоченном банке, т.е. подпадать под ограничения. Кроме того, допускается применение резервирования средств в размере от 20% до 100% на срок от 1 года до 60 дней, что, как уже говорилось выше, может иметь смысл только в условиях развития кризисной ситуации и быстрого оттока капитала из страны.

Таким образом, Закон формально не запрещает осуществлять покупку резидентами иностранной валюты для осуществления перевода на свои счета в иностранных банках, либо инвестиций в ценные бумаги, номинированные в иностранной валюте. Данные вопросы будут регулироваться подзаконными актами Банка России. Вместе с тем необходимо отметить, что в соответствии с п. 2 ст. 5 до момента установления ЦБ РФ соответствующих требований и условий валютные операции, по которым Закон предполагает принятие дополнительных нормативных актов органами валютного регулирования, проводятся без ограничений.

### Финансовые инвестиции резидентов

Ст. 9 (пп. 1–5 и 1–6) разрешает всем резидентам РФ (не только коммерческим банкам и инвестиционным компаниям) проводить операции и осуществлять расчеты в иностранной валюте по операциям с внешними ценными бумагами. Также все категории резидентов получили право совершать операции с прочими внешними ценными бумагами при условии учета прав на такие бумаги в российских депозитариях и осуществлении расчетов по таким бумагам в рублях. Однако согласно пп. 3–4 ст. 8 операции



резидентов с внешними ценными бумагами подпадают под ограничения, связанные с открытием счета в уполномоченном банке, установлением режима счета, а также введением резервирования средств в размере от 20% до 100% на срок от 1 года до 60 дней.

## Срочные сделки и производные финансовые инструменты

Предлагавшиеся ко второму чтению поправки к проекту Закона, внесенные депутатами В. Зубовым, Ю. Медведевым, а также депутатом В. Тарачевым, вводили в сферу действия валютного регулирования (и, необходимо отметить в принципе, в правовое поле) срочные сделки (деривативы, производные финансовые инструменты), размер денежных обязательств по которым зависит от изменения цен на иностранную валюту, внешние ценные бумаги, процентных ставок, кредитных ресурсов, индексов цен и т.д. Данные операции по классификации МВФ и ОЭСР относятся к числу несекьюритизированных долговых обязательств, и в их отношении могут применяться ограничения. Согласно предлагавшимся поправкам, подобные операции в РФ могут совершаться без ограничений. Однако в принятый текст Закона данные поправки не прошли.

### Функции Правительства РФ и Банка России по регулированию валютных операций

Закон предполагает четкое разделение полномочий Правительства РФ и Центрального банка РФ в части регулирования капитальных операций. Так, в ведение Правительства РФ (ст. 7) передается регулирование квазикапитальных операций, связанных: с предоставлением нерезидентам отсрочки платежа на срок более 3 лет при экспорте товаров, указанных в разделах XVI, XVII и XIX Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Российской Федерации<sup>22</sup>; предоставлением нерезидентам отсрочки платежа на срок более 5 лет за производимые резидентами за пределами территории Российской Федерации строительные и подрядные работы; предоставлением резидентами нерезидентам отсрочки платежа на срок более 180 календарных дней в связи с внешнеэкономической деятельностью, за исключением случаев, указанных в пунктах 1) и 2); предоставлением нерезидентам коммерческих кредитов на срок более 180 календарных дней в форме предварительной оплаты в связи с внешнеэкономической деятельностью; расчетами (переводами) при приобретении резидентами долей, вкладов, паев в имуществе (уставном или складочном капитале, паевом фонде) юридических лиц, при внесении резидентами вкладов по договорам простого товарищества с нерезидентами. Иными словами, Правительство РФ осуществляет регулирование операций скорее с фискальными целями, чем с целью обеспечения макроэкономической и финансовой стабильности.

Вместе с тем в соответствии со ст. 8 Закона регулирование большинства собственно капитальных операций осуществляется Центральным банком РФ. В частности, ЦБ РФ устанавливает порядок: предоставления кредитов и займов в иностранной валю-

<sup>22</sup> РАЗДЕЛ XVI. Машины, оборудование и механизмы; электротехническое оборудование; их части; звукозаписывающая и звуковоспроизводящая аппаратура, аппаратура для записи и воспроизведения телевизионного изображения и звука, их части и принадлежности.

РАЗДЕЛ XVII. Средства наземного транспорта, летательные аппараты, плавучие средства и относящиеся к транспорту устройства и оборудование.

РАЗДЕЛ XIX. Оружие и боеприпасы; их части и принадлежности.



те резидентами нерезидентам; предоставления кредитов и займов в валюте Российской Федерации резидентами нерезидентам; получения кредитов и займов в иностранной валюте резидентами от нерезидентов; получения кредитов и займов в валюте Российской Федерации резидентами от нерезидентов; операций с внешними ценными бумагами, включая расчеты (переводы), связанные с передачей внешних ценных бумаг (прав, удостоверенных внешними ценными бумагами); исполнения обязательств по внешним ценным бумагам; операций, связанных с обеспечением резидентами прав, удостоверенных внешними ценными бумагами; операций, связанных с приобретением нерезидентами у резидентов прав на внутренние ценные бумаги, включая расчеты (переводы), связанные с передачей внутренних ценных бумаг (прав, удостоверенных внутренними ценными бумагами); операций, связанных с приобретением резидентами у нерезидентов прав на внутренние ценные бумаги, включая расчеты (переводы), связанные с передачей внутренних ценных бумаг (прав, удостоверенных внутренними ценными бумагами), а также исполнением резидентами обязательств по внутренним ценным бумагам; операций кредитных организаций, за исключением банковских операций.

#### Иностранные инвестиции в Россию

Согласно п. 2 ст. 8, получение займов и кредитов резидентами от нерезидентов в любой валюте осуществляется в порядке, который может предусматривать требование об открытии счета в уполномоченном банке, установление режима счета, а также введение резервирования средств в эквиваленте 20% от суммы операции на срок не более одного года. Таким образом, в отношении иностранных займов и кредитов Закон сохраняет достаточно жесткий порядок, смысл которого нам не совсем ясен. Особенно странным является возможное резервирование средств, что означает фактически штрафные санкции за получение кредита из-за рубежа независимо от срока и целей использования кредита. Разумеется, Банк России может прописать данный пункт в рамках своих полномочий более подробно, однако допущение таких жестких мер в Законе, на наш взгляд, излишне.

Аналогично при продаже резидентами нерезидентам ценных бумаг (как в иностранной, так и в национальной валюте, согласно пп. 5–6 ст. 8) Центральный банк РФ имеет право вводить ограничения, связанные с открытием счета в уполномоченном банке или введением резервирования средств в размере от 20% до 100% на срок от 1 года до 60 дней. В данном случае такое допущение, на наш взгляд, более оправданны, поскольку могут рассматриваться как меры по управлению структурой капитальных потоков. В частности, они могут стать частью мер при формировании системы невозвращаемых резервов.

#### Ограничения на проведение операций и сроки их отмены

Закон вводит фактически три основных вида ограничений при проведении валютных операций (помимо требований об обязательной репатриации и продажи части валютной выручки):

- требование открытия специального счета в уполномоченном банке;
- резервирование;
- предварительная регистрация.



Согласно Закону, все ограничения на операции вводятся правовыми актами органов валютного контроля (ЦБ РФ и Правительством РФ), в Законе же лишь определяют верхние границы ограничений по каждому из видов операций. Первые два ограничения применяются в отношении большинства операций, подпадающих под валютное регулирование, и могут устанавливаться как Правительством РФ, так и Банком России. Необходимо отметить, что предлагаемые меры являются отчасти новшествами и отсутствовали (в частности резервирование) в ранее действующем законодательстве.

Согласно п. 3 ст. 26 с 1 января 2007 г. практически все ограничения при проведении капитальных операций отменяются. В частности, отменяются положения статей 7 и 8 (регулирование капитальных операций Правительством и ЦБ РФ), обязательная продажа части валютной выручки, ограничения на перевод средств резидентами на свои счета в иностранных банках, на покупку резидентами валюты на внутреннем рынке, из Закона убирается понятие «резервирования». Кроме того, уведомительный порядок открытия счетов в иностранных банках распространяется на банки всех стран.

## Выводы с точки зрения макроэкономической стабильности

Новая редакция Закона в достаточной степени отвечает требованиям поддержания макроэкономической стабильности и безопасности внутреннего валютного рынка РФ. К числу основных достоинств закона следует отнести снятие всех ограничений на проведение текущих операций и формирование закрытого списка капитальных операций, по которым могут вводиться отдельные ограничения (большинство действует до 1 января 2007 г.)

Вместе с тем, рассматривая в качестве среднесрочной цели валютной политики и политики контроля за движением капитала достижение полной конвертируемости рубля, на наш взгляд, Закон содержит в себе ряд негативных положений, либо не затрагивает отдельные важные аспекты.

1. Так, по нашему мнению, в связи с коротким сроком (фактически 2,5 года, с 1 июля 2004 г. до 1 января 2007 г.), на который вводится большинство ограничений в рамках данного Закона, экономически неэффективно выстраивать принципиально новую систему порядка валютного контроля при проведении как текущих, так и капитальных операций. В конечном итоге, в 2007 г. придется заново выстраивать и определять функции всех правительственных уполномоченных органов и Банка России в области валютного контроля и регулирования капитальных операций. Вместе с тем, поскольку согласно документам и ОЭСР и МВФ, в кризисной ситуации страна имеет право вводить любые ограничения на любые валютные операции, Закон должен содержать отдельную статью, допускающую введение временных ограничений в ситуациях, создающих непосредственную угрозу стабильности финансовой и банковской системы, аналогичных кризису 1998 г., но не стимулировать органы валютного контроля к установлению ограничений в условиях стабильного развития экономики.

2. В то же время мы считаем целесообразным более четко и прозрачно прописать в Законе основные принципы формирования системы контроля за движением капитала, направленной на защиту внутреннего рынка от колебания потоков краткосрочных портфельных инвестиций, аналогичной системе невознаграждаемого резервирования, действующей в Чили или Колумбии.

3. На наш взгляд, крайне важным является вопрос о введении в сферу действия данного Закона срочных сделок (деривативов) как основы для формирования полно-

ценного финансового рынка в РФ, скорейшей интеграции его в мировую финансовую систему и создания рыночного механизма страхования (хеджирования) валютных рисков в РФ.

4. Для скорейшего превращения рубля в свободно конвертируемую валюту уже в настоящее время могут быть сняты все ограничения на покупку резидентами иностранной валюты на внутреннем валютном рынке, на перевод средств на их счета в иностранных банках и инвестиции в иностранные ценные бумаги и прочие финансовые активы, отменена обязательная репатриация валютной выручки.

5. С целью поддержания макроэкономического баланса нам представляется обоснованным увязать момент снятия ограничений по капитальным операциям с моментом формирования стабилизационного фонда в РФ. Таким образом, исключается возможность возникновения двойного дефицита платежного баланса РФ в случае совпадения моментов либерализации счета капитальных операций и неблагоприятной внешнеторговой конъюнктуры.

#### Выводы с точки зрения изменения инвестиционного климата и деятельности российских компаний

Изменения в валютном законодательстве в целом, на наш взгляд, повышают возможности российских компаний с точки зрения снижения валютного риска, диверсификации портфеля активов и уменьшения транзакционных издержек. В частности, стоит выделить увеличение срока платежа и репатриации выручки по текущим операциям с 90 до 180 дней.

1. Уже в настоящее время могут быть сняты все ограничения на покупку резидентами иностранной валюты на внутреннем валютном рынке, на перевод средств на их счета в иностранных банках и инвестиции в иностранные ценные бумаги и прочие финансовые активы, отменена обязательная репатриация валютной выручки. Очевидно, что значительная часть крупных российских компаний и так владеет счетами в иностранных банках и управляет потоками экспортной выручки через систему оффшорных компаний. Негативный эффект для российской банковской системы от массового ухода в иностранные банки средних и мелких компаний, на наш взгляд, будет достаточно слабым. Во-первых, как было показано выше, во многих государствах существуют ограничения на открытие счетов иностранными компаниями; во-вторых, получение кредитов в иностранных банках для неизвестных за пределами России компаний вряд ли возможно на условиях, более благоприятных, чем внутри России; и в-третьих, для компаний, работающих на внутреннем рынке, издержки, связанные с постоянными трансграничными переводами средств будут составлять ощутимую величину, что может перевесить выгоды от размещения средств в иностранной валюте.

2. Представляется целесообразным уже в настоящее время снять все ограничения на получение частными компаниями и банками финансовых займов и кредитов от нерезидентов, по крайней мере при кредитах и займах на срок более 1 года, что облегчит получение российскими компаниями иностранных инвестиций.

3. На наш взгляд, экономически нецелесообразно введение полного набора ограничений, предполагаемых пп. 1 ст. 7 (предоставление нерезидентам отсрочки платежа на срок более 3 лет при экспорте товаров, указанных в разделах XVI, XVII и XIX Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Российской Федерации),



при наличии заключенного договора страхования риска неполучения денежных средств, аналогично п. 6 этой статьи. Поскольку данные пункты касаются экспорта вооружения, машин, оборудования, самолетов, кораблей и др. подобных товаров, требование о резервировании на срок до 2 лет до 50% от суммы контракта может негативно сказаться на финансовом состоянии компаний-экспортеров. В то же время наличие договора страхования гарантирует получение экспортером средств и поступление части или всей выручки на внутренний валютный рынок.

4. В сферу действия данного закона абсолютно, на наш взгляд, необоснованно вошли операции, связанные с куплей/продажей внутренних ценных бумаг между нерезидентами и с куплей/продажей внешних ценных бумаг между резидентами РФ. Поскольку в обоих случаях не происходит изменения резидентства владельца таких бумаг, то, по нашему мнению, такие сделки не являются объектом валютного регулирования.

## 2.2. Государственный бюджет

Характерной чертой российской экономики до кризиса 1998 г. являлся бюджетный дефицит. Превышение расходов государства над доходами было устойчивым и воспроизводилось из года в год. Невозможность покрытия расходов за счет налоговых поступлений делало необходимым эмиссионное финансирование дефицита (до 1995 г.) и наращивание заимствований на внутреннем и внешнем финансовых рынках, что значительно ослабляло стабильность национальной экономики. Механизмом воспроизводства бюджетного дефицита было постоянное сокращение налоговых поступлений на фоне высоких расходных обязательств государства.

В 1996 и 1997 гг. объем расходов расширенного правительства находился в пределах 46–48% ВВП (см. Приложение 2 *табл. 19, 20*). Достаточно высокими оставались социальные расходы, чему во многом способствовали проводившиеся в то время изменения социального законодательства, которые, по сути, консервировали еще советские социальные обязательства и не стимулировали серьезных реформ в этой области. Параллельно с этим постоянно нарастал уровень расходов на обслуживание долга. Сокращение расходов бюджетов всех уровней в 1998 г. по сравнению с 1996 и 1997 гг. было обусловлено финансовым кризисом 1998 г., в результате которого государство стало не способно профинансировать расходные обязательства на уровне предыдущих лет. Так, расходы бюджета расширенного правительства в 1998 г. сократились на 9 п.п. ВВП по сравнению с 1997 г. Причиной дальнейшего снижения расходов в 1999 г. является принятие нереалистичного в существовавшей макроэкономической ситуации федерального бюджета на 1999 г., с заниженным прогнозом инфляции и ВВП<sup>23</sup>. Прежде всего это коснулось тех отраслей, где высока доля заработной платы, а именно, социальной сферы. Общие расходы в бюджете расширенного правительства в 1999 г. упали на 3,5 п.п. ВВП по сравнению предыдущим годом. В последующие два года уровень расходной части бюджета расширенного правительства сократился до 34,8% ВВП, что позволило в 2000 и 2001 гг. в бюджете расширенного правительства получить профицит превышающий 3% ВВП. Затем в 2002 г. расходы выросли почти на 5 п.п. по сравнению с предыдущим годом и составили 39,7% ВВП, по итогам 2003 г. расходы расширенного правительства сократились до 36,3% ВВП.

Посткризисный период, начиная с 1999 г. по настоящее время, охарактеризовался рядом макро- и микроэкономических тенденций, а также некоторыми событиями, оказавшими серьезное воздействие на экономические процессы в стране, включая бюджетную политику.

Одним из наиболее важных положительных факторов для доходной части бюджетной системы явилась сложившаяся после 1999 г. конъюнктура цен на товары традиционного российского экспорта – нефть, газ, цветные металлы и лес. Начиная с 2000 г. довольно значительная часть налоговых поступлений объяснялась превышением фактических цен на нефть от долгосрочных средних значений. Следует отметить, что цены на экспортируемое сырье оказывают влияние на доходы бюджетной системы не только

---

<sup>23</sup> Поскольку принятие территориальных бюджетов происходит лишь после принятия федерального бюджета и во многом зависит от закладываемых в него параметров, многие тенденции характерные для федерального бюджета дублируются на нижестоящих уровнях бюджетной системы.



непосредственно через рост поступлений соответствующих налогов (экспортных пошлин, НДС, акцизов на нефтепродукты), но и через общий рост совокупного спроса, приводящего к росту базы налогов на доход и прибыль.

Другим важным фактором, также оказавшим позитивное влияние на уровень налоговых поступлений бюджетной системы, явилось улучшение финансового положения предприятий внутри страны, связанное с оживлением производства, вследствие импортозамещающих процессов и увеличения внутреннего спроса.

К факторам, оказавшим благоприятное воздействие на формирование доходной части бюджета, можно отнести и действия исполнительной власти, во-первых, по сокращению объемов накопленной налоговой задолженности, чему во многом способствовали благоприятная внутренняя экономическая ситуация, с одной стороны, и принятие первой части Налогового кодекса – с другой; во-вторых, по наращиванию активности по получению доходов неналогового характера, прежде всего связанных с использованием государственного и муниципального имущества, а также по учету внебюджетных доходов бюджетных учреждений в составе доходов бюджетной системы.

Налоговая реформа стала одним из наиболее серьезных и глубоких преобразований, осуществленных в послекризисный период. Весь спектр эффектов, связанных с изменениями, внесенными в рамках налоговой реформы<sup>24</sup>, может проявиться лишь в существенно более длительной перспективе. Однако уже сейчас можно выделить ряд новаций, которые оказали свое влияние на динамику налоговых доходов бюджетной системы. В целом, рассматривая динамику доходной части бюджетной системы с 1996 г., можно отметить быстрый рост реальных налоговых поступлений консолидированного бюджета в послекризисный период. Максимальный реальный прирост налоговых поступлений был получен в 2000 г. и составил около 40% к предыдущему году, в том же году реальный объем налоговых поступлений в консолидированный бюджет практически достиг максимального уровня за весь предшествующий период (уровня 1997 г.). По итогам уже 2003 г. объем поступлений в консолидированный бюджет оказался в реальном выражении на 27% выше аналогичного показателя за 1997 г.

Начиная с 1999 г. внутри бюджетной системы происходили процессы перераспределения доходов, которые привели к серьезному изменению баланса налоговых поступлений между бюджетами различных уровней. В результате чего с 1999 г. уровень доходов федерального бюджета стал выше общего уровня доходов субфедеральных бюджетов.

Общее улучшение ситуации с доходами в бюджетной сфере позволило государству все послекризисные годы сводить бюджеты не только без дефицита, чего прежде в России не было ни разу на протяжении всего периода рыночных реформ, но и с существенным профицитом. В отношении реальной динамики общих расходов бюджетной системы на периоде с 1996 г. можно отметить относительно быстрый рост расходов консолидированного бюджета с 1998 г. В 1999, 2000 и 2002 гг. прирост уровня расходов составлял более 20% в реальном выражении. При этом в 2002 г. расходы консолидированного бюджета впервые на посткризисном периоде превысили уровень расходов 1997 г., с учетом инфляции за данный период.

<sup>24</sup> Более подробно анализ результатов реформы налоговой системы см.: С. Баткибеков, Ю. Бобылев, П. Кадочников, С. Пономаренко, К. Непесов, С. Синельников-Мурылев, И. Трунин, Е. Шкробела. Налоговая реформа в России: анализ первых результатов и перспективы развития. Научные труды ИЭПП. № 50Р. М.: ИЭПП, 2003. Электронную версию см. <http://www.iet.ru/papers/50/index.htm>

Эффективная казначейская система исполнения бюджета (речь идет прежде всего о федеральном уровне) позволило свести практически к нулю нецелевое использование государственных средств. В то же время формирование и исполнение обязательств бюджетной системы на основе принципа финансирования бюджетной сети по факту ее существования (*input based*), а не по результату деятельности (*output based*), не позволяет осуществить радикального изменения качества государственных услуг. Результаты экспериментов по введению новых форм бюджетного финансирования (прежде всего государственные именные финансовые обязательства), а также ситуация с обязательным медицинским страхованием свидетельствуют о том, что существует значительный резерв по повышению эффективности бюджетных расходов при переходе к финансированию по результату, но в то же время ключевым для осуществления полноценной бюджетной реформы является реорганизация системы бюджетных учреждений. Такая реформа должна расширить спектр участников рынка социальных услуг, повысить ответственность и обеспечить самостоятельность, прежде всего финансовую, организаций, функционирующих в социальных отраслях. В перспективе возможно внедрение отдельных принципов финансирования в зависимости от социально-экономических результатов деятельности государства в социальной сфере (*outcome based*).

Другой важной задачей, по-прежнему остающейся актуальной, является приведение социальных обязательств в соответствие с возможностями государства. Действующая малоэффективная система финансирования не позволяет ни соблюдать уже существующие и закреплённые многочисленными законами обязательства (зачастую бессмысленные) социального характера, ни повысить качество работы государственного сектора. Огромный груз социальных обязательств, часто заведомо невыполнимых или неадекватно отражающих современные социально-экономические и демографические реалии, требует несомненной корректировки. Трансформация системы формирования и исполнения бюджетных расходов является необходимой предпосылкой преодоления зависимости финансовой системы России от колебаний мировой экономической конъюнктуры, снижения долговой нагрузки на экономику. Без этого даже сбалансированность бюджета остается не до конца разрешенной задачей, поскольку бюджет оказывается уязвимым перед любыми неблагоприятными обстоятельствами.

### 2.2.1. Общая характеристика бюджетной ситуации в 2003 г.

По итогам 2003 г. уровень налоговых поступлений в федеральный бюджет снизился на 0,6 п.п. ВВП по сравнению с предыдущим годом. Вместе с тем без учета ЕСН налоговые доходы федерального бюджета в 2003 г. на 0,2 п.п. ВВП ниже аналогичного показателя за 2002 г. и на 0,9 п.п. ВВП ниже показателя за 2001 г. Для территориальных бюджетов уровень налоговых доходов за 2003 г. составляет 10% ВВП, что соответствует аналогичному показателю за 2002 г. Таким образом, снижение налоговых доходов федерального и консолидированного бюджетов в 2003 г. по сравнению с предыдущим годом обусловлено, в частности, снижением поступлений ЕСН с 3,1% ВВП в 2002 г. до 2,7% ВВП в 2003 г.

Уровень доходной части федерального и консолидированного бюджетов за 2003 г. составляет 19,4% ВВП и 31,1% ВВП соответственно. Это выше уровня доходов феде-



рального и консолидированного бюджетов с 1998 по 2001 г., но ниже доходов за 2002 г. (на 0,7 п.п. ВВП для федерального бюджета и на 1,0 п.п. ВВП для консолидированного бюджета). При этом и расходная часть бюджетов различных уровней в 2003 г. оказывается ниже уровня расходов 2002 г.: для консолидированного бюджета на 1,4 п.п. ВВП, для федерального бюджета на 1,0 п.п. ВВП, для территориального на 0,4 п.п. ВВП. В результате чего профицит федерального бюджета по итогам 2003 г. составляет 1,7% ВВП, для консолидированного 1,4% ВВП соответственно, что выше аналогичных показателей в целом за 2002 г.

В реальном выражении объем как расходов, так и доходов бюджетов всех уровней в 2003 г. вырос по сравнению с 2002 г. В частности, реальные доходы федерального бюджета выросли на 5,9%, территориального – на 6,8%. Темпы роста расходов бюджетов различных уровней в 2003 г. оказываются ниже показателей динамики доходов. Так, для федерального бюджета реальный прирост уровня расходов составил 3,8%, для территориального 6,6%. В результате чего уровень профицита консолидированного бюджета в 2003 г. более чем на 48% превышает показатель предыдущего года.

Таблица 8

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

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Федеральный бюджет</b>						
Налоговые доходы*	8,8	10,7	13,2	16,2	18,6	18,0
в том числе ЕСН	–	–	–	–	3,1	2,7
Доходы	11,3	12,9	15,4	17,6	20,1	19,4
Расходы	14,5	14,0	13,1	14,7	18,7	17,7
Дефицит (-) / Профицит (+)	-3,2	-1,1	2,4	2,9	1,4	1,7
<b>Территориальные бюджеты</b>						
Налоговые доходы*	11,5	10,4	10,2	9,6	10,0	10,0
Доходы	14,8	13,6	14,4	14,3	14,9	14,5
Расходы	15,2	13,6	14,0	14,3	15,3	14,9
Дефицит (-) / Профицит (+)	-0,3	0,0	0,5	0,0	-0,4	-0,4
<b>Консолидированный бюджет**</b>						
Налоговые доходы*	20,3	21,1	23,4	25,8	28,6	28,0
Доходы	24,5	25,2	28,5	29,3	32,1	31,1
Расходы	28,1	26,3	25,6	26,4	31,1	29,7
Дефицит (-) / Профицит (+)	-3,6	-1,1	2,8	2,9	1,0	1,4

\* Не включая доходы целевых бюджетных фондов, формируемых за счет налогов и других обязательных платежей.

\*\* Без учета межбюджетных трансфертов.

Источник: Министерство Финансов РФ, расчеты ИЭПП.

В 2003 г. впервые за весь период после кризиса 1998 г. произошло снижение накопленной задолженности в бюджетную систему в абсолютном выражении (см. табл. 9). Сокращение составило приблизительно 2 млрд руб. При этом объем недоимки за 2003 г. вырос на 11 млрд руб., в то время как с 2000 г. наблюдалось постепенное сокращение данного показателя. Таким образом, снижение задолженности по налогам в



2003 г. было обусловлено прежде всего сокращением отсроченных и приостановленных к взысканию платежей в бюджетную систему.

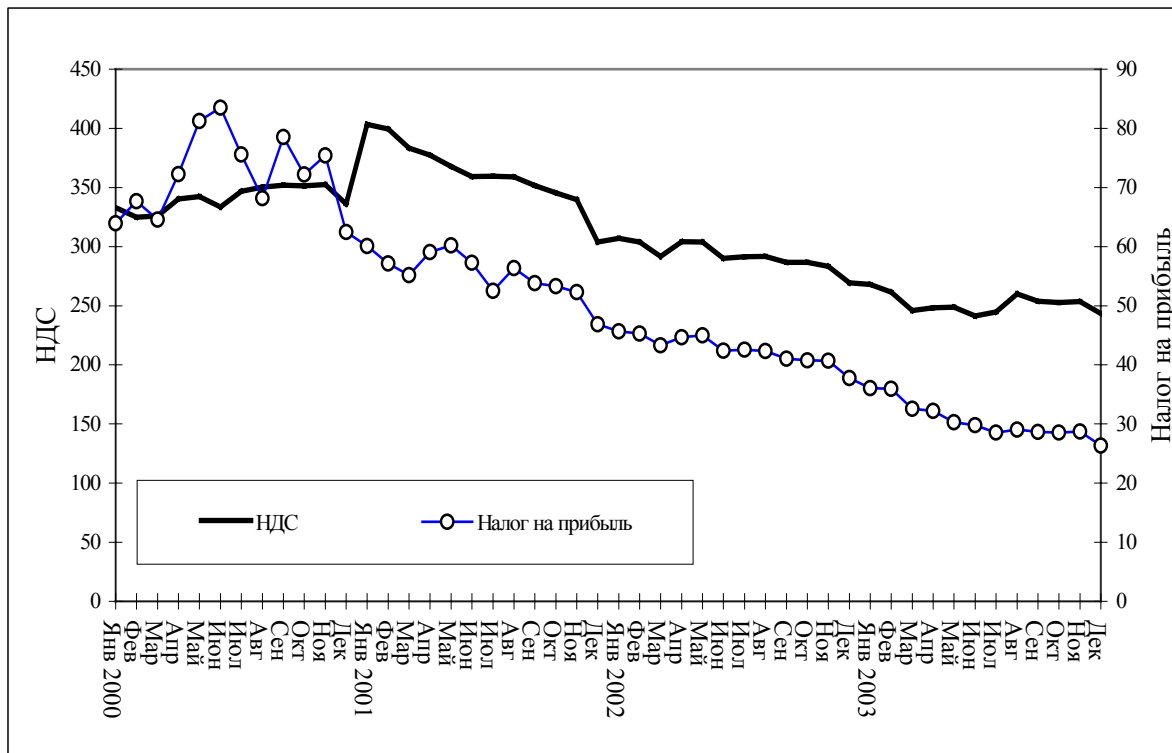
*Таблица 9*

**Задолженность по налогам в  
консолидированный бюджет**

	1999	2000	2001	2002	2003
Задолженность в консолидированный бюджет (млрд рублей)	378	464	475	522	520
в том числе недоимка	343	365	245	210	221
Доля недоимки в задолженности (%)	91	79	52	40	42,4
Прирост задолженности за год по отношению к объему задолженности на начало года с учетом инфляции (%)		19	2	9	-0,3
Прирост задолженности в долях ВВП (%)		1,1	0,1	0,4	0,0

*Источник:* Министерство по налогам и сборам РФ, расчеты ИЭПП.

Уровень накопленной задолженности перед федеральным бюджетом по платежам налога на добавленную стоимость в 2003 г. увеличился на 2,6 млрд руб. по сравнению с уровнем на начало года и составил около 244 млрд руб. Однако в реальном выражении задолженность по НДС сократилась относительно соответствующего уровня на конец 2002 г. на 9,6%. Накопленная задолженность перед федеральным бюджетом по налогу на прибыль в 2003 г. сократилась приблизительно на 7,5 млрд руб. и составила около 26,4 млрд руб., тем самым, начиная с 2000 г., достигла наименьшего уровня задолженности (рис. 21). В целом же, несмотря на стабилизацию во второй половине 2003 г. уровня задолженности по НДС, динамика последних двух лет свидетельствует о постепенном снижении накопленной задолженности как по налогу на прибыль, так и по налогу на добавленную стоимость.

**Реальная накопленная задолженность по налоговым поступлениям  
в федеральный бюджет, млрд руб (в ценах декабря 2003 г.).****2.2.2. Поступление основных налогов в 2003 г.**

В соответствии с принятыми в 2002 г. решениями с 2003 г. вступил в силу ряд поправок в налоговое законодательство. К числу наиболее существенных следует отнести введение глав Налогового кодекса, посвященных налогообложению малого бизнеса, окончательную отмену налога на пользователей автомобильных дорог и введение транспортного налога, а также изменение порядка уплаты акцизов с нефтепродуктов (введение института свидетельств о регистрации лица, совершающего операции с нефтепродуктами)<sup>25</sup>.

Как видно из табл. 10, тенденция снижения поступлений налога на прибыль сохраняется и в 2003 г. Но в отличие от предыдущего года уровень поступлений сократился в меньшей степени (0,2 п.п. ВВП против 1,5 п.п. ВВП в 2002 г.), при этом рост суммарной по экономике прибыли в 2003 г. по сравнению с 2002 г. составляет 131%, в то время как аналогичный показатель в предыдущем году составлял 83%. Одной из основных причин сокращения поступлений налога на прибыль, несмотря на положительную макроэкономическую динамику в 2003 г., по-прежнему являются последствия из-

<sup>25</sup> Подробное описание этих и ряда других изменений налогового законодательства изложено в ежегодном обзоре «Российская экономика в 2002 году: тенденции и перспективы». М.: ИЭПП, 2003. Анализ распределения налоговых поступлений по уровням бюджетной системы рассмотрен ниже в разделе «Межбюджетные отношения и субнациональные финансы».

менения Налогового кодекса, посвященные налогу на прибыль предприятий, в результате которых существенно изменилась как структура, так и объем облагаемой базы, прежде всего в сторону увеличения затрат, принимаемых к вычету при определении налоговой базы<sup>26</sup>. Согласно оценкам Министерства финансов РФ, снижение поступлений налога на прибыль за счет данного фактора составило около 0,12% ВВП.

По итогам 2003 г. доля поступлений подоходного налога в ВВП увеличилась на 0,1 п.п. по сравнению с 2002 г. и составляет 3,3% ВВП. При этом в реальном выражении объем поступлений подоходного налога за 2003 г. выше аналогичного показателя предыдущего года на 13,6%, что в основном объясняется ростом доходов населения.

В случае единого социального налога доля поступлений в ВВП сократилась на 0,4 п.п. по сравнению с предыдущим годом, в реальном выражении поступления ЕСН сократились также на 4% относительно уровня 2002 г. Во многом данное сокращение объясняется тем, что высокий уровень поступлений ЕСН в 2002 г. был обеспечен зачислением в федеральный бюджет сумм погашения задолженности по той части ЕСН, которая ранее зачислялась в Пенсионный фонд. В итоге прирост задолженности по ЕСН перед федеральным бюджетом в 2002 г. составил около 8,2 млрд руб. (сумма погашенной задолженности перед Пенсионным фондом, которая поступила в федеральный бюджет составила 6,9 млрд руб.), в то время как аналогичный показатель за 2003 г. составил около 15,5 млрд руб. (или немногим более 0,1% ВВП).

Как демонстрирует *табл. 10*, легализация заработной платы и легализация всех доходов граждан происходит разными темпами. Косвенно это может быть проиллюстрировано увеличением разницы между базой обложения ЕСН и подоходного налога. Если в 2000 г. разница отсутствовала, а в 2001 г. составляла сравнительно небольшую сумму (около 100 млрд рублей), то в 2002 г. она составила уже около 600 млрд рублей, а в 2003 г. по предварительной оценке составляет около 1 трлн рублей.

*Таблица 10*

**Налоговая база для исчисления ЕСН и подоходного налога  
в 2000–2003 гг. (трлн рублей), по данным МНС**

	2000	2001	2002	2003*
ЕСН	1,7	1,9	2,4	2,6–2,8
Подоходный налог	1,7	2	3	3,5–3,8

\* Предварительная оценка.

Источник: МНС РФ.

Таким образом, налицо явное опережение расширения базы подоходного налога над ЕСН. Напомним, что если в налоговую базу ЕСН входят только выплаты и вознаграждения физическим лицам либо доходы за вычетом расходов индивидуальных предпринимателей и адвокатов от их предпринимательской деятельности (т.е. исключительно оплата труда), то в базу подоходного налогообложения включаются все доходы физических лиц. Указанный выше разрыв, наблюдавшийся в 2002–2003 гг. между

<sup>26</sup> Данный факт может быть объяснен тем, что налогоплательщики постепенно начинают использовать те возможности по законному уменьшению базы налога на прибыль, которые им предоставляет Налоговый кодекс.



базами налогообложения ЕСН и подоходного налога, может свидетельствовать о двух явлениях.

Во-первых, увеличился объем выплат работникам из чистой прибыли предприятий, не облагаемых Единым социальным налогом. Предпосылки для налогового арбитража возникают в случае, если предельная ставка обложения заработной платы конкретного работника превышает предельную ставку обложения прибыли предприятия. Такая ситуация возникает, если в отношении работника не применяется регрессивная шкала ЕСН.

Во-вторых, после введения плоской 1%-ной ставки подоходного налога в большей степени произошла легализация доходов, не являющихся оплатой труда. В пользу данной гипотезы может свидетельствовать и то, что в соответствии с результатами исследования, проведенного экспертами ИЭПП<sup>27</sup>, наибольшую легализацию можно заметить среди наиболее богатых, т.е. тех, кто имеет доходы не только в виде заработной платы.

Объем поступлений НДС в 2003 г. составляет около 6,6% ВВП, что на 0,3 п.п. ВВП ниже аналогичного показателя в 2002 г. Соответствующее снижение поступлений НДС в долях от ВВП имело место и в 2002 г. Тем не менее в реальном выражении поступления НДС выросли на 4,6% по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года. В качестве одного из факторов, способствующих снижению поступлений НДС в 2003 г., можно отметить увеличение объема возмещаемого НДС при производстве продукции на экспорт. Согласно оценкам Минфина РФ, снижение поступлений за счет данного фактора составило около 0,4% ВВП.

Поступления акцизов в 2003 г. выросли на 0,2 п.п. ВВП относительно соответствующего уровня в 2002 г., и вместе с тем на 0,1 п.п. ВВП ниже аналогичного показателя в 2000 г. При этом рост поступлений по сравнению с предыдущим годом объясняется преимущественно увеличением экспортных цен на газ.

Объем поступлений налога на добычу полезных ископаемых в 2003 г. составляет 2,6% ВВП, что соответствует аналогичному показателю в 2002 г. Вместе с тем, учитывая положительные и высокие темпы роста ВВП в 2003 г., в реальном выражении объем поступлений НДПИ оказывается более чем на 7% выше поступлений предыдущего года. Среди основных факторов увеличения поступлений НДПИ в 2003 г. можно отметить высокий уровень мировых цен на нефть и рост объема добычи нефти по сравнению с 2002 г. более чем на 10%.

В процентах ВВП объем поступлений по налогам на внешнюю торговлю в 2003 г. составляет 3,4 п.п., что выше соответствующего показателя в 2002 г., но ниже уровня 2001 г. В реальном выражении рост поступлений налогов на внешнюю торговлю в 2003 г. относительно прошлого года составляет около 25%, в частности, это обусловлено увеличением экспорта нефти и высоким уровнем цен на нефть<sup>28</sup>. К примеру, по итогам трех кварталов 2003 г. среднегодовой рост цен на нефть марки Brent составил почти 20%, в основном благодаря увеличению цен в первом квартале 2003 г. на 49%.

В определенной степени сокращение поступлений некоторых налогов в 2003 г. по сравнению с предыдущим годом можно объяснить вступлением в силу в 2002 г. до-

<sup>27</sup> См.: С. Синельников-Мурылев, С. Баткибеков, П. Кадочников, Д.Некителов. Оценка результатов реформы подоходного налога в Российской Федерации. М.: ИЭПП, 2003.

<sup>28</sup> См. раздел 3.1.2 настоящего обзора.

полнительных глав Налогового кодекса РФ, в отношении упрощенной системы налогообложения для предприятий малого бизнеса и единого налога на вмененный налог. В частности, применение упрощенной системы налогообложения предусматривает замену уплаты налога на прибыль организаций (для индивидуальных предпринимателей – подоходного налога), НДС, налога с продаж, налога на имущество и единого социального налога уплатой единого налога, исчисляемого по результатам хозяйственной деятельности за налоговый период. По итогам 2003 г. общий объем поступлений налога на вмененный доход и налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, составил около 30 млрд руб., или 1% от уровня налоговых доходов консолидированного бюджета.

*Таблица 11*

**Поступления основных налогов в бюджетную систему РФ, в % ВВП**

	<i>В % ВВП</i>				
	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Налог на прибыль	4,6	5,4	5,7	4,2	4,0
Подоходный налог	2,5	2,4	2,8	3,3	3,4
НДС	8,8	6,2	7,1	6,9	6,6
Акцизы	2,2	2,3	2,7	2,4	2,6
НДПИ**	1,2	1,6	1,6	2,5	2,5
Налоги на внешнюю торговлю	1,8	3,1	3,6	3,0	3,4
Отчисления в социальные внебюджетные фонды (единый социальный налог)	7,2	7,3	7,1	7,7	7,7 *
в том числе ЕСН, зачисляемый в федеральный бюджет				3,1	2,7
Налоговые доходы консолидированного бюджета и социальных внебюджетных фондов	28,3	30,7	32,9	36,3	35,4 *

\*Оценочные данные.

\*\*До 2001 г. НДПИ рассчитывался как сумма поступлений акциза на нефть, платежей за пользование недрами и отчисления на ВМСБ.

**2.2.3. Расходы консолидированного бюджета**

Структура расходов консолидированного бюджета в 2003 г. не претерпела серьезных изменений по сравнению с 2002 г. При этом некоторому сокращению подверглись расходы федерального бюджета на промышленность, энергетику и строительство в целом (с 1% ВВП 2002 г. до 0,5% ВВП в 2003 г.), расходы консолидированного бюджета на ЖКХ и образование (с 2,3% ВВП и 3,8% ВВП в 2002 г. до 1,9% ВВП и 3,6% ВВП в 2003 г.). Существенно были сокращены расходы федерального бюджета на социальную политику (с 4,4% ВВП в 2002 г. до 1,0% ВВП в 2003 г.). Также небольшое снижение можно отметить по расходам на транспорт, международную деятельность и здравоохранение, в среднем не превышающее 1 п.п. ВВП.

В целом увеличение расходов в 2003 г. практически не наблюдается, исключением являются расходы территориальных бюджетов на промышленность, энергетику



и строительство, что отражает факт снижения совокупных расходов бюджетов всех уровней в текущем году относительно прошлого года (снижение на 1,0 п.п. ВВП для федерального бюджета и на 1,4 п.п. ВВП для консолидированного бюджета соответственно).

В реальном выражении изменение расходов 2003 г. по сравнению с предыдущим годом практически по всем статьям не превышает в абсолютном выражении 1% от уровня соответствующих расходов 2002 г. Можно отметить лишь увеличение помощи федерального бюджета бюджетам других уровней, реальный прирост составил около 1,4 п.п. по сравнению с аналогичным показателем в 2002 г.

*Таблица 12*

**Расходы федерального бюджета, территориальных бюджетов  
и консолидированного бюджета в 2001–2003 гг., в % ВВП**

1	2001			2002			2003		
	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Консолидированный бюджет	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Консолидированный бюджет	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Консолидированный бюджет
2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Государственное управление и местное самоуправление	0,5	0,8	1,2	0,5	0,8	1,4	0,5	0,9	1,4
Судебная власть	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0	0,2	0,2	0,0	0,2
Международная деятельность	0,3	–	0,3	0,3	0,0	0,3	0,2	0,0	0,2
Национальная оборона	2,7	–	2,7	2,7	–	2,7	2,7	0,0	2,7
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	1,6	0,4	2,0	1,7	0,5	2,2	1,9	0,4	2,3
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,3	0,0	0,3	0,3	0,0	0,3	0,3	0,0	0,3
Промышленность, энергетика и строительство	0,5	1,3	1,8	1,0	1,3	2,3	0,5	2,0	2,5
Сельское хозяйство и рыболовство	0,3	0,5	0,8	0,3	0,3	0,5	0,2	0,3	0,5
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика*	0,4	0,7	1,1	0,1	0,4	0,5	0,0	0,3	0,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	–	2,6	2,6	0,0	2,3	2,3	0,0	1,9	1,9
Образование	0,6	2,6	3,2	0,7	3,0	3,8	0,8	2,8	3,6
Культура, искусство и кинематография	0,1	0,3	0,4	0,1	0,4	0,5	0,1	0,3	0,5
Средства массовой информации	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2
Здравоохранение и физическая культура	0,3	1,8	2,1	0,3	2,1	2,4	0,3	1,9	2,2
Социальная политика	1,2	1,2	2,4	4,4**	1,3	5,7**	1,0	1,4	2,4

*Продолжение таблицы 12*

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Обслуживание государственного долга	2,6	0,1	2,7	2,0	0,1	2,2	1,7	0,1	1,8
Финансовая помощь бюджетам других уровней	2,5	0,0	–	2,7	0,0	–	6,0**	0,0	3,2***
Военная реформа	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1
Дорожное хозяйство	–	–	–	0,4	0,4	0,7	0,3	0,5	0,8
Целевые бюджетные фонды	0,2	1,2	1,3	0,1	1,4	1,6	0,1	1,1	1,2
<b>ВСЕГО РАСХОДОВ</b>	<b>14,7</b>	<b>14,3</b>	<b>26,4</b>	<b>18,7</b>	<b>15,3</b>	<b>31,1</b>	<b>17,7</b>	<b>14,9</b>	<b>29,7</b>

\* В 2001 г., включая расходы на дорожное хозяйство.

\*\* Включая трансферты ПФ РФ на финансирование базовой части пенсии за счет централизованной в федеральном бюджете части ЕСН.

\*\*\* С 2003 г. в данном разделе отражаются трансферты государственным внебюджетным фондам.

#### **2.2.4. Федеральный бюджет на 2004 г. и макроэкономический прогноз социально-экономического развития России**

##### **Федеральный бюджет 2004 г.**

По оценкам Министерства финансов, в результате всех изменений, внесенных в доходную часть Закона о федеральном бюджете на 2004 г. по сравнению с 2003 г., федеральный бюджет 2004 г. потерял порядка 81,6 млрд рублей. Компенсировать потери предполагается за счет совершенствования администрирования налоговых платежей, в частности, продолжения работ по снижению накопленной задолженности по ним и реализации мер по реструктуризации налоговой задолженности, а также оптимизации управления государственной собственностью.

*Таблица 13*

#### **Доходы в законах о федеральном бюджете на 2003 и 2004 гг.**

	Закон о бюджете 2003 г.	Закон о бюджете 2004 г.	Закон о бюджете 2003 г.	Закон о бюджете 2004 г.	Закон о бюджете 2004 г. по отношению к закону о бюджете 2003 г.*
	Млн рублей		% ВВП**		%
1	2	3	4	5	6
<b>Налоговые доходы</b>	1892363,7	2071384,5	14,50	13,54	99,51
Налоги на прибыль (доход), прирост капитала	179550,5	164587,4	1,38	1,08	83,33
Налоги на товары и услуги. Лицензионные и регистрационные сборы	1178971,2	1088389,6	9,03	7,11	83,92
НДС	946218,5	988368,2	7,25	6,46	94,96
Акцизы	231368,3	98516,8	1,77	0,64	38,71



Продолжение таблицы 13

1	2	3	4	5	6
Налоги на совокупный доход <sup>1</sup>	8478,4	–	0,06	–	–
Единый сельскохозяйственный налог <sup>2</sup>	–	150,8	–	0,00	–
Налог на операции с ценными бумагами	840,0	824,0	0,01	0,01	89,18
Платежи за пользование природными ресурсами	183129,5	279381,1	1,40	1,83	138,69
Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	335975,5	532538,2	2,57	3,48	144,10
Прочие налоги, пошлины и сборы	5418,6	5335,2	0,04	0,03	89,51
<b>Неналоговые доходы</b>	<b>145721,8</b>	<b>219194,4</b>	<b>1,12</b>	<b>1,43</b>	<b>136,75</b>
Доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности или от деятельности государственных и муниципальных организаций	83158,8	165612,1	0,64	1,08	181,05
Административные платежи и сборы	1406,5	1381,2	0,01	0,01	89,27
Штрафные санкции, возмещение ущерба	1353,6	1157,8	0,01	0,01	77,76
Доходы от ВЭД	55932,7	45205,2	0,43	0,30	73,47
Прочие неналоговые доходы	3870,0	5827,2	0,03	0,04	136,89
<b>Фонд Министерства Российской Федерации по атомной энергии</b>	<b>14066,3</b>	<b>14061,5</b>	<b>0,11</b>	<b>0,09</b>	<b>90,88</b>
<b>Единый социальный налог</b>	<b>365640,0</b>	<b>438210,0</b>	<b>2,80</b>	<b>2,86</b>	<b>108,95</b>
<b>ВСЕГО ДОХОДОВ</b>	<b>2417791,8</b>	<b>2742850,4</b>	<b>18,53</b>	<b>17,93</b>	<b>103,13</b>

\* В реальном выражении.

\*\* В процентах от планировавшегося ВВП.

<sup>1</sup> С 2004 г. в целях компенсации выпадающих доходов бюджетов субъектов РФ от отмены налога с продаж федеральная часть налоговых поступлений при использовании специальных режимов налогообложения малого бизнеса – налогов на совокупный доход полностью передается в бюджеты субъектов РФ.

<sup>2</sup> Предусматривает вступление в силу с 1 января 2004 г. переработанной главы Налогового кодекса, регулирующей специальный налоговый режим в виде единого сельскохозяйственного налога.

Источник: Минфин РФ, Госкомстат России, расчеты ИЭПП.

Поступления в федеральную бюджетную систему налоговой задолженности прошлых лет, включая процентные платежи, оцениваются в расчете на год в размере 13,6 млрд рублей. В целях дополнительной мобилизации доходов бюджетной системы предлагается снизить предельные размеры лимита по предоставлению отсрочек, рассрочек, налоговых кредитов в 2004 г. по сравнению с бюджетом на 2003 г. на 0,2 млрд рублей, установив его в размере 1,5 млрд рублей. Наряду с этим повышение эффективности управления всеми формами государственной собственности должно дать около 165 млрд рублей, что в 1,8 раза больше, чем по закону о бюджете на 2003 г. Предполагается, что рост доходов от использования государственной собственности станет резервом для увеличения доходной базы бюджетной системы и федерального бюджета в 2004 г.

Налоговые доходы федерального бюджета сформированы в объеме 2 трлн 71 млрд рублей или 13,54% ВВП, что почти на 1 п.п. ВВП меньше, чем в бюджете на 2003 г. Изменение макроэкономических параметров в 2004 г. по сравнению с 2003 г. по оцен-



кам Министерства финансов РФ привело к снижению доли налоговых доходов федерального бюджета на 1,19 п.п. ВВП (с 15,37% ВВП до 14,7% ВВП). Минфином также отмечается, что основным фактором, уменьшившим доходы, является снижение прогнозных мировых цен на нефть с 26 долларов за баррель в 2003 г. до 22 долларов за баррель в 2004 г., что повлекло за собой снижение расчетной ставки по налогу на добычу нефти и экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты (снижение налоговых доходов на 130 млрд рублей, или 0,85 п.п. ВВП). Снижение цены на газ в дальнейшем зарубежье в 2004 г. уменьшило сумму поступления налоговых доходов на 2,7 млрд рублей, или на 0,02 п.п. ВВП.

Увеличение вычетов и налоговых льгот, обусловленное изменением структуры налогооблагаемой базы, в целом снизило налоговые доходы федерального бюджета на 43,3 млрд рублей, или на 0,28 п.п. ВВП.

Существенное снижение налоговых доходов произошло вследствие изменения налогового и бюджетного законодательства (на 125,2 млрд рублей, или на 0,81 п.п. ВВП). Снижение ставки по налогу на добавленную стоимость с 20 до 18% снизило величину налоговых доходов федерального бюджета на 100 млрд рублей, или на 0,65 п.п. к ВВП. Доходы федерального бюджета также потеряли 23,3 млрд рублей, или 0,15 п.п. к ВВП ввиду передачи 1% налога на прибыль в доходы субъектов РФ, которая реализуется в целях компенсации выпадающих доходов субъектов Федерации от отмены налога с продаж. Кроме того, в указанных целях субъектам РФ передана федеральная часть акциза на алкогольную продукцию и налогов на совокупный доход, что изъяло из налоговых поступлений федерального бюджета еще 46,1 млрд рублей, или 0,3% ВВП. Вследствие предпринятых мер по компенсации увеличились доходы субъектов РФ (в сумме на 11,1 млрд рублей), не введивших налог с продаж, что позволило централизовать на данную сумму 4,5% норматива налога на добычу нефти. Дополнительные возможности при этом дали увеличение ставок НДС на нефть и газ.

Отмена акциза на газ полностью компенсировалась увеличением ставки налога на добычу газа горючего природного и увеличением ставки вывозной таможенной пошлины на природный газ с 5 до 30%. Следует отметить, что в результате корректировки правительственного законопроекта, включавшего в себя увеличение ставок НДС, потери бюджетной системы составят в 2004 г. 57,6 млрд рублей.

В то же время перевод платы за пользование водными ресурсами из неналоговых платежей в разряд налоговых и увеличение базовой ставки по налогу на добычу нефти увеличили налоговые доходы федерального бюджета на 6,3 млрд рублей (на 0,04 п.п. ВВП) и на 5,0 млрд рублей (на 0,03 п.п. ВВП) соответственно. Кроме того, индексация ставок акцизов в меру роста инфляции, а также дополнительная индексация по некоторым отдельным видам товаров привели к увеличению доходов федерального бюджета на 14,9 млрд рублей, или на 0,1 п.п. ВВП. Изменение нормативов отчисления в федеральный бюджет по НДС увеличило налоговые доходы федерального бюджета на 21,7 млрд рублей, или на 0,14 п.п. ВВП, а передача платежей за пользование лесным фондом в доход федерального бюджета – на 3,1 млрд рублей, или на 0,02 п.п. ВВП. Однако передача налога на игорный бизнес в полном объеме субъектам РФ снизила налоговые доходы федерального бюджета на 1,7 млрд рублей, или на 0,01 п.п. ВВП.

Заложенное снижение ставок вывозных таможенных пошлин на все товары, кроме топливно-энергетической группы, в среднем на 20% снизило налоговые доходы федерального бюджета на 5,1 млрд рублей, или на 0,03 п.п. ВВП.



В итоге изменение налогового законодательства уменьшило налоговые доходы федерального бюджета на 102,2 млрд рублей, или на 0,66 п.п. ВВП. В то же время изменения бюджетного законодательства, снизили налоговые доходы федерального бюджета на 23 млрд рублей, или на 0,15 п.п. ВВП. При разработке бюджета правительство исходило из среднего уровня собираемости налогов на уровне ожидаемой оценки за текущий год – 97,4%. Кроме того, в бюджет заложено возмещение НДС несколько большее, чем в 2003 г., – 251,5 млрд рублей.

*Таблица 14*

**Расходы в законах о бюджете и исполнение федерального бюджета в 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 и 2004 гг., в % ВВП**

	1999		2000		2001		2002		2003		2004
	Закон о бюджете*	Исполнение	Закон о бюджете*	Исполнение	Закон о бюджете*	Исполнение	Закон о бюджете*	Исполнение	Закон о бюджете*	Исполнение	Закон о бюджете*
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Государственное управление и местное самоуправление	0,34	0,31	0,48	0,34	0,53	0,46	0,52	0,52	0,51	0,50	0,50
Судебная власть	0,12	0,10	0,15	0,11	0,15	0,13	0,17	0,18	0,20	0,19	0,22
Международная деятельность	0,91	1,22	1,05	0,15	0,29	0,33	0,43	0,31	0,38	0,21	0,29
Национальная оборона	2,34	2,40	2,63	2,62	2,77	2,73	2,58	2,72	2,65	2,67	2,69
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	1,28	1,15	1,49	1,44	1,70	1,65	1,52	1,75	1,87	1,86	2,03
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,29	0,23	0,30	0,24	0,29	0,26	0,27	0,29	0,31	0,31	0,30
Промышленность, энергетика и строительство	0,36	0,35	0,38	0,48	0,58	0,49	0,49	0,97	0,48	0,52	0,44
Сельское хозяйство и рыболовство	0,23	0,18	0,22	0,18	0,27	0,26	0,20	0,26	0,23	0,24	0,19
Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	0,07	0,06	0,07	0,06	0,06	0,05	0,09	0,09	0,08	0,09	0,08
Транспорт, связь и информатика	0,02	0,02	0,03	0,03	0,39	0,41	0,05	0,07	0,04	0,05	0,04
Развитие рыночной инфраструктуры	0,00	0,00	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	0,17	0,13	0,08	0,08	0,08	0,08	0,16	0,18	0,17
Образование	0,52	0,43	0,60	0,52	0,63	0,60	0,71	0,75	0,75	0,75	0,77

*Продолжение таблицы 14*

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	----	----

**РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2003 году**  
тенденции и перспективы

Культура, искусство и кинематография	0,08	0,06	0,09	0,07	0,08	0,07%	0,09	0,09	0,11	0,11	0,11
Средства массовой информации	0,05	0,04	0,11	0,08	0,08	0,08	0,09	0,09	0,09	0,09	0,07
Здравоохранение и физическая культура	0,26	0,21	0,30	0,23	0,29	0,26	0,28	0,29	0,30	0,30	0,31
Социальная политика	1,05	1,02	1,18	0,93	1,39	1,24	3,71	4,46	1,15	1,04	1,05
Обслуживание государственного долга	4,17	3,38	4,11	3,53	3,09	2,56	2,65	2,11	2,13	1,66	1,88
Пополнение государственных запасов и резервов	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,01	0,16	0,16	0,13
Финансовая помощь бюджетам других уровней	1,09	1,30	1,29	1,39	2,41	2,54	2,24	2,93	5,45	5,99	5,32
Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров	0,04	0,07	0,04	0,05	0,08	0,07	0,09	0,10	0,08	0,08	0,07
Мобилизационная подготовка экономики	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,01
Исследование и использование космического пространства	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06	0,08	0,09	0,09	0,06	0,07	0,08
Военная реформа	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,06	0,15	0,13	0,11	0,12	0,05
Прочие расходы	-0,24	-0,13	0,09	0,09	-0,05	0,07	-0,03	0,11	-0,05	0,07	-0,03
Дорожное хозяйство	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,50	0,36	0,61	0,34	0,52
Целевые бюджетные фонды	1,10	1,17	1,13	1,34	0,18	0,16	0,13	0,14	0,11	0,11	0,09
<b>ВСЕГО РАСХОДОВ</b>	<b>14,38</b>	<b>13,83</b>	<b>15,98</b>	<b>14,09</b>	<b>15,40</b>	<b>14,67</b>	<b>17,09</b>	<b>18,91</b>	<b>17,97</b>	<b>17,70</b>	<b>17,38</b>

\*В процентах к плановому ВВП.

Источник: Минфин РФ, Госкомстат России, расчеты ИЭПП.



Таблица 15

**Законы о бюджете и исполнение федерального бюджета  
в 1999, 2000, 2001, 2002 и 2003 гг. в ценах 1999 г. (млн руб.)**

	1999		2000		2001		2002		2003		2004
	Закон о бюджете	Исполнение	Закон о бюджете	Исполнение	Закон о бюджете	Исполнение	Закон о бюджете	Исполнение	Закон о бюджете	Исполнение	Закон о бюджете
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Государственное управление и местное самоуправление	13747	14846	21541	20802	28550	29442	34538	34232	36190	36316	38074
Судебная власть	4848	4980	6758	6887	7950	8282	11492	11861	13850	13669	16449
Международная деятельность	36594	59077	46688	9047	15561	20825	28433	20845	27037	15240	22303
Национальная оборона	93703	115594	117181	159507	150597	173062	171845	180027	188126	193530	203548
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	51325	55593	66391	87681	92329	104313	101168	116065	133123	134913	153636
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	11635	11312	13250	14473	15498	16617	17916	18927	21877	22624	22854
Промышленность, энергетика и строительство	14583	17122	16698	29201	31329	30973	32527	64278	34247	37411	33440
Сельское хозяйство и рыболовство	9284	8840	9572	11142	14591	16633	13571	16946	16334	17270	14632
Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	2904	2895	3110	3420	3349	3466	5859	6029	5881	6179	6130
Транспорт, связь и информатика	902	941	1364	1541	21466	26040	3233	4551	3182	3513	2781
Развитие рыночной инфраструктуры	0	0	0	42	63	63	12	12	54	54	0
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	7345	7499	7510	7862	4443	4864	5120	5357	11268	12891	12989
Образование	20866	20930	26705	31720	34234	38229	47612	49793	53124	54333	58269
Культура, искусство и кинематография	3062	2880	3893	4321	4479	4724	6184	6219	7589	7724	7965
Средства массовой информации	2087	1997	4763	5071	4371	5279	6028	6050	6500	6819	5374
Здравоохранение и физическая культура	10239	10138	13306	14043	15577	16194	18707	19264	21399	21452	23298
Социальная политика	41871	49193	52410	56566	75605	78762	247588	295508	81995	75543	79739
Обслуживание государственного долга	166844	162862	183086	214520	168209	162100	176578	139969	151007	120196	142256
Пополнение государственных запасов и резервов	97	93	140	138	304	209	321	412	11403	11328	10027
Финансовая помощь бюджетам других уровней	43444	62742	57528	84200	130914	161331	149530	193958	387124	433318	402655

*Продолжение таблицы 15*

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров	1736	3598	1722	2900	4234	4598	6235	6300	5855	5855	5127
Мобилизационная подготовка экономики	450	597	416	533	351	660	305	387	272	270	544
Исследование и использование космического пространства	2976	3334	2853	3591	3220	4889	5919	5936	4163	4979	5937
Военная реформа	0	0			2972	3882	10083	8765	7945	8805	3584
Прочие расходы	-9532	-6343	4088	5757	-2748	4307	-1692	7464	-3869	5042	-2137
Дорожное хозяйство	0	0					33227	23611	43049	24345	39146
Целевые бюджетные фонды	44038	56209	50404	81264	9746	10190	8468	9187	7654	7808	6956
<b>ВСЕГО РАСХОДОВ</b>	<b>575047</b>	<b>666930</b>	<b>711375</b>	<b>856226</b>	<b>837195</b>	<b>929934</b>	<b>1140805</b>	<b>1251956</b>	<b>1276377</b>	<b>1281425</b>	<b>1315577</b>

*Источник:* Минфин РФ, Госкомстат России, расчеты ИЭПП.

Расходы федерального бюджета на 2004 г. запланированы на уровне 17,38% ВВП при прогнозе ВВП, равном 15300 млрд рублей. При этом из них 438,2 млрд рублей (16,48% общей суммы расходов) составят средства, передаваемые Пенсионному фонду РФ на выплату базовых трудовых пенсий, 287,5 млрд рублей – процентные расходы и 1933,7 млрд рублей – непроцентные расходы (10,81 и 72,71% соответственно).

Процентные расходы бюджета 2004 г. сократились по сравнению с бюджетом текущего года почти на четвертую часть процентного пункта ВВП, более чем на 5% в сопоставимых ценах.

Произошли некоторые изменения в составе непроцентных расходов, в которые дополнительно включены расходы на содержание вневедомственной охраны МВД России и расходы, осуществлявшиеся ранее за счет предоставления услуг Государственной фельдъегерской службой России, соответственно на сумму 38,5 млрд рублей и 280 млн рублей. Однако при этом на аналогичные суммы увеличены неналоговые доходы проекта федерального бюджета на 2004 г.

В качестве приоритетных разделов финансирования расходов выделены судебная реформа, правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства, образование, здравоохранение и наука. По сравнению с утвержденным уровнем 2003 г. проектировки расходов по этим разделам функциональной структуры расходов федерального бюджета на 2004 г. обеспечены с ростом ассигнований: по разделу «Судебная власть» – в 1,31 раза (и в 1,19 раза в сопоставимых ценах), по разделу «Национальная оборона» – в 1,19 раза (в 1,08 раза в сопоставимых ценах), по разделу «Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства» – в 1,26 раза (в 1,15 раза), по разделу «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу» – в 1,15 раза (в 1,04 раза), по разделу «Образование» – в 1,21 раза (в 1,10 раза), по разделу «Здравоохранение и физическая культура» – в 1,20 раза (в 1,09 раза), по разделу «Культура, искусство и кинематография» – в 1,15 раза (в 1,04 раза).



Таблица 16

**Расходы федерального бюджета на 2003 и 2004 гг. в сопоставимой классификации (закон)**

	Закон о бюджете на 2003 г. в % ВВП в сопоставимой классификации	Закон о бюджете на 2004 г. в % ВВП	Закон о бюджете на 2004 г. по отношению к закону о бюджете на 2003 г. в сопос- тавимых ценах и класси- фикации, %
Государственное управление и местное самоуправление	0,51	0,50	105,21
Судебная власть	0,20	0,22	118,77
Международная деятельность	0,38	0,29	92,34
Национальная оборона	2,65	2,69	108,20
Правоохранительная деятель- ность и обеспечение безопасно- сти государства	1,87	2,03	115,34
Фундаментальные исследования и содействие научно- техническому прогрессу	0,31	0,30	104,46
Промышленность, энергетика и строительство	0,48	0,44	96,10
Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	0,08	0,08	104,24
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных си- туаций и стихийных бедствий	0,16	0,17	112,56
Образование	0,75	0,77	109,69
Культура, искусство и кинемато- графия	0,11	0,11	104,21
Здравоохранение и физическая культура	0,30	0,31	108,88
Финансовая помощь бюджетам других уровней	5,45	5,32	103,72
Мобилизационная подготовка экономики	0,00	0,01	200,00

Источник: Минфин РФ, Госкомстат России, расчеты ИЭПП.

Основными причинами увеличения расходов является обеспечение в полном объеме решений по увеличению с 1 октября 2003 г. в 1,33 раза должностных окладов работников бюджетной сферы, в 1,11 раза денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц, а также денежного содержания государственных служащих, в 1,4 раза – денежного содержания судей и прокуроров, в 2 раза – стипендий с начала учебного 2003/2004 года. Расходы на судебную систему в бюджете 2003 г. включают в себя дополнительное финансирование новых штатных единиц во всей структуре судебной системы. Объем расходов федерального бюджета, направляемый на обеспечение оплаты труда всех категорий бюджетников, возрастает до 435,5 млрд рублей в 2004 г. (по утвержденному бюджету 2003 г. – 362,3 млрд рублей). Это увеличивает долю расходов федерального бюджета, направляемую на оплату труда на 1,3 п.п.

Сокращение расходов федерального бюджета затронуло прежде всего раздел «Международная деятельность» (на 0,09 п.п. ВВП или на 18% в сопоставимых ценах). Кроме того, в бюджете 2004 г. предполагается уменьшение финансирования расходов на поддержку отраслей промышленности, энергетики и строительства на 0,04 п.п. ВВП, или почти на 2% в реальном выражении по сравнению с бюджетом на текущий год в сопоставимой классификации, а также ряд других статей, включая военную реформу (уменьшение на 0,06 п.п. ВВП, или на 55% в сопоставимых ценах), средства массовой информации (на 0,02 п.п. ВВП, или на 7%), утилизацию и ликвидацию вооружений (на 0,01 п.п. ВВП, или на 12%), дорожное хозяйство и социальную политику (на 0,09 п.п. ВВП каждый раздел, или на 9 и 3% соответственно в сопоставимых ценах). По сравнению с утвержденным бюджетом на 2003 г. в 2004 г. расходы на мобилизационную подготовку экономики выросли в два раза, а финансовая помощь бюджетам других уровней увеличилась на 0,27 п.п. ВВП, или более чем на 3% в реальном выражении.

#### *Сценарный макроэкономический прогноз на 2004 г.*

В данном разделе представлен прогноз на 2004 г. основных макроэкономических показателей: ВВП, налоговые поступления, доходы федерального бюджета, ИПЦ, экспорт, импорт, золотовалютные резервы, реальный обменный курс,. Этот прогноз выполнен с помощью системы структурных эконометрических уравнений. Для каждого из перечисленных показателей было специфицировано и оценено уравнение, которое включает в себя переменные и их лаги, имеющие значимое и соответствующее экономической логике влияние на объясняемую переменную. Также в уравнения добавлялись соответствующие фиктивные переменные, позволяющие учесть квартальную сезонность переменных и структурные сдвиги в их динамике, использовались и члены скользящего среднего, которые позволяют устранить автокоррелированность остатков.

В данном разделе также представлено сравнение полученных прогнозов с прогнозом Минэкономки РФ, а также с параметрами закона о федеральном бюджете на 2004 г. Для этого один из рассматриваемых нами сценариев составлен в соответствии с предпосылками бюджета на 2004 г. и аналогичен сценарию, заложенному в прогнозах Минэкономки РФ.

Расчет прогнозных значений макропоказателей осуществляется исходя из заданных сценариев динамики цены нефти марки Brent, инвестиций в основной капитал и денежного агрегата  $M_2$ . При построении прогнозов предполагается сохранение основных тенденций развития экономики на всем интервале прогнозирования.

#### Сценарий 1:

Средняя цена нефти марки Brent в 2004 г. находится в пределах 24–25 долл. за баррель, что приблизительно на 4 долл. меньше соответствующей среднегодовой цены в 2003 г. Средний рост денежного агрегата  $M_2$  в 2004 г. не превысит 20%. Годовые темпы роста инвестиций в основной капитал в 2004 г. составят около 8%.

#### Сценарий 2:

Средняя цена нефти марки Brent на всем интервале прогнозирования составляет 28 долл. за баррель, что приблизительно соответствует аналогичному показателю за



2003 г. Рост денежного агрегата  $M_2$  в 2004 г. 30%, годовые темпы роста инвестиций в основной капитал в 2004 г. – около 8%.

Таблица 17

**Сценарии цены на нефти марки Brent, денежного агрегата  $M_2$  и инвестиций в основной капитал**

	Сценарий 1			Сценарий 2		
	Цена нефти (долл./барр.)	$M_2$ (млрд руб.)	Темп прироста инвестиций (%)	Цена нефти (долл./барр.)	$M_2$ (млрд руб.)	Темп прироста инвестиций (%)
I квартал 2003	31,4	2208,5	10,1	31,4	2208,5	10,2
II квартал 2003	26,1	2604,5	13,1	26,1	2604,5	13,1
III квартал 2003	28,4	2732,1	12,1	28,4	2732,1	12,1
IV квартал 2003	29,4	3212,7	13,4	29,4	3212,7	13,4
I квартал 2004	26,0	3373,3	8,0	28,0	3453,7	8,0
II квартал 2004	25,0	3534,0	8,0	28,0	3694,6	8,0
III квартал 2004	24,0	3694,6	8,0	28,0	3935,6	8,0
IV квартал 2004	23,0	3855,2	8,0	28,0	4176,5	8,0

До IV квартала 2003 г. включительно – фактические данные, после – сценарии.

Один из сценариев развития экономики России в 2004 г., представленный Минэкономки РФ, предполагает сохранение существующих тенденций развития экономики и средних цен на нефть марки Urals 22–23 долл. за баррель. Исходя из этого, темпы роста инвестиций в основной капитал (согласно прогнозам Минэкономки) должны составить 8% в 2004 г. Учитывая, что планируемые ЦБ РФ темпы роста денежного агрегата  $M_2$ , в 2004 г. составляют 20%, рассматриваемый прогноз Минэкономки в целом соответствует сценарию 1, который представлен в данной работе.

Вместе с тем основные параметры закона о федеральном бюджете на 2004 г. формируются на основе показателей прогноза социально-экономического развития России на 2004 г. и среднесрочную перспективу. В свою очередь основные параметры доходов федерального бюджета рассчитаны, исходя из макроэкономического прогноза на 2004 г., которые базируются на оценках среднегодовой цены нефти марки Urals 22 долл. за баррель, а расходы федерального бюджета определены при прогнозируемой базовой цене на нефть. В качестве базовой цены на нефть принят средний показатель цены нефти марки Urals за последние десять лет, что составляет 20 долл. за баррель. Таким образом, предпосылки, на основании которых сформирован федеральный бюджет на 2004 г., также соответствуют сценарию 1.

Как видно из табл. 18, прогноз годовых темпов инфляции на 2004 г. (8,3%) находится в планируемых Минэкономки РФ пределах. Прогнозируемый прирост золотовалютных резервов в 2004 г. должен составить около 9 млрд долл., что также соответствует прогнозам Минэкономки (от 7 до 15 млрд долл.). При этом по сравнению с прогнозом Минэкономки РФ темпы роста ВВП в 2004 г. ниже на 1,2%. Объем экспорта и импорта, согласно полученным прогнозам составит в 2004 г. около 118 млрд долл. и 73,8 млрд долл., это соответственно на 7 и 4,6 млрд долл. ниже соответствующих



прогнозов Минэкономики РФ. Прогнозируемые по сценарию 1 темпы укрепления реального обменного курса в среднем ниже на 2%, при этом даже при более оптимистичном сценарии динамики цен на нефть (сценарий 2) темпы укрепления рубля оказываются в среднем на 1% ниже прогноза Минэкономики РФ. Как видно, прогноз основных показателей, полученный с помощью системы структурных эконометрических уравнений и согласующийся с представленным Минэкономики сценарием, в целом соответствует прогнозу Минэкономики РФ.

*Таблица 18*

**Сравнение полученных прогнозов с прогнозом Минэкономики РФ**

	Минэкономики РФ	ИЭПП	
		Сценарий 1	Сценарий 2
	Прогноз на 2004	Прогноз на 2004	Прогноз на 2004
ИПЦ (годовые темпы роста в %)	8–10	8,3	10,5
ВВП (годовые темпы роста в %)	5,2	4,0	5,1
Экспорт (всего в млрд долл., США)	125	118,1	128,5
Импорт (всего в млрд долл., США)	78,4	73,8	75,7
Внешние резервы (прирост в млрд долл., США)	7–15,	9,1	17,1
Реальный обменный курс (годовые темпы роста в %)	4–5,	2,5	3,6

При расчете прогнозных значений доходной части федерального бюджета учитываются, в том числе и сокращение доходов в результате произошедших изменений налогового и бюджетного законодательства в 2004 г. по сравнению с 2003 г. В частности снижение с 2004 г. ставки НДС на 2 п.п., увеличение специфической ставки НДС при добычи нефти с 340 до 347 руб. за тонну, а также передача 1% налога на прибыль и части акциза на алкогольную продукцию из федерального бюджета в бюджеты субъектов Федерации в целях компенсации потерь местных бюджетов от отмены налога с продаж. При установлении средних цен на нефть марки Brent в 2004 г. на уровне 24 долл. за баррель (или же цен на нефть марки Urals на уровне 22–23 долл. за баррель, что соответствует предпосылкам формирования доходной части федерального бюджета на 2004 г.) потери федерального бюджета в 2004 г. в результате изменений налогового и бюджетного законодательства определяются на уровне 125 млрд руб.<sup>29</sup> В результате чего прогнозируемый доход федерального бюджета в 2004 г. составляет около 2725 млрд руб. (18,3% ВВП). Учитывая утвержденные в законе о федеральном бюджете на 2004 г. расходы в размере 2659,4 млрд руб., профицит федерального бюджета в 2004 г. по нашим прогнозам должен составить около 66 млрд руб. Вместе с тем в федеральном законе о федеральном бюджете на 2004 г. профицит составляет около 83 млрд руб. Согласно более оптимистичному сценарию, при котором средний уровень цен на нефть марки Urals в 2004 г. составит около 26 долл. за баррель, доходы федерального бюджета

<sup>29</sup> Представленная величина потерь бюджета в результате изменения налогового и бюджетного законодательства соответствует аналогичной оценке Правительства РФ, представленной в пояснительной записке к проекту федерального бюджета на 2004 г.



та прогнозируются на уровне 2810 млрд руб. (18,9% ВВП), соответственно профицит на уровне в 150 млрд руб.

Таким образом, основываясь на тех же предпосылках формирования доходной части бюджета, прогнозируемый нами профицит федерального бюджета на 17 млрд руб. меньше профицита, установленного в федеральном законе о федеральном бюджете на 2004 г.

## Приложение 2. Данные об исполнении бюджетов в 1996–2003 гг.

Таблица 19

### Бюджет расширенного правительства (в % ВВП)<sup>30</sup>

1996				
	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Внебюджетные фонды	Бюджет расширенного правительства
Всего доходов, в том числе:	13,9	16,1	11,5	38,7
<i>Налоговые поступления</i>	12,0	12,9	9,2	34,2
Всего расходов, в том числе:	22,0	17,1	11,1	47,1
<i>Здравоохранение и физическая культура</i>	0,2	2,6	1,1	3,9
<i>Социальная политика</i>	0,7	1,3	7,6	9,6
<i>Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика</i>	0,0	0,8**	1,0	1,8
Дефицит / Профицит	-8,1	-1,0	0,4	-8,5
1997				
	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Внебюджетные фонды	Бюджет расширенного правительства
Всего доходов, в том числе:	13,8	17,7	12,1	40,5
<i>Налоговые поступления</i>	12,0	14,3	9,9	36,3
Всего расходов, в том числе:	20,5	19,1	12,0	47,9
<i>Здравоохранение и физическая культура</i>	0,4	2,8	1,4	4,6
<i>Социальная политика</i>	1,0	1,4	8,5	9,9
<i>Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика</i>	0,2	0,8**	1,4	3,5
Дефицит / Профицит	-6,7	-1,4	0,2	-7,4

<sup>30</sup> Таблица 19 содержит результаты попытки реконструировать бюджет расширенного правительства. В процессе формирования сводных данных такого рода неизбежно возникает проблема консолидации, заключающаяся в том, что необходимо избежать двойного счета. Вследствие неоднозначности трактовки некоторых данных об исполнении внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации (например, отсутствие определенности по вопросу включения в сводную статистику по территориальным дорожным и экологическим фондам информации о тех фондах, которые консолидированы в бюджеты субъектов РФ), а также отсутствия окончательных данных об исполнении бюджетов внебюджетных фондов, могут возникать определенные искажения доходной и расходной частей бюджета расширенного правительства. Однако эти искажения не могут коренным образом изменить складывающуюся картину. При этом в данной таблице представлены лишь те статьи расходов, которые финансируются из бюджетов всех уровней бюджетной системы, включая государственные внебюджетные фонды. Более подробные данные о динамике других статей расходов представлены в других таблицах данного Приложения.



Продолжение таблицы 19

1998				
	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Внебюджетные фонды	Бюджет расширенного правительства
Всего доходов, в том числе:	11,5	15,1	11,4	35,5
<i>Налоговые поступления</i>	9,9	12,4	9,7	31,9
Всего расходов, в том числе:	14,8	15,5	11,1	38,9
<i>Здравоохранение и физическая культура</i>	0,2	2,2	1,1	3,5
<i>Социальная политика</i>	1,4	1,1	7,4	9,9
<i>Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика</i>	0,7	1,0**	1,9	3,6
Дефицит / Профицит	-3,4	-0,4	0,3	-3,4
1999				
	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Внебюджетные фонды	Бюджет расширенного правительства
Всего доходов, в том числе:	12,9	13,4	9,5	33,8
<i>Налоговые поступления</i>	11,7	11,1	8,6	31,4
Всего расходов, в том числе:	13,8	13,5	9,8	35,4
<i>Здравоохранение и физическая культура</i>	0,2	1,9	0,9	2,8
<i>Социальная политика</i>	1,0	0,9	6,3	7,8
<i>Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика</i>	0,7	1,0**	1,8	3,5
Дефицит / Профицит	-0,9	-0,1	-0,3	-1,6
2000				
	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Внебюджетные фонды	Бюджет расширенного правительства
Всего доходов, в том числе:	15,5	14,1	10,7	38,3
<i>Налоговые поступления</i>	14,3	11,8	9,5	35,5
Всего расходов, в том числе:	14,1	13,7	9,1	34,8
<i>Здравоохранение и физическая культура</i>	0,2	1,8	0,9	2,7
<i>Социальная политика</i>	0,9	0,8	5,6	6,9
<i>Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика</i>	0,8	1,6**	2,2	3,3
Дефицит / Профицит	1,4	0,5	1,6	3,5

**РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2003 году**  
тенденции и перспективы

*Продолжение таблицы 19*

2001				
	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Внебюджетные фонды	Бюджет расширенного правительства
Всего доходов, в том числе:	17,6	14,3	9,2	38,0
<i>Налоговые поступления</i>	16,2	10,9	8,2	35,3
Всего расходов, в том числе:	14,7	14,3	9,1	34,8
<i>Здравоохранение и физическая культура</i>	0,3	1,8	0,9	2,8
<i>Социальная политика</i>	1,2	1,2	6,4	8,4
<i>Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика</i>	0,7	1,7**	1,2	2,2
Дефицит / Профицит	2,9	0,0	0,1	3,2
2002				
	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Внебюджетные фонды	Бюджет расширенного правительства
Всего доходов, в том числе:	20,3/17,2*	15,0	9,8/6,7****	38,3
<i>Налоговые поступления</i>	18,7/15,6*	11,5	8,6/5,5****	35,8
Всего расходов, в том числе:	18,8/15,7***	15,4	10,7	39,7
<i>Здравоохранение и физическая культура</i>	0,3	2,1	1,2	3,2
<i>Социальная политика</i>	4,5/1,3***	1,3	7,2	9,5
<i>Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика</i>	0,6	1,9**	0,9	2,1
Дефицит / Профицит	1,5	-0,4	-0,9	-1,4
2003				
	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Внебюджетные фонды	Бюджет расширенного правительства†
Всего доходов, в том числе:	19,4/16,7*	14,5	9,4/6,8****	37,3
<i>Налоговые поступления</i>	18,0/15,3*	10,0	8,3/5,7****	33,7
Всего расходов, в том числе:	17,7	14,9	9,3	36,3
<i>Здравоохранение и физическая культура</i>	0,3	1,9	1,1	3,2
<i>Социальная политика</i>	1,0	1,4	6,5	8,4
<i>Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика</i>	0,0	1,5**	0,9	1,7
Дефицит / Профицит	1,7	-0,4	0,1	1,0

† Оценка.

\* Включая ЕСН/без учета ЕСН.

\*\* Включая расходы территориальных дорожных фондов, консолидированных в бюджеты субъектов РФ.

\*\*\* Включая трансферты ПФ РФ на финансирование базовой части трудовой пенсии за счет поступлений ЕСН, централизуемых в федеральном бюджете/без учета трансфертов ПФ РФ на финансирование базовой части трудовой пенсии за счет поступлений ЕСН, централизуемых в федеральном бюджете.

\*\*\*\* Включая ЕСН, централизуемый в федеральном бюджете/ без учета ЕСН, централизованного в федеральном бюджете.

Источник: ГУФК Минфина РФ, Госкомстат России, расчеты ИЭПП.



Таблица 20

**Расходы консолидированного бюджета (в % ВВП)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Государственное управление и местное самоуправление	0,8	1,1	1,2	1,0	1,0	1,3	1,4	1,4
Национальная оборона	2,9	3,1	2,2	2,4	2,6	2,7	2,7	2,7
Международная деятельность	1,2	0,3	0,3	1,2	0,1	0,3	0,3	0,2
Судебная власть*	–	–	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	1,8	2,2	1,7	1,5	1,8	2,0	2,3	2,3
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Промышленность, энергетика и строительство***	1,8	1,8	0,8	0,7	0,8	1,8	2,4	2,5
Сельское хозяйство и рыболовство	1,1	1,2	0,7	0,8	0,8	0,8	0,6	0,5
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика**	0,8	0,9	1,7	1,7	2,4****	2,4	2,1	0,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	4,0	4,1	3,6	2,6	2,7	2,6	2,3	1,9
Образование	3,8	4,2	3,7	3,0	2,9	3,2	3,8	3,6
Культура, искусство и кинематография	0,4	0,5	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5
Средства массовой информации	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Здравоохранение и физическая культура	2,6	2,9	2,4	2,1	2,0	2,1	2,4	2,2
Социальная политика	1,7	2,1	2,5	1,9	1,7	2,4	5,8*****	2,4
Обслуживание государственного долга	2,0	1,6	4,1	3,4	3,8	2,7	2,2	1,8
Целевые бюджетные фонды	0,9	1,3	1,5	1,9	3,0	1,4	1,5	1,2
<b>ВСЕГО РАСХОДОВ</b>	<b>29,7</b>	<b>30,5</b>	<b>30,3</b>	<b>27,3</b>	<b>27,8</b>	<b>29,0</b>	<b>34,2</b>	<b>29,73</b>

\* До 1998 г. раздел «Судебная власть» входил в состав раздела «Правоохранительная деятельность».

\*\* Включая расходы территориальных дорожных фондов, консолидированных в бюджеты субъектов РФ.

\*\*\* Увеличение расходов по данному разделу начиная с 2001 г. произошло в результате роста ассигнований по подразделу «Строительство и архитектура» и связано с объединением в нем всех расходов территориальных бюджетов на капитальное строительство, что параллельно ведет к сокращению расходов по другим разделам. Другой причиной является реализация ряда инвестиционных проектов в некоторых регионах.

\*\*\*\* Дополнительное увеличение расходов связано с финансированием в 2002 г. из федерального бюджета расходов по подразделу «Строительство и архитектура» в связи с проведением операций по приобретению Правительством акций ВЭБ у ЦБ РФ.

\*\*\*\*\* Рост финансирования по данному разделу в этом и последующие годы связан с процессом включения территориальных дорожных фондов в состав бюджетов.

\*\*\*\*\* В 2002 г. в этом разделе отражались трансферты ПФ РФ на финансирование базовой части трудовой пенсии за счет поступлений ЕСН, централизуемых в федеральном бюджете.

Источник: Минфин РФ, расчеты ИЭПП.

*Таблица 21*

**Объем поступлений налогов в бюджетную систему РФ (млрд руб.)**

	Подоходный налог	Налог на прибыль	НДС	НДПИ
1996	57	97	144	
1997	75	102	171	
1998	71	96	157	
1999	117	220	287	58
2000	175	400	457	117
2001	256	514	641	142
2002	358	463	753	275
2003	455	527	876	332

*Таблица 22*

**Объем поступлений налогов в бюджетную систему РФ (в % ВВП)**

	Подоходный налог	Налог на прибыль	НДС	НДПИ
1996	2,8	4,8	7,2	
1997	3,2	4,4	7,3	
1998	2,7	3,7	6,0	
1999	2,4	4,6	5,9	1,2
2000	2,4	5,5	6,2	1,6
2001	2,8	5,7	7,1	1,6
2002	3,3	4,2	6,9	2,5
2003	3,4	4,0	6,6	2,5

*Таблица 23*

**Реальный объем поступлений налогов в бюджетную систему  
РФ (в % от уровня 1999 г.)**

	Подоходный налог	Налог на прибыль	НДС	НДПИ*
1996	135	123	140	
1997	162	117	150	
1998	83	60	75	
1999	100	100	100	100
2000	124	151	132	168
2001	153	164	157	171
2002	187	128	160	288
2003	212	130	166	310

По данным Главного управления Федерального казначейства Минфина РФ и МНС РФ.

\*До 2002 г. НДПИ рассчитывается как сумма поступлений акциза на нефть, платежей за пользование недрами и отчислений на ВМСБ.



### 2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы

Прошедший год был отмечен рядом событий, оказавших существенное влияние как на текущее состояние бюджетных отношений между органами государственной власти и управления различных уровней, так и на перспективы развития межбюджетных отношений и региональных финансов в среднесрочной перспективе.

Среди важнейших событий 2003 г. в области фискального федерализма необходимо отметить прежде всего принятие Государственной Думой и вступление в силу двух базовых законов, явившихся результатом работы Комиссии 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. Речь идет о новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также законе о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Новые принципы федеративных отношений, в том числе в фискальной сфере, в случае их реализации в предусмотренном объеме способны существенно изменить ситуацию в области межбюджетных отношений и субнациональных финансов в среднесрочной перспективе. Вместе с тем многое зависит от того, в каком виде будут реализованы подходы, заложенные в перечисленных законодательных актах, в ходе реформирования остального массива федерального законодательства в этой области, которое предполагается осуществить в 2004–2005 гг.

Помимо законодательного определения рамок федеративной реформы, явившегося, без сомнения, основным событием 2003 г. в области межбюджетных отношений и субнациональных финансов, существенное влияние на характеристики бюджетной системы на региональном и местном уровнях могут оказать меры, принятые в ходе продолжения налоговой реформы. Речь идет прежде всего об отмене налога с продаж и мерах по компенсации выпадающих доходов региональных бюджетов в результате этого решения, а также принятие новой главы Налогового кодекса, определяющей конструкцию налога на имущество организаций – одного из наиболее значимых региональных налогов. Оба этих законодательных решения вступили в силу 1 января 2004 г.

Однако перед подробным анализом данных событий и их возможных экономических эффектов проведем анализ основных показателей, характеризующих межбюджетные отношения и бюджетную ситуацию на субнациональном уровне в 2003 г.

#### 2.3.1. Основные тенденции развития отношений между бюджетами различного уровня в Российской Федерации в 2003 г.

В целях анализа основных тенденций 2003 г. в области отношений между бюджетами различных уровней рассмотрим структуру консолидированного бюджета Российской Федерации и ее изменение в течение последнего времени. В *табл. 24* представлены данные, характеризующие долю налоговых доходов, доходов и расходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации.



*Таблица 24*

**Доля некоторых показателей бюджетов субъектов Федерации  
в консолидированном бюджете Российской Федерации в 1992–2003 гг. (%)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Налоговые доходы	44,2	53,1	53,4	47,6	49,5	53,1	56,6	49,2	43,5	37,4	35,1	39,6
Доходы*	44,1	53,1	52,9	47,6	49,5	53,1	54,0	48,9	45,4	40,1	37,4	37,6
Расходы	34,0	40,3	37,7	43,4	45,4	48,1	54,1	51,9	54,4	54,2	49,3	50,0

\* Без учета финансовой помощи из федерального бюджета (за исключением сальдо непогашенных ссуд из федерального бюджета), а также доходов целевых бюджетных фондов.

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты ИЭПП.

Из данных, приведенных в *табл. 24*, видно, что тенденция к снижению доли налоговых доходов консолидированного бюджета, поступающих в бюджеты субъектов Федерации, наблюдавшаяся в 1999–2002 гг. (с учетом зачисления части доходов от единого социального налога в федеральный бюджет начиная с 2001 г.), была несколько скорректирована. Так, по итогам исполнения бюджетов Российской Федерации в 2003 г. в консолидированные бюджеты субъектов Федерации было зачислено свыше 39% налоговых доходов, поступивших в бюджетную систему, по сравнению с 35% годом ранее. Вместе с тем доля совокупных доходов бюджетов субъектов Федерации (без учета финансовой помощи из федерального бюджета) в показателе «Итого доходов» консолидированного бюджета России сохранилась на уровне, лишь незначительно превышающем уровень предыдущего года, составив более 37%. Аналогичным образом практически не изменилась доля расходов бюджетной системы, финансируемая из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – по итогам 2003 г. она составила около 50%.

В связи с этим интересно обратить внимание на тот факт, что по итогам 2003 г. произошло сокращение доходов консолидированного бюджета Российской Федерации на 1 п.п. к ВВП – до 31,1% ВВП с 32,1% ВВП в 2002 г. При этом налоговые доходы консолидированного российского бюджета (без учета внебюджетных фондов) сократились на 0,6 п.п. ВВП. При этом практически полностью это падение произошло за счет федерального бюджета, в то время как налоговые доходы консолидированных бюджетов Российской Федерации составили, как и в предыдущем году, около 10% ВВП. Именно это обстоятельство и обусловило рост доли налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации в налоговых доходах консолидированного бюджета России. Одновременно с незначительным сокращением налоговых доходов в 2003 г. наблюдалось некоторое падение совокупных доходов региональных бюджетов: собственных доходов (без учета федеральной финансовой помощи) – до 11,7% ВВП (с 12% ВВП в 2002 г.) и итоговых доходов (с учетом всех безвозмездных перечислений) – до 14,5% ВВП (с 14,9% ВВП в 2002 г.).

Рассматривая состояние налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов в 2003 г., необходимо отметить, что, как и ранее, более половины налоговых доходов обеспечивают поступления двух налогов – налога на доходы физических лиц (34% налоговых доходов региональных бюджетов) и налога на прибыль организаций (27%). Следует отметить, что поступления этих двух налогов по отношению к ВВП в 2003 г. не сократились – доходы от налога на прибыль сохранились на прежнем уровне



(около 2,7% ВВП), а поступления налога на доходы физических лиц даже несколько выросли (с 3,4% ВВП до 3,6% ВВП). Также наблюдался существенный рост поступлений акцизов (в 1,5 раза, до 0,7% ВВП) и падение доходов от платежей за пользование природными ресурсами и налогов на малый бизнес.

При анализе подобных показателей исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и их сопоставлении с результатами исполнения федерального бюджета необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что начиная с 2003 г. были приняты меры по увеличению степени централизации налоговых доходов в федеральном бюджете. Напомним, что в 2003 г. вступили в силу такие решения, как полная отмена налога на пользователей автомобильных дорог, а также переход к полному зачислению доходов от акцизов на табачные изделия в федеральный бюджет. Несмотря на то, что выпадающие доходы региональных и муниципальных бюджетов предполагалось компенсировать за счет таких мер в области межбюджетного перераспределения налоговых доходов, как децентрализация акцизов на горюче-смазочные материалы и земельного налога, еще в 2002 г. утверждалось, что дополнительных налоговых доходов от этих мер будет недостаточно для полной компенсации бюджетных потерь. Данные об исполнении бюджетов по состоянию на 1 января 2004 г. свидетельствуют в пользу того, что сколько-нибудь значительного сокращения региональных налоговых доходов в целом по стране не произошло, что было достигнуто за счет как прироста поступлений акцизов, так и налога на доходы физических лиц.

При этом анализ показателя налоговых доходов консолидированных бюджетов Российской Федерации в расчете на душу населения показывает, что в 2003 г. не произошло изменения межрегиональной неравномерности этого показателя – так, значение соответствующего индекса Джини за год практически не изменилось и составило 0,52 (0,53 в 2002 г.). Наибольшее снижение налоговых доходов в абсолютном выражении произошло у таких субъектов Федерации, как город Москва, Республика Татарстан, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Самарская область, Краснодарский край, Республика Коми. Одновременно максимальный прирост налоговых доходов в абсолютном выражении был достигнут в Московской области, Республике Башкортостан, Челябинской области, городе Санкт-Петербурге, Красноярском крае. Анализ изменения душевых налоговых доходов в относительном выражении показывает, что наибольший негативный эффект (падение более чем на 15% в реальном выражении) перераспределение налоговых доходов имело для таких субъектов Федерации, как Эвенкийский автономный округ, Республики Ингушетия, Северная Осетия-Алания, Татарстан, Карелия, Коми, Алтай и Кабардино-Балкария, Самарская и Магаданская области, Ямало-Ненецкий и Таймырский автономные округа. Вместе с тем максимальный положительный прирост налоговых доходов на душу населения был достигнут в таких регионах, как Агинский Бурятский, Ненецкий, Корякский и Чукотский автономные округа, республиках Башкортостан, Адыгея, Мордовия, Калмыкия и Марий-Эл, Омской, Саратовской, Вологодской, Кемеровской и Липецкой областях.

Другими словами, результаты анализа не дают оснований утверждать, что вступившие в силу в 2003 г. меры в области распределения налоговых доходов привели к ярко выраженному перераспределению ресурсов от одного типа регионов к другому. Среди проигравших от принятых мер находятся как регионы с высокой бюджетной обеспеченностью, так и высокодотационные регионы, и наоборот. Скорее всего, на величину налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов оказали влия-

ние иные факторы помимо налогового и бюджетного законодательства, поэтому проведенный нами анализ не дает представления о чистом эффекте принятых мер. Однако следует отметить, что новая система распределения поступлений акцизов на горюче-смазочные материалы привела к росту межрегиональной неравномерности размещения налоговой базы: в результате не до конца проработанной системы взимания налога с производителей, оптового и розничного звена поступления данного акциза, при росте их общего объема, в 2003 г. были сконцентрированы на территории нескольких регионов – 60% совокупных поступлений акцизов на автомобильный бензин, дизельное топливо и моторные масла в региональные бюджеты было сконцентрировано в бюджетах 10 субъектов Федерации (Ростовская, Оренбургская, Тюменская, Ярославская, Саратовская, Московская, Рязанская, Омская области, Республика Башкортостан и город Москва), имеющих на своей территории нефтеперерабатывающие заводы. Именно этот факт явился причиной введения нового порядка распределения акцизов на ГСМ между региональными бюджетами в 2004 г., о котором пойдет речь ниже.

В 2003 г., как и годом ранее, был зафиксирован совокупный дефицит консолидированных бюджетов субъектов Федерации в размере около 0,4%. Указанный дефицит был профинансирован за счет выпуска государственных и муниципальных ценных бумаг, привлечения кредитов от имени субъектов Федерации и муниципальных образований, а также приватизации государственного и муниципального имущества. Примечательно, что по итогам 2003 г. в целом по стране сложился отрицательный баланс такого источника финансирования бюджетного дефицита, как федеральные бюджетные ссуды (т.е. в 2003 г. в целом по стране субъекты Федерации погасили свои обязательства по ссудам в большем объеме, чем получили новые ссуды). Необходимо отметить, что за ряд последних лет это первый случай опережающего возврата бюджетных ссуд регионами.

Анализ количественных характеристик финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета (см. *табл. 25*) показывает, что объем перечисляемых субнациональным бюджетам федеральных финансовых ресурсов на безвозмездной основе несмотря на сокращение налоговых доходов федерального бюджета по-прежнему остается достаточно высоким и в 2003 г. был зафиксирован на уровне около 377 млрд руб., или 2,8% ВВП, что лишь немногим ниже 3% ВВП в предыдущем году.

Расходы федерального бюджета на предоставление финансовой помощи субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям в 2003 г. не претерпели существенных изменений по сравнению с рядом предшествующих лет. Несмотря на проведенные реформы, отличительными характеристиками данного вида федеральных бюджетных расходов по-прежнему являются значительные суммы средств, распределяемых в порядке межбюджетного регулирования без наличия каких-либо методологических и финансово-экономических обоснований. В общем объеме переданных ресурсов доля финансовой помощи, распределяемой на формализованной основе, составляет около 60%. Как и в предшествующие годы, на формализованной основе в 2003 г. осуществлялось формирование и распределение только ограниченного объема финансовой помощи (Федеральный фонд финансовой поддержки, Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов и Фонд реформирования региональных финансов). При этом даже в части указанных средств не была утверждена на уровне официального нормативно-правового акта практически ни одна процедура формирования и распреде-



ления; исключение составил только Фонд реформирования региональных финансов, методика формирования и распределения которого утверждена на уровне постановления Правительства Российской Федерации, что являлось условием Всемирного банка, за счет средств которого производится финансирование данного вида финансовой помощи.

Все прочие формы финансовой поддержки, а также выполняющие схожую функцию бюджетные ссуды на финансирование кассовых разрывов, были сформированы и распределены вне четких методологических процедур (за исключением небольшой части дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Федерации).

Характерной чертой 2003 г. стали поправки в федеральный закон о федеральном бюджете, утвержденные в июле и ноябре<sup>31</sup>, которые привели к весьма значительному перераспределению финансовых ресурсов в пользу отдельных территорий по сравнению с первоначально утвержденным бюджетным планом. После ноябрьских изменений закон о федеральном бюджете на 2003 г. предусматривал передачу в субъекты Федерации на безвозмездной основе на 80 млрд руб. (на 30%) больше, чем это предполагалось в соответствии с суммой, предусмотренной в варианте закона, принятом в конце 2002 г. Необходимо отметить, что в последние три года такие изменения стали достаточно привычными, что ставит под сомнение эффективность проведенной реформы распределения финансовой помощи регионам.

Проблема ежегодного пересмотра закона о бюджете и увеличение изначально предусмотренных сумм, направляемых в региональные бюджеты, заключается не только в том, что дополнительно выделяемые суммы не подлежат распределению в соответствии с формализованной процедурой, лежащей в основе подготовки закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Ежегодное увеличение размеров финансовой помощи по сравнению с первоначально заявленными суммами, а также отсутствие заранее известных правил распределения этих дополнительных средств приводит к существенному смягчению бюджетных ограничений субнациональных властей. Другими словами, в случае, если региональные власти заранее ожидают увеличения объемов финансовых ресурсов, направляемых в регионы, а также предполагают отсутствие формальных правил распределения этих ресурсов, то это оказывает негативное воздействие на эффективность их деятельности по предоставлению общественных благ на своей территории. В частности, если региональные власти считают, что при распределении дополнительной финансовой помощи федеральные власти будут ориентироваться на такие показатели нуждаемости, как задолженность по заработной плате, величина кредиторской задолженности в жилищно-коммунальном секторе, то это не способствует принятию мер в области повышения эффективности бюджетных расходов и проведению реформы общественного сектора.

В качестве примера существующего порядка и принципов распределения дополнительной финансовой помощи можно привести решение о выделении беспроцентных бюджетных ссуд бюджетам субъектов Российской Федерации в объеме до 5,5 млн руб. со сроком возврата в течение трех лет на осуществление комплекса мер по подготовке

---

<sup>31</sup> См. Федеральный закон от 7.07.2003 № 121-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ФЗ "О федеральном бюджете на 2003 год"» и Федеральный закон от 11.11. 2003 № 150-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ФЗ "О федеральном бюджете на 2003 год"».

объектов жилищно-коммунального хозяйства, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, к осенне-зимнему периоду 2003/04 г.<sup>32</sup>

После внесения данного изменения закон о федеральном бюджете вступил в прямое противоречие с Бюджетным кодексом Российской Федерации. А именно: утверждение срока возврата беспроцентной бюджетной ссуды в масштабе трех лет не соотносится с требованиями статьи 137 Бюджетного кодекса РФ о максимальном сроке возврата ссуд, равном шести месяцам. Важно также отметить, что предоставление беспроцентных ссуд является формой прямой финансовой поддержки их получателей, по крайней мере в части суммы материальной выгоды, получаемой регионами вследствие освобождения от платы за пользования средствами.

Правила предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации беспроцентных бюджетных ссуд из федерального бюджета на осуществление комплекса мер по подготовке объектов жилищно-коммунального хозяйства, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, к осенне-зимнему периоду 2003/04 г., утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2003 г. № 430, не дают представления о причинах, оказывающих влияние на итоговую величину предоставляемой ссуды тому или иному субъекту Федерации. В результате очевидны диспропорции в итоговом распределении ссуд между субъектами Российской Федерации, из которых иные не получили ссуд вовсе, другие (Республика Саха (Якутия), Архангельская, Владимирская, Воронежская, Камчатская, Мурманская, Псковская, Сахалинская, Ульяновская и Читинская области) стали обладателями ссуды в размере более чем 100 млн руб., в то время как в такие регионы, как Республика Адыгея, Коми-Пермяцкий, Чукотский и Эвенкийский автономные округа, были направлены значительно меньшие суммы.

Другим каналом предоставления регионам финансовой помощи вне четко определенных рамок стали дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации. Следует отметить, что в первоначальном варианте закона о федеральном бюджете на 2003 г. указанные дотации были утверждены в объеме 4 млрд руб. При этом методологическое обоснование распределения средств (приказ Минфина России от 7 мая 2003 г. № 128) действовало только в отношении 3,5 млрд руб. Оставшиеся средства, в том числе добавленные в данную статью в результате изменений закона о федеральном бюджете осенью 2003 г. (более 2 млрд руб.), не имели формализованной основы распределения.

Приведенные соображения свидетельствуют, что последние годы характеризуются явным замедлением начатого в 1997–1998 гг. процесса реформирования межбюджетных отношений, а в некоторых случаях (например, с точки зрения соотношения федеральных ресурсов, распределяемых между регионами на формализованной и дискреционной принципах) в 2002–2003 гг. наблюдался явный регресс. Такое положение может объясняться несколькими причинами.

Во-первых, в настоящее время сохраняется объективная перегруженность бюджетной сферы федеральными расходными обязательствами, не обеспеченными соответствующим финансированием. В условиях несоответствия общего объема расходных

---

<sup>32</sup> См. пункт 4 статьи 1 Федерального закона от 7.07. 2003 № 121-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ФЗ "О федеральном бюджете на 2003 год"».



обязательств финансовым ресурсам, имеющимся в распоряжении властей, для органов власти естественно стремление к тому, чтобы иметь в своем распоряжении свободные ресурсы, которые могут быть оперативно направлены в тот или иной регион в зависимости от возникающих потребностей.

Во-вторых, полномочия по распределению финансовой помощи между региональными бюджетами вне прозрачных нормативно закрепленных процедур являются важнейшим рычагом воздействия на решения и политику субнациональных властей. В условиях высокой межрегиональной неравномерности бюджетной обеспеченности, характерной для России, необходима достаточно высокая степень централизации налоговых доходов в федеральном бюджете и соответственно большой объем перераспределяемых между регионами бюджетных ресурсов. Таким образом, с помощью финансовых механизмов степень влияния на региональные власти, формально обладающие определенной степенью независимости в принятии решений в рамках собственной компетенции, может быть значительной. Эта ситуация, по нашему мнению, является одной из основных причин, по которой использующиеся в течение нескольких лет методики распределения основных видов финансовой помощи не были закреплены в бюджетном законодательстве.

В-третьих, необходимо отметить, что в последние два года активно велись дискуссии по поводу федеративной реформы, важнейшей составной частью которой будет реформа принципов бюджетных отношений в Федерации, включая принципы распределения финансовой помощи. Можно утверждать, что к настоящему времени достигнут определенный консенсус в отношении основных принципов такой реформы и сроков ее проведения. В этих условиях одновременная реализация другой реформы в той же области могла быть контрпродуктивной.

В любом случае реформа принципов распределения федеральной финансовой помощи, как показывает практика последних лет, остается на повестке дня, так как существующая система является недостаточно прозрачной, что не позволяет сделать выводы о ее эффективности, а также дает основания предполагать возможность создания с ее помощью негативных стимулов для бюджетной политики региональных и местных властей.

*Таблица 25*

**Финансовая помощь из федерального бюджета консолидированным бюджетам субъектов Федерации в 1992–2004 гг. (% ВВП)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Дотации и субвенции	0,00	0,02	0,09	0,06	0,09	0,13	0,10	0,06	0,15	0,54	0,28	0,29	0,28
<i>в том числе:</i>													
Дотации и субвенции ЗАТО и г. Байконур									0,11	0,12	0,11	0,11	0,09
Дотации и субвенции ЗАТО											0,11	0,06	0,06

*Продолжение таблицы 25*

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Дотации г. Байконуру											0,00	0,00	0,00

**РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2003 году**  
тенденции и перспективы

Субвенции ЗАТО на капитальные вложения												0,03	0,03	
Субвенции ЗАТО на отселение												0,01	0,01	
Субвенции ЗАТО на финансирование программ развития ЗАТО												0,01	0,00	
Прочие дотации и субвенции									0,04	0,42	0,17	0,18	0,18	
Дотация г. Сочи											0,01	0,01	0,01	
Дотации на возмещение убытков от содержания объектов ЖКХ, переданных в ведение органов местного самоуправления											0,08	0,08	0,03	
Прочие дотации бюджетам субъектов Федерации (поддержание сбалансированности бюджетов и возмещение потерь)											0,07	0,09	0,13	
Прочие субсидии и субвенции бюджетам субъектов Федерации и муниципальных образований											0,01	0,01	0,01	
<b>Субвенции</b>	<b>0,79</b>	<b>0,69</b>	<b>0,42</b>	<b>0,12</b>	<b>0,12</b>	<b>0,09</b>	<b>0,02</b>	<b>0,20</b>						
<b>Трансферты из ФФПР</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,36</b>	<b>1,17</b>	<b>1,04</b>	<b>1,22</b>	<b>1,12</b>	<b>0,99</b>	<b>0,96</b>	<b>1,14</b>	<b>1,36</b>	<b>1,30</b>	<b>1,15</b>	
<i>в том числе:</i>	0,00							0,00						
Трансферты	0,00	0,00	0,36	0,86	0,68	0,86	1,00	0,99	0,96	1,14	1,36	1,30	1,15	
в том числе государственная поддержка «северного завоза»									0,06	0,08	0,08	0,07	0,05	
Трансферты за счет НДС	0,00	0,00	0,00	0,31	0,36	0,36	0,12							
<b>Субсидии и субвенции из Фонда компенсаций</b>											<b>0,37</b>	<b>0,38</b>	<b>0,36</b>	<b>0,33</b>
<i>в том числе:</i>														
субсидии на реализацию закона о социальной защите инвалидов										0,13	0,12	0,06	0,05	
субвенции на реализацию закона о государственных пособиях гражданам, имеющим детей										0,24	0,21	0,16	0,14	

*Продолжение таблицы 25*

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	----	----	----	----



субвенции на возмещение льгот по оплате услуг ЖКХ в соответствии с федеральным законодательством											0,02	0,10	0,10
Прочие субвенции и субсидии Фонда компенсаций											0,02	0,04	0,04
<b>Средства Фонда софинансирования социальных расходов</b>											<b>0,15</b>	<b>0,11</b>	<b>0,02</b>
<b>Средства Фонда регионального развития</b>									<b>0,03</b>	<b>0,05</b>	<b>0,10</b>	<b>0,10</b>	<b>0,16</b>
Государственная поддержка дорожного хозяйства								0,18	0,11	0,27	0,27	0,31	0,19
<b>Средства Фонда реформирования региональных финансов</b>										<b>0,00</b>	<b>0,01</b>	<b>0,01</b>	<b>0,01</b>
Средства, переданные по взаимным расчетам	0,61	1,95	2,54	0,42	0,81	0,43	0,36	0,14	0,28	0,05	0,20	0,14	
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	0,02	0,09	-0,01	
Недоперчислено отчислений от бюджетов субъектов РФ в целевые бюджетные фонды	0,00	0,00	0,00	0,02	0,05								
<b>Прочие виды финансовой помощи</b>									<b>0,00</b>	<b>0,13</b>	<b>0,18</b>	<b>0,23</b>	<b>0,11</b>
<i>в том числе:</i>													
Средства, передаваемые бюджетам других уровней для осуществления государственных программ									0,00	0,11	0,00		
Мероприятия в области регионального развития, федеральные целевые и прочие программы											0,18	0,23	
<b>Всего: средства, переданные бюджетам других уровней власти</b>	<b>1,49</b>	<b>2,70</b>	<b>3,4</b>	<b>1,8</b>	<b>2,3</b>	<b>2,5</b>	<b>1,60</b>	<b>1,36</b>	<b>1,54</b>	<b>2,56</b>	<b>3,03</b>	<b>2,84</b>	<b>2,23</b>

\*Запланировано Законом от 23.12. 2003 № 186-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год».

### 2.3.2. Перспективы развития межбюджетных отношений в 2004 г.

Продолжение налоговой реформы в 2003 г. имело прямое отношение к межбюджетным отношениям, региональным и муниципальным финансам. Среди важнейших решений, рассматривавшихся в парламенте в предвыборный год, следует отметить



вновь поднятый вопрос о целесообразности отмены налога с продаж, а также рассмотрение и принятие главы Налогового кодекса о налоге на имущество организаций.

Дискуссия о налоге с продаж в России имеет длительную историю. С момента своего введения в 1998 г. целесообразность взимания этого налога подвергалась сомнению. В 2001 г., после того как Конституционный Суд признал не соответствующими Конституции РФ некоторые положения закона «Об основах налоговой системы» в части, регулирующей налог с продаж, была одобрена глава Налогового кодекса, посвященная регулированию налога с продаж, закон о введении в действие которой содержал положение об отмене данного налога с 1 января 2004 г. При этом необходимо отметить, что вопрос об отмене налога с продаж обсуждался уже в 2001 г., однако опасения по поводу масштабного снижения доходов региональных и местных бюджетов вследствие налоговой реформы (в части отмены оборотных налогов, снижения ставки налога на прибыль организаций) не позволили принять решение об отмене данного налога.

Таким образом, дискуссия об отмене налога с продаж была реанимирована весной 2003 г., когда в рамках обсуждения пакета законодательных инициатив Правительства в области налоговой реформы на повестку дня был вновь поставлен вопрос о продлении срока действия налога с продаж в России.

Следует отметить, что с точки зрения экономической эффективности существует ряд аргументов как в пользу сохранения налога с продаж наряду с налогом на добавленную стоимость, так и против их одновременного взимания. С одной стороны, налог с розничных продаж, особенно в случае расширения полномочий региональных властей по его регулированию, приводил бы к росту налоговой автономии субнациональных властей и являлся бы источником собственных налоговых доходов региональных и местных бюджетов. С другой стороны, взимание налога с продаж позволяет осуществлять экспорт налогового бремени на жителей других регионов, а в отсутствие региональных налоговых органов дополнительные издержки, связанные с одновременным взиманием НДС и налога с продаж, ложатся на федеральные налоговые органы. Помимо этого, более половины доходов бюджетной системы России от налога с продаж было сосредоточено в бюджетах трех регионов – городов Москвы и Санкт-Петербурга, а также Московской области.

Определение того, насколько издержки от взимания налога с продаж в российских условиях превышают связанные с ним выгоды, во многом – задача политического выбора, однако, по нашему мнению, с учетом контекста российской налоговой реформы решение о сохранении налога с продаж являлось бы малоэффективным по следующей причине. Изменение ранее принятого решения об отмене налога с продаж могло послужить сигналом налогоплательщикам о том, что власти могут изменять ранее принятые решения, что, в свою очередь, могло бы негативно сказаться на ходе и результатах налоговой реформы в целом.

В итоге решение о сохранении налога с продаж не было принято, однако были удовлетворены требования региональных властей о компенсации выпадающих доходов региональных и местных бюджетов. В качестве такой компенсации было принято решение о передаче в бюджеты субъектов Федерации: поступлений налога на прибыль организаций в размере 1 п.п. налоговой ставки; всех доходов бюджета, поступающих в рамках специальных налоговых режимов для малого бизнеса (за исключением части, направляемой в государственные внебюджетные фонды); федеральной доли акциза на



алкогольную продукцию в части, взимаемой с акцизных складов (вместе с изменением порядка уплаты акцизов на алкогольную продукцию такое решение означает передачу существенной доли поступлений данного вида акцизов). Помимо этого, в рамках реформирования налогового законодательства и принятия новой главы Налогового кодекса в бюджеты субъектов Федерации с 2004 г. полностью зачисляются поступления налога на игорный бизнес.

Вторым важным решением для субнациональных бюджетов, принятым в 2003 г., являлось одобрение новой главы Налогового кодекса, посвященной регулированию налога на имущество организаций. Первоначально законопроект, внесенный Правительством, предполагал такие нововведения, как сужение налоговой базы за счет исключения из нее запасов и незавершенного строительства, существенное сокращение устанавливаемого федеральным законом перечня имущества, не подлежащего налогообложению (право по введению любого количества дополнительных льгот, как и в настоящее время, предлагается сохранить за органами власти субъектов Федерации), отказ от освобождения от налогообложения категорий налогоплательщиков и переход к предоставлению льгот категориям имущества, а также увеличение максимальной налоговой ставки с 2% до 2,6%.

В результате рассмотрения законопроект был одобрен практически в предложенном виде, однако размер максимальной налоговой ставки был снижен до 2,2%. Необходимо отметить, что, с одной стороны, ограничение максимального размера ставок по региональным налогам является нецелесообразным, так как ведет к ограничению налоговой автономии региональных властей в отношении одного из общепринятых источников налоговых доходов субнациональных бюджетов. Однако, с другой стороны, в российских условиях такое ограничение имеет свои причины.

Как уже говорилось выше, российское законодательство устанавливает большое количество бюджетных обязательств, не сопровождающихся финансированием, причем ответственность за исполнение этих обязательств в большинстве случаев возложена на региональные и местные власти. В этих условиях установление величины максимальной ставки регионального налога фактически означает создание стимулов для региональных властей к установлению налоговой ставки на максимальном уровне (в особенности, в дотационных регионах).

В 2003 г. было принято важное решение, имеющее отношение как к повышению общей эффективности налоговой системы, так и к состоянию региональных финансов. В 2002–2003 гг. сложилась ситуация, при которой в соответствии с положениями главы 25 Налогового кодекса региональные власти получили право варьировать ставку налога на прибыль организаций в части, зачисляемой в бюджет субъекта Федерации, лишь в пределах 4 п.п. Между тем закон о введении в действие данной главы Налогового кодекса устанавливал, что в случае наличия инвестиционного соглашения между налогоплательщиком и органами власти субъекта Федерации, заключенного до момента вступления в силу главы 25 Налогового кодекса, к налогоплательщику применяются все льготы, предусмотренные данным соглашением. В результате использование фирм, заключивших ранее такие соглашения с органами власти некоторых регионов, в целях минимизации налоговых платежей (с использованием трансфертного ценообразования) стало наиболее выгодным из имеющихся в наличии способов налогового планирования. В 2003 г. было принято решение о прекращении действия данной нормы с 2004 г.

Закон о федеральном бюджете на 2004 г. также содержит в себе некоторые новации налогового характера, имеющие отношение к межбюджетным отношениям и субнациональным финансам. Выше уже говорилось о том, что результаты использования нового механизма взимания акцизов на горюче-смазочные материалы с целью эффективного распределения соответствующих налоговых поступлений между федеральным и региональными бюджетами показали неэффективность этого механизма с перераспределительной точки зрения при эффективности с точки зрения совокупной величины налоговых поступлений.

В итоге было принято решение о том, что доля поступлений данного налога, которая направляется в бюджеты субъектов Российской Федерации, должна быть разделена на две части. Первая (50% от доходов консолидированного бюджета Российской Федерации от акцизов на ГСМ) путем централизации доходов в федеральном бюджете будет распределяться между региональными бюджетами пропорционально длине автомобильных дорог общего пользования и количеству зарегистрированных транспортных средств в субъекте Федерации. Вторая (10% от поступлений данных акцизов с территории субъекта Федерации) будет зачисляться в региональный бюджет в порядке, действовавшем в 2003 г. Таким образом, начиная с 2004 г. в России будет применяться принципиально новый механизм распределения налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами.

Перечисленные решения в области передачи налоговых доходов на региональный уровень позволили принять меры, направленные на централизацию поступлений налогов с неравномерно размещенной налоговой базы – так, с 2004 г. в федеральный бюджет будет направляться на 4,5 п.п. больше поступлений налога на добычу полезных ископаемых (в части добычи углеводородного сырья), а также полностью будут зачисляться доходы от данного налога, взимаемого при добыче природного газа.

В части финансовой помощи субнациональным бюджетам закон о федеральном бюджете на 2004 г. предусматривает, что региональным и муниципальным бюджетам в различных формах в 2004 г. будет передано более 340 млрд руб., или 2,2% ВВП. Эта цифра ниже показателей последних лет, однако стоит принимать во внимание тот факт, что, как правило, итоговый объем финансовой помощи по результатам финансового года бывает выше, чем предусматривает первая редакция закона о федеральном бюджете – так, если бы в 2003 г. в виде финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации была бы выделена сумма, первоначально предусмотренная законом о федеральном бюджете (без учета летних и осенних изменений 2003 г.), то ее совокупный объем составил бы менее 2% ВВП.

### *2.3.3. Начало реализации федеративной реформы*

Выше уже говорилось о том, что одним из важнейших событий 2003 г. стало начало практической реализации федеративной реформы – результата работы Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении полномочий и предметов ведения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, образованной Указом Президента № 741 от 21 июня 2001 г. В задачи Комиссии первоначально входила разработка предложений и представление их Президенту в таких областях, как повышение эффективности системы разграничения полномочий и предметов ведения между федеральными, региональными и мест-



ными властями, регулирование предусмотренного Конституцией РФ договорного разграничения полномочий между органами власти различного уровня, механизмы передачи полномочий нижестоящим уровням государственной власти и местного самоуправления, порядок разрешения разногласий между властями различного уровня в сфере разграничения полномочий и предметов ведения.

Также в задачи Комиссии входило оказание содействия в устранении возможных разногласий в процессе работы по приведению конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, договоров и соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Результатом работы Комиссии стала инвентаризация всего объема полномочий федеральных, региональных и местных органов власти, а также подготовка поправок в различные законодательные акты Российской Федерации, направленные на уточнение полномочий различных уровней власти и управления, порядка их разграничения, исполнения и финансирования. С точки зрения фискального федерализма важнейшими из подготовленных по результатам работы Комиссии законопроектов являются проект новой редакции Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и проект закона о внесении изменений и дополнений в Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Оба эти документа в конце 2002 – 2003 г. были внесены в Государственную Думу, одобрены и подписаны Президентом. При этом оба законодательных акта содержат положения, согласно которым все существенные нововведения, имеющие отношение к регулированию фискальных взаимоотношений между уровнями государственной власти и управления, вступают в силу только при условии введения в действие поправок в Налоговый и Бюджетный кодексы, обеспечивающих реализацию данных законов.

Одним из самых важных элементов новой конструкции российской бюджетной системы, которая последует за вступлением в силу новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», будет являться установление на всей территории Российской Федерации единообразной структуры органов местного самоуправления, включающей в себя муниципальные образования трех типов. Поясним, что к настоящему времени в России сформировалась смешанная система организации бюджетной системы на субрегиональном уровне, когда местные органы власти, обладающие бюджетными правами (т.е. располагающие собственным бюджетом и являющиеся полноправными субъектами межбюджетных отношений во взаимоотношениях с региональными властями), формируются на уровне городов регионального подчинения и районов либо на уровне поселений (одноуровневая система). В некоторых случаях субъекты Федерации формируют двухуровневую систему местных органов власти либо двухуровневую систему, при которой первым, более высоким уровнем управления является орган государственной власти, а вторым – орган местного самоуправления. Во всех перечисленных случаях все органы местного самоуправления одного или двух уровней могут быть лишены бюджетных прав, а соответствующие расходы на предоставление местных общественных благ – финансироваться

по смете, утверждаемой региональными властями<sup>33</sup>. Соответственно схемы построения межбюджетных отношений между региональными и местными властями сильно отличаются друг от друга в зависимости от конкретного субъекта Федерации.

Необходимо отметить, что предложения по унификации структуры бюджетной системы и принципов построения межбюджетных отношений на уровне субъектов Федерации уже содержатся в Программе развития бюджетного федерализма до 2005 г., однако данный документ содержит лишь предложения общего характера, касающиеся возможности создания законодательных условий на федеральном уровне для формирования различных типов организации бюджетной системы на субрегиональном уровне, в том числе – двухуровневой. По результатам работы Комиссии по подготовке предложений в области разграничения полномочий было принято решение предложить федеральному законодателю установить единую структуру органов местного самоуправления, состоящую из муниципальных образований трех типов – поселений, муниципальных районов и городских округов (последний тип муниципальных образований совмещает в себе полномочия поселений и муниципальных районов). При этом федеральное законодательство теперь определяет полномочия органов местного самоуправления всех типов муниципальных образований, а также регламентирует принципы и порядок осуществления бюджетных взаимоотношений всех типов муниципальных образований между собой, а также с региональными властями.

Возможно, такое решение, отраженное в новой редакции Закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», является достаточно радикальным изменением по сравнению с существующей ситуацией. Однако задача совершенствования структуры бюджетной системы решалась параллельно со множеством иных задач – в частности, уточнением перечня полномочий каждого уровня власти и управления, порядка разграничения и делегирования полномочий, повышением эффективности системы распределения финансовой помощи на субрегиональном уровне и т.п. Поэтому можно предположить, что предоставление, например, органам власти субъектов Федерации права выбора между установленными федеральным законодательством вариантами построения бюджетной системы на своей территории наряду с реализацией множества иных нововведений привело бы к излишнему усложнению налогово-бюджетных и прочих отношений между уровнями власти и управления в период реформы, а также означало бы невозможность установления единой схемы разграничения расходных полномочий и налоговых доходов именно в федеральном бюджетном законодательстве. Между тем, оставляя за рамками данного анализа соображения экономической эффективности новой схемы административно-территориального устройства на региональном уровне, необходимо напомнить, что именно задача разграничения полномочий была поставлена перед президентской Комиссией – автором данных законов.

Помимо установления новых принципов организации органов местного самоуправления и соответственно изменения структуры бюджетной системы на субрегио-

---

<sup>33</sup> Подробнее о сложившейся ситуации с организацией межбюджетных отношений на субрегиональном уровне см.: Курляндская Г. Бюджетный плюрализм российских органов власти / Совершенствование межбюджетных отношений в России. Сборник статей. Научные труды ИЭПП №24Р. М.: ИЭПП, 2000. С. 365–409.



нальном уровне федеративная реформа в своей фискальной части охватывает следующие области:

- определение и состав полномочий каждого уровня власти и управления;
- определение и состав налоговых полномочий и налоговых доходов органов власти и управления каждого уровня;
- порядок разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы;
- законодательное закрепление процедур предоставления межбюджетных трансфертов из федерального, регионального и местных бюджетов;
- порядок введения временной финансовой администрации в субъектах Федерации и муниципальных образованиях.

Осенью 2003 г., после окончательного принятия Государственной Думой базовых законов в области федеративной реформы, Правительством Российской Федерации были внесены в парламент законопроекты, предусматривающие изменение бюджетного и налогового законодательства, определенного базовыми законами. Помимо этого целью законопроектов является исправление существующих недостатков Бюджетного и Налогового кодексов, уточнение некоторых терминов бюджетного законодательства в области межбюджетных отношений, понятий налогового законодательства и т.д. Указанные законопроекты были одобрены Государственной Думой третьего созыва в первом чтении в ноябре 2003 г., рассмотрение во втором, ключевом, чтении запланировано на первую половину 2004 г. (как будет показано далее, законопроекты подразумевают принятие ряда непопулярных решений, поэтому, по всей видимости, их содержательное рассмотрение было решено отложить на период после парламентских и президентских выборов).

Рассмотрим подробнее содержание предложенных Правительством изменений в бюджетное и налоговое законодательство. Такой анализ представляется нам чрезвычайно важным по той причине, что данные документы (особенно в части, предполагающей внесение изменений в Бюджетный кодекс) являются по своей форме концептуальным программным документом Правительства в области реформирования межбюджетных отношений, имеющим, с нашей точки зрения, большее значение, чем две предшествующих программы реформ в этой области<sup>34</sup>, так как они (документы) существуют в виде законопроекта и рассматриваются Государственной Думой.

Законопроект о внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс в части межбюджетных отношений представляет собой достаточно объемный документ с большим объемом предлагаемых новаций в соответствующей сфере нормативно-правового регулирования. В частности, рассматриваемый законопроект предусматривает следующие существенные изменения в действующем законодательстве:

1. Уточнение определений основных терминов и понятий, используемых в действующем бюджетном законодательстве, и введение новых терминов. В число последних входят такие понятия, как расходные обязательства, бюджетные обязательства, межбюджетные трансферты.

2. Определение нового состава бюджетных полномочий всех органов государственной власти всех уровней и органов местного самоуправления различных типов.

---

<sup>34</sup> Имеются в виду Концепция совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1998–2001 гг. и Программа развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 г.

3. Уточнение структуры бюджетной системы Российской Федерации с учетом изменения структуры органов местного самоуправления – включение в качестве составных частей бюджетной системы России бюджетов муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений, внутригородских территорий. При этом, как и в действующей редакции Бюджетного кодекса, устанавливается принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований.

4. Введение новых принципов законодательного регулирования установления расходных обязательств бюджетов различных уровней. В соответствии с новой редакцией определения принципа самостоятельности бюджетов предлагается не допускать возможность установления расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств бюджетов двух и более уровней или без определения бюджета, за счет которого осуществляется исполнение расходного обязательства. Такая формулировка является более четкой и однозначной по сравнению с аналогичным положением действующей редакции БК.

5. Законодательное закрепление нормативов распределения доходов от федеральных, региональных и местных налогов между различными бюджетами бюджетной системы (в настоящее время подобные нормы частично содержатся в Бюджетном кодексе, законах о федеральном бюджете на очередной год, налоговом законодательстве). В соответствии с предложенными нормативами распределения налоговых доходов между бюджетами различных уровней предлагается отказаться от централизации доходов от региональных и местных налогов в вышестоящих бюджетах, а также от нормативной децентрализации доходов от региональных налогов в местные бюджеты. При этом предлагается перейти к новому порядку распределения налоговых доходов между бюджетом автономного округа, входящего в состав области (края), и бюджетом этой (этого) области (края) – в соответствии с законопроектом в отсутствие договора между соответствующими органами государственной власти автономного округа и области (края) доходы от федеральных налогов, подлежащие в соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса зачислению в бюджет субъекта Федерации, зачисляются в бюджет области (края).

6. Законодательное регулирование порядка установления органами государственной власти субъектов Федерации нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты. Предлагается устанавливать региональными законами единые для всех муниципальных образований долгосрочные нормативы, а также дополнительные краткосрочные (ежегодные) нормативы отчислений от региональных и федеральных налогов в местные бюджеты с установлением ограничений на возможности их дискреционного применения.

7. Введение принципиально нового порядка разграничения расходных обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, практически полностью исключая существование нефинансируемых федеральных и региональных расходных мандатов. Так, предлагаемые Правительством нормы устанавливают, что в случае принятия федеральными органами государственной власти расходных обязательств, не относящихся к полномочиям Российской Федерации (т.е. обязательств региональных и местных властей), такие обязательства подлежат финансированию за счет субвенций из федерального бюджета. При этом федеральные законодательные акты, устанавливающие такие обязательства, должны содержать порядок расчета таких субвенций и ежегодно вводиться в действие феде-



ральным законом на очередной финансовый год при условии утверждения данным законом соответствующих субвенций. Аналогичные нормы предлагается установить и применительно к расходным обязательствам, устанавливаемым вышестоящими властями для местных бюджетов.

8. Введение в бюджетный процесс нового документа – реестра расходных обязательств органов государственной власти и местного самоуправления, под которым понимается свод нормативно-правовых актов и заключенных договоров, предусматривающих возникновение расходных обязательств за счет средств соответствующих бюджетов.

9. Детальное законодательное регулирование порядка расчета и предоставления межбюджетных трансфертов нижестоящим бюджетам. В соответствующей главе новой редакции Бюджетного кодекса предлагается установить формы межбюджетных трансфертов, порядок распределения таких трансфертов из федерального бюджета, как дотации из фонда финансовой поддержки субъектов РФ, федерального фонда компенсаций. Предлагаемый к закреплению в Бюджетном кодексе порядок распределения указанных фондов в целом повторяет сложившуюся к настоящему времени практику расчета и распределения средств указанных фондов.

Вместе с тем предлагается установить в Бюджетном кодексе порядок распределения и предоставления средств финансовой помощи на региональном уровне. При этом предлагаемая Правительством система финансовой поддержки на уровне субъекта Федерации в целом повторяет контуры системы федеральной финансовой поддержки региональных бюджетов (с учетом более сложной структуры бюджетной системы на субрегиональном уровне) – предлагается установить такие формы межбюджетных трансфертов местным бюджетам, как:

- дотации из региональных фондов финансовой поддержки поселений;
- дотации из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов);
- дотации из районных фондов финансовой поддержки поселений;
- субвенции местным бюджетам из региональных фондов компенсаций;
- прочие средства финансовой поддержки.

10. Введение принципиально нового для российского бюджетного процесса вида межбюджетных трансфертов – так называемого отрицательного трансферта, т.е. субвенции из местного бюджета в бюджет субъекта Федерации (муниципального района), право на получение которого может возникнуть в случае значительного превышения бюджетной обеспеченности муниципального образования среднего уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований субъекта Федерации.

Помимо этого предлагается ввести такой вид межбюджетного трансферта, как субвенция из бюджетов поселений бюджету муниципального района на решение вопросов межмуниципального характера.

11. Введение нового инструмента бюджетного регулирования – осуществления бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при введении временной финансовой администрации.

В соответствии с предлагаемым к принятию законопроектом временная финансовая администрация (т.е. федеральный орган исполнительной власти или орган исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченный подготавливать и принимать меры по



восстановлению платежеспособности субъекта Федерации (муниципального образования), а также осуществлять и контролировать осуществление отдельных бюджетных полномочий органов исполнительной власти субъектов Федерации (местных властей) может вводиться на срок до одного года по решению Высшего Арбитражного суда (арбитражного суда субъекта Федерации) по ходатайству Правительства РФ (руководителя высшего органа исполнительной власти субъекта РФ). При этом временная финансовая администрация может быть введена, если просроченная задолженность бюджета субъекта Федерации (муниципального образования), возникшая в результате решений, действия или бездействия соответствующих властей, превышает 30% собственных доходов соответствующего бюджета.

В рассматриваемом законопроекте устанавливаются основания и порядок введения временной финансовой администрации, ее полномочия, порядок разработки и содержание плана восстановления платежеспособности субъекта Федерации (муниципального образования), порядок исполнения бюджета субъекта Федерации (местного бюджета) и осуществления контроля за его исполнением при введении временной финансовой администрации.

12. Введение требования об исполнении всех бюджетов бюджетной системы через органы Федерального казначейства.

Необходимость реформирования федерального бюджетного законодательства по большинству из перечисленных направлений не вызывает сомнений у представителей федеральных, региональных и местных властей, а также у представителей экспертного сообщества, поэтому целесообразность принятия законодательного акта, направленного на решение соответствующих проблем, является очевидной. Следует отметить, что рассматриваемый документ обладает целым рядом недостатков, которые не носят концептуального характера. Однако основные положения концепции законопроекта, по нашему мнению, будут способствовать существенному росту эффективности фискального федерализма в России, среди них выделим особо:

- регулирование порядка разграничения расходных обязательств и декларация о намерении отказа от использования нефинансируемых расходных мандатов в бюджетных взаимоотношениях;
- закрепление доходов бюджетов всех уровней на долгосрочной основе и введение федерального регулирования порядка распределения доходов от регулирующих налогов на уровне субъектов Федерации;
- законодательное регулирование порядка распределения межбюджетных трансфертов из федерального, регионального и местных бюджетов, основанного на едином подходе ко всем участникам данного процесса и объективных критериях, характеризующих потребность в финансовых ресурсах;
- все вышеперечисленные положения концепции законопроекта в случае их соответствующей реализации приведут к повышению самостоятельности субнациональных бюджетов, однако такой рост самостоятельности должен сопровождаться возможностью применения санкций к субъектам Федерации и муниципальным образованиям, допускающим рост бюджетной задолженности. С этой целью законопроект содержит регламентацию порядка введения и функционирования временной финансовой администрации в субъекте Российской Федерации (муниципальном образовании).



Вместе с тем, несмотря на то что законопроект содержит ряд концептуальных подходов, внедрение которых в бюджетное законодательство, по нашему мнению, будет иметь благоприятный эффект, по некоторым направлениям необходима доработка данного законопроекта. В частности, следует указать на следующие недостатки рассматриваемого документа:

1. Несмотря на содержащиеся в документе нормы, направленные против возможности применения нефинансируемых расходных мандатов к нижестоящим бюджетам, не в полной мере очевиден механизм практической реализации указанных норм. Так, действующее законодательство содержит большое количество норм, возлагающих нефинансируемые или частично финансируемые обязательства на региональные и местные бюджеты. В соответствии с положениями рассматриваемого законопроекта в случае, если закон о федеральном бюджете не содержит норм о предоставлении субвенций на цели финансирования таких обязательств, а сам закон, устанавливающий обязательства, не содержит критериев расчета таких субвенций, соответствующие нормы не подлежат применению в текущем периоде.

Следует отметить, что законопроект не содержит указаний ни на необходимость отмены действующих законов и принятия новых законодательных актов, отвечающих требованиям новой редакции Бюджетного кодекса, ни на порядок исполнения таких обязательств в момент введения закона. С одной стороны, такая ситуация будет способствовать тому, что большинство обязательств, о которых идет речь, прекратят свое действие с момента введения в действие данного законопроекта (в случае его принятия в рассматриваемой редакции). С другой стороны, это может спровоцировать как отказ от отмены нефинансируемых мандатов в процессе рассмотрения законопроекта в Государственной Думе, так и массовые судебные разбирательства по поводу отказа от финансирования установленных законом обязательств вследствие новых норм Бюджетного кодекса.

Таким образом, очевидна необходимость более тщательной проработки вопроса о способах перехода к новому порядку передачи расходных обязательств нижестоящим властям и финансирования таких обязательств.

2. Помимо реформирования порядка разграничения расходных обязательств между бюджетами бюджетной системы основные дискуссии могут развернуться вокруг значений нормативов распределения налоговых доходов между бюджетами. Необходимо отметить, что существующие оценки достаточности налоговых доходов региональных и муниципальных бюджетов, формируемых в соответствии с предлагаемыми нормативами, для финансирования собственных расходных обязательств сильно отличаются друг от друга. В соответствии с оценками, предоставленными Правительством РФ, в целом по стране будет обеспечена сбалансированность бюджетов, другие оценки показывают, что может возникнуть переобеспеченность одних бюджетов и недостаточная обеспеченность других бюджетов.

По нашему мнению, в условиях таких масштабных изменений, которые предполагает проводимая реформа, важную роль играют не конкретные значения нормативов распределения налоговых доходов, а принципы их установления. С учетом изменения не только состава расходных обязательств, но и принципов их распределения, а также принципов распределения налоговых доходов и межбюджетных трансфертов, любые оценки достаточности налоговых и неналоговых доходов на уровне отдельных субъек-

тов Федерации и муниципальных образований будут характеризоваться чрезвычайно высокой погрешностью.

Представляется, что предложенные Правительством нормативы распределения налоговых и неналоговых доходов заслуживают одобрения в первом чтении с учетом возможности их дальнейшей корректировки в связи как с уточнением расходных обязательств, так и определением направлений налоговой реформы.

3. Несмотря на то обстоятельство, что формально в законопроекте выполняются требования о законодательном регламентировании порядка распределения финансовой поддержки на федеральном и региональном уровнях, предложенный Правительством порядок распределения межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Федерации обладает рядом существенных недостатков.

При рассмотрении возможных направлений регулирования порядка предоставления межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям следует иметь в виду следующие обстоятельства. Во-первых, федеральное законодательство должно содержать положения, направленные на возможность использования единых формальных критериев распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности ко всем участникам межбюджетного выравнивания, а также применения единых объективных критериев и подходов к распределению иных видов финансовой помощи. Во-вторых, необходимо принимать во внимание самостоятельность субъектов Федерации в определении основных направлений бюджетной политики на региональном уровне.

Разумное сочетание двух перечисленных принципов, по нашему мнению, должно привести к тому, что в федеральном законодательстве должны содержаться требования к общим контурам конструкции системы межбюджетного выравнивания и системы предоставления межбюджетных трансфертов на субрегиональном уровне, включая требования о едином характере применяемых методик, объективном характере используемых для расчета объема межбюджетных трансфертов показателей, недопустимости симметричного изъятия доходов муниципалитетов в случае объективного роста их налоговых доходов и т.д. При этом существенная роль в вопросах правомерности применения тех или иных положений федерального законодательства должна принадлежать толкованию указанных норм органами судебной системы.

К сожалению, авторы законопроекта пошли по другому пути, предполагающему детальное регламентирование принципов межбюджетного регулирования на уровне субъекта Федерации. С одной стороны, с учетом современного состояния судебной системы, а также существующей ситуации, при которой в большинстве субъектов Федерации наблюдается дискриминация некоторых муниципальных образований при осуществлении межбюджетного выравнивания, он представляется оправданным. С другой стороны, такой подход существенно ограничивает возможности региональных и муниципальных властей по установлению в регионе эффективной системы межбюджетного регулирования с учетом региональных особенностей, сложившейся практики осуществления межбюджетных отношений и т.д. Более того, предлагаемая в законопроекте система расчета сумм межбюджетных трансфертов не во всех случаях позволяет объективно производить распределение финансовой поддержки, допуская в отдельных случаях возможность применения различных корректировок, дифференциаций коэффициентов и т.д.

Представляется, что указанная глава законопроекта, посвященная принципам распределения межбюджетных трансфертов (в особенности, из бюджетов субъектов Феде-



Федерации), нуждается в существенной доработке при сохранении общих принципов, заложенных авторами законопроекта.

4. Содержащаяся в законопроекте норма о возможности применения отрицательных трансфертов нуждается в тщательном анализе и существенной доработке.

С одной стороны, необходимость изъятия части бюджетных доходов муниципальных образований с высокой бюджетной обеспеченностью является обратной стороной решения о расширении доходной базы муниципальных образований – в условиях высокой степени межмуниципальной дифференциации налоговой базы и отсутствия эффективного налога на недвижимость повышение нормативов закрепления иных налоговых доходов (в частности, налогов на доход) за местными бюджетами приведет к получению сверхдоходов отдельными муниципальными образованиями при относительно низком приросте доходов других. В результате, в целях выравнивания бюджетной обеспеченности, возникает необходимость межмуниципального перераспределения бюджетных доходов не только с использованием межбюджетных трансфертов и дифференцированных нормативов отчислений от регулирующих налогов, но также и путем централизации (изъятия) части доходов высокообеспеченных муниципалитетов.

С другой стороны, в отличие от детально прописанного порядка распределения дотаций, субвенций и субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта Федерации рассматриваемый законопроект не содержит аналогичного по степени проработки порядка расчета и взимания отрицательных трансфертов. В частности, законопроект позволяет достаточно произвольно применять данный инструмент межбюджетного регулирования, не превышая установленные ограничения (применение отрицательных трансфертов к муниципальным образованиям, в которых расчетные налоговые доходы на душу населения в два и более раза превышали среднерегionalный уровень, расчет объема отрицательного трансферта пропорционально превышению расчетных налоговых доходов двукратного среднерегionalного уровня, невозможность превышения суммы отрицательного трансферта половины разницы между расчетными налоговыми доходами на душу населения и двукратным среднерегionalным уровнем расчетных налоговых доходов на душу населения).

В результате складывается ситуация, когда помимо не вполне эффективной системы регулирования межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Федерации местным бюджетам законопроект предусматривает еще один инструмент, позволяющий при желании изымать дополнительные доходы местных бюджетов. Очевидно, что в некоторых случаях такая ситуация создает стимулы для использования новой системы в целях доходной дискриминации отдельных муниципальных образований, что свидетельствует о необходимости существенной доработки законопроекта в данной части.

5. Предусмотренный проектом закона о внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс порядок введения и осуществления некоторых бюджетных полномочий временной финансовой администрацией, безусловно, в большей степени отвечает критериям эффективности, чем варианты, рассматривавшиеся в процессе разработки данного законопроекта. Тем не менее представляется, что в этой части законопроект также требует доработки, направленной на достижение следующих целей:

- повышение степени учета интересов кредиторов региональных и местных бюджетов как при формировании временной финансовой администрации, так и при разра-

ботке и осуществлении мероприятий, составляющих план восстановления платежеспособности субъекта Федерации (муниципального образования);

- повышение степени участия судебных органов в процессе введения и функционирования временной финансовой администрации.

В то же время представляется оправданной предложенная Правительством концепция формирования и функционирования временной финансовой администрации.

6. Не представляется необходимым предъявляемое законопроектом требование об обязательности исполнения всех бюджетов бюджетной системы через органы Федерального казначейства. С учетом общих соображений о бюджетной самостоятельности региональных и местных властей, а также сложившейся практики исполнения бюджетов различных уровней система исполнения бюджетов должна, по нашему мнению, носить более децентрализованный характер и основываться на следующих положениях:

- федеральное законодательство должно содержать набор требований (стандартов) исполнения бюджетов всех уровней, а также требования об исполнении федерального бюджета через органы Федерального казначейства;
- федеральное законодательство должно предусматривать право органов власти субъектов Федерации и муниципальных образований на создание собственных органов, исполняющих бюджет (казначейств); при этом возможно наделение федеральных властей (федерального Министерства финансов) полномочиями по осуществлению проверки выполнения стандартов исполнения бюджетов региональными и местными казначействами и их сертификации;
- федеральное законодательство должно предусматривать возможность исполнения региональных и местных бюджетов по договору на возмездной основе через органы Федерального казначейства (за исключением случаев, когда исполнение региональных и местных бюджетов через органы Федерального казначейства является обязательным).

В любом случае представляется необходимым отказаться от закрепленной в законопроекте нормы об обязательном исполнении всех бюджетов бюджетной системы через органы Федерального казначейства. Наличие в законопроекте такой нормы, по нашему мнению, является одним из наиболее серьезных недостатков рассматриваемого законопроекта.

7. В проекте федерального закона о внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ не рассматривается проблема бюджетного статуса закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО). Исходя из общей логики законопроекта, их бюджетный статус предполагается установить эквивалентным бюджетному статусу городских поселений или городских округов. Такое решение представляется нам одним из возможных решений, однако в случае его принятия необходим ряд изменений и дополнений в законодательство, направленных на изменение особого статуса закрытых административно-территориальных образований.

Вместе с тем такое изменение статуса ЗАТО может являться нецелесообразным с точки зрения министерств и ведомств, в ведении которых находятся те или иные ЗАТО.

В любом случае рассматриваемый законопроект должен детально регламентировать место и статус закрытых административно-территориальных образований в новых условиях функционирования российской бюджетной системы.

8. Несмотря на то обстоятельство, что рассматриваемый законопроект был разработан как законопроект, направленный в том числе на реализацию положений новой



редакции законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», некоторые положения законопроекта расходятся с положениями указанных законов. В ряде случаев (например, при регламентации системы межбюджетного выравнивания на уровне субъекта Федерации) наличие аналогичных положений в законах «Об общих принципах...» не представляется целесообразным.

Таким образом, принятие поправок в Бюджетный и Налоговый кодексы должно сопровождаться внесением изменений в законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Второй из законопроектов, направленных на налогово-бюджетное сопровождение федеративной реформы, – проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации"» – предполагает дополнение Налогового кодекса РФ положениями, необходимость реализации которых следует из положений Федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», разработанных с учетом рекомендаций Комиссии при Президенте РФ по подготовке предложений в области разграничения полномочий между органами государственной власти различного уровня и органами местного самоуправления.

Данный документ предполагает внесение следующих изменений в Налоговый кодекс РФ:

1. Уточнение определений федеральных, региональных и местных налогов. Разграничение полномочий между органами местного самоуправления поселений и городских округов (муниципальных районов) по установлению местных налогов.

2. Внесение изменений в перечень федеральных, региональных и местных налогов. Из всего набора налогов, составляющих налоговую систему России, к региональным налогам предлагается отнести налог на имущество организации и налог на игровой бизнес. К местным налогам предлагается отнести земельный налог, налог на имущество физических лиц, транспортный налог и торговый сбор. Полномочиями по установлению транспортного налога и торгового сбора предполагается наделить лишь органы местного самоуправления городских округов (муниципальных районов).

3. Уточнение положений Налогового кодекса, относящихся к регулированию специальных налоговых режимов, введение требования о зачислении всех налоговых платежей на счета органов Федерального казначейства с целью его последующего распределения между бюджетами бюджетной системы.

4. Прекращение действия закона «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и положений ряда иных нормативно-правовых актов.

В целом следует отметить, что рассматриваемый законопроект носит во многом технический характер, за исключением положений, регламентирующих состав федеральных, региональных и местных налогов. В этой части предлагается лишь одно существенное изменение – передача транспортного налога из состава региональных в со-

став местных налогов (устанавливаемых органами местного самоуправления городских округов и (или) муниципальных районов). Следует отметить, что с учетом отказа от нормативной децентрализации 50% доходов от налога на имущество организаций в местные бюджеты такое изменение статуса транспортного налога представляется целесообразным.

Существенным недостатком рассматриваемого законопроекта является отсутствие предпосылок к введению налога на недвижимость, являющегося в большинстве стран мира основным доходным источником субнациональных бюджетов. По нашему мнению, реформирование налогообложения имущества является одним из ключевых вопросов реформы фискального федерализма, так как предполагает создание устойчивой доходной базы для региональных и местных бюджетов. При этом предполагаемое начало практической реализации федеративной реформы, намеченное на 2006 г., является хорошим поводом для активизации усилий по переходу к эффективным принципам налогообложения недвижимости, использующимся в мировой практике.

По нашему мнению, система налогообложения недвижимости, в отличие от принципов, предусмотренных рассматриваемыми законопроектами, должна основываться на распределении налоговых полномочий и налоговых доходов от налогообложения недвижимости между всеми тремя уровнями субнациональной власти:

- на уровне поселений должен взиматься поселенческий налог на жилую и мелкую коммерческую недвижимость;
- на уровень субъектов Федерации необходимо передать поступления налога на производственную и коммерческую недвижимость;
- муниципальные районы (городские округа) должны располагать полномочиями по дополнению региональной ставки регионального налога на производственную недвижимость районной (городской) надбавкой и зачислять в бюджет поступления данного налога в части данной надбавки.

Указанные задачи, а также проблемы определения методологических основ налогообложения недвижимости, должны быть решены в ближайший год.

В целом следует отметить, что в случае своего вступления в силу рассмотренные законопроекты приведут к наиболее существенному изменению отношений между бюджетами различных органов власти с начала экономических реформ 1990-х гг. Однако в настоящее время невозможно дать однозначную оценку их последствий. С одной стороны, реализация предлагаемых нововведений позволит значительно повысить прозрачность системы межбюджетных отношений (в особенности, на субрегиональном уровне). Появляется перспектива решения некоторых из важнейших проблем российской системы бюджетного федерализма – необеспеченных расходных мандатов, структуры бюджетной системы на субрегиональном уровне, формализованности распределения финансовой помощи и распределения налоговых доходов. С другой стороны, введение в действие рассматриваемых норм не позволяет утверждать, что преследуемые цели совершенствования российской системы межбюджетных отношений будут достигнуты в полной мере.



## 2.4. Российские финансовые рынки

### 2.4.1. Рынок государственного долга

По итогам 2003 г. объем государственного внутреннего долга РФ в ценных бумагах вырос примерно на 1,4%, с 654,7 до 663,7 млрд руб. (в долях ВВП произошло снижение долга – с 6,0% до 5,0% ВВП). 97,8% государственного долга представлена в виде облигаций федерального займа.

Таблица 26

Структура государственного внутреннего долга РФ (млрд руб.)		
виды ценных бумаг	на 01.01.2003	на 01.01.04
ГКО	18,82	2,72
ОФЗ–ПК	24,1	24,1
ОФЗ–ПД	350,74	50,48
ОФЗ–ФК	207,07	199,31
ОФЗ–АД	42,29	375,42
ОГНЗ	11,5	11,5
ОРВВЗ 1992 г.	0,08	0,04
ОГСЗ	0,11	0,1
Всего	654,7	663,67

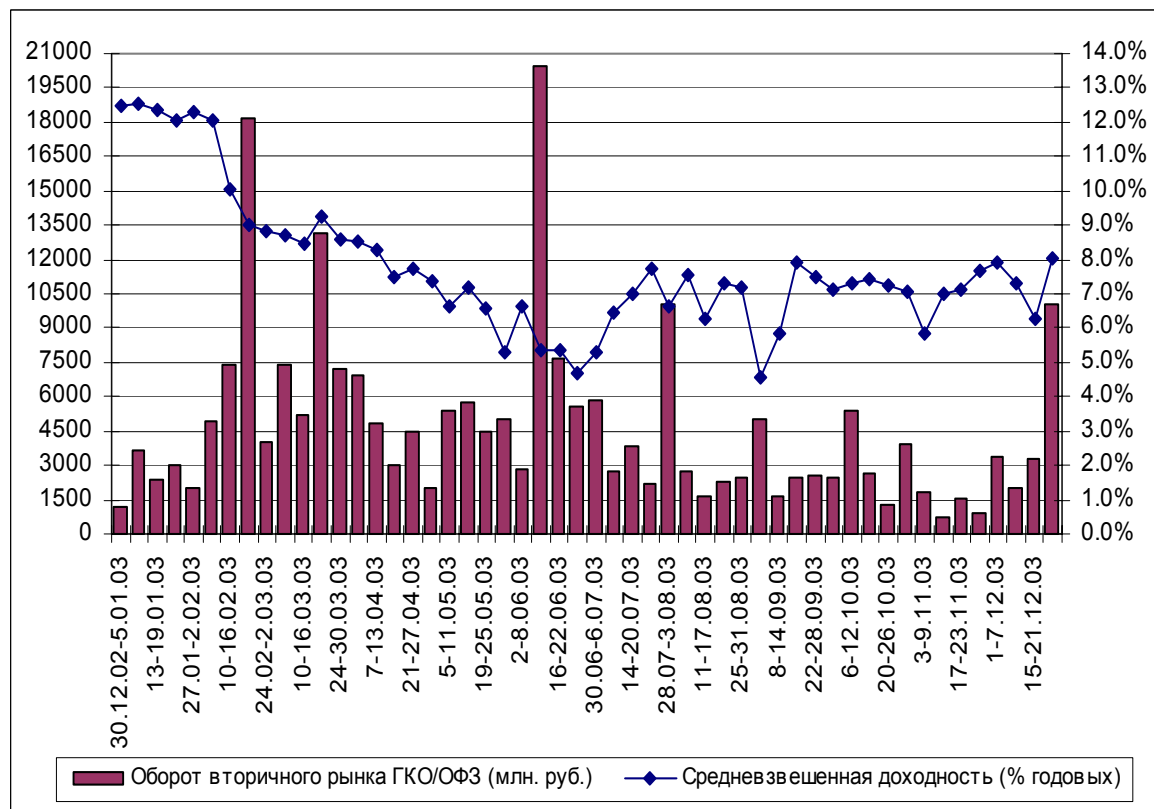
По данным на 1 октября 2003 г. объем государственного внешнего долга РФ сократился со 104,3 до 100,6 млрд долл. США (по данным ЦБ РФ). Таким образом, снижение абсолютной суммы внешней задолженности органов власти РФ составило 3,55%. В 2003 г. производились выплаты по погашению четвертого транша ОВВЗ (в мае), а также двух выпусков еврооблигаций – в апреле и июне. В то же время частный сектор (банки и компании) увеличил свою задолженность перед нерезидентами за этот же период с 47,8 до 63,7 млрд долл. США (+33,3%). Таким образом, суммарный внешний долг РФ по итогам 9 месяцев 2003 г. вырос со 152,1 до 165,4 млрд долл. США.

### Внутренний долг

Прошедший год вновь стал годом существенного снижения доходности на рынке рублевого государственного долга: за год доходность снизилась приблизительно на 5% с 12% до 7–8% годовых, в отдельные моменты достигая отметки 5%. Примечательно, что падение доходности происходило на фоне существенного роста активности инвесторов по сравнению с предыдущим годом. Так, суммарный оборот торгов рынка ГКО–ОФЗ в 2003 г. составил около 243,16 млрд руб., превысив приблизительно в 1,9 раза оборот торгов в 2002 г.



Динамика рынка ГКО–ОФЗ в 2003 г.



Источник: ИА «Финмаркет», расчеты ИЭПП.

Кроме того, более высокого уровня достигли и средненедельные показатели – 4,67 млрд руб. в 2003 г. по сравнению с 2,53 млрд руб. годом ранее. Максимальный недельный объем торгов в 2003 г. составил около 20,43 млрд руб. (7,1 млрд руб. в 2002 г.), минимальный – 754 млн руб. (193 млн руб. в 2002 г.). Таким образом, в прошедшем 2003 г. на рынке рублевых государственных облигаций наблюдалось заметное повышение торговой активности.

Для динамики доходности в 2003 г. можно выделить несколько этапов. Первый этап – период с января по июнь, когда доходность опустилась до минимального с начала года значения – 4,54% годовых (первая неделя сентября). При этом именно на протяжении данного периода времени объем торгов на рынке находился на относительно более высоком уровне по отношению ко второй половине года. Среди наиболее значимых факторов динамики следует отметить следующие. На протяжении первой половины года значительный объем рублевой ликвидности в банковском секторе стимулировал спрос на рынке. В феврале на заявление ЦБ РФ о необходимости выравнивания уровня доходности на рынке внешнего и внутреннего долга рынок также отреагировал повышением котировок. В апреле наблюдалось повышение активности ЦБ РФ, что также стимулировало рост цен облигаций. В целом динамика доходности ГКО–ОФЗ отражала благоприятное положение в российской экономике. Однако снижение доходности автоматически уменьшало привлекательность данного сегмента российского



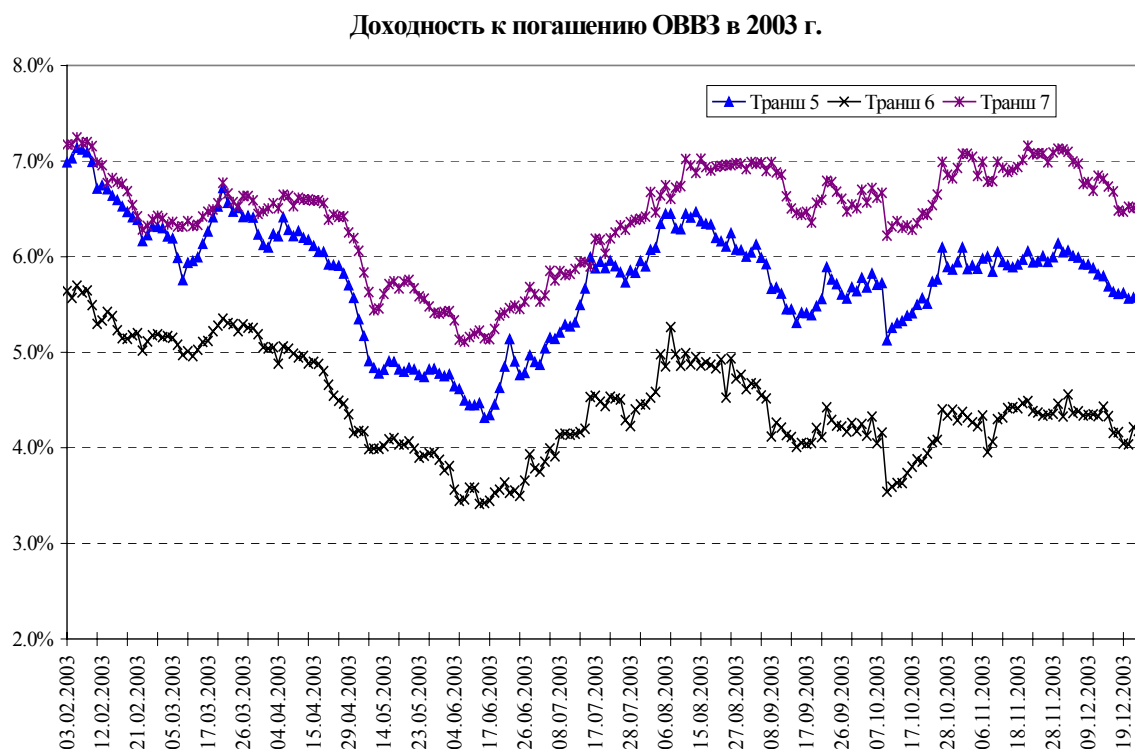
фондового рынка, что способствовало перетоку части средств инвесторов на рынок акций, характеризующийся высокими темпами роста котировок наиболее ликвидных бумаг. Кроме того, арест главы компании НК «ЮКОС» в июле оказал неблагоприятное влияние на настроения инвесторов, которые расценили это как рост политических рисков, что автоматически отразилось на динамике всех сегментов отечественного фондового рынка и, в частности, рынка ГКО–ОФЗ. Эти факторы способствовали стабилизации уровня доходности на рынке внутреннего государственного долга, которая вплоть до начала осени поднялась до уровня 7–8% годовых.

Дальнейшая динамика доходности в основном определялась уровнем ликвидности в банковском секторе и ситуацией на валютном рынке. Следует отдельно отметить, что в сентябре наблюдалось краткосрочное падение доходности, которая достигла исторических минимумов – по результатам торгов первой недели сентября средневзвешенная доходность ГКО–ОФЗ составила 4,54% годовых. Далее, в условиях относительной нестабильности курса доллара в стоимость рублевых инструментов закладывался курсовой риск, и котировки облигаций вновь несколько снизились. Октябрь, пожалуй, стал самым «горячим» месяцем для инвесторов на рынке рублевых облигаций: 8 октября на рынке сформировался мощный повышательный тренд, обусловленный неожиданным присвоением России инвестиционного рейтинга международным рейтинговым агентством Moody's, а через две недели на рынке возникло значительное понижающее давление на котировки под влиянием возросшей политической нестабильности в «деле ЮКОСа». Вместе с тем влияние рейтинга оказалось все же сильнее, и снижение котировок в конце месяца не позволило нивелировать его положительный эффект. В течение ноября активность на рынке существенно снизилась, что объяснялось неопределенностью, связанной с предстоящими парламентскими выборами – котировки государственных рублевых облигаций менялись в достаточно узких пределах. В декабре основное влияние на рынок оказывали экономические факторы (ликвидность в банковском секторе, укрепление рубля по отношению к доллару, стабильные макроэкономические показатели), а также устранение неопределенности, связанной с результатами парламентских выборов.

В течение 2003 г. Министерство финансов РФ провело 28 аукционов по размещению ГКО–ОФЗ. Объем заимствований составил 111,1 млрд руб. без учета операций на вторичном рынке. Особенностью политики Минфина России в рассматриваемом году стало уменьшение доли сделок по продаже ГКО–ОФЗ на вторичном рынке в общем объеме привлеченных средств.

## Внешний долг

В течение года на рынке российских еврооблигаций также наблюдалось заметное снижение доходности практически по всем торгуемым инструментам. В частности, на конец декабря доходность бумаг 5 транша ОВВЗ составила 5,62% годовых, 6 транша ОВВЗ – 4,18% годовых. В свою очередь доходность RUS–30 и RUS–28 за год снизилась приблизительно с 9% до 7,3% годовых, доходность к погашению по бумаге RUS–07 составила около 4,4% годовых, а RUS–18 торговались по ценам, соответствующим доходности 6,97% годовых.

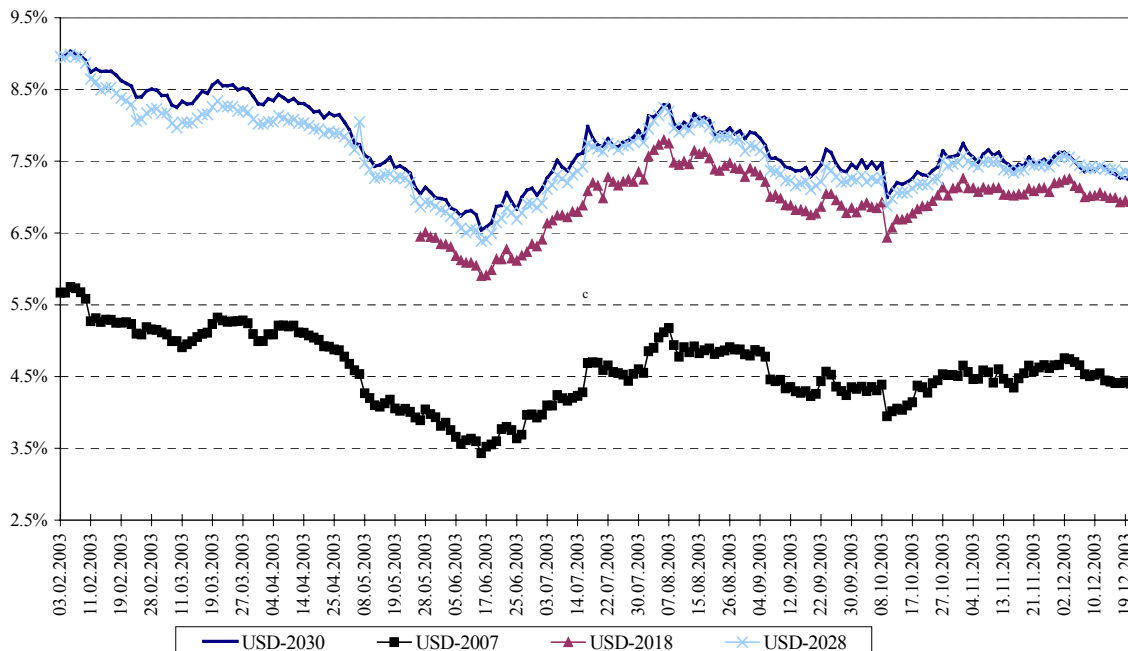


Источник: ИА «Финмаркет».

Наиболее значимыми положительными факторами динамики в текущем году стали направленность на поддержание курса политических и экономических преобразований правительства, шаги по решению важных проблем и, в частности, либерализации рынка товаров и услуг естественных монополий, стабильность макроэкономических показателей и положительные темпы экономического роста, а также присвоение России инвестиционного суверенного рейтинга. В числе наиболее существенных отрицательных факторов в первую очередь необходимо отметить конфликт властей с НК «ЮКОС», который напомнил иностранным инвесторам о существенных политических рисках инвестирования в российские активы.

В январе 2003 г. российский сегмент вновь подтвердил свою привлекательность, продемонстрировав устойчивый рост. Несмотря на то что положение в Ираке оказывало влияние на ситуацию на всех развивающихся рынках, реакция российского сегмента была минимальной. Вместе с тем общий фон в стране оставался без изменений: Россия сохраняла прежнюю направленность на реформирование экономики, реструктуризацию монополий и снижение зависимости от экспорта нефти.

В феврале рынок российских еврооблигаций в полной мере избавился от негативного влияния ситуации в Ираке за прошлый месяц. Нейтральность российского рынка по отношению к рискам, связанным с ситуацией вокруг Ирака положительно сказалась на настроении инвесторов, которые рассматривали российские евробонды в качестве наиболее безопасных инструментов для инвестирования, позволяющих хеджировать военные риски.

**Доходности к погашению российских евробондов со сроками погашения  
в 2030, 2028, 2018 и 2007 в 2003 гг.**


Источник: ИА «Финмаркет».

Положительным сигналом для инвесторов в феврале стала сделка между одной из крупнейших нефтяных компаний мира BP и российской ТНК, которая свидетельствовала о росте интереса западных компаний и инвесторов к российским активам. Рост начался с середины месяца и продолжился в начале марта. К примеру, котировки еврооблигаций RUS-30 7 марта установили очередной исторический максимум 87,75% от номинала при доходности 8,25% годовых. Стоит отметить, что динамика российского сегмента еврооблигаций в этот период времени в большей степени была подчинена влиянию внешних факторов, о чем свидетельствовал спрос на российские бумаги иностранных инвесторов даже на фоне замедления темпов экономического роста. Тем не менее с началом военных действий в Ираке и снижением мировых цен на нефть некоторые инвесторы предпочли зафиксировать прибыль, что привело к снижению цен российских бумаг.

Апрельский рост ликвидности отразился и на данном сегменте финансового рынка. В течение месяца были установлены новые исторические максимумы: например, котировки RUS-30 поднялись до уровня 90,2% от номинала, что соответствовало падению доходности за месяц с 8,3% до 7,94% годовых. Основным фактором, поддерживающим рынок, были средства от погашения нескольких выпусков евробондов, поэтому изменение котировок носило технический характер. Кроме того, высокий уровень золотовалютных резервов РФ и благоприятная конъюнктура на смежных сегментах рынка – в первую очередь Бразилии и Турции, также способствовало росту котировок бумаг в российском сегменте еврооблигаций.

Погашение четвертого транша ОВВЗ (3,41 млрд долл. США по номиналу) и ожидаемое погашение RUS-03 стали факторами роста котировок в мае. На фоне высоких

мировых цен на нефть наблюдался рост золотовалютных резервов ЦБ РФ, что оказывало существенную поддержку котировкам еврообондов. В июне наблюдался конец «ралли» российского сегмента рынка еврооблигаций, когда одним из основных факторов динамики стала корреляция еврооблигаций России с Treasuries – стратегия рынка формировалась исходя из ожиданий в отношении изменений ставок на американском рынке. Дальнейшее падение котировок было обусловлено несколькими факторами. Во-первых, на рынке наблюдалось снижение объемов инвестиций Пенсионного фонда РФ. Во-вторых, ситуация вокруг НК «ЮКОС» заставила инвесторов вспомнить о политических рисках вложений в российские долговые бумаги.

Для российских еврообондов август и сентябрь стали периодом восстановления после спада. Например, в конце сентября доходность к погашению RUS-30 составила 7,46% годовых, RUS-28 – 7,26%, RUS-18 – 6,85%.

В начале октября, как мы уже отмечали, произошло крайне важное событие для России: рейтинговое агентство Moody`s повысило суверенный рейтинг РФ на две ступени до уровня Вa3, который является начальным инвестиционным рейтингом. После повышения рейтинга до инвестиционного уровня российский рынок еврооблигаций стал открыт для целого ряда иностранных инвесторов, ранее не имевших возможности покупать российские активы из-за ограничений по кредитному риску. Тем не менее дальнейшее ухудшение перспектив благоприятного разрешения конфликта между Генеральной прокуратурой и НК «ЮКОС» нивелировало положительный эффект от повышения рейтинга и цены еврообондов опустились до уровней начала месяца.

Ближе к концу года на рынке не наблюдалось четко выраженной тенденции в движении котировок еврооблигаций. В середине ноября некоторую поддержку рынку оказало падение доходности по Treasuries на фоне заявления ФРС США о неизменности уровня базовой процентной ставки в ближайшем будущем. Тем не менее неопределенность, связанная с предстоящими парламентскими выборами, способствовала падению котировок. После завершения парламентских выборов данный фактор неопределенности был устранен, что оказало некоторую поддержку рынку, выраженную в росте котировок суверенных валютных облигаций.

#### 2.4.2. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований

##### Динамика развития рынка

По итогам 2003 г. консолидированный региональный бюджет был сведен с дефицитом, составившим 50,0 млрд руб., т.е. 2,6% его расходной части, или 0,38% ВВП. Бюджеты субъектов Федерации были сведены с дефицитом почти в 33,9 млрд руб. (2,3% от расходной части), бюджеты муниципальных образований – с дефицитом 27,4 млрд руб. (3,2% расходной части).

По сравнению с аналогичным периодом прошлого года отношение дефицита к расходам консолидированного бюджета незначительно сократилось (2,6% в 2003 г., 2,7% в 2002 г.). Заметно – с 3,0 до 2,3% сократилась доля дефицитного финансирования расходов бюджета субъектов Федерации, при этом дефицитность муниципальных бюджетов возросла с 2,8 до 3,2% (табл. 27).



Таблица 27

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

	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
2003 г.	2,6	2,3	3,2
2002 г.	2,7	3,0	2,8
Отношение показателя 2003 г. к показателю 2002 г.	96,0	77,7	112,8

Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

По состоянию на 1 января 2004 г. в 62 субъектах РФ консолидированный бюджет был исполнен с дефицитом, суммарный объем которого составил 61,7 млрд руб., или 3,34 от расходной части их бюджетов.

Медианный уровень бюджетного дефицита составил 2,38% к расходам консолидированного бюджета. Наибольшее отношение дефицита к бюджетным расходам наблюдалось в Эвенкийском АО – 37,3% расходов, Чеченской Республике – 11,1%, Новосибирской области – 8,9%, Республике Карелия – 8,1%, Тульской области – 7,4%.

Около 58% суммарного дефицита пришлось на 7 субъектов Федерации: Москву – 27,7%, или 17,08 млрд рублей, Московскую область – 9,7%, или 6,0 млрд руб., Новосибирскую обл. – 4,7%, или 2,89 млрд руб., Республику Саха (Якутия) – 4,6%, или 2,85 млрд руб., Красноярский край – 4,3%, или 2,67 млрд руб., Хабаровский край – 3,8%, или 2,32 млрд руб., Самарскую область – 3,0%, или 1,86 млрд руб.

С профицитом в 2003 г. был сведен консолидированный бюджет в 27 субъектах Федерации. Суммарный объем бюджетного профита в этих регионах составил 11,7 млрд руб., или 2,53% от величины доходной части их бюджетов. Медианное значение бюджетного профицита составило 1,54% доходной части бюджета.

Наибольшее отношение профицита к уровню доходов консолидированного бюджета было достигнуто в Челябинской обл. – 8,4%, Усть-Ордынском Бурятском АО – 4,7%, Республике Калмыкия – 4,0%, Агинском Бурятском АО – 4,0%.

Более 66% суммарного профицита обеспечили 4 субъекта Федерации: Челябинская область – 31,0%, или 3,64 млрд руб., Республика Башкортостан – 18,9%, или 2,22 млрд руб., Тюменская обл. – 9,7%, или 1,14 млрд руб., Пермская обл. – 6,9%, или 0,81 млрд руб. (см. далее *табл. 30*).

**Структура накопленного долга**

Величина накопленного долга консолидированного регионального бюджета увеличилась в 2003 г. на 48,7 млрд руб., или на 0,37% ВВП. Увеличение долга было обеспечено ростом внутренней задолженности (т.е. задолженности, номинированной в рублях). Внешняя задолженность региональных консолидированных бюджетов сократилась на 3,8 млрд руб., внутренняя – возросла на 52,5 млрд руб. (*табл. 28*).

*Таблица 28*

**Чистые заимствования региональных и местных бюджетов (в % к ВВП)**

Год	1995	1996	1997	Январь-август 1998	Январь-декабрь 1998	1999	2000	2001	2002	2003
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	0,37
Возвратные ссуды из бюджетов других уровней	0,07	0,23	0,66	0,05	-0,09	-0,11	-0,03	0,04	0,12	-0,01
Субфедеральные (муниципальные) облигации	н.д.	0,16	0,22	0,08	-0,01	-0,05	-0,27	-0,07	0,16	0,31
Прочие заимствования	0,31	0,48	0,55	0,58	0,43	0,31	0,01	-0,02	0,19	0,06
Уменьшение остатков бюджетных счетов	...	0,03	-0,18	0,09	0,02	-0,19	-0,30	-0,05	-0,04	-0,18
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	0,19

*Источник:* расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

### Структура заимствований

Общий объем заимствований регионального консолидированного бюджета 2003 г. составил 232,2 млрд рублей, из них внешних – 2,4 млрд руб. Получателями внешних займов стали: Санкт-Петербург – 1 183,5 млн руб., Москва – 798,8 млн руб., Башкортостан – 470,8 млн руб. и Ставропольский край – 5,5 млн руб.

Суммарный объем внутренних заимствований регионов и муниципалитетов составил 229,8 млрд рублей. Крупнейшими заемщиками стали: Новосибирская область – 52,6 млрд руб., Москва – 35,3 млрд руб., Московская область – 18,8 млрд руб., Санкт-Петербург – 8,9 млрд руб.

По сравнению с 2002 г. рост заимствований составил 18,7 млрд руб., или 8,8% в номинальном выражении. Таким образом, в реальном выражении объем заимствований сократился более чем на 3%. Основной причиной такого эффекта, по-видимому, является неучитываемое бюджетной статистикой увеличение дюрации накопленного долга, сокращающее потребность его в частом рефинансировании территориями. Эту тенденцию поддерживает наблюдаемое снижение чистых заимствований территорий, сократившихся на 16,9% в реальном выражении. Объем чистых заимствований консолидированного регионального бюджета в 2003 г. составил 48,7 млрд руб. в 2003 г. по сравнению с 51,6 млрд руб. в 2002 г.

Наибольшее отношение чистых заимствований к доходам бюджета продемонстрировали регионы с ярко выраженным дефицитом бюджета: Эвенкийский АО, где объем чистых заимствований составил 68,9% доходной части бюджета (включая трансферты), а также Новосибирская обл. – 8,8%, Тульская обл. – 7,5% Самарская обл. – 7,2%, Республика Карелия – 6,6%, Костромская обл. – 6,0%.

Крупнейшими чистыми заемщиками стали: Москва – 18,8 млрд руб., Московская обл. – 5,3 млрд руб., Красноярский край – 2,9 млрд руб., Республика Саха (Якутия) – 2,8 млрд руб., Новосибирская обл. – 2,6 млрд руб., Самарская обл. – 2,5 млрд руб.,



Ямало-Ненецкий АО – 1,5 млрд руб., Эвенкийский АО – 1,3 млрд руб., Тульская обл. – 1,2 млрд руб.

В наибольшей степени накопленный долг сократили: Пермская обл. – на 0,8 млрд руб., Ставропольский край – 0,7 млрд руб., Тюменская обл. – 0,4 млрд руб., Кемеровская обл. – 0,4 млрд руб., Омская обл. – 0,3 млрд руб.

В общем объеме внутренних заимствований консолидированного регионального бюджета на эмиссию ценных бумаг пришлось 26,9%, на ссуды из федерального бюджета – 7,9%, на прочие заимствования (в первую очередь – банковские кредиты) – 65,3%. Особо следует выделить быстрые темпы секьюритизации субфедерального долга. Доля ценных бумаг в заимствованиях регионов в 2003 г. увеличилась по сравнению с предшествующим годом почти в 2 раза – с 18,3 до 33,8%, а в объеме заимствований муниципальных органов власти – в 2,5 раза (правда, с очень низкого уровня – с 1,0 до 2,5%) (табл. 29).

Таблица 29

**Структура внутренних заимствований субнациональных бюджетов в 2003 г. (в %)**

	2002			2003		
	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	229 789,0	174 852,6	108 436,3
Эмиссия ценных бумаг	13,8	18,3	1,0	26,9	33,8	2,5
Бюджетные ссуды	11,9	16,7	43,1	7,9	10,6	48,9
Иные заимствования	74,2	65,0	56,0	65,3	55,6	48,6

В течение 2003 г. суммарные остатки средств на бюджетных счетах региональных и местных бюджетов увеличились на 23,8 млрд руб., достигнув 94,7 млрд руб. – рост в реальном выражении на 28,5%. Таким образом, на увеличение остатков бюджетных счетов территорий пришлось 49% от общего объема их чистых заимствований, составившего 48,7 млрд руб.

Таблица 30

**Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2003 г. (в %)**

	Доходы бюджета (млн руб.)	Профицит (дефицит) бюджета (млн руб.)	Отношение профицита (дефицита) 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 (дефициту)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<b>Центральный федеральный округ</b>								
Белгородская обл.	12 777,2	-835,5	-6,54	7,94	1,84	7,03	1,98	-28,1
Брянская обл.	11 856,8	-212,8	-1,79	3,32	1,24	2,37	0,50	-69,0
Владимирская обл.	15 616,9	-119,5	-0,77	2,99	0,27	2,84	3,42	-35,8



**РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2003 году**  
тенденции и перспективы

*Продолжение таблицы 30*

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Воронежская обл.	20 460,4	-1 009,2	-4,93	18,35	3,74	15,80	1,50	-75,9
Ивановская обл.	12 245,5	-115,4	-0,94	2,36	1,41	1,02	1,64	-149,4
Калужская обл.	12 051,2	132,0	1,10	2,31	-0,72	3,24	2,55	-65,7
Костромская обл.	8 193,3	-541,7	-6,61	11,29	6,04	6,13	1,25	-91,4
Курская обл.	9 776,5	151,4	1,55	3,17	-2,75	6,00	1,14	-177,7
Липецкая обл.	15 827,0	175,9	1,11	0,36	0,24	0,12	10,67	21,4
Московская обл.	89 387,9	-6 006,9	-6,72	21,07	5,93	17,44	4,91	-88,3
Орловская обл.	9 024,2	241,9	2,68	3,01	-1,76	4,77	3,53	-65,7
Рязанская обл.	13 402,8	163,7	1,22	2,89	-0,25	3,31	3,59	-20,4
Смоленская обл.	9 171,1	-170,9	-1,86	9,18	1,69	7,96	0,88	-90,9
Тамбовская обл.	11 889,6	181,0	1,52	1,28	-1,88	3,18	0,69	-123,4
Тверская обл.	14 790,7	-176,3	-1,19	15,41	2,14	14,18	2,30	-179,4
Тульская обл.	16 577,6	-1 320,3	-7,96	19,17	7,49	12,90	0,97	-94,1
Ярославская обл.	19 617,0	-1 082,9	-5,52	12,92	4,28	9,33	0,99	-77,6
Москва	339 188,8	-17 075,9	-5,03	10,64	5,54	7,04	9,17	-110,0
<b>Итого</b>	<b>641 854,4</b>	<b>-27 621,3</b>	<b>-4,30</b>	<b>11,23</b>	<b>4,33</b>	<b>8,41</b>	<b>6,34</b>	<b>-100,5</b>
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>								
Республика Каре- лия	10 165,8	-898,4	-8,84	11,92	6,55	6,31	0,90	-74,1
Республика Коми	20 298,7	-289,2	-1,42	10,23	1,65	10,09	2,03	-115,5
Архангельская обл.	20 096,5	-168,7	-0,84	3,09	0,72	2,65	1,20	-86,1
Вологодская обл.	19 383,2	116,7	0,60	4,72	0,72	4,23	4,63	119,3
Калининградская обл.	10 991,1	-437,2	-3,98	7,60	1,78	6,09	1,30	-44,7
Ленинградская обл.	22 297,8	-988,5	-4,43	8,43	3,16	5,88	4,78	-71,3
Мурманская обл.	14 755,4	-782,6	-5,30	11,39	5,20	6,70	3,05	-98,0
Новгородская обл.	7 197,1	-254,1	-3,53	7,67	3,41	4,33	1,56	-96,7
Псковская обл.	8 620,5	-253,2	-2,94	3,70	2,30	1,82	1,08	-78,4
Санкт-Петербург	77 654,2	-1 092,6	-1,41	13,04	0,51	14,87	4,16	-36,2
Ненецкий АО	3 518,4	-21,6	-0,61	2,42	0,57	2,16	3,34	-92,6
<b>Итого</b>	<b>214 978,7</b>	<b>-5 069,3</b>	<b>-2,36</b>	<b>9,44</b>	<b>1,77</b>	<b>8,89</b>	<b>3,19</b>	<b>-75,2</b>
<b>Южный федеральный округ</b>								
Республика Ады- гея	5 123,3	-58,8	-1,15	1,49	-1,95	3,47	1,85	170,2
Республика Даге- стан	23 613,3	-188,9	-0,80	0,30	-0,03	0,32	1,74	3,3
Республика Ин- гушетия	4 893,0	-27,9	-0,57	0,65	0,00	0,65	1,73	0,0
Кабардино- Балкарская Рес- публика	7 065,9	-243,6	-3,45	15,22	2,41	13,78	0,53	-70,0
Республика Кал- мыкия	5 038,0	203,7	4,04	1,27	-4,35	5,72	1,28	-107,7
Карачаево- Черкесская Рес- публика	4 805,6	-219,5	-4,57	1,94	-1,25	3,20	0,90	27,4

*Продолжение таблицы 30*

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Республика Северная Осетия-Алания	8 523,6	118,4	1,39	1,89	-3,22	5,21	2,54	-231,6
Чеченская Республика	9 091,9	-1 132,8	-12,46	0,71	0,71	0,00	1,90	-5,7
Краснодарский край	53 466,1	-1 129,4	-2,11	2,93	0,73	2,37	4,10	-34,5
Ставропольский край	20 794,1	329,1	1,58	1,77	-3,41	5,20	4,83	-215,5
Астраханская обл.	9 200,5	-182,8	-1,99	6,33	3,49	2,93	2,90	-175,5
Волгоградская обл.	22 694,2	-575,5	-2,54	13,68	2,22	12,20	1,76	-87,6
Ростовская обл.	41 830,4	316,2	0,76	1,73	-0,36	2,32	3,23	-47,1
<b>Итого</b>	<b>216 140,1</b>	<b>-2 791,8</b>	<b>-1,29</b>	<b>3,69</b>	<b>-0,03</b>	<b>3,94</b>	<b>2,93</b>	<b>2,5</b>
<b>Приволжский федеральный округ</b>								
Республика Башкортостан	60 606,5	2 217,1	3,66	1,94	-0,16	2,45	11,50	-4,5
Республика Марий-Эл	7 581,3	1,6	0,02	5,32	-1,54	7,12	0,80	-7 436,5
Республика Мордовия	13 442,6	418,1	3,11	13,89	-1,32	15,75	2,82	-42,5
Республика Татарстан	67 409,9	-1 474,2	-2,19	3,33	0,21	3,37	1,96	-9,6
Удмуртская Республика	18 346,1	-498,3	-2,72	5,76	1,78	4,20	2,71	-65,5
Чувашская Республика	14 612,0	-214,9	-1,47	5,36	1,54	4,25	2,83	-104,6
Кировская обл.	15 377,7	-207,7	-1,35	4,43	1,36	3,25	0,83	-101,0
Нижегородская обл.	31 648,8	-1 609,9	-5,09	17,59	1,71	18,54	1,98	-33,7
Оренбургская обл.	20 498,3	-380,5	-1,86	3,82	1,77	2,25	1,48	-95,5
Пензенская обл.	12 675,5	17,7	0,14	1,67	-0,10	1,87	1,94	-69,3
Пермская обл.	35 028,4	812,9	2,32	6,21	-2,16	8,67	4,83	-93,1
Самарская обл.	34 889,4	-1 861,7	-5,34	16,08	7,22	9,79	7,76	-135,3
Саратовская обл.	24 246,8	238,8	0,98	6,16	-0,60	7,36	0,44	-61,4
Ульяновская обл.	10 221,5	-574,1	-5,62	7,88	4,69	3,44	2,74	-83,5
Коми Пермяцкий АО	2 878,3	9,1	0,32	1,74	0,83	0,98	1,67	262,7
<b>Итого</b>	<b>369 463,0</b>	<b>-3 106,0</b>	<b>-0,84</b>	<b>6,74</b>	<b>0,95</b>	<b>6,36</b>	<b>4,27</b>	<b>-113,4</b>
<b>Уральский федеральный округ</b>								
Курганская обл.	11 499,2	68,7	0,60	2,23	-0,18	2,55	1,29	-29,6
Свердловская область	45 780,1	-944,3	-2,06	3,17	0,61	2,72	1,28	-29,5
Тюменская область	32 874,9	1 137,8	3,46	0,32	-1,34	2,17	7,59	-38,6
Челябинская область	43 113,3	3 636,7	8,44	0,66	-0,10	0,79	11,38	-1,2
Ханты-Мансийский АО	127 234,3	-27,6	-0,02	3,72	0,58	3,28	3,42	-2 685,4
Ямало-Ненецкий АО	61 215,4	-592,1	-0,97	7,77	2,38	5,95	4,94	-246,2
<b>Итого</b>	<b>321 717,3</b>	<b>3 279,2</b>	<b>1,02</b>	<b>3,60</b>	<b>0,61</b>	<b>3,24</b>	<b>4,82</b>	<b>60,2</b>

**РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2003 году**  
тенденции и перспективы

*Продолжение таблицы 30*

1	2	3	4	5	6	7	8	9
<b>Сибирский федеральный округ</b>								
Республика Алтай	6 076,2	233,1	3,84	2,23	1,05	1,30	5,64	27,4
Республика Бурятия	18 911,1	-57,3	-0,30	17,11	0,27	18,06	0,47	-90,2
Республика Тыва	7 320,4	-29,1	-0,40	1,91	0,27	1,64	0,27	-69,2
Республика Хакасия	6 351,2	71,3	1,12	3,14	-1,32	4,59	1,12	-117,7
Алтайский край	28 520,1	-291,9	-1,02	4,99	0,59	4,44	0,31	-57,2
Красноярский край	54 573,4	-2 668,2	-4,89	16,21	5,35	12,37	2,71	-109,5
Иркутская обл.	33 440,8	-816,9	-2,44	6,64	1,07	5,91	1,90	-44,0
Кемеровская обл.	38 567,4	-26,6	-0,07	2,64	-0,94	3,60	2,75	1 368,5
Новосибирская область	29 717,2	-2 889,2	-9,72	177,16	8,76	172,34	1,41	-90,1
Омская обл.	21 194,7	335,4	1,58	19,97	-1,35	22,67	1,52	-85,6
Томская обл.	16 629,3	-541,1	-3,25	27,75	2,94	26,27	2,02	-90,3
Читинская обл.	19 280,6	-128,2	-0,67	1,19	0,92	0,27	1,67	-138,7
Агинский Бурятский АО	3 020,3	120,6	3,99	0,05	0,01	0,05	6,45	0,2
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	4 543,1	-179,0	-3,94	0,99	0,99	0,00	6,43	-25,1
Усть-Ордынский Бурятский АО	2 643,2	123,5	4,67	0,85	-1,74	2,59	4,03	-37,2
Эвенкийский АО	2 043,7	-1 215,3	-59,47	128,35	63,86	91,90	10,54	-107,4
<b>Итого</b>	<b>292 832,7</b>	<b>-7 958,9</b>	<b>-2,72</b>	<b>27,88</b>	<b>2,53</b>	<b>26,53</b>	<b>2,05</b>	<b>-93,2</b>
<b>Дальневосточный федеральный округ</b>								
Республика Саха (Якутия)	53 740,5	-2 851,4	-5,31	9,78	5,12	5,09	1,47	-96,5
Приморский край	32 962,8	-415,6	-1,26	4,93	0,90	4,26	0,98	-71,4
Хабаровский край	28 994,9	-2 321,5	-8,01	10,96	1,77	10,04	2,54	-22,1
Амурская область	17 250,9	-163,9	-0,95	6,03	0,72	5,73	0,86	-76,2
Камчатская область	12 459,2	167,3	1,34	6,05	0,76	5,59	3,13	56,6
Магаданская обл.	10 297,7	-12,9	-0,13	3,29	-0,37	3,67	1,88	296,0
Сахалинская область	15 416,3	-362,4	-2,35	7,47	3,08	4,70	1,82	-131,1
Еврейская автономная обл.	3 930,1	-50,9	-1,30	1,48	0,49	1,03	3,68	-37,9
Корякский АО	2 377,0	-115,0	-4,84	13,88	5,78	8,41	1,64	-119,5
Чукотский АО	11 760,6	-566,0	-4,81	0,26	-0,67	0,93	4,39	14,0
<b>Итого</b>	<b>189 190,0</b>	<b>-6 692,4</b>	<b>-3,54</b>	<b>7,27</b>	<b>2,27</b>	<b>5,38</b>	<b>1,88</b>	<b>-64,2</b>
<b>Итого Федеральные округа</b>	<b>2 246 176,3</b>	<b>-49 960,7</b>	<b>-2,22</b>	<b>10,34</b>	<b>2,17</b>	<b>9,05</b>	<b>4,22</b>	<b>-97,5</b>

*Источник:* расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.



## Внутренние облигационные займы

В 2003 г. были зарегистрированы облигационные займы 23 субъектов Федерации и 7 муниципальных образований (по сравнению с 20 региональными и 5 муниципальными займами в 2002 г.). Общий объем размещаемых облигаций составил 67,1 млрд руб. в 2003 г. по сравнению с 29,1 млрд рублей в 2002 г., увеличившись с 0,27 до 0,46% ВВП (табл. 31).

Из общего объема чистых заимствований территорий, осуществленных в 2003 г. в размере 48,7 млрд руб., 86% – 41,9 млрд руб. пришлось на увеличение чистых заимствований на рынке ценных бумаг.

Размещению облигаций способствовал низкий уровень процентных ставок на рынке государственных ценных бумаг: спред к ОФЗ облигаций Москвы и Санкт-Петербурга составлял 2–5%, других эмитентов, например Мурманской области и Республики Карелия – 6–7% к уровню ОФЗ, что незначительно превосходило уровень инфляции. За год биржевой рынок субфедеральных облигаций вырос в три раза, составив по состоянию на конец ноября 2003 г. 78 млрд руб.

Таблица 31

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

Год	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Выпуск	0,63	0,77	0,47	0,31	0,19	0,17	0,27	0,46
Погашение	0,47	0,56	0,48	0,36	0,46	0,23	0,10	0,15
Чистое финансирование	0,16	0,22	-0,01	-0,05	-0,27	-0,07	0,16	0,31

Источник: расчеты ИЭПП по данным Минфина РФ.

Перспективы эмиссии в Минфине РФ в 2003 г. зарегистрировали: Москва, Санкт-Петербург, Республика Чувашия, Волгоградская обл., Томская обл., Республика Коми, Ленинградская обл., Иркутская обл., Московская обл., Белгородская обл., Тверская обл. Ханты-Мансийский АО, Хабаровский край, Мурманская обл., Костромская обл., Республика Саха (Якутия), Республика Марий-Эл, Новосибирская обл., Ямало-Ненецкий АО, Ярославская обл., Самарская обл., Тамбовская обл., Красноярский край, Волгоград, Екатеринбург, Уфа, Южно-Сахалинск, Красноярск, Новосибирск, Томск.

Крупнейшими эмитентами долговых ценных бумаг стали: Москва, на которую пришлось 29,7 млрд руб., или 48,1% от объема суммарной эмиссии территорий, Санкт-Петербург – 8,9 млрд руб., или 14,5% суммарной эмиссии, Московская обл. – 3,6 млрд руб., или 5,8%, Ханты-Мансийский АО – 3,0 млрд руб., или 4,9%. Таким образом, на четырех крупнейших эмитентов пришлось 73,3% от общего объема выпусков размещенных региональных и муниципальных облигаций.

Также крупные объемы эмиссии разместили: Красноярский край – 2,2 млрд руб., Новосибирская обл. – 2,1 млрд руб., Ямало-Ненецкий АО – 1,9 млрд руб., Республика Саха (Якутия) – 1,5 млрд руб., Самарская обл. – 1,2 млрд руб., Тверская обл. – 1,0 млрд руб. (табл. 32).

*Таблица 32*

**Размещение субфедеральных ценных бумаг в 2003 г.**

Субъект Федерации	Объем эмиссии (тыс. руб.)	Объем эмиссии к внутренним займам (в %)	Доля в общем объеме эмиссии (в %)
Белгородская область	320 000	31,5	0,5
Воронежская область	50	...	...
Костромская область	169 259	18,3	0,3
Московская область	3 568 718	18,9	5,8
Тверская область	1 000 000	43,9	1,6
Ярославская область	500 000	19,7	0,8
Москва	29 701 532	84,1	48,1
Республика Карелия	248 910	20,5	0,4
Республика Коми	672 700	32,4	1,1
Вологодская область	200 000	21,9	0,3
Ленинградская область	822 392	43,8	1,3
Мурманская область	200 000	11,9	0,3
Санкт-Петербург	8 939 398	100,0	14,5
Волгоградская область	891 611	28,7	1,4
Республика Башкортостан	672 512	95,2	1,1
Республика Марий-Эл	492	0,1	...
Чувашская Республика	271 957	34,7	0,4
Самарская область	1 185 000	21,1	1,9
Свердловская область	103 000	7,1	0,2
Ханты-Мансийский автономный округ	3 000 000	63,4	4,9
Ямало-Ненецкий автономный округ	1 864 500	39,2	3,0
Красноярский край	2 241 647	25,3	3,6
Иркутская область	506 330	22,8	0,8
Новосибирская область	2 088 025	4,0	3,4
Томская область	488 734	10,6	0,8
Республика Саха (Якутия)	1 463 868	27,9	2,4
Хабаровский край	300 000	9,4	0,5
Сахалинская область	292 000	25,4	0,5
<b>Итого</b>	<b>61 712 635</b>	<b>26,9</b>	<b>100,0</b>

Источник: расчеты ИЭПП по данным Минфина РФ.

К настоящему времени высокий уровень секьюритизации наблюдается преимущественно у наиболее крупных эмитентов: Москвы – 84% и Санкт-Петербурга – 100%, Ханты-Мансийского АО – 63%. Вместе с тем из-за значительных транзакционных издержек, связанных с организацией эмиссии облигаций, выпуск небольших займов оказывался слишком затратным, и муниципалитеты продолжали прибегать к займам у коммерческих банков. Тем не менее для наиболее крупных городов выпуск ценных бумаг становится все более привлекательным, что привело к более чем трехкратному увеличению за прошлый год объема размещенных муниципальных облигаций (табл. 33).



Таблица 33

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

	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
<b>2003 г.</b>			
Чистые заимствования	41 908 199	40 043 511	1 864 688
Привлечение средств	61 712 635	59 012 901	2 699 734
Погашение основной суммы задолженности	19 804 436	18 969 390	835 046
<b>2002 г.</b>			
Чистые заимствования	17 696 530	17 153 760	542 770
Привлечение средств	29 141 777	28 169 158	972 619
Погашение основной суммы задолженности	11 445 247	11 015 398	429 849
<b>2001 г.</b>			
Чистые заимствования	6 601 447	6 667 592	-66 145
Привлечение средств	15 123 785	14 226 931	896 854
Погашение основной суммы задолженности	8 522 338	7 559 339	962 999
<b>2000 г.</b>			
Чистые заимствования	-1 877 328	-2 286 175	408 847
Привлечение средств	13 042 220	10 090 208	2 952 012
Погашение основной суммы задолженности	14 919 548	12 376 383	2 543 165

Источник: Минфин РФ.

Стабилизация финансового рынка увеличила число регионов и городов выходящих на рынок заимствований на регулярной основе: С 1999 г. ежегодные эмиссии облигаций проводят Москва, Санкт-Петербург, Республика Чувашия, Волгоградская обл., Волгоград. С 2000 г. – Томская обл. и Республика Коми, Екатеринбург. С 2001 г. – Ленинградская и Иркутская области (табл. 34).

Таблица 34

**Эмиссия субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 1999–2003 гг.**

Эмитент	Регистрация эмиссии	Эмитент	Регистрация эмиссии	Эмитент	Регистрация эмиссии
Субъекты Федерации	1999	2000	2001	2002	2003
1	2	3	4	5	6
Москва	*	*	*	*	*
Санкт-Петербург	*	*	*	*	*
Республика Чувашия	*	*	*	*	*
Волгоградская обл.	*	*	*	*	*
Томская обл.		*	*	*	*
Республика Коми		*	*	*	*
Ленинградская обл.			*	*	*

*Продолжение таблицы 34*

1	2	3	4	5	6
Иркутская обл.			*	*	*
Московская обл.				*	*
Белгородская обл.				*	*
Тверская обл.				*	*
Ханты-Мансийский АО				*	*
Хабаровский край				*	*
Мурманская обл.				*	*
Костромская обл.				*	*
Республика Саха (Якутия)				*	*
Республика Марий-Эл		*			*
Новосибирская обл.	*				*
Ямало-Ненецкий АО					*
Ярославская обл.					*
Самарская обл.					*
Тамбовская обл.					*
Красноярский край					*
Республика Башкортостан			*	*	
Республика Мордовия				*	
Сахалинская обл.				*	
Курская обл.				*	
Ставропольский край			*		
Приморский край		*			
Кабардино-Балкарская республика		*			
<b>Муниципалитеты</b>					
Волгоград	*	*	*	*	*
Екатеринбург		*	*	*	*
Уфа				*	*
Южно-Сахалинск					*
Красноярск					*
Новосибирск					*
Томск					*
Нижний Новгород				*	
Новочебоксарск	*		*		
Кострома	*	*			
Чебоксары	*				
Архангельск	*				
Дзержинский	*				

Источник: Минфин РФ.

### Кредитоспособность территориальных органов власти

#### **Кредитный рейтинг**

Стабильные темпы экономического роста в России на протяжении последних лет привели к повышению суверенного рейтинга и рейтинга территориальных органов власти. Вместе с тем повышения кредитного рейтинга территориальных органов власти до уровня инвестиционного пока не произошло: кредитный рейтинг Москвы, ранее всегда оцениваемый на уровне суверенного, в начале января 2004 г. был повышен агентством Moody's лишь на одну ступень – до уровня Ba1. Несмотря на удовлетворительные фи-



нансовые показатели (отношение накопленного долга к годовым доходам бюджета и валовому продукту), а также отсутствие дефолта по обязательствам города в 1998 г., более низкий уровень кредитного рейтинга Москвы по сравнению с федеральным может быть объясняется рисками снижения налоговых поступлений города в ходе реализации налоговой реформы.

В отличие от агентства Moody's рейтинговые агентства Standard&Poor's и Fitch Ratings, также повышавшие в течение года кредитные рейтинги России, к началу февраля 2004 г. оценивали суверенный рейтинг России как отстоящий на одну ступень от инвестиционного качества – на уровне «BB+». Также как и ранее, на уровне странового «BB+» ими был оценен и кредитный рейтинг Москвы (табл. 35).

Таблица 35

**Международный кредитный рейтинг Standard&Poor's**

Россия: рейтинги по международной шкале			
Название эмитента	Дата присвоения (последнего изменения)	В иностранной валюте / Прогноз	В национальной валюте / Прогноз
<b>Суверенные рейтинги</b>			
Российская Федерация	27.01.2004	BB+/Стабильный	BBB-/Стабильный
<b>Рейтинги региональных и местных органов власти</b>			
Балашихинский район	03.11.2003	B-/Стабильный	--/--
Башкортостан	25.04.2003	B+/Стабильный	--/--
Вологодская область	04.02.2003	B/Стабильный	--/--
Иркутская область	01.10.2003	B/Стабильный	--/--
Клинский район	02.09.2003	B-/Стабильный	--/--
Москва	02.02.2004	BB+/Стабильный	--/--
Московская область	18.08.2003	B+/Стабильный	--/--
Самарская область	25.04.2003	B+/Позитивный	--/--
Санкт-Петербург	02.02.2004	BB/Позитивный	BB/Позитивный
Свердловская область	06.01.2004	B/Позитивный	B/Позитивный
Сургут	21.01.2004	B/Стабильный	B/Стабильный
Татарстан	22.09.2003	B-/Стабильный	--/--
Ханты-Мансийский автономный округ	20.12.2002	BB-/Стабильный	--/--
Ямало-Ненецкий автономный округ	23.05.2003	B/Позитивный	--/--

Источник: Standard&Poor's.

**Проблемы урегулирования просроченного долга**

Несмотря на относительно высокий рейтинг ряда субъектов Федерации, до сих пор не решены вопросы урегулирования просроченной задолженности. С 2003 г. Минфин России начал публикацию оценки кредитоспособности и качества управления бюджетами субъектов РФ<sup>35</sup> и раскрытие данных по объему просроченной (неурегули-

<sup>35</sup> Проводится в соответствии с Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 18.09.2003 № 43.



рованной) задолженности по долговым обязательствам субъекта Федерации, включающей:

- сведения об обязательствах субъектов Российской Федерации перед федеральным бюджетом по связанным кредитам правительств иностранных государств, банков и фирм, а также по бюджетным кредитам, выданным Минфином России в иностранной валюте;
- объем обязательств субъектов Российской Федерации (по номинальной стоимости), возникших в результате размещения ценных бумаг, сроки погашения по которым истекли или в Минфин России не представлена информация об их погашении;
- обязательства (в том числе гарантии) субъектов и муниципальных образований Российской Федерации по займам международных финансовых организаций.

Хотя публикуемые данные по объему задолженности субъектов Федерации могут быть еще не выверены и сумма задолженности по некоторым из обязательств может быть снижена, наличие значительных объемов просроченной (неурегулированной) задолженности будет негативно влиять на оценку кредитного риска региона как заемщика.

Общий объем неурегулированной задолженности субъектов Федерации по данным Минфина России составляет 20,3 млрд руб. Наиболее значительна неурегулированная задолженность по долговым обязательствам в следующих регионах: Карачаево-Черкесской Республике, где просроченная задолженность в 1,0 млрд руб. составляет 34,5% от доходной части бюджета, Орловской области – 1,6 млрд руб. составляет 32,9% доходной части бюджета, Ярославской области – 1,0 млрд руб., или 23,9% доходной части бюджета, Оренбургской обл. – 1,8 млрд руб., или 18,2% доходной части бюджета (табл. 36).

Основную часть данной задолженности составляют обязательства территорий перед Минфином России. В течение ближайшего года планируется обеспечить выверку существующей задолженности с целью определения точного размера задолженности и сроков платежей, выявления существенных разногласий и спорной задолженности.

После проведения выверки требуется урегулировать спорную задолженность субъектов Российской Федерации, т.е. четко определить и оформить договором размер и вид обязательств, график платежей, проверить обоснованность ранее начисленных штрафных санкций.

*Таблица 36*

**Просроченная (неурегулированная) задолженность по долговым обязательствам субъектов Федерации**

	Объем просроченной (неурегулированной задолженности)*	Отношение просроченной (неурегулированной задолженности к доходам бюджета) в %**
1	2	3
<b>Центральный федеральный округ</b>		
Белгородская область	57 317	0,9
Владимирская область	41 469	0,6
Костромская область	318 491	7,0
Липецкая область	21	0,0

*Продолжение таблицы 36*

1	2	3
Московская область	97 595	0,2
Орловская область	1 574 883	32,9
Рязанская область	3 794	0,0
Тамбовская область	890	0,0
Тверская область	459 561	5,6
Тульская область	124 859	1,5
Ярославская область	2 009 067	23,9
Москва	34 893	0,0
<b>Итого</b>	<b>4 722 841</b>	<b>0,9</b>
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>		
Архангельская область	52 797	0,5
Калининградская область	36 953	0,7
Ленинградская область	164 758	1,3
Новгородская область	385 383	11,9
Псковская область	204 043	4,1
Санкт-Петербург	619 634	0,8
<b>Итого</b>	<b>1 463 567</b>	<b>1,0</b>
<b>Южный федеральный округ</b>		
Республика Адыгея	35 700	1,1
Республика Калмыкия	48 920	1,5
Карачаево-Черкесская Республика	1 009 490	35,4
Республика Северная Осетия-Алания	460 013	8,3
Краснодарский край	81 959	0,3
Астраханская область	941 074	20,8
Волгоградская область	127 058	1,1
<b>Итого</b>	<b>2 704 270</b>	<b>2,2</b>
<b>Приволжский федеральный округ</b>		
Республика Башкортостан	92 827	0,3
Республика Мордовия	439 703	4,4
Республика Татарстан	56 268	0,1
Удмуртская Республика	587 529	6,1
Кировская область	71 640	0,9
Нижегородская область	642 009	4,0
Оренбургская область	1 791 422	18,2
Пензенская область	361 988	5,2
Самарская область	172 878	0,9
Ульяновская область	101 516	2,0
<b>Итого</b>	<b>4 317 780</b>	<b>2,1</b>
<b>Уральский федеральный округ</b>		
Свердловская область	524 058	2,4
Тюменская область	888 507	3,9
Челябинская область	344 576	1,5
<b>Итого</b>	<b>1 757 141</b>	<b>1,0</b>
<b>Сибирский федеральный округ</b>		
Республика Бурятия	13 000	0,1
Республика Тыва	539 600	11,6

*Продолжение таблицы 3б*

1	2	3
Республика Хакасия	2 002	0,1
Алтайский край	117 888	0,8
Красноярский край	291 071	1,4
Иркутская область	563 420	3,5
Кемеровская область	1 631 924	8,1
Новосибирская область	12 129	0,1
Омская область	1 040 768	6,9
Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	21 840	0,7
<b>Итого</b>	<b>4 236 543</b>	<b>2,7</b>
<b>Дальневосточный федеральный округ</b>		
Республика Саха (Якутия)	121 786	0,4
Приморский край	453 548	2,5
Камчатская область	495 246	6,9
Магаданская область	24 340	0,5
<b>Итого</b>	<b>1 094 920</b>	<b>1,0</b>
<b>Итого Федеральные округа</b>	<b>20 297 061</b>	<b>1,4</b>

\*По данным на 1 ноября 2003 г.

\*\*Отношение просроченной (неурегулированной) задолженности на 1 ноября 2003 г. к доходам регионального (неконсолидированного) бюджета за 2003 г.

Источник: расчеты ИЭПП по данным Минфина РФ.

### Нормативно-правовое регулирование региональных и муниципальных заимствований

В 2003 г. был принят ряд нормативных актов, способных активизировать развитие рынка субфедеральных и муниципальных заимствований.

1. С января 2004 г. вступили в силу поправки к Закону «О налоге на операции с ценными бумагами», в соответствии с которыми ставка налога, взимаемого ранее при регистрации проспектов эмиссии в размере 0,8% номинальной суммы выпуска, теперь сокращена до 0,2% номинальной суммы выпуска, но не более 100 000 рублей.

Результатом такого шага должна стать активизация процесса секьюритизации заимствований и рост эмиссий как субфедеральных и муниципальных, так и корпоративных облигаций. По оценкам участников рынка ранее действовавшая ставка значительно сдерживала эмиссионную активность заемщиков.

2. В 2003 г. был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и поправки к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Наряду с общим позитивным влиянием, связанным с четким разграничением доходных и расходных полномочий территориальных органов власти различного уровня, направленным на повышение их бюджетной стабильности, законы вводят ряд новых норм, связанных регулированием деятельности территориальных органов власти, в случае возникновения просроченной задолженности по долговым (бюджетным) обязательствам региональных и муниципальных бюджетов.

В соответствии со статьей 75 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного



самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, их отдельные полномочия могут временно передаваться органам государственной власти субъектов Российской Федерации с введением временной финансовой администрации.

Критерием для введения временной финансовой администрации является наличие просроченной задолженности в размере, превышающем 30% собственных доходов бюджетов муниципальных образований и (или) 40% бюджетных ассигнований, в отчетном финансовом году. Необходимой предпосылкой введения временной финансовой администрации является выполнение бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований.

Введение временной финансовой администрации производится по ходатайству высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда субъекта Российской Федерации.

Срок деятельности Временной финансовой администрации – до одного года. Временная финансовая администрация не может вводиться по ходатайству высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в течение одного года со дня вступления в полномочия представительного органа муниципального образования.

В целях восстановления платежеспособности муниципального образования временная финансовая администрация в соответствии с федеральным законом:

- принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности муниципальному образованию;
- разрабатывает изменения и дополнения в бюджет муниципального образования на текущий финансовый год, проект бюджета муниципального образования на очередной финансовый год;
- представляет их в представительный орган муниципального образования на рассмотрение и утверждение, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, для утверждения законом субъекта Федерации;
- обеспечивает контроль за исполнением бюджета муниципального образования и осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим федеральным законом.

Сходный порядок введения временной финансовой администрации действует при введении временной финансовой администрации в субъекте Федерации в соответствии со статьей 26.9 новой редакции закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Временная финансовая администрация вводится в случае возникновения (по вине органов государственной власти субъекта Федерации) просроченной задолженности по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств, в объеме, превышающем 30% собственных доходов бюджета в последнем отчетном году.

Временная финансовая администрация вводится на срок до одного года по ходатайству Правительства Российской Федерации решением Высшего Арбитражного суда Российской Федерации. Временная финансовая администрация не может вводиться в течение одного года со дня начала срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Функции

временной финансовой администрации в субъекте Федерации аналогичны установленным для временной финансовой администрации, работающей в муниципальном образовании.

Срок вступления в силу положения о формировании временной финансовой администрации в муниципалитетах – 1 января 2006 г., в субъектах Федерации – 1 января 2007 г. Введение института временной финансовой администрации повышает вероятность сравнительно быстрого бюджетного оздоровления территорий, попадающих в финансовый кризис, и тем самым содействует росту кредитоспособности российских городов и регионов.

3. В 2003 г. Минфином России были опубликованы «Временные методические рекомендации по управлению государственным и муниципальным долгом для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Документ носит рекомендательный характер и подлежит пересмотру по мере внесения изменений и дополнений в федеральное законодательство, а также обобщения практического опыта их применения.

Основным содержанием механизмов управления долгом и условными обязательствами<sup>36</sup> субъекта РФ (муниципального образования), предлагаемых в рекомендациях, является «расширение перечня объектов, с которыми оперируют эти механизмы, по сравнению с перечнем долговых обязательств, определенных в Бюджетном кодексе РФ».

Методическими рекомендациями предусматривается введение понятия *консолидированного долга*, включающего наряду с *прямыми обязательствами* (обязательства по займам, ссудам и кредитам, просроченная кредиторская задолженность), также:

- задолженность государственных унитарных предприятий субъекта РФ (муниципальных унитарных предприятий);
- задолженность предприятий, в уставных капиталах которых субъект РФ (муниципальное образование) владеет более 25% голосующих акций<sup>37</sup>;
- консолидированный долг муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ (это позиция имеет смысл только для субъектов РФ).

Реализация предложенных механизмов должна позволить регионам и муниципалитетам снизить бюджетные риски, и тем самым повысить свою кредитоспособность.

#### 2.4.3. Фондовый рынок

В 2003 г. на российском фондовом рынке вновь преобладали тенденции к росту. Его основными факторами стали высокие макроэкономические показатели, свидетельствующие о стабилизации экономики России, благоприятная ситуация с объемом ликвидных средств в банковском секторе, обусловленной высокими ценами на нефть

---

<sup>36</sup> Методическими рекомендациями вводится определение *условных обязательств*, включающих бюджетные гарантии, и, кроме того, – денежные обязательства организаций и предприятий, находящихся в собственности региона (муниципалитета) по которым в соответствии с федеральным законодательством РФ у собственника может возникнуть субсидиарная ответственность.

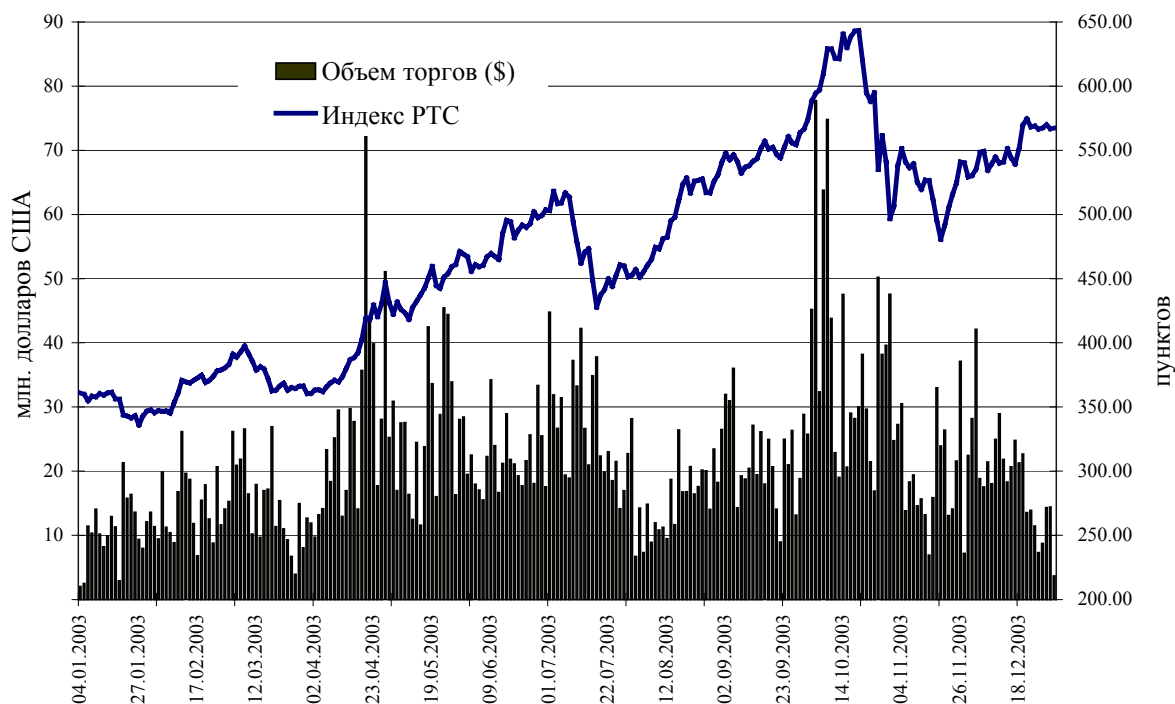
<sup>37</sup> Такая доля участия администраций в капиталах предприятий выбрана исходя из того, что в соответствии с законом № 208-ФЗ от 26.12.1995 «Об акционерных обществах» 25% голосующих акций составляют минимальный пакет, который позволяет блокировать решения по отдельным вопросам. Меньшая доля лишает администрацию действенных рычагов управления предприятиями, долями капиталов которых они владеют.



и нефтепродукты на мировых рынках, а также операциями Центрального банка РФ по стабилизации курса национальной валюты, присвоение России инвестиционного рейтинга. Вместе с тем, несмотря на снижение макроэкономических рисков, события 2003 г. показали возросшие политические риски инвестирования в российские активы. Прежде всего, об этом свидетельствовало развитие конфликта власти и НК «ЮКОС», а также результаты парламентских выборов, по результатам которых демократические силы не смогли преодолеть минимальный барьер для прохода в Государственную Думу РФ.

Рисунок 25

Динамика фондового индекса РТС и объема торгов в 2003 г.



Источник: фондовая биржа РТС.

За прошедший 2003 г. российский фондовый индекс РТС вырос на 206,46 пунктов, что соответствует росту в 57,22% (за 2002 г. рост индекса составил 101,1 пункт, увеличившись на 38,88%). Суммарный оборот на классическом рынке РТС по итогам 2003 г. увеличился на 33,3% до 6,1 млрд долл. против 4,57 млрд долл. в 2002 г. Таким образом, 2003 г. характеризовался существенным ростом оборота торгов на отечественном рынке акций по сравнению с предшествующим годом. Вместе с тем активность инвесторов практически не изменилась: в 2003 г. было заключено 56 269 сделок по сравнению с 58 296 годом ранее. Среднедневной оборот в торговой системе составил 24 млн долл., увеличившись на 34,5% по сравнению с 2002 г. (18,14 млн долл.).

При этом для динамики рынка можно выделить несколько характерных периодов. В начале года на рынке в целом наблюдалось некоторое снижение котировок, и к 27 января индекс достиг своего минимального годового значения в 336,08 пункта.

Далее последовал устойчивый рост котировок на рынке – к 6 марта индекс РТС вырос на 61,39 пункта, таким образом, с 27 января увеличившись на 18,27%. Далее на

протяжении всего месяца на рынке наблюдалась некоторая коррекция, которая затем сменилась периодом устойчивого роста. Так, с 1 апреля российский фондовый индикатор достиг очередного посткризисного максимума в 518,07 пункта, таким образом, увеличившись по отношению к значению 6 марта на 120,6 пункта (30,34%). При этом объем торгов в течение этих четырех месяцев заметно варьировался – если в марте суммарный оборот составил около 300 млн долл., то в апреле он практически удвоился (около 601 млн долл.), а в мае и июне стабилизировался в районе 450 млн долл. Необходимо отметить, что в апреле показатель дневного оборота торгов достиг своего годового максимума 82,45 млн долл. Далее на рынке последовал спад – на момент закрытия торгов в РТС 17 июля индекс составил 427,64 пункта, снизившись за две недели на 90,4 пункта (–17,46%). Основным движущим фактором такого снижения стала ситуация вокруг НК «ЮКОС» – арест П. Лебедева, являющегося одним из крупных акционеров компании, оказал на инвесторов крайне неблагоприятное влияние.

Вторая половина лета и начало осени характеризовались беспрецедентным ростом рынка акций: 20 октября фондовый индекс РТС достиг своего исторического максимума за весь период существования РТС и составил 643,30 пункта. Таким образом, за эти три месяца в абсолютном выражении индекс вырос на 215,66 пункта (50,43%). При этом отдельно необходимо отметить, что в октябре объем торгов в РТС составил более 876 млн долл., что является максимальным значением за 2003 г. Тем не менее благоприятная ситуация на рынке сохранялась недолго. На протяжении последующего периода времени рынок испытал стремительное падение котировок, по своим масштабам существенно превысившее рост августа–октября. Всего за три недели (закрытие торгов 19 ноября) фондовый индекс РТС упал на 162,65 пункта, что составляло 25,28% по отношению к уровню закрытия 20 октября. Причиной обвала рынка стало значительное ухудшение ситуации вокруг «ЮКОСа» и, в частности, арест главы НК «ЮКОС» М. Ходорковского. К концу ноября на рынке наблюдалась некоторая коррекция: 24 ноября индекс РТС остановился на отметке 515,75 пункта. Примечательно, что падение котировок происходило на фоне заметного сокращения активности инвесторов: оборот торгов в РТС за первые три недели ноября составил лишь чуть больше 286 млн долл. Дополнительным ограничивающим повышению котировок фактором, несомненно, стал рост неопределенности, обусловленный предстоящими парламентскими выборами.

Завершение года характеризовалось ростом фондового рынка. Несмотря на ряд неблагоприятных корпоративных новостей (появление информации о желании акционеров «Сибнефти» расторгнуть сделку по слиянию с НК «ЮКОС», продление срока содержания под стражей М. Ходорковского), рынок вырос на фоне победы президентской партии, благоприятных макроэкономических показателей и высокого уровня цен на мировых рынках сырья.

За год все российские «голубые фишки» характеризовались заметным приростом курсовой стоимости. Самыми доходными стали акции ГМК «Норильский никель» – рост составил 220,38% (21,97% за 2002 г.), «Мосэнерго» – 114,79% (–17,07% за 2002 г.) и РАО «ЕЭС России» – 112,36% (–20,87% за 2002 г.). Столь существенный рост акций «Норильского никеля» стал отражением проникновения компании на мировой рынок металлов и благоприятной конъюнктурой экспортных цен. Ожидаемая реструктуризация энергетики повысила спрос на акции энергокомпаний и в первую очередь РАО «ЕЭС России» и «Мосэнерго». Несколько меньший рост продемонстрировали акции «Сургутнефтегаза» – 81,40%, «Ростелекома» – 66,67%, «ЛУКОЙЛа» – 49,07% и Сбер-

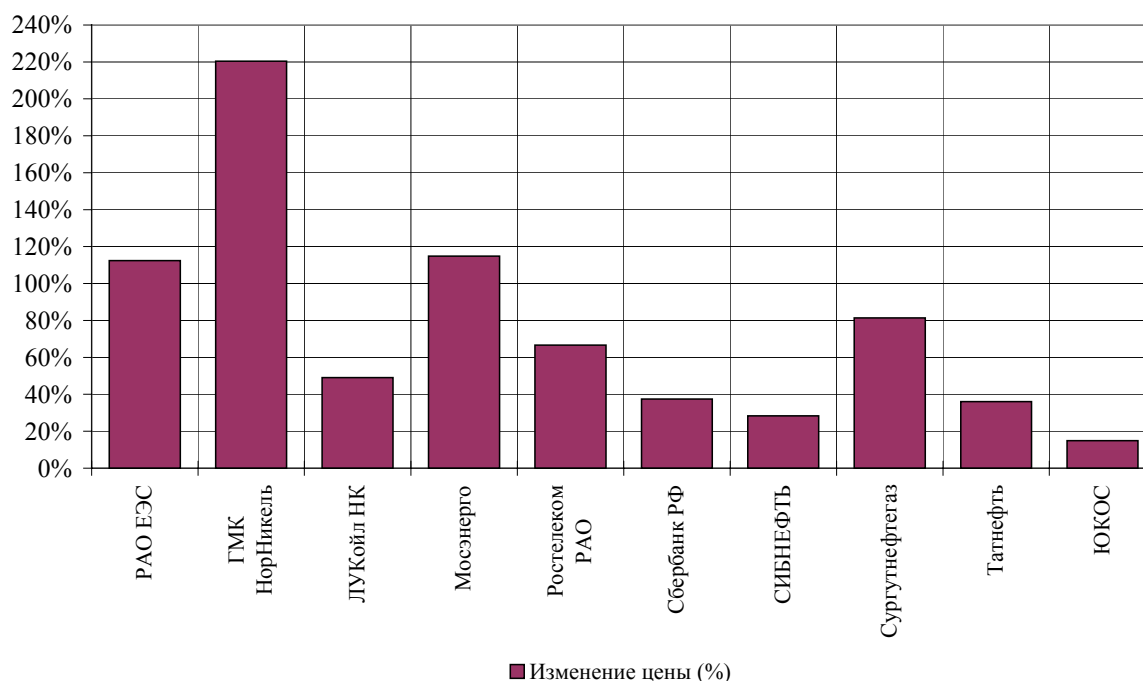


банка РФ – 37,43%. Существенно меньший рост показали лидеры роста 2002 г. – акции «ЮКОСа» и «Сибнефти» по сравнению с предшествующим годом. По итогам 2003 г. акции этих нефтяных компаний выросли соответственно на 14,89% и 28,33%. Среди компаний «второго эшелона» максимальным приростом курсовой стоимости по итогам года отметились акции Челябинского металлургического комбината (650,0%), «Ярэнерго» (609,19%) и Нижнетагильского металлургического комбината (500,0%). При этом активность торгов по перечисленным бумагам оставалась на относительно низком уровне – за год с акциями этих трех эмитентов было осуществлено не более ста сделок.

Лидером по обороту в РТС вновь стали акции РАО «ЕЭС России», доля которых по итогам 2003 г. составила 30,23% против 26,3% в 2002 г. Доля «ЛУКОЙЛа», напротив, снизилась с 19,31% в 2002 г. до 17,87% в 2003 г. Сделки с акциями НК «ЮКОС» составили 14,28% (10,41% в 2002 г.), тогда как «Сургутнефтегаз» практически не изменил позиций – доля составила 10,23% против 10,65% годом ранее. Замыкают пятерку лидеров по максимальному обороту в РТС акции ГМК «Норильский никель» – их доля составила 4,74%. Таким образом, в 2003 г. доля пяти указанных эмитентов в РТС составила 77,35% (72,18% в 2002 г.)

Рисунок 26

## Изменение курсовой стоимости «голубых фишек» по итогам 2003 г.



Источник: фондовая биржа РТС.

По данным РТС на 31 декабря 2003 г. пятерка компаний–лидеров по уровню капитализации выглядела следующим образом: «ЮКОС» – 28,76 млрд долл. (21,04 млрд долл. в 2002 г.), «Сургутнефтегаз» – 20,76 млрд долл. (11,4 млрд долл. в 2002 г.), «ЛУКОЙЛ» – 19,77 млрд долл. (13,09 млрд долл. в 2002 г.), ГМК «Норильский никель» – 13,94 млрд долл. (4,3 млрд долл. в 2002 г.), «Сибнефть» – 13,5 млрд долл. (10,5 млрд долл. в 2002 г.). В 2003 г. «ЛУКОЙЛ» уступил третье место, пропустив вперед «Сургутнефтегаз», который в 2002 г. занимал четвертое место в списке наи-



более капитализированных компаний России. Стоит отметить, что компании нефтегазового сектора по-прежнему составляют существенную долю в суммарной капитализации российского фондового рынка. При этом, по-видимому, одним из наиболее существенных факторов столь значительного повышения капитализации стал рост мировых цен на нефть, который автоматически повысил привлекательность акций компаний нефтегазового сектора для инвесторов. Таким образом, это в очередной раз подтвердило наличие структурных искажений в экономике России и ее направленность на экспорт минерального сырья. Среди компаний несырьевого сектора экономики наибольшую капитализацию, как и в 2002 г., имеет Сбербанк России – на конец года она составила 4,99 млрд долл. (3,63 млрд долл. в 2002 г.).

### *Рынок срочных контрактов*

В сентябре 2003 г. исполнилось два года с момента начала торгов на рынке срочных контрактов FORTS. Примечательно, что с каждым годом данный сегмент российского фондового рынка характеризуется положительным ростом. Так, за период с 4 января по 31 декабря суммарный оборот рынка срочных контрактов FORTS (фьючерсы и опционы) составил 214 млрд руб., что приблизительно в 2,3 раза выше аналогичного показателя за 2002 г. Отметим, что объем торгов по опционам увеличился в 8,7 раза, тогда как по фьючерсам в 2,2 раза. Участниками торгов было заключено около 901 тыс. сделок, что составило приблизительно 34 млн контрактов. К примеру, аналогичные показатели в 2002 г. составили соответственно 546 тыс. сделок и 22 млн контрактов.

Суммарный объем открытых позиций по стандартным контрактам на конец рассматриваемого периода, 31 декабря, достиг 2,335 млрд руб., 339 тыс. контрактов (в декабре 2002 г. 1,191 млрд руб., 292 тыс. контрактов) и вырос на 96% в рублях и 16% в контрактах.

В сегменте срочных контрактов в 2003 г. основную долю составляли операции с фьючерсами: на них приходилось более 94,4% суммарного объема торгов (201,9 млрд руб.), тогда как по опционам было заключено сделок всего лишь на 12,1 млрд руб. По-прежнему наиболее привлекательными для инвесторов инструментами оставались фьючерсные контракты на курсовую стоимость акций ПАО «ЕЭС России» и НК «ЛУКОЙЛ». В частности, по результатам торгов за 2003 г. их доля в общем объеме торгов составила соответственно 66,4% и 12,9%. В 2003 г. на рынке появилось два новых контракта: опцион на фьючерсный контракт на курс акций ОАО «ЛУКОЙЛ», а также первый процентный фьючерс на облигации Москомзайма. Все фьючерсные контракты, за исключением фьючерса на доллар США и индекс S&P/RUIX, стали поставочными.

### *Рынок корпоративных облигаций*

На рынке российских корпоративных облигаций в 2003 г. также преобладали тенденции к повышению котировок. По результатам года индексы корпоративных облигаций, рассчитываемые банком «Зенит» на основе котировок корпоративных облигаций на ММВБ, заметно выросли.

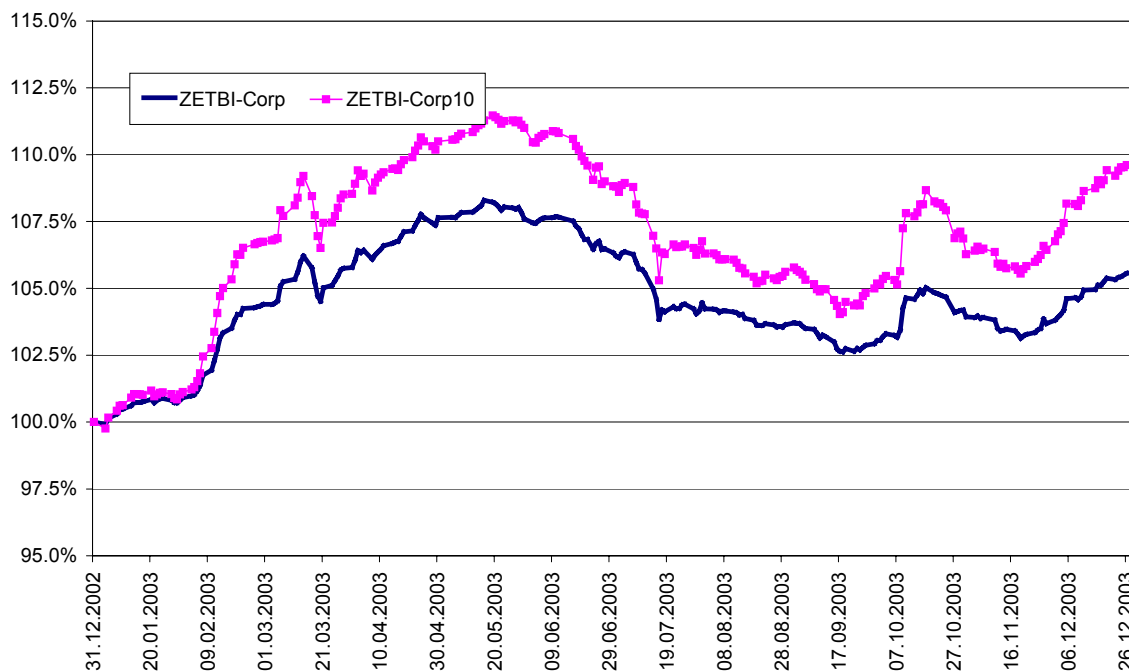
В 2003 г. можно выделить несколько периодов, на протяжении которых на рынке преобладали тенденции к повышению или понижению котировок. Так, с начала года приблизительно до середины мая наблюдался стремительный рост цен облигаций рос-



сийских корпоративных эмитентов и 16 мая индекс ZETBI-Corp<sup>38</sup> достиг исторического максимума в 113,65 пункта (108,39% по отношению к значению индекса на 4 января 2003 г.), а индекс 10 наиболее ликвидных корпоративных облигаций ZETBI-Corp10 максимального значения достиг 19 мая и составил 117,33 пункта (111,74% по отношению к значению индекса на 4 января 2003 г.).

Рисунок 27

**Динамика ценовых индексов корпоративных облигаций  
в 2003 г. (31 декабря 2002 г. =100%)**



Источник: банк «Зенит».

Объяснить падение доходности в начале года можно макроэкономическими факторами: ожидания замедления темпов инфляции и дальнейшего снижения процентных ставок стимулируют игру на повышение котировок, а заметное снижение темпов роста номинального обменного курса доллара по отношению к рублю, повышающее валютную доходность рублевых инструментов, стимулирует переток средств из сектора валютных облигаций на рынок внутренних облигаций. Приток валютной выручки от экспорта нефти способствовал росту ликвидности в банковском секторе и, автоматически, превышению спроса на облигации над предложением, что также оказывало поддержку котировкам в начале года. Иными словами, одним из основных факторов столь бурного роста стало именно недостаточное предложение долговых инструментов. Такая ситуация продолжалась вплоть до середины марта, когда на фоне благоприятной ситуации на денежном рынке и дефицита первичного предложения количество инвесторов, желающих зафиксировать прибыль, существенно выросло. Таким образом, впервые за долгое время рынок испытал заметное снижение котировок: 20 марта индексы ZETBI-

<sup>38</sup> Индексы ZETBI-Corp и ZETBI-Corp10 рассчитываются банком «Зенит» с 03.01.2002 г.

Corp и ZETBI-Corp10 опустились до уровней 109,69 и 112,11 пункта соответственно (104,61% и 106,76% по отношению к значениям 4 января 2003 г.).

В апреле факторы избыточной рублевой ликвидности на фоне стабильного притока валюты смогли оказать влияние на цены облигаций, которые из-за повышенного спроса инвесторов снова выросли. В то же время после каждого подъема наблюдалась некоторая техническая коррекция. В условиях снижения доходности инвесторы стремились добиться повышения прибыли за счет инвестирования в высокорисковые бумаги, что автоматически привело к росту цен на облигации третьего эшелона. Начало мая ознаменовалось продолжением снижения доходностей по бумагам. Однако уже к середине месяца началось падение котировок. По-видимому, основными движущими факторами, несмотря на благоприятную конъюнктуру денежного рынка, стали значительный объем первичных размещений, а также «перегруженность» портфелей крупнейших андеррайтеров после прошедших в мае аукционов.

В июне, на фоне дальнейшего повышения объемов на первичном рынке, окончательно укрепился понижательный тренд, характеризующийся заметным ростом доходности корпоративных облигаций. В июле – начале сентября падение котировок продолжилось: 18 сентября индексы ZETBI-Corp и ZETBI-Corp10 опустились до уровней 107,7 и 109,59 пункта соответственно (102,72% и 104,36% по отношению к значениям 4 января 2003 г.). Однако, если в мае–июне коррекция на рынке происходила под действием только внутренних факторов, то к июлю–августу к ним добавились и ухудшение внешнего фона и, прежде всего, рост политической нестабильности и неопределенность на валютном рынке. На фоне снижения стоимости акций и общего роста нестабильности большинство инвесторов предпочли зафиксировать прибыль и на время воздержаться от активных операций. При этом в течение всего летнего периода на рынке наиболее уязвимыми были низколиквидные инструменты: при малейших ухудшениях конъюнктуры организаторы прекращали их котировать. Иными словами, на рынке наблюдался переход в новое состояние равновесия между спросом и предложением корпоративных облигаций.

Однако в сентябре на рынке наблюдался поворот тренда в движении цен корпоративных облигаций. Именно в сентябре, после довольно продолжительного ухудшения конъюнктуры, инвесторы получили положительный доход по итогам месяца. Основными факторами осенней динамики рынка были ситуация вокруг «ЮКОСа», повышение предложения бумаг и снижение рублевой ликвидности в банковском секторе. В октябре динамика рынка корпоративных облигаций в целом повторяла динамику других сегментов российского финансового сектора. Спрос был сосредоточен на наиболее ликвидных бумагах, при этом основными покупателями были нерезиденты, для которых привлекательность инвестиций в облигации отечественных корпораций определяется не уровнем МБК, характеризующим ликвидность в финансовом секторе, а спрэд к еврооблигациям, расширившийся в середине 2003 г. до 4–5% и компенсирующий валютные риски. Стремительный рост котировок в начале месяца был полностью обусловлен присвоением России инвестиционного рейтинга, однако его влияние было нивелировано последующим ухудшением политической ситуации, обусловленным ситуацией вокруг «ЮКОСа». Дальнейшее снижение цен было приостановлено тем, что достаточно низкие уровни котировок облигаций привлекли внимание некоторых инвесторов, занявших открытые позиции по бумагам.



В ноябре активность на рынке корпоративных облигаций находилась на достаточно низком уровне. Даже укрепление рубля и улучшение ситуации с рублевой ликвидностью не способствовали росту спроса на бумаги на фоне сохраняющегося «политического фактора». Небольшая повышательная коррекция в конце второй недели ноября была недолгой. На рынке преобладали продажи при сравнительно небольших объемах, приводящие к снижению котировок. С конца ноября цены корпоративных облигаций начали расти, причем данная тенденция преобладала и в декабре. Основными факторами, способствующими росту рынка, стали дальнейшее укрепление российского рубля, удержание инфляции на уровне запланированных в бюджете 12%, а также довольно высокий уровень ликвидности в банковском секторе. В итоге, по данным на 30 декабря 2003 г., индексы корпоративных облигаций ZETBI-Corp и ZETBI-Corp10 установились соответственно на уровне 111,06 и 115,71 пункта (105,9% и 110,2% по отношению к значениям 4 января 2003 г.).

Как уже было упомянуто выше, активность эмитентов на первичном рынке на протяжении года существенно различалась. Так, максимальный объем размещений на первичном рынке был зафиксирован в июле и составил приблизительно 11,88 млрд руб., тогда как минимальный составил 250 млн руб. и наблюдался в январе 2003 г. Суммарный объем предложения корпоративных облигаций за весь 2003 г. составил приблизительно 84 млрд руб.

### *Факторы динамики российского фондового рынка*

Динамика российского фондового рынка в 2003 г. определялась целым рядом факторов, которые для удобства можно условно подразделить на следующие группы:

- внутриполитическая ситуация;
- взаимоотношения с международными финансовыми организациями;
- ситуация на международных финансовых рынках;
- ситуация на мировых рынках сырья (в частности, нефти).

Каждая из представленных групп факторов на протяжении 2003 г. оказывала различное влияние на динамику различных сегментов российского финансового рынка. Поэтому далее влияние каждой из выделенных групп факторов будет проанализировано более подробно.

#### Внутриполитическая ситуация

Следует отметить, что приверженность правительства выбранному ранее экономическому курсу оказала в целом положительное влияние на характер развития финансовых рынков и, в частности, рынка акций. Благоприятная макроэкономическая статистика сказалась на привлекательности российских акций для внутренних и внешних инвесторов. Тем не менее, несмотря на макроэкономическую стабилизацию в 2003 г., существенно возросли политические риски инвестирования в российские финансовые активы. Причиной этому стал конфликт власти и одной из ведущих нефтяных компаний России «ЮКОС». Арест П. Лебедева и, несколько позже, М. Ходорковского был воспринят рынком крайне отрицательно, что привело к последующему снижению котировок на рынках. В отношении основных акционеров компании были возбуждены уголовные дела – на эти события рынок реагировал уже не в такой степени, как это на-

блюдалось в конце весны и летом, однако инвесторы стали осторожнее при принятии инвестиционных решений.

Дальнейший рост политических рисков был обусловлен результатами парламентских выборов в декабре 2003 г. Максимальное количество голосов получила партия «Единая Россия», поддерживающая действующего президента РФ. При этом ни один из демократических блоков не смог преодолеть 5%-ный барьер, необходимый для прохождения в Государственную Думу РФ. Последним политическим фактором, оказавшим влияние на динамику российского рынка акций в конце года, стали предстоящие выборы президента России. Несмотря на высокие шансы действующего президента на переизбрание и его заявление о продолжении программы экономических реформ, текущие взаимоотношения бизнес-сообщества и власти не позволяют инвесторам с уверенностью прогнозировать их дальнейшее развитие и, таким образом, вносят политический риск.

#### Взаимоотношения с международными финансовыми организациями

В течение года отношения России и международных финансовых организаций развивались довольно успешно. Свои долговые обязательства Россия выполняла согласно заранее утвержденному графику и в полном объеме. Однако наиболее существенным событием для России, несомненно, стало решение международного рейтингового агентства Moody's о повышении суверенного рейтинга. 8 октября 2003 г. агентство повысило потолок суверенного рейтинга России по международным облигациям и рейтинга по всем внешним еврооблигациям РФ до Baa3 с Ba2, что соответствует инвестиционному уровню. Одновременно агентство повысило рейтинг по номинированным в рублях облигациям до Baa3, а по банковским депозитам в иностранной валюте с Ba3 до Ba1. Рейтинги траншей облигаций валютного займа так называемой «российской эры» (транши VI и VII) были повышены до Ba1 с Ba3. Рейтинг «советских» ОГВВЗ пятого транша был повышен до Ba2. Прогноз по всем рейтингам – стабильный.

По утверждению Moody's, повышение рейтинга отражает усиление приверженности российского правительства разумной налоговой политике и политике управления долгом, значительные улучшения в коэффициентах долга и ликвидности, создание Стабилизационного фонда, призванного сгладить возможное негативное влияние падения цен на сырье, и сокращение политического риска в стране. Изменение рейтинга оказало огромное влияние на конъюнктуру всех сегментов российского финансового рынка, поскольку для большого количества зарубежных инвесторов открывало возможности по инвестированию в российские финансовые активы.

#### Ситуация на международных финансовых рынках

В целом 2003 г. стал годом роста мировых фондовых рынков, в частности, рынков США и Евросоюза. Однако на протяжении года на рынках развитых и развивающихся стран наблюдались и периоды падения котировок. Так, американский, европейский и азиатские рынки по итогам января прошедшего года продемонстрировали падение котировок. Неопределенность относительно ситуации вокруг Ирака и вероятность начала военных действий способствовали усилению негативных настроений на американском фондовом рынке. Помимо этого, неблагоприятные перспективы развития технологиче-



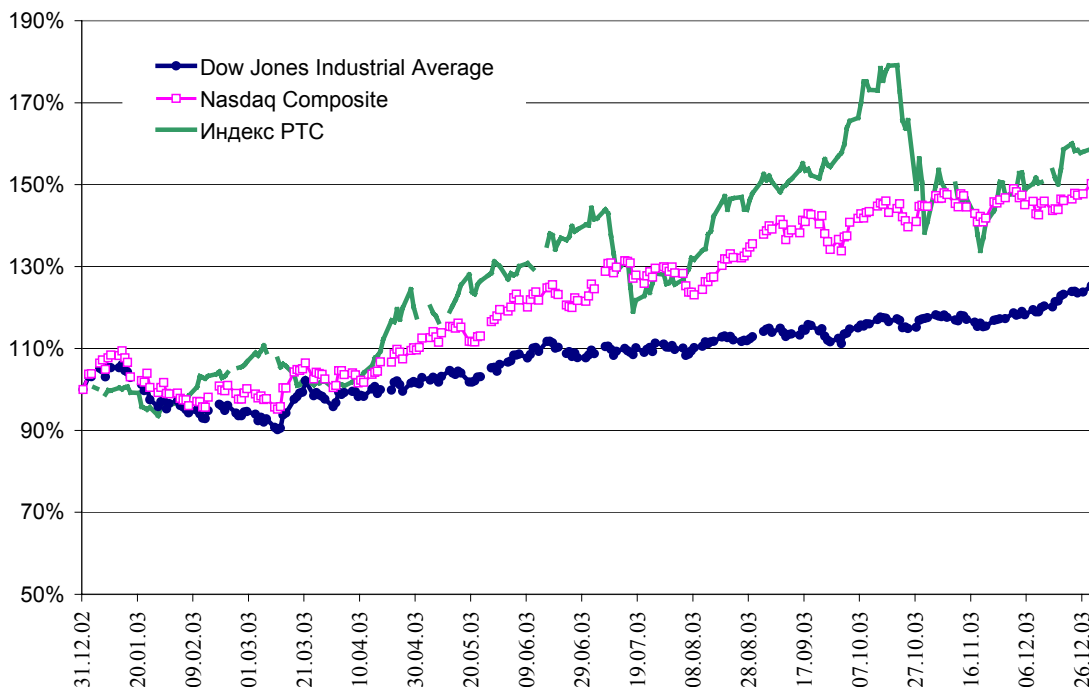
ского сектора, падение промышленного производства в экономике США, существенный внешнеторговый дефицит и снижение индекса потребительского доверия потребителей обусловили падение основных фондовых индикаторов. Отрицательным приростом индексов в январе характеризовались и фондовые площадки европейских стран, что отражало беспокойство инвесторов по поводу темпов роста не только европейской, но и мировой экономики в целом.

Падение на рынке США продолжилось вплоть до середины марта, когда американские индексы достигли исторических минимумов: 11 марта индекс DJIA закрылся на отметке 7524,06 пункта, а высокотехнологичный NASDAQ – на отметке 1271,47. Вместе с тем на основных рынках Европы также наблюдалось ухудшение конъюнктуры – европейские индексы достигли шестилетних минимумов. Наконец, японский NIKKEI опустился ниже отметки в 8000 пунктов до минимального с января 1983 г. уровня в 7862,34 пункта. В марте Европейский центральный банк снизил базовую процентную ставку до 2,5%, тогда как Федеральная резервная система США оставила базовую ставку на минимальном за последние 40 лет уровне – 1,25%. В дальнейшем, на фоне начала военных действий в Ираке, на ведущих мировых площадках наблюдалось заметное улучшение ситуации: DJIA продемонстрировал максимальный с октября 1982 г. рост, а японский NIKKEI достиг четырехмесячного максимума.

В апреле, на фоне отсутствия какого-либо явного улучшения в экономике США, американские фондовые индексы продемонстрировали некоторый рост. Так, с 31 марта по 30 апреля индексы DJIA и NASDAQ выросли на 487,9 (6,11%) и 123,1 (9,18%) пункта соответственно. Европейские фондовые индикаторы также повысились: английский FTSE100 – на 8,65%, немецкий DAX-30 – на 21,38%, французский CAC-40 – на 12,80%. Одним из основных движущих факторов стала ситуация в Ираке. Так, после появления новостей о штурме Багдада 7 апреля европейские индексы выросли до уровней трехмесячной давности. Тем не менее неблагоприятная ситуация в американской экономике и, в частности, кризисная ситуация на рынке труда создавали понижающее давление на динамику котировок на американском фондовом рынке.

Далее, на протяжении мая–августа на американском фондовом рынке в целом преобладали положительные тенденции в движении фондовых индексов. Так, индексы DJIA и NASDAQ с 30 апреля по 29 августа выросли на 11,03% и 23,64% соответственно и достигли уровней 9415,8 и 1810,45 пункта. Среди причин роста отдельно следует выделить июньское снижение уровня базовых процентных ставок в США до 1% и последовавшее далее заявление ФРС о сохранении ее на данном уровне в течение длительного периода времени, публикация макроэкономической статистики, свидетельствующей о постепенном улучшении ситуации в американской экономике (в частности, снижение безработицы и рост промышленного производства), а также благоприятные финансовые результаты корпораций за II квартал 2003 г. На фоне роста американского рынка рынок стран Евросоюза также продемонстрировал положительную динамику, повторяя динамику рынка США. Прирост европейских индексов в основном определялся ростом курсов акций экспортоориентированных компаний, выигрывающих от роста американской экономики. Тем не менее темпы роста европейских фондовых индексов были несколько ниже, чем в США, что было обусловлено более низкими темпами восстановления европейской экономики по сравнению с экономикой США. В частности, темп прироста индекса FTSE 100 составил 5,99%, DAX-30 – 18,44%, CAC-40 – 12,11%.

Динамика американских индексов Dow Jones и NASDAQ  
в 2003 г. (31 декабря 2002 г.=100%)



В дальнейшем на американском фондовом рынке преобладал положительный тренд в движении котировок, несмотря на временные снижения цен. В конце сентября на фоне увеличения безработицы в США и заметного ослабления доллара США к валютам наиболее крупных стран мира основные американские фондовые индексы продемонстрировали практически нулевой прирост. На протяжении октября–ноября на рынке США продолжился умеренный рост котировок, который в основном отражал реакцию на появление статистики об изменениях макроэкономических показателей, свидетельствующих об ускорении темпов роста экономики, и положительные финансовые результаты корпоративного сектора. В течение последнего месяца 2003 г. динамика фондового рынка США в основном определялась теми же факторами, что и в ноябре 2003 г. Несмотря на действие ряда неблагоприятных для динамики рынка факторов, среди которых ослабление доллара на мировом валютном рынке и высокий уровень цен на нефть и золото, фондовые индексы продемонстрировали положительный рост. В целом за год рост американских индексов DJIA и NASDAQ составил 21,45% и 44,66% соответственно.

Характерной чертой динамики европейских фондовых рынков оставалось то, что в отсутствие каких-либо внутренних новостей рынок повторял динамику рынка США. Вместе с тем зависимость экономики ЕС от экономики США приводит к тому, что котировки акций экспортоориентированных компаний реагируют на ситуацию на валютном рынке. Именно этот фактор обусловил динамику европейских индексов в течение сентября–ноября: заметное укрепление евро по отношению к доллару незамедлительно сказалось на курсовой стоимости экспортоориентированных компаний, что повлекло за



собой снижение фондовых индексов. Однако высокие цены на нефть в конце года способствовали росту акций нефтяных компаний Европы, что подталкивало фондовые индексы вверх. По итогам 2003 г. основные фондовые индексы стран Евросоюза характеризовались следующими показателями роста: FTSE100 – вырос на 11,5%, DAC-30 – на 27,7%, SAC-40 – на 10,46%.

## Ситуация на мировом рынке нефти

На протяжении всего года мировой рынок нефти характеризовался заметной волатильностью. Тем не менее на рынке можно выделить несколько периодов отчетливого роста и падения цен на «черное золото». Так, с самого начала года нефть марки Brent постоянно дорожала, стоимость ее к 11 марта поднялась до уровня 34,93 долл./баррель, таким образом, по отношению к уровню 13 января увеличившись на 4,87 долл. (16,2%). В числе причин столь значительного повышения мировых цен можно назвать забастовки в Венесуэле и Нигерии, минимальные за последние 28 лет промышленные запасы сырой нефти в США, а также начало военных действий в Ираке. Даже принятое 1 февраля ОПЕК решение о повышении квот на добычу нефти на 1,5 млн баррелей в день не способствовало сколько-нибудь существенному снижению нефтяных цен.

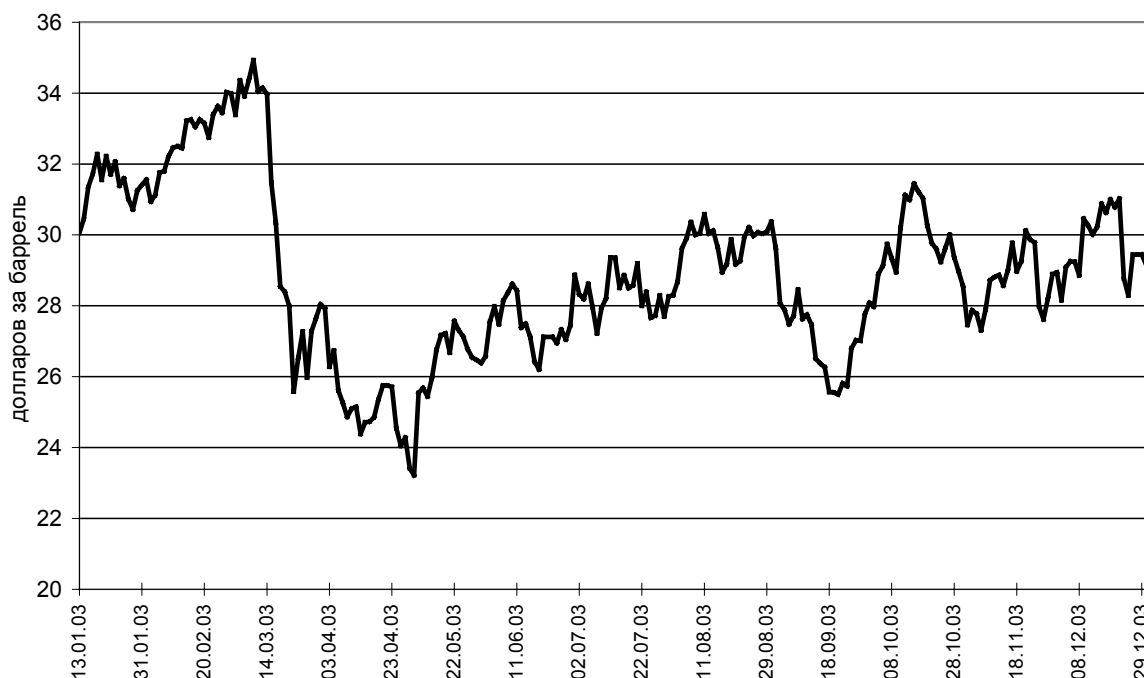
Однако в течение следующих двух недель на рынке произошел резкий обвал котировок: к 24 марта нефть марки Brent подешевела сразу на 9,35 долл. (-26,77%) и стоила 25,58 долл. за баррель. Далее на рынке наблюдалась некоторая непродолжительная коррекция, которая завершилась дальнейшим падением мировых цен. На момент закрытия торгов 30 апреля на мировом рынке нефть марки Brent стоила 23,22 долл. за баррель, таким образом, снизившись в цене на 2,36 долл. (-9,23%). Развитие ситуации в Ираке и, в частности, появление информации о вступлении войск союзников в Багдад было воспринято участниками как свидетельство в пользу быстрого разрешения конфликта. Вместе с тем отсутствие беспорядков в Нигерии также послужило стимулом для снижения котировок.

В течение мая–начала августа динамика мирового рынка нефти в целом характеризовалась повышением цен. Несмотря на неизменность квот ОПЕК (в мае ожидалось их снижение), уменьшение запасов сырой нефти в США, забастовка в Нигерии, тропический ураган в Мексиканском заливе и нестабильную работу одного из крупнейших НПЗ в Ираке (в районе Басры) и нефтепровода Киркук–Джейхан к 11 августа цены на нефть марки Brent выросли на 7,36 долл. (31,7%) по отношению к уровню 30 апреля.



Рисунок 29

Динамика мировых цен на сырую нефть марки Brent в 2003 г.



Заметное снижение нефтяных котировок в сентябре до уровня 25,5 долл./баррель (22 сентября), обусловленное желанием инвесторов зафиксировать полученную прибыль и увеличением запасов нефти США из-за роста импорта, вновь сменилось достаточно быстрым ростом мировых цен. Так, после снижения ОПЕК квот на добычу и экспорт нефти странами-участниками картеля на момент закрытия торгов 16 октября нефть марки Brent подорожала на 5,72 долл. (22,43%), и торговалась на уровне 31,22 долл. за баррель. Вслед за этим на рынке наблюдалось некоторое снижение котировок, которые к концу октября достигли отметки 27,46 долл. за баррель. Однако дальнейшая дестабилизация ситуации на Ближнем Востоке, обусловленная терактами в Ираке, Саудовской Аравии и Турции, привела к росту политических рисков и, как следствие, повышению нефтяных котировок – 20 ноября на мировом рынке нефть марки Brent торговалась на уровне 30,12 долл. за баррель.

В декабре рост цен продолжился по причине целого ряда факторов: ОПЕК не стал менять размер квот на добычу нефти странами-участниками, снизился уровень запасов нефти и нефтепродуктов в США. Однако ближе к концу декабря на рынке наблюдалось резкое однодневное снижение цен, чему способствовало заявление министра нефтяной промышленности Индонезии (с 1 января 2004 г. является председателем ОПЕК) о слишком высоких уровнях цен на нефть и необходимости повышения квот, что расходилось с ожиданиями рынка о возможном понижении квот. За один день с 22 по 23 декабря цена на нефть марки Brent снизилась на 2,25 долл.: с 31,02 долл. до 28,77 долл. за баррель. В целом по результатам 2003 г. (период с 13 января



по 30 декабря) нефть марки Brent подешевела на 2,99% и на мировом рынке торговалась по 29,16 долл. за баррель.

Влияние высоких мировых цен на нефть на динамику российского рынка акций в течение всего года происходило в целом посредством нескольких механизмов. Во-первых, высокий уровень цен на нефть и энергоносители способствует увеличению объема валютной выручки у компаний-экспортеров, которые вынуждены ее конвертировать в рубли. В этой ситуации наблюдалось повышение уровня ликвидности в российском банковском секторе, что способствовало росту спроса на акции отечественных компаний и, как следствие – росту их курсовой стоимости. Во-вторых, происходящее на фоне роста валютных поступлений укрепление рубля снижает привлекательность доллара как альтернативного актива, что также поддерживает спрос на акции. В-третьих, в ситуации повышения мировых цен на нефть акции нефтяных компаний являются привлекательным инструментом для инвестиций из-за улучшения финансовых результатов деятельности компаний и ожидаемого роста их курсовой стоимости и размера дивидендов. Однако необходимо заметить, что, по-видимому, влияние данного фактора на привлекательность акций «нефтянки» может быть несколько нивелировано, что обусловлено вероятностью увеличения налогового бремени на нефтяную отрасль в 2004 г. и, следовательно, потенциальным снижением объемов прибыли и величины дивидендов.

## Новости корпораций

Заметные улучшения в функционировании некоторых российских корпораций отразились в присвоении им долгосрочных кредитных рейтингов или пересмотру в сторону повышения уже существующих. Так, в январе 2003 г. международное рейтинговое агентство Moody's Investors Service впервые присвоило НК «ЮКОС» валютный рейтинг эмитента Ba2 и основной рейтинг Ba1 (прогноз – стабильный). Примечательно, что основной рейтинг компании превысил суверенный рейтинг РФ, который находился на уровне Ba2, что отражало исключительные достижения компании. Однако были выделены и основные проблемы, среди которых чрезмерная концентрация акционерного капитала, зависимость от мировых цен на нефть, нечеткие долгосрочные планы развития.

Месяцем позже международное рейтинговое агентство Standard&Poors повысило долгосрочный кредитный рейтинг ОАО «ВолгаТелеком» с B– до B, поводом чему послужило окончание консолидации операторов фиксированной связи Поволжского региона, повлекшее за собой улучшение положения компании на рынке, а также основных показателей ее бизнеса. В свою очередь, агентство Fitch повысило индивидуальный рейтинг «Сбербанка РФ» с D до C/D, в то время как остальные рейтинги банка остались без изменения (долгосрочный – BB–, краткосрочный – B). Повышение рейтинга отражает повышение рентабельности банка после 2000 г. до уровня, который соответствует или превосходит этот показатель других российских банков.

В марте рейтинговое агентство Standard&Poors объявило о пересмотре прогноза рейтинга ОАО Сибнефть с «негативного» на «стабильный», одновременно с этим подтвердив долгосрочный кредитный рейтинг компании и рейтинг ее приоритетных необеспеченных обязательств на уровне B+, и повысив рейтинг компании по национальной шкале с «ruA+» до «ruAA–». Агентство также заявило о повышении долгосрочного кредитного рейтинга российской алмазодобывающей компании ЗАО «АК АЛРОСА» с

«В-» до «В» вследствие получения компанией в марте 2003 г. пятилетней квоты на экспорт алмазов, прогноз рейтинга – «стабильный».

В октябре международное рейтинговое агентство Moody's присвоило ОАО «ЛУКОЙЛ» долгосрочный рейтинг Ba2 и рейтинг необеспеченных публичных размещений в иностранной валюте Ba3. Прогноз рейтинга – «стабильный», тогда как долгосрочный кредитный рейтинг ОАО «Ростелеком» рейтинговым агентством Standard&Poog's был повышен с уровня «В-» до «В» с позитивным прогнозом.

В октябре–декабре 2003 г. многие компании опубликовали финансовые результаты своей деятельности за 2003 г., среди которых отметим следующие.

Так, в соответствии с US GAAP во втором полугодии 2003 г. чистая прибыль НК «ЛУКОЙЛ» составила 2,36 млрд долл. по сравнению с 840 млн долл. за первое полугодие 2002 г. Прибыль компании до выплаты процентов, налога на прибыль, износа и амортизации в отчетном периоде достигла 3,18 млрд долл. по сравнению с 1,66 млрд долл. за аналогичный период прошлого года. Добыча нефти во втором квартале выросла на 3,5%, что вдвое превысило аналогичный показатель за 2002 г.

НК «ЮКОС» также опубликовала свою отчетность за первое полугодие 2003 г. в соответствии с US GAAP, согласно которой в первом полугодии 2003 г. объем выручки от реализации и прочих доходов, полученных от основной деятельности НК, составил 7,7 млрд долл. по сравнению с 4,5 млрд долл. в первом полугодии 2002 г. Величина дохода до уплаты налога на прибыль, процентов и амортизации (ЕБИТДА) за первое полугодие 2003 г. и предыдущего года составили соответственно 2,9 млрд долл. и 1,68 млрд долл., тогда как чистая прибыль НК в первом полугодии составила 2,22 млрд долл. против 1,22 млрд долл. в 2002 г.

В конце октября финансовые результаты своей деятельности опубликовал ОАО «Ростелеком» (по МСФО) в соответствии с МСФО. Консолидированная выручка ОАО «Ростелеком» за первое полугодие 2003 г. по МСФО выросла на 10,6%. Показатель ЕБИТДА за данный период составил 175,8 млн долл., увеличившись по сравнению с первым полугодием 2002 г. на 1,7%. Чистая прибыль увеличилась на 42,1% по сравнению с аналогичным показателем предшествующего года и составила 29,7 млн долл.

30 октября 2003 г. ОАО «Сибнефть» обнародовала полугодовые финансовые результаты своей деятельности. Чистая прибыль компании за первую половину 2003 г. по стандартам US GAAP увеличилась почти втрое – до 1,38 млрд долл. с 476 млн долл. в 2002 г. Выручка компании за 6 месяцев составила 3,4 млрд долл. против 1,9 млрд долл. за аналогичный период в 2002 г., увеличившись, таким образом, на 73%. Величина (ЕБИТДА) выросла на 139% и составила 1,7 млрд долл. (743,8 млн долл. в 2002 г.). Рекордные финансовые показатели, достигнутые «Сибнефтью», были вызваны значительным ростом добычи, благоприятной конъюнктурой мировых цен на нефть и успешными финансовыми инвестициями.

Промежуточную отчетность за три и шесть месяцев 2003 г. предоставило ОАО «Газпром»: за шесть месяцев прошлого года выручка от продаж (за вычетом НДС и таможенных платежей) увеличилась на 115,3 млн руб., или на 38% по сравнению с аналогичным периодом 2002 г. За этот же период времени операционные затраты по сравнению с аналогичным промежутком 2002 г. увеличились на 22%, что, в основном, было вызвано ростом затрат на транзит, оплату труда, переработку, покупку газа, а также увеличением амортизации. Величина чистой прибыли за три и шесть месяцев 2003 г. составила соответственно 47,789 млн руб. и 103,761 млн руб.



11 ноября РАО «ЕЭС России» опубликовало финансовую отчетность Группы РАО «ЕЭС России» за I полугодие 2003 г. по МСФО. Совокупные активы Группы на 30 июня 2003 г. составили 1,075 млрд руб., доходы от основной деятельности – 300,8 млрд руб., что на 59,6 млрд больше, чем за аналогичный период 2002 г. Расходы по основной деятельности увеличились на 35,9 млрд руб., что в основном было связано с увеличением затрат на топливо и покупную электроэнергию. Чистая прибыль Группы РАО «ЕЭС России» в первом полугодии 2003 г. составила 16,9 млрд руб., что ниже аналогичного показателя 2002 г. (18,8 млрд руб.).

Выручка ОАО «Ростелеком» за 9 месяцев 2003 г. составила 20 749 млн руб., увеличившись на 36,7% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. Прибыль от продаж за этот же период выросла на 12,1%, достигнув уровня 6859 млн руб. Чистая прибыль уменьшилась на 2,4% по сравнению с 9 месяцами 2002 г. и составила 4781 млн руб.

В 2003 г. некоторые российские компании продолжили процесс приобретения новых, в том числе зарубежных активов, и установления долгосрочных связей, направленных на укрупнение бизнеса и повышение его эффективности.

11 февраля Тюменская нефтяная компания и ВР объявили об объединении активов ТНК с российскими активами ВР – третьей в мире по объему добычи нефтяной компании, что стало крупнейшей сделкой в истории отечественного бизнеса. Ежедневный объем добычи нового холдинга составит 1,2 млн баррелей, а доказанные запасы сырья – 9,5 млрд баррелей. Таким образом, вновь созданный холдинг войдет в тройку крупнейших нефтегазовых компаний страны.

Наиболее значительным событием апреля 2003 г. на российском фондовом рынке стало сообщение о слиянии крупнейших российских нефтяных компаний «ЮКОС» и «Сибнефть», результатом чего должно было стать появление новой НК «ЮКОС»–«Сибнефть», которая стала бы четвертой нефтяной компанией в мире по объемам добычи. Сделку планировалось завершить до конца года, однако в ноябре представители «Сибнефти» заявили о приостановке процесса слияния по взаимному согласию акционеров компаний. Запасы объединенной компании «ЮКОС»–«Сибнефть» (с учетом доли компании «Сибнефть» в запасах компании «Славнефть»), по данным на конец 2001 г., полученным по методике SPE, в случае объединения составят 19,4 млрд барр. нефтегазового эквивалента. Доказанные запасы нефти (по методике SPE) – 18,4 млрд барр., газа – 5,9 трлн куб. футов. Добыча объединенной компании (включая долю «Сибнефти» в добыче «Славнефти») могла составить около 2,3 млн барр. в день («ЮКОС» и «Сибнефть» добывают около 30% всей нефти, производимой в России). В 2002 г. общий объем добычи двух компаний составил 103.2 млн т нефти.

Другим важным событием прошедшего года стало приобретение ГМК «Норильский никель» 51% акций компании Stillwater (крупнейшего в США производителя палладия), которое было одобрено акционерами американской компании и Федеральной торговой комиссией США. Это позволит «Норильскому никелю» реализовывать палладий непосредственно американским автомобильным заводам в рамках долгосрочных контрактов. Продолжением процесса приобретения стало сентябрьское объявление ГМК «Норильский никель» о результатах тендерного предложения по выкупу акций у акционеров Stillwater Mining Company, которое завершилось 26 августа 2003 г. Компания «Норимет Лимитед», являющаяся стопроцентной дочерней компанией ГМК «Но-

рильский никель», планировала выкупить 4,35 млн акций, что составляет около 12,8% от общего количества предложенных к выкупу акций.

В 2003 г. компании активно проводили политику по привлечению дополнительного объема инвестиций, в том числе на зарубежных финансовых рынках, а также укрепляли свои позиции на мировых рынках капитала. Так, в феврале прошлого года ОАО «Газпром» успешно разместило новый 10-летний облигационный заем на сумму 1,750 млрд долл. Облигации были размещены по номиналу с купоном 9,625%, с выплатой два раза в год. Совместными лид-менеджерами выпуска и совместными менеджерами книги заявок выступили «Дрезднер Кляйнворт Вассерстин» и «Морган Стэнли».

Standard&Poor's объявило о включении рейтинга корпоративного управления ОАО «Мобильные ТелеСистемы» (7.4), в список GovernanceWatch с прогнозом «Развивающийся» в связи с объявлением АФК «Система» владельца 40,4% акций МТС, о заключении опционного соглашения с T-Mobile International AG, дочерним обществом компании Deutsche Telekom AG, которому принадлежит 40,1% акций МТС, относительно возможного приобретения 10% его доли в капитале МТС. По условиям опционного соглашения АФК «Система» имело право приобрести указанную долю по рыночной стоимости в любое время до 30 сентября 2003 г. В начале месяца компания Deutsche Telekom также заявила о своем намерении продать еще 5% акций МТС на фондовом рынке, в результате чего доля АФК «Система» может увеличиться до 55,4%, а доля Deutsche Telekom – уменьшиться до 25,1%.

Специалисты агентства считают, что эти изменения в структуре собственников могут отразиться на процессе корпоративного управления в МТС. На момент первоначального присвоения МТС РКУ рейтинга 7,4 (наивысший рейтинг в России) Standard&Poor's отмечало, что высокое качество управления и контроля обеспечивалось за счет поддержания паритета влияния между двумя крупнейшими стратегическими акционерами компании. Такой паритет предполагал наличие жесткой системы внутреннего контроля, а также равное представительство и активное участие обеих сторон в работе совета директоров. Любые изменения в структуре собственников могут нарушить сложившийся баланс влияния двух крупнейших акционеров и неблагоприятно отразиться на стандартах корпоративного управления в МТС.

В начале ноября компания LUKINTER FINANCE B. V., входящая в состав Группы «ЛУКОЙЛ», полностью погасила облигации, оставшиеся в обращении от выпуска конвертируемых облигаций, эмитированных в ноябре 1997 г. на сумму 350 млн долл. со сроком погашения в ноябре 2003 г. 3 ноября 2003 г. были погашены облигации общей номинальной стоимостью 51,48 млн долл., а также выплачены проценты по ним.

Объем торгов АДР на акции ОАО «ЛУКОЙЛ» на Лондонской фондовой бирже за октябрь 2003 г. вырос на 121,4% по сравнению с итогами за сентябрь текущего года и составил более 1,8 млрд долл.

Вместе с тем одним из способов повышения привлекательности корпоративных ценных бумаг и, в частности, акций является грамотная дивидендная политика, целью которой должно быть повышение благосостояния акционеров. Прошедший год стал годом, когда компании проводили активную дивидендную политику. К примеру, в конце октября собрание акционеров НК «ЮКОС» приняло решение о выплате дивидендов за первые 9 месяцев 2003 г. в размере 59,9 млрд руб., что составляет 26,78 руб. на одну обыкновенную акцию. Согласно решению собрания акционеров, дивиденды будут выплачены до 28 февраля 2004 г. акционерам НК «ЮКОС», зарегистрированным



в реестре акционеров по состоянию на 25 сентября 2003 г. Таким образом, «ЮКОС» стал первой российской компанией, пустившей столь значительные средства на выплату дивидендов.

В самом конце декабря на внеочередном собрании акционеров ОАО «ГМК «Норильский никель» был утвержден размер промежуточных дивидендов в размере 42,1 руб. на акцию. Промежуточные дивиденды должны быть выплачены, по предложению совета директоров компании, по результатам работы за 9 месяцев 2003 г. Общая сумма дивидендов, начисленных на обыкновенные именные бездокументарные акции ОАО «ГМК «Норильский никель», составит 9 млрд руб.

Акционеры ОАО «НГК «Славнефть» на внеочередном собрании 24 декабря также приняли решение о выплате дивидендов по результатам девяти месяцев 2003 г. из расчета 78 коп. на одну обыкновенную акцию. Таким образом, общая сумма дивидендных выплат составит 3,7 млрд руб.

## Раздел 3. Реальный сектор экономики

### 3.1. Макроструктура производства

#### 3.1.1. ВВП: тенденции и факторы изменения конечного спроса

Период 1999–2003 гг. характеризовался динамичным развитием практических всех секторов и отраслей экономики. Экономический подъем протекал на фоне благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры и внутренней социально-политической стабильности. За последние пять лет ВВП увеличился на 37,5% и в 2003 г. составил почти 80% уровня 1990 г. против максимальной точки падения 57,7% в 1998 г. Особенностью восстановительного роста экономики являлся опережающий рост инвестиций по сравнению с динамикой производства и потребления. Масштабы инвестиций за этот же период в основной капитал в целом по экономике увеличились почти в 1,55 раза при повышении конечного потребления на 26,6%. Расширение инвестиционного спроса оказало наиболее существенное влияние на характер структурных сдвигов произведенного и использованного ВВП.

*Таблица 1*

**Индексы основных макроэкономических показателей в период  
1991–2003 гг., в % к предыдущему году**

	В среднем за год				К предыдущему году			
	1991–1995	1996–2000	2001–2003	1999	2000	2001	2002	2003
Валовой внутренний продукт	90,9	101,6	105,4	106,4	110,0	105,1	104,7	107,3
Фактическое конечное потребление домашних хозяйств	98,6	100,1	108,3	97,6	105,9	108,6	107,9	108,9
Инвестиции в основной капитал	78,0	91,4	107,8	105,3	117,4	108,7	102,6	112,5
Внешнеторговый оборот	108,2	100,9	112,4	86,7	129,7	105,4	108,1	125,3
Реальные располагаемые денежные доходы	92,4	96,5	110,6	86,4	109,1	108,5	108,8	114,5
Реальная заработная плата	87,6	98,2	115,5	78,0	121,0	119,9	116,6	110,4
Среднегодовая численность занятых в экономике	97,4	99,4	100,3	100,5	100,6	100,6	101,0	99,2
Численность безработных (на конец года)		109,7	97,8	102	77	90,0	98,0	106,0
Объем промышленной продукции	87	103	105,1	111,0	111,9	104,9	103,7	107,0
Продукция сельского хозяйства	92,3	98,7	103,5	104,1	107,7	107,5	101,7	101,5
Грузооборот транспорта	90,3	99,7	105,4	105,8	104,8	103,2	105,6	107,4
Объем услуг связи	–	–	119,8	133,1	113,8	119,1	115,6	127,5
Оборот розничной торговли	98,2	100,9	109,3	93,9	108,8	110,7	109,1	108,0
Платные услуги населению	65,4	102,3	102,8	107,0	105,0	102,8	100,4	105,1

*Источник:* Госкомстат России.



Сравнительный анализ годовой динамики макроэкономических индикаторов обнаруживает довольно существенные колебания темпов по секторам экономики в зависимости от воздействия специфических факторов и условий развития в конкретный период. Принципиально новым моментом восстановительного роста российской экономики 1999–2003 гг. явилось одновременное расширение внешнего и внутреннего спроса.

На начальной фазе (1999–2000 гг.) постдевальвационного развития среднегодовой темп прироста ВВП достигал 8,5% при доминирующем влиянии интенсивного развития внутреннего рынка. Формированию этой тенденции способствовало почти двукратное сокращение импорта в 1999 г. относительно докризисного уровня 1997 г., а также всплеск деловой активности российских производителей. Ориентация бизнеса на вовлечение в оборот конкурентоспособных мощностей и развитие импортозамещающих производств кардинально изменила ситуацию на внутреннем рынке. За первые два года постдевальвационного развития доля отечественной продукции в обороте розничной торговли повысилась на 8 п.п. при снижении удельного веса поступлений по импорту до 40%. В 2000 г. прирост внутреннего спроса достиг максимального уровня за период восстановительного роста экономики 1999–2003 гг.

Позитивное влияние на характер экономического роста со II квартала 1999 г. оказывали исключительно благоприятные изменения ситуации на мировых рынках топливных и сырьевых ресурсов. Кумулятивное влияние увеличения производства в экспортоориентированном секторе выразилось не только в ускорении темпов роста сопряженных отраслей и производств, но и определило изменения условий и факторов развития. В 1999 г. фиксируется преодоление длительно действующей тенденции к сокращению спроса на рабочую силу. Среднегодовая численность занятых в экономике повысилась с 63,8 млн чел. в 1998 г. до 64,3 млн чел. в 2000 г. и 65,4 млн чел. в 2002 г., а безработных сократилась соответственно с 8,9 млн чел. до 6,7 млн чел. и 6,15 млн чел. Впервые с начала реформ в 1994 г. наблюдается положительная динамика инвестиций в основной капитал. С 2000 г. реальные доходы населения, реальная заработная плата и реальный размер назначенных пенсий вышли на траекторию динамичного роста, что обусловило восстановление конечного потребления домашних в 2001 г. на докризисном уровне 1997 г.

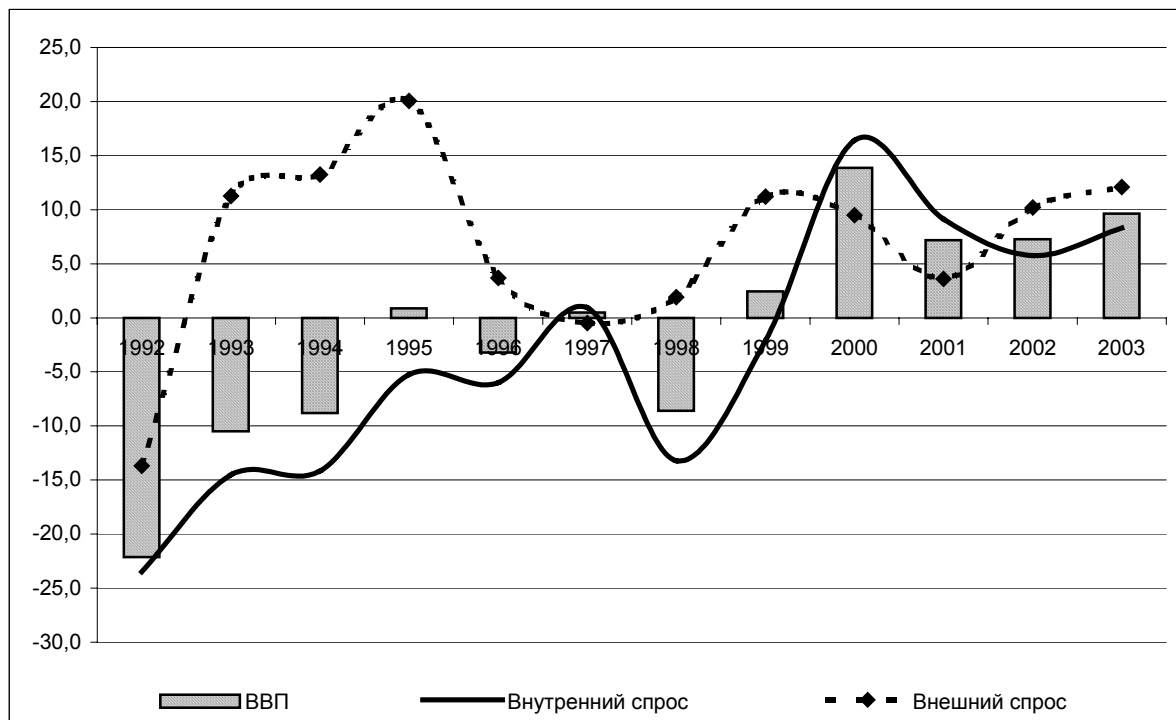
Отличительной особенностью функционирования и структурных сдвигов в экономике с конца 1999 г. и в первой половине 2001 г. являлось расширение внутреннего рынка на фоне динамичного роста потребительского и инвестиционного спроса.

Усиление влияния внешних факторов на характер развития российской экономики фиксировалось со второй половины 2001 г. до IV квартала 2002 г. и было обусловлено сдержанной динамикой внешнего спроса и сложившегося уровня цен на мировых товарных и сырьевых рынках. Кроме того, именно на этот период пришлось затухающая волна эффекта девальвации рубля. Следует подчеркнуть, что в целом за период 2001–2002 гг. сужение спроса на внутреннем рынке не компенсировалось расширением производства в экспортоориентированном секторе и в конечном счете привело к замедлению темпов роста до минимального за пятилетний период уровня. Среднегодовые темпы роста ВВП в 2001–2002 гг. составили 104,5%. Однако даже при довольно существенных колебаниях годовых и квартальных темпов роста по секторам экономики в целом за период 2001–2002 гг. вклад внутреннего спроса в прирост ВВП сохранился на уровне наиболее благополучного 2000 г.



Рисунок 1

Темпы прирост внутреннего и внешнего спроса за период  
1992–2003 гг., в % к предыдущему году



Стимулирующее влияние на динамику производства и структуру экономического роста в 2003 г. оказали позитивные изменения мировой конъюнктуры. При увеличении средней цены российского экспорта примерно на 10% прирост цен на энергоносители достигал 20%, на черные металлы – 16%, на алюминий – 5%, никель – 36%. Рост цен поддерживался высоким спросом на топливо и сырье. Прирост стоимостного объема экспорта товаров, по данным Банка России, примерно в равных долях был обеспечен за счет увеличения физического объема и фактора цен. Объем российского экспорта товаров, по оценке Минэкономразвития, в 2003 г. составил 135,4 млрд долл. и увеличился на 26,2% относительно предыдущего года.

Импорт товаров за этот же период достиг 75,4 млрд долл. и на 23,6% превысил уровень 2002 г. Относительное удешевление импорта сырья и материально-технических ресурсов оказало существенное влияние на изменение конкурентной среды и выявило проблемные зоны роста. В частности, если динамика потребительского импорта сдерживалась достаточно сильными конкурентными позициями российских производителей продовольственных товаров, то увеличение инвестиционного импорта сопровождалось вытеснением российских производителей с рынков. Темп роста внешнеторгового оборота увеличился с 108,3% в 2002 г. до 125,3% в 2003 г. Внешнеторговое сальдо в среднем за месяц составляло около 5 млрд долл., что сопоставимо с рекордным уровнем 2000 г. Улучшение условий торговли привело к увеличению сальдо торгового баланса в 2003 г. до 59,6 млрд долл. против 46,6 млрд долл. в 2002 г.

Конъюнктура мирового и российского рынка определили достаточно быструю реакцию отечественного бизнеса, направленную на восстановление процессов трансфор-



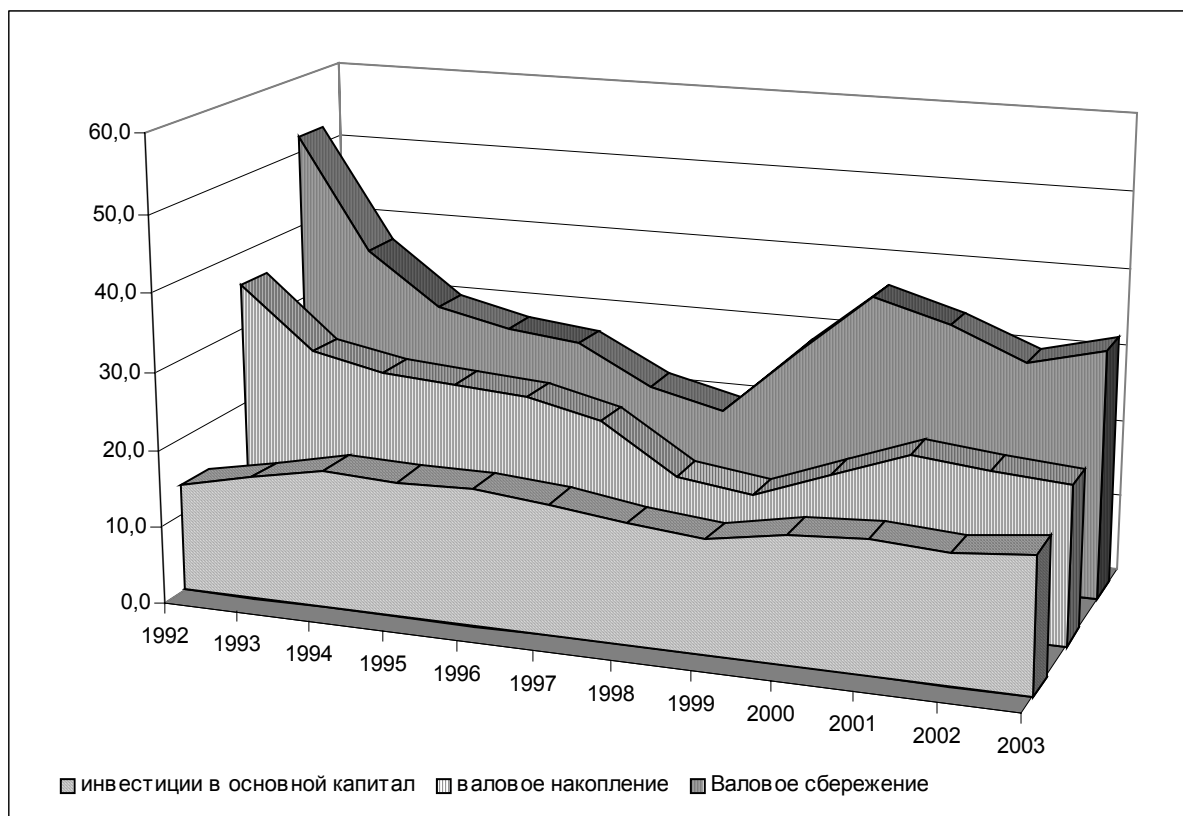
магии доходов экономики от экспорта в расширение внутреннего рынка. С начала 2003 г. доминирующее влияние на динамику и структуру российской экономики стал оказывать интенсивный рост инвестиционного спроса. Доля инвестиций в основной капитал в ВВП по итогам 2003 г. на 1 п.п. превысила средний уровень 1999–2002 гг. и составила 17,4%. Накопленный потенциал развития позитивно влиял на ситуацию в потребительском секторе. В структуре товарных ресурсов розничной торговли доля импорта в 2003 г. практически стабилизировалась. В I квартале она составила 45%, во II и III кварталах – 43%, что соответствует показателю 2002 г. Таким образом, прирост платежеспособного спроса населения удовлетворялся примерно в равных долях импортными и отечественными товарами. Вклад внутреннего спроса в динамику ВВП сохранился примерно на среднем уровне 1999–2000 гг. Объем ВВП в 2003 г. составил 13304,7 млрд руб. и на 7,3% превысил уровень предыдущего года. Ускорение темпов роста протекало на фоне опережающей динамики внешнеторгового оборота. По расчетам Минэкономразвития, примерно 60% прироста ВВП в 2003 г. объясняется внутренними факторами – ростом инвестиций в основной капитал и доходов населения, и 30% повышением среднегодовой цены на российскую нефть на мировом рынке.

Особенностью экономического роста 1999–2003 гг. является увеличение масштабов валовых сбережений. При исключительно благоприятном сочетании факторов высокой деловой активности отечественного бизнеса и конъюнктуры цен мирового рынка сырьевых ресурсов доля валового сбережения в последние пять лет находилась в интервале 28,6% – 36,7% ВВП. Это позволяло полностью обслуживать выполнение государственных обязательств по внешнему долгу и социальным программам. В 2003 г., под влиянием растущих доходов экономики от экспорта и увеличения притока иностранных инвестиций, с одной стороны, и замедлением роста конечного потребления населения на фоне растущей склонности к сбережениям, с другой стороны, валовые национальные сбережения возросли – до 32,5% ВВП против 30,1% ВВП в 2002 г. Анализ счетов операций с капиталом иллюстрирует постепенное ослабление нагрузки операций с остальным миром на экономику, однако асимметрия валового сбережения, ресурсов валового накопления и инвестиций в основной капитал не уменьшилась. Доля инвестиций в основной капитал в ВВП в период 2000–2003 гг. сохранялось в среднем на уровне 16,5%, что составляло примерно половину от сберегаемых средств.

Инвестиционный всплеск 1999–2001 гг. затронул довольно узкую группу экспортноориентированных отраслей и при изменении внешней конъюнктуры не имел устойчивого продолжения. Учитывая низкую инвестиционную активность в предыдущем году, масштабы инвестиций в основной капитал в последние годы не соответствовали реальным потребностям обновления и модернизации производственного аппарата. Проблема инвестиционного маневра в пользу отраслей, производящих товары и услуги с более высокой степенью добавленной стоимости, способных обеспечить конкурентоспособность российской экономики, осталась нерешенной. При потенциально высоком уровне инвестиционного спроса внутреннего рынка тенденция к стабилизации доли расходов на инвестиционные цели в ВВП отражала отсутствие механизмов трансформации сбережения и в конечном счете вела к сдерживанию темпов экономического развития.

Рисунок 2

Доля валового сбережения и инвестиций в основной капитал в ВВП в 1992–2003 гг., в % к ВВП



В 2002 г. было зафиксировано замедление темпов роста инвестиций до 102,6% против 108,7% в предшествующем году. Качественной особенностью экономики 2003 г. явился переход к инвестиционной модели роста. При этом особое внимание необходимо обратить на то, что это поддерживается формированием тенденции к росту производительности труда и трансформационными сдвигами в структуре занятости и спроса на рабочую силу. В I и III кварталах 2003 г. прирост производительности труда составил примерно 8% при изменении этого показателя на протяжении 2002 г. в пределах 0,2% (I квартал) и 3,6% (IV квартал).

Согласно данным выборочных обследований населения по проблемам занятости (Госкомстат РФ), численность занятых в экономике в декабре 2003 г. уменьшилась по сравнению с аналогичным периодом 2002 г. на 0,6 млн человек и составила 64,6 млн человек. Число замещённых рабочих мест в первом полугодии 2003 г. сократилось на 876 тыс. человек по сравнению с тем же периодом предыдущего года. Коэффициент напряженности (численность незанятых граждан, зарегистрированных в органах службы занятости на одну вакансию) повысился с 1,3 до 2,0. На предприятиях проводят довольно активную политику по реструктуризации занятости и повышению эффективности использования рабочего времени. По сравнению с первым полугодием 2002 г. численность работников, занятых в режиме неполной рабочей недели (дня), снизилась на



20%, при этом численность работников, имевших вынужденные административные отпуска, сократилась на 360 тыс. человек, или на 26%.

Снижение занятости было отмечено, главным образом, в отраслях, производящих товары, тогда как в секторе производства услуг занятость возросла на 271 тыс. человек. По оценке Минэкономразвития, рост производительности труда в промышленности за январь–июнь составил 112,1% и на 5,3 п.п. превысил динамику производства. Рост производительности труда фиксируется практически во всех отраслях промышленности.

Снижение спроса на рабочую силу происходит на фоне значительного повышения прибыли предприятий и роста их инвестиционной активности. Сопоставление данных о численности занятых по отраслям промышленности с другими макроэкономическими показателями показывает, что увеличение производительности труда, особенно в секторе производства товаров, позволяло предприятиям сокращать издержки на оплату труда за счет реструктуризации занятости, в том числе за счет сокращения излишков рабочей силы.

При общей тенденции к сокращению числа рабочих мест существенно увеличился спрос на квалифицированные кадры. Среди безработных уменьшается доля лиц, потерявших работу в связи с ликвидацией организации или собственного дела, на фоне увеличения доли лиц низкой квалификации, не имеющих опыта работы и профессиональной подготовки. Подобная тенденция имеет исключительное значение для дальнейшего экономического роста.

В период восстановительного роста усиливается разрыв в темпах производительности труда и заработной платы в пользу последней. Однако поддержание динамики внутреннего спроса, базирующееся на росте реальной заработной платы и доходов населения, сопровождается перераспределением доходов от предприятий к населению и приводит к увеличению производственных издержек.

Таблица 2

## Структура образования ВВП по доходам в 1999–2003 гг., в % к итогу

	1999	2000	2001	2002	2003
Валовой внутренний продукт	100	100	100	100	100
В том числе					
оплата труда наемных работников (включая скрытую)	40,1	40,2	43,0	46,6	46,0
чистые налоги на производство и импорт	15,7	17,1	15,7	14,1	13,7
валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы	44,2	42,7	41,3	39,3	40,3

Источник: Госкомстат России.

Доля расходов на оплату труда в структуре затрат на производство продукции целом по экономике за период 1999–2002 гг. повысилась на 1,3 п.п., а в промышленности – на 2,2 п.п. Систематический рост расходов на заработную плату оказывал негативное воздействие на динамику рентабельности производства. В целом по экономике рентабельность в 2002 г. составила 10,9%, в промышленности 14,4% и снизилась почти на 10% относительно показателей 2000 г.

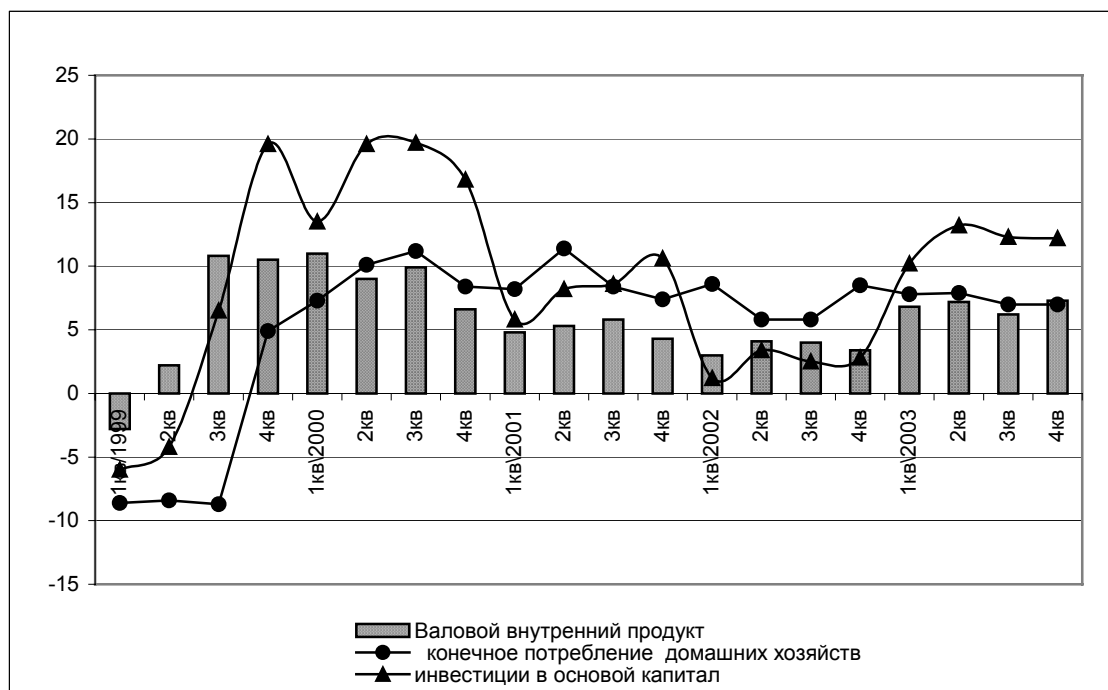
Кроме того, в 2002–2003 гг. возможности дальнейшего увеличения затрат на оплату труда стали ограничиваться изменением конкурентной среды на товарных рынках

вследствие укрепления рубля и повышения давления со стороны импорта. В 2003 г. на фоне интенсивного роста производства обозначилось сближение темпов производительности труда и заработной платы. Однако влияние этого процесса на изменение показателей эффективности деятельности предприятий и организаций остается пока крайне слабым и неустойчивым.

Как показал опыт последних пяти лет, именно соотношение инвестиционного спроса и конечного потребления наиболее остро реагирует на изменение доходов от экспорта и определяет особенности функционирования внутреннего рынка.

*Рисунок 3*

**Изменение динамики ВВП по компонентам конечного спроса в 1999–2003 гг., в % к предыдущему году**



Финансовый кризис октября 1997 – августа 1998 г. наиболее болезненно повлиял на социальную сферу. В результате девальвации рубля и резкого повышения потребительских цен в 1998–1999 гг. реальные доходы населения снизились почти на четверть.

В этой ситуации повышение уровня жизни населения являлось необходимым условием оживления внутреннего рынка. С III квартала 1999 г. динамика реальных доходов населения, а также расходов на конечное потребление домашних хозяйств характеризуется устойчивой тенденцией к росту. За период 2000–2003 гг. реальные доходы населения повысились почти в 1,5 раза, и более 4/5 прироста ВВП объясняется ростом конечного потребления населения. Численность населения с доходами ниже прожиточного минимума в 2003 г. снизилось до 33 млн человек (22–23% от общей численности населения) против 35,8 млн человек в 2002 г. и 39,4 млн человек в 2001 г. Прирост реальных доходов населения в 2003 г. составил 14,5% к предыдущему году, реальной заработной платы – 10,4% и пенсий – 104,5%.



Положительная динамика конечного потребления явилась одним из основных факторов устойчивого развития внутреннего рынка. Рост масштабов конечного потребления протекал на фоне довольно устойчивого сохранения соотношения между потреблением домашних хозяйств и социальных трансфертов, получаемых от государственных учреждений и некоммерческих организаций.

Таблица 3

### Структура использования валового внутреннего продукта в 1998–2003 гг., в % к итогу

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Валовой внутренний продукт	100	100	100	100	100	100,0
Расходы на конечное потребление	77,8	68,0	61,3	65,1	68,1	67,4
в том числе:						
домашних хозяйств	56,8	52,2	45,2	47,7	49,8	49,3
государственных учреждений	19,1	14,6	14,9	16,2	16,9	16,9
Валовое накопление	15,4	15,0	18,6	22,1	21,1	20,4
в том числе:						
валовое накопление основного капитала	16,5	14,5	16,9	18,7	17,9	18,1
Чистый экспорт товаров и услуг	6,8	17,0	20,1	12,8	10,8	11,2

Источник: Госкомстат России.

С восстановлением параметров социального развития произошли существенные сдвиги в структуре доходов и расходов населения. В структуре занятого населения 92,1% работают по найму и только 7,9% – не по найму: работодатели, привлекающие для работы на собственных предприятиях наемных работников на постоянной основе, самостоятельно занятые работники. Соответственно это определяет особенности формирования структуры доходов населения и ВВП. Более 65% доходов населения составляют заработную плату, а в структуре образования ВВП 46% приходится на долю оплаты труда наемных рабочих. Анализ динамики реальных доходов в период восстановительного роста показывает, что опережающий рост заработной платы оказывал доминирующее влияние на характер изменения социальных параметров. Повышение оплаты труда наемных рабочих в структуре ВВП сопряжено с действующей тенденцией опережающего роста заработной платы по сравнению с производительностью труда. Такой режим роста оплаты труда сопровождался снижением валовой прибыли экономики, с 42,7% в 2000 г. до 40,3% в 2003 г. Несмотря на то, что в 2003 г. отмечалось сближение темпов роста этих двух показателей, влияние этого процесса на обобщающие показатели пока несущественно. Удельный вес доходов от предпринимательской деятельности и собственности остается ниже предкризисного уровня 1998 г. ВВП и составляет примерно 17% в доходах населения.

*Таблица 4*

**Структура денежных доходов населения 1999–2003 гг., % к итогу**

	1999	2000	2001	2002	2003
Денежные доходы – всего	100	100	100	100	100
оплата труда, включая скрытую заработную плату	66,5	62,8	64,6	66,5	66,7
доходы от предпринимательской деятельности	12,4	15,4	12,6	12,1	11,4
доходы от собственности	7,1	6,8	5,7	4,8	5,4
социальные выплаты	13,1	13,8	15,2	14,7	14,3
другие доходы	0,9	1,2	1,9	1,9	2,2

*Источник:* Госкомстат России.

Структурные сдвиги в формировании денежных средств населения сопровождались изменением распределения населения по величине среднедушевых доходов. В 2002 г. при уровне среднедушевых доходов населения в размере 3950 руб. и заработной платы – 4360 руб. доля населения с доходами в интервале 3000–4000 руб. составила 15,2% против 10,5% в 2000 г. В 2003 г. при повышении среднедушевых доходов на 129,3% и заработной платы на – 125,5% доля населения с доходами в интервале 4000–7000 руб. повысилась почти на 4,7 п.п. по сравнению с предыдущим годом при сокращении доли населения с доходами до 3000 руб. почти на 12,6 п.п. по сравнению с 2002 г. Однако это не ослабило социально-экономическую дифференциацию населения по доходам. По оценке 2003 г. коэффициент фондов, характеризующий соотношение средних значений самых высоких и низких доходов соответствующих децильных групп населения, возрос до 14,3 раза против 14,0 раза в 2001–2002 гг., а коэффициент Джини повысился до 0,400 против 0,398. Специфика распределения доходов определила и особенности динамики текущих расходов и уровня сбережения в секторе домашних хозяйств.

Для последних пяти лет изменение структуры потребительских расходов определялось повышением удельного веса расходов на непродовольственные товары и услуги при сокращении доли расходов на продукты питания. Заметим, что при сложившемся уровне доходов статистическими наблюдениями фиксировалось постепенное смещение ассортиментной структуры продаж продовольственных товаров в сторону более дорогих продуктов питания, а непродовольственных – в сторону более качественных импортных товаров. В 2003 г. в отличие от предыдущего года наблюдалось некоторое сближение темпов роста объема платных услуг населению и оборота розничной торговли, несмотря на значительное опережение темпов роста цен и тарифов на платные услуги относительно товаров. Следует отметить, что практически все увеличение товарооборота в 2003 г. обеспечивалось расширением продаж непродовольственных товаров. Изменение потребительского поведения в определенной степени объяснялось замедлением темпов инфляции, а также структурными сдвигами цен по основным товарным группам. В целом за 2003 г. потребительские цены выросли на 12,0% против 15,1% в предыдущем году, при этом индекс цен на продовольственные товары составил 108,6% (в 2002 г. – 111,0%), на непродовольственные – 108,6% (110,9%) и на услуги – 121,2% (136,2%).



Таблица 5

**Структура денежных расходов населения в 1997–2003 гг. в % к итогу**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Денежные расходы населения – всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
в том числе:							
покупка товаров и оплата услуг	69,8	79,0	79,8	77,6	75,9	73,2	69,5
обязательные платежи и взносы	6,4	6,2	6,8	8,0	9,1	9,2	8,2
сбережения	2,4	2,5	5,4	7,8	9,2	10,4	12,1
покупка иностранной валюты	21,3	12,2	7,9	6,6	5,8	5,5	7,4
прирост, уменьшение (–) денег на руках населения	1,6	1,7	1,8	2,9	2,0	1,7	2,8

Источник: Госкомстат России.

В 1999 г. резкий всплеск цен в результате девальвации рубля обусловил увеличение расходов на текущее потребление. Доля сбережения населения в располагаемых доходах и в ВВП находилась в области отрицательных значений. По мере восстановления параметров уровня жизни и роста располагаемых доходов населения по сравнению с конечным потреблением повысилась склонность населения к сбережению. Соответственно потребительский спрос увеличивался несколько медленнее, чем реальные доходы, но и он сохранил высокую динамику. При увеличении валового располагаемого дохода в секторе домашних хозяйств – с 48% ВВП в 2000 г. до 55% ВВП в 2002–2003 гг. сбережения населения увеличились – с 3,2% ВВП в 2000 г. до 4,6% в 2002 г. и 5,8% в 2003 г.

Тенденция смещения валовых сбережений от сектора нефинансовых предприятий к домохозяйствам, наблюдаемая в последние годы, заслуживает особого внимания. С повышением доли сбережения населения и восстановлением доверия к сберегательным учреждениям наблюдалась тенденция к росту вкладов физических лиц в кредитные учреждения. Особенностью 2003 г. явилось перераспределение сбережений между рублевыми и валютными вкладами, связанное с укреплением рубля. Если в 2002 г. увеличение объема депозитов и вкладов физических лиц протекало при опережающем росте сбережений на валютных счетах (154,7%) по сравнению с рублевыми счетами (138,8%), то в 2003 г. наблюдалось обратное соотношение. Сбережения на рублевых счетах на 1 декабря 2003 г. выросли в 1,52 раза по сравнению с началом года, а на валютных счетах на 17,6%. Рост масштабов сберегаемой части доходов населения актуализировал проблему трансформации их в инвестиции.

В 2003 г. в структуре финансирования инвестиций снизилась доля самофинансирования и увеличилась доля заемных ресурсов и соответственно повысилась роль банковской системы. Позитивное влияние роста сбережения домашних хозяйств и нефинансовых предприятий поддерживалось сокращением масштабов чистого оттока



капитала и явилось мощным фактором роста деловой активности в российской экономике.

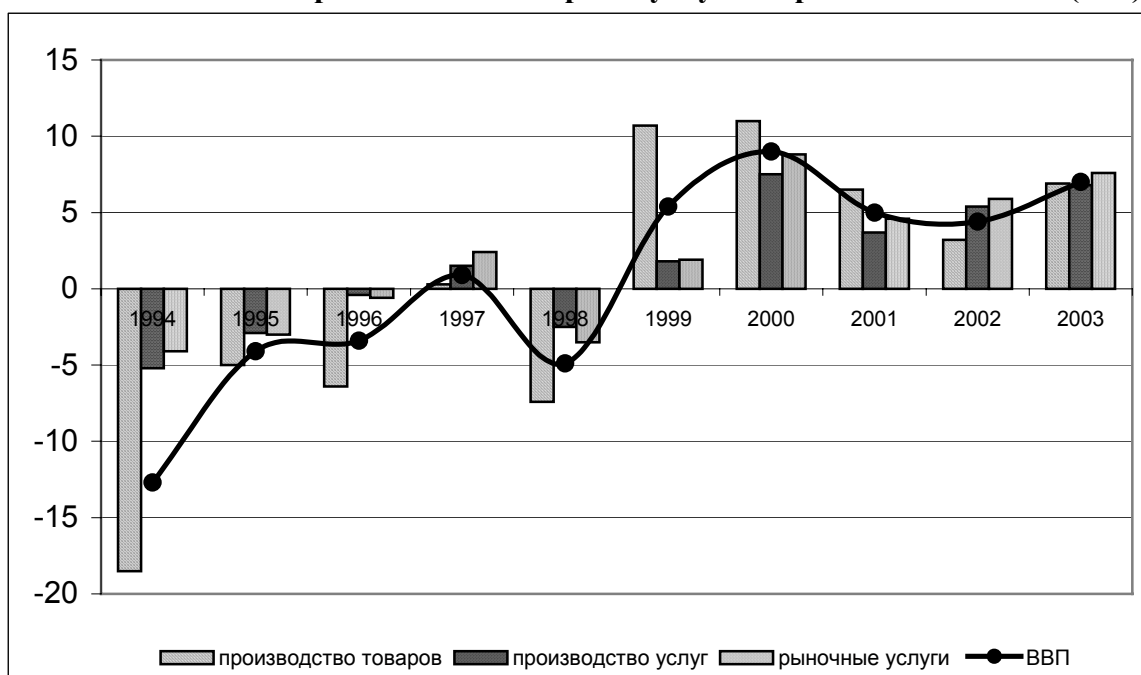
### 3.1.2. Производство ВВП

Развитие российской экономики в 2003 г. формировалось под влиянием следующих наиболее существенных факторов:

- повышение влияния внешнего спроса и увеличение вклада топливной промышленности в обеспечении промышленного подъема;
- ускорение роста импорта товаров конечного потребления относительно внутреннего спроса;
- опережающий рост инвестиций в основной капитал относительно динамики ВВП и конечного спроса;
- интенсивный рост сектора услуг;
- сближение динамики реальной заработной платы и производительности труда;
- сохранение высокого потребительского спроса на фоне роста склонности населения к сбережению;
- замедление темпов инфляции при тенденции к укреплению рубля и росту денежного предложения.

Рисунок 4

Изменение темпов производства товаров и услуг в период 1994–2003 гг. (п.п.)



#### Сектор услуг

Экономический подъем 1999–2003 гг. протекал на фоне одновременного восстановления положительной динамики и в секторе производства товаров, и в секторе услуг. Созданный за период 1992–1998 гг. материально-технический и трудовой потенци-



ал сектора услуг в условиях экономического подъема оказался полностью востребован рынком. Опережающий рост производства товаров в 1999–2003 гг. поддерживается развитой за годы реформ инфраструктурой рынка услуг. При увеличении производства товаров за последние пять лет на 44,3%, рыночные услуги выросли на 32,1%.

Коммерческий грузооборот транспорта в 2003 г. по сравнению с 1998 г. увеличился на 29,0%, а объем услуг связи за этот период вырос почти в 2,56 раза. Розничная торговля в последние годы 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 четыре года по мере восстановления платежеспособного спроса населения оборот розничной торговли рос темпами, опережающими динамику ВВП. Индекс оборота розничной торговли в 2003 г. составил 145,1% к уровню 1999 г. при росте ВВП на 29,8%.

В 2002–2003 гг. в российской экономике наблюдается ускорение темпов роста рыночных услуг. При увеличении добавленной стоимости в секторе производства товаров в 2003 г. на 7,0% рыночные услуги выросли на 8,3%. Растущие показатели сектора услуг тесно корреспондируют с уровнем деловой активности и структурными изменениями в экономике. В 2003 г. доминирующее влияние на рынок услуг оказало ускорение темпов предоставленных услуг транспорта, связи, торговли, коммерческой деятельности по обеспечению функционирования рынка и операций с недвижимостью.

Увеличение спроса на промышленную продукцию как внутри страны, так и на международном уровне сопровождалось расширением масштабов деятельности транспорта. Коммерческий грузооборот транспорта за 2003 г. увеличился на 7,4% при росте промышленного выпуска на 7,0%. Наибольший вклад в рост спроса на услуги транспорта внесли экспортоориентированные отрасли. Прирост грузооборота трубопроводного транспорта составил 8,1% по сравнению с 2002 г., при этом объем перевозок нефти увеличился на 12,4%, нефтепродуктов – на 7,6% и газа – на 5,7%. Возможности экспорта нефти увеличились за счет ввода в эксплуатацию второй очереди Балтийской трубопроводной системы мощностью 18 млн т. По темпам объемов погрузки основных видов грузов на железнодорожном транспорте лидирующие позиции сохраняются за нефтью и нефтепродуктами, рудами черных и цветных металлов и продуктами черной металлургии.

В современных условиях связь является одной из наиболее перспективных, быстро развивающихся отраслей. Объем валовой добавленной стоимости связи в 2003 г. составил 241,9 млрд руб., или 1,8% в ВВП. Темпы прироста объемов предоставленных услуг связи в 2003 г. составили 27,5%, и на 17,2 п.п. превысили уровень предыдущего года. На долю новых операторов связи приходится почти  $\frac{3}{5}$  общего объема услуг связи и более половины – услуг связи населению. Телефонная связь получила наибольшее распространение среди других видов электрической связи. Этот вид связи приносит  $\frac{2}{3}$  всех доходов, получаемых от услуг отрасли, в том числе  $\frac{1}{3}$  приходится на подвижную электросвязь. На 1 января 2004 г. общее число абонентов сотовой связи составило 35,5 млн и вдвое увеличилось по сравнению с 1 января 2003 г.

Доля торговли в произведенном ВВП в 2003 г. составила 23,0%, что соответствует среднему показателю за последние пять лет. Заметим при этом, что характерным для развития этой отрасли экономики явились динамичные структурные сдвиги. Во-первых, благоприятные изменения спроса на мировом рынке обусловили опережающий рост и повышение удельного веса внешней торговли в структуре оборота торговли. Во-

вторых, для российской экономики характерно почти двукратное превышение объемов оптовой торговли относительно оборота розничной торговли. С повышением деловой активности интенсивный рост оптовой торговли поддерживался за счет расширения спроса внутреннего рынка на материально-технические ресурсы.

Состояние розничной торговли в 2003 г. характеризовалось следующими основными итогами:

- увеличилась роль малого бизнеса в розничной торговле: субъекты малого предпринимательства обеспечили 49,8% оборота розничной торговли против 48,7% в 2001 г. и 46,1% в 2000 г.;
- доля непродовольственных товаров в обороте розничной торговли, являющаяся одним из показателей качества жизни населения, по сравнению с 2002 г. практически не изменилась и составила 53,8% против 53,5% в 2002 г. и 2001 г. – 53,8%,
- товарные запасы оставались стабильными и сохранялись на уровне 36–37 дней;
- доля импортных товаров в объеме ресурсов оборота розничной торговли составила 43% и по сравнению с 2001 г. повысилась на 2 п.п.;
- замедлились темпы роста цен на потребительские товары, по сравнению с декабрем 2002 г. индекс потребительских цен составил 112,0% против 115,1% в 2002 г.

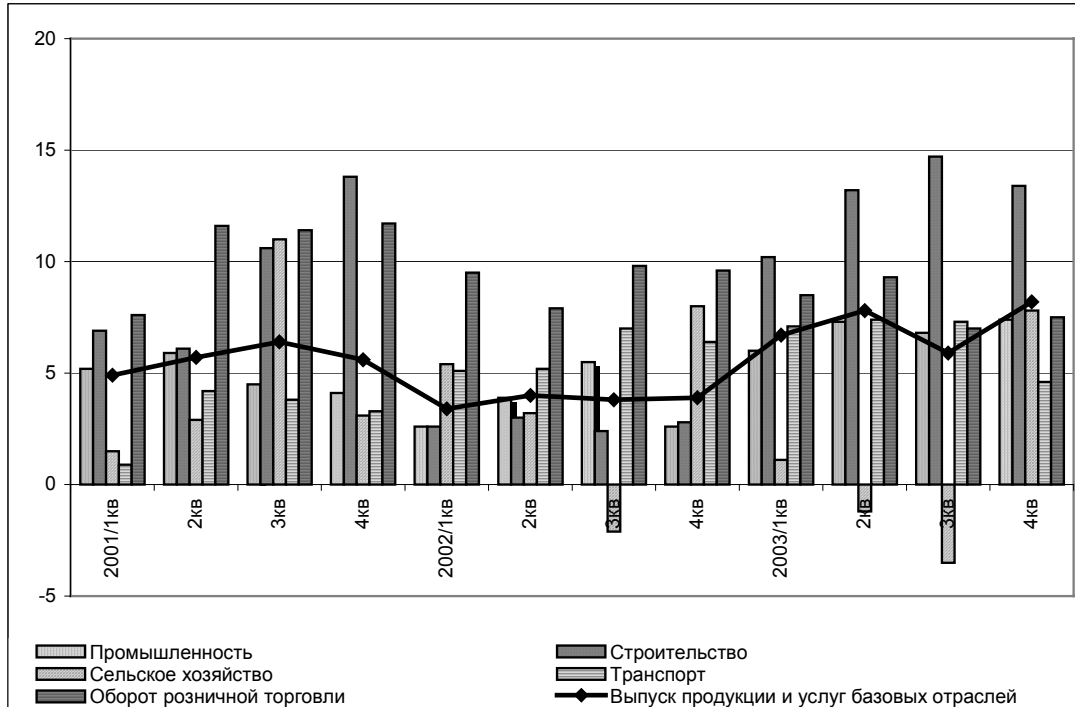
В результате совокупного влияния этих факторов индекс роста оборота розничной торговли составил 108,0% к предыдущему году при повышении удельного веса в ВВП до 8,1% против 7,6% в 2000 г.

### Производство товаров

В секторе товаров на изменение структуры производства наиболее существенное влияние оказывает соотношение промышленности и строительства. Положительная динамика роста строительства фиксировалась с III квартала 1999 г. и поддерживалась расширением выпуска капитальных товаров и увеличением масштабов инвестиций в основной капитал. Рост доходов экономики в 2000–2001 гг., обусловленный повышением эффективности внешнеэкономических операций и увеличением емкости внутреннего рынка, дал дополнительный импульс к расширению спроса на строительные работы. Среднегодовые темпы прироста работ строительства в этот период составили 13,4%, а выпуска продукции промышленности строительных материалов – 8,3%. В 2001–2002 гг. под влиянием сдержанной динамики экспорта при относительно ухудшении конъюнктуры цен мирового рынка фиксируется постепенное замедление темпов промышленного развития до 4,2%. Инвестиционная сфера в силу высокой инерционности ее функционирования отреагировала на изменение ситуации на внутреннем рынке с большим запаздыванием, но в более острой форме. Спад инвестиционного спроса в I квартале 2002 г. определил вялую динамику роста строительных работ и производства капитальных товаров на протяжении всего года. Прирост продукции строительства в 2002 г. был на минимальном за период восстановительного роста уровне и составил 2,7%.

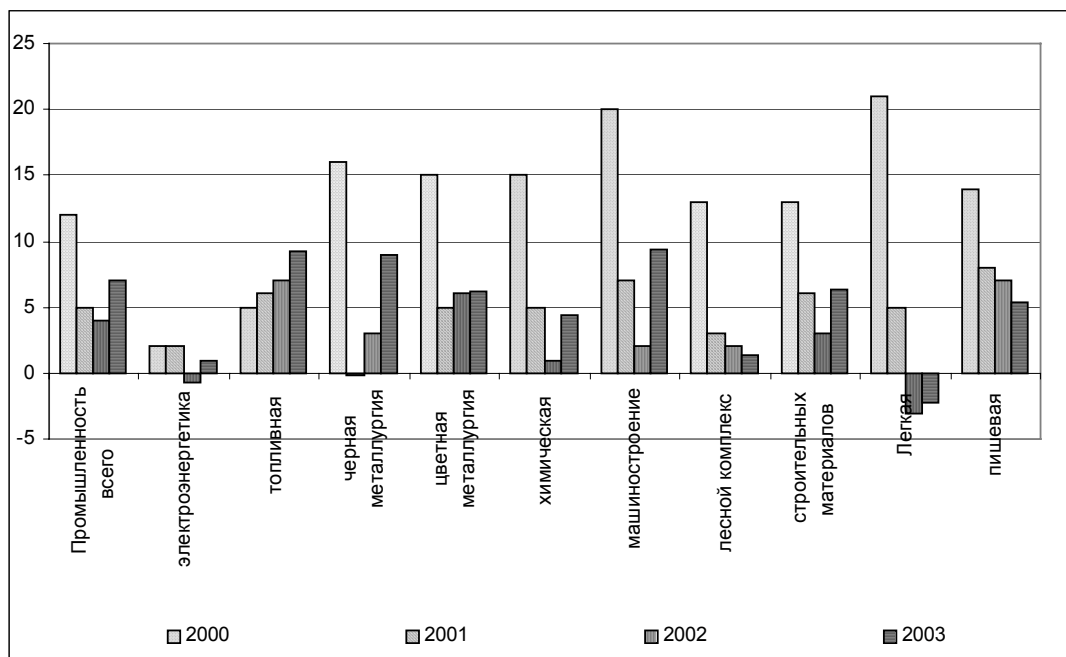
*Рисунок 5*

**Изменение темпов роста по отраслям экономики в 2001–2003 гг., в % к соответствующему периоду предыдущего года**



*Рисунок 6*

**Изменение динамики производства по отраслям промышленности в 2000–2003 гг. в % к предыдущему периоду**



На начальном этапе постдевальвационного развития в результате активизации деятельности отечественного бизнеса по развитию импортозамещающих производств и расширению рыночных ниш для российской продукции рост производства опирался на увеличение выпуска товаров конечного спроса. Машиностроение, легкая и пищевая промышленность развивались опережающими темпами относительно общепромышленной динамики. Формирование этих тенденций поддерживалось и активной трансформацией доходов экспортеров в расширение внутреннего рынка инвестиционных и потребительских товаров. При этом индексы цен производителей, преимущественно ориентированных на внутренний рынок, отставали от динамики цен сырьевых отраслей, а также тарифов и услуг естественных монополий.

В 2002–2003 гг. на динамику промышленного роста и изменение финансовых показателей деятельности существенное влияние стало оказывать замедление темпов инфляции и трансформация структуры цен внутреннего рынка. Хотя в 2003 г. сохранялась тенденция опережающих темпов роста цен производителей относительно потребительских цен, параметры этих величин были более сдержанны. Прирост цен производителей в 2003 г. составил 13,1% против 17,1% в 2002 г., а потребительских цен соответственно 12,0% против 15,1%. Несомненно, позитивное воздействие оказало административное регулирование цен и тарифов на продукцию и услуги естественных монополий. Это позволило подавить влияние инфляционной волны 2002 г., инициированной ускорением динамики цен и тарифов естественных монополий. Особенностью 2003 г. явился плавный рост цен на продукцию электроэнергетики. Индекс цен в электроэнергетике лишь на 0,8 п.п. превысил цены производителей промышленной продукции, в то время как в 2002 г. разрыв составлял 10 п.п., а в 2001 г. почти 20 п.п. В газовой промышленности в 2003 г. впервые с начала реформ было зафиксировано снижение цен производителей на 22,9%. Вместе с тем при высоком уровне транспортной составляющей в структуре затрат и на производство, и на конечное потребление опережающий рост транспортных тарифов оказывал существенное влияние на динамику и структуру отдельных отраслей промышленности.

Другой специфической чертой 2003 г. явилось ускорение роста цен производителей потребительских и капитальных товаров. Индекс цен производителей в 2003 г. в легкой промышленности составил 115,2%, в пищевой – 114,8% против 105,8% и 105,3% соответственно в 2002 г. В отраслях инвестиционного комплекса динамика цен была следующей: индекс цен производителей в строительстве составил 110,3% против 112,6% в 2002 г. при этом цены на строительные материалы повысились на 17,0%, а на продукцию машиностроения на 11,2%. Такая ценовая политика на фоне укрепления рубля вела к снижению конкурентоспособности российской продукции и расширению спроса на импортные товары.

Рисунок 7

**Динамика цен естественных монополий в 2002–2003 гг. относительно цен производителей промышленной продукции, в % к декабрю предыдущего года (промышленность=1)**

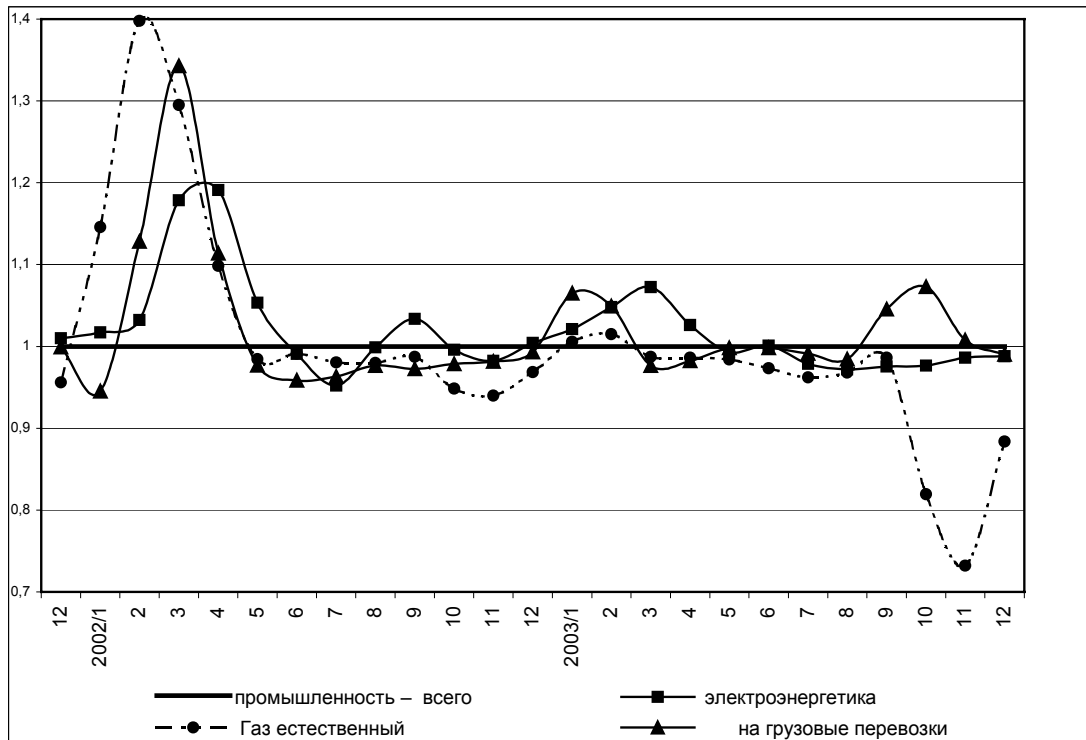


Таблица 6

**Индексы цен производителей по отраслям промышленности в 1999–2003 гг., декабрь к декабрю предыдущего года, в %**

	1999	2000	2001	2002	2003
1	2	3	4	5	6
Вся промышленность	167,3	131,6	110,7	117,1	113,1
Электроэнергетика	114,4	139,9	130,2	127,3	113,9
Топливная промышленность	234,9	155,2	102,2	124,3	101,4
Нефтедобывающая	249,2	158,0	97,1	125,6	101,6
Нефтеперерабатывающая	342,3	147,5	84,5	119,9	114,8
Газовая	122,1	163,1	141,5	130,2	77,1
Угольная	132,2	144,3	122,4	109,1	110,1
Черная металлургия	189,2	129,2	103,5	123,3	128,8
Цветная металлургия	215,8	108,7	89,4	130,1	127,2

*Продолжение таблицы 6*

1	2	3	4	5	6
Химическая промышленность	143,8	126,8	119,8	108,3	115,1
Нефтехимическая промышленность	166,5	135,8	101,2	108,7	111,3
Машиностроение	149,6	128,0	116,5	110,6	111,2
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	167,7	124,6	107,7	108,2	107,9
Промышленность строительных материалов	137,3	136,6	119,5	117,4	117,0
Легкая промышленность	156,0	122,3	110,9	105,3	115,2
Пищевая промышленность	162,6	118,6	115,0	105,8	114,8

*Источник:* Госкомстат России.

Отсутствие серьезных качественных изменений в технологии и структуре производства не позволило комплексу отраслей, производящих потребительские товары, поддерживать высокие темпы роста в течение длительного времени.

Индекс роста потребительского комплекса в 2003 г. снизился до минимального за последние пять лет уровня и составил 4,6% против 5,9% в 2002 г. и 7,6% в 2001 г. На структуру производства потребительских товаров наиболее существенное влияние оказала фиксируемая с 2002 г. тенденция к спаду производства в легкой промышленности (примерно на 4% ежегодно). В 1999–2003 гг. отрасль продолжала свертывать инвестиционную деятельность. Легкая промышленность входит в группу отраслей обрабатывающей промышленности с критическими показателями износа основных фондов. Коэффициент выбытия основных фондов за ветхостью износа более чем в 6 раз превышает показатель обновления фондов. В отрасли происходит абсолютное уменьшение объема основного капитала. Кризис отрасли привел к резкому сокращению спроса на рабочую силу. За последние два года среднегодовая численность промышленно-производственного персонала в легкой промышленности сократилась более чем на 10%. Низкую привлекательность отрасли определил и сложившийся уровень вознаграждения за труд. Заработная плата в отрасли составила примерно 44% от среднего по промышленности уровня, и хотя практически не менялась на протяжении последних пяти лет, удельный вес затрат на оплату труда в общем объеме затрат на производство в легкой промышленности повысился с 17,5% в 2000 г. до 21,8% в 2002 г. и 22,6% в 2003 г. В 2002 г. рентабельность продукции составила 2,1%, а в 2003 г. был завершен с убытками. Устаревшая материально-техническая база и низкая квалификация труда предопределили неконкурентоспособность отечественных товаров легкой промышленности относительно импорта и, кроме того, при сложившемся соотношении курса валют привели к расширению ниш для иностранных товаров. По оценке, доля импорта в структуре товарных ресурсов непродовольственных товаров в 2003 г. повысилась на 3,4 п.п. по сравнению с предыдущим годом.

К условиям, ослабляющим отрицательное влияние легкой промышленности на формирование ресурсов рынка непродовольственных товаров отечественного производства, относится ускорение темпов выпуска бытовых приборов (отрасли машиностроения), продукции мебельной промышленности (лесной комплекс отраслей), и предметов обустройства жилищ (отрасли промышленности строительных материалов и



стекольной и фарфоро-фаянсовой промышленности). Расширение масштабов выпуска мебели и строительных материалов корреспондирует с интенсивным ростом жилищного строительства и высокой деловой активностью на рынке недвижимости. Существенное влияние на характер функционирования этих отраслей и повышение их конкурентоспособности оказало внедрение новых технологий, а также увеличение масштабов выпуска продукции сборочных производств на основе импортных комплектующих.

В пищевой промышленности в 2003 г. индекс роста производства составил 105,1% и впервые за последние четыре года оказался ниже индекса выпуска продукции в целом по промышленности. Инвестиции в основной капитал в пищевую промышленность за период 2001–2003 гг. повысились почти на треть, степень износа фондов снизилась за этот период более чем на 10 п.п. и составила 35,7%. Уровень рентабельности в пищевой промышленности в 2002 г. составил 10,6%, а в 2003 г. по предварительным данным повысится до 11,6%. Безусловно, позитивным результатом деятельности является сохранение позиций отрасли на внутреннем потребительском рынке. В объеме товарных ресурсов продовольственных товаров доля товаров отечественного производства в I квартале 2003 г. составляла 65% , во II квартале – 66% и в III квартале – 68%. Таким образом, накопленный потенциал развития пищевой промышленности явился фактором, частично компенсирующим негативные последствия спада производства в легкой промышленности.

Отличительной особенностью постдевальвационного развития российской экономики являлся интенсивный рост комплекса инвестиционных отраслей. Сдержанная динамика выпуска капитальных товаров относительно темпов промышленного роста за последние пять лет была зафиксирована только в 2002 г., когда прирост производства инвестиционных отраслей опустился до минимального уровня и составил 2,2% против 6,8% в 2001 г. и 18,9% в 2000 г.

В 2003 г. ситуация кардинально меняется. Как и в период 2000–2001 гг., на ускорение темпов роста производства и доходов экспортоориентированного сектора инвестиционный комплекс откликнулся интенсивным наращиванием производства капитальных товаров. Однако в 2003 г. определяющим фактором роста выпуска машиностроения стали не заказы со стороны основных экспортных отраслей, а активизация внутреннего совокупного спроса (железнодорожное машиностроение, приборостроение, бытовая техника), в том числе и со стороны государства. Объемы производства в машиностроении в 2003 г. повысились на 9,4% против 2,0% в 2002 г., а в промышленности строительных материалов – на 6,4% против 3,0%. Дополнительным фактором роста машиностроения явилось улучшение условий торговли высокотехнологичной продукцией отечественного производства на внешних рынках. Экспорт гражданской продукции в 2003 г. возрос до 11 млрд долл. против 8 млрд долл. в 2002 г., а военно-технической примерно до 4,6–4,7 млрд долл., что на 10% превысило уровень предыдущего года.

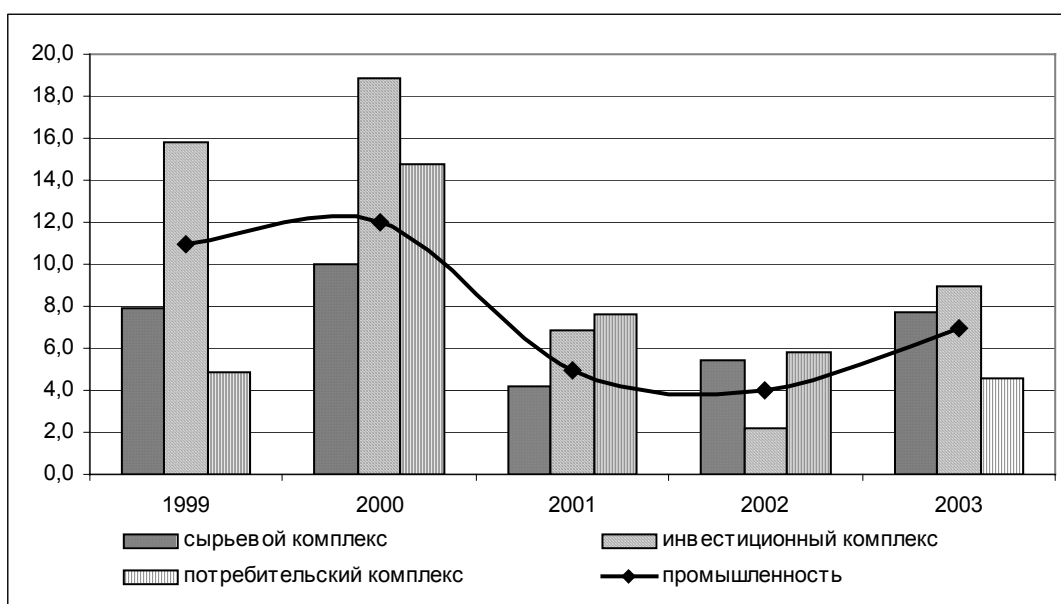
Выпуск продукции по отдельным отраслям машиностроения подвержен довольно существенным колебаниям. К негативным факторам, влияющим на динамику машиностроения в 2003 г., можно отнести перманентный кризис перепроизводства в автомобилестроении, а также сохранение тенденции к сужению инвестиционного спроса топливной промышленности на отечественные виды техники на фоне растущих доходов от экспорта и расширения масштабов импорта машин и оборудования. Кроме того, рост закупок машин и оборудования был существенно ограничен недостаточной конкурен-



тоспособностью многих машиностроительных производств. По сравнению с январем–ноябрем 2002 г. импорт машин и оборудования увеличился на 20,3%, а доля импортного оборудования в структуре инвестиций в машины и оборудование составила почти 1/4. Поддержание достаточно высоких темпов роста машин и оборудования в 2003 г. обеспечивалось главным образом за счет расширения спроса на продукцию железнодорожного машиностроения, приборостроения и промышленности средств связи. На протяжении последних четырех лет сохраняется устойчивое расширение спроса на оборудование для отраслей потребительского комплекса.

Рисунок 8

**Темпы прироста производства по промышленно-производственным комплексам в 1999–2003 гг., в % к предыдущему году**



Состояние отраслей инвестиционного машиностроения является основным технологическим фактором, ограничивающим возможности решения насущных проблем реконструкции и модернизации производства на новой технической основе – устаревшая структура машиностроения может воспроизводить только отжившие пропорции воспроизводства. Сохранение длительной тенденции к спаду производства в станкостроительной промышленности является иллюстрацией низких темпов обновления основного капитала собственно в самом машиностроении. Хотя за период 1999–2003 гг. прирост инвестиций в машиностроение составил почти 40% к уровню 1998 г., это не оказало существенного влияния на технико-экономические характеристики основного капитала отрасли. При средней норме обновления основных фондов в отрасли в последние три года на уровне 0,8% износ превысил средний по промышленности уровень более чем на 2 п.п. Особенностью отрасли является и недостаток квалифицированных кадров. Повышение средней заработной платы с 75,7% от среднего по промышленности уровня в 1999 г. до 82,7% в 2003 г. не повлияло на привлекательность отрасли на рынке труда. Опережающий рост зарплаты относительно производительности труда привел к повышению доли оплаты труда в структуре затрат на производство продукции



с 15,3% в 2000 г. до 18,8% в 2002 г. и 20,1% в 2003 г. В результате это снизило уровень рентабельности с 14,0% в 2000 г. до 9,8% в 2003 г.

Таблица 7

**Динамика производства по отраслям машиностроения  
1998–2003 гг., в % к предыдущему году**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Промышленность, всего	94,8	108,1	109,0	104,9	103,7	107,1
Машиностроение	92,5	115,9	115,5	107,2	102,0	109,4
из него						
железнодорожное	87	108,9	107,4	126,0	121,7	135,8
металлургическое	70,6	91,8	130,2	86,1	82,6	94,0
Электротехническая промышленность	85,7	127,0	130,1	112,6	93,8	105,5
Химическое и нефтяное машиностроение	96,1	120,7	119,5	121,6	96	93,0
Станкостроительная и инструментальная промышленность	82,3	99,6	111,5	99,4	81,7	100,5
Приборостроение	103,4	140,8	118,4	98,0	90,9	144,8
Автомобильная промышленность	88,5	114,7	103,3	101,7	97,8	106,0
Промышленность средств связи	93,7	95,7	330,0	90,0	174,6	118,0
Тракторное и сельскохозяйственное машиностроение	70,7	159,3	148,4	129,1	77,6	76,4
Машиностроение для легкой и пищевой промышленности и бытовых приборов	90,6	115,8	109,5	107,1	115,9	106,6

Источник: Госкомстат России.

Динамика промышленности строительных материалов достаточно тесно коррелирует с объемами работ в строительстве. Позитивным фактором увеличения объемов производства в отрасли с 2001 г. явилось восстановление положительной динамики жилищного строительства. За период 2001–2003 гг. ввод жилой площади увеличился почти на 20%. В 2003 г. при увеличении работ в строительстве на 14,4% по сравнению с предыдущим годом прирост выпуска строительных материалов составил 6,4%. Увеличение темпов роста цементной промышленности до 8,7% сопровождалось тенденцией к повышению роли энергосберегающих технологий. Интенсивный рост производства строительной керамики (122,9% к 2002 г.) и строительных материалов из полимерного сырья (118,5%) во многом связан с модернизацией и реконструкцией производства: так, объем инвестиций в промышленность строительных материалов за период 1999–2003 гг. удвоился относительно 1998 г., коэффициент обновления машин и оборудования повысился с 1,2% в 1999 г. до 2,1% в 2003 г. Удельный вес материальных затрат в общем объеме затрат на производство снизился примерно на 1,7 п.п., что способствовало повышению рентабельности производства. Изменение технико-технологического обеспечения производства сопровождалось ростом производительности труда и реструктуризацией занятости.

### Экспортоориентированные отрасли промышленности

Наибольший вклад в прирост всего производства в 2003 г. внесли экспортоориентированные отрасли. Соответственно влияние отраслей обрабатывающей промышленности на общую динамику уменьшилось. Если в 2001 г. примерно 1/3 прироста выпуска в промышленности была связана с расширением добывающих отраслей, то в 2002–2003 г. вклад топливного и металлургического комплексов объясняет более 1/2 прироста выпуска в промышленности. При увеличении объема выпуска промышленной продукции на 7,0% по сравнению с 2002 г. прирост производства в экспортоориентированном секторе составил примерно 7,7% и почти на 2,2 п.п. превысил уровень предыдущего года. По сравнению с январем–ноябрём 2002 г. объем сальдированной прибыли в экспортоориентированных отраслях увеличился на 13,3% при росте этого показателя в целом по промышленности на 10,0%.

В металлургическом комплексе в 2003 г. цветная металлургия утратила доминирующее влияние на динамику роста. Прирост производства в цветной металлургии в 2003 г. составил 6,2%. По сравнению с 2002 г. темпы роста в алюминиевой промышленности повысились на 2,9 п.п. и составили 103,9%, в никель-кобальтовой промышленности – 105,3%, что полностью компенсировало спад предыдущего года. Сохранение высоких темпов роста стало возможным за счет закупок никелиевого сырья за рубежом, которые увеличились в 4,6 раза. На общую тенденцию к замедлению темпов роста отрасли оказало влияние изменение объемов спроса на основные экспортные товары. По итогам трех кварталов 2003 г. прирост экспорта зафиксирован только по алюминию необработанному (10,6%). В то же время при благоприятной динамике цен на цветные металлы производители не стремились увеличивать предложение, а ориентировались на сохранение стабильности на традиционно подвижном и циклическом рынке цветных металлов.

Лидирующие позиции в комплексе заняла черная металлургия при темпах роста на уровне 108,9% к предшествующему году. Повышение темпов производства в черной металлургии поддерживалось одновременным ростом внутреннего и внешнего спроса. С ростом инвестиционной активности в национальной экономике увеличился спрос на конструкционные материалы. Продажа проката черных металлов на внутреннем рынке в 2003 г. повысилась на 17,9% против 7,0% в 2002 г. Благоприятные изменения делового климата и ценовой конъюнктуры мирового рынка дали дополнительный импульс росту металлургии и другим отраслям, выпускающим производственно-технические товары. Экспорт черных металлов увеличился на 25,6% по сравнению с январем–ноябрём 2002 г., ферросплавов – на 34,7%. По итогам трех кварталов 2003 г. сальдированная прибыль в черной металлургии увеличилась в 3,4 раза.

### Нефтегазовый сектор

Нефтегазовый комплекс является базовым сектором экономики России, играющим ведущую роль в формировании доходов государственного бюджета и активного платежного баланса страны. Определяющее влияние на положение нефтегазового сектора российской экономики в 2003 г. оказывала ценовая ситуация на мировом нефтяном рынке. Поскольку более 65% 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. Вследствие сокращения производства нефти в Ираке в результате военных действий и ограничения производства нефти странами ОПЕК цены на нефть на мировом рынке в 2003 г. находились на чрезвычайно высоком уровне. Средняя цена корзины нефти стран – членов ОПЕК на протяжении большей части года превышала верхнюю границу установленного организацией целевого ценового диапазона в 22–28 долл. за баррель и по итогам года составила 28,13 долл./барр. Средняя цена российской нефти марки Urals на мировом (европейском) рынке в 2003 г. составила 27,04 долл./барр. (табл. 8 и 8а). Высокий уровень мировых цен на нефть в IV квартале 2003 г. в значительной степени был обусловлен реализацией решения сентябрьской (2003 г.) конференции ОПЕК о сокращении добычи нефти странами – членами организации на 900 тыс. барр. в сутки, начиная с 1 ноября 2003 г.

Таблица 8

**Мировые цены на нефть в 1997–2003 гг., долл./барр.**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Цена нефти марки Brent, Великобритания	19,12	12,72	17,97	28,50	24,44	25,02	28,83
Цена нефти марки Urals, Россия	18,33	11,83	17,30	26,63	22,97	23,73	27,04
Цена корзины нефти стран – членов ОПЕК	18,68	12,28	17,47	27,60	23,12	24,34	28,13

Источник: OECD International Energy Agency.

Таблица 8а

**Мировые цены на нефть в 2003 г., долл./барр. (квартальные данные)**

	2002 IV кв.	2003 I кв.	2003 II кв.	2003 III кв.	2003 IV кв.
Цена нефти марки Brent, Великобритания	26,81	31,49	26,03	28,38	29,43
Цена нефти марки Urals, Россия	25,55	29,24	23,86	27,05	27,99
Цена корзины нефти стран – членов ОПЕК	26,63	30,45	25,87	27,43	28,79

Источник: OECD International Energy Agency.

Развитие нефтегазового сектора экономики в 2003 г. характеризовалось сохранением тенденции роста производства нефти и нефтепродуктов, сложившейся в 2000–2002 гг. Добыча нефти, включая газовый конденсат, в 2003 г. впервые за последние годы превысила уровень 1992 г. и достигла 421 млн т. Прирост объема добычи нефти в 2003 г. по сравнению с предыдущим годом составил 11,1% (рекордный прирост за весь пореформенный период), прирост объема первичной переработки нефти – 2,7%. Продолжался начавшийся в 2002 г. рост добычи природного газа, составивший по итогам 2003 г. 3,4% (табл. 9). Наблюдалось некоторое повышение инвестиционной активности, особенно в газовом секторе: объем эксплуатационного бурения на нефть в 2003 г. повысился на 2,7% по сравнению с предыдущим годом, эксплуатационного бурения на газ – на 58,6%. В то же время вследствие наблюдавшегося в предыдущем году снижения объемов бурения ввод в действие новых нефтяных скважин в 2003 г. снизился на 5,0%. Продолжалось снижение объемов разведочного бурения на нефть (на 10,7% по сравнению с предыдущим годом), что может быть объяснено достаточно высокой обеспеченностью имеющимися запасами. В то же время наблюдался рост разведочного

бурения на газ (на 31,2% по сравнению с предыдущим годом). В нефтеперерабатывающей промышленности производство нефтепродуктов с использованием углубляющих технологий увеличилось на 13,1%, а глубина переработки нефтяного сырья возросла с 69,6% в 2002 г. до 70,3% в 2003 г. Доля высокооктанового бензина в общем производстве автомобильного бензина увеличилась с 49,4% в 2002 г. до 52,0% в 2003 г.

*Таблица 9*

**Производство нефти, нефтепродуктов и природного газа,  
в % к предыдущему году**

	1999	2000	2001	2002	2003
Нефть и газовый конденсат	100,5	106,0	107,7	109,0	111,0
Нефть	100,3	105,9	107,7	108,7	111,1
Газовый конденсат	104,7	103,8	106,7	112,8	108,7
Первичная переработка нефти	102,9	102,7	103,2	103,3	102,7
Автомобильный бензин	102,2	103,6	100,6	104,9	101,2
Дизельное топливо	104,2	104,9	102,0	104,7	102,0
Топочный мазут	94,8	98,3	104,2	107,1	100,3
Природный газ, млрд куб.м	99,7	98,5	99,2	101,9	103,4
Нефтяной газ, млрд куб.м	103,2	102,5	105,0	110,5	119,3

*Источник:* Госкомстат России, Минэнерго России.

Наибольшие объемы нефти в 2003 г. были произведены нефтяными компаниями «ЮКОС» (80,75 млн т), «ЛУКОЙЛ» (78,91 млн т), «Сургутнефтегаз» (54,03 млн т), Тюменская нефтяная компания (42,96 млн т) и «Сибнефть» (31,39 млн т). Следует отметить, что по показателю добычи нефти «ЮКОС» в 2003 г. впервые вышел на первое место среди российских нефтяных компаний и обошел устойчиво лидировавший до этого «ЛУКОЙЛ». Наиболее высокими темпами росло производство нефти в компаниях «ЮКОС» (на 15,5% по сравнению с 2002 г.) и «Сибнефть» (на 19,2%). Заметный рост производства в «Роснефти» был обусловлен включением в состав компании приобретенной ею «Северной нефти». В «Татнефти» и «Башнефти», работающих преимущественно на старых нефтяных месторождениях, годовой прирост добычи составил менее 1%, что привело к снижению их доли на рынке (*табл. 10*). Операторами проектов, реализуемых на условиях соглашений о разделе продукции, в 2003 г. было добыто 2,10 млн т нефти, или лишь 0,5% общей добычи нефти в России.

В производстве нефтепродуктов в 2003 г. лидировал «ЛУКОЙЛ» (18,0% общей переработки нефти в России), второе место занимал «ЮКОС» (16,3%), третье – Тюменская нефтяная компания (8,3%). Среди других компаний наиболее значительное место на рынке нефтепродуктов занимает «Сургутнефтегаз» (8,1%) и «Сибнефть» (7,3%).

В производстве газа традиционно доминировал «Газпром», доля которого в общероссийской добыче в 2003 г. по данным Минэнерго России составила 84,9%. В то же время высокими темпами росла добыча газа в нефтяных компаниях (на 16,2% по сравнению с 2002 г. при среднеотраслевом приросте 3,6%). Доля нефтяных компаний в добыче газа остается, однако, достаточно низкой. Наибольшие объемы газа среди нефтяных компаний добывает «Сургутнефтегаз» (2,2% общероссийской добычи газа) и «Роснефть» (1,2%).



Таблица 10

Структура производства нефти и газа в 2003 г.

	Добыча нефти, млн т	Доля в общей добыче, %	Добыча газа, млрд куб. м	Доля в общей добыче, %
«ЮКОС»	80,75	19,2	3,45	0,6
«ЛУКОЙЛ»	78,91	18,7	4,70	0,8
«Сургутнефтегаз»	54,03	12,8	13,88	2,2
Тюменская НК	42,96	10,2	4,97	0,8
«Сибнефть»	31,39	7,4	1,99	0,3
«Татнефть»	24,67	5,9	0,73	0,1
«Роснефть»	19,57	4,6	7,02	1,2
«СИДАНКО»	18,61	4,4	1,84	0,4
«Славнефть»	18,10	4,3	0,82	0,1
«Башнефть»	12,05	2,9	0,37	0,1
«Газпром»	11,02	2,6	540,17	84,9

Источник: Минэнерго России.

В 2003 г. наблюдался заметный рост цен на нефть и нефтепродукты на внутреннем рынке, в значительной степени связанный с расширением возможностей экспорта нефти (прежде всего за счет расширения Балтийской трубопроводной системы). В декабре средняя внутренняя цена на нефть (цена производителей) в долларовом выражении достигла 70,1 долл. за тонну, а средняя цена на автомобильный бензин – 236,9 долл. за тонну, что является максимальным уровнем цен на нефть и автобензин за весь пореформенный период. В то же время сохранялся значительный разрыв в уровне внутренних и мировых цен на нефть: в 2003 г. данное соотношение не превышало 45–50%. Цены на газ приблизились к преддевальвационному уровню, однако в последние месяцы года заметно снизились (табл. 11).

Экспорт нефти в январе–октябре 2003 г. по сравнению с соответствующим периодом прошлого года увеличился на 17,9%, нефтепродуктов – на 1,9% (табл. 12). Доля экспорта в товарных ресурсах дизельного топлива в январе–октябре составила 56,5%, топочного мазута – 56,3%, автомобильного бензина – 13,7% (для сравнения: в 1999 г. доля экспорта в производстве автобензина составляла лишь 7,2%). Высокий уровень мировых цен на нефть обусловил существенный рост доходов от экспорта. Экспорт нефти в стоимостном выражении в январе–октябре 2003 г. увеличился на 34,4% по сравнению с соответствующим периодом прошлого года, что почти в два раза превышает рост физического объема экспорта нефти. Суммарная стоимость экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов в январе–октябре 2003 г. достигла 41,97 млрд долл., что на 34% выше уровня января–октября 2002 г.

В результате роста внутренних цен на нефтепродукты и повышения реального курса рубля увеличился импорт нефтепродуктов. Так, импорт автомобильного бензина в январе–октябре 2003 г. возрос на 69,0% по сравнению с соответствующим периодом прошлого года.

*Таблица 11*

**Внутренние цены на нефть, нефтепродукты и природный газ  
в долларовом выражении в 1997–2003 гг.  
(средние оптовые цены предприятий, долл./т)**

	1997 декабрь	1998 декабрь	1999 декабрь	2000 декабрь	2001 декабрь
Нефть	63,1	16,4	37,0	54,9	49,9
Автомобильный бензин	169,6	63,4	171,9	199,3	151,5
Дизельное топливо	170,0	52,9	125,0	185,0	158,5
Топочный мазут	73,8	22,0	46,1	79,7	47,1
Газ, долл./тыс. куб. м	6,6	2,1	2,2	3,1	4,8
	2002 декабрь	2003 март	2003 июнь	2003 сентябрь	2003 декабрь
Нефть	60,7	54,3	53,8	67,5	70,1
Автомобильный бензин	168,8	192,4	191,9	223,6	236,9
Дизельное топливо	153,8	201,9	182,2	205,5	214,3
Топочный мазут	66,1	78,2	59,9	90,4	66,0
Газ, долл./тыс. куб. м	5,9	6,2	6,2	6,1	4,4

*Источник:* рассчитано по данным Госкомстата России.

По сравнению с предыдущим годом заметно снизились темпы роста экспорта газа, что было обусловлено низким платежеспособным спросом со стороны стран СНГ (поставки газа в эти страны в январе–октябре 2003 г. сократились на 8,7%).

*Таблица 12*

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

	2002 январь–октябрь	2003 январь–октябрь
Нефть, всего	112,8	117,9
в том числе: в страны – не члены СНГ	108,2	118,6
в страны СНГ	141,5	114,4
Нефтепродукты, всего	117,0	101,9
в том числе: в страны – не члены СНГ	117,6	101,3
в страны СНГ	100,9	119,0
Газ, всего	104,1	102,1

*Источник:* Госкомстат России.

Как показывает анализ данных о производстве и экспорте нефти и нефтепродуктов (*табл. 13*), подавляющая часть (почти 85%) дополнительно добытой в 2003 г. нефти была экспортирована (либо непосредственно, либо в виде произведенных из нее нефтепродуктов). Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в 2003 г. достиг 291,0 млн т, т.е. увеличился на 34,9 млн т по сравнению с предыдущим годом (в том числе на 33,5 млн т –



– за счет увеличения экспорта нефти и на 1,4 млн т – за счет увеличения экспорта нефтепродуктов). Другими словами, как и в 2000–2002 гг., именно рост экспорта обусловил значительное увеличение производства нефти в 2003 г. В результате удельный вес чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти достиг 69,1%, при этом чистый экспорт нефти превысил 50% ее производства. Вследствие роста спроса на газ на внутреннем и внешнем рынке в 2003 г. имело место заметное увеличение производства природного газа, а удельный вес чистого экспорта в производстве газа составил 29,4%.

Таблица 13

**Соотношение производства, потребления и экспорта энергоресурсов  
в 1997–2003 гг.**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (оценка)
<b>Нефть, млн т</b>							
Производство	305,6	303,4	305,0	323,2	348,1	379,6	421,0
Экспорт, всего	126,9	137,1	134,5	144,5	159,7	187,5	221,0
Экспорт в страны – не члены СНГ	109,8	117,9	115,7	127,6	137,1	154,8	183,6
Экспорт в страны СНГ	17,1	19,2	18,8	16,9	22,7	32,7	37,4
Чистый экспорт	119,0	129,2	128,5	138,7	154,7	181,3	214,8
Внутреннее потребление	132,2	125,1	120,5	123,0	122,9	123,5	130,0
Чистый экспорт в % к производству	38,8	42,4	42,1	42,9	44,4	47,8	51,0
<b>Нефтепродукты, млн т</b>							
Экспорт, всего	60,6	53,8	56,9	61,9	70,8	75,0	76,4
Экспорт в страны – не члены СНГ	58,4	51,2	53,9	58,4	68,3	72,5	73,4
Экспорт в страны СНГ	2,2	2,6	3,0	3,5	2,5	2,6	3,0
Чистый экспорт	56,6	51,0	50,3	61,5	70,5	74,8	76,2
<b>Нефть и нефтепродукты, млн т</b>							
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов	173,4	178,3	184,5	200,2	225,2	256,1	291,0
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в % к производству нефти	56,7	58,8	60,5	61,9	64,7	67,5	69,1
<b>Природный газ, млрд куб. м</b>							
Производство	571,1	591,0	590,7	584,2	581,5	594,5	620,0
Экспорт, всего	200,9	200,6	205,4	193,8	180,9	185,5	189,4
Экспорт в страны – не члены СНГ	120,9	125,0	131,1	133,8	131,9	134,2	142,6
Экспорт в страны СНГ	80,0	75,6	74,3	60,0	48,9	51,3	46,8
Чистый экспорт	196,4	197,6	201,3	189,7	176,8	178,3	182,2
Внутреннее потребление	374,7	393,4	389,4	394,5	404,7	416,2	437,8
Чистый экспорт в % к производству	34,4	33,4	34,1	32,5	30,4	30,0	29,4
<b>Суммарные показатели</b>							
Производство нефти и газа, млн т н.э.	819,6	835,3	836,6	849,0	871,5	914,7	979,0
Чистый экспорт нефти, нефтепродуктов и газа, млн т н.э.	350,2	356,1	365,7	370,9	384,3	416,6	473,2
Внутреннее потребление нефти и газа, млн т н.э.	469,4	479,2	470,9	478,1	487,2	498,1	505,8
Чистый экспорт нефти, нефтепродуктов и газа в % к производству нефти и газа	42,7	42,6	43,7	43,7	44,1	45,5	48,3

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

Общий экспорт нефти и нефтепродуктов увеличился с 262,5 млн т в 2002 г. до 297,4 млн т в 2003 г., или на 13,3%. В структуре нефтяного экспорта по-прежнему преобладал экспорт сырой нефти, составивший почти три четверти общего экспорта нефти и нефтепродуктов. В экспорте нефтепродуктов основная часть приходилась на дизельное топливо и топочный мазут. Экспорт природного газа увеличился на 2,1%. Основная



часть энергоресурсов (83% нефти, 96% нефтепродуктов и 75% газа) была экспортирована за пределы СНГ.

Как показывает анализ динамики российского нефтяного экспорта за длительный период времени, суммарный чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в 2003 г. второй год подряд превысил уровень 1990 г. (246,3 млн т) и почти достиг уровня 1988 г., характеризовавшегося максимальными объемами нефтяного экспорта (291,6 млн т). В то же время в нефтяном экспорте наблюдалось существенное увеличение объема экспорта нефтепродуктов, который устойчиво растет, начиная с 1996 г. В результате увеличился удельный вес продуктов переработки нефти в нефтяном экспорте с 18,2% в 1990 г. до 26,2% в 2003 г. (табл. 14). Вследствие резкого снижения внутреннего потребления нефти (по нашим расчетам, оно сократилось с 269,9 млн т в 1990 г. до 130,0 млн т в 2003 г., т.е. более чем в два раза) удельный вес экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти повысился за этот период с 47,7% до 69,1%. В отличие от экспорта нефти и нефтепродуктов, чистый экспорт газа в последние годы не превышает уровня второй половины 1990-х гг. и близок к уровню начала 1990-х гг., хотя удельный вес чистого экспорта газа в его производстве остается несколько выше предреформенного уровня (29,4% в 2003 г. против 28% в 1990 г.).

*Таблица 14*

#### Структура чистого экспорта нефти и нефтепродуктов

	1990		2002		2003 (оценка)	
	млн т	%	млн т	%	млн т	%
Нефть и нефтепродукты	246,3	100,0	256,1	100,0	291,0	100,0
Нефть	201,5	81,8	181,3	70,8	214,8	73,8
Нефтепродукты	44,8	18,2	74,8	29,2	76,2	26,2

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

Суммарный чистый экспорт нефти, нефтепродуктов и природного газа в 2003 г. впервые за последние годы превысил уровень не только 1990 г., но и 1988 г. По нашим оценкам, он повысился с 407,6 млн т нефтяного эквивалента в 1990 г. до 473,2 млн т нефтяного эквивалента в 2003 г., или на 16,1%. При этом удельный вес чистого экспорта в суммарном производстве нефти и газа повысился с 37,3% до 48,3%. Приведенные данные свидетельствуют об усилении экспортной ориентации нефтегазового сектора по сравнению с предреформенным периодом, однако следует иметь в виду, что оно связано не только с увеличением абсолютных объемов экспорта, но и с сокращением производства углеводородов в результате снижения их внутреннего потребления и уменьшения поставок в страны ближнего зарубежья.

Высокий уровень мировых цен на нефть, наблюдавшийся в 2003 г., обусловил сохранение достаточно высоких доходов в нефтяном секторе экономики. Суммарные доходы от экспорта нефти и нефтепродуктов в январе–октябре 2003 г. составили 41,97 млрд долл. Общая прибыль (сальдированный финансовый результат) нефтяной промышленности, включая нефтедобывающую и нефтеперерабатывающую отрасли, в январе–сентябре 2003 г. составила 4,91 млрд долл. При этом прибыль нефтяной промышленности составила 34,0% прибыли всей российской промышленности и 15,5%



прибыли российской экономики в целом (в 2001 г. данные показатели составили соответственно 39,4% и 20,7%, в 2002 г. – 31,3% и 15,0%). Сокращение прибыли нефтяной промышленности по сравнению с 2001 г., характеризовавшимся более низким уровнем мировых цен на нефть, в значительной степени было обусловлено введением в 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 бюджет. К концу сентября 2003 г. просроченная задолженность нефтяной промышленности в бюджеты всех уровней в долларовом выражении снизилась до минимального за последние годы уровня 0,08 млрд долл. (табл. 15).

Таблица 15

### Финансовые показатели нефтяной промышленности в 1997–2003 гг., млрд долл.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Выручка от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов	21,09	13,96	18,82	34,89	33,43	38,72	41,97
Прибыль (сальдированный финансовый результат)	3,52	0,60	6,32	10,42	8,14	4,32	4,91
Просроченная кредиторская задолженность (на конец года)	6,79	2,41	1,61	1,35	1,01	0,90	0,98
в том числе: поставщикам	2,38	0,94	0,72	0,55	0,52	0,59	0,69
в бюджет	2,53	0,66	0,43	0,27	0,15	0,10	0,08

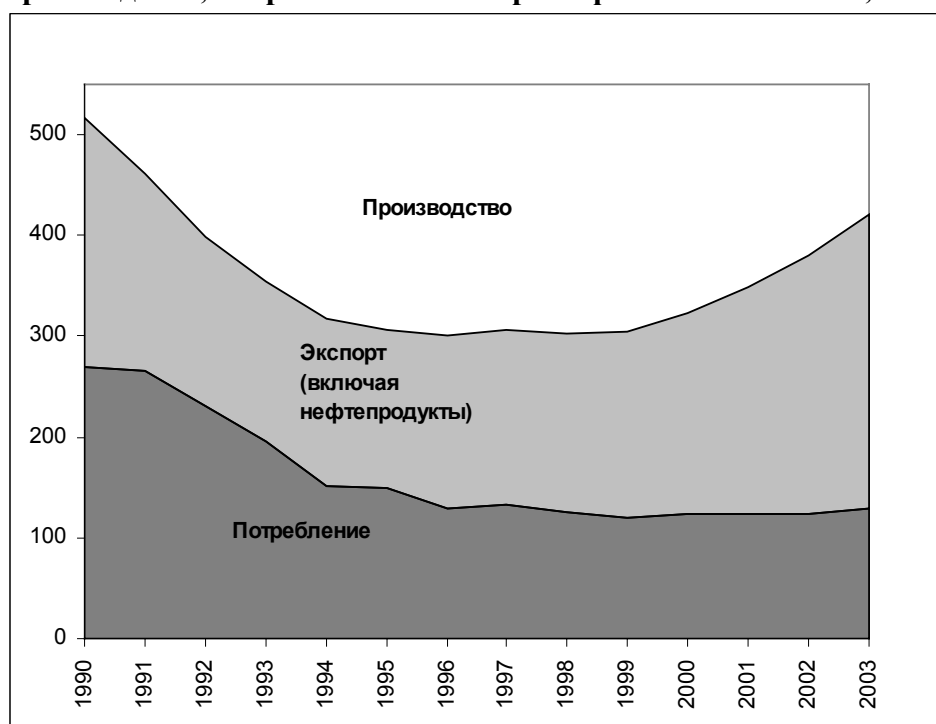
\* По выручке от экспорта нефти и нефтепродуктов – данные за январь–октябрь, по прибыли – за январь–сентябрь, по кредиторской задолженности – на конец сентября.

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Изменение основных показателей развития нефтегазового сектора, характеризующих производство, реализацию на внутреннем и внешнем рынках, цены, инвестиционную активность, а также состояние платежей и расчетов, отражено на рис. 9–16.

Рисунок 9

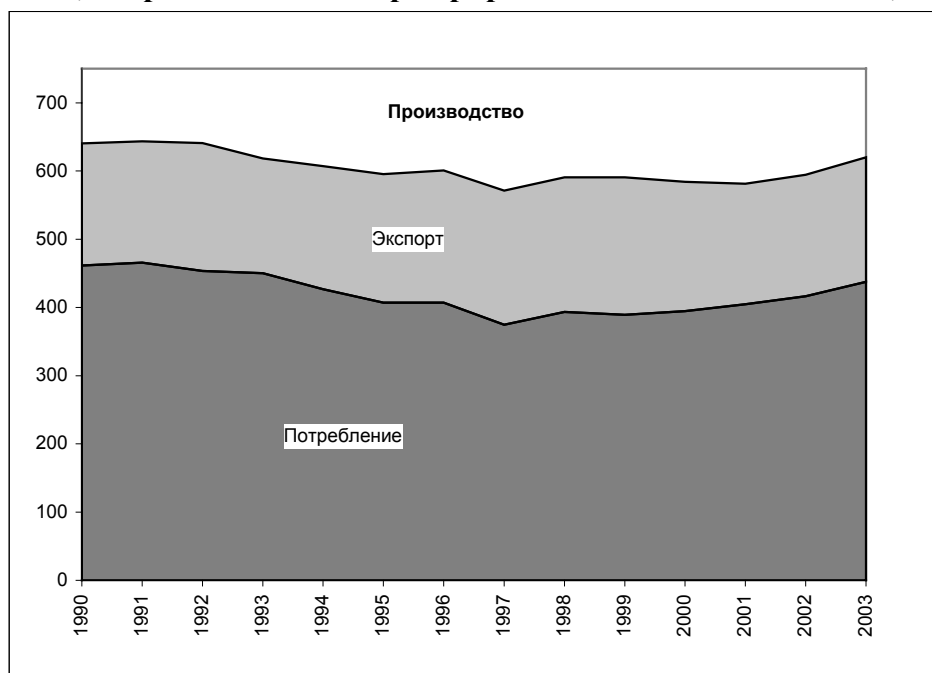
Производство, потребление и экспорт нефти в 1990–2003 гг., млн т



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

Рисунок 10

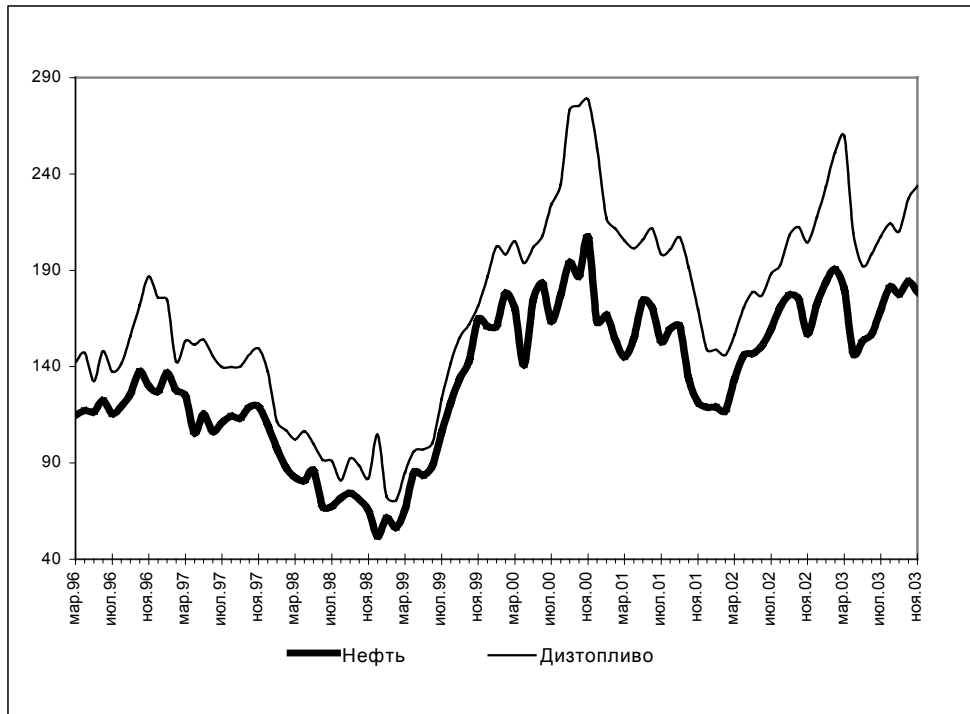
Производство, потребление и экспорт природного газа в 1990–2003 гг., млрд куб. м



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

Рисунок 11

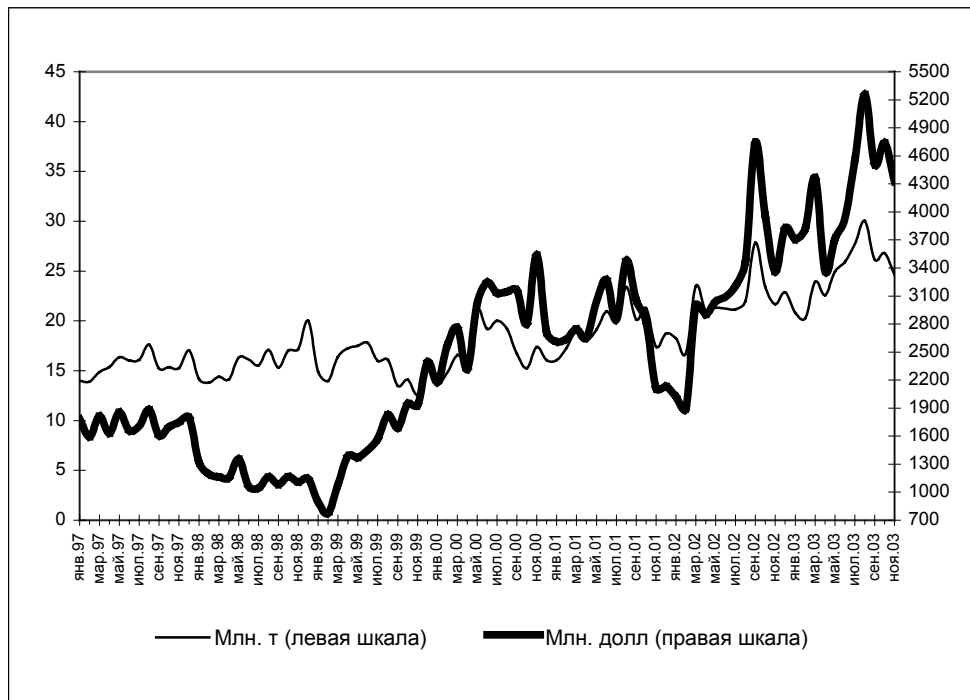
**Средние цены экспорта нефти и дизельного топлива в 1996–2003 гг., долл./т**



Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Рисунок 12

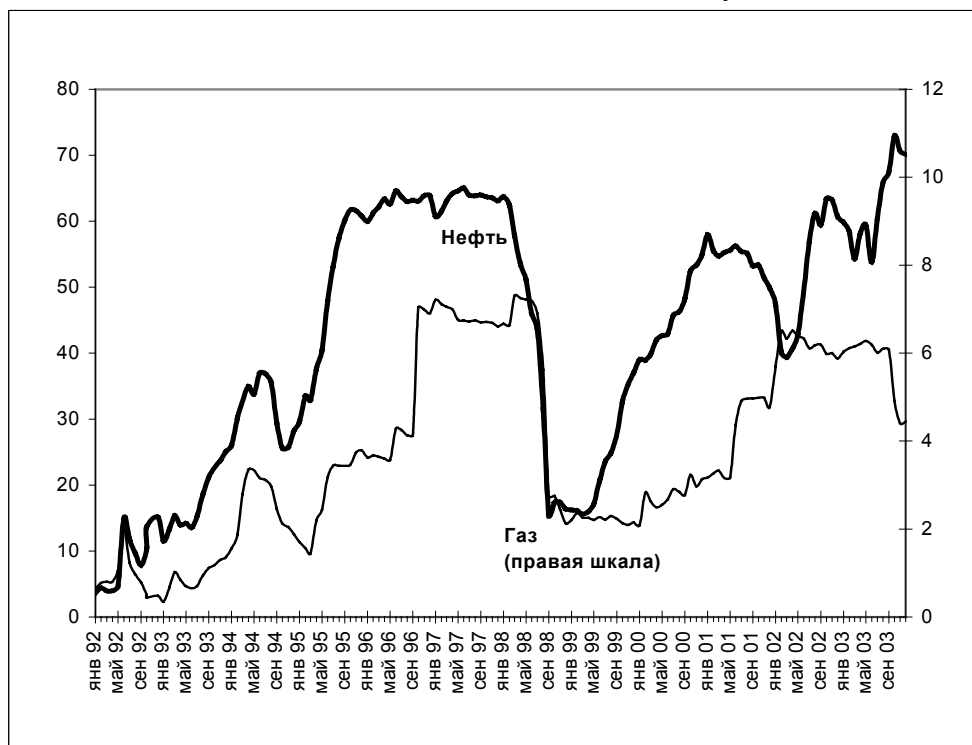
**Экспорт нефти и нефтепродуктов в натуральном и стоимостном выражении в 1997–2003 гг., млн т, млн долл.**



Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Рисунок 13

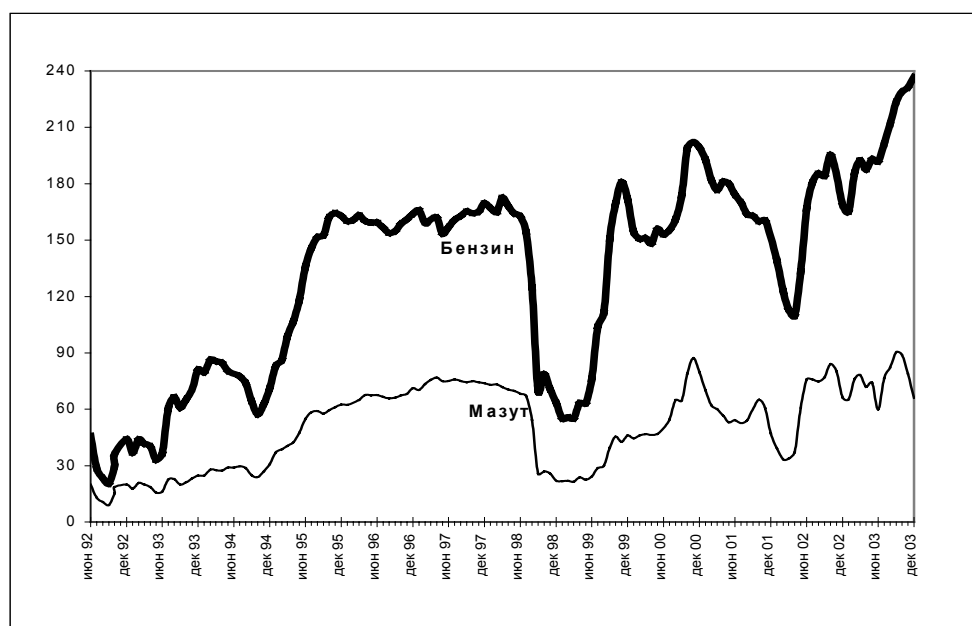
Средние цены предприятий на нефть и газ в долларовом выражении  
в 1992–2003 гг., долл./т, долл./тыс. куб. м



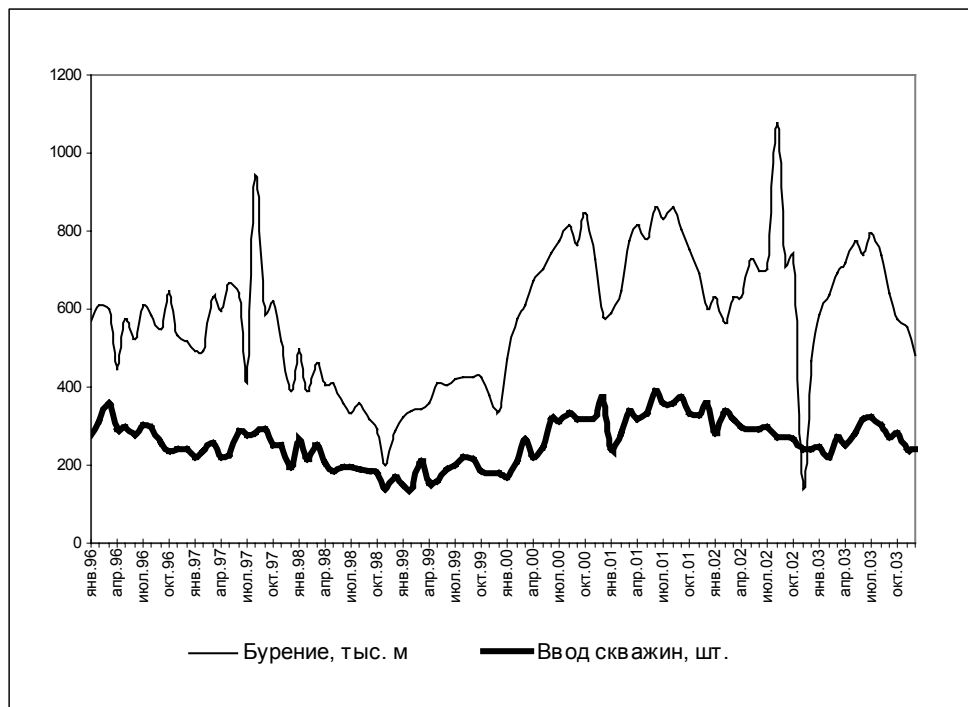
Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Рисунок 14

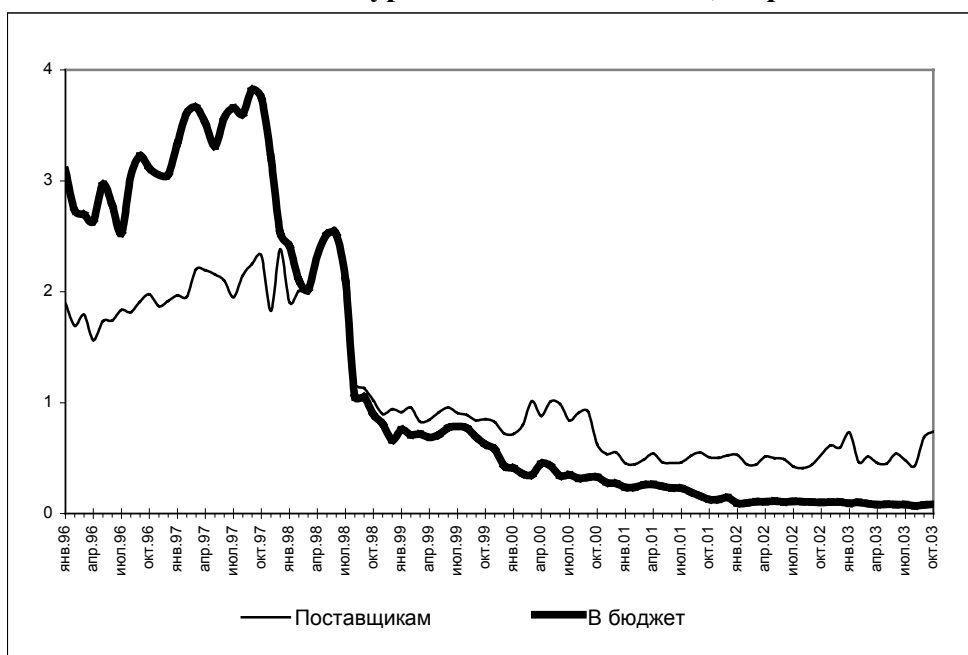
Средние цены предприятий на автомобильный бензин и топочный мазут  
в долларовом выражении в 1992–2003 гг., долл./л



Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

**Эксплуатационное бурение на нефть и ввод скважин в эксплуатацию в 1996–2003 гг.**

Источник: Госкомстат России.

**Просроченная задолженность нефтяной промышленности поставщикам и в бюджеты всех уровней в 1996–2003 гг., млрд долл.**

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

## 3.2. Конъюнктура промышленности<sup>39</sup>

### 3.2.1. Динамика спроса на промышленную продукцию

Последние месяцы 2002 г. оказались сложными для российской промышленности. В ноябре рост платежеспособного спроса полностью прекратился. В декабре темпы снижения денежных продаж возросли с  $-4\%$  до  $-15\%$  (по балансу) и превысили результаты декабря 2001 г. В январе 2003 г. платежеспособный спрос продолжал падать. В итоге за последние три месяца 2002 г. и январь 2003 г. темпы изменения продаж снизились с  $+15\%$  до  $-22\%$  (по балансу). При этом первое значение являлось лучшим для 2001–2002 гг., а второе – худшим для всего последефолтного периода. Таким образом, и январский спад продаж 2003 г. превысил аналогичный показатель 2002 г. Продолжали сокращаться в начале года и объемы неденежных сделок. Баланс изменений бартера упал до  $-15\%$ , векселей и зачетов – до  $-14\%$ . Темпы снижения платежеспособного спроса ( $-22\%$ ) оказались самыми высокими по сравнению с другими видами спроса. Абсолютный рост объемов (т.е. положительный баланс) вексельных и зачетных сделок был зарегистрирован только в электроэнергетике ( $+9\%$ ).

Однако увеличение темпов снижения платежеспособного спроса принципиально не изменило оценки его объемов. Чуть более 30% предприятий по-прежнему считали нормальными существующие объемы продаж за деньги. В августе–сентябре 2002 г. таких оценок было около 40%. С оценками бартерного, вексельного и зачетного спроса ситуация иная. С начала 2002 г. в промышленности стали преобладать неудовлетворительные оценки этих видов спроса. Предприятиям стало не хватать неденежных сделок для реализации всей произведенной продукции. В начале 2003 г. недостаток достиг рекордных значений. Баланс оценок бартера («выше–ниже нормы») снизился до  $-8\%$ , векселей и зачетов – до  $-10\%$ . В российской промышленности было зарегистрировано максимальное преобладание предприятий, считающих недостаточными объемы неденежных сделок.

Начало 2003 г. года не внушало оптимизма.

Однако уже в феврале ситуация стала выправляться. Рост денежных продаж был зарегистрирован во всех отраслях, кроме легкой, пищевой, электроэнергетики и стройиндустрии. Очевидно, что в последних двух секторах снижение носило сезонный характер. Это дало основания предприятиям для надежд, что тяжелая ситуация первой половины предыдущего года не повторится. И прогнозы платежеспособного спроса выросли сразу на 16 п.п. Таких оптимистичных ожиданий не регистрировалось ни до, ни после февраля 2003 г. Последующие месяцы скорее подтвердили эти прогнозы, чем наоборот.

В марте ситуация в российской промышленности продолжала улучшаться. Индекс промышленного оптимизма, рассчитываемый ИЭПП по скорректированной европейской методике, вырос за февраль–март на 14 пунктов и достиг значений, не регистрировавшихся с октября 2001 г. (см. рис. 17).

---

<sup>39</sup> 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 около 1200 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%.



Рисунок 17



Основной положительный вклад в рост индекса внесли изменения платежеспособного спроса. По оценкам предприятий, интенсивность роста денежных продаж с начала года возросла (без корректировки сезонности) на 42 балансовых пункта. Если в январе денежный спрос довольно интенсивно сокращался (баланс составлял  $-24\%$ ), то в марте продажи почти также интенсивно росли ( $+18\%$ ). Таких высоких темпов увеличения продаж не регистрировалось с октября 2000 г. Рост спроса отмечен во всех отраслях промышленности, кроме (в силу сезонности) электроэнергетики. Однако баланс прогнозов спроса в марте снизился на 5 пунктов: предприятия вполне обоснованно пересмотрели свои ожидания в преддверии национальных майских каникул. И уже в апреле скорректированные прогнозы стали реализовываться – разгон российской промышленности стал притормаживаться. Индекс промышленного оптимизма потерял в апреле почти все, что ему удалось набрать за два предыдущих месяца. Снижение происходило за счет всех трех компонентов этого сводного показателя: фактического изменения платежеспособного спроса, оценок запасов готовой продукции и ожидаемых изменений выпуска. Интенсивность изменения платежеспособного спроса упала за месяц на 10 балансовых пунктов, а прогнозы изменения спроса потеряли сразу 17 пунктов. Однако положительный баланс сохранился – у предприятий в целом все-таки остались надежды на рост денежных продаж даже в каникулярном мае. И, действительно, снижения продаж в мае удалось избежать. Но темпы роста упали почти до нуля. Замедление роста было отмечено во всех отраслях, кроме металлургии и пищевой. Негативная динамика продаж не сказалась на оценках их объемов. Доля ответов «нормальные» выросла в апреле–мае на 4 пункта и достигла 41%. Улучшился в мае и баланс прогнозов платежеспособного спроса: он вырос в целом по промышленности на 9 пунктов.

Уже в июне прогнозы предприятий оправдались. Начали восстанавливаться темпы роста продаж продукции за деньги. Баланс изменения платежеспособного спроса стал положительным и значимо отличным от нуля. Такого изменения динамики продаж оказалось достаточно для улучшения оценок их объемов по шкале «выше–ниже нормы». Баланс оценок вырос до  $-50\%$ , что оказалось лучшим значением последних девяти лет. Июньский опрос зарегистрировал и рост доли оценок «нормальный» до 46%.



Это также максимальное значение показателя с 1993 г. При этом балансы оценок объемов неденежных видов спроса с начала 2002 г. оставались отрицательными, что свидетельствует о готовности предприятий увеличить объемы подобных сделок. Прогнозы изменения платежеспособного спроса улучшились в июне еще на 5 балансовых пунктов, а за май–июнь рост составил 13 пунктов. Надежды на увеличение продаж преобладали во всех отраслях, кроме (в силу сезонности) электроэнергетики.

В начале второго полугодия положительные тенденции в динамике спроса на промышленную продукцию продолжали укрепляться. Темпы роста продаж увеличились еще на несколько пунктов. Баланс оценок объемов спроса («выше–ниже нормы») улучшился в июле сразу на 12 пунктов. Доля предприятий, считающих объем платежеспособного спроса на свою продукцию нормальным, выросла до 51%, что является максимумом всех опросов (начавшихся в марте 1992 г.).

Августовский конъюнктурный опрос зарегистрировал не только увеличение темпов роста платежеспособного спроса и выпуска, но и рост оптимизма прогнозов предприятий. В результате индекс промышленного оптимизма достиг значений, лучших для 2001–2003 гг. Темпы роста продаж промышленной продукции за деньги увеличились в августе сразу на 5 балансовых пунктов и достигли максимума последних 34 месяцев. Продажи не росли так интенсивно с октября 2000 г. Рост спроса имел место во всех отраслях, кроме цветной металлургии и лесного комплекса. В результате улучшились и оценки объемов продаж. Как нормальные их оценивают уже 52% предприятий (рост 12 п.п. за последние 3 месяца). Больше всего таких оценок было получено в металлургии (90%), химии, нефтехимии, стройиндустрии (70%) и легкой промышленности (60%).

Осенью российская промышленность вновь столкнулась со сбытовыми проблемами. Сентябрьский опрос зарегистрировал снижение темпов роста продаж, стабилизацию роста выпуска и снижение прогнозов изменения этих показателей. Рост оптимизма, регистрировавшийся в российской промышленности с апреля, прекратился. Интенсивность роста платежеспособного спроса снизилась в сентябре сразу на 7 пунктов. Как негативный фактор может быть расценено и сохранение на августовском уровне баланса оценок спроса по шкале «выше–ниже нормы». За предыдущие 8 месяцев 2003 г. этот показатель вырос с –65% до –39% с единственной сезонной «заминкой» в мае. Однако доля оценок «нормальные» в сентябре все-таки увеличилась и достигла 56%, что оказалось абсолютным максимумом. Прогнозы изменения платежеспособного спроса потеряли в сентябре сразу 12 пунктов оптимизма. Только 21% предприятий надеялись в конце года увеличить объемы продаж, тогда как в начале года таких ожиданий было 36%. В начале IV квартала негативные тенденции в динамике основных конъюнктурных индикаторов российской промышленности продолжали развиваться. Темпы роста платежеспособного спроса снизились еще на 5 пунктов. Общее снижение этого показателя за сентябрь–октябрь составило 12 п.п. Сокращение темпов роста продаж произошло во всех отраслях, кроме электроэнергетики (сезонность) и пищевой промышленности. В стройиндустрии, химии и нефтехимии имело место уже абсолютное снижение спроса: там доля предприятий, сообщивших о сокращении продаж, оказалась больше доли предприятий, увеличивших их объемы. В результате баланс показателя стал отрицательным. В других отраслях балансы сохраняли положительные значения. Однако осеннее замедление темпов роста продаж не сильно беспокоило предприятия. Доля оценок спроса как нормального по-прежнему была выше 50%. Впервые (за все время опросов) такое было зарегистрировано в июле 2003 г., и



с тех пор большинство предприятий российской промышленности удовлетворены объемами платежеспособного спроса на свою продукцию. Самые высокие результаты для этого периода получены в металлургии (84%), лесном комплексе и стройиндустрии (по 64%), а также в пищевой промышленности (58%). Минимальная удовлетворенность спросом зарегистрирована в машиностроении (47%) и в легкой промышленности (46%). Произошедшее в сентябре–октябре небольшое снижение баланса оценок спроса («выше–ниже нормы») не внесло пока принципиальных изменений в общую картину: российские предприятия все глубже втягиваются в рыночную экономику, начавшую формироваться для них после дефолта 1998 г.

Декабрь подтвердил вывод о сохранении негативной тенденции, сформировавшейся в динамике российской промышленности в течение последних нескольких лет. Конец года опять ознаменовался абсолютным сокращением продаж и замедлением роста производства. Баланс изменения платежеспособного спроса снизился в декабре еще на 10 пунктов и стал отрицательным – в российской обрабатывающей промышленности зарегистрировано абсолютное снижение продаж продукции за деньги. С августа 2003 г. этот показатель потерял 26 пунктов. В 2002 г. снижение продаж началось еще в ноябре, а в декабре баланс достиг –13%, в конце 2003 г. он составляет –7%. Это оказалось лучшим результатом последних трех лет (см. *рис. 18*).

Рисунок 18



Однако производство в декабре не «пошло» за спросом. Если баланс изменений спроса постоянно снижался и стал отрицательным, то баланс изменений выпуска в декабре перестал снижаться и остался на отметке +14...+15%. Производство растет при снижении спроса. Этот вывод подтвердили и расчеты по микроданным. Доля предприятий, у которых выпуск обгоняет спрос, увеличилась до 32%, тогда как среднее значение предыдущих 11 месяцев равно 25%. В декабре 2002 г. этот показатель составлял 27% – тогда предприятия более аккуратно следовали за спросом. Опережающий рост выпуска пока не привел к чрезмерному затовариванию складов. Баланс оценок запасов готовой продукции увеличился в декабре 2003 г. только на 5 пунктов и лишь прибли-

зился к среднему уровню января–сентября, Напомним, что в октябре был зарегистрирован нетипичный для последних трех лет сброс складских накоплений. Таким образом, в конце года происходило лишь восстановление прежних (традиционных) запасов продукции, используемых для быстрого удовлетворения новых заказов.

#### Особенности восприятия спроса предприятиями в 2003 г.

Оценка спроса по шкале «выше нормы – нормальный – ниже нормы» свидетельствуют о возникновении в 2003 г. в российской промышленности нового восприятия предприятиями основных (по крайней мере в 90-е гг.) каналов сбыта продукции. В течение 2003 г. произошло резкое изменение оценок платежеспособного спроса. За год баланс увеличился с –65% до –39% (август), доля ответов «нормальные» – с 32% до 55% (сентябрь). Лучшие результаты истекшего года оказались и лучшими для последних 10 лет наблюдений (см. *рис. 19*).

Рисунок 19



Аналогичная картина наблюдалась и на отраслевом уровне (см. *табл. 16*). Во всех отраслях балансы оценок в 2003 г. оказались самыми высокими, максимум зарегистрирован в лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной отраслях. Последовательное улучшение этого показателя было нарушено в 2002 г., когда российская промышленность столкнулась с самыми тяжелыми и продолжительными сбытовыми проблемами в последефолтный период. Только лесной комплекс и стройиндустрия смогли пережить тот год, не нарушив положительной тенденции. Худшая разность оценок платежеспособного спроса для 2000–2003 гг. зарегистрирована в машиностроении (–65%). Чуть лучше положение было в легкой промышленности и электроэнергетике (–60%). Лидером по суммарному балансу четырех последних лет оказались цветная металлургия (–36%) и лесной комплекс (–43%). Заметим, что балансы оценок спроса всегда были и остаются отрицательными: в промышленности по-прежнему преобладают оценки «ниже нормы». Иными словами, предприятиям до сих пор не хватает



платежеспособного спроса для загрузки всех сохранившихся и простаивающих мощностей.

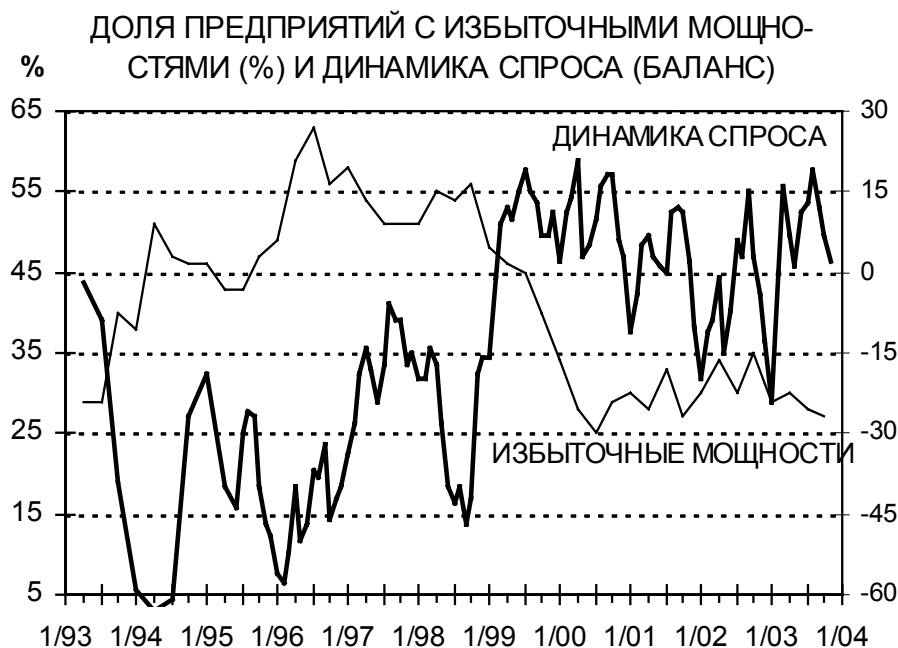
Таблица 16

## Среднегодовые значения балансов и долей ответов «нормальный» при оценке объемов платежеспособного спроса в отраслях, %

Отрасли	Балансы				Доля ответов «нормальный»			
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
Электроэнергетика	-73	-55	-60	-53	20	45	39	32
Химия и нефтехимия	-59	-56	-58	-38	35	41	38	47
Машиностроение	-73	-69	-71	-49	25	29	25	37
Лесная, д/о и целлюлозно-бумажная	-43	-56	-45	-29	50	38	49	59
Стройиндустрия	-72	-62	-59	-42	19	30	34	46
Легкая	-60	-64	-68	-47	35	32	28	40
Пищевая	-64	-49	-50	-36	30	44	46	52

Этот тезис подтверждают и прямые оценки предприятиями своих мощностей относительно платежеспособного спроса. Такой мониторинг ведется с 1993 г., и сейчас накоплено более чем достаточно материала для анализа. В преддефолтные годы доля предприятий, имеющих избыточные в связи ожидаемым спросом мощностями, достигала очень высоких значений. В 1996 г. был зарегистрирован абсолютный максимум – 63% предприятий считали свои мощности избыточными (см. рис. 20). Каждый взлет избыточности мощностей был связан с увеличением интенсивности сокращения платежеспособного спроса. Три пика свертывания спроса обусловили и три пика высокой избыточности. Дефолт кардинально изменил ситуацию. Правда, предприятия не сразу поверили в возможность нормального восстановительного роста производства и загрузки мощностей. В октябре 1998 г. был зарегистрирован годовой максимум: 56% предприятий все еще считали, что обладают более чем достаточными мощностями в связи с ожидаемым спросом. Однако уже в январе 1999 г. этот показатель снизился до 48%, а к концу года – до 40%. В 2000 г. был получен абсолютный минимум – только 25% предприятий оценили свои мощности как избыточные. Этому способствовал самый длительный период положительного роста платежеспособного спроса. Затем темпы роста спроса стали снижаться, а порой и становиться отрицательными. Это, естественно, заставляло предприятия снижать оптимизм оценок мощностей. В 2002 г. (самом тяжелом для российской промышленности в последефолтный период) показатель избыточности возрастал до 34–35%. Истекший год оказался более благоприятным: избыточность мощностей в среднем по промышленности снизилась к октябрю до 27%.

Рисунок 20



Оценки избыточности мощностей различались по отраслям (см. табл. 17). В наименьшей степени страдали от излишних мощностей предприятия лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной отрасли. Среднее значение показателя в отрасли за 11 лет мониторинга составляло 31%. В предефолтные годы таких мощностей в отрасли было 42%, после дефолта – 18%. Этот перепад (24%) показывает, что предприятия в результате дефолта смогли задействовать почти четверть мощностей. В 2003 г. уровень избыточности мощностей в отрасли составляет всего лишь 13%. Лучшего результата в истекшем году удалось добиться только металлургическим заводам (12%). В среднем в последефолтные годы в металлургии избыточность мощностей составляла 22%, в предефолтные же – 43%. По вводу в действие мощностей в результате дефолта отрасль находится на третьем месте. Самый большой выигрыш от дефолта получили предприятия химии и нефтехимии. Если в 1993–1998 гг. средний уровень избыточности в отрасли составлял 61% (что являлось отраслевым максимумом), то после дефолта этот показатель упал до 27%. Минимальный же выигрыш от дефолта получили пищевая промышленность и стройиндустрия. Перепад оценок избыточности в этих отраслях составляет всего лишь 7%, последефолтный уровень – 37 и 38% соответственно. Худшая ситуация с избыточностью мощностей сложилась в машиностроении. Во-первых, перед дефолтом в этой отрасли оценки избыточности составляли в среднем (51%) и превосходили оценки большинства других отраслей. Лишь в химии и нефтехимии были получены худшие результаты. Во-вторых, после дефолта избыточность в машиностроении снизилась лишь до 39%. Это является самым плохим отраслевым результатом. В-третьих, и в 2003 г. машиностроение сохраняет самую высокую избыточность мощностей.



Таблица 17

**Среднегодовая доля предприятий с избыточными по отношению к ожидаемому спросу производственными мощностями в отраслях, %**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Металлургия	45	49	43	44	46	35	25	15	22	34	12
Химия и нефтехимия	41	66	70	73	63	52	33	30	24	23	23
Машиностроение	38	48	43	60	55	62	53	36	36	37	34
Лесная, д/о и целлюлозно-бумажная	20	34	50	53	47	45	21	18	18	18	13
Стройиндустрия	34	23	43	54	56	58	52	42	35	31	31
Легкая	24	44	56	67	64	54	52	31	27	31	30
Пищевая	31	38	40	45	53	59	43	38	34	42	29

В условиях избыточности мощностей и неустойчивости денежных продаж в российской промышленности сохраняется недостаток неденежных сделок. Предприятия считают, что объемы бартерных, вексельных и зачетных сделок необходимы им в больших объемах. И истекший год не внес принципиальных изменений в отношении предприятий к таким операциям. Значения балансов оценок остаются отрицательными – предприятия считают, что объемы подобных сделок при реализации произведенной ими продукции «ниже нормы» (см. *рис. 21*). Недостаток бартера, векселей и зачетов опросы зафиксировали в 2003 г. почти во всех отраслях. Лишь в электроэнергетике, химии и нефтехимии годовые балансы были положительные: там преобладали предприятия, для которых объемы неденежных сделок избыточны. Самый большой недостаток неденежных сделок имел место в промышленности строительных материалов. Баланс оценок бартера там составлял –12%, векселей и зачетов –21%. На втором месте оказалась лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная отрасль (–10 и –16% соответственно). На третьем – легкая промышленность (–10 и –10%).

*Рисунок 21*



Однако неденежные расчеты утрачивают былую роль в российской промышленности (см. табл. 18). В 2003 г. доля денег в расчетах составила в среднем 83%, бартера – 6%, векселей и зачетов – 9%.

*Таблица 18*

**Доля денег, бартера, векселей и зачетов при реализации продукции в 2003г. в целом по промышленности (%)**

Доли	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.
Денег	84	82	84	85
Бартера	7	6	5	5
Векселей и зачетов	8	10	9	8

Как и в прошлые годы, лидером по денежным расчетам стала электроэнергетика, собиравшая в среднем 92% платежей «живыми деньгами» (см. табл. 19). На втором месте оказались черная металлургия и пищевая промышленность (89 и 88% соответственно). Третье место делят легкая промышленность, химия и нефтехимия (86 и 85% соответственно). Минимум денег получили в 2003 г. предприятия промышленности строительных материалов (77%), доля бартера в отрасли составляла 11%, также как и доля векселей и зачетов.

*Таблица 19*

**Доля денег при реализации продукции в 2003 г. по отраслям (%)**

Отрасли	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.
1	2	3	4	5
Электроэнергетика	90	88	98	90
Черная металлургия	88	84	94	90



Продолжение таблицы 19

1	2	3	4	5
Цветная металлургия	78	88	90	93
Химия и нефтехимия	83	75	76	84
Машиностроение	83	81	82	84
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	81	78	82	78
Стройматериалы	74	77	81	75
Легкая	84	86	87	87
Пищевая	89	88	88	89

### Влияние спроса на выпуск и состояние предприятий

Низкий спрос был в 2003 г. основной помехой росту выпуска в российской промышленности (см. *рис. 22*). Так считали в среднем 56% предприятий. Этот фактор является самым сильным препятствием и в большинстве отраслей. Только в лесном комплексе и легкой промышленности он уступил первенство другим. В первой отрасли это были нехватка оборотных средств (51%), недостаток оборудования (35%) и квалифицированных кадров (33%). О недостаточном спросе в этой отрасли упомянули за год в среднем только 30% предприятий. В легкой промышленности недостаток оборотных средств мешал 59% предприятий, низкий платежеспособный спрос – 47%. Чаще всего спрос служил помехой в черной металлургии (65%), в электроэнергетике (63%) и машиностроении (62%). На втором месте по частоте упоминания в промышленности в целом находится недостаток оборотных средств (48%). Третье место делят недостаточный экспортный спрос (25%), неплатежи потребителей (25%) и недостаток квалифицированных кадров (24%).

В конце 2003 г. на третье место (после спроса и оборотных средств) вышла нехватка квалифицированных кадров. По сравнению с III кварталом частота упоминания этой помехи увеличилась на 10 пунктов, сейчас 31% предприятий не хватает работников для увеличения выпуска. В легкой промышленности этот показатель составляет 51%, в лесном комплексе – 39%, в машиностроении – 35%. Совсем не упоминается проблема кадров предприятиями электроэнергетики. Там на первом месте стоят неплатежи потребителей (72%), на втором (61%) – низкий спрос. Меньше всего низкий спрос мешает увеличивать выпуск в химической и нефтехимической отраслях и в лесном комплексе (30%). Несмотря на укрепление курса рубля, конкурирующий импорт как помеха росту выпуска стал упоминаться отечественными производителями реже: 16% после 21% в III квартале. Больше всего он мешает сейчас предприятиям черной (50%) и цветной (26%) металлургии, а также легкой промышленности (24%). В машиностроении частота упоминания этой помехи составляет 18%, последефолтный отраслевой максимум (25%) был зарегистрирован во II квартале 2003 г.



Рисунок 22



В результате стабилизации динамики роста платежеспособного спроса в 2003 г. постоянно улучшалось реальное финансово-экономическое положение предприятий. Баланс оценок этого показателя рос от квартала к кварталу. Если в I квартале баланс составлял  $-32\%$ , то в IV квартале он достиг уже  $-16\%$ . Большой рост в течение года был зарегистрирован только с июля 1998 г. по июль 1999 г. (см. рис. 23). Конечно, сравнивать эти периоды не совсем корректно. К концу 2003 г. самооценки предприятиями своего финансово-экономического положения достигли абсолютного максимума.

Рисунок 23



Однако значения баланса оценок состояния предприятий остаются отрицательными: ответов «плохое» по-прежнему больше, чем ответов «хорошее». Основная часть предприятий оценивает свое положение, как «удовлетворительное» (см. рис. 24). Прав-



да, к концу года доля таких оценок заметно снизилась, но – в основном за счет увеличения доли ответов «хорошее». Рост таких оценок произошел в электроэнергетике (до 15%), черной металлургии (до 30%), лесном комплексе (до 23%) и пищевой промышленности (до 23%). Ответы «плохое», наоборот, снизились в 2003 г. до исторического минимума. Во втором полугодии таких ответов было получено 21–22%. Только цветной металлургии, химии, нефтехимии и промышленности строительных материалов не удалось к концу года добиться прогресса.

Рисунок 24



Колебания платежеспособного спроса в последние годы оказывают все меньшее влияние на финансово-экономическое состояние предприятий (см. рис. 25). На первый взгляд, это выглядит странно. Ведь некогда наличие нормальных денежных продаж позволяло предприятиям процветать на совершенно законных основаниях. На наш взгляд, это связано с тем, что предприятия начали чувствовать себя более уверенно и не ставят оценки своего благополучия в зависимость от краткосрочных колебаний продаж. Иными словами, они поверили в устойчивость нормального развития российской экономики и воспринимают сбытовые проблемы как временные, не способные развернуть ее развитие вспять, ко временам господства бартера, векселей и зачетов. До дефолта ситуация была более жесткая. Оценки состояния предприятий были очень сильно привязаны к оценкам платежеспособного спроса. Совпадение оценок доходило до 75% (октябрь 1995 г.) и составило в среднем для 1995–1998 гг. 67%. Некоторой части предприятий удавалось поддерживать свое состояние в лучшем виде, чем были оценки платежеспособного спроса (линия с надписью «спрос хуже оценок состояния»). Это означает, что, например, при оценках спроса как «ниже нормы» предприятия считали свое состояние хорошим или удовлетворительным. Очень незначительная часть промышленных предприятий не использовала потенциал платежеспособного спроса улучшения своего состояния (линия «спрос лучше оценок состояния»), т.е. даже при оценках спроса как нормального они считали свое состояние плохим. Таких предприятий было не более 10%, и их доля была стабильной.

После дефолта ситуация начинает меняться. За год доля совпадений оценок спроса и состояния снизилась с 72 до 54%, а к середине 2000 г. – до 49%. При этом выросла доля предприятий, оценки состояния которых «обгоняют» оценки спроса. Предприятия перестали «жить» сиюминутными проблемами и поняли, что их реальное состояние становится все прочнее и все меньше зависит от скачков денежных продаж. Особенно это стало заметно в 2002 г. В этом году средняя доля совпадения оценок была минимальной (50%), был зарегистрирован абсолютный минимум (43%, январь), а доля предприятий с опережающими оценками состояния по отношению к оценкам спроса, наоборот, достигла максимума.

Рисунок 25



Изменчивая динамика российской промышленности с начала экономических реформ является одной из самых обсуждаемых тем. Резкий спад производства в 90-е гг., массовое распространение неденежных расчетов, дефолт 1998 г. и последовавшее затем неожиданное и здоровое (т.е. за счет платежеспособного спроса) оживление выпуска делают весьма актуальным анализ соотношения платежеспособного спроса и выпуска в российской промышленности. Не имея достоверных данных о динамике платежеспособного спроса, можно предположить, что в середине 90-х гг. российские промышленные предприятия были вынуждены ориентировать выпуск на неденежные виды спроса. Однако расчеты по результатам опросов говорят об обратном (см. *рис. 26*).

Рисунок 26



Во-первых, всегда абсолютное большинство предприятий ориентировало свой выпуск на платежеспособный спрос, в среднем в 1995–2003 гг. – 56%. Годовой минимум этого расчетного показателя был получен для 2001 г. (53%). Таким образом, в предефолтные годы российские предприятия были вполне рыночно ориентированы. Их выпуск вполне отражал динамику спроса, а неденежные расчеты использовали чаще для выхода на минимально необходимые объемы выпуска.

Во-вторых, рост спроса после дефолта был скорее всего неожиданным (или подозрительным) для предприятий. Доля совпадений выпуска и спроса в 1999–2001 гг. оказалась минимальной для рассматриваемого периода. Тогда же были получены максимальные годовые средние показателя, характеризующего долю предприятий с отставанием выпуска от спроса. Иными словами, стала увеличиваться доля предприятий, не успевающих удовлетворять спрос на свою продукцию, так как спрос рос быстрее выпуска.

В-третьих, только в 2002–2003 гг. предприятия смогли (или, может быть, решились) в большей степени динамикой своего выпуска следовать за динамикой платежеспособного спроса. В 2002–2003 гг. доля совпадений достигает максимума (62%), а доля предприятий, выпуск которых опережает спрос, наоборот, – минимума (25%), скорее всего, потому что поменялась политика управления запасами готовой продукции. Если раньше предприятия старались минимизировать складские накопления, чтобы избежать экстремальных накоплений 1993–1994 и 1995–1996 гг., то теперь они стараются всегда иметь запасы, чтобы быть готовым к непрогнозируемому росту спроса.

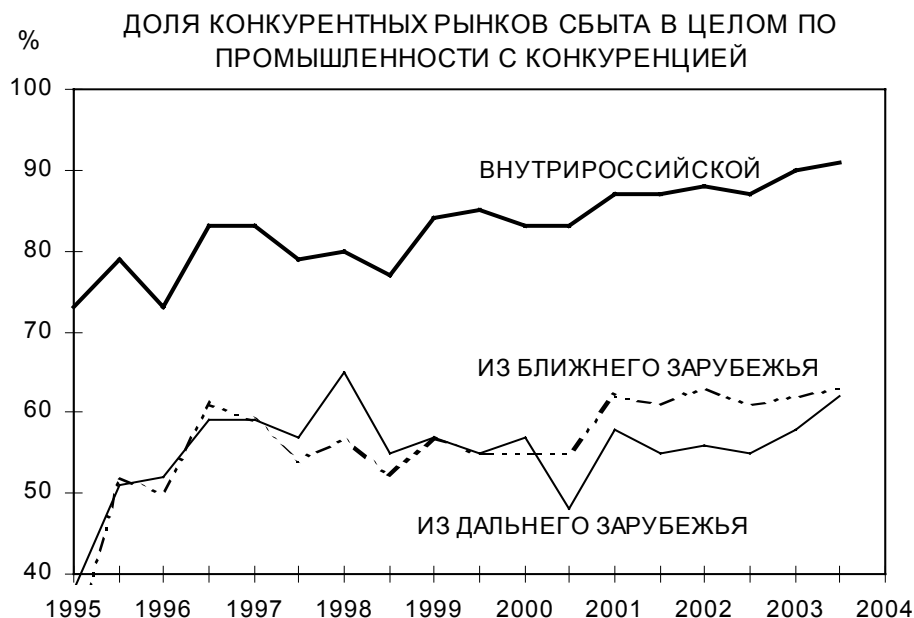
### 3.2.2. Динамика конкурентных отношений в российской промышленности

2003 г. стал очередным годом поступательного развития российской промышленности в условиях обострения конкурентной борьбы. Основные индикаторы конкуренции, отслеживаемые ИЭПП в режиме мониторинга, дают основания именно для

такого вывода. Этот мониторинг основан на регулярных опросах руководителей предприятий по проблемам конкуренции. Такой подход имеет ряд существенных преимуществ<sup>40</sup>. При помощи опросов можно собирать данные по самому широкому кругу показателей, имеющих отношение к конкуренции, но не имеющих количественного выражения. Отпадает необходимость сбора и анализа большого объема детальной технико-экономической информации – эта проблема решается каждым опрашиваемым предприятием самостоятельно. Только таким путем можно получать агрегированные оценки уровня конкуренции на реальных рынках сбыта промышленных предприятий, а также сопоставимые оценки внутрироссийской конкуренции и конкуренции с импортом.

Во-первых, увеличилась доля конкурентных рынков (см. *рис. 27*). Сразу оговоримся, что приведенные на графике данные ничего не говорят об уровне конкуренции, а лишь показывают долю рынков, на которых эта конкуренция имеет место. По оценкам предприятий, внутрироссийская конкуренция определенно ощущается в 2003 г. уже на 91% рынков. Это максимум всего периода мониторинга, начатого в 1995 г. Тогда конкуренция отмечалась на 76% рынков. Больше всего выросла в 2003 г. доля рынков с конкуренцией с товарами из дальнего зарубежья. В конце истекшего года этот вид конкуренции ощущался российскими производителями уже на 62% рынков. Преддефолтный максимум (июль 1998 г.) составлял 60%. Таким образом, присутствие импорта в 2003 г. уже превысило уровень 1998 г. Однако ни к каким катастрофическим последствиям для отечественной промышленности это обстоятельство не привело.

Рисунок 27



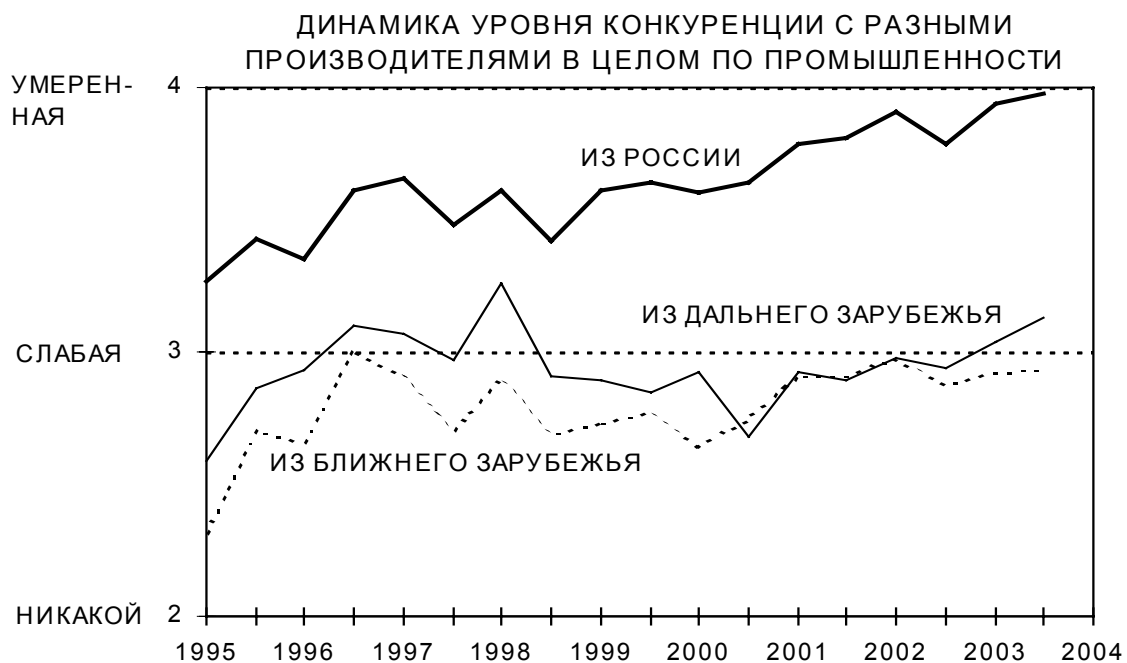
<sup>40</sup> Цухло С.В. Оценка конкуренции в российской промышленности. Возможности опросов руководителей предприятий // Вопросы статистики. 2000. № 11.



Доля конкурентных рынков во всех случаях (всех направлениях конкуренции) была и остается меньше 100%, т.е. 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 приходилось в 2003 г. на лесной комплекс (5%), пищевую отрасль (5%), химию и нефтехимию (2%). Минимум неконкурентных рынков с конкуренцией из дальнего зарубежья зарегистрирован в черной металлургии (23%), машиностроении (30%) и легкой промышленности (34%).

Во-вторых, результаты мониторинга уровня конкуренции на рынках сбыта российских промышленных предприятий в 2003 г. по-прежнему свидетельствует о том, что самую существенную конкуренцию российские предприятия в целом испытывают со стороны других российских предприятий (см. *рис. 28*). Все также уступает внутрироссийской конкуренции конкуренция с производителями из стран дальнего зарубежья, разрыв уровня внутрироссийской конкуренции от конкуренции с импортом за 2003 г. не изменился. Суммарные оценки конкуренции с производителями из дальнего зарубежья превысили уровень «слабая», хотя еще не достигли рекордного преддефолтного уровня, оценки внутрироссийской конкуренции все ближе подходят к уровню «умеренная». На последнем месте находится конкуренция с товарами из ближнего зарубежья. Абсолютный уровень конкуренции в целом по промышленности остается невысоким.

Рисунок 28



### Влияние конкуренции на издержки, цены и прибыль предприятий

Растущий уровень конкуренции не может не оказывать влияние на деятельность российских промышленных предприятий. Конечно, пока уровень конкуренции невысок, говорить о том, что она стала важным фактором развития рынков, наверное, сложно. Так же сложно оценить ее влияние на основные показатели деятельности предприятий. Однако опросный подход подсказывает простое решение: спросить у респондентов, что конкуренция заставляет делать предприятия на их рынках сбыта. При этом мы исходим из того, что респондентами конъюнктурных опросов ИЭПП являются руководители предприятий. Они лучше всего способны оценить уровень конкуренции на своих рынках сбыта, и они же лучше кого бы то ни было представляют, что происходит на управляемых ими предприятиях под влиянием конкуренции. Заставляет ли она снижать отпускные цены и себестоимость или, наоборот, повышать и то и другое после улучшения качества продукции, потребовавшего закупки нового оборудования и технологий? Сокращают ли они избыточный персонал или ищут новых работников для организации послепродажного обслуживания своей продукции? Удалось ли им найти новые рынки сбыта и, следовательно, увеличить выпуск или их продукция вытесняется с традиционных рынков под давлением конкурентов? Как, в конечном счете, влияет конкуренция на эффективность работы предприятия?

Конкуренция может двояко влиять на себестоимость и цены выпускаемой продукции. С одной стороны, снижение издержек и цен повышает конкурентоспособность продукции и увеличивает продажи. С другой, повышение качества продукции увеличивает издержки предприятия и требует увеличения отпускных цен. В такой ситуации производителям приходится искать компромиссное решение. Однако недостаток инвестиций, скорее всего, не позволяет российским предприятиям в полной мере реализовать второй путь, хотя он является, наверное, предпочтительным. Итоговые оценки влияния конкуренции на себестоимость продукции показывают, что российские предприятия чаще снижают свои издержки под воздействием рыночных сил (см. табл. 20).

*Таблица 20*

#### Влияние интенсивности конкуренции на себестоимость продукции, %

	В сторону увеличения	Никак не влияет	В сторону снижения	Сложно оценить	Баланс
1995	16	39	30	15	-14
1996	17	30	34	19	-17
1997	14	28	37	21	-23
1998	17	26	33	24	-16
1999	14	35	33	19	-19
2000	17	40	28	15	-11
2001	22	41	24	13	-2
2002	22	33	28	18	-6
2003	25	36	25	14	0



Правда, интенсивность (или точнее – распространенность) этой тенденции с годами менялась. Сначала опросы регистрировали увеличение интенсивности снижения издержек. Первые последефолтные месяцы характеризовались бурным ростом спроса на отечественную продукцию, что позволило предприятиям не только сбросить накопившиеся запасы готовой продукции, но и нарастить выпуск. Вероятно, это обстоятельство в сочетании с ростом цен на сырье и материалы остановило рост интенсивности снижения издержек под влиянием конкуренции. В 1999 г. давление конкуренции на издержки опять увеличилось, но затем конкуренция все слабее и слабее снижает издержки российских предприятий. И это происходит на фоне роста конкуренции или, по крайней мере, неснижения ее уровня. Основной причиной такого развития событий является, скорее всего, исчерпание запасов простаивающих мощностей и необходимость модернизации и создания новых. Эти обстоятельства неизбежно приводят к увеличению издержек предприятий.

Отрасли неодинаково реагировали на конкуренцию на своих рынках сбыта. Самое интенсивное снижение издержек под давлением конкуренции имело место в металлургии (см. *табл. 21*). Там баланс почти всегда был отрицательным и достигал очень высоких значений. Среднее значение баланса изменения себестоимости под давлением конкуренции составило в этой отрасли –24 пункта.

Таблица 21

### Балансы влияния интенсивности конкуренции на себестоимость продукции в отраслях, %

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Металлургия	-30	-11	-26	-29	-43	-38	14	-48	-8
Химия и нефтехимия	-1	-16	-21	-6	7	5	12	-8	13
Машиностроение	-27	-24	-29	-19	-21	-13	-10	0	-6
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	9	-10	2	6	-9	15	12	-4	1
Стройиндустрия	-7	-17	-29	8	-20	-7	-2	6	9
Легкая	-4	-18	-28	-13	-12	-3	6	1	9
Пищевая	3	-17	-18	-18	6	14	10	28	6

На втором месте по интенсивности снижения издержек под давлением конкуренции находится машиностроение. Среднее значение баланса (с учетом знака) в этой отрасли составляет –17 пунктов. Конкуренция почти всегда заставляла машиностроительные предприятия снижать издержки, причем особенно интенсивно – перед дефолтом. Лишь в 2002 г. баланс оказался нулевым – доля ответов о росте издержек сравнялась с долей ответов о снижении.

Затем идут легкая промышленность и стройиндустрия, которые в среднем за девять лет мониторинга также снижали свои издержки под влиянием конкуренции. Но динамика показателя здесь была более изменчивой. С 1995 по 1997 гг. в этих отраслях



интенсивность влияния (со знаком минус) конкуренции существенно выросла и достигла в последний предефолтный замер –28 и –29 пунктов соответственно. Сразу после дефолта снижение издержек в промышленности строительных материалов сменилось ростом, но затем опять они стали падать под давлением конкуренции. Падение (затухающее) продолжалось до 2001 г., после чего в отрасли опять начался рост себестоимости. В легкой промышленности после пика интенсивности снижения в 1997 г. опросы зарегистрировали его постепенное замедление, сменившееся в 2001–2003 гг. ростом издержек под давлением конкуренции. И это при том, что предприятия отрасли испытывают сильнейшее давление со стороны импорта. Единственное объяснение такого изменения издержек состоит в том, что производители все-таки пытаются отстоять свое место под солнцем и модернизируют производство с целью перехода на выпуск минимально конкурентоспособной продукции.

Конкуренция всегда приводила к снижению отпускных цен в российской промышленности. Балансы были всегда отрицательны и существенны по величине (см. табл. 22). Самое интенсивное давление на цены конкуренция оказывала в 1996–1998 гг. Примечательно, что и в сентябре 1998 г. предприятия считали, что конкуренция заставляет их снижать цены так же, как и перед дефолтом. Лишь в 1999 г. интенсивность давления упала до –43 пунктов, что оказалось минимальным воздействием для всех девяти лет мониторинга. Но со следующего года опять начался рост воздействия конкуренции на цены, достигший к 2002 г. почти максимального уровня, зарегистрированного перед и во время дефолта. Таким образом конкуренция определенно оказывает положительное влияние на ценовую политику предприятий, заставляя их массово снижать цены. Об этом ежегодно сообщают не менее половины опрошенных предприятий. И только 6% предприятий в среднем считали, что конкуренция приводит к росту цен на выпускаемую продукцию.

*Таблица 22*

**Влияние интенсивности конкуренции на отпускные цены предприятий, %**

	В сторону увеличения	Никак не влияет	В сторону снижения	Сложно оценить	Баланс
1995	6	33	52	9	–46
1996	5	23	60	12	–55
1997	3	20	58	19	–55
1998	4	18	58	20	–54
1999	9	27	52	12	–43
2000	7	25	53	15	–46
2001	6	27	54	13	–48
2002	5	24	57	14	–52
2003	7	23	58	12	–51

Аналогичная картина наблюдалась и во всех отраслях промышленности. Балансы влияния конкуренции на цены были всегда отрицательны и существенны (см. табл.



23). Самое сильное давление на цены испытывали предприятия химической и нефтехимической промышленности. Доля ответов о снижении цен в этой отрасли колебалась от 55 до 73% и в среднем составила 67%. Это максимальные отраслевые значения такого показателя. О росте цен сообщали от 4 до 19% предприятий, причем максимум пришелся на 2002 г. и связан, скорее всего, с инвестиционной активностью предприятий.

Таблица 23

### Балансы влияния интенсивности конкуренции на отпускные цены в отраслях, %

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Металлургия	-22	-53	-62	-56	-32	-60	-46	-68	-41
Химия и нефтехимия	-70	-70	-51	-61	-50	-61	-57	-50	-49
Машиностроение	-49	-51	-55	-56	-49	-51	-50	-51	-53
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	-53	-53	-59	-47	-47	-35	-56	-67	-49
Стройиндустрия	-22	-54	-69	-44	-42	-28	-53	-56	-61
Легкая	-26	-58	-55	-48	-52	-39	-51	-68	-60
Пищевая	-43	-41	-67	-59	-45	-39	-44	-53	-40

Наличие в анкете вопросов о влиянии конкуренции на цены и издержки предприятий позволяет аналогичным образом оценить ее влияние и на прибыли предприятий. Для этого необходимо построить матрицу сопряженности ответов о влиянии конкуренции на цены и издержки предприятий и рассчитать сумму наддиагональных и поддиагональных элементов такой матрицы. В результате мы получим две величины (измеренные в процентах), первая из которых оценивает долю предприятий с увеличением прибыли в результате воздействия конкуренции на цены и издержки, вторая – с уменьшением прибыли. Разность этих чисел является балансом и показывает, какие предприятия преобладали в промышленности: увеличившие или снизившие прибыль под воздействием конкуренции.

Конкуренция в годы мониторинга всегда приводила к снижению прибыли в российской промышленности (см. табл. 24). При этом, правда, довольно значительная доля предприятий попала в категорию «никак не влияет». Сюда относятся предприятия, выбравшие одинаковые варианты ответов при оценке влияния конкуренции на цены и издержки. Остальные предприятий оценили влияние конкуренции неодинаково, но в пользу более интенсивного по сравнению с ценами роста издержек. Особенно интенсивно этот рост происходил в 2000–2003 гг. До дефолта, когда давление импорта традиционно считается более существенным, российские промышленные предприятия реже теряли в прибыли.

*Таблица 24*

**Влияние интенсивности конкуренции на прибыль предприятий, %**

	<b>В сторону увеличения</b>	<b>Никак не влияет</b>	<b>В сторону снижения</b>	<b>Баланс</b>
1995	14	59	26	-12
1996	15	54	31	-16
1997	13	57	29	-16
1998	16	52	32	-16
1999	18	54	28	-10
2000	10	56	35	-25
2001	10	54	37	-27
2002	16	46	38	-22
2003	15	44	41	-25

Аналогичная ситуация наблюдалась и на отраслевом уровне (см. табл. 25). Правда, сам дефолт (сентябрьский опрос 1998 г. или первый последефолтный год) приостановил снижение прибыли в отраслях. Раньше всех это почувствовали химические, нефтехимические и пищевые предприятия. В 1999 г. последствия дефолта дошли до металлургии, лесного комплекса и легкой промышленности. И только машиностроительная отрасль и промышленность строительных материалов не ощутили подобных последствий дефолта. Последние пять лет прибыль снижается более интенсивно во всех отраслях, кроме стройиндустрии. Особенно сложно приходилось пищевым предприятиям в 2002 г. В этой отрасли был получен самый большой негативный баланс – там прибыль снижалась с самой высокой интенсивностью.

*Таблица 25*

**Балансы влияния интенсивности конкуренции на прибыль в отраслях, %**

	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Металлургия	4	-10	-27	-27	1	-26	-22	-16	-30
Химия и нефтехимия	-18	-24	-22	-1	-29	-52	-43	-1	-27
Машиностроение	-9	-7	-12	-13	-12	-26	-25	-26	-22
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	-20	-13	-7	-31	6	-19	-42	-25	-41
Стройиндустрия	-10	-22	-28	-40	-19	-11	-21	-24	-45
Легкая	-16	-31	-16	-15	3	-18	-34	-35	-43
Пищевая	-13	-32	-26	0	-26	-41	-40	-56	-19

**Влияние конкуренции на занятость и выпуск предприятий**

Вопрос о влиянии конкуренции на занятость появился в анкетах только в 2000 г. Это обстоятельство ограничивает возможности анализа, но, тем не менее, позволяет сделать некоторые выводы. Во-первых, конкуренция определенно заставляет предприятия снижать численность персонала. Во-вторых, в последефолтный период интенсивность снижения персонала под влиянием конкуренции увеличивалась. В 2002 г. этот процесс достиг максимума как в целом по промышленности, так и в большинстве отраслей. В-третьих, самое интенсивное сокращение зарегистрировано в пищевой промышленности и в машиностроении в 2002 г. Самое умеренное понижающее воздейст-



вие на занятость конкуренция имела в металлургии. В 2001 г. там произошло даже увеличение численности персонала (см. табл. 26).

Таблица 26

**Балансы влияния интенсивности конкуренции  
на занятость в отраслях, %**

	2000	2001	2002	2003
Вся промышленность	-11	-17	-28	-27
Металлургия	-9	9	-11	-8
Химия и нефтехимия	-19	-31	-15	-20
Машиностроение	-12	-22	-34	-33
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	-15	-16	-27	-16
Стройиндустрия	-2	-8	-21	-17
Легкая	-12	-16	-27	-32
Пищевая	-17	-18	-38	-22

Однако на большинстве предприятий занятость не изменялась под влиянием конкуренции. Об этом свидетельствует доля ответов «никак не влияет». При оценке влияния на занятость эта доля оказалась максимальной по сравнению с оценкой влияния на другие показатели. Занятость определенно оказывалась вне влияния конкуренции в среднем на 47% предприятий, для других показателей такое среднее не превышало 38% (для того же периода 2000–2002 гг.).

Конечно, здесь сказывается период наблюдения. К 2000 г., когда стал задаваться вопрос о влиянии конкуренции на занятость, предприятиям в значительной степени удалось избавиться от избыточной численности персонала. С одной стороны, рабочие сами покидали простаивающие производства, особенно активно – в 1994–1998 гг. С другой, восстановительный рост 1999–2002 гг. потребовал новых работников, которые естественно рекрутировались из числа кадровых работников предприятий, а не привлекались со стороны. В результате предприятия вполне обоснованно отвечали, что конкуренция не влияет на занятость.

Влияние конкуренции на выпуск в течение всех лет мониторинга было негативным: предприятия были вынуждены сокращать объемы производства под давлением более удачливых конкурентов. Особенно интенсивно это происходило, по мнению предприятий, в предефолтные годы (см. табл. 27). В 1998 г. баланс влияния был равен –43%, а среднее для периода 1995–1998 гг. составило –38%. Но уже в 1999 г. баланс увеличился на 31 пункт до –12%. Предприятия явно почувствовали облегчение. Но затем ситуация стала опять «ухудшаться». Баланс начал снижаться и достиг в 2002 г. –30%, почти такой же результат был получен в 1997 г. Однако в последние годы баланс формируется иначе, чем в предефолтном периоде. Доля ответов «в сторону увеличения» не опускалась в 1999–2002 гг. ниже 12%, тогда как перед дефолтом она достигала лишь 8%. Среднее предефолтное значение этого показателя равно 6%, последефолтное – 15%, т.е. выросло в два с половиной раза. Таким образом, рыночная (конкурентная) ситуация позволяет сейчас гораздо большему числу российских предприятий увеличивать выпуск по сравнению с тем, что было на рынках до дефолта 1998 г.

*Таблица 27*

**Влияние интенсивности конкуренции на выпуск, %**

	В сторону увеличения	Никак не влияет	В сторону снижения	Сложно оценить	Баланс
1995	3	40	42	15	-39
1996	5	29	47	19	-42
1997	8	29	39	23	-31
1998	6	25	49	20	-43
1999	17	30	30	22	-13
2000	17	33	32	18	-15
2001	12	30	39	18	-27
2002	14	23	45	18	-31
2003	16	27	45	12	-29

В среднем за период мониторинга конкуренция оказывала сдерживающее влияние на выпуск во всех отраслях российской промышленности (см. табл. 28). Самое сильное (наиболее распространенное) воздействие было зарегистрировано в пищевой промышленности. Там был получен абсолютный минимум баланса: в 1997 г. он составил -80%. Дефолт уменьшил негативное влияние конкуренции на выпуск в пищевой промышленности. В 1999 г. баланс возрос до -43%, а в 2001 г. - до -33%. Правда, в 2002 г. он опять значительно снизился. Но все эти годы баланс влияния конкуренции на выпуск оставался в этой отрасли меньше, чем в какой-либо другой. Пищевая промышленность была вынуждена чаще сдерживать рост производства под давлением конкуренции. Причем конкуренции, в первую очередь, внутрirosсийской. Конкуренция с импортом в этой отрасли была незначительной, особенно - в последефолтные годы.

*Таблица 28*

**Балансы влияния интенсивности конкуренции на выпуск в отраслях, %**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Металлургия	-7	-33	-22	-46	9	-28	-21	-10	-26
Химия и нефтехимия	-52	-50	-33	-37	-36	-5	-53	-44	-19
Машиностроение	-34	-43	-32	-45	-15	-16	-29	-42	-31
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	-46	-51	-22	-22	-9	-15	-25	-4	-8
Стройиндустрия	-37	-50	-37	-43	-2	-7	-3	-34	-34
Легкая	-43	-54	-44	-42	-17	-10	-21	-38	-40
Пищевая	-55	-26	-80	-57	-43	-44	-33	-67	-36

На втором месте по интенсивности сдерживающего влияния конкуренции на объемы производства оказалась химическая и нефтехимическая промышленность. Предприятия этой отрасли испытывали наиболее сильное давление конкуренции в середине 90-х гг., затем оно стало постепенно ослабевать (минимум пришелся на 2000 г.). Но



уже в 2001 г. выпуск сдерживался конкуренцией так же, как в 90-е гг. В результате последефолтный выигрыш отрасли от снижения давления конкуренции на объемы выпуска оказался в отрасли одним из самых скромных. Баланс, рассчитанный по последефолтным опросам, возрос по сравнению с преддефолтными годами только на 9 пунктов, т.е. после дефолта давление конкуренции на объемы производства стало слабее на 9 п.п. Меньший выигрыш был получен только в пищевой промышленности. И это притом, что пищевая промышленность считается наименее пострадавшей от конкуренции с импортом.

А вот легкая промышленность, наоборот, получила почти максимальный среди рассматриваемых отраслей выигрыш от дефолта. Баланс давления конкуренции на выпуск снизился в этой отрасли на 25 п.п. В целом (за все девять лет мониторинга) она находилась на третьем месте, значительно отставая от лидера – пищевой промышленности. Эти оценки (данные самими предприятиями) определенно ставят под сомнение традиционное представление о том, что легкая промышленность является самой уязвимой в конкуренции с импортом. Машиностроение, находящееся в общем рейтинге на четвертом месте, получило достаточно скромный выигрыш от дефолта. Изменение пред- и последефолтных балансов составило только 13 пунктов. Минимальное давление конкуренции на выпуск в отрасли пришлось на 1999–2000 гг. Затем ситуация опять стала осложняться, и в 2002 г. сила негативного влияния конкуренции вышла на преддефолтный уровень.

Самый большой выигрыш от дефолта получила промышленность строительных материалов. Перепад давления конкуренции на выпуск составил в отрасли 30 пунктов. После дефолта она имеет самое слабое давление конкуренции на выпуск (средний баланс за 1999–2003 гг. составил –11%). Причем в 1999–2001 гг. баланс находился в пределах –7...–2% и только снижение в 2002 г. до –34% уменьшило величину последефолтного выигрыша отрасли.

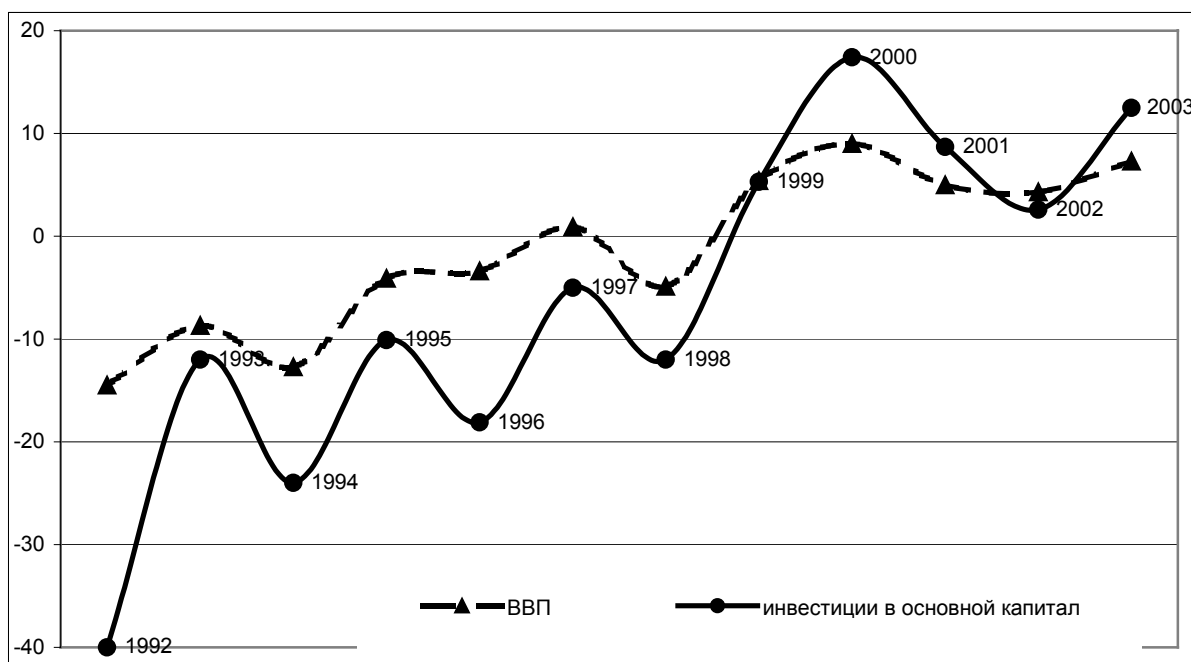
Металлургия оказалась единственно отраслью, которой удалось в результате дефолта получить положительный баланс влияния конкуренции на объемы производства, т.е. обесценение рубля позволило российским металлургическим предприятиям вытеснить конкурентов с рынков сбыта и увеличить за счет этого свое производство. Такое явление было зарегистрировано только в 1999 г. Уже в 2000 г. ситуация стала прежней: предприятия считали, что конкуренция опять заставляет их сдерживать рост производства.

### 3.3. Инвестиционные процессы в реальном секторе экономики

Увеличение инвестиционного спроса является одной из отличительных черт восстановительного роста российской экономики. На протяжении 2000–2003 гг. наблюдалась 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 2003 г. повысилась до 16,4% против 14,9% в среднем за период 1998–1999 гг. Развитию этой тенденции благоприятствовало расширение внутреннего спроса, сохранение достаточно высокой рентабельности производства, замедление темпов роста цен производителей в промышленности и строительстве. Объем инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования составил 2183,3 млрд руб., или 112,5% к уровню 2002 г.

Рисунок 29

Темпы прироста ВВП и инвестиций в основной капитал в период 1992–2003 гг., в % к предыдущему году



Анализ динамики и характера формирования инвестиционного спроса в условиях восстановительного роста 1999–2003 гг. в зависимости от степени влияния факторов можно позволяет выделить несколько стадий

- активное вовлечение конкурентоспособных мощностей, протекающее на фоне резкого сужения импорта капитальных товаров;
- расширение внутреннего спроса на инвестиционные ресурсы с III квартала 1999 г., обусловленное ростом рентабельности производства и повышением доходов экономики вследствие благоприятной мировой конъюнктуры;
- замедление темпов инвестиций в основной капитал с III квартала 2000 г. под влиянием интенсивного расширения внутреннего потребительского спроса,



снижения рентабельности производства вследствие изменения относительных цен внутреннего и внешнего рынков;

- увеличение объемов импорта машин и оборудования с конца 2002 г. на фоне сдержанной динамики отечественного выпуска продукции машиностроения и повышения доли импорта капитальных товаров в инвестиционных расходах;
- восстановление опережающих темпов инвестиций в основной капитал с начала 2003 г. под воздействием роста доходов экономики, повышения сбережений населения и позитивной динамики операций по счету капитала.

После длительной инвестиционной паузы естественной реакцией производителей на расширение спроса в 1998–2001 гг. явилось повышение степени использования накопленного производственного аппарата за счет увеличения загрузки и вовлечения в производство конкурентоспособных резервных мощностей. Это оказало существенное влияние на характер экономического роста и пропорции производства в послекризисный период. Устойчивая положительная динамика производства изменила ситуацию в инвестиционном секторе. В 1999–2001 гг. фиксируется опережающий рост накопления и инвестиций по сравнению с динамикой ВВП. С повышением уровня деловой активности в российской экономике рост инвестиционного спроса обеспечил почти 1/4 прироста физического объема ВВП.

Со второй половины 1999 г. наиболее существенное влияние на характер инвестиционной деятельности стал оказывать интенсивный рост доходов экономики. Это было связано с исключительно благоприятными изменениями конъюнктуры цен мирового рынка на углеводородное сырье и металлы, с одной стороны, и активной политикой российского бизнеса, направленной на заполнение ниш на внутреннем рынке отечественными товарами, с другой стороны. Рост рентабельности производства и резкое повышение доходов от внешнеэкономической деятельности инициировали расширение спроса на капитальные товары. В 2000 г. прирост инвестиций в основной капитал составил 17% и был максимальным за предшествующие тридцать лет. Интенсивное расширение инвестиционного спроса опиралось на ускорение темпов выпуска сопряженных отраслей. За период 1999–2000 гг. прирост производства в машиностроении составил более 40%, промышленности строительных материалов – 22% при снижении масштабов импорта машин оборудования и транспортных средств на 36% к уровню 1998 г. При этом и экспортный сектор, и обрабатывающая промышленность стали предъявлять растущий спрос на отечественное оборудование.

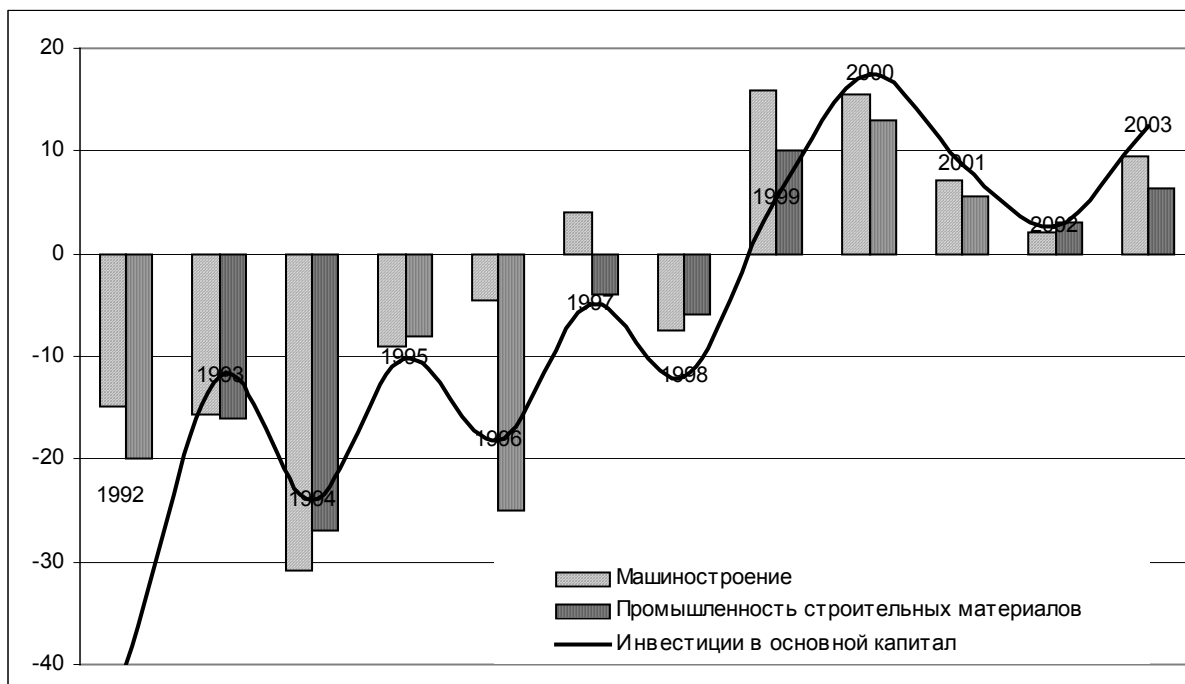
В 1992–1997 гг. автомобилестроение играло роль фактора, сдерживающего темпы спада в машиностроении, в 1999–2003 гг. оно уступило место производству технических средств общепромышленного назначения. Лидирующие позиции в выпуске инвестиционных товаров заняли отрасли по производству оборудования для нефтяной и химической промышленности. Интенсивное развитие отраслей инфраструктуры дало импульс к увеличению объемов выпуска строительно-дорожного, подъемно-транспортного машиностроения, промышленности средств связи и приборостроения. Повышение конкурентоспособности отечественного машиностроения по сравнению с импортными аналогами по уровню цен стимулировало расширение выпуска оборудования для отраслей потребительского комплекса.



С IV квартала 2000 г. фиксируется падение доходов предприятий, которое инициировало сжатие инвестиционного спроса и постепенное угасание тенденции опережающего роста инвестиций в основной капитал по сравнению с динамикой ВВП и выпуском продукции базовых отраслей экономики.

Рисунок 30

**Темпы прироста инвестиций в основной капитал и производства капитальных товаров в 1992–2003 гг., в % к предыдущему году**



Заметим, что в условиях сложившихся диспропорций движения основного капитала и инвестиционных расходов существенное влияние на внутренний рынок капитальных товаров стал оказывать динамичный рост импорта машин и оборудования. Снижение доли импорта в объеме потребления продукции машиностроения, если исключить сезонные факторы, началось в IV квартале 1998 г. и закончилось в III квартале 1999 г. Всплеск спроса на импортную технику приходится на 2000 г., и тенденция опережающих темпов роста импорта машин и оборудования относительно развития отечественного машиностроения принимает устойчивый характер и корреспондирует с динамикой инвестиционной активности. За 2001–2002 гг. импорт машино-технических товаров вырос в 1,72 раза при увеличении выпуска машиностроения на 9,1% к уровню 2002 г.

Рост доходов экономики, сбережений населения и повышение активности банковского сектора оказали позитивное влияние на характер развития, и позволили преодолеть тенденцию к замедлению инвестиционной деятельности, сформировавшуюся в 2001–2002 гг.

Принципиально новым моментом экономического роста стал сдвиг от финансирования инвестиций в основной капитал за счет собственных средств предприятий и организаций к расширению участия привлеченных средств. Это яркая иллюстрация ка-



чественных изменений механизма инвестиционного развития, ориентированного на рационализацию потоков инвестиционных ресурсов. В 2003 г. на долю собственных средств приходилось 46,2% от общего объема инвестиции в основной капитал против 47,7% в 2000 г., на который пришелся пик инвестиционного спроса за весь период восстановительного роста. Изменение пропорций привлеченных средств определялось опережающим ростом кредитов банков и заемных средств других организаций на фоне сдержанного участия бюджетных источников финансирования. Снижение доли бюджетных средств в финансировании инвестиционных расходов на 0,8 п.п. протекало на фоне изменения пропорций федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации. Следует обратить внимание, что если на протяжении последних лет постепенное сокращение доли бюджетных средств в финансировании инвестиций протекало на фоне повышения роли средств бюджетов субъектов Федерации, то в январе–сентябре 2003 г., наоборот, именно расходы федерального бюджета оказали существенное влияние на динамику инвестиционной активности.

Повышение эффективности хозяйственной деятельности сопровождается рационализацией потоков и формированием дополнительных источников инвестиционные ресурсов. Мобилизация ресурсов как на внутреннем, так и на внешнем рынке стимулировала ускорение роста кредитов в экономике. По оценке, их прирост за 2003 г. превысил 46% против 36% в предшествующем году. Объем кредитов, предоставленных кредитными организациями предприятиям, банкам и физическим лицам, включая кредиты, предоставленные иностранным государствам на 1 декабря 2003 г., составили 2863,2 млрд руб. против 1964,0 млрд руб. в 2002 г. При этом ресурсы, перераспределяемые через банковское кредитование к нефинансовым предприятиям, достигли 8,5% ВВП против 4,1% ВВП в 2002 г. Доля банков в кредитовании инвестиций в 2003 г. повысилась до 5,2% против 4,8% в 2002 г. и 2,9% в 2000 г.

Таблица 29

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

	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Инвестиции в основной капитал – всего	100	100	100	100	100	100
в том числе по источникам финансирования:						
<i>собственные средства</i>	53,2	52,4	47,7	49,4	48,0	46,2
из них:						
прибыль	13,2	15,9	23,4	24,0	20,5	17,2
<i>привлеченные средства</i>	46,8	47,6	52,5	50,6	52,0	53,8
из них:						
кредиты банков	4,8	4,2	2,9	4,4	4,8	5,2
в том числе иностранных банков			0,6	0,9	0,5	0,8
заемные средства других организаций	4,3	5,6	7,2	4,9	6,0	8,6
бюджетные средства:	19,1	17,0	22,0	20,4	19,6	18,8
федерального бюджета	6,5	6,4	6,0	5,8	6,0	6,5
бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов	12,6	10,6	16,0	14,6	13,6	11,5
Из общего объема инвестиций в основной капитал инвестиции из-за рубежа	3,5	6,6	4,7	4,5	4,1	4,7

\* По данным за январь–сентябрь 2003 г.

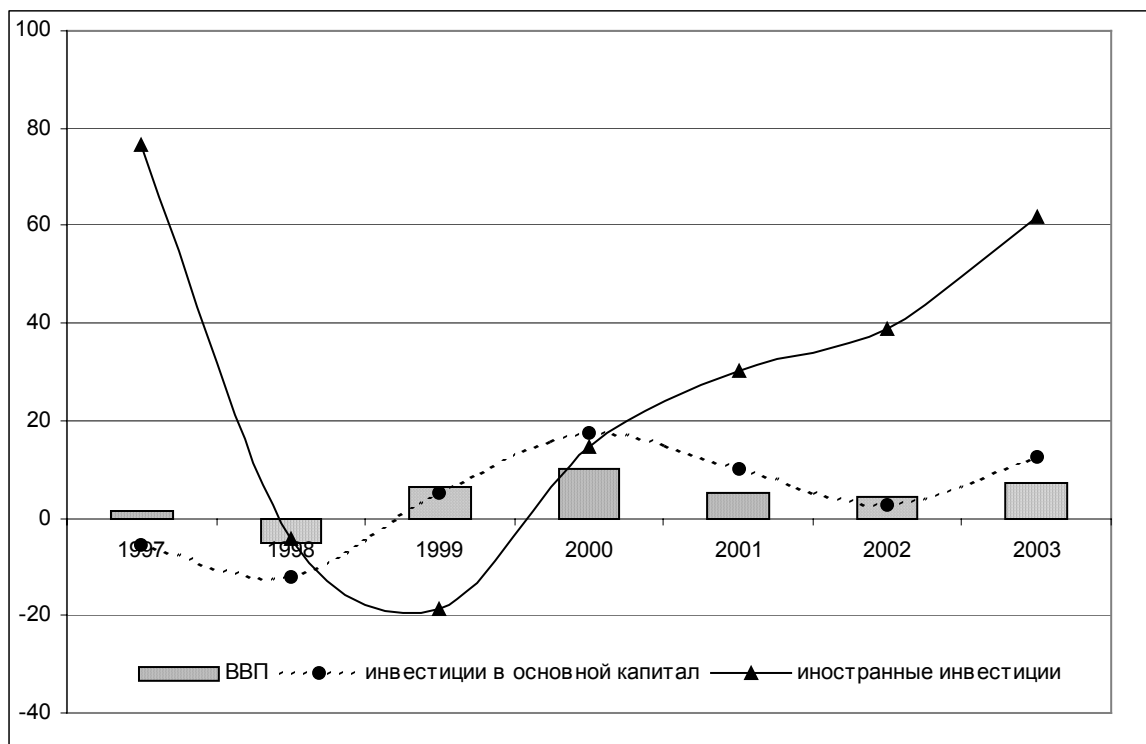
Источник: Госкомстат России.

Среди факторов, обусловивших повышение роли банков и участия заемных средств других организаций, можно выделить дедолларизацию сбережений населения и снижение чистого оттока капитала. Сокращение наличной иностранной валюты на руках у населения и конвертация ее в рубли сопровождались увеличением объема депозитов и вкладов в банковских структурах. Чистый приток средств на срочные депозиты и в долговые обязательства банков достиг, по оценке, 5,6% ВВП. Низкая реальная стоимость кредитных ресурсов при сложившемся в экономике среднем уровне рентабельности обусловила расширение круга предприятий-заемщиков внутренне-ориентированного сектора экономики. На привлекательность денежно-кредитного рынка существенное влияние оказало снижение кредитной ставки рефинансирования Банка России с 25% в марте 2002 г. до 18% в феврале и 16% в июне 2003 г., а также повышение доли средне- и долгосрочных средств, аккумулируемых банковской системой. Вместе с тем 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 усложняют процесс привлечения кредитов. По существу в экономике пока еще 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.

Благоприятная для России конъюнктура внешних финансовых рынков определила и сохранение тенденции сокращения чистого оттока капитала. Кроме того, укрепление рубля стимулировало привлечение банками зарубежных заимствований, при одновременном сокращении вложений в иностранные активы. При высоких темпах экономического роста в 2003 г. отмечается восстановление положительной динамики роста прямых иностранных инвестиций в российскую экономику. Прирост иностранных инвестиций за 2003 г. составил 50,1% при увеличении прямых инвестиций на 69,4%, что почти в шесть раз превышает темпы роста инвестиционных расходов за счет внутренних источников финансирования. Увеличение притока валюты по счету операций с капиталом явилось принципиально новым моментом: чистый приток иностранных инвестиций составил почти 6,4 млрд долл.

С повышением рейтинга до инвестиционного уровня можно ожидать улучшения условий заимствования на международном рынке капитала. В известной мере это позволит ослабить остроту воздействия временных пиковых выплат по внешнему долгу на динамику экономического роста и скорректировать механизм регулирования инвестиционной деятельности. Одновременно с этим появляются реальные возможности увеличения притока в Россию средств портфельных институциональных инвесторов, деятельность которых регламентируется требованием инвестировать только в инструменты с инвестиционным рейтингом. При темпах роста в пределах 7% в год российский рынок представляется достаточно привлекательным для иностранных инвесторов. Однако принципиальное значение приобретают вопросы политической стабильности, а также экономических рисков, связанных с динамикой цен на основные продукты российского экспорта.

**Изменение динамики инвестиций в основной капитал  
и иностранных инвестиций  
в 1997–2003 гг., в % к предыдущему году**



Динамика инвестиционного спроса в 2003 г. определялась совокупным воздействием факторов изменения отраслевой, технологической и воспроизводственной структуры национальной экономики. Перераспределение потоков инвестиций сопровождалось повышением доли сектора услуг. Отличительной чертой экономического подъема является интенсивное развитие отраслей инфраструктуры. В 1999–2003 гг. на долю транспорта, связи и торговли приходилась 1/4 часть 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 явились индикатором экономического потенциала роста, тем более, что инвестиционная деятельность в этом секторе ориентирована главным образом на решение перспективных проблем. Это позволило предпринимателям не только расширить сегменты своего присутствия на рынке услуг, но и сформировать определенный потенциал к дальнейшему развитию.

При анализе динамики инвестиций по секторам необходимо учитывать особенности динамики и структуры инвестиций в жилищное строительство. Положительная динамика инвестиций в жилищное строительство фиксируется с 1999 г. и определяет изменения видовой структуры инвестиций.

*Таблица 30*

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

	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Инвестиции в основной капитал – всего	100	100	100	100	100	100
в том числе в:						
жилища	16,3	14,3	11,3	11,4	12,8	13,1
здания (кроме жилых) и сооружения	45,1	41,4	43,1	41,8	41,9	41,7
машины, оборудование	29,9	36,4	36,6	35,0	38,9	39,2
прочие	8,7	7,9	9,0	11,8	6,4	6,0

\*Расчет по предварительным данным Минэкономразвития.

Источник: Госкомстат России.

Анализ структуры 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 2003 г. составил 41,8%.

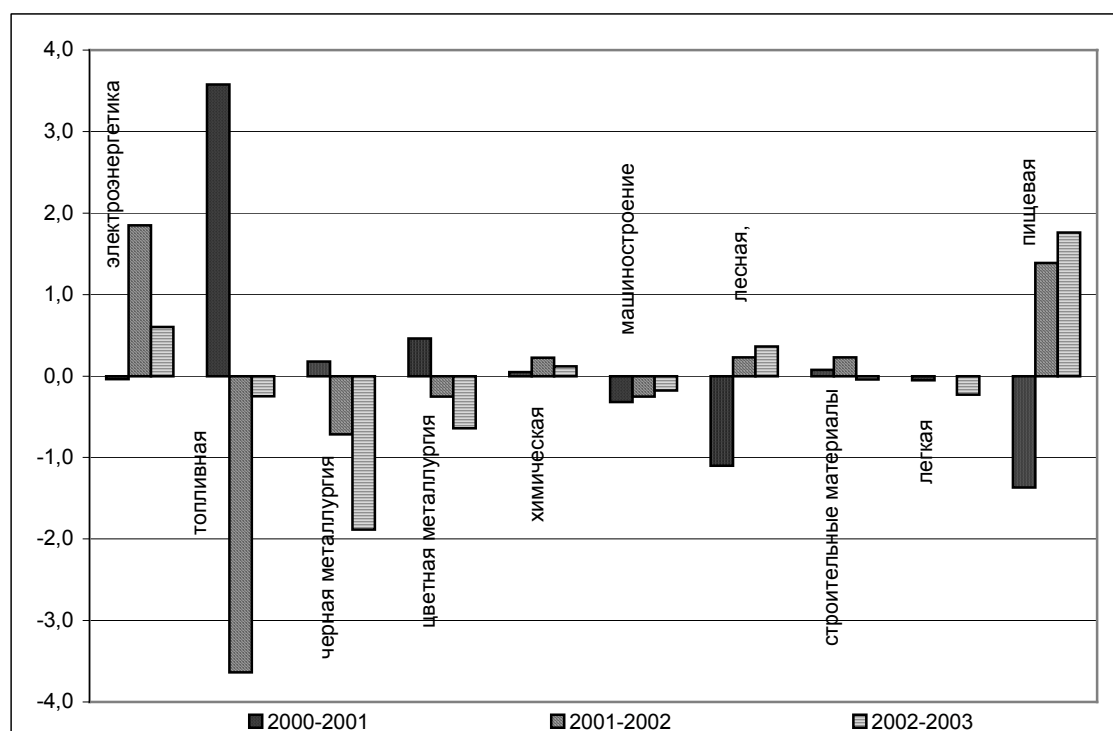
Заметим, что более сильное замедление темпов роста машиностроения по сравнению с динамикой инвестиций в 2001–2003 гг. ограничило возможности трансформационных сдвигов в воспроизводстве основного капитала. Повышение доли машин и оборудования в общем объеме инвестиций в 2002 г. на 3,9 п.п. по сравнению с предыдущем годом было обусловлено существенным увеличением затрат на приобретение импортного оборудования и машин. В 2003 г. воздействие этих процессов на формирование технологической структуры инвестиций сохранилось. На инвестиции в приобретение импортного оборудования и машин приходится более 1/4 от общего объема инвестиций в машины и оборудование.

Повышение интенсивности инвестиционной деятельности в реальном секторе экономики в 2003 г. протекает на фоне изменения их отраслевой структуры. Общий объем и динамика инвестиций определяется в основном отраслями естественных монополий, нефтяной промышленностью и жилищно-коммунальным хозяйством. Если учесть, что на долю транспорта, связи и топливного комплекса приходится почти 1/2 объема инвестиций в национальную экономику, то становится очевидным, что именно деловая активность этих отраслей оказывает наиболее существенное воздействие на динамику и структуру инвестиционного спроса. Доля инвестиций в основной капитал в отрасли, производящие товары, в 2003 г. повысилась на 1,1 п.п. по сравнению с предыдущим годом и составила 50,3%. Распределение инвестиций по секторам экономики практически полностью было обусловлено повышением инвестиционного спроса промышленности. По сравнению с январем–сентябрем 2002 г. доля инвестиций в промышленность увеличилась на 1,4 п.п. на фоне уменьшения удельного веса транспорта на 2 п.п.

Несмотря на то, что в 2001–2003 гг. обозначилось некоторое повышение доли инвестиций в обрабатывающий сектор экономики, следует принимать во внимание, что на долю инвестиционных отраслей промышленности приходится 7,6% и отраслей потребительского комплекса 9,3% от общего объема инвестиций в промышленность. При сложившейся возрастной, технологической и воспроизводственной структуре основного капитала низкие темпы инвестирования отраслей обрабатывающей промышленности являются фактором, тормозящим темпы экономического роста.

Рисунок 32

**Изменение структуры инвестиций в основной капитал по отраслям промышленности в 2000 –2003 гг., в % к предыдущему году**



Топливная промышленность сохраняет доминирующие позиции в структуре инвестиций, и на ее долю приходится более 50% объема инвестиций в промышленность, при этом почти 1/3 составляют инвестиции в нефтедобывающую промышленность. На протяжении последних четырех 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. На фоне замедления темпов инвестирования в топливной промышленности снизились технико-экономические показатели деятельности. В 2003 г. нефтяной сектор экономики характеризуется довольно сдержанной динамикой инвестиционной активности. При увеличении темпов инвестиций в целом по промышленности по сравнению с I полугодием 2002 г. на 20,5% и в топливной промышленности на

19,6% в нефтедобывающую промышленность инвестиции в основной капитал повысились на 13,0%, а в нефтепереработке сократились на 4,4%. 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. По итогам января–сентября 2003 г. фиксируется снижение доли топливного комплекса в общем объеме инвестиций в промышленность на 0,4 п.п.

Перспективы дальнейшего роста российской экономики в значительной степени зависят от интенсивности изменения структуры инвестиций в пользу отраслей, ориентированных на внутренний рынок. Реформирование налоговой системы и бюджетного процесса должно стимулировать процессы диверсификации структуры экономики как путем повышения инвестиционной привлекательности обрабатывающих отраслей промышленности, так и за счет выравнивания условий эффективности использования инвестиционных ресурсов путем перераспределения фискальной нагрузки между сырьевым и несырьевым секторами экономики.

#### Иностранные инвестиции в российской экономике

Инвестиционная сфера РФ в 2003 г. характеризуется ростом деловой активности, чему способствовало улучшение инвестиционного климата и стабильный рост российской экономики. В соответствии с рейтингом инвестиционной привлекательности (FDI Confidence Index), опубликованным в сентябре 2003 г. консалтинговой компанией «Kearney», в 2003 г. Россия переместилась на 8-е место с 17 позиции в 2002 г. и 32 – в 2001 г.

Следующим шагом стало повышение кредитного рейтинга России до инвестиционного уровня Вaa3. Присвоение 8 октября 2003 г. международным рейтинговым агентством Moody's Investors Service инвестиционного рейтинга означает признание одним из ведущих рейтинговых агентств способности российской экономики своевременно и полностью выполнять свои долговые обязательства не только в краткосрочной, но и в долгосрочной перспективе. К позитивным достижениям российской экономики эксперты Moody's относят значительное улучшение показателей ликвидности и задолженности; намерение сформировать стабилизационный фонд, сглаживающий колебания государственных доходов, и снижение политических рисков. Следует заметить, что рейтинг уровня Ваа по классификации Moody's является низшим из инвестиционных рейтинговых разрядов, и облигации такого эмитента обладают чертами бумаг спекулятивного уровня. Поэтому, хотя акция Moody's и является событием для российского финансового рынка, это отнюдь не означает полноценного перехода в другую категорию, поскольку ведущие западные инвесторы ориентируются обычно на рейтинги, по крайней мере, двух агентств. По методикам других ведущих мировых рейтинговых агентств Россия все еще находится на одну-две ступени ниже уровня инвестиционного рейтинга. Более того, представители этих рейтинговых агентств высказали мнение о преждевременности присвоения России инвестиционного рейтинга. По оценкам международного агентства Fitch долгосрочный рейтинг российских финансовых инструментов, номинированных в иностранной валюте, составляет ВВ+, прогноз стабильный. Standard&Poor's, учитывая низкую степень диверсификации российской экономики и



ее высокую зависимость от мировых цен на энергоресурсы, дает оценку кредитного рейтинга на уровне – ВВ, также при стабильном прогнозе.

На конец 2003 г. накопленный иностранный капитал в экономике Российской Федерации составил около 57,0 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, за 2003 г. оценивается в 29,7 млрд долл. Особенностью 2003 г. являлось положительная динамика чистого притока иностранных инвестиций: в российскую экономику поступило на 6,4 млрд долл. больше инвестиций, чем вывезено.

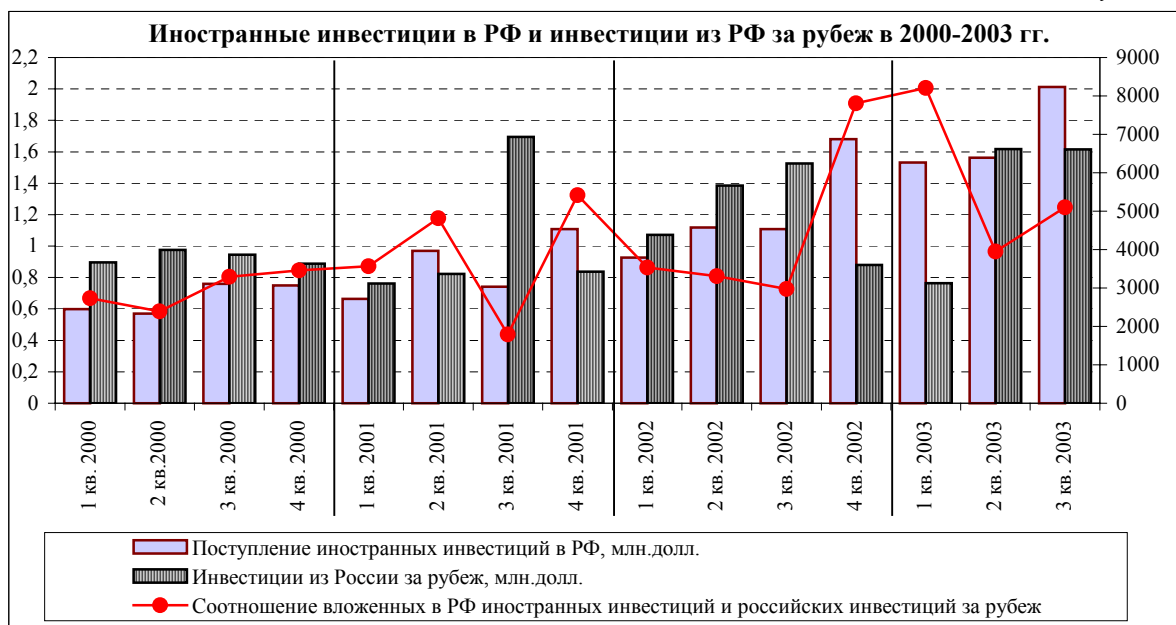
Таблица 31

### Иностранные инвестиции в российскую экономику, млн долл.

	Всего	Прямые	Портфельные	Прочие
1999	9 560	4 260	31	5 269
2000	10 958	4 429	145	6 384
2001	14 258	3 980	451	9 827
2002	19 780	4 002	472	15 306
2003	29699	6781	401	22517

Источник: Госкомстат России.

Рисунок 33



Признаком улучшения инвестиционного климата и роста доверия иностранных инвесторов к российской экономике является рост объемов прямых капиталовложений.



По итогам 2003 г. темпы роста прямых иностранных вложений превысили аналогичный показатель совокупных иностранных инвестиций, что привело к росту удельного веса прямых инвестиций в совокупных объемах до 22,8% против 20,2% в 2002 г.

Динамичный рост иностранных инвестиций в российскую экономику протекал на фоне существенных изменений отраслевой структуры. По сравнению с 2002 г. фиксируется повышение доли иностранных инвестиций в промышленность. По-прежнему в сфере приоритетов устойчивые позиции сохраняются за отраслями инфраструктуры

*Таблица 32*

**Отраслевая структура иностранных инвестиций  
в российскую экономику в 2001–2003 гг.**

	В млн долл.			В % к итогу		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Промышленность	5 662	7 332	12330	39,7	37,1	41,5
Транспорт и связь	1 259	610	1083	8,8	3,1	3,6
Торговля и общественное питание	5 290	8 800	10516	37,1	44,5	35,4
Коммерческая деятельность по обслуживанию рынка	792	1 355	3403	5,6	6,9	11,4
Финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение	127	130	640	0,9	0,7	2,1
Прочие отрасли	1 128	1 553	1722	7,9	7,9	5,8

*Источник:* Госкомстат России.

Сохранился интерес иностранных инвесторов к традиционным отраслям добывающей промышленности, на долю которых приходится более 3/5 от общего объема иностранных инвестиций в российскую промышленность. Однако в 2003 г. по сравнению с предшествующим годом наблюдалось изменение отраслевых пропорций. Снижение доли отраслей металлургического комплекса примерно на 15,0 п.п. по сравнению с 2002 г. компенсировалось увеличением доли топливных отраслей более чем на 17 п. п. По итогам 2003 г. объем инвестиций в топливный комплекс отраслей составил 5,3 млрд долл., что в 2,7 раза превысило величину 2002 г.

За 2003 г. в совокупном объеме инвестиций, направленных в промышленность, доля машиностроения составила 6,2% против 6,7% в 2002 г. и 12,4% в 2001 г., хотя абсолютные цифры иностранных вложений в машиностроение достигли 769 млн долл., что в 1,6 раза выше уровня 2002 г.

В 2003 г. сохранилась тенденция к снижению объемов иностранных инвестиций в пищевую промышленность. По сравнению с 2002 г. объем инвестиций сократился на 15%.

В географической структуре привлеченных иностранных инвестиций в 2003 г. лидируют Великобритания (4,6 млрд долл.), Германия (4,3 млрд долл.) и Франция (3,7 млрд долл.). Инвестиции из Франции в 2003 г. увеличились более чем втрое против предыдущего года, а из Великобритании – удвоились. Прирост инвестиций из Германии составил примерно 7% при стабилизации поступлений из США. Соответственно в



структуре накопленных иностранных инвестиций в российской экономике по сравнению с 2002 г. фиксируется повышение доли Великобритании и Франции.

Таблица 33

**Отраслевая структура иностранных инвестиций  
в промышленность в 2001–2003 гг.**

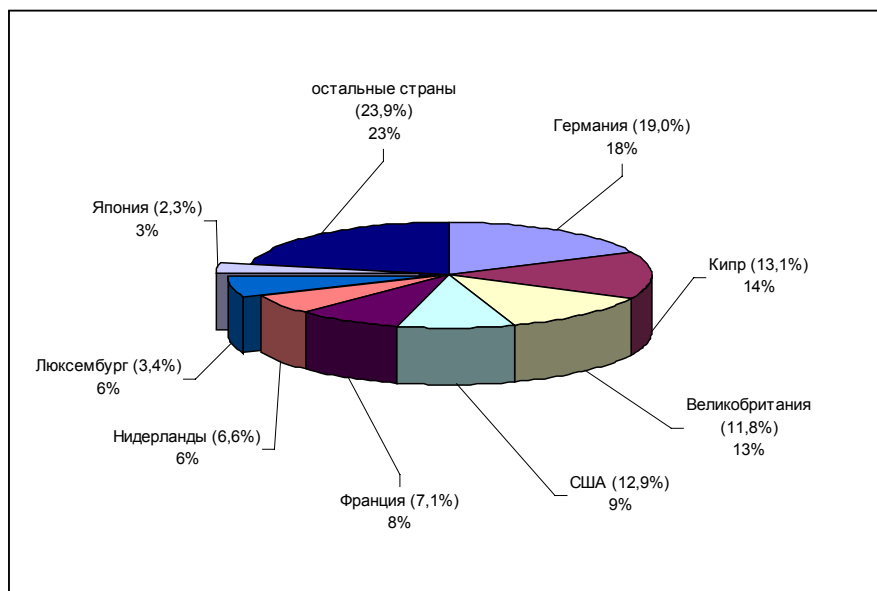
	В млн долл.			В % к итогу		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003*
<b>Промышленность всего в том числе:</b>	5662	7332	12330	100	100	100
Топливная	1023	1943	5305	18,1	26,5	43,0
Металлургия	1547	2469	2306	27,3	33,7	18,7
Машиностроение и металлообработка	703	490	769	12,4	6,7	6,2
Пищевая	1557	1210	1024	27,5	16,5	8,3
Деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	241	312	599	4,3	4,3	4,9
Прочие отрасли	591	908	1470	10,4	12,4	11,9

\*Предварительные данные.

Источник: Госкомстат России.

Рисунок 34

**Географическая структура накопленных иностранных инвестиций  
в российской экономике в 2003г., в % к итогу**



\* В скобках указаны данные за 2002 г.

Высокая динамика привлечения иностранных инвестиций в экономику России предопределяется, с одной стороны, устойчивым ростом производства товаров и услуг в основных секторах экономики, обеспечивающим расширение зоны эффективного вложения капитала реального сектора российской экономики с доходностью и рисками, сопоставимыми с приложением инвестиций в западных странах; а с другой стороны,

относительно вялой динамикой экономического роста в основных ведущих западных странах, приведшей к снижению доходности и повышению инвестиционных рисков на традиционных рынках капитала.

Одним из существенных факторов, стимулирующих рост иностранных инвестиций, стала реализация инвестиционных проектов на основе соглашений о разделе продукции: «Сахалин-1», «Сахалин-2» и «Харьгинское СРП».

Доходы государства от реализации действующих проектов за 2003 г. составили по проекту «Сахалин-1» в виде платы за договорную акваторию 184,3 тыс. долларов США, по проекту «Сахалин-2» регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) при исполнении СРП (в виде углеводородного сырья) – 404,8 млн рублей, возмещение инвестором прошлых затрат государства на проведение геолого-разведочных работ – 10 млн долл. США и разовые платежи (бонусы) – 8 млн долл. США (бонус при объявлении начала второго этапа проекта и начала освоения Лунского газоконденсатного месторождения), по Харьгинскому месторождению – регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) при исполнении СРП (в виде углеводородного сырья) – 128,9 млн рублей.

*Таблица 34*

**Доходы государства от реализации действующих соглашений  
о разделе продукции (за 2003 год)**

Наименование платежа	Сахалин-1	Сахалин-2	Харьгинское месторождение
Регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) при исполнении СРП (в виде углеводородного сырья)		404,8 млн руб.	128,9 млн руб.
Возмещение инвестором прошлых затрат государства на проведение геолого-разведочных работ		10 млн долл. США	
Плата за договорную акваторию	184,3 тыс. долл. США		
Разовые платежи (бонусы)		8 млн долл. США (бонус при объявлении начала второго этапа проекта и начала освоения Лунского газоконденсатного месторождения)	

*Источник:* данные Минэкономразвития РФ.

28 ноября 2003 г. завершила работу комиссия по разработке условий пользования недрами и подготовке проекта соглашения о разделе продукции по Приразломному нефтяному месторождению. В результате проведенной работы был подготовлен проект Соглашения, предусматривающий экономические параметры, отвечающие интересам государства, и соответствующий требованиям законодательства Российской Федерации.

В соответствии с установленным порядком проект соглашения направлен в Правительство, а также на согласование в федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти Мурманской, Архангельской областей и Ненецкого автономного органа, на территории которых будут проводиться предусмотренные соглашением работы.

Вопрос о ходе подготовки соглашения о разделе продукции по Приразломному нефтяному месторождению был рассмотрен на заседании Комиссии Правительства



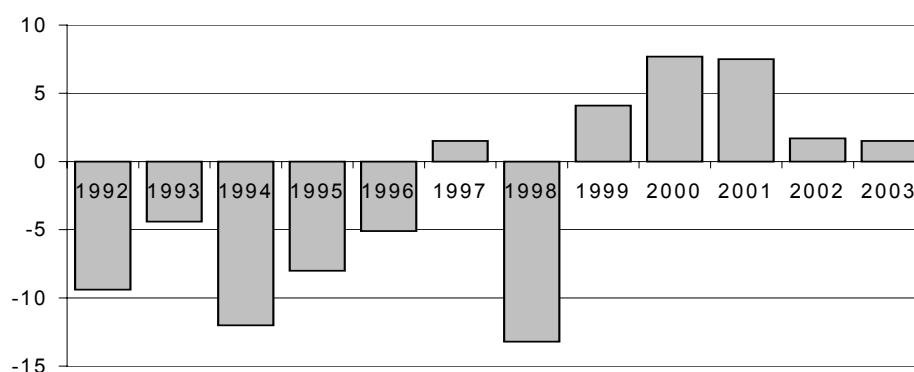
Российской Федерации по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации соглашений о разделе продукции 28 января 2004 г. По результатам обсуждения проект Соглашения был принят за основу для последующей доработки и внесения в правительство в установленном порядке.

### 3.4. Агропродовольственный сектор

Динамика агропродовольственного сектора России демонстрирует существенное замедление после значительного роста, который фиксировался после кризиса 1998 г. (рис. 35–36). Темпы прироста в сельском хозяйстве составили только 1,5%, в пищевой промышленности – чуть более 5%. При этом резкое замедление темпов нельзя отнести на счет погодных факторов: в истекшем сезоне урожай зерновых был довольно низким, но производство других культур было высоким, в то время как в предшествующий сезон отмечалась обратная ситуация, хотя рост был примерно на том же уровне. Эти результаты показывают, что факторы роста АПК после кризиса 1998 г. уже исчерпаны, а новых импульсов роста так и не создано. Государственная политика в этих условиях стремится удержать динамику сектора протекционистскими мерами, но безрезультатно.

Рисунок 35

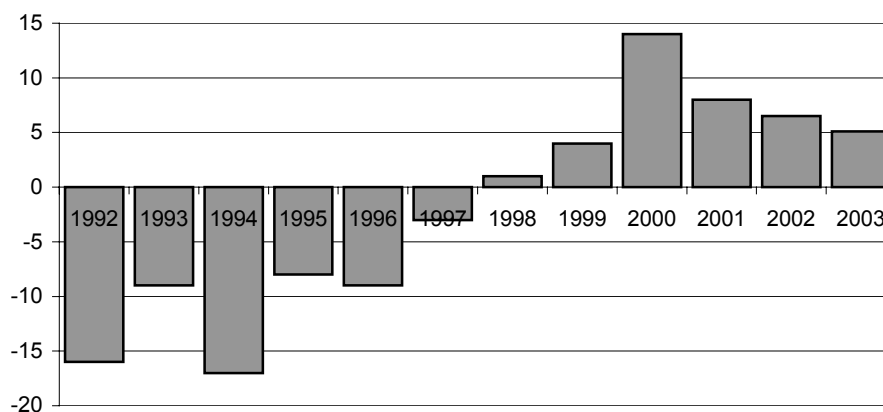
Темпы прироста аграрного производства в России,  
1992–2003 гг., в % к предшествующему году



Источник: Госкомстат России.

Рисунок 36

Темпы прироста производства в пищевой промышленности России,  
1992–2003 гг., в % к предшествующему году





Источник: Госкомстат России.

На конец 2003 г. уровень восстановления сельского хозяйства по отношению к 1991 г. – 70%, пищевой промышленности – 75%. В целом дореформенные объемы производства еще не достигнуты. В то же время отмечается резкое усиление расслоения сельскохозяйственных производителей, что фактически означает, что часть предприятий сумела воспользоваться «окном возможностей» 1999–2001 гг., другая же часть держится все еще на плаву только благодаря мягким бюджетным ограничениям для сельского хозяйства и, по-видимому, подлежит закрытию.

### 3.4.1. Сельскохозяйственное производство

По сравнению с уровнем 2002 г. размер посевных площадей в хозяйствах всех категорий сократился на 6,3% и составил 78,9 млн га. При этом в основных зернопроизводящих регионах произошло переключение посевов с зерновых на подсолнечник и сахарную свеклу. Причиной тому были как погодные условия (вымерзание озимых зерновых, затяжная весна, не позволившая компенсировать это вымерзание яровым посевом), так и экономические факторы (перепроизводство зерна прошлого года привело к резкому падению зерновых цен на внутреннем рынке). В то же время нужно отметить уже двухлетнюю тенденцию снижения посевов под зерновыми культурами (табл. 35).

В структуре посевных площадей продолжает увеличиваться доля фермерских хозяйств.

Таблица 35

#### Посевные площади основных сельскохозяйственных культур, млн га

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Зерновые культуры	54,7	53,4	53,6	50,8	46,8	45,9	47,6	48,2	42,5
Подсолнечник	4,1	3,9	3,6	4,1	5,5	4,6	3,8	4,089	5,3
Сахарная свекла	1,1	1,1	0,9	0,8	0,9	0,8	0,8	0,814	0,924
Картофель	3,4	3,4	3,4	3,3	3,3	3,2	3,3	3,2	3,2
Овощи	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9

Источник: Госкомстат России.

Производство зерновых и зернобобовых культур в 2003 г. снизилось на 22,4%, составив в весе после доработки около 67 млн т. Снижение произошло не только в результате сокращения посевных площадей, но и из-за падения урожайности на 9,4%.

Таблица 36

#### Валовые сборы сельскохозяйственных культур в хозяйствах всех категорий России (в весе после доработки), млн тонн

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Зерновые культуры	47,9	54,7	65,5	85,2	86,6	67,2
Льноволокно	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1
Сахарная свекла	10,8	15,2	14,1	14,6	15,7	19,3
Подсолнечник	3,0	4,2	3,9	2,7	3,7	4,9
Картофель	31,4	31,3	34,0	35,0	32,9	36,6
Овощи	10,5	12,3	12,5	13	13,3	14,8

Источник: Госкомстат России.

В производстве подсолнечника установлен очередной исторический рекорд, причем увеличились как площади, так и урожайность.

Резко выросло производство сахарной свеклы, картофеля, овощей. Урожайность свеклы заметно увеличилась и приблизилась к предреформенному уровню, однако валовой сбор этой культуры все еще ниже уровня 1992–1993 гг., не говоря уже о советских годах. Картофеля и особенно овощей стали производить даже больше, чем в среднем за год в последнюю предреформенную пятилетку.

В животноводческом производстве ситуация по сравнению с предыдущими несколькими годами ухудшилась. Ускорился спад поголовья крупного рогатого скота (КРС), замедлился рост поголовья овец и коз, растущее несколько лет поголовье свиней начало сокращаться. В свиноводстве ситуацию можно объяснить повышением цен на зерно нового урожая, поскольку спад поголовья начался именно в сентябре, когда низкий сбор зерновых начал проявляться в росте цен на зерновой корм. Поголовье же коров и всего КРС снижалось довольно равномерно в течение всего года.

*Таблица 37*

**Динамика поголовья скота, млн голов**

	1991	2000	2001	2002	2003
КРС	57,0	27,2	26,9	26,6	25,0
Свиньи	38,3	16,4	15,9	17,0	16,5
Овцы и козы	58,2	14,4	14,8	15,6	16,2

*Источник:* Госкомстат России.

Сохранение темпов роста производства мяса в сельском хозяйстве может быть обусловлено снижением поголовья КРС: реализуется забитый скот. Однако поддержание на прежнем уровне валового объема производства молока при быстро сокращающемся поголовье коров – свидетельство заметной интенсификации молочного сектора. Пореформенный спад молочного производства был приостановлен в 1999–2000 гг. и в настоящее время восстановлен на уровне 1998 г., что примерно равно 60% от уровня 1986–1990 гг. Производство мяса восстановлено примерно на 80% от предреформенного уровня, яиц – более чем на 3/4 (*табл. 38*).

*Таблица 38*

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

	1991	2000	2001	2002	2003
Скот и птица на убой в живом весе	9,3*	7,0	7,0	7,3	7,7
Молоко	51,9	31,9	32,9	33,5	33,3
Яйца, млрд. шт.	46,9	33,9	35,0	36,2	36,4

\*В убойном весе.

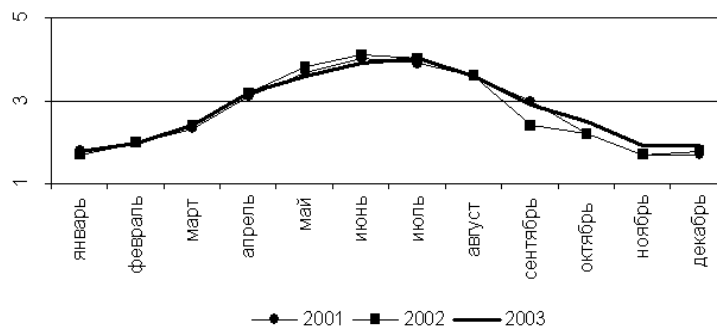
*Источник:* Госкомстат России.

Главной проблемой молочного производства остается крайне высокая сезонность его производства (*рис. 37*). Это определяет неустойчивость финансового положения молокопроизводящих хозяйств, нарушает ритмичность работы молочной промышлен-

ности, стимулирует перепроизводство хранимых молочных продуктов (масло, сухое молоко).

Рисунок 37

**Производство молока в хозяйствах всех категорий по месяцам, млн тонн**



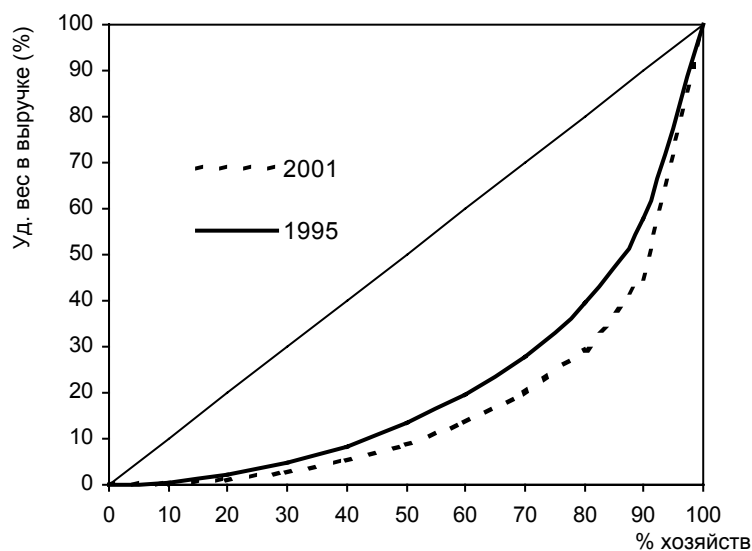
Источник: Госкомстат России.

### 3.4.2. Дифференциация сельскохозяйственных производителей

Сегодня одной из основных тенденций развития сельского хозяйства России является сильное расслоение сельскохозяйственных производителей. На рис. 38 показаны кривые Лоренца, иллюстрирующие концентрацию выручки от реализации сельхозпродукции в сельскохозяйственных предприятиях страны. Коэффициент Джини с 1995 г. по 2001 г. вырос с 0,65 до 0,75; 10% сельхозпредприятий дают более половины выручки отрасли.

Рисунок 38

**Концентрация сельскохозяйственного производства (кривые Лоренца)**



Источник: Узун В. Аграрная структура в России: адаптация к рынку и эффективность, 2003. МИМО.

Еще более характерную картину представляют коэффициенты концентрации, также рассчитанные по выручке от реализации (табл. 39). 10 крупнейших сельхоз-



предприятий страны получают почти 3% всей выручки от реализации, а товарная продукция предприятий (составляющих менее 7% из 26 тыс. сельхозпредприятий России) с годовой выручкой в размере 1 млн долл. почти достигает половины.

Таблица 39

**Концентрация сельскохозяйственного производства (доля крупнейших производителей в товарной продукции), 2001 г.**

Крупнейшие сельхозпроизводители		Выручка от реализации	
количество	% от общей численности хозяйств	млрд руб.	доля в общей выручке от реализации, %
10	0,00	8,5	2,9
300 (Клуб «АГРО-300»)	1,2	54,7	18,5
1734 (с выручкой более 1 млн долл.)	6,9	142,3	47,9

Источник: Узун В. Аграрная структура в России: адаптация к рынку и эффективность, 2003. МІМЕО.

Для реализации закона «О финансовом оздоровлении сельского хозяйства» все сельхозпредприятия страны поделены на 5 групп по уровню финансового состояния. Деление это весьма условно, однако определенную картину о расслоении производителей оно дает (рис. 39). Первые 2 группы – это хозяйства с хорошим финансовым положением, они составляют около 40% всех хозяйств и более 70% валовой продукции отрасли.

Рисунок 39

**Распределение сельхозпредприятий по уровню финансового состояния, 1999 г.**



Источник: рассчитано по кн.: Узун В. Аграрная структура в России: адаптация к рынку и эффективность, 2003. МІМЕО.

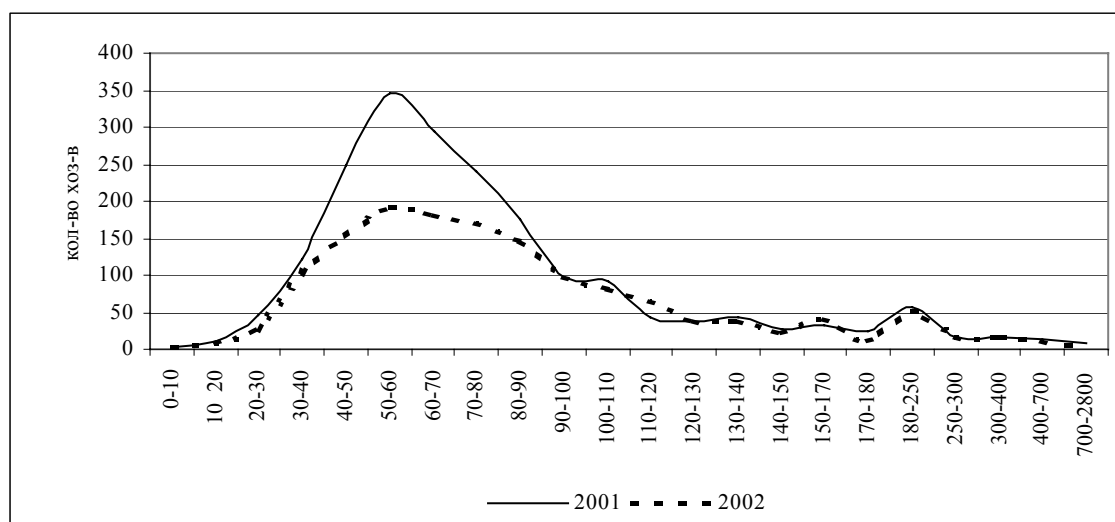
Иными словами, в сельском хозяйстве выкристаллизовывается группа крупных, финансово устойчивых предприятий, фактически задающих основные параметры отраслевой динамики. На другом полюсе формируется довольно значительная группа хозяйств, которые по существу не представляют собой предпринимательские структуры. Их существование определяется очевидными социальными и политическими задачами

(сохранение социальной жизни на территории, поддержание занятости и проч.) и поддерживается мягкими бюджетными ограничениями.

Представление о мягкости бюджетных ограничений дает сильно смещенное распределение всех основных параметров эффективности сельхозпредприятий. Так, например, распределение свеклосеющих хозяйств по уровню себестоимости имеет четко выраженный правый «хвост» (рис. 40). Такая же картина по другим продуктам. При нормальном экономическом порядке хозяйства должны были бы иметь близкое к нормальному распределение таких показателей как себестоимость и прочие индикаторы эффективности. Сохранение низкоэффективных хозяйств экономически никоим образом не оправдано, тем более что основную массу продукции дают эффективные производители. Последние же могли бы существенно увеличить предложение продукции, если бы не было конкуренции со стороны низкоэффективных производителей, сохраняющихся на рынке за счет субсидий и других преференций.

Рисунок 40

**Распределение свеклосеющих хозяйств 6 регионов по уровню себестоимости сахарной свеклы, (рублей/центнер)**



Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Решение проблемы этих неэффективных хозяйств лежит, на наш взгляд, за пределами развития аграрного сектора как бизнеса. Это огромная, насущная социальная проблема, решение которой требует иных, адекватных (этой проблеме) методов государственной политики.

### 3.4.3. Пищевая промышленность

В пищевой промышленности рост продолжается. Но он также замедляется, как и в сельском хозяйстве (табл. 40). По таким продуктам, как растительное масло и сахар, пиво и некоторые другие валовые выпуски намного превзошли дореформенные уровни. По многим другим (сыры, колбасная, кондитерская, макаронная, маргариновая продукция и др.) – уровень советского производства восстановлен на 70–75%.

*Таблица 40*

**Динамика производства основных продовольственных продуктов,  
в % к предшествующему году**

	2000	2001	2002	2003
Мясо	107,2	107,6	108,3	110,5
Колбасные изделия	111,0	116,3	117,9	110,1
Животное масло	101,9	101,1	103,0	99,8
Цельномолочная продукция	110,7	108,1	111,9	105,1
Масла растительные	156,1	93,2	92,6	126,6
Сахар-песок	121,9	111,5	100,0	94,6
Мука	95,3	99,2	88,3	99,5
Крупа	103,7	106,7	90,0	86,9
Макаронные изделия	99,6	108,5	108,8	104,5
Маргариновая продукция	121,9	111,5	100,0	100,6
Мясные консервы	90,7	106,7	91,3	92,3

*Источник:* Госкомстат России.

Динамика производства отдельных продовольственных товаров определяется несколькими группами факторов. Одним из основных факторов является динамика реальных доходов населения. Относительно невысокий уровень доходов населения определяет более достаточно низкий уровень восстановления производства мясомолочной продукции. Тем не менее рост реальных доходов населения после 1999 г. все же ведет к изменению структуры продовольственного потребления. Так, уже несколько лет подряд сокращается производство хлеба и круп, при этом устойчив рост производства (и соответственно – спроса) на мясные и цельномолочные продукты.

Вторая группа факторов связана с государственной агропродовольственной политикой. Так, достижение самообеспеченности страны белым сахаром и растительным маслом в значительной мере связано с особенностями регулирования соответствующих рынков в последние годы.

Большое влияние на пищевую отрасль России оказывает мировая торговая ситуация. Так, динамика мясной отрасли в значительной мере определяется дешевым (субсидированным) мясным сырьем, поступающим из ЕС; в результате мясная переработка растет более быстрыми темпами, чем внутреннее производство мяса.

В целом необходимо признать, что пищевая промышленность переживает заметные структурные изменения в ходе восстановительного роста. Эта структурная перестройка является важной составляющей реформы, и в силу этого не следует ожидать стопроцентного восстановления производства всех групп продовольствия. В настоящее время определяются конкурентные преимущества России в производстве тех или иных групп продовольствия.



#### 3.4.4. Производство ресурсов для сельского хозяйства

Спад в производстве сельскохозяйственной техники, начавшийся в 2002 г. после непродолжительного восстановительного роста, продолжился в 2003 г. (табл. 41). Это демонстрирует, что спрос на сельскохозяйственную технику со стороны сельскохозяйственных производителей несколько переоценен. Действительно, в 2002 г. финансовое положение сельхозпроизводителей резко ухудшилось из-за чрезмерного расхождения ценового паритета, в 2003 г. паритет несколько выровнялся, хозяйства получили определенные финансовые ресурсы, необходимые для среднесрочных вложений в технику и оборудование, но они, по всей видимости, предпочли использовать эти средства для других целей.

Безусловно, спрос на сельхозтехнику в рамках текущей агропродовольственной политики страны определяется средствами, выделяемыми на лизинговую программу. В 2003 г. в номинальном исчислении эти средства были сокращены более чем в три раза, и это могло сыграть решающую роль в отсутствии роста спроса.

Таблица 41

#### Динамика объема выпуска средств производства для сельского хозяйства, в % к предшествующему году

	2000	2001	2002	2003
Тракторы	137,2	78,8	63,5	87,3
Плуги тракторные	170,8	113	68,9	44,6
Сеялки тракторные	166,9	122	82,2	77,4
Культиваторы тракторные	165,9	118,5	93,4	71,3
Зерноуборочные комбайны	в 2,2 р.	174,3	83,4	80,4
Минеральные удобрения	106,2	106,9	104,0	103,0

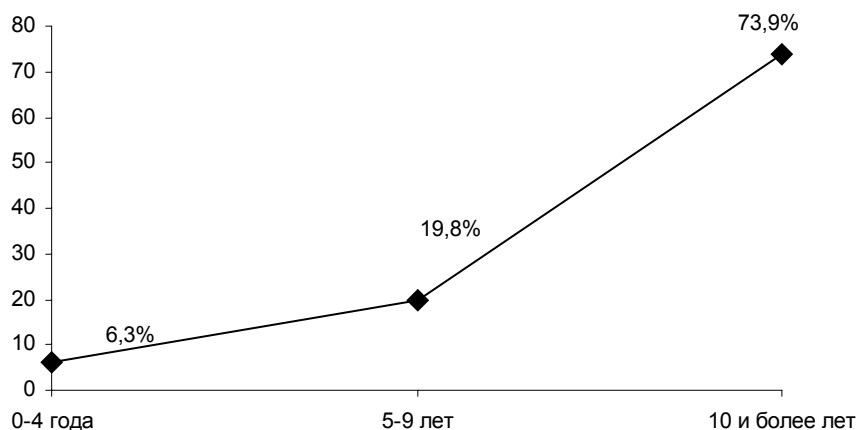
Источник: Госкомстат России.

В рамках российско-американского исследования *BASIS*<sup>41</sup> было проведено выборочное обследование сельхозпроизводителей в трех регионах страны, в ходе которого, в частности рассматривались проблемы спроса на сельскохозяйственную технику. Это обследование показало, что сельхозтехника не является лимитирующим ресурсом аграрного производства на сегодня.

<sup>41</sup> Исследование ИЭПП проводится с 2001 г. и финансируется *USAID*. См. <http://www.iet.ru/afe/projects.html>

Рисунок 41

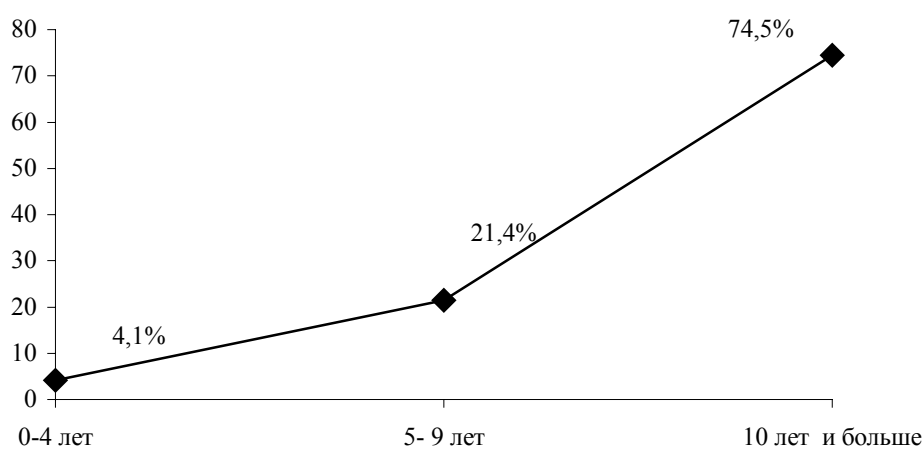
**Распределение тракторов по сроку эксплуатации  
в сельхозпредприятиях, 2001 г.**



Источник: результаты обследования, <http://www.iet.ru/afe/bulletin.html>

Рисунок 42

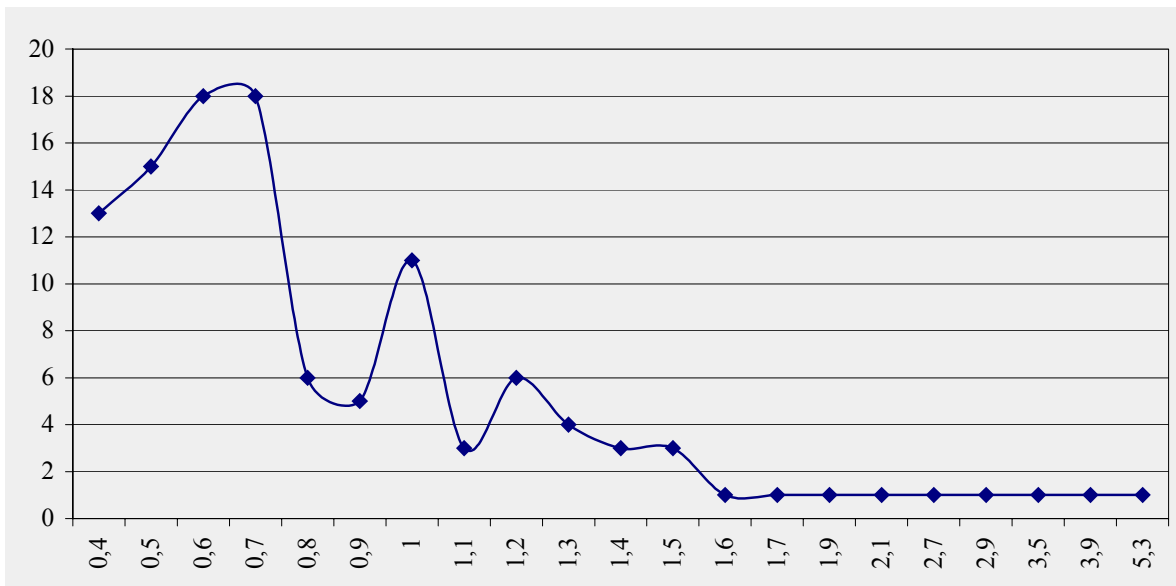
**Распределение зерноуборочных комбайнов по сроку эксплуатации  
в сельхозпредприятиях, 2001 г.**



Источник: результаты обследования, <http://www.iet.ru/afe/bulletin.html>

На *рис. 41–42* показано распределение тракторов и зерноуборочных комбайнов в сельхозпредприятиях по срокам эксплуатации. Нетрудно видеть, что за последние 10 лет было обновлено более четверти парка хозяйств. При этом в 1991–1997 гг. приобретение тракторов шло даже более высокими темпами, чем после кризиса 1998 г.

В то же время на *рис. 43* показано, что три четверти хозяйств обходятся тракторными мощностями до 1 л.с. на (1) гектар пашни, а одна четверть имеет явно завышенные мощности по отношению к основной массе производителей. Аналогично почти 60% всех сельхозпредприятий выборки имеют до 20 тракторов, остальные 40% – более 20 тракторов.

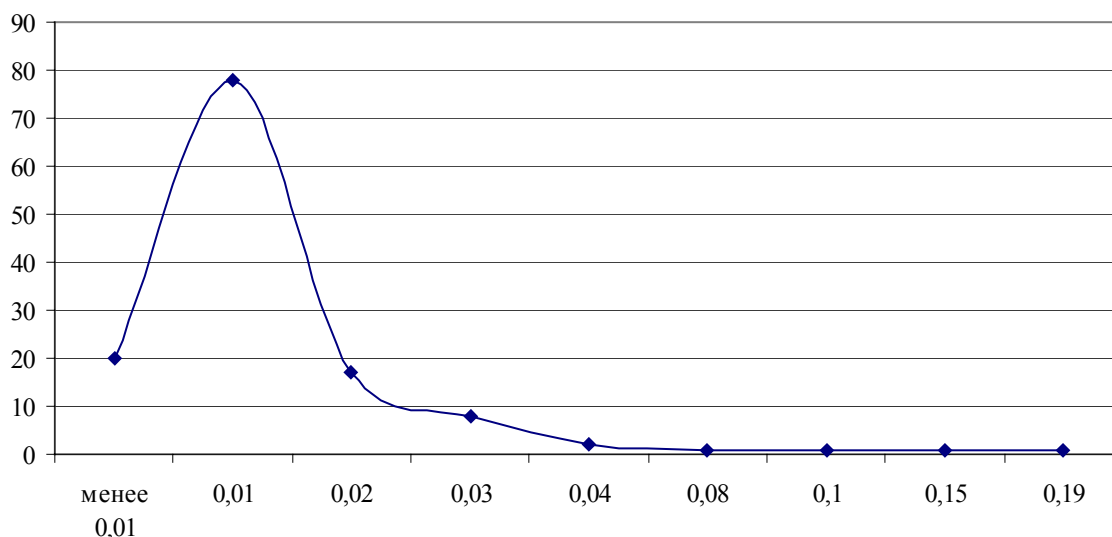
**Распределение 115 сельхозпредприятий по наличию мощности тракторов на гектар пашни, 2001 г., л.с./га**

Источник: результаты обследования, <http://www.iet.ru/afe/bulletin.html>

Еще более четко данная картина выражена для зерновых комбайнов (рис. 44): почти 90% хозяйств выборки имеет суммарную емкость бункеров зерноуборочных комбайнов до 20 кг на гектар посевов зерновых. В то же время есть предприятия с этим показателем и в 40 кг, и в 80 кг, и даже 190 кг. При этом в основном зерносеющем регионе выборки – Ростовской области – распределение комбайнов оказалось еще более однородным: до 20 кг суммарной емкости бункеров зерновых комбайнов имеют 97% предприятий. Если же посчитать суммарную емкость бункеров на тонну собранного зерна, то в Ивановской и Нижегородской областях заметно более избыточный парк комбайнов, чем в Ростовской.

Принято считать, что в сельхозпредприятиях существует острый дефицит тракторов и другой сельхозтехники. На самом деле в значительной части сельхозпредприятий накоплен слишком большой парк техники по отношению к объемам производства. Старение техники – естественный процесс, менеджеры сельхозпредприятий не стремятся к обновлению парка. Поэтому оценка потенциального спроса на технику на основе старения всего парка завышена.

**Распределение 129 сельхозпредприятий по наличию комбайнов  
на га посевов зерновых (емкость бункера в т на 1 га), 2001 г**



Источник: результаты обследования, <http://www.iet.ru/afe/bulletin.html>

### 3.4.5. Финансовое положение сельхозпроизводителей

Поддержка аграрного сектора за счет консолидированного бюджета в январе–ноябре 2003 г. оставалась на уровне 2002 г., объем выделенных средств составил 55 млрд руб. Федеральный аграрный бюджет в целом за 2003 г. был исполнен на 98,5%, причем отклонение от плана произошло лишь за счет того, что средства, выделенные на проведение государственных закупочных интервенций в 2003 г., будут израсходованы в 2004 г. За счет средств федерального бюджета произошло увеличение финансирования сектора на 7% в реальном выражении.

Однако выделение средств в течение года происходило крайне неравномерно. Если в первом полугодии средства были выделены в соответствии с бюджетной росписью, то по состоянию на конец ноября из федерального бюджета было выделено средств на 10% меньше, чем за тот же период 2002 г., и основная часть средств федерального аграрного бюджета была израсходована в декабре.

Неисполнение федерального бюджета происходило главным образом из-за сложности административных процедур для получения субсидий. Это, в частности, касается компенсации части расходов на мелиоративные работы и затрат на приобретение минеральных удобрений, компенсации процентных ставок по кредитам.

Не полностью выплачены субсидии на производство льна и конопли, компенсации расходов на страхование. Наименее дисциплинированно исполняются программы, направленные на развитие социальной и инженерной инфраструктуры в сельской местности, в том числе мероприятия в области регионального развития, финансируемые за счет средств федерального бюджета, а также все виды расходов на капитальные вложе-



ния. В частности, по Федеральной целевой программе «Социальное развитие села до 2010 года» запланировано было 67 млн руб. капитальных вложений, но средства не выделялись вообще. Таким образом, программы сельского развития, относящиеся к «зеленой корзине» (не запрещенному правилами ВТО), финансируются наименее дисциплинированно.

Таблица 42

## Исполнение бюджета Министерства сельского хозяйства, январь–октябрь 2003 г.

	План (тыс. руб.)	Перечислено за январь– ноябрь (тыс. руб.)	Исполнение годовых бюджетных назначений (%)
Капитальные вложения	1138790	465130,4	41
Закупочные интервенции на рынке зерна	1424708	714620	50
Племенное животноводство	743737,8	548737,8	74
Субсидии на шерсть	350000	350000	100
Северное оленеводство	100000	100000	100
Элитное семеноводство	269970,5	206154,9	76
Субсидии на производство льна и конопли	100000	3847,9	4
Страхование	900000	–	0
Содержание подведомственных структур	8893687	6223843	70
Субсидии утильзаводам	45000	31803,9	71
Субсидирование процентных ставок по кредитам	3200000	1887523	59
Образование	6462208	4609135	71
Здравоохранение и физическая культура	12100	10617,8	88
Социальная политика	5386,9	4040,1	75
Госуправление	167223,7	129768,1	78
Международная деятельность	278851,6	83745,9	30
Наука	200429,5	144635,9	72
Мероприятия в области регионального развития	132100	59995	45
Прочие расходы по Федеральной целевой программе "Повышение плодородия почв России на 2002–2005 годы"	4530772	3751334	83
Прочие расходы по Федеральной целевой программе «Социальное развитие села до 2010 года»	910	910	100
Перечислено бюджетам других уровней по Федеральной целевой программе «Социальное развитие села до 2010 года»	1469090	1009777	69
Капитальные вложения по Федеральной целевой программе "Социальное развитие села до 2010 года"	67850	–	0
Резервный фонд Правительства РФ по предупреждению и ликвидации ЧС и последствий стихийных бедствий	467,8	117,2	25
<b>Итого расходов по Министерству сельского хозяйства</b>	<b>31929621</b>	<b>22343014</b>	<b>70</b>

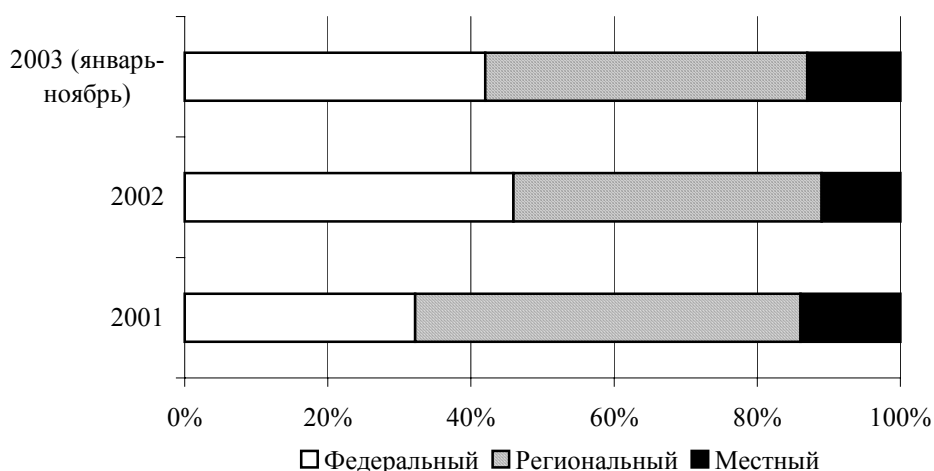
Источник: [www.mcx.ru](http://www.mcx.ru)



В 2003 г. вновь усилилась роль бюджетов регионального уровня в плане поддержки аграрного сектора. В первом полугодии впервые в России федеральные средства составили более 50% консолидированных расходов на сельское хозяйство, однако к концу года соотношение вновь изменилось в пользу региональных бюджетов, главным образом за счет неисполнения бюджетных обязательств на федеральном уровне. Во втором полугодии бюджетная поддержка за счет средств субъектов Федерации по сравнению с предыдущим годом выросла на 10 п.п.

Рисунок 45

**Структура консолидированного сельскохозяйственного бюджета, %**



*Источник:* Минфин РФ.

При этом большая часть расходов региональных бюджетов по-прежнему направлена на программы поддержки производителей, и в финансировании прямой поддержки роль региональных бюджетов еще значительна. До сих пор многие программы поддержки производства отдельных продуктов на региональном уровне приводят к разрыву единого рыночного пространства, а региональные власти при перераспределении расходных полномочий в пользу федерального бюджета склонны сокращать финансирование бюджетных услуг в пользу программных расходов. Поэтому при сокращении финансирования аграрного сектора за счет региональных бюджетов требует решения проблема разграничения полномочий по его финансированию между федеральным центром и регионами.

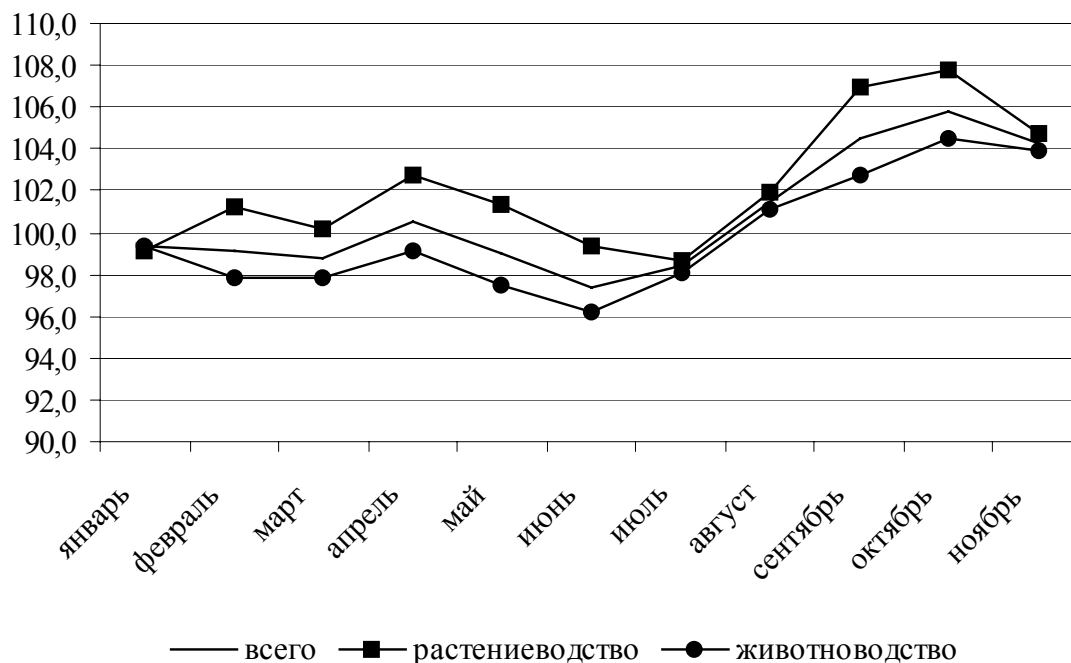
Падение цен на сельскохозяйственную продукцию в первом полугодии 2003 г. стало основным фактором ухудшения финансового положения сельхозпроизводителей. За семь месяцев 2003 г. закупочные цены на сельскохозяйственную продукцию снизились не только в реальном, но и в номинальном исчислении. В отличие от начала 2002 г., когда цены на животноводческую продукцию были достаточно стабильны, в 2003 г. их падение происходило с самого начала года, однако цены на продукцию растениеводства падали быстрее, чем цены на продукцию животноводства. Однако к августу установилась тенденция роста цен на сельскохозяйственную продукцию, и к концу года рост цен как в растениеводстве, так и в животноводстве стал стремительным и обогнал темпы роста цен в промышленности. К ноябрю 2003 г. по сравнению с аналогичным



периодом предыдущего года цены на электроэнергию выросли на 13,9%, на продукцию нефтеперерабатывающей промышленности – на 16,3%, а сельского хозяйства – на 20,2%.

Рисунок 46

## Индексы закупочных цен в сельском хозяйстве, 2003 г. (к соответствующему месяцу 2002 г.) – реальные цены (дефлированы на ИПЦ)



Источник: рассчитано по материалам Госкомстата России (Социально-экономическое положение России, январь–ноябрь 2003 г. С. 132, 144).

Наряду со стабилизацией бюджетного финансирования, положительный эффект на состояние сектора оказала начавшаяся в 2003 г. активизация иностранных инвесторов. Иностранные инвестиции в сельское хозяйство России в первом полугодии 2003 г. составили 37 млн долл. США, а к сентябрю достигли уже 60 млн долл. США, в то время как за 6 месяцев предыдущего года поступило только 7 млн долл. Основным инвестором выступила Бельгия (64,5% инвестиций по отрасли). Прямых инвестиций больше всего поступило из Нидерландов (6 млн долл. США).

Рост инвестиций в сельское хозяйство, предсказуемость бюджетной поддержки и продолжающийся рост платежеспособного спроса на его продукцию позволяет говорить о предпосылках для устойчивого роста в агропродовольственном секторе. Однако для этого необходимо урегулировать ряд проблем бюджетной поддержки, таких, как разграничение полномочий между бюджетами разного уровня, повышение обоснованности бюджетного планирования. Кроме того, требует решения проблема финансового положения сельскохозяйственных производителей.

Попыткой решить проблему финансового состояния производителей стало принятие в июле 2002 г. закона «О финансовом оздоровлении сельхозпроизводителей». Однако за год действия закона стало ясно, что его принятие – недостаточное условие для

решения проблемы; закон не затрагивает глубинных вопросов, решение которых требует шагов, выходящих за рамки реструктуризации задолженности и реорганизации предприятий. При этом и реализация самого закона существенно затруднена по ряду причин. В их основе лежит сохраняющийся диспаритет цен, не позволяющий производителям выполнить условия реструктуризации, а также необходимость банкротства неэффективных предприятий. Не на последнем месте стоят бюрократические препятствия, связанные с оформлением документов.

В сентябре 2003 г. кредиторская задолженность сельхозпроизводителей составила 331,6 млрд руб., в том числе просроченная кредиторская задолженность – 156,7 млрд руб. Задолженность по платежам в бюджет и внебюджетные фонды по данным Комиссии по финансовому оздоровлению Минсельхоза РФ превысила 120 млрд руб. Количество предприятий, имеющих просроченную кредиторскую задолженность, сократилось с 20 тыс. единиц в сентябре 2002 г. до 19,1 тыс. единиц в сентябре 2003 г.

Чистая прибыль, полученная сельхозпредприятиями за январь–сентябрь, составила 70% от прибыли за тот же период 2002 г. Доля прибыльных предприятий составила 54,5% , т.е. более половины.

По состоянию на 1 июля 2003 г. участвовать в программе реструктуризации могли лишь 6124 предприятия с задолженностью 44,5 млрд руб. Остальные либо находятся в стадии банкротства (процедура банкротств ведется в настоящее время в отношении 3378 российских сельскохозяйственных предприятий), либо не выдерживают трехмесячного графика текущих платежей.

На 1 ноября 2003 г. заявки на реструктуризацию задолженности подали более 3500 хозяйств, имеющих задолженность на сумму 25,4 млрд руб. Это 17,5% всех предприятий АПК в стране, и их задолженность составляет 20% совокупной задолженности сельскохозяйственных предприятий. Реально в первом полугодии программа финансового оздоровления заработала лишь в 1644 хозяйствах, с которыми подписаны соглашения о реструктуризации задолженности на сумму 10,4 млрд руб., или около 8% задолженности. Таким образом, год действия закона показал его неработоспособность.

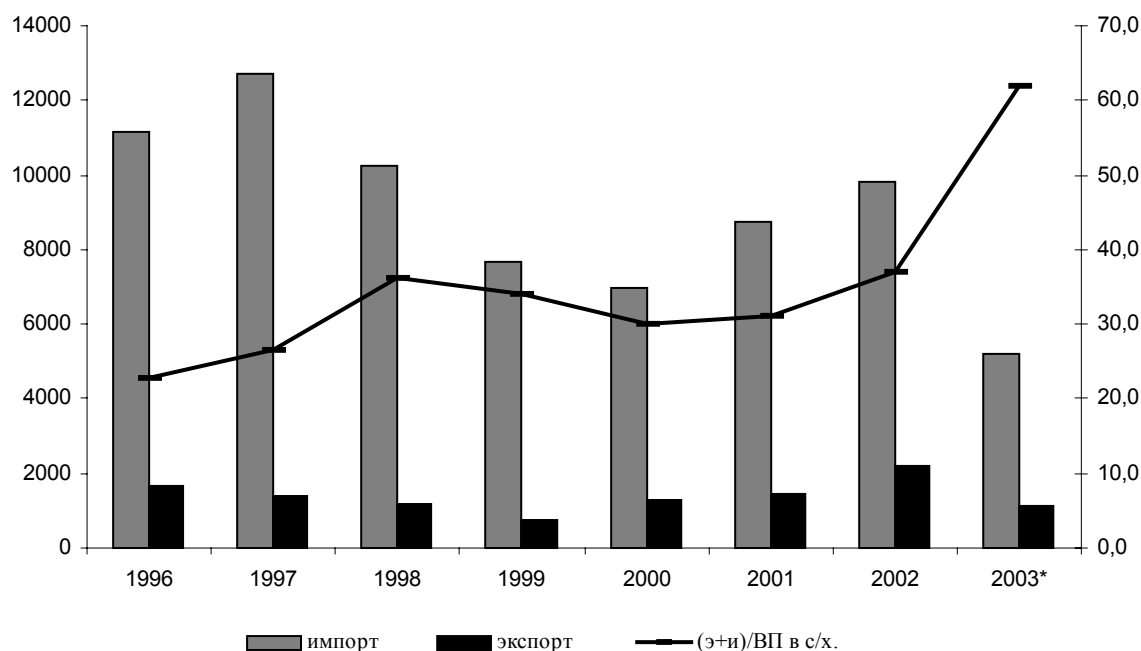
С целью мотивации производителей, входящих в программу финансового оздоровления, Правительство постановило списать до 1 апреля 2004 г. 57 млрд руб. задолженности сельхозпроизводителей по пеням и штрафам (по платежам в бюджет). Однако такое списание распространяется лишь на хозяйства, вошедшие в программу реструктуризации, а поскольку до сих пор таких хозяйств немного, мало вероятно, что такая сумма действительно будет списана в указанный срок.

#### ***3.4.6. Внешняя торговля сельскохозяйственной продукцией и продовольствием***

В последние годы отмечается устойчивый рост оборота внешней торговли продовольствием. Этот рост обеспечивается за счет как увеличения импорта, так и экспорта. Увеличение внешнеторгового оборота связано, в первую очередь, с более высокой динамикой экспорта продовольствия, наблюдавшейся в последние годы (заметим, что экспорт по стоимости возрос по отношению к кризисному году на 83%, чему, как известно, способствовало падение курса рубля), но также и с тем фактом, что по ряду продуктов отечественный аграрный сектор смог укрепить свои позиции на мировых рынках. Импорт продовольствия, резко сократившийся в 1999 г. в результате кризиса, к 2003 г. вновь вышел на предкризисный уровень.

Таким образом, в последние годы усилился процесс вовлечения российского продовольственного сектора в мировую экономику: страна становится активным игроком на ряде продовольственных рынков. В результате показатель интеграции российского агропродовольственного сектора в мировую экономику за прошедшие несколько лет заметно увеличился (рис. 47). В прошедшем году доля внешнеторгового оборота в валовом продукте сельского хозяйства достигла 61%, что почти в два раза превысило уровень предыдущего года. Такой скачок обусловлен прежде всего ревальвацией рубля по отношению к доллару, в котором измеряется внешнеторговый оборот. Но тем не менее 30–40%-ный показатель интегрированности российского агропродовольственного сектора в мировую агропродовольственную торговлю довольно высок.

Рисунок 47

**Динамика внешней торговли продовольствием в 1996–2003\*\* гг.**


\* За 9 месяцев 2003 г.

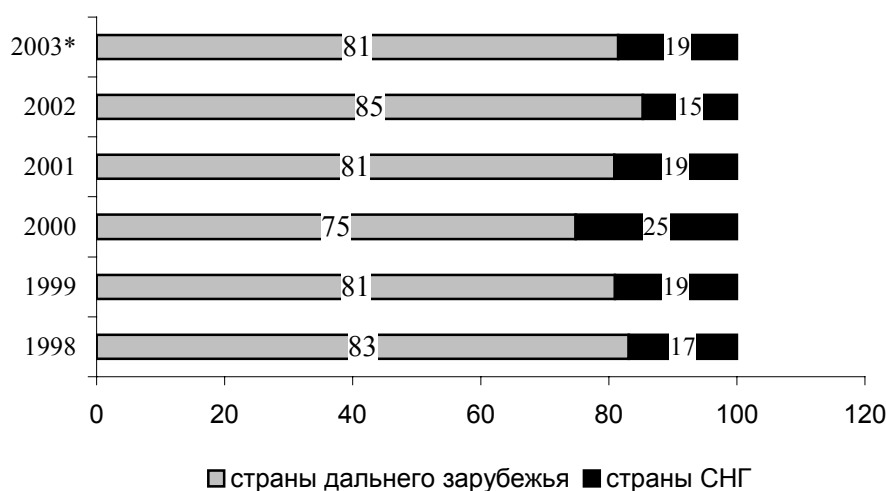
\*\* Без учета торговли с Белоруссией.

Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

Основной оборот внешней торговли продовольствием по-прежнему приходится на страны дальнего зарубежья. В то же время начавший было падать в 2002 г. удельный вес стран СНГ в продовольственной торговле России в прошлом году вырос, что связано с усилившимися протекционистскими тенденциями в российском внешнеторговом регулировании, которые не распространяются на страны Таможенного союза. Оборот внешней торговли продовольствием со странами СНГ только за 9 месяцев 2003 г. превысил годовой оборот торговли продовольствием с этой группой стран в 2002 г. (рис. 48).

Рисунок 48

Доля стран СНГ и дальнего зарубежья в торговле продовольствием России, в %



\* За 9 месяцев 2003 г.

Источник: Таможенная статистика внешней торговли, ГТК РФ, за I, II, III кварталы 2003 г.

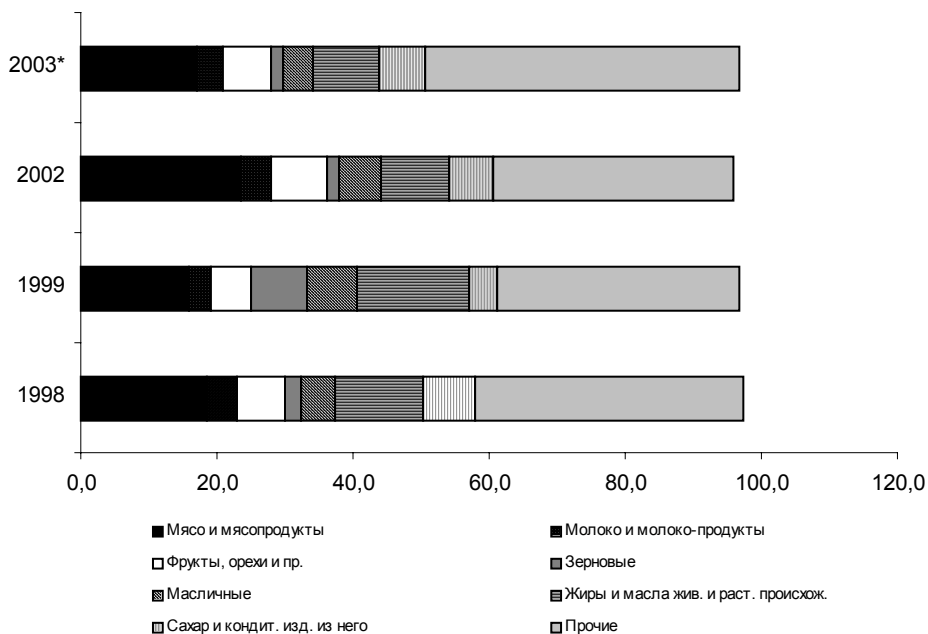
Товарная структура внешней торговли продовольствием также претерпела некоторые изменения за последние годы. В структуре импорта сократилась доля мяса и мясопродуктов (рис. 49). Массированный вывоз зерна в 2001–2003 гг. привел к тому, что зерновые последние два года стали основной статьёй российского вывоза, опередив даже такие традиционные статьи российского продовольственного экспорта, как рыба, морепродукты и алкогольные напитки. Резко сократилась доля сахара в экспорте.

В последние два года упала также доля вывоза семян масличных, что связано ростом мощностей по переработке и ростом внутреннего производства растительного масла. Однако в 2003 г. экспорт семян подсолнечника снова вырос: за три квартала на экспорт было поставлено семян подсолнечника больше, чем вывезено за весь предшествующий год. Рост вывоза связан с очень высоким урожаем данной культуры в 2003 г.

Относительно высокие урожаи зерна для России в 2001 и 2002 гг., которые совпали с благоприятной для вывоза конъюнктурой мировых рынков, достаточно быстро превратили страну в крупного экспортёра зерна. Все пессимистические прогнозы о том, что Россия традиционно было импортером зерна и в стране не создано экспортной инфраструктуры и, следовательно, она не сможет вывезти более 5 млн т зерна в год, были опровергнуты массированными экспортными отгрузками. Операторы рынка, используя низкий уровень цен на внутреннем рынке и высокий на мировых, поставили на экспорт в 2002 и 2003 календарном году соответственно 12 и 13 млн т зерна (рис. 50). Более того, не дожидаясь государственной поддержки экспорта, частный капитал начал осуществлять крупномасштабные инвестиции в строительство портовых мощностей, ориентированных на экспорт зерна. Сейчас уже стало очевидным, что Россия превращается в стабильного экспортёра зерна, заняв свою собственную нишу на мировых рынках, с объемом вывоза ежегодно от 5 до 10 млн т, в зависимости от ситуации внутри страны. Позже государство поддержало частных инвесторов, выделив в 2003 г. 130 млн руб. из федерального бюджета на субсидирование части процента по долгосрочным инвестициям на строительство портовых элеваторов.

Рисунок 49

*Изменение структуры импорта продовольствия, в %*

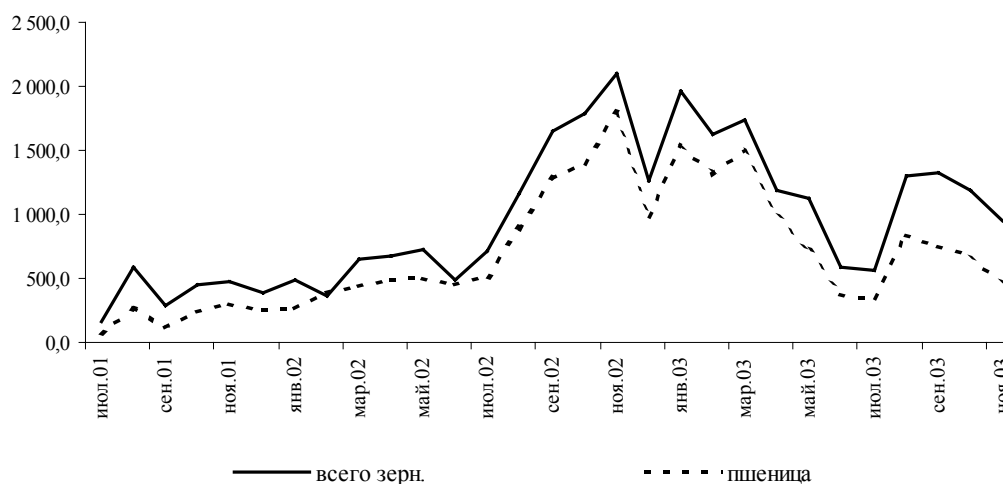


\* За 9 месяцев 2003 г.

Источник: Таможенная статистика внешней торговли, ГТК РФ, за соответствующие годы.

Рисунок 50

**Динамика экспорта российского зерна, 2001–2003 гг., в тыс. т**



Источник: данные компании Unidell.

В 2003 г. объемы производства зерна оказались существенно ниже двух предыдущих лет – 67 млн. С учетом переходящих запасов на уровне 9,5 млн т этого объема зерна достаточно, чтобы покрыть и внутренние потребности в продовольственном и кормовом зерне, и обеспечить экспорт зерна.

### 3.4.7. Агропродовольственная политика

Аграрная политика последних двух лет определяется тремя основными факторами, которые в совокупности приводят к наращиванию протекционистских устремлений правительства. Исчерпание факторов роста сектора, появившихся после кризиса 1998 г., толкает руководителей отрасли к поиску краткосрочных и эффективных механизмов поддержания падающих темпов. Послекризисное развитие показало, что импортозамещение (первый фактор) является довольно эффективным стимулом такого роста, однако при этом не учитывается, что импортозамещение – это очень краткосрочный механизм, и то, что давало неплохой эффект в условиях девальвации рубля, не может дать такого же эффекта в условиях его укрепления.

Вторым фактором усиления протекционизма, как это ни парадоксально, являются переговоры по вступлению страны в ВТО. Соглашению по сельскому хозяйству ВТО предполагает, что все страны-участники Соглашения снижают свой уровень поддержки аграрного сектора на единый процент с некоторого базового, т. е. достигнутого на момент ввода Соглашения в действие, уровня<sup>42</sup>. В этом заложено основное отличие Соглашения по сельскому хозяйству от подавляющего большинства других соглашений ВТО: в конце переходного периода страны приходят не к единому уровню протекционизма, но к тому же уровню неравенства, но на несколько более низком уровне. Соответственно для вновь вступающих стран – прежде всего стран бывшего СССР – представляется заманчивым повысить этот базовый уровень, чтобы иметь возможность после переходного периода иметь возможность поддерживать своих производителей на более высоком уровне протекционизма. Таким образом, на период вступления страны стремительно наращивают защитные меры. Это свойственно практически всем странам постсоветского пространства – Литве, Украине, России, Казахстану. В результате Россия стремится ввести такие меры, которые, возможно, и не нужны или даже противоречат национальным интересам. Ниже будет рассмотрена часть подобного рода мер.

Что касается третьего фактора, то бюджетные возможности для аграрного протекционизма весьма ограничены, поэтому меры внутренней поддержки наращивать не удастся, а протекционизм увеличивается за счет «бесплатных» для бюджета мер – импортных квот и тарифов.

Так, скажем, сахарные квотные аукционы за три года существования показали свою неэффективность с точки зрения поддержки сельхозпроизводителей (а именно такая цель декларировалась в начале их введения), а для потребителей вылились в колоссальные потери (сахар на внутреннем рынке России – один из самых дорогих в мире). Аукционы в 2003 г. отменили, но до сих пор изыскиваются способы сохранить квотирование для усиления переговорной позиции в ВТО. Аналогично, мясные квоты этого года демонстрируют и свою неэффективность (импорт мяса сократить не удалось), и негативное воздействие на отечественную мясную промышленность и трейдеров. И тем не менее вместо их отмены идет постоянное совершенствование этого механизма.

В 2003 г. начал действовать закон об обороте земель сельскохозяйственного назначения. Как это и предсказывалось нами в обзоре Института за 2002 г., закон не при-

---

<sup>42</sup> В данном случае мы не рассматриваем льготы, предоставленные развивающимся странам, поскольку они не меняют сути последующих рассуждений.



вел к росту оборота сельхозземель. Но самое главное – он фактически не выполняется: вопреки нормам этого закона практика аренды земельных паев сохраняется. С одной стороны, это позволяет сохранить в агробизнесе крупных инвесторов, обеспечивающих последние 4–5 лет приток капитала в этот сектор экономики. Однако, с другой стороны, это все более укореняет правовой нигилизм в аграрном сообществе, поскольку невыполнение закона никак не карается

## Федеральные программы в аграрном секторе

В порядках финансирования программ поддержки сельхозпроизводителей, принятых на 2003 г., не содержится практически никаких изменений по сравнению предыдущими годами. Ставки субсидий по большинству программ сохранены в номинальном выражении. Это говорит о том, что принимаемые программы не имеют под собой достаточного обоснования и анализ их эффективности по итогам года не проводится. Такая же ситуация наблюдается и в принятом проекте бюджета на 2004 г. При этом неизменные ставки в условиях инфляции означают сокращение финансирования. В результате чего происходит постепенное перераспределение бюджетных расходов в пользу поддержки общих услуг, что является весьма прогрессивным шагом в бюджетном процессе. Однако рациональнее было бы вместо постепенного сокращения одновременно отказаться от финансирования неэффективных программ, что позволило бы сэкономить значительные объемы бюджетных средств.

Однако некоторые положительные изменения все же произошли. Отменены субсидии на реализацию семени быков-производителей. Это представляется весьма разумным шагом, поскольку эта программа повсеместно софинансируется из региональных бюджетов, а выплата на дозу семени в бюджетах регионов в среднем почти в 10 раз выше, чем соответствующая доплата из федерального бюджета; последняя в такой ситуации теряет стимулирующий эффект. Принято решение о прекращении компенсации затрат на приобретение минеральных удобрений. Эта программа действовала с начала реформ, затем в 1999 г. была модифицирована, однако данная мера не привела к повышению ее эффективности. Поэтому отмена программы позволит более эффективно расходовать бюджетные средства.

Еще одно нововведение – программы поддержки хмелеводства. Необходимость поддержки отечественного хмелеводства на федеральном уровне не вызывает сомнений, однако основным препятствием для его развития нам представляется массовый завоз хмеля по импорту, ориентированность перерабатывающих предприятий на импортное сырье. Решение этой проблемы имело бы больший стимулирующий эффект для роста производства хмеля внутри страны.

Активно применялась в 2003 г. программа субсидирования процентных ставок по кредитам, в том числе инвестиционным. Эта программа позволила привлечь в сектор 36,7 млрд руб. краткосрочных и около 7,7 млрд руб. инвестиционных кредитов.

## Исполнение нового земельного законодательства

Введенное в 2002–2003 гг. законодательство по земле направлено на активизацию оборота земель сельскохозяйственного назначения. Однако юридически благоприятные условия активизации оборота сталкиваются с организационными ограничениями, способными остановить официальный оборот земли. Именно официальный оборот, по-



скольку при наличии потребности оборот будет существовать в латентной форме, создавая неустойчивые условия землепользования сельхозпредприятий и граждан.

Так, например, Земельный кодекс РФ не предусматривает сохранение титула постоянного (бессрочного) пользования для организаций и пожизненного наследуемого владения для граждан, что означает необходимость переоформления земель, сегодня находящихся на этом титуле, в аренду или выкуп их в собственность. Такому переоформлению подлежат 173,5 млн га у сельхозпредприятий и 18,9 млн га у граждан. Однако отсутствие кадастровых планов участков земель, находящихся в государственной собственности, привело к практическому блокированию этого законодательного требования.

Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» требует переоформления в течение 2-х лет ранее заключенных договоров аренды земельных долей. В противном случае к ним будут применены правила договора доверительного управления. Такой трастовый договор по земельным долям крайне неудобен для субъектов хозяйствования, порой арендующих тысячи земельных долей, так как он, во-первых, не адекватен цели использования земли (выгодополучателем от использования земельного участка в трасте является не фактический пользователь, а собственник), во-вторых, он требует ведения по каждому договору самостоятельного банковского счета, что абсурдно для одного хозяйствующего субъекта. Поэтому сегодня крупные компании, обрабатывающие большие массивы арендованных паев, переоформляют земельные договоры в соответствии с новым законодательством, что породило огромный слой консультантов-посредников. Таким образом, часть инвестиционного ресурса, предназначенного для вложения в сельское хозяйство, уходит таким консультационным службам.

#### Регулирование отдельных рынков

### Рынок мяса

Главной доминантой мясного рынка в 2003 г. было введение механизма внешне-торговых квот. Целью подобной меры явилось стремление защитить отечественный животноводческий сектор от массивированного импорта.

Мясные квоты затрагивают интересы очень большого количества субъектов этого рынка. Мясо как продукт отличается крайней неоднородностью, большим разнообразием продуктов, производимых из этого сырья. Поэтому распределение квот, уточнение механизмов этого распределения было сопряжено с огромным количеством дебатов на всех уровнях государственной машины в течение всего 2003 г. Каков же итоговый результат к концу трехквартального их применения.

Прежде всего необходимо отметить, что сельскохозяйственные производители мяса вряд ли почувствовали их наличие. Темп роста реализации скота и птицы сельхозпроизводителями в 2002 г. составил 104,3%, в 2003 г. – 104,8%. При этом динамика поголовья ухудшилась (см. выше в настоящем разделе), и рост производства мяса, вполне возможно, определялся ростом вынужденного забоя. Потребители явно почувствовали введение квот, так как цены на мясо и мясопродукты в прошедшем году росли быстрее, чем в 2002 г. (108,4% против 102,6%).



**Квоты на импорт мяса в 2003 г.**

	Размер квоты	Пошлина в рамках квоты	Пошлина вне квоты	Срок действия	Механизм распределения
Мясо птицы	744 тыс. т	25%, но не менее 0,2 евро/кг	–	30.04–31.12.2003	По историческому принципу
<b>Свинина</b>					
– свежая или охлажденная	337,5 млн т	15%, но не менее 0,25 евро/кг	80%, но не менее 1,06 евро/кг	1.04–31.12.2003	90% квоты – по историческому принципу, 10% – на аукционе
– мороженая		15%, но не менее 0,2 (0,25) евро/кг			
<b>Говядина</b>					
– свежая или охлажденная	11,5 тыс. т	15%, но не менее 0,2 евро/кг	60%, но не менее 0,8 евро/кг	1.08–31.12.2003	По историческому принципу
– мороженая	315, млн т	15%, но не менее 0,15 (0,2) евро/кг	60%, но не менее 0,6 евро/кг	1.04–31.12.2003	90% квоты – по историческому принципу, 10% – на аукционе

Источник: соответствующие нормативные документы.

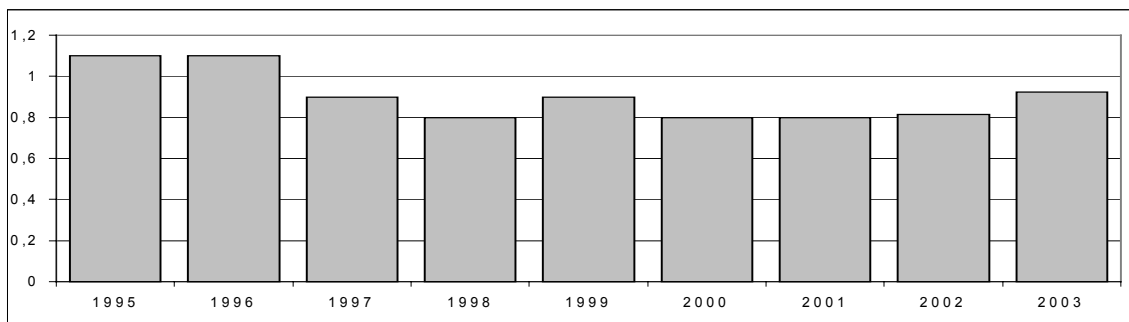
Импорт из стран дальнего зарубежья сократился (за 11 месяцев 2003 г.) по говядине и свинине почти на 9%, птице – почти на 20%. В то же время это сокращение было компенсировано ростом ввоза колбасных и мясных изделий – на 22% и ростом импорта из стран ближнего зарубежья – по говядине и свинине на 29%, по мясной продукции более чем в 2 раза. Таким образом, Россия фактически ввела регрессионную шкалу импортной пошлины. Все страны стремятся повышать тарифную защиту по мере роста степени переработки продукта, в результате же ввоза мясных квот в России произошло стимулирование ввоза переработанной продукции за счет сокращения ввоза сырья.

**Рынок сахара**

Существовавший в последние три года механизм тарифных квот по сырцу и сезонных пошлин по сахару не привел к резкому увеличению производства свеклы в России (рис. 51–52). В 2003 г. произошло расширение посевов, но это связано в значительной мере с резким падением рентабельности зерна в предыдущий сезон, а не с собственно воздействием ограничений на ввоз сырца. Стоит также обратить внимание на тот факт, что действовавший механизм квот сопровождался ростом внутренних цен на белый сахар и соответственно на сахаросодержащие продукты на розничном рынке, а также повышением оптовых цен на сахар для промышленных потребителей. Наконец, квотный механизм на сахар-сырец в комбинации с сезонной пошлиной на белый сахар приводили к росту импорта субститутов сахара. Квотные аукционы не только увеличивали прямые расходы на закупку сахара-сырца, но и приводили к росту приведенных затрат: потребители сырца были вынуждены кредитоваться под покупку квот, и тем самым еще более увеличивать свои затраты.

Рисунок 51

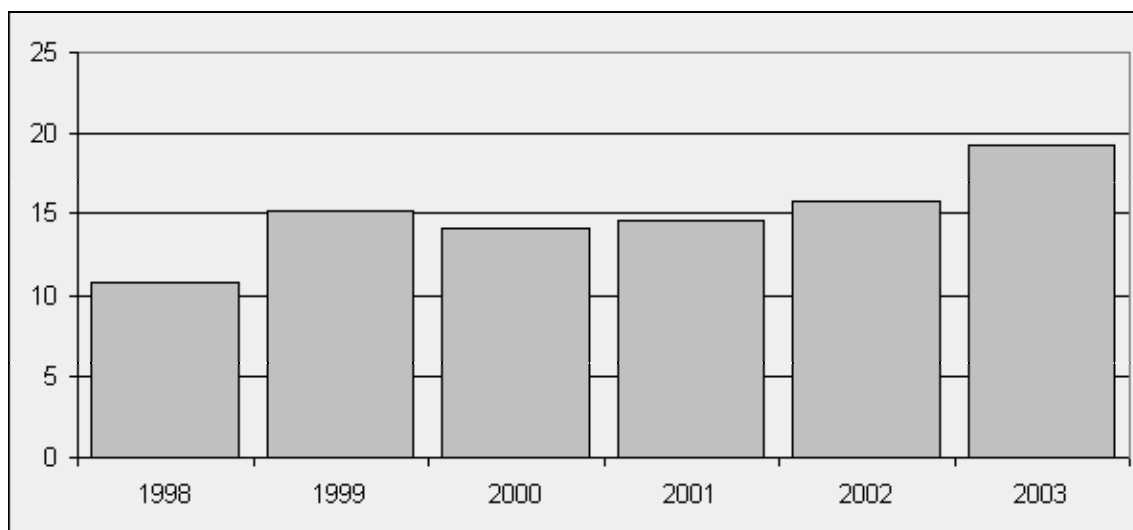
**Динамика посевов сахарной свеклы в России, млн га**



Источник: Госкомстат России.

Рисунок 52

**Динамика валового производства сахарной свеклы в России, млн т**



Источник: Госкомстат России.

В декабре 2003 г. в России введен новый механизм регулирования рынка сахара – переменный импортный тариф. Фактически установлена цена поддержки сахара-сырца на уровне 470 долл./т. При этом предполагается, что базис поставки сырца «Карибский бассейн–Краснодарский край» составляет 100 долл./т. Мировая цена определяется по Нью-йоркской сырьевой бирже. Принципиальная схема определения пошлины сводится к тому, что она равна цене поддержки за минусом базиса поставки и среднемесячной цены сырца на бирже – поскольку два первых элемента фиксированы, то пошлина будет определяться мировой ценой: чем выше цена, тем ниже пошлина, и наоборот: колебания мирового рынка микшируются на внутреннем рынке, создавая определенную стабильность и для покупателей, и для продавцов.

Таким образом, реализована хорошая идея, однако детали этой реализации могут привести к ее полной дискредитации.



Во-первых, цена поддержки сахара-сырца установлена на уровне 470 долл./т, тогда как такая цена поддержки достаточна для сахара белого (разница между сахаром белым и сырцом в цене составляет примерно 50 долл. США). Иными словами, цена поддержки на сахар-сырец завышена как минимум на 50 долл., что будет содействовать дальнейшему росту цен розничной торговли.

Во-вторых, импортный тариф непрозрачным способом привязан к средней биржевой цене. В новом порядке установлены 9 интервалов изменения цены на бирже, и для каждого такого интервала установлена своя импортная пошлина. Так вот интервалы биржевой цены и импортной пошлины не совпадают. Кроме того, неопределенность на рынке задается также и механизмом расчета импортной пошлины. Проектом предполагается, что среднеарифметическая цена биржи за предыдущий месяц обнаружится Минэкономики к 15 числу следующего месяца. Введение же самой пошлины относится на 1 число третьего месяца по отношению к отчетному. Таким образом, пошлина на месяц  $t$  будет устанавливаться по цене биржи за месяц  $t-2$ . Это слишком рискованный механизм: если в месяце  $t$  были низкие цены на бирже, то пошлина формируется высокая, в то же время в месяце  $t+1$  ценовая ситуация на бирже может кардинально измениться. Тогда ввоз сырца в месяце  $t+2$  будет неоправданно дорогим. Иными словами, предложенный механизм не микширует волатильности мирового рынка, а может даже и увеличивать ее. Это также усиливает спекулятивные тенденции на рынке.

В-третьих, переменная величина пошлины введена только по сахару-сырцу и сахару белому, а по другим сахаросодержащим товарам сохранены прежние механизмы. Это, безусловно, чревато рисками возникновения таких ситуаций на рынке, когда ввоз сахаросодержащих товаров окажется на много выгоднее ввоза сырца. Это привлекает спекулянтов к такого рода ситуациям, что противоречит стратегии формирования устойчивости агропродовольственных рынков в стране.

Кроме того, не введены ограничения на ввоз сахара из Белоруссии и Казахстана, что элиминирует влияние любого экономического механизма на этом рынке.

## **Рынок зерна**

В конце декабря установлены временные (с 1 января по 1 мая 2004 г.) экспортные пошлины на рожь, пшеницу и меслин в размере 25 евро за тонну при вывозе в страны, не входящие в Таможенный союз. В адвалорном исчислении это составляет около 15–20% от нынешней внутренней цены зерна.

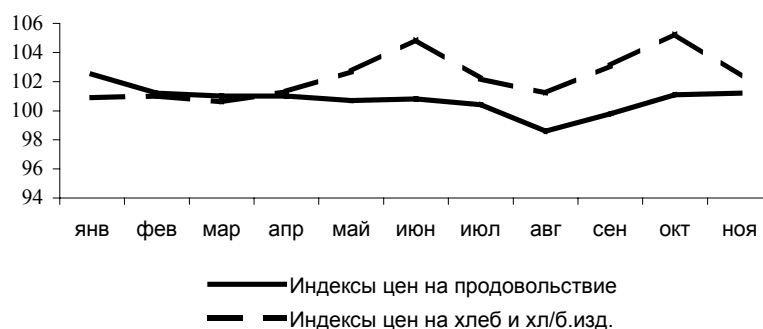
Вывозные пошлины, вообще говоря, могут преследовать две цели – фискальную и ограничительную. В пореформенной российской практике экспортные пошлины как механизм ограничения вывоза, начиная с 1994 г., применяются очень ограниченно. Если в 1992 г. 20% адвалорные вывозные пошлины действовали на все товары продовольственной группы, то в 1993–1995 гг. вводились пошлины только на пшеницу и кукурузу (10–25%); с 1999 г. Россия ограничивает вывоз семян масличных (устанавливая пошлины сначала на уровне 10%, но не ниже 15–20 экю, затем на уровне 20%, но не ниже 30–35 евро). На протяжении всего переходного периода действовали пошлины – на рыбу и рыбопродукты, спирты, которые носят скорее фискальный характер. В связи с этим введение вывозных пошлин на продовольственное зерно представляет собой новшество в аграрной политике страны.

Главной причиной введения этой меры называют стремление ограничить рост хлебных цен в стране в условиях низкого урожая зерна в России в сезоне 2003/04 г.

Действительно, цены на хлеб в 2003 г. начали расти уже весной 2003 г. (рис. 53), а урожай зерновых оказался существенно ниже двух предыдущих лет.

Рисунок 53

**Динамика цен на хлеб и хлебобродукты  
в 2003 г., в % к предыдущему месяцу**

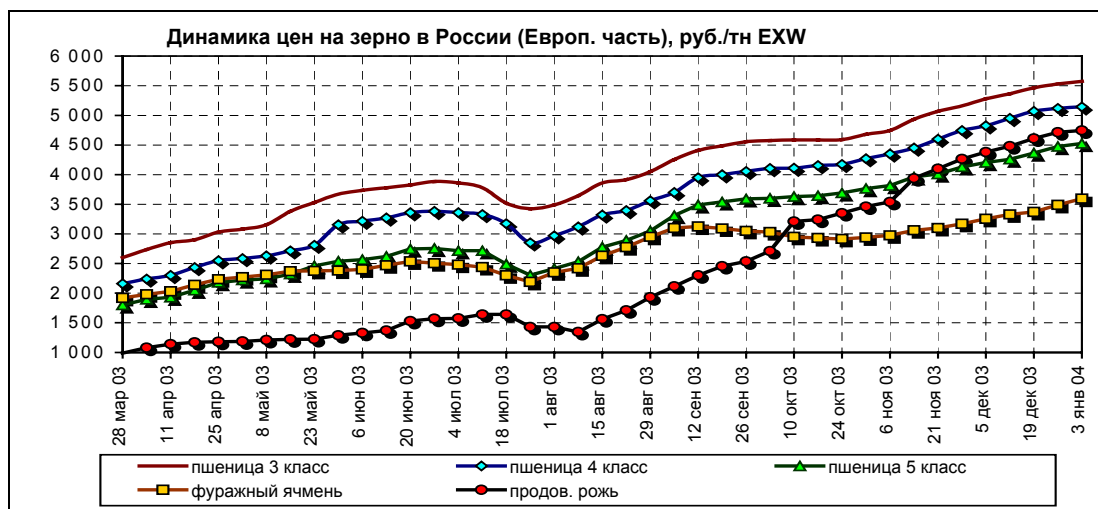


Источник: Госкомстат России.

Низкий урожай, с одной стороны, обусловил стремительный рост зерновых цен (рис. 54), которые в прошлом урожайном году были сильно депрессированы и явились одной из причин финансового кризиса в сельском хозяйстве.

Рисунок 54

**Динамика цен на зерновые в России**



Примечание: EXW – цена на условиях франко-элеватор.

Источник: группа компаний Unidell.

С другой стороны, устойчивый (с 1998 г.) рост реальных доходов населения привел к снижению спроса на хлеб, производство которого сокращается год от года (рис. 55). Цены на хлеб в годы реформ так до конца и не были либерализованы: сначала федеральное правительство, затем региональные власти почти повсеместно продолжали контролировать рост цен на такой социальной значимый товар как хлеб. Особенно это сдерживание стало заметным после кризисного 1998 г.

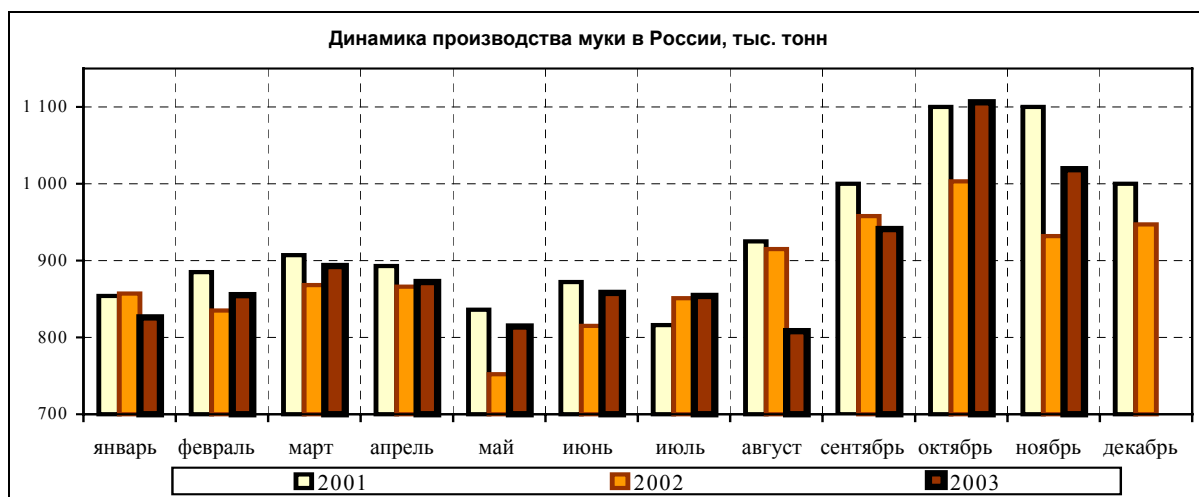
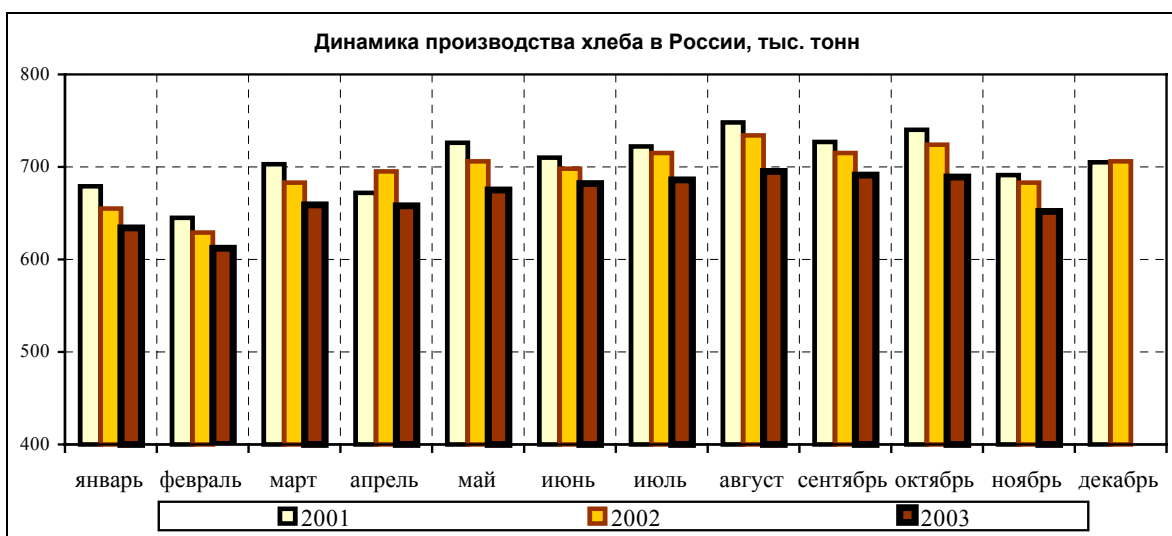


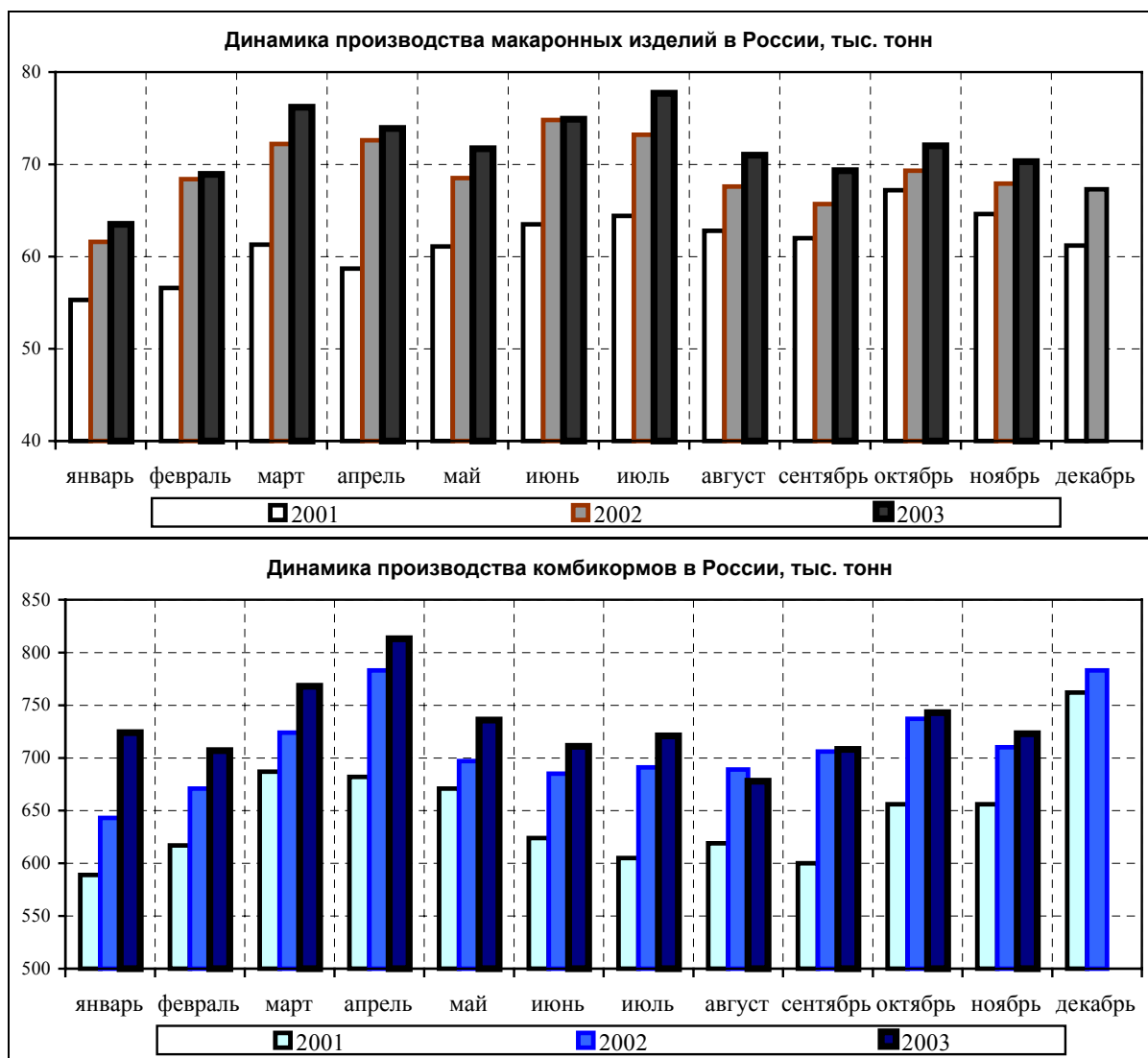
За 1998–2003 гг. все продовольственные цены выросли на 495%, хлебные цены – только на 283%. Накопилось отставание цен, которое не могло не вылиться в их ускоренный рост. Начавшиеся с мая разговоры о предстоящем низком зерновом урожае могли стать спусковым механизмом эскалации хлебных цен.

Такой вывод подтверждается и тем, что производство всех других, помимо хлеба, зернопродуктов демонстрирует довольно устойчивый рост, в том числе и в прошедшем году. Иными словами, несмотря на низкий урожай и высокий экспорт зерна, для производства хлебопродуктов зерна в стране хватает.

Рисунок 55

Динамика производства основных зернопродуктов в России в 2001–2003 гг.





Источник: группа компаний Unidell.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что экспортные пошлины на продовольственное зерно вряд ли остановят рост хлебных цен, так как причина этого роста – не в низком уровне зернового обеспечения.

Высокие экспортные цены ухудшают условия зернового экспорта. Безусловно, при таком уровне внутренних цен на зерно, который сегодня сформировался на внутреннем рынке, экспорт зерна становится менее привлекательным для экспортеров. Более того, и без государственного вмешательства вывоз продовольственного зерна начал сокращаться<sup>43</sup>. Однако крупные трейдеры мотивированы не только ценовой конъюнктурой, но также и собственным рыночным имиджем, который заставляет их присутствовать на рынке даже при ухудшении ценовой ситуации. Кроме того, объявление о вывозных пошлинах за полмесяца до их введения не позволило трейдерам отклонить

<sup>43</sup> Надо отметить, что слухи о введении вывозных пошлин только подстегнули зерновой экспорт в последние месяцы 2003 г.



контракты, они будут выполнять их даже при наличии пошлины, что снизит рентабельность экспортных операций.

Иными словами, введение экспортных зерновых пошлин не достигает своей цели, но может заметно ухудшить положение российских зерновых трейдеров, которые в 2002/2003 г. существенно укрепили свои позиции на мировых рынках и, более того, как мы уже отмечали, начали осуществлять крупные инвестиционные проекты по созданию экспортной портовой инфраструктуры. Государство же их в этом поддержало, выделив средства из федерального бюджета на субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитам на строительство припортовых сооружений по отгрузке зерна<sup>44</sup>. Скорее всего данная мера будет иметь сугубо популистский характер, что неудивительно в год выборов.

Помимо регулирования рынка пшеницы и ржи в 2003 г. действовали ограничения на импорт риса: введена импортная пошлина на рис и мукомольно-крупяную продукцию из него в размере 10%, но не менее 0,03 евро за килограмм. Защита отечественных производителей вряд ли может быть основной целью данной меры. Во-первых, возделывание риса в России является нетрадиционным занятием. Производство этой культуры получило развитие лишь в нескольких регионах нашей страны, неспособных покрыть весь рыночный спрос. Поэтому определенное количество риса (300–500 тыс. т) всегда завозилось из-за рубежа. Во-вторых, массированного импорта данной культуры, который оказывал бы депрессирующее воздействие на отечественное производство, не наблюдается (*табл. 44*). Поддержка же нескольких административных районов, зависящих от производства этой культуры (преимущественно в Краснодарском крае) могла бы осуществляться более адекватными методами. В-третьих, основным поставщикам риса на российский рынок – Китаю, Таиланду и некоторым другим странам – предоставляются преференционные режимы.

---

<sup>44</sup> Приложение № 36 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2003 год».



Таблица 44

**Производство, импорт и экспорт риса в России в 1997–2002 гг., тыс. т**

	1981–1985	1986–1990	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Импорт	н.д.	н.д.	376,6	266,2	561,8	351,5	346,9	466,4	452,3*
Производство	1132	1054	328	413	444	586	497	490	448
Экспорт	н.д.	Н.д.	13,2	14	5,8	27	12,1	9,6	н.д.

\*Данные компании Unidell.

Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ, Госкомстат России.



### **3.5. Состояние сферы исследований и разработок**

В 2003 г. государственная политика в научно-технической сфере основывалась на двух концептуальных документах – «Основах политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу» (далее – «Основы»), и той части Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 гг.), которая затрагивает развитие науки и инноваций. При этом, как и в большинство предшествующих лет, проводимые мероприятия не всегда соответствовали продекларированным намерениям. По ряду инициатив согласования шли в течение всего 2003 г. и поэтому фактически их реализация перенесена на 2004 г.

#### **3.5.1. Приоритеты государственной научно-технологической политики 2003 г.**

Согласно Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, одной из приоритетных задач становится развитие «новой экономики» (или «экономики, основанной на знаниях»), строительство которой может осуществляться за счет изменения экономической структуры в пользу перерабатывающих и особенно высокотехнологичных отраслей. В отношении сферы науки впервые достаточно ясно сказано о том, что необходимо «оптимизировать масштабы и структуру научно-технической сферы, значительно повысить ее эффективность и направленность на достижение конкретных результатов», т.е. сделать ее компонентом национальной инновационной системы (НИС).

На сегодняшний день, с точки зрения построения экономики, основанной на знаниях, по всем формальным показателям страна находится в самом начале пути. Принятые измерители уровня развития новой экономики – это объем инвестиций в сектор знаний, динамика создания малых инновационных предприятий, показатели патентования изобретений, число занятых в высокотехнологичном секторе экономики и др. По совокупному показателю Россия сегодня в 2–3 раза уступает среднемировому уровню поддержки экономики знаний.

К развивавшимся в 2003 г. приоритетным направлениям можно отнести следующие:

- попытки оптимизировать организационную и кадровую структуры науки;
- создание новых элементов инфраструктуры национальной инновационной системы;
- развитие наукоемких отраслей (в частности, информационно-коммуникационных – ИКТ);
- усиление внимания к оборонным НИОКР.

Особое значение на государственном уровне придавалось взаимоувязыванию элементов НИС. В частности, была сформулирована задача строительства «технологического коридора» между наукой и бизнесом, обеспечивающего коммерциализацию знаний и выход на новые рынки высокотехнологичной продукции. Понятие «технологического коридора» оказалось очень емким. Оно включает формирование связей между ключевыми участниками инновационного процесса, развитие специальных инновационных проектов, поддержку венчурной индустрии, усовершенствование законодательства в области интеллектуальной собственности.

Связанное с построением НИС направление – развитие наукоемких отраслей, в первую очередь информационно-коммуникационных технологий. Именно с такими отраслями ассоциируется понятие «экономика знаний». Сейчас место России в этой от-

расли очень скромное, поскольку число пользователей Интернета составляет меньше порогового значения, равного 10% населения страны. Согласно социологическим исследованиям, только 8% населения России являются пользователями Интернета. Пороговый 10%-ный барьер, означающий наличие «информационного общества», преодолен только в Москве и Петербурге. По статистике Государственного таможенного комитета РФ на ИКТ приходится около 0,2% от общего объема российского экспорта. Импульс развитию ИКТ может придать введение мер, стимулирующих приток российского и западного капитала в эту отрасль, в частности развитие системы венчурного финансирования.

В структуре приоритетов растет также значимость оборонных исследований и разработок. В общем объеме бюджетных ассигнований по строке «Национальная оборона» доля расходов на исследования и разработки в 2003 г. составила 38%, и все долги по заказам на НИОКР были выплачены. По сравнению с прошлым годом прирост финансирования НИОКР в постоянных ценах составил 22%. При этом планируется, что бюджет на исследования и разработки будет расти и в 2004 г. В структуре внутренних затрат на исследования и разработки по социально-экономическим целям удельный вес исследований в интересах обороны вырос до 29,7% (с 22,6% в 1998 г.)<sup>45</sup>. При этом доля гражданских исследований и разработок в оборонном секторе достаточно высока и составляет сегодня 48–52%<sup>46</sup>. В условиях же роста расходов на оборонные НИОКР актуальной является ориентация проектов на получение продуктов и технологий двойного назначения.

### *3.5.2. Государственное финансирование научной сферы*

Структура бюджетных расходов на науку показывает фактические приоритеты государства, которые в 2003 г. только отчасти соответствовали продекларированным направлениям развития.

Рост расходов по разделу 06 государственного бюджета «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу» достиг 25,3%, однако, если рассматривать объем финансирования в качестве относительной величины, т.е. как долю в расходной части бюджета, то оказывается, что «Основы» не выполнялись. Ассигнования на науку составили 1,67% расходной части бюджета, а минимальный объем финансирования, заложенный в «Основах» на 2003 г. – 2,18%. Та же картина характерна и для бюджета на 2004 г., где предусмотрено выделение 1,74% при контрольной цифре 2,21%, заложенной в «Основах». Запланированный на 2004 г. прирост расходов по разделу 06 предполагается тратить преимущественно на поддержку Российской академии наук (РАН) – на ее долю приходится 61,9% всего прироста. С учетом того, что в качестве стратегической задачи ставится стимулирование инновационного развития, обоснованность такого распределения прироста финансирования вызывает сомнения.

Позитивное изменение в структуре бюджетных расходов заключается в том, что впервые Министерству образования были выделены средства на проведение фундаментальных исследований в вузах, а также впервые за десять лет – на обновление научно-учебного оборудования (140 млн руб.). Министерство может распределять финансирование и в качестве базового, и на основе конкурсов. Однако в настоящее время, соглас-

---

<sup>45</sup> Наука России в цифрах – 2003. Статистический сборник. М.: ЦИСН, 2003. С. 80.

<sup>46</sup> Минпромнауки национализации не планирует // Независимая газета, 14.01.2003.



но действующему порядку, подведомственные вузы не могут получать субвенции, т.е. финансироваться по форме, наиболее удобной для проведения фундаментальных исследований, поскольку вузы как государственные учреждения, подведомственные Министерству образования, должны финансироваться полностью по смете расходов и доходов.

По подразделу 02 – «Содействие научно-техническому прогрессу» – представляются заниженными расходы на программы, целью которых является обновление приборной базы науки: «Развитие приборной базы научных организаций и высших учебных заведений» и «Государственная поддержка центров коллективного пользования». Суммарные расходы по ним составляют 1030 млн руб., что с учетом масштабов устаревания научного оборудования, которые существуют на сегодняшний день, является очень скромным вкладом.

Структура расходов показывает, что принципиального пересмотра научно-технических приоритетов не произошло. Около 83,0%, как и раньше, будет направлено на четыре программы: «Федеральную космическую программу России на 2001–2005 гг.», «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002–2010 гг. и на период до 2015 г.», «Национальную технологическую базу» и «Исследования и разработку по приоритетным направлениям развития науки и техники». При этом очень скромное финансирование НИОКР предусмотрено по биомедицинским программам, которым отдается приоритет во всем мире.

Рост расходов на Федеральную космическую программу России составил 123,5%, и ассигнования на нее превышают финансирование всех приоритетных направлений развития науки и техники, реализуемых в рамках ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники на 2002–2006 гг.». В то же время выделенного объема финансирования недостаточно для прорыва в космической отрасли. Если США тратят на исследования космоса более 2 млрд долл. в год, то российский бюджет всей космической отрасли в 2003 г. составил 6,5 млрд руб. За последние 10 лет число российских космических программ сократилось на две трети. Вместе с тем, согласно официальной доктрине, космос рассматривается в качестве «национальной идеи», воплощение которой, в конечном счете, должно повысить экономическую активность населения. Звучит это крайне неубедительно, поскольку существует немало средств помимо космоса, с помощью которых можно поднять престиж страны. Если же развитие космических исследований выбирается в качестве стратегического приоритета, то тогда надо вполне сознательно идти на сокращение других видов расходов и перебрасывать средства на развитие космоса.

В 2003 г. обсуждались возможности более рационального расходования бюджетных средств, и результаты работы правительственной Комиссии по вопросам оптимизации бюджетных расходов (КОБР) вызвали активное неприятие в научном сообществе. Ключевые предложения Комиссии сводились к тому, чтобы сократить количество главных распорядителей бюджетных средств (в частности, выведя из их числа государственные научные фонды, МГУ и РАН), консолидировать государственные расходы на науку вокруг приоритетных направлений, и соответственно уменьшить число научных организаций, получающих средства из федерального бюджета. Действительно, в настоящее время по разделу 06 бюджетной классификации сложилось избыточное число (59) и разнообразный спектр прямых бюджетополучателей, поскольку продолжается финансирование сети, сложившейся еще в советское время. В то же время подчинение научных фондов министерствам может разрушить саму идею независимого грантового финансирования. Кроме того, целесообразность ориентации бюджетной классификации на приоритетные направления тоже вызывает сомнения: ведь приоритеты периодиче-

ски корректируются, а проводить одновременную ревизию бюджетополучателей требует больших трудовых затрат.

По результатам нескольких раундов согласований правительство признало, что «РАН и МГУ – это знаковые организации» и поэтому имеют право на отдельную строку в бюджете. В декабре был принят Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 24, 158 и 160 Бюджетного кодекса» (№ 158-ФЗ от 8.12.2003), который закрепил за МГУ, государственными академиями, государственными научными фондами право быть главными распорядителями бюджетных средств. В соответствии с новой редакцией статьи 158 БК главный распорядитель средств федерального бюджета – «орган государственной власти Российской Федерации, имеющий право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, а также наиболее значимое бюджетное учреждение науки, образования, культуры, здравоохранения и средств массовой информации. Наиболее значимое бюджетное учреждение науки, образования, культуры, здравоохранения и средств массовой информации вправе распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств». Закон вступит в силу с 1 января 2005 г.

В бюджете 2004 г. число главных получателей бюджетных средств, равно как и пропорции между ними, по сравнению с предшествующим годом не изменилось. Ими остаются в прежней последовательности в порядке сокращения ассигнований: Министерство промышленности, науки и технологий (Минпромнауки), РАН, Сибирское отделение РАН, Министерство образования, Российский фонд фундаментальных исследований (РФФИ) и Российская Академия медицинских наук (РАМН). Что касается объема ассигнований, выделяемых государственным фондам – РФФИ, Российскому гуманитарному научному фонду (РГНФ) и Фонду содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, то они не получили того объема финансирования, который им должен выделяться согласно действующему законодательству. В бюджете 2003 г. впервые доля фондов снизилась до 6,9%, и в проекте бюджета на 2004 г. фонды также оказались недофинансированными. Так, РФФИ планируется выделять ассигнования на уровне 5,1% от общего объема по разделу 06 (вместо положенных 6%), РГНФ – 0,84% (вместо 1%) и Фонду содействия – 1,28% (вместо 1,5%).

Одновременно РАН разработала новые принципы распределения бюджетных средств с целью усиления конкурсных начал при формировании планов научно-исследовательских работ организаций РАН и придания им формы госзаказа. Вышедшее в июле Постановление Президиума РАН<sup>47</sup> усиливает централизующую и руководящую роль Президиума, который приобретает все больше формальных признаков государственного ведомства.

Был проведен первый пробный конкурс на исследования по тематике «физико-химическая биология». РАН утвердила два вида грантов, размером 2 и 4 млн руб. в год, сроком на 3–5 лет, которые будут выделяться крупным лабораториям. Это в 10–20 раз превышает сумму среднего гранта РФФИ. Всего на реализацию этой инициативы было выделено 150 млн руб., что составляет около 1% бюджета РАН, и по итогам конкурса присудили 49 грантов. Критериями отбора были названы такие показатели, как импакт-фактор, индекс цитирования, число патентов, количество молодых сотрудников в лаборатории, а также удельный вес «среднего звена» – ученых в возрасте 35–45 лет. Однако

---

<sup>47</sup> Постановление Президиума РАН от 01.07.2003 № 217 «Об утверждении Основных принципов планирования научно-исследовательской работы научной организации РАН».



конкурс оказался невысоким (в зависимости от видов заявок – 1,5–3 заявки на грант): во-первых, потому что были установлены достаточно жесткие критерии отбора, а во-вторых, многим о проведении конкурса не было известно. Более существенной проблемой было то, что в ходе конкурса не удалось избежать конфликта интересов. Так, из 7 членов экспертной комиссии 6 человек получили максимальные гранты размером 4 млн руб. в год сроком на 5 лет. Кроме того, гранты были присуждены преимущественно сотрудникам институтов, в которых работают члены экспертной комиссии. Позитивный результат конкурса состоит в том, что в страну для выполнения работ по грантам удалось привлечь несколько крупных ученых, уехавших когда-то за рубеж.

### **3.5.3. Финансирование науки частными отечественными и зарубежными фондами**

Общий объем ассигнований на исследования и разработки вырос (в том числе и в постоянных ценах 1989 г.), однако произошло это преимущественно за счет увеличения расходов из федерального бюджета. Доля бюджетных ассигнований в общих расходах на науку приблизилась к уровню 1996 г., когда другие источники финансирования были минимальными. Это означает, что в науку пока поступает недостаточный объем внебюджетных средств. В этой сфере, однако, заслуживают внимания тенденции развития отечественной благотворительности, а также изменения масштабов и приоритетов деятельности зарубежных организаций и фондов, поддерживающих российскую науку.

Масштабы финансирования научной сферы со стороны отечественных благотворителей практически не возросли, потому что наука пока не входит в сферу приоритетов корпоративных и частных лиц. Наука воспринимается как сфера, имеющая коммерческий потенциал, где возможны контрактные отношения, а не благотворительные пожертвования. Фундаментальная наука поддерживается практически только одним фондом «Династия», который выделяет гранты на исследования в области теоретической физики. Перспективы поддержки науки лежат в сфере частной, а не корпоративной благотворительности, но пока частная филантропия недостаточно признана в российском обществе. Кроме того, побочной целью благотворительности со стороны корпораций является вклад в имидж компании, и он выше при поддержке таких сфер, как образование, здравоохранение, культура. Наконец, в сфере науки более сложные и менее ясные критерии оценки, а отдача от вложений отложена во времени и неочевидна. В итоге суммарные объемы благотворительных вложений в науку составляют несколько миллионов долл. в год, что несопоставимо мало в сравнении с размерами прибыли компаний.

В то же время наряду с продолжением деятельности уже существующих частных отечественных фондов (см. *табл. 45*) появился еще один новый – «Научный потенциал», учредителем которого стал А.Вавилов, председатель Законодательного собрания Пензенской области в Совете Федерации РФ. Данный фонд будет выделять как индивидуальные, так и коллективные годовые гранты на группу в 2–3 человека, размером до 10 тыс. долл. без учета налогов. Пока Фонд собирается выделять гранты только ученым, работающим в области энергетики, экономики, информационных и компьютерных технологий.

Как видно из данных, представленных в *табл. 45*, абсолютно частным, а не корпоративным фондом является фонд «Династия», на создание которого Д.Зимин выделил 10 млн долл. личных средств. Это – прецедент в сфере частной отечественной поддержки российской науки, и пока примеру Зимина никто не последовал. При этом фонд «Династия» постепенно расширяет категории грантополучателей: в 2003 г. впервые был объявлен конкурс поддержки аспирантов, и по его итогам с 2004 г. 50 аспирантов-физиков будут получать стипендию.

*Таблица 45*

**Основные частные отечественные благотворительные фонды,  
поддерживающие науку**

Название Фонда	Год основания и учредитель	Основные направления поддержки	Размеры и типы грантов
Неправительственный экологический фонд им. В.И.Вернадского	1995, «Газпром», «ЛУКОЙЛ», РАО «ЕЭС», РАМН, Госсанэпидемнадзор	Стипендии студентам-экологам	Годичная стипендия размером 2000 руб. в месяц
Благотворительный Фонд Владимира Потанина	1999, президент холдинга «ИНТЕРРОС» В.Потанин	Поддержка студентов и молодых преподавателей, занимающихся научными исследованиями	1260 стипендий размером 1500 руб. в месяц. Индивидуальные гранты преподавателям размером 1200 долл., выплачиваемые одновременно (в 2003 г. – 26 грантов)
Фонд Содействия отечественной науке	2000, президиум РАН, компании «Сибнефть» и «Русский алюминий»	Годичные гранты научным работникам системы РАН	Гранты 10 академикам и членам – 10 тыс. долл. в год (до уплаты подоходного налога), 100 докторам наук – 5 тыс. долл., 100 кандидатам наук – 3 тыс. долл.
Фонд «Династия»	2001, бывший генеральный директор «Вымпелкома» Д.Зимин	Поддержка молодых ученых (до 35 лет) и студентов, работающих в области теоретической физики	Годичные гранты 10 молодым ученым – 15 тыс. руб. в месяц, 100 студентам – 2000 руб. в мес. на 9 месяцев
Алферовский фонд	2001, академик Ж.Алферов	Поддержка высшего образования в области естественных наук и 1 премия в год молодому ученому (до 33 лет) Петербурга и Ленинградской области	Стипендии студентам – 1200 руб. в мес. в течение учебного года. Размер премии молодому ученому – 100 тыс. руб.
Фонд «Открытая Россия»	2002, «ЮКОС» и группа частных лиц	В сфере науки и образования – создание центров Интернет-образования	Размер финансирования варьируется от проекта к проекту; чисто теоретическая исследовательская деятельность не поддерживается
Фонд «Научный потенциал»	2003, А. Вавилов, председатель Законодательного собрания Пензенской области в Совете Федерации РФ	Гранты ученым, работающим в области энергетики, экономики, информационных и компьютерных технологий	Размер гранта – до 10 тыс. долл. в год без учета налогов, 6 грантов в год по каждой из трех областей

Характерно, что большинство частных фондов поддерживает только самых молодых – студентов, аспирантов или молодых ученых, и пока вся поддержка сосредоточена в основном в сфере, пограничной с образованием. Вторая особенность – три из семи частных фондов тесно сотрудничают с государственными академиями. Например, в Фонде содействия отечественной науке президиум РАН входит в состав учредителей, и средства из Фонда выделяются академическим ученым за прошлые заслуги, а не на вы-



полнение проектов, и только по рекомендации ученых советов учреждений, где работают потенциальные грантополучатели. При этом допускается и даже приветствуется повторное присуждение гранта одному и тому же лицу. Используемый механизм можно было бы назвать закрытым конкурсом, но только с большой натяжкой.

Компании начинают сотрудничать не только с государственными ведомствами, но и с зарубежными научными фондами. Так, «ЮКОС» выделил фонду «Евразия» 1 млн долл. на поддержку программы развития малого предпринимательства; обсуждают планы сотрудничества с зарубежными структурами также Благотворительный фонд Владимира Потанина и фонд «Династия». Поиск партнеров для совместного проведения инициатив – особенность не только отечественных, но и зарубежных благотворителей в сфере науки.

В целом картина зарубежного грантового финансирования российской науки выглядела в 2003 г. следующим образом.

*Во-первых*, наметилось снижение финансирования со стороны правительства США и соответственно сокращение бюджетов ряда фондов, которые получали свои средства полностью или частично из государственного бюджета. Так, Государственный Департамент США намеревается прекратить выделение средств на поддержку российской науки к 2006 г. Кроме того, меняется политика Администрации США в отношении неправительственных некоммерческих организаций, к которым относится большинство фондов, оказывающих поддержку российской науке. Теперь все фонды, получающие средства из правительственных источников, должны проводить проправительственную политику, и позиционирование себя в качестве «независимых» более недопустимо. Все это может повлиять как на состав программ, так и на отношение к фондам в России. А рычаги давления на неправительственные некоммерческие организации у Администрации есть: в их отношении в США действует льготный налоговый статус, который, в принципе, может быть изменен.

В то же время страны Европейского Союза допустили Россию к участию в ряде общеевропейских инициатив в рамках ее осторожного встраивания в европейское научное пространство. Россия теперь может включаться в любые проекты Шестой Рамочной Программы ЕС (6FP), хотя и на особых условиях. Исследователи из России не могут быть в числе основных участников проектов, а имеют право присоединиться к выполнению проектов только в том случае, если основной состав команды уже набран. Кроме того, 6FP имеет своей целью развитие европейской науки посредством стимулирования научно-технического сотрудничества в странах ЕС. Поэтому Россия должна решать именно эту задачу. Наконец, отечественные ученые соревнуются на равных условиях с сильнейшими европейскими командами, и для них не создается льготных режимов. Участие России особенно приветствуется в таких программах, как развитие энергетики, нераспространение вооружений, обеспечение экологической (в том числе ядерной) безопасности, исследования в области здравоохранения.

ИНТАС – европейская программа, существующая исключительно для поддержки совместных исследований коллективов из стран СНГ и ЕС – в 2003 г. объявила новый конкурс по поддержке инновационных проектов (бюджет программы – 500 тыс. евро), а также увеличила бюджет конкурса для молодых ученых до 2,5 млн евро. При этом мандат Программы пока продлен до 2006 г., и бюджет ИНТАС на 2002–2006 гг. определен в размере 70 млн евро.



В ноябре 2003 г. Немецкое научно-исследовательское сообщество (DFG) открыло свое бюро в Москве. Сотрудничество с этой организацией существовало и в прежние годы, в том числе через совместные конкурсы с РФФИ, но теперь DFG более четко обозначило свои приоритеты в отношении России: поддержка молодых ученых, проведение междисциплинарных исследований и усиление интернационального характера науки. Центральное место отводится совместным проектам российских и германских ученых, при этом немецкая сторона играет ключевую роль. Именно немецкий партнер может подавать заявку на финансирование в DFG, а участие российской стороны ограничено суммой до 10 тыс. евро в год.

Таким образом, зарубежные фонды, как и отечественные частные благотворители, уделяют особое внимание молодым ученым, студентам и аспирантам и считают одними из ключевых целей оказание поддержки развитию сотрудничества и предотвращение «утечки умов». В целом, однако, можно констатировать, что «пик помощи» российской науке уже пройден, и новых существенных вливаний ожидать не следует. За прошедший год доля зарубежных источников в общем объеме финансирования исследований и разработок упала до 8% (в 2000 г. она составляла 12%)<sup>48</sup>.

*Во-вторых*, происходит все большее акцентирование внимания на необходимости регионального развития, как научного, так и инновационного. При этом наблюдается тенденция перехода от взаимодействий с отдельными институтами и вузами к прямым контактам с региональной или местной администрацией, поскольку предполагается, что такая политика способствует учету региональных интересов. Однако нередко региональные интересы оказываются персонифицированными, и это повышает риск возникновения конфликта интересов.

*В-третьих*, все большее значение придается постепенному переходу от благотворительности к инвестированию, и поэтому растет число организаций и фондов, которые начинают поддерживать инновационные проекты (МНТЦ, Британский Совет, ИНТАС, DFG, Американский фонд гражданских исследований и развития). Соответственно, ужесточаются требования к проектам и их результатам. Самой крупной организацией остается МНТЦ, которая поддерживает конверсионные и партнерские (в том числе инновационные) проекты бывших ученых-оборонщиков. По данным на середину ноября 2003 г. через МНТЦ финансировалось 1910 проектов на общую сумму 570 млн долл.

*В-четвертых*, фонды по-прежнему сильно мотивированы к поддержке реформ в науке. Это выражается в устойчивом финансировании институциональных проектов – создания исследовательских университетов, поддержки крупных телекоммуникационных проектов. Так, например, фонд МакАртуров и Корпорация Карнеги продолжают выделять финансирование на поддержку новых научно-образовательных центров, создаваемых в российских университетах как в области естественных, так и общественных наук. Стратегическим направлением является укрепление таких университетов в целом, их постепенное преобразование в сильные исследовательские университеты. Другим примером служит программа ТАСИС, 10–15% общего бюджета которой расходуется на финансирование отечественных информационно-телекоммуникационных проектов.

---

<sup>48</sup> Наука России в цифрах – 2003. М.: ЦИСН, 2003. С. 79.



В целом сроки согласования новых инициатив и партнерских проектов значительно замедлились по сравнению с периодом начала–середины 90-х гг., когда российской науке оказывалась срочная помощь. Причины этого явления кроются в сокращении общих объемов финансирования, выделяемых России, и усилении требований к софинансированию проектов.

Так, например, в течение всего года решался вопрос о создании нового фонда – «Новая Россия», который должен был стать главным преемником Института «Открытое общество», о сворачивании деятельности которого его учредитель Дж.Сорос объявил еще в 2002 г.<sup>49</sup> В итоге официальное объявление о том, что фонд «Новая Россия» открывается, так и не было сделано, а намечавшиеся инициативы – в частности, программа развития образования – реализуются при поддержке Дж.Сороса через реорганизованный фонд «Евразия». Велика вероятность того, что Дж.Сорос не выделит первоначально обещанного финансирования (взнос 5 млн долл. для развертывания деятельности «Новой России»), поскольку одно из условий его участия – это софинансирование из российских источников, в том числе частных. Единственной из отечественных корпоративных благотворителей, кто выразил желание финансово участвовать в новой инициативе, была компания «ЮКОС». Однако в настоящее время перспективы продолжения поддержки с ее стороны неопределенны.

Обновленный фонд «Евразия» тем временем объявил, что намерен сворачивать и перестраивать программу поддержки малого бизнеса (в том числе инновационного) и не будет больше финансировать исследовательские проекты на эту тему, а также проведение тренингов, семинаров, выставок и ярмарок. Отчасти это может быть связано с тем, что основным спонсором «Евразии» является Американское агентство по международному развитию (USAID), которое также сокращает свое присутствие в России.

### **3.5.4. Научные кадры: состояние, динамика и продуктивность**

Кадровая проблема в сфере науки сохраняла в прошедшем году свою актуальность. Произошло падение общей численности исследователей, и их количество в расчете на 10 тыс. человек экономически активного населения опустилось до минимального за последние 8 лет значения. При этом численность исследователей в государственном секторе науки возросла. Одновременно происходило дальнейшее старение кадров. Самая острая ситуация сложилась в институтах РАН, где, согласно докладу на общем собрании РАН (май 2003 г.) главного ученого секретаря Президиума РАН В.Костюка, средний возраст научных сотрудников почти на пять лет превышает средний возраст научных кадров страны.

Продолжалась молодежная эмиграция, которая грозит не только сохранением кадрового дисбаланса, но и вымыванием из науки наиболее способных и перспективных исследователей. Опрос, проведенный в 2003 г. среди выпускников МГУ<sup>50</sup>, показал, что из числа студентов, собирающихся посвятить себя научной деятельности, только немногим более половины (56%) связывают свои планы с отечественной наукой. При этом 10% биологов, 11% физиков и 13% химиков за несколько месяцев до окончания университета уже имеют предложения на работу за рубежом. Аналогичная ситуация выявилась и по результатам опроса молодых ученых, работающих в научных организациях Москвы: планы выезда за рубеж с какими-либо профессиональными целями име-

<sup>49</sup> Подробнее см.: Российская экономика в 2002 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2003. С. 303.

<sup>50</sup> Некипелова Е., Леденева Л. Русский студент на экспорт // Иностранец. 11.03.2003. № 8.

ют 44% респондентов, в том числе уехать на постоянное место жительства намеревались в 2003 г. 7%<sup>51</sup>.

Одна из сравнительно новых, но быстро развивающихся тенденций в кадровой сфере – это аутсорсинг, т.е. наем исследователей на территории России для работы в интересах западных фирм. Особенное распространение аутсорсинг получил в сфере создания программных продуктов (оффшорное программирование). Аутсорсинг может стать механизмом предотвращения оттока кадров за рубеж. Вместе с тем больших надежд на оффшорное программирование возлагать не стоит, поскольку России сложно соревноваться с такими лидерами в этой области, как Индия и Китай. Индийский рынок оффшорного программирования оценивается в 9 млрд долл., тогда как российский – в 300–350 млн долл. Индия и Китай имеют по сравнению с Россией такие конкурентные преимущества, как низкая стоимость и высокая дисциплина рабочей силы. При этом программисты выполняют достаточно простые операции. Их российские коллеги тяготеют к созданию более интеллектуальных продуктов. Поэтому своя «ниша» у России может быть в виде сегмента рынка, касающегося создания фрагментов системных продуктов, но такая ниша объективно не может быть очень большой.

Число государственных инициатив в сфере кадровой политики постоянно растет. Однако распространяются они преимущественно на молодых исследователей (до 33–35 лет) и представляют собой небольшие надбавки, стипендии, гранты и доплаты (как правило, не более 3000 руб. в месяц), не меняющие ситуации в целом. В то же время в 2003 г. самые большие надбавки были утверждены академикам и членам-корреспондентам РАН (20 тыс. руб. в месяц и 10 тыс. руб. в месяц соответственно). Причем с 1 ноября был также повышен в 1,1 раза размер должностных окладов членов президиумов и работников аппаратов шести государственных академий и работников аппаратов двух государственных научных фондов. Средства на эти цели были изысканы в научном бюджете страны, что нельзя сказать о финансировании доплат за научные звания, которые в прошедшем году должны были возрасти втрое для научных работников государственного сектора. В некоторых институтах научным сотрудникам была предложена альтернатива – для обеспечения возросших выплат надо было либо сократить часть научных работников, либо всем сотрудникам перейти работать на полставки.

Низкая базовая заработная плата в науке чревата не только нарушением кадрового баланса, но и более глубокими системными последствиями. Так, распространенным явлением становится так называемая «научная поденщина», т.е. положение, когда ученые вынуждены участвовать в нескольких краткосрочных (сроком от нескольких месяцев до года) и нередко существенно различающихся по тематике проектах одновременно, поскольку это гарантирует им необходимый заработок. Научная поденщина ведет к потере научной продуктивности, поскольку утрачиваются условия для проведения серьезных исследований. Одно из проявлений этой ситуации – рост числа ученых, переходящих от фундаментальных исследований к разовым прикладным разработкам. Чрезмерное сосредоточение на краткосрочных разработках также опасно, поскольку нарушает сбалансированность работ по стадиям инновационного цикла.

В течение всего года на правительственном уровне разрабатывались Концепция мер по сохранению кадрового потенциала научно-технического комплекса и проект Федеральной целевой программы «Научные кадры Российской Федерации», рассчи-

---

<sup>51</sup> Некителова Е., Леденева Л. Охота на умы: проигранный раунд // Поиск. 14.11.2003. № 46.



танной на 2004–2009 гг., которая должна стать основой единой системы воспроизводства кадров в научной сфере. После многочисленных переносов, до конца года Программа так и не была рассмотрена на заседании Совета при Президенте РФ по науке и высоким технологиям. В существующем на сегодняшний день проекте тактическая цель государственной кадровой политики в научно-технической сфере формулируется в терминах «сохранения» наиболее продуктивных научных кадров, в удовлетворении потребностей в молодых ученых, а также «сокращении их эмиграции или ухода» из науки в другие сферы. Однако ряд предлагаемых форм и методов сохранения и воспроизводства кадрового потенциала носят запретительно-ограничительный характер. Так, например, с целью закрепления научных кадров в России планируется «усилить контроль за реализацией международных договоров о сотрудничестве в области обмена учеными и специалистами», а также «предусмотреть поэтапное введение бесплатного обучения в аспирантуре или докторантуре только в случае обязательной занятости в государственном секторе экономики в течение 5 лет»<sup>52</sup>. В проекте предлагается немало форм поощрительных выплат, грантов и доплат для молодых, наряду с поддержкой ведущих научных школ, а также научных кадров, работающих по приоритетным научно-техническим направлениям. Предлагается также система ипотечного кредитования жилья для работников государственного научно-технического комплекса и обсуждается вопрос о введении статуса госслужащих для научных работников. При этом вскользь упоминается необходимость развивать материально-техническую базу и только в «ведущих вузах страны», причем критериев отнесения вузов к «ведущим», хотя бы на концептуальном уровне, не предлагается.

Вместе с тем в течение нескольких лет уже действует программа, направленная на поддержку молодых аспирантов и исследователей через интеграцию научно-образовательной деятельности академических институтов и вузов – «Интеграция науки и высшего образования России». В 2003 г. финансирование программы было сохранено на уровне прошлого года и, следовательно, фактически снизилось. Таким образом, уже существующая сеть из 150 научно-образовательных центров используется не в той мере, в какой могла бы для улучшения кадровой ситуации в науке, хотя эти центры представляют собой системообразующие элементы современной организации науки. Одно из направлений Программы предусматривало и поддержку обновления приборной базы учебно-научных центров, однако оно не развивалось из-за дефицита средств. У Программы есть и недостатки: чрезмерно большое и растущее год от года число участников (на сегодняшний день это 247 государственных вузов, 320 институтов РАН, а также 168 отраслевых государственных научных организаций), отсутствие четких критериев поддержки, сложные процедуры отчетности. Однако концепция Программы остается актуальной, и устранение ее недостатков наряду с ростом государственных ассигнований на реализацию могли бы превратить ее в эффективный инструмент системного решения кадровой проблемы в науке. При этом необходимость введения еще одной федеральной целевой программы отпала бы.

Как показывает опыт нескольких предшествующих лет, чрезмерный акцент на поддержку кадров с возрастным цензом до 35 лет не дает ожидаемого роста сбалансированности кадровой структуры науки. Так, по данным РФФИ, среднее поколение

<sup>52</sup> Меры по сохранению кадрового потенциала научно-технического комплекса. Концепция. Проект. Совет при Президенте РФ по науке и высоким технологиям. Москва, 2003.

ученых продолжает сокращаться, и следовательно, молодые ученые по-прежнему приходят в сферу науки временно. Может быть, имело бы смысл ограничивать «молодежный» возраст не числом физических лет, а временем с момента защиты диссертации. Кроме того, для молодых ученых важен не только размер заработной платы, но и перспективы роста. А они выражаются в возможности со временем занять определенную должность (заведующего лабораторией, ведущего научного сотрудника и т.п.). В настоящее время такие перспективы есть только в некоторых избранных институтах, где руководители проводят целенаправленную политику по высвобождению позиций для средневозрастных ученых с соответствующим переводом пожилых сотрудников на достойные, но не административные должности (например, главного научного сотрудника).

Что касается проблемы «утечки умов», то ситуация могла бы быть смягчена при наличии притока научных кадров из других стран и, в частности, из стран СНГ. Однако государственная политика в этой сфере не способствует иммиграции научных кадров из ближнего зарубежья. Целесообразно, если в ходе проводимого в настоящее время реформирования в сфере миграционной политики будут учтены критерии и условия отбора квалифицированных кадров из стран ближнего зарубежья.

Одновременно с совершенствованием миграционной политики на более локальном (ведомственном) уровне необходим пересмотр действующих правил и норм приема на работу и в аспирантуру молодежи из стран СНГ. Следует внести ряд нормативно-правовых дополнений и поправок (в частности, предоставить возможность при определенных условиях получать стипендию из бюджетных средств). В настоящее время такие вопросы регулируются преимущественно приказами и распоряжениями ведомств.

В стране уже есть примеры успешной интеграции ученых из стран СНГ в научные институты и университеты ряда российских городов. Например, приток русскоязычных ученых из Средней Азии дал импульс развитию гуманитарной науки в Великом Новгороде и Северодвинске, наукам о Земле – в Архангельске, биологическим наукам – в Омске. При этом университеты и научные институты помогали приехавшим решить жилищную проблему. Данный опыт показал, что приток квалифицированных кадров не только способствует развитию науки, но и положительно влияет на социальную среду малых городов.

2003 г. был отмечен получением российскими учеными В.Гинзбургом и А.Абрикосовым Нобелевской премии по физике. Казалось бы, это событие свидетельствует о том, что сфера науки настолько устойчива и инерционна, что финансовый и институциональный кризисы практически не повлияли на уровень и качество научных исследований. Однако премия была вручена за работы, сделанные около 40 лет назад, и поэтому о качестве современного научного потенциала России это событие ничего не говорит.

В то же время оценки уровня цитирования российских ученых свидетельствуют о том, что показатели по полному индексу цитирования наиболее известных российских ученых растут в основном за счет ссылок на старые работы. Однако за последние несколько лет увеличилась цитируемость и сравнительно недавних работ российских ученых, причем цитируются преимущественно те ученые, кто активно сотрудничает с западными партнерами или уехал на временную работу за рубеж. По числу ссылок на статьи в расчете на 10 тыс. населения Россия занимает сейчас 46-е место в мире.



### 3.5.5. Изменения в организационной структуре науки

До сих пор основные надежды на изменение организационной структуры науки связывались с самореформированием, т.е. проведением реформ внутренними силами таких ведомств, как РАН и Минпромнауки. Однако стало очевидным, что любым реформам сопротивляется не только научное руководство, но и само научное сообщество, привыкшее работать в прежних условиях и боящееся радикальных перемен.

Действительно, как свидетельствует еще один прошедший год, реальных изменений организационной структуры не произошло, и на государственный сектор науки приходится более 70% внутренних затрат на исследования и разработки<sup>53</sup>. Для сравнения: в госсекторе науки США выполняется 7,2% исследований и разработок, в Канаде – 10,8%<sup>54</sup>. При этом в США правительство планирует отдавать еще больше заказов в частный сектор, с соответствующим сокращением рабочих мест в государственных лабораториях<sup>55</sup>.

В системе РАН была проведена инвентаризация научных организаций. При этом в случае слияния, разъединения или ликвидации организаций критерии были не всегда понятны, что вызвало несколько громких дискуссий о правомерности организационных преобразований. В целом число институтов РАН возросло, поскольку, например, в СО РАН было ликвидировано несколько объединенных институтов, а входившие в их состав организации стали самостоятельными. Одновременно в структуре РАН был создан еще один региональный центр – Южный научный центр РАН в г. Ростове-на-Дону. Разрастание числа академических организаций приводит к росту численности вспомогательного персонала, примерно в 10 раз превышающего рост численности научных кадров<sup>56</sup>. Описанные изменения происходили на фоне предписания Министерства финансов РФ о необходимости сокращения примерно на треть количества институтов-бюджетополучателей в системе РАН.

Противоречивый статус РАН как самоуправляемой общественной организации и одновременно государственного учреждения привел к появлению конфликтной ситуации не только в отношении подведомственных учреждений РАН, но и по вопросу определения членства в Академии. Своим письмом (от 17.11.2003) Министерство финансов определило, что поскольку из государственного бюджета осуществляются немалые выплаты за звания академика и члена-корреспондента РАН, то и вступление в члены Академии должно определяться Правительством РФ. Это наносит удар по основным принципам работы РАН, однако позиция Министерства финансов объяснима и в условиях действующего законодательства оправданна. Очевидно, что законодательство в отношении РАН должно быть скорректировано, и необходимо либо оговорить в законе «О науке» и других законодательных актах все возможные преференции, вытекающие из особого статуса РАН, либо привести нормативно-правовое положение РАН в соответствие с действующим законодательством.

Одновременно РАН прилагала постоянные усилия по заключению договоров и соглашений о сотрудничестве с другими организациями и ведомствами – Минпромнауки, ассоциацией Государственных научных центров (ГНЦ), Министерст-

<sup>53</sup> Научный потенциал и технический уровень производства. М.: РИЭПП, 2003. С. 22.

<sup>54</sup> Science Indicators – 2002. NSF, NSB, 2003. Vol. 2, Appendix tables, A4-4.

<sup>55</sup> Nature. Vol. 424. July 31. 2003. P. 478.

<sup>56</sup> [http://ng.ru/science/2003-11-12/12\\_academy.html](http://ng.ru/science/2003-11-12/12_academy.html)

вом образования, а также Российской Академией медицинских наук (РАМН). Это в целом соответствовало политике государства по «восстановлению интеграции РАН, вузов и отраслевых институтов в системе выдачи заказов со стороны государства»<sup>57</sup>. Так, в апреле РАН и Ассоциация ГНЦ заключили соглашение о сотрудничестве, целью которого является создание новой конкурентоспособной продукции. Предполагается, что это соглашение откроет новые возможности для формирования совместных творческих коллективов, научно-инновационных комплексов и центров коллективного пользования оборудованием.

С Министерством образования в настоящее время обсуждаются возможность и условия создания ассоциации академических университетов и учебно-научных центров на базе РАН. Кроме того, РАН хотела бы получить право учреждать в своей структуре высшие и средние учебные заведения, надеясь таким образом решить остро стоящую кадровую проблему.

РАН и РАМН стали активнее развивать взаимовыгодное сотрудничество. В частности, было отобрано 64 проекта, содержащие наработки академических институтов, которые могли бы быть использованы в медицине. При этом 11 проектов было названо инновационными. Представители двух академий рассчитывают, что разработка перспективных проектов в интересах двух академий может быть оформлена в виде единой программы, на которую к 2005 г. государство выделит финансирование из бюджета.

В мае 2003 г. было создано Инновационное агентство РАН для централизованной координации и реализации результатов НИОКР, созданных в академических институтах. Во всех перечисленных инициативах просматривается стремление к централизации всех функций и направлений деятельности, тогда как многие из них более эффективно развиваются в случае делегирования их на уровень институтов (проведение совместных исследований с организациями другой ведомственной подчиненности, вовлечение в хозяйственный оборот объектов интеллектуальной собственности).

Минпромнауки в 2003 г. также провело инвентаризацию научных организаций России, по результатам которой выяснилось, что из 2800 государственных научных организаций около 500 не имели аккредитации, а следовательно, фактически перестали быть научными. Было выявлено, что сохраняется значительное число государственных отраслевых институтов, в то время как соответствующие отрасли промышленности почти полностью приватизированы. Так, в химической промышленности частными являются 97% предприятий, и одновременно действует 21 государственный отраслевой институт химического профиля. Аналогичная ситуация в автомобильной промышленности, фармацевтике. Таким образом, государство несет излишнюю нагрузку по содержанию сети организаций, которые по логике должны относиться к внутрифирменному, корпоративному сектору науки. Поэтому была сформулирована задача сокращения государственного сектора науки, объединения государственных организаций со схожей тематикой в крупные межотраслевые структуры федерального уровня, создания центров передовых исследований на базе существующих научных организаций либо путем объединения наиболее продуктивных научных групп из разных организаций. Все это нашло отражение в Программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу. Ясного перечня критериев отбора организаций по-

---

<sup>57</sup> Интервью с Б.Алешиным, вице-премьером Правительства РФ по промышленной политике // Известия, 15.05.2003.



ка не представлено. Планируется проводить аккредитацию в соответствии с международными стандартами сертификации качества ИСО 9 000 и ИСО 14 000, а также на основе таких далеко не ко всем институтам прикладной направленности применимых параметров, как число публикаций и их цитируемость.

Система ГНЦ, находящаяся под патронажем Минпромнауки, не претерпела никаких изменений. Уже не первый год продолжается обсуждение реформирования сети ГНЦ, но на сегодняшний день реструктуризация не началась. ГНЦ по своей эффективности оказались очень разными, а сложившиеся пропорции их финансирования из государственного бюджета, установленные в 1993 г., продолжают действовать и в настоящее время.

### 3.5.6. Совершенствование законодательной базы

В 2003 г. совершенствование законодательной базы шло по трем основным направлениям:

- развитие отраслевого законодательства в сфере науки;
- совершенствование нормативно-правовой базы регулирования прав на объекты интеллектуальной собственности;
- изменение общего законодательства, затрагивающего в том числе и интересы научной сферы.

Весь год шло обсуждение и согласование изменений, которые должны быть внесены в основополагающий отраслевой закон – Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике». Наиболее сложно идет согласование позиций по такому вопросу, как статус РАН (статья 6 Закона), поскольку в нынешнем своем виде статус Академии не соответствует действующему законодательству и в первую очередь Гражданскому кодексу. Речь идет о возможном придании «специального» статуса РАН, а значит, о выведении этой организации из общего правового поля. Другая проблема – это изменение критериев отнесения организаций к научным и, в частности, возможная отмена действующего норматива соотношения 70:30, согласно которому в научных организациях не менее 70% общего объема работ должны составлять НИОКР. Это тормозит развитие инновационной деятельности, а также не дает возможности вузам получать аккредитацию в качестве научных организаций. Предлагается либо изменить пропорции, либо вообще отказаться от этого соотношения, чтобы, например, в конкурсах на получение государственных контрактов могли принимать участие не только научные организации, но и любые другие, имеющие необходимый потенциал.

Помимо закона «О науке» обсуждалась необходимость разработки специального Закона о государственных научных фондах, который отразит основные принципы работы фондов – вневедомственность, конкурсность, адресность, безвозмездность и безвозвратность финансовой поддержки, закрепит за ними право быть распорядителями бюджетных средств, финансировать исследования в форме грантов (с соответствующим определением понятия «грант») и иметь возможность участвовать в поддержке инновационно-ориентированных работ. Все эти положения в действующем законодательстве не проработаны, и поэтому принятие специального закона действительно актуально. В таком законе должны быть также уточнены процедуры проведения конкурсов (которые отличаются от порядка, принятого для государственного заказа на НИОКР), предусмотрены правила передачи объектов интеллектуальной собственности организациям-разработчикам.



В области регулирования прав на объекты интеллектуальной собственности (ИС) главным событием 2003 г. стало принятие нового Патентного закона РФ<sup>58</sup>. Его проект был подготовлен с учетом положений ряда международных соглашений в области правовой охраны ИС, главным образом Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (Соглашение TRIPS) и Договора о патентном праве.

Раздел III Патентного закона был дополнен нормами (статья 9.1), регулирующими отношения, связанные с правами на объекты промышленной собственности, созданные с использованием государственных средств, в том числе при выполнении работ для федеральных государственных нужд и нужд субъектов РФ по государственным контрактам и при выполнении работ по договорам. В соответствии с этой статьей право на получение патента может принадлежать государству при выполнении следующих трех условий:

1. Изобретение должно быть создано при выполнении работ по специальному договору, имеющему статус «государственного контракта для федеральных государственных нужд или нужд субъекта РФ».

При этом под федеральными государственными нуждами понимаются потребности РФ в продукции, необходимой для решения задач жизнеобеспечения, обороны и безопасности страны и для реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в которых участвует РФ. Используемые в Законе формулировки являются достаточно широкими и охватывают любые виды объектов жизнеобеспечения деятельности государства, выходя за рамки обороны и безопасности. Тем самым существенно расширен круг правоотношений, которые могут быть урегулированы в рамках госконтрактов.

2. Если государственным контрактом не установлено, что это право принадлежит исполнителю (подрядчику).

При заключении госконтракта право на получение патента на изобретение может быть закреплено за исполнителем, так как госзаказчик, например, может быть не заинтересован в получении патента или такое право не закреплено в результате договоренности сторон. По оценкам, финансовые затраты на правовую охрану изобретений составляют около 10% стоимости НИОКР. Как показывает практика, государственные заказчики в лице федеральных органов исполнительной власти не склонны брать на себя ответственность за коммерциализацию результатов научно-технической деятельности, поскольку не располагают необходимыми информационными, людскими и финансовыми ресурсами. Однако первый опыт применения нового Патентного закона свидетельствует о том, что министерства и ведомства, тем не менее, предпочитают включать в контракты положение о том, что результаты работ принадлежат заказчику, не предусматривая при этом дополнительных финансовых затрат на осуществление патентного поиска и на дальнейшую коммерциализацию результатов работ.

3. Если государственный заказчик подал заявку на выдачу патента в течение шести месяцев с момента его уведомления в письменной форме исполнителем (подрядчиком) о получении результата, способного к правовой охране в качестве изобретения, полезной модели или промышленного образца.

Во всех иных случаях правообладателем может являться любое физическое или юридическое лицо или их правопреемники.

---

<sup>58</sup> Федеральный закон от 07.02.03 № 22-ФЗ.



Следует отметить, что Патентный закон, прояснив ситуацию для случая выполнения работ по госконтрактам, оставил неурегулированными те ситуации, когда финансирование ИР из средств бюджета происходит на основе других форм – например, субвенций или субсидий.

Далее, Патентный закон не устанавливает порядка передачи ИС от государства к организациям-исполнителям в случаях, когда такое решение принимается, и таким образом не стимулирует вовлечение ИС в хозяйственный оборот. Поэтому Патентный закон, даже в своем усовершенствованном виде, не в состоянии разрешить противоречия, заложенные в действующем законодательстве.

Нерешенность вопросов, касающихся передачи прав на объекты интеллектуальной собственности, созданной за счет бюджетных средств, приводит к тому, что они практически не коммерциализируются: так, по данным Роспатента, среди всех запатентованных изобретений только 40% были профинансированы из бюджетных источников, и начиная с 1997 г. доля патентов, которые когда-либо лицензировались, составляет менее 2%, тогда как в странах ОЭСР этот показатель варьируется от 20 до 40%<sup>59</sup>. Принимая во внимание то, что при создании 80% объектов интеллектуальной собственности используются бюджетные средства, данные Роспатента свидетельствуют о крайне низком уровне коммерциализации разработок, профинансированных из средств государственного бюджета.

В сфере пересмотра общего законодательства интересы науки были затронуты при внесении изменений и дополнений в часть II Налогового кодекса РФ и внесении изменения и дополнения в статью 20 Закона РФ «Об основах налоговой системы в РФ». Речь шла о лишении государственных научных организаций льготы по налогу на имущество с соответствующим увеличением финансирования. По итогам работы согласительной комиссии в перечень организаций, освобождаемых от налога на имущество, были включены шесть государственных академий и сеть ГНЦ. Однако налоговая льгота распространяется только на то имущество, которое используется в целях научно-исследовательской деятельности. При этом оставленная льгота утрачивает силу с 1 января 2006 г.

### *3.5.7. Уровень инновационного развития*

Присутствие России на международном рынке наукоемкой продукции пока незначительно: ее доля составляет, по разным оценкам, от 0,35% до 1%. Это ниже не только показателей развитых стран мира, но и развивающихся стран Азии. Показатели торговли российскими технологиями на международном рынке демонстрируют рост ее масштабов и географии. Однако в структуре экспорта продолжают преобладать неохраноспособные виды интеллектуальной собственности, менее ценные с коммерческой точки зрения. На долю соглашений, предметами которых являлись патенты, патентные лицензии и товарные знаки, приходится не более 2% экспорта и 10% импорта технологий. В целом в прошедшем году коэффициент изобретательской активности (число отечественных патентных заявок в расчете на 10 тыс. населения) упал<sup>60</sup>.

Еще один важный показатель уровня инновационного развития экономики – это количество и виды деятельности технологических альянсов, транснациональных компаний,

<sup>59</sup> Turning Science into Business: Patenting and Licensing at Public Research organizations. OECD, 19 Feb. 2003, DSTI/STP (2003) 22. P. 70.

<sup>60</sup> Наука России в цифрах – 2003. М.: ЦИСН, 2003. С. 103.

совместных научно-технических организаций. По разным оценкам, российские компании входят в число 90–180 международных технологических альянсов, что в 3–4 раза ниже показателей для таких стран, как Италия, Швеция, Швейцария, и в 8–12 раз ниже показателей для Великобритании, Германии, Франции. Однако доля организаций иностранной и совместной форм собственности в научно-технической сфере России растет.

На сегодняшний день в инновационной сфере нет необходимой «критической массы» финансирования из различных источников, развивается диспропорция между фундаментальными, прикладными исследованиями и разработками, нет достаточной инфраструктуры и устойчивых связей между основными звеньями инновационной системы – учреждениями высшего образования, научными организациями, малыми инновационными предприятиями и промышленностью. Так, доля прикладных исследований сократилась до 15,9%<sup>61</sup>, что свидетельствует об ослаблении связей между этапами инновационного цикла.

Вследствие названных факторов доля инновационно-активных предприятий продолжает оставаться небольшой, а число малых инновационных предприятий (МИП) постоянно сокращается (за последние два года в отрасли «Наука и научное обслуживание» число малых инновационных предприятий сократилось на 23,2%).

В 2003 г. наблюдалась тенденция возврата коллективов малых фирм в структуру тех организаций, от которых они когда-то отделились. Многие МИП возникли на базе старых разработок, средства в НИОКР вкладывались небольшие, вопросам интеллектуальной собственности уделялось незначительное внимание, общая законодательная среда для деятельности МИП была неблагоприятной, и в итоге ряд фирм потерял свою инновационную направленность, а другие готовы вернуться к научной работе в НИИ и вузы. Сегодня на долю МИП приходится 1% патентов от общего числа российских патентов, выданных российским заявителям, а лицензируется только 2% всех патентов<sup>62</sup>. Это свидетельствует о том, что МИП выпускают готовую продукцию без изменений и не используют интеллектуальную собственность.

В настоящее время действует целый ряд факторов, препятствующих созданию и развитию малых инновационных предприятий, но их состав в последние годы меняется. Если в 1999 и 2000 гг. главными лимитирующими факторами были недостаток финансовых средств и экономическая нестабильность в стране, то в 2003 г. на первые места выдвинулись такие причины, как неразвитая инфраструктура в сфере коммерциализации технологий, несовершенство законодательной базы и только на третьем месте – недостаток инвестиций<sup>63</sup>. Неразвитая инфраструктура для малых предприятий выражается в том, что государство поддерживает малый бизнес в очень скромных масштабах и в то же время не предоставляет гарантий для того, чтобы МИП могли шире использовать заемные средства.

---

<sup>61</sup> В лучшем с этой точки зрения 1999 г. доля прикладных исследований составляла 17,4%. *Источник:* Наука России в цифрах – 2003. М.: ЦИСН, 2003. С. 87.

<sup>62</sup> Материалы Парламентских слушаний в Государственной Думе РФ «Законодательное обеспечение использования научной и научно-технической продукции в гражданском обороте». Москва, 22.05.2003 г.

<sup>63</sup> Экспресс-опрос 400 директоров малых инновационных предприятий. *Источник:* Салтыков Б. Оценка социально-экономической эффективности Проекта развития инновационной инфраструктуры. Доклад для Мирового банка. М., 2003. С. 10.



Несовершенство законодательной базы проявляется в излишней налоговой нагрузке на МИП. Суммарные налоги, которые выплачивают малые фирмы, составляют до 60% их прибыли. Упрощенная схема отчетности пока мало принимается во внимание налоговыми инспекциями. Вместе с тем обязательное исключение из числа плательщиков НДС (по вступившим в силу с 1 января 2003 г. главам 26.2 и 26.3 Налогового кодекса) усложняет взаимоотношения МИП с контрагентами, особенно крупным бизнесом, которые заинтересованы в вычете НДС, уплаченного поставщикам. Поэтому целесообразно было бы разрешить платить НДС тем малым предприятиям, которые готовы это делать.

В свою очередь, следствием недостатка инвестиций является устаревание оборудования на МИП, а поэтому и длительные сроки изготовления прототипов, и потеря конкурентоспособности. В странах Запада действуют программы, направленные на ускорение разработки нововведений. Эмпирические данные свидетельствуют о том, что для 70% получателей таких целевых субсидий ускорение изготовления новых продуктов и технологий составило не менее двух лет<sup>64</sup>.

В то же время анализ факторов успеха ряда малых инновационных фирм показывает, что несмотря на существующие барьеры им удается наладить выпуск инновационной продукции благодаря таким факторам, как профессиональный менеджмент, осуществляемый учеными – организаторами бизнеса, сохранение связей с материнским институтом (научной школой), а также ориентация на внутренний рынок.

В ноябре 2003 г. Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере объявил о начале новой программы СТАРТ по финансированию инновационных проектов, находящихся на начальной стадии развития, т.е. по выделению так называемого «посевного» финансирования, дефицит которого действительно очень высок. На данную программу планируется выделить около половины бюджета Фонда (10 млн долларов).

Новая инициатива в определенной мере напоминает программу SBIR (Small Business Innovation Research Program), которая была запущена в США в 1982 г., после принятия Акта о развитии малого инновационного бизнеса. В данной программе государство выступает как своего рода венчурный капиталист, вкладывая средства в высокорисковые проекты. Программа состоит из трех этапов. На первом, длящемся не более полугода, малые фирмы-заявители должны показать возможность предлагаемой ими инновации удовлетворить заранее объявленные потребности федерального ведомства. Финансирование на этом этапе не превышает 100 тыс. долл. США. На втором этапе, который длится 2–3 года, малое предприятие должно создать прототип изделия. На эти цели выделяется финансирование, равное 750 тыс. долл. США. На третьем этапе происходит коммерциализация продукта. Государство на этом этапе финансирование уже не предоставляет.

Практика показала, что компаниям требуется в среднем 5–9 лет для того, чтобы развить проект от концепции до коммерческого продукта. Через четыре года после прекращения финансирования по второму этапу программы около 12% поддержанных фирм оказываются в состоянии коммерциализировать результаты своих НИОКР.

Данные по 50 наиболее коммерчески успешным компаниям, поддержанным в рамках Программы, показали, что государственные вложения полностью окупились. Однако в настоящее время развернулась дискуссия о критериях оценки успешности программы. Являются ли верными традиционно используемые показатели – такие, как число выращенных фирм-лидеров и объем компенсированных ими первоначальных затрат? Все большее распространение получает точка зрения, что такая оценка

---

<sup>64</sup> *Acs Z.J. Public Policies to Support New Technology-Based Firms // Science a. publ. policy. Guildford, 1999. Vol. 26. No 4. P. 254.*

может дезориентировать, поскольку задача программ подобного рода – поддержать не те проекты и фирмы, которые получили бы средства и из частных источников вследствие коммерческой привлекательности их проектов, а фирмы, которые на этапе обращения в программу не могли представлять для частного сектора никакого интереса в силу заложенного в предлагаемых ими проектах высокого риска. Ведь задача состоит в том, чтобы избежать классического эффекта вытеснения частных затрат государственными<sup>65</sup>.

В российском варианте условия программы таковы. Первый этап реализации проекта (до 1 года) является «посевным», когда заявитель за небольшие средства (до 750 тыс. руб.), предоставляемые ему на безвозвратной основе, проводит НИОКР, разрабатывает прототип продукта, проводит его испытания, патентование, составляет бизнес-план. Это должно показать вероятность коммерциализации результатов научных исследований. На второй и третий год реализации проекта предоставляемое со стороны Фонда финансирование на проведение НИОКР будет увеличиваться в зависимости от хода работ, объема привлекаемых исполнителем внебюджетных источников финансирования, но не превысит за три года 4,5 млн руб.

Процедура отбора проектов отличается от традиционных программ Фонда, поскольку предусматривает очное общение соискателей с экспертной комиссией, а также свободную форму заявки. Это, по мнению организаторов, должно помочь выявить наиболее перспективные проекты. Первый раунд отбора проектов состоялся в декабре в Екатеринбурге, где среди экспертов были зарубежные представители, приглашенные Британским Советом и Американским фондом гражданских исследований и развития. По их оценкам, уровень предложений превзошел ожидания, и 3–4 проекта могут даже получить финансирование на Западе. Сам Фонд планирует профинансировать до 400 проектов в 2004 г.

Как следует из сравнения программ СТАРТ и SBIR, в отечественной схеме этап от НИОКР до прототипа должен быть пройден очень быстро, в течение года, и затем государственная поддержка будет оказываться в течение еще двух лет. Таким образом, есть высокий риск выбора неперспективных проектов для продолжающейся поддержки и пока нет четких условий, определяющих размеры и темпы наращивания внебюджетного (долевого) финансирования.

Основой инновационного развития в России остается пока крупный бизнес. Именно крупный бизнес влияет на изменение «правил игры», тогда как малые фирмы скорее встраиваются в существующую систему. Пока инновационная активность и развитие НИОКР на промышленных предприятиях отстают от среднемировых показателей. По данным опроса, проведенного ИЭПП в сентябре 2003 г., 31% промышленных предприятий проводит собственные НИОКР и 15% заказывают их на стороне<sup>66</sup>. При этом структурных сдвигов не происходит: преобладает, как и прежде, такой вид инновационной деятельности, как приобретение машин и оборудования (59% опрошенных

---

<sup>65</sup> См.: *Иванова Н.* Формирование и эволюция национальных инновационных систем. М.: ИМЭМО, 2001. С. 71.

<sup>66</sup> Российский бюллетень конъюнктурных опросов. Промышленность. 137 опрос – октябрь 2003. ИЭПП.



предприятий), а лидерами по уровню инновационной активности остаются машиностроение, химическая и нефтехимическая промышленность.

Вместе с тем в 2003 г. появились признаки нового этапа развития корпоративной науки. Свои научные подразделения развивали «ТНК», «ЮКОС», «ЛУКОЙЛ», «Норильский никель». Сегодня к вложениям в НИОКР готовы крупные финансово-промышленные группы и монополии, сконцентрированные в первую очередь в ресурсодобывающих отраслях, энергетике и атомной промышленности. Но пока корпорации предпочитают финансировать прикладные краткосрочные проекты, которые могут окупиться за 2–3 года. А в среднем 65% российских организаций расходуют на исследования и разработки менее 1% своего оборота, тогда как в развитых странах Запады компании могут направлять на НИОКР до 20% оборота.

В прошедшем году «ЮКОС» открыл новый научный центр с современным научным оборудованием, в создание которого было вложено 18 млн долл. Планируется ежегодно выделять Центру на проведение НИОКР 10 млн долл.<sup>67</sup> Характерно, что штат специалистов набирался не только из российских исследователей, но и из эмигрантов и зарубежных ученых. Это стало возможным, поскольку уровень предлагаемой зарплаты соответствует западным нормам (30–100 тыс. долл. в год).

Кроме того, налаживаются связи между научными организациями и крупными корпорациями. «Норильский никель» и РАН договорились о развитии сотрудничества в области водородной энергетики и топливных элементов. На первом этапе, который ориентировочно продлится около трех лет, РАН будет получать до 40 млн долл. в год. В выполнении работ предполагается задействовать около 20 академических институтов. За это время должен быть получен результат, который найдет спрос на рынке. Данная инициатива очень перспективна. В определенной степени она напоминает схему реализации крупных инновационных проектов, которые государство инициировало в 2002 г. Только в данном случае государство не является посредником и не вкладывает бюджетные средства.

Тем временем продолжалось выполнение двенадцати крупных инновационных проектов, которые должны создать условия для успешной коммерциализации разработок, стать «историями успеха» и показать отечественным и зарубежным инвесторам, что вкладывать в российский высокотехнологичный сектор выгодно. В бюджете на науку на реализацию инновационных проектов в 2003 г. было выделено 1,25 млрд руб., а в бюджете 2004 г. финансирование возросло до 2 млрд руб. Ожидается, что первые итоги можно будет подвести в конце 2004 г. Главным агрегатным показателем должна стать возросшая капитализация высокотехнологичного сектора экономики. Вместе с тем продолжалась дискуссия о правильности выбора самих инновационных проектов. В частности, обсуждалось, что следует считать инновационным проектом, а что – традиционной модернизацией производства. На государственном уровне единого мнения по этому вопросу нет, вероятно, еще и потому, что отсутствует четкое понятие «инновации» и «инновационного проекта».

Факторами, тормозящими развитие высокотехнологичной промышленности, оставались более высокая, чем в сырьевом секторе, налоговая нагрузка (38–54% против

<sup>67</sup> См.: Покровский В. Пятизвездочный НИИ // Независимая газета, 30.09.2003.

34%)<sup>68</sup> и таможенные барьеры. В настоящее время в структуре экспорта наукоемкая продукция не выделяется, и поэтому экспорт продукции с более высокой долей добавленной стоимости становится невыгодным. Кроме того, корпоративный сектор отпугивает активная позиция государства в качестве инвестора (в частности, это ведет к проблемам с реализацией прав на объекты интеллектуальной собственности).

### **3.5.8. Формирование инновационной инфраструктуры**

Согласно распоряжению Правительства (№ 1187-р от 21.08.2003) был утвержден план мероприятий по стимулированию инноваций и развитию венчурного инвестирования на 2003–2005 гг. В данном распоряжении перечисляются все основные мероприятия, которые планируется реализовывать в научно-технической сфере (такие, как поддержка важнейших инновационных проектов, развитие малого предпринимательства, региональных и отраслевых венчурных фондов с государственным участием, центров трансфера технологий, введение многоуровневой системы переподготовки и повышения квалификации специалистов для инновационной деятельности). Распоряжение во многом повторяет положения разработанной в 2002 г. «Концепции развития венчурной индустрии в России», которая так и не была принята правительством.

Одним из элементов инновационной инфраструктуры, который начал создаваться в 2003 г., стали отделы по передаче технологий (ОПТ). Прообраз ОПТ существовал в СССР в виде патентных отделов и иных структурных подразделений НИИ и вузов. Однако они не занимались коммерциализацией, поиском партнеров и покупателей продукции, и их задачи сводились в основном к оценке патентоспособности изобретений, подаче заявок на патенты, получению лицензий. Такой перечень функций сохранился у патентных отделов и в настоящее время. Поэтому, несмотря на положительную динамику процесса патентования в стране, число продаваемых технологий остается исключительно низким.

Отделы по передаче технологий предполагается создать во всех ведущих государственных научных организациях, и на данный момент существует две концепции создания ОПТ. Первая реализуется Министерством промышленности, науки и технологий. При его финансовой поддержке в прошедшем году было создано шесть ОПТ. Победители получили единовременные выплаты по 3 млн руб. каждый. Концептуальная идея и цель создания ОПТ – это содействие экономическому росту регионов. Поэтому применяемая модель – так называемые «ОПТ-посредники», являющиеся самостоятельными юридическими лицами, учредителями которых могут быть сразу несколько организаций. Предполагается, что вокруг ОПТ будут формироваться инкубаторы технологий и компании смогут на конкурсной основе получать стартовое финансирование. Преимущества данной модели состоят в том, что она действительно может оказать влияние на региональное развитие, а также сформировать нейтральное пространство для взаимодействия научных организаций и коммерческих фирм. Слабость данного подхода в том, что он может приводить к возникновению конфликтных отношений между научно-техническими организациями.

Вместе с тем ясного видения того, какой должна быть модель и последовательность развития ОПТ, еще не сложилось. Неизвестно также, будет ли Минпромнауки

---

<sup>68</sup> См.: Эксперт, 2003. № 15. С. 59.



продолжать финансировать созданные ОПТ, что станет источником их стабильности, а также откуда появятся средства для стартового финансирования. Пока финансирование поступает из одного источника, и это создает опасность излишнего патронажа Министерства над создаваемыми структурами.

Практически одновременно Министерство образования РФ и Американский фонд гражданских исследований и развития также провели конкурс на создание отделов по передаче технологий в ведущих университетах страны. По его итогам было выбрано четыре университета-победителя, которые будут финансироваться Министерством и Фондом в соотношении 1:2. На создание каждого Центра выделяется от 75 тыс. до 150 тыс. долл. США на срок до трех лет.

В данном случае модель ОПТ несколько отличается от той, что принята за основу в Минпромнауки. Создаваемые в университетах ОПТ не являются самостоятельными юридическими лицами, они служат в первую очередь интересам университета и помимо коммерческой несут на себе значительную образовательную нагрузку. Предполагается, что создание ОПТ будет способствовать росту качества менеджмента в инновационной сфере. Достоинства данной модели – в ее тесной интеграции с университетом, в быстром и простом доступе к научным результатам, а также в возможности реинвестирования в научный процесс. Вместе с тем международный опыт показывает, что ОПТ внутри университетов не имеют достаточной гибкости и слабо восприимчивы к рыночным сигналам.

Наличие двух моделей ОПТ – факт положительный. В большинстве развитых стран мира нет унифицированной схемы функционирования ОПТ. Сосуществование разных структур может максимально способствовать процессам коммерциализации технологий. Целесообразно также, чтобы помимо ОПТ существовали независимые структуры-посредники, не ставящие целью «региональное развитие», но продвигающие коммерциализацию разработок. В этом случае применение технологий могло бы быть более эффективным и более широким, поскольку одно и то же изобретение может найти применение в разных отраслях промышленности. Главным аспектом деятельности новых структур может быть сбор и поддержание базы данных о заинтересованных в различных инновациях клиентах, и таким образом посредники будут помогать университетам и научным организациям вне зависимости от территориального положения в поиске потребителей результатов их интеллектуальной деятельности.

Одним из основных системообразующих элементов национальной инновационной системы являются инновационно-технологические центры (ИТЦ). На сегодняшний день в России действует 52 ИТЦ, в которых работают более 1000 малых фирм. ИТЦ оказывают комплекс услуг находящимся в них малым предприятиям: помимо сдачи помещений в аренду, предоставляют техническое, информационное и консультационное обеспечение, а также формальные и неформальные гарантии при поиске малыми предприятиями средств для своего развития. Эффективность деятельности большинства фирм, входящих в ИТЦ, оказалась достаточно высокой: в течение трех лет налоги, выплаченные развивающимися фирмами, компенсировали государственные вложения в создание инфраструктуры. Исследование, проведенное по заказу Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, позволило определить, что в прошедшем году средний объем товаров и услуг, реализованный малыми предприятиями, входящими в состав ИТЦ, в расчете на одно предприятие более чем в



три раза превысил аналогичный показатель для малых предприятий, не входящих в состав ИТЦ.

Помимо ИТЦ важным компонентом НИС являются наукограды. 14 января 2003 г. состоялось заседание Совета при Президенте РФ по науке и высоким технологиям, которое целиком было посвящено проблеме развития наукоградов: обсуждались пути наиболее эффективного использования их уникального научно-технического потенциала. Проблема эта возникла потому, что придание статуса наукограда пока не принесло ожидаемого ускорения инновационного развития. Среди действующих наукоградов только в Королеве бюджет профицитный, а в остальных наукоградах – дефицит как инвестиций, так и инновационных идей. Выпуск наукоемкой продукции остался на уровне 20%, число инновационных предприятий и занятых на них работников не выросло. Аудит, проведенный в двух наукоградах – Обнинске и Дубне, – показал, что после присвоения статуса наукограда кризис в самих городах удалось преодолеть, однако стимулов для развития НИОКР не возникло<sup>69</sup>. Одна из причин такого положения заключается в том, что финансирование из бюджета не направляется целевым образом на поддержку инновационной деятельности. Средства выделяются на развитие наукоградов в целом и тратятся в основном на содержание социальной сферы и муниципальные нужды.

Всего в настоящее время в России существует семь наукоградов. В прошедшем году статус наукограда получили четыре территориальных образования – пос. Кольцово Новосибирской области, г. Мичуринск Тамбовской области, а также Подмосковные Реутов и Фрязино. На территории пос. Кольцово расположен единственный в стране гражданский вирусологический центр, который работает с особо опасными инфекциями – ГНЦ «Вектор». Мичуринск стал первым наукоградом, имеющим сельскохозяйственную направленность. В настоящее время не более 10% научных разработок внедряется в агропромышленном комплексе страны, а в США этот показатель превышает 50%. Поэтому Мичуринск рассматривается как перспективный центр продовольственной безопасности и биологической защиты населения. В Кольцове, получившем статус наукограда в январе, возлагались большие надежды на получение государственных заказов и дополнительного бюджетного и зарубежного финансирования проектов. Однако с 1 ноября ГНЦ «Вектор» перешел на четырехчасовой рабочий день, а оплата труда на градообразующем предприятии сократилась вдвое. Это положение объясняется вступлением в силу нового федерального закона о государственных унитарных предприятиях, который обязал ввести дочерние фирмы в состав научных центров. Это снизило оперативность коммерциализации разработок. Кроме того, взятие на баланс малых фирм означает высокий риск нарушения соотношения 70:30, который необходимо соблюдать для того, чтобы иметь аккредитацию в качестве научной организации. Вторая причина – значительное повышение тарифов на коммунальные услуги. Статус наукограда не в состоянии смягчить возникшие проблемы.

В течение всего прошедшего года обсуждалась также возможность превращения наукоградов в технико-внедренческие зоны. В соответствии с Программой социально-экономического развития на среднесрочную перспективу «важнейшим фактором, стимулирующим развитие наукоемких производств, предприятий новой экономики, должно стать создание технико-внедренческих зон в рамках законодательства об особых экономических зонах (ОЭЗ)». Ожидается, что ОЭЗ будут способствовать ускорению инновационного развития, в том числе и за счет того, что данным регионам будет пре-

---

<sup>69</sup> Российская научная газета, 23.07.2003. № 27.



доставлено несколько видов льгот. Пока законодательства по ОЭЗ нет, равно как и нет определенности даже на уровне ключевых понятий. Например, является ли наукоград примером технико-внедренческой зоны или такая зона – следующий этап развития наукоградов? Что в связи с этим представляют собой технопарки, могут ли они быть единицей измерения технико-внедренческой зоны? Противники ОЭЗ также считают, что данная модель чревата массовым уклонением от уплаты налогов. Тем не менее в Минпромнауки предполагают, что в 2004 г. начнется создание 5–6 технико-внедренческих зон.

Несмотря на то что на государственном уровне вопрос об ОЭЗ до конца не решен, ряд регионов выступил с самостоятельными инициативами по созданию внедренческих площадок, зон и т.п. Так, в Нижегородской области планируется организация особой внедренческой зоны на базе существующих технопарков; объявлено о создании технико-внедренческой зоны на базе новосибирского Академгородка, а к началу 2004 г. планируется создать в Сибири три научно-технологических, внедренческих центра – в Новосибирске, Красноярске и Томске. Планируется, что резиденты технико-внедренческого центра в Новосибирске получат ряд льгот: упрощенную процедуру регистрации экспортно-импортных операций, освобождение от уплаты таможенных пошлин на ввозимые и экспортируемые товары, отмену лицензирования, ограничение числа проверок со стороны инспектирующих организаций. Получение статуса резидента, сопровождаемое предоставлением всех этих льгот, будет представлять особую процедуру, механизм которой пока не до конца понятен. Итогом успешной работы зоны будет считаться создание в течение 2–3 лет до 500 новых малых и средних фирм с объемом производства 3–4 млрд долл. в год. Основываясь на прошлом опыте подобных инициатив, данные расчеты представляются завышенными.

С понятием ОЭЗ тесно связано понятие технопарка, а следовательно – ведущего университета. Вокруг таких университетов сегодня в основном и сформированы действующие технопарки. Само понятие – «ведущий университет» – пока не получило официального признания, и концепция ведущего (исследовательского) университета обсуждается уже около двух лет. Согласно последним разработкам, статус ведущего должен быть присвоен 15–20 вузам федерального значения, и такое же приблизительно число будет отнесено к категории «ведущий вуз по направлению», куда попадут вузы, успешно развивающие ту или иную область исследований. Статус «ведущего» будет присваиваться на пять лет и сопровождаться дополнительным финансированием из госбюджета. По прогнозам Министерства образования в стране будет около 40 ведущих университетов, отобранных на конкурсной основе и проводящих современные, в том числе фундаментальные, исследования, а также занимающиеся коммерциализацией разработок и поэтому имеющие в своем составе отделы по передаче технологий. На сегодняшний день четкого перечня критериев отбора вузов для присуждения им статуса ведущего пока нет, и в целом формы развития научной деятельности в вузах остаются предметом дискуссий. До сих пор не решен вопрос о статусе НИИ при вузах, а также о возможности аккредитации вузов в качестве научных организаций, поэтому осуществление ими научной деятельности встречает ряд препятствий (так, если следовать букве закона, то вузы не могут быть грантополучателями государственных научных фондов).

Технопарки как основа ОЭЗ более перспективны, чем наукограды, поскольку наукограды, как правило, не в состоянии обеспечить самовоспроизводство научно-технических кадров. Многие из них имеют моноспециализацию, не обязательно совпадающую с приоритетами государства, а также коммерческая культура развита в наукоградах недостаточно.

Наконец, инновационное развитие невозможно без обновления материальной базы науки. Согласно «Основам политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу» планировалось выделять на развитие приборной базы науки не менее 5% бюджета на науку по разделу 06, однако в бюджете на 2003 г. расходы на эти цели составили 1,76%.

Для решения этой проблемы может эффективно использоваться потенциал малых предприятий, многие из которых специализируются в области научного приборостроения. В первом полугодии 2003 г. появился первый прецедент одновременной поддержки малого бизнеса и укрепления приборной базы науки: было подписано соглашение между Фондом содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере и Сибирским отделением РАН (СО РАН), согласно которому малые предприятия, поддерживаемые Фондом, будут разрабатывать научное оборудование для институтов СО РАН. При этом 50% необходимого финансирования предоставляет Фонд, 40% – СО РАН, и 10% будут составлять собственные средства институтов.

### *3.5.9. Развитие механизмов финансирования в инновационной сфере*

Венчурное финансирование, как одна из перспективных форм поддержки предприятий на этапах их становления, продолжало развиваться, и этот компонент НИС был признан важным звеном в создании «технологического коридора». Прошедший год характеризуется появлением нескольких новых тенденций. К ним в первую очередь относится увеличение вложений малых фирм в покупку интеллектуальной собственности, рост прямых капиталовложений со стороны российских инвесторов, а также постепенная трансформация позиции государства в отношении инновационного бизнеса, выражающаяся в переходе от жесткого регулирования к косвенным мерам.

При этом большие надежды возлагаются на программу Венчурного инвестиционного фонда (ВИФ), который был основан при участии государства и запущен еще в 2000 г. Региональные и отраслевые венчурные фонды, которые создаются при софинансировании со стороны ВИФа, могут получать из него 10% капитала (что соответствует 1 млн долл.). Поскольку модель ВИФа была взята из опыта работы Фонда фондов в Израиле (фонд «Yozma»), где в течение года на базе Фонда фондов было создано 10 региональных фондов, то ожидался подобный результат и в нашей стране.

Пока в процессе создания находятся два фонда. Это – первый региональный венчурный фонд «Лидинг» с общим бюджетом 11 млн долл., а также первый отраслевой венчурный фонд. Он создается ОАО «Корпорация «Аэрокосмическое оборудование»», одной из крупнейших интегрированных структур отечественного ОПК, объединяющей более 30 разработчиков и производителей авиационного оборудования в России и странах СНГ. Первоначальный объем «Венчурного фонда аэрокосмической и оборонной промышленности» составит 10 млн долл.

Одна из существенных причин, почему в России венчурные фонды не получили развития, состоит в том, что государство не берет на себя реальных рисков: так, при создании региональных венчурных фондов в Израиле вклад государства составлял 40% капитала фондов. Вторая причина – отсутствие сильных стимулов для вложений в вы-



сокорисковые проекты в условиях, когда значительно надежнее вкладывать средства в сырьевые отрасли. Вместе с тем перспективными для венчурных инвестиций считаются такие отрасли, как новые материалы, компьютерные технологии и энергетика. В целом развитие венчурной индустрии сильно сдерживается из-за ряда факторов:

- недостатка источников финансирования «посевной» стадии;
- слабого уровня защиты интеллектуальной собственности и наличия большого числа разработок двойного применения, в отношении которых требуется соблюдение специальных режимов;
- неразвитости инновационной инфраструктуры и недостаточного числа малых предприятий, проекты которых могли бы представлять интерес для венчурных инвесторов;
- слабости стимулов для привлечения прямых инвестиций в высокотехнологичную сферу, так чтобы существовал приемлемый уровень риска для инвесторов;
- отсутствия в действующем законодательстве юридических форм, адекватных потребностям венчурного бизнеса;
- сложных процедур регистрации венчурных фондов;
- бюрократизации государственного контроля за ведением бизнеса и отчетности по нему, чрезмерного документооборота;
- неразвитости фондового рынка и поэтому низкой ликвидности венчурных инвестиций, а также небольшого разнообразия доступных стратегий «выхода»;
- нехватки квалифицированных менеджеров венчурных фондов.

Одним из важных инструментов активизации интереса к венчурному финансированию проектов правительство считает проведение венчурных ярмарок. В октябре 2003 г. в Перми проходила очередная, четвертая венчурная ярмарка. Модель организации венчурных ярмарок была позаимствована из опыта США. В ходе их проведения решаются, как правило, три основные задачи: (1) оценка инвестиционного потенциала в высокотехнологичной сфере; (2) оказание посреднических услуг производителям и потребителям наукоемких проектов; (3) повышение образовательного уровня участников ярмарки в области использования различных финансовых инструментов.

За три предшествующие венчурные ярмарки в наукоемкий сектор было привлечено примерно 20 млн долл. США. Это является консервативной оценкой, поскольку достоверную информацию об объемах венчурных инвестиций получить сложно. Суммарный запрос на инвестирование, поступивший от компаний, принимавших участие в ярмарке 2003 г., составил около 90 млн долл. Однако возможности инвесторов, согласно ориентировочным оценкам Министерства промышленности, науки и технологий, превышают объем запроса примерно в 10 раз. Характерно, что среди потенциальных инвесторов растет число отечественных компаний: в течение прошедшего года членами Российской ассоциации венчурного инвестирования стало несколько российских инвестиционных структур.

В настоящее время обсуждается возможность реализации в ближайшие 3–4 года новой межведомственной программы по формированию инновационной системы. В 1997 г. подобная межведомственная программа инициировала быстрое развитие сети инновационно-технологических центров. Предполагается, что в новой программе примут участие, помимо традиционных Минпромнауки и Министерства образования, еще и РАН, Минатом, Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства и ряд агентств. Один из ориентиров данной программы – дальнейшее наращивание числа МИП, приблизительно на 500–800 единиц в течение 2004–2006 гг. и

рост объема инвестиций в инновации на уровне 10–12 млрд долл. в год. Прогнозируемые показатели финансирования представляются пока мало реалистичными, поскольку существенного притока инвестиций в высокотехнологичную сферу не было, а число МИП не увеличивается. За 2002–2003 гг. было совершено только пять инвестиций в высокотехнологичной сфере на ранних стадиях (до стадии роста) на общую сумму 43 млн долл. В целом пул доступных российским предпринимателям венчурных капиталов исчисляется сейчас 40–60 млн долл. США<sup>70</sup>.

Инициативы прошедшего года показывают, что отношение государства к науке, понимание ее места и роли пока только формируются. В этой сфере экономики еще очень сильно влияние стереотипов и методов командно-административной системы, что тормозит организационное реформирование сектора науки, замедляет развитие его связей с промышленностью и с системой образования.

---

<sup>70</sup> См.: Аммосов Ю. Неустойчивая динамика // Эксперт, 2003. № 23.



### **3.6. Отрасли социально-культурной сферы**

#### **3.6.1. Здравоохранение**

В сравнении с 1990-ми гг. в последние несколько лет произошли определенные изменения к лучшему в динамике показателей младенческой и материнской смертности, заболеваемости некоторыми болезнями: туберкулезом, заболеваниями, передаваемые половым путем, инфекционными заболеваниями. Но в целом в прошедшее десятилетие сформировалась тревожная тенденция роста показателей общей заболеваемости и смертности: общая заболеваемость в расчете на 1000 населения увеличилась за период с 1990 по 2002 гг. на 12%, смертность – на 45%. И это обусловлено не только стрессовыми факторами переходного периода, но и недостатками работы самой системы здравоохранения. Значительно сократились масштабы профилактической деятельности и санитарно-просветительной работы среди населения; государственные средства, направляемые на здравоохранение, расходуются неэффективно. Состояние здоровья населения и состояние российской системы здравоохранения характеризуются серьезнейшими проблемами, решение которых требует изменения отношения государства и общества к сложившимся способам действий по охране здоровья.

Центральная проблема организации российского здравоохранения состоит в том, что гарантии предоставления медицинской помощи населению, которые декларированы государством, и механизмы их обеспечения, сформировавшиеся еще в 30-е гг. прошлого века, в современных условиях не позволяют достичь справедливого и эффективного предоставления населению необходимой качественной медицинской помощи за счет тех ресурсов, которые общество в состоянии тратить на охрану здоровья своих граждан.

Мы унаследовали от социализма предельно широкие обязательства государства по бесплатному предоставлению медицинской помощи населению. При этом система здравоохранения, созданная в советское время, была ориентирована на массовое применение относительно простых и недорогих медицинских технологий. Развитие медицинской науки и фармацевтики значительно расширили возможности лечения многих заболеваний и соответственно обусловили рост потребностей населения в получении медицинских услуг более высокого качества. Однако удовлетворить все эти потребности путем бесплатного предоставления всем гражданам медицинской помощи государство уже не в состоянии и в обозримой перспективе не будет способно это сделать.

Как и многие другие страны, мы стоим перед дилеммой: либо еще больше увеличивать налоги и за счет этого увеличить финансирование здравоохранения, либо уточнять гарантии и повышать эффективность использования имеющихся ресурсов. Особенностью нашей ситуации являются масштаб разрыва между декларируемыми гарантиями и их финансовым обеспечением и размеры замещения этого разрыва расходами самого населения. Из-за невозможности предоставить всем бесплатно желаемую медицинскую помощь происходит ухудшение доступности любой качественной медицинской помощи для широких слоев населения, нарастание платности медицинских услуг и расширение практики неформальных платежей. В наибольшей мере от этого страдают малообеспеченные слои населения. Велико неравенство возможностей различных социальных групп в получении качественной медицинской помощи. Ссылки на недостаточность государственного финансирования здравоохранения и на неисполни-

мость декларативных правил бесплатного медицинского обслуживания служат самооправданием для медицинских работников и руководителей здравоохранения за снижение качества медицинских услуг, на получение которых граждане могут рассчитывать без дополнительной оплаты. В то же время имеющиеся средства расходуются неэффективно, они направляются на поддержание избыточного коечного фонда стационарных медицинских учреждений в ущерб необходимому развитию профилактической работы и амбулаторно-поликлинической помощи.

В первой половине 90-х гг. была предпринята попытка реформировать российское здравоохранение. Произошла децентрализация управления отраслью, внедрена система обязательного медицинского страхования (ОМС), разработаны и ежегодно утверждаются федеральная и территориальные программы государственных гарантий обеспечения населения медицинской помощью. Эти преобразования преследовали цель повышения экономической стабильности работы отрасли и роста эффективности использования ее ресурсного потенциала путем реструктуризации системы медицинского обслуживания и внедрения новых методов финансирования медицинских учреждений. Но реформирование оказалось незавершенным и привело к неоднозначным результатам.

Сложившаяся бюджетно-страховая система финансирования является громоздкой и неэффективной. В системе ОМС концентрируется лишь  $\frac{1}{3}$  государственного финансирования здравоохранения, а должно было бы около  $\frac{2}{3}$ . Так получается потому, что субъекты РФ, органы местного самоуправления предпочитают не платить взносы в систему ОМС за неработающее население, а как и раньше, самим финансировать медицинские учреждения. В итоге те получают финансовые средства на покрытие издержек одной и той же деятельности одновременно по двум каналам: бюджетного финансирования и ОМС. Из бюджета оплачивается содержание этих учреждений безотносительно к реальным объемам и качеству оказываемой медицинской помощи. В системе же ОМС применяются методы оплаты, увязывающие размер финансирования с объемами оказываемой медицинской помощи, но стимулирующее влияние этих методов обесценивается тем, что средства ОМС возмещают лишь часть расходов медицинских учреждений. Существующее эклектичное сочетание элементов страхового и бюджетного финансирования не создает ни у кого стимулов к повышению эффективности использования ресурсов, а содействует воспроизводству сложившегося затратного типа хозяйствования.

Страховые принципы организации финансирования предоставляемой медицинской помощи населению оказались практически не выраженными в той системе финансирования, которая реально функционирует под названием обязательное медицинское страхование. В сегодняшнем состоянии система ОМС исчерпала свои возможности, и следует либо отказаться от нее, либо модернизировать.

Необходимость развития медицинского страхования стала в прошедшем году предметом повышенного внимания верхнего эшелона власти. Об этом говорилось в ежегодном послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ. Медицинскому страхованию было посвящено состоявшееся в марте 2003 г. специальное заседание Государственного Совета РФ. Правительство приняло Постановление от 17.03.2003 № 158 «О дополнительном финансировании в 2003 году расходов, связанных с оказанием адресной медицинской помощи неработающим пенсионерам». С мая в ряде пилотных регионов началась экспериментальная апробация нового механизма осуществ-



ления платежей на обязательное медицинское страхование неработающего населения с участием Пенсионного фонда РФ.

Эти шаги были вызваны растущим осознанием необходимости модернизации системы ОМС, внедренной в первой половине 90-х гг., и активными действиями Пенсионного фонда РФ, предложившего новый механизм решения застарелых вопросов.

Ключевой проблемой существующей системы ОМС является отсутствие четких правил осуществления страховых платежей за неработающее население из местных и региональных бюджетов. Несбалансированность базовой программы ОМС с финансовыми ресурсами, аккумулируемыми в системе ОМС, усиливает проблему общей несбалансированности государственного финансирования здравоохранения и стоимости реализации федеральной программы государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи.

Способы изменения существующего положения интенсивно разрабатывались в правительстве РФ в течение последних лет. В частности, детально прорабатывались предложения о создании системы обязательного медико-социального страхования с участием федерального бюджета в софинансировании страховых платежей за неработающее население. Но решения так и не принимались, причем в определяющей степени – из-за позиции Министерства финансов РФ. Поддерживая необходимость существования медицинского страхования и модернизации сложившейся системы ОМС, Минфин фактически затягивал принятие каких-либо определенных решений. Обсуждаемые изменения не приносили никаких ощутимых позитивных результатов. Несбалансированность программы ОМС, эклектичность сочетания бюджетной и страховой систем финансирования, неэффективное использование государственных средств в системе здравоохранения не являются для Минфина проблемами, имеющими высокую значимость с точки зрения его ведомственных интересов. Наоборот, обсуждаемые варианты модернизации ОМС означали для Минфина появление в федеральном бюджете дополнительной статьи расходов – финансирование платежей на ОМС неработающего населения. Контроль за целевым расходованием средств в системе ОМС представляется Минфину гораздо менее результативным, чем в бюджетной системе, а участие негосударственных страховщиков в ОМС – как создающее условия скорее для их обогащения за счет государства, чем для улучшения медицинского обслуживания. Поэтому Минфин занимал выжидательную позицию в отношении реформирования ОМС.

Со второй половины 2002 г. с предложениями о реформировании системы ОМС стал активно выступать Пенсионный фонд РФ. Он и инициировал обсуждение этих предложений на заседаниях Госсовета РФ и Правительства РФ в марте 2003 г. Суть нового механизма, предложенного Пенсионным фондом и утвержденного вышеуказанным постановлением Правительства РФ, состоит в следующем. Пенсионный фонд за счет собственных средств осуществляет дополнительные платежи на ОМС неработающих пенсионеров. В 2003 г. на эти цели Пенсионному фонду было разрешено потратить 1,5 млрд руб.

Пенсионный фонд принимает участие в финансировании страховых платежей за неработающих пенсионеров в субъектах РФ, заключивших соглашение с Пенсионным фондом, Минфином, Федеральным фондом ОМС о финансировании таких расходов. Страховой платеж, осуществляемый органами исполнительной власти субъекта РФ, заключившего соглашение, должен быть не ниже страхового платежа в 2002 г. и не ни-



же страхового платежа Пенсионного фонда. К концу года число пилотных регионов, в которых апробировался этот новый механизм финансирования, достигло 18.

Роль Пенсионного фонда в предложенном механизме финансирования отнюдь не ограничивается выделением указанных средств. Пенсионный фонд РФ потребовал от пилотных регионов согласования с ним показателей территориальных программ ОМС, утверждения систем медико-экономических нормативов, по которым будет оплачиваться медицинская помощь, оказываемая пенсионерам лечебно-профилактическими учреждениями, использования единообразных методов финансирования лечебно-профилактических учреждений (амбулаторно-поликлинических – по количеству врачебных посещений, стационарных – по числу законченных случаев лечения) и предоставления ему права осуществлять выборочный контроль за деятельностью страховщиков и медицинских организаций в территориальной системе ОМС. Пенсионный фонд РФ выступил также с инициативой сообщить пенсионерам по итогам года данные о стоимости фактически предоставленных каждому медицинских услуг.

Безусловно, данный эксперимент является значительным шагом вперед по пути модернизации системы ОМС и, по всей видимости, окажет позитивное влияние на рост ее эффективности в пилотных регионах. Но апробируемые механизмы недостаточны для решения основных проблем ОМС. Для этого необходимы более масштабные изменения функций страхователей, страховщиков, застрахованных, которые требуют принятия нового закона об обязательном медицинском страховании.

В течение 2002–2003 гг. разработка соответствующего законопроекта велась в Правительстве РФ при ведущей роли Минэкономразвития РФ. Подготовленный проект Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» был рассмотрен на заседании Правительства РФ 15 января 2004 г. и в целом одобрен.

При его подготовке наиболее сложным оказалось нахождение способа решения проблемы отсутствия четких правил осуществления взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения. Вменение в обязанность субъектам РФ платить из своих бюджетов вполне определенные суммы взносов на ОМС неработающего населения входит в противоречие с современным пониманием принципов федерализма. Это рассматривается как вменение Федерацией дополнительных обязанностей ее субъектам, что должно быть обеспечено источниками их финансирования из федерального бюджета. Между тем возможности федерального бюджета позволяют профинансировать лишь меньшую часть необходимых взносов, но не взять все расходы на себя. Анализ вариантов и согласование позиций по этому ключевому вопросу стали главным фактором столь длительной задержки с подготовкой нового законопроекта.

В итоге был избран механизм заключения соглашений между Минфином России, Минздравом России, Федеральным фондом ОМС, Пенсионным фондом, органами исполнительной власти субъектов РФ и территориальными фондами ОМС о страховании неработающего населения. Предметом соглашения будут обязательства сторон по финансированию платежей за неработающее население, направляемых в территориальные фонды ОМС. В федеральном бюджете будут выделяться средства для такого финансирования.

Субъекты РФ, не заключившие указанного соглашения, самостоятельно определяют порядок страхования неработающего населения, предоставления и оплаты медицинской помощи, предусмотренной территориальной программой ОМС.



Законопроект, одобренный Правительством РФ, предусматривает также следующие преобразования в системе ОМС:

- 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;
- сохранение страховых медицинских организаций в качестве единственных страховщиков в системе ОМС при усилении государственных требований к их деятельности;
- предоставление застрахованным права выбора страховщиков;
- унификация механизмов ценообразования и оплаты медицинской помощи в системе ОМС.

Весьма заметная роль в модернизированной системе ОМС отводится Пенсионному фонду РФ. Он будет вести регистр всех застрахованных в системе ОМС, участвовать в заключении многосторонних соглашений, получать и проверять информацию, необходимую для ведения индивидуальных лицевого счетов застрахованных лиц.

Предполагаются постепенная 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.

К сожалению, в законопроекте не нашли отражение широко обсуждавшиеся предложения о возможности добровольного выхода из системы ОМС при условии заключения договора добровольного медицинского страхования с частичным использованием взносов на ОМС в качестве оплаты взносов по добровольному страхованию.

В целом законопроект предлагает приемлемые решения проблем существующей системы ОМС. Принятие нового закона позволит перейти к системе единого плательщика за медицинские услуги, предоставляемые гражданам за счет государства: сконцентрировать основную часть бюджетных средств в фондах ОМС в виде взносов на неработающих граждан, а также перейти к оплате услуг медицинских учреждений на основе полных тарифов, включающих все виды затрат на медицинскую помощь. Все это создаст условия для достижения финансовой сбалансированности обязательств в системе ОМС и повышения эффективности медицинского обслуживания населения.

В истекшем году был сделан шаг по пути усиления государственного регулирования деятельности лечебно-профилактических учреждений. Правительство РФ приняло Постановление от 6 мая 2003 г. № 255 «О разработке и финансировании выполнения заданий по обеспечению государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи и контроле за их реализацией». Данное Постановление предоставляет органам исполнительной власти и органам местного самоуправления в сфере здравоохранения право устанавливать задания подведомственным им учреждениям и конкретизирует содержание таких заданий. Следует констатировать, что введение заданий соответствует нормам Гражданского кодекса, регулирующим отношения учреждений с их учредителями. Но одновременно Постановление дает органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения право устанавливать, по согласованию с органами местного самоуправления в сфере здравоохранения, задания муниципальным системам здраво-

охранения и входящим в их состав муниципальным учреждениям. Соответствие этой нормы законодательству о местном самоуправлении является спорным.

Предусматривается, что задания медицинским учреждениям включают объемные показатели их деятельности, финансируемой из бюджета. В сложившейся бюджетно-страховой модели финансирования здравоохранения это фактически означает планирование органами здравоохранения объемов всей деятельности медицинских учреждений, осуществляемой за счет бюджетных средств и средств ОМС. Территориальным фондам ОМС отводится роль участников комиссий по разработке заданий, которые должны быть созданы в каждом субъекте РФ. Участие страховых медицинских организаций, являющихся покупателями медицинских услуг у медицинских учреждений, в планировании объемов медицинской помощи вообще не предусматривается.

Постановление вводит систему планирования объемов медицинской помощи, но не в форме индикативного (рамочного) планирования, как предлагалось многими экспертами, а в форме административного планирования. В системе здравоохранения необходимо планирование объемов медицинской помощи, оказываемой на разных ее уровнях за счет бюджетных и страховых средств. Но такое планирование необходимо как индикативное, задающее ориентиры для покупателей медицинской помощи (органов здравоохранения и страховщиков) и медицинских учреждений при заключении договоров на конкретные объемы медицинской помощи. В регулировании нуждаются процедуры соответствующих договорных отношений по разделению финансовых рисков. Между тем Постановление вводит систему обязательных заданий для медицинских учреждений и не содержит никаких упоминаний о процедуре заключения договоров с медицинскими учреждениями. Буквальное применение норм Постановления будет означать превращение таких договоров в пустую формальность.

Текст Постановления ориентирован на воссоздание административной системы управления медицинскими учреждениями на региональном уровне и превращение системы ОМС в источник пассивного финансирования части расходов медицинских учреждений по выполнению заданий, доводимых до них вышестоящими органами. Такая схема противоречит принципам и задачам развития медицинского страхования, определенным в Президентских посланиях и программных документах Правительства. Данное Постановление Правительства нуждается либо в полной отмене, либо в корректировке положений о заданиях медицинским учреждениям и прежде всего о праве региональных органов исполнительной власти разрабатывать такие задания, а также в дополнении и его нормами, регулирующими порядок сочетания рамочного планирования объемов медицинской помощи с заключением договоров между плательщиками медицинской помощи и медицинскими учреждениями.

### 3.6.2. Образование

В 2003 г. в сфере образования продолжалась начатая в предыдущие годы экспериментальная апробация новых правил приема в вузы и финансирования образовательных организаций. Пути реформирования системы образования по-прежнему выступали предметом активной общественной дискуссии.

Существенно расширились масштабы эксперимента по введению единого государственного экзамена (ЕГЭ). Число субъектов РФ – участников эксперимента увеличилось с 5 в 2001 г. до 47 в 2003 г. (см. *табл. 46*). Количество сдавших выпускные и вступительные (в вузы) экзамены в форме ЕГЭ возросло с 30 тыс. в 2001 г. до почти 700 тыс. в 2003 г. Число общеобразовательных учреждений, в которых сдавался ЕГЭ,



увеличилось с 2845 в 2001 г. до 18130 в 2003 г., а число государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования и их филиалов, зачислявших абитуриентов на основе ЕГЭ, выросло с 16 в 2001 г. до 464 в 2003 г. Увеличилось и число учреждений среднего профессионального образования, зачислявших учащихся по результатам сдачи ЕГЭ, – с 79 в 2001 г. до 928 в 2003 г. В том же году было согласовано участие в эксперименте вузов и ссузов 20 федеральных министерств и ведомств.

Таблица 46

## Показатели участия в эксперименте по введению ЕГЭ

	2001	2002	2003	2004 (план)
Число субъектов РФ, участвующих в эксперименте по ЕГЭ, ед.	5	16	47	63
Количество учащихся, сдавших ЕГЭ, тыс. чел.	30	300	700	900
Число предметов, по которым проводился ЕГЭ, ед.	8	9	12	12
Количество вузов и филиалов, участвующих в эксперименте по ЕГЭ ед.	16	117	464	-
Количество ссузов, участвующих в эксперименте по ЕГЭ, ед.	0	79	928	-
Количество министерств и ведомств, участвующих в эксперименте по ЕГЭ, ед.	3	10	20	-

Источник: по данным Минобразования России.

Продолжение эксперимента в 2002/2003 учебном году сопровождалось развитием нормативной базы, организационного и материально-технического потенциалов:

- обновлены и подготовлены новые нормативные документы и инструктивные материалы, регламентирующие содержание и процедуру сдачи ЕГЭ, работу ГЭКов и конфликтных комиссий субъектов РФ, организацию приема в вузы и ссузы, участвующие в эксперименте;
- разработаны контрольно-измерительные материалы по 12 общеобразовательным предметам;
- усовершенствована технология проведения ЕГЭ;
- продолжены работы по актуализации и созданию федеральных и региональных баз данных по апробации федеральной базы свидетельств о результатах ЕГЭ;
- проведена подготовка специалистов, обеспечивающих проведение ЕГЭ (организаторов, операторов, членов предметных комиссий по проверке предметных заданий и др.);
- в 47 субъектах РФ разработаны схемы эксперимента, региональные программы организации и проведения ЕГЭ, региональные нормативные, инструктивные и методические документы и материалы, базы выпускников, контроль проведения ЕГЭ и др.;
- определены и реализованы схемы материально-технического и финансового обеспечения субъектов РФ – участников эксперимента за счет средств Федеральной программы развития образования (ФПРО) и Федеральной целевой программы «Развитие единой образовательной информационной среды (2001–2005 гг.)»;
- организована и осуществлена поставка оборудования в 47 субъектов РФ, проведены каналы связи;

- проведена работа с 464 вузами и 928 ссузами по участию в эксперименте (по определению направлений и специальностей для зачисления по результатам ЕГЭ, по разработке правил приема, по организации зачисления, по работе с федеральными базами свидетельств о результатах ЕГЭ и др.);
- организована работа по информированию заинтересованных образовательных учреждений – участников эксперимента и СМИ о подготовке и ходе проведения эксперимента через портал информационного сопровождения ЕГЭ ([www.ege.edu.ru](http://www.ege.edu.ru)).

Общие затраты на проведение ЕГЭ из средств ФПРО в 2003 г. составили 586,6 млн руб., они включали оплату подготовки тестов, обучение специалистов, закупку техники и др. статьи расходов. Средние затраты на один экспериментальный регион в 2003 г. составили 12,5 млн руб. (см. *табл. 47*).

*Таблица 47*

**Расходы на проведение ЕГЭ**

	2001	2002	2003	2004 (план)
Общие затраты из ФПРО, млн руб.	65,5	365,1	586,6	866,4
Затраты в расчете на один экспериментальный регион, млн руб.	21,8	22,8	12,5	13,8

*Источник:* по данным Минобразования России.

Сравнительный анализ результатов за период 2001–2003 гг., проведенный Минобразования России и обсужденный на заседании коллегии по ЕГЭ 14.10.2003, показал, что в субъектах РФ, участвующих в эксперименте, повысилась мобильность выпускников, поступающих в вузы: увеличился общий конкурс в вузах, был зафиксирован прирост числа поступающих и поступивших выпускников из сельской местности, многие выпускники поступили в вузы, не выезжая в места их расположения.

Анализ успеваемости студентов первого курса, проведенный в ряде вузов, участвующих в эксперименте, показал, что корреляция между результатами ЕГЭ и итогами первой сессии оказалась выше, чем для зависимости между результатами вступительных испытаний в традиционной форме и успеваемостью.

По мнению участников коллегии Минобразования России, введение системы общественных наблюдателей за ходом ЕГЭ в 2003 г. повысило доверие к нему общественности и позволило усилить контроль его проведения.

В целом, по оценке Минобразования, три года эксперимента с ЕГЭ:

- подтвердили возможность достижения целей, поставленных при введении ЕГЭ;
- показали реальную возможность совмещения государственной итоговой аттестации выпускников общеобразовательных учреждений и вступительных испытаний в вузы;
- позволили решить технические задачи, возникшие при использовании контрольно-измерительных материалов для ЕГЭ.

К числу косвенных результатов эксперимента с ЕГЭ следует отнести принятие 7 мая 2003 г. Минобразования России решения об окончательном упразднении практики совмещенных экзаменов, т.е. экзаменов, которые были одновременно выпускными экзаменами в общеобразовательных учреждениях и вступительными экзаменами в вузы. Эта практика действовала ранее при условии заключения вузами договоров с отдельными школами. Такой порядок был первоначально отменен решением коллегии Минобразования России 12 марта 2002 г., что нашло отражение в приказах Министра образования Рос-



сии № 1932 от 28.05.2002 и № 2398 от 25.06.2002. Однако практика совмещенных экзаменов продолжала действовать в 2003 г. для тех вузов, которые заключили двухлетние договора в 2001 г. до принятия коллегией Минобразования упомянутого решения.

Что же касается проблем, выявившихся в ходе эксперимента по проведению ЕГЭ, то, по мнению Минобразования России, для их решения потребуется:

- уточнение и развитие нормативной базы ЕГЭ на федеральном и региональном уровнях;
- совершенствование контрольно-измерительных материалов;
- совершенствование организационно-технологических процедур проведения ЕГЭ;
- отработка различных вариантов организации информационных потоков на этапах подготовки и проведения ЕГЭ;
- расширение сферы участия представителей вузов и ссузов на всех этапах организации подготовки и проведения эксперимента;
- развитие в рамках эксперимента мониторинга, связанного с качеством обучения в школах России;
- развитие практики привлечения общественных наблюдателей.

Несложно увидеть, что в числе зафиксированных Минобразования проблем отсутствуют прежде всего проблемы финансирования системы ЕГЭ после завершения эксперимента. Дело в том, что уже сейчас ситуация с финансовой поддержкой ЕГЭ из федерального бюджета достаточно напряженная, и Минобразования России соглашается на включение региона в эксперимент по ЕГЭ только при наличии регионального софинансирования. Программа ФПРО, из которой финансируется основная доля расходов на эксперимент по ЕГЭ, должна прекратить финансирование эксперимента по его завершении в 2005 г. Проведение же ЕГЭ во всех регионах страны на регулярной основе потребует при сохранении нынешнего уровня удельных расходов около 800 млн руб. ежегодно (исходя из удельных расходов в 2003 г., за вычетом расходов на закупку оборудования).

Другая проблема, требующая особого внимания, – это отсутствие ясной и эффективной технологии зачисления в вузы по результатам ЕГЭ. Дело в том, что абитуриенты, разославшие свои результаты ЕГЭ в несколько вузов и оказавшиеся в числе лучших (зачисленных) сразу в нескольких вузах, предоставят оригинал документов лишь в один из них. Остальные вузы будут ждать определенное количество дней, после чего предложат незаполненные места абитуриентам «второй волны», которые окажутся в сходной ситуации, тем более, что многие из них к этому моменту могут быть уже зачисленными в менее престижные вузы и т.д. В результате в целом ряде вузов прием на очередной учебный год может быть провален к началу учебного года (что весьма вероятно, имея в виду качество работы отечественной почты и традиционную летнюю перегруженность транспорта).

Следующая, потенциально весьма серьезная проблема связана со вхождением в эксперимент г. Москвы. Московское правительство первоначально согласилось провести эксперимент по ЕГЭ в 2003/2004 учебном году лишь в половине своих административных округов (примерно 50% московских школ), выдвинув при этом ряд дополнительных условий, ставящих Москву в особое положение. Основными из них являются: использование объединенного теста по русскому языку и литературе; проведение ЕГЭ не в специальных пунктах приема ЕГЭ, а в школах, в присутствии школьных учителей.

Очевидно, что принятие хотя бы в одном регионе особой, отличной от других процедуры принятия ЕГЭ в принципе разрушает всю его конструкцию, ибо делает несопоставимыми его результаты. При таком подходе по результатам ЕГЭ не только невозможно принимать абитуриентов в вузы на единых основаниях, но нельзя даже расценивать результаты ЕГЭ как индикативную оценку качества работы как общеобразовательных учреждений, так и региональных образовательных систем. В дальнейшем московское правительство отказалось от проведения ЕГЭ как обязательного даже для части школ, предоставив право школьникам сдавать его по желанию.

В 2003 г. в России продолжался эксперимент по переходу на финансирование отдельных образовательных учреждений с использованием государственных именных финансовых обязательств (ГИФО). По итогам приемной кампании 2002/2003 учебного года в 6 вузах – участниках эксперимента из 35 тыс. всех абитуриентов более 14,3 тыс. чел. были приняты на первый курс, причем на базе ГИФО было зачислено 8,4 тыс. чел., или 58% от числа всех абитуриентов.

Распределение бюджетных средств и первокурсников – участников эксперимента по категориям ГИФО в вузах представлено в *табл. 48*.

*Таблица 48*

**Распределение первокурсников и бюджетных средств по категориям ГИФО в вузах – участниках эксперимента в 2002–2003 гг. (по всем формам обучения, в%)**

Категория ГИФО	Распределение первокурсников		Распределение бюджетных средств, исполняющих ГИФО	
	2002	2003	2002	2003
Первая	8	11,6	20	28
Вторая	39	27,5	49	38
Третья	37,6	42,7	25	28
Четвертая	10,8	12,5	5	5
Пятая	4,7	5,7	1	1

*Источник:* по данным ГУ–ВШЭ.

Следует подчеркнуть, что за счет средств ГИФО высшие учебные заведения могут покрывать такие статьи своих текущих расходов, как заработная плата, начисления на фонд оплаты труда, прочие текущие расходы. Остальные статьи расходов финансируются вузом по существующей сметной системе финансирования. Планирование расходов на последующие годы производится на переходящий контингент студентов с учетом пересчета величины ГИФО по категориям в соответствии с утвержденным федеральным бюджетом на текущий год.

Следует отметить, что размер ГИФО по всем категориям был заметно уменьшен в 2003 г. по сравнению с предыдущим годом (см. *табл. 49*). Но затем размер первых трех категорий ГИФО был увеличен для ряда специальностей. Это объясняется стремлением Минобразования России обеспечить бюджетную поддержку подготовки специалистов по приоритетным для регионов специальностям. В принятом в начале июня 2003 г.



приказе Минобразования № 2376 «О развитии эксперимента по переходу на финансирование отдельных учреждений высшего профессионального образования с использованием ГИФО» предусматривается, что субъекты РФ совместно с вузами – участниками эксперимента определяют на 2003 г. перечень специальностей, особо значимых для социально-экономического развития региона, по которым отсутствует спрос населения. По данному перечню специальностей устанавливается повышенное финансовое обеспечение первой, второй и третьей категорий ГИФО. Однако общее число лиц по всем специальностям данного перечня не должно превышать для региона 300 чел., а при переводе студента на обучение по специальности, не входящей в перечень, повышенное финансирование не сохраняется.

Таблица 49

**Величина ГИФО в соответствии с его категорией в 2002–2003 гг.**

Категория ГИФО	Объем бюджетного финансирования ГИФО, руб.		
	2002	2003	2003
	Утвержденная величина ГИФО*	Утвержденная величина ГИФО**	Повышенная величина ГИФО***
1-я категория	14500	12500	17500
2-я категория	7500	7200	12200
3-я категория	3900	3000	8000
4-я категория	2800	2000	2000
5-я категория	1200	700	700

\* Утверждено Приказом Министра образования от 25.03.2002. № 1013.

\*\* Утверждено Приказом Министра образования от 26.03.2003. № 1193.

\*\*\* Утверждено Приказом Министра образования от 3.06.2003. № 2376.

Эксперимент по финансированию вузов на основе ГИФО выявил ряд проблем, связанных с внедрением новых подходов к текущему бюджетированию высших учебных заведений. Среди таких проблем следует выделить:

- неустойчивость величины финансового обеспечения ГИФО, связанная с состоянием бюджета государства текущего года;
- недостаточность ГИФО, величины которого меньше, чем издержки на подготовку специалистов;
- отсутствие дифференциации величины ГИФО по специальностям, хотя очевидно, что издержки подготовки физика-ядерщика заметно отличаются от издержек подготовки экономистов или юристов.

Для преодоления выявленных в ходе эксперимента недостатков Минобразования России разработало ряд предложений по внесению изменений и уточнений в действующую нормативно-правовую базу эксперимента по переходу на ГИФО на втором этапе (2004–2005 гг.) его осуществления. В число наиболее существенных предлагаемых нововведений входят:

- изменение структуры категорий ГИФО и переход от пяти к трем категориям ГИФО;
- установление наивысшей категории ГИФО для победителей Всероссийских олимпиад школьников и членов сборных команд России, участвовавших в международных олимпиадах по общеобразовательным предметам;



- изменение соотношений между категориями ГИФО и приведенной суммой баллов, полученных учащимся при сдаче ЕГЭ, причем низшая (3-я) категория ГИФО предусматривается для лиц, набравших менее 60 баллов по итогам ЕГЭ (заметим, что ранее нижняя граница 5-й категории ГИФО составляла минимально необходимый уровень результата ЕГЭ в 35 баллов);
- зачисление в вуз абитуриентов, набравших по итогам ЕГЭ менее 60 баллов, на условиях полной оплаты стоимости обучения;
- отказ от требования об обязательном зачислении за счет ГИФО не менее 50% студентов от общего числа студентов, зачисленных в вуз; установление для вуза контрольных цифр обязательного приема студентов на базе ГИФО;
- предельное количество студентов, обучающихся по социально значимым для регионов специальностям с повышенным финансовым обеспечением ГИФО, определяется пропорционально численности населения соответствующего региона;
- введение системы повышенного финансового обеспечения ГИФО по специальностям, требующим высокого уровня технического оснащения учебного процесса;
- для лиц, имеющих в соответствии с российским законодательством право на внеконкурсный прием в вузы, устанавливается 3-я категория ГИФО.

Таким образом, отработываемый Минобразования России новый механизм текущего финансирования вузов на основе ГИФО, с одной стороны, все более ориентируется на бюджетную поддержку учащихся, демонстрирующих высокие академические достижения, а также лиц, нуждающихся в социальной защите, а с другой стороны, отражает линию на снятие жестких требований по приему студентов на бесплатной основе. Такой подход при всех его позитивных установках неизбежно вынуждает вузы идти на расширение приема студентов на платной основе для обеспечения стабильного и адекватного современным требованиям финансирования вузов.

В заключение отметим, что среди мер по укреплению законодательных основ финансирования муниципальных общеобразовательных учреждений обращает на себя внимание подписанный 7 июля 2003 г. Президентом РФ Федеральный Закон № 123-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений». Согласно этому документу, финансовое обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования в муниципальных общеобразовательных системах должно осуществляться путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации государственного стандарта общего образования. Субвенции должны покрывать текущие расходы на оплату труда работников муниципальных общеобразовательных учреждений, расходы на приобретение учебных пособий, технических средств обучения, расходных материалов и на хозяйственные нужды (за исключением коммунальных расходов). Иными



словами, все текущие бюджетные расходы на обеспечение образовательного процесса будут финансироваться на региональном уровне.

Таким образом, данный закон представляет собой реальный шаг в развертывающемся в последние годы процессе концентрации финансовых ресурсов на вышестоящих уровнях управленческой вертикали и в росте ответственности субъектов РФ за реализацию государственных полномочий в области предоставления образовательных услуг на муниципальном уровне.

### 3.7. Внешнеэкономическая деятельность

В 2003 г. рост мировой экономики составил 2,5% по сравнению с 2% в 2001 г. и 2002 г. Самые низкие процентные ставки в США за последние 45 лет, растущие потребительские расходы и корпоративные прибыли создали условия для восстановления американской экономики. По итогам 2003 г. рост ВВП США составил 3,1% по сравнению с 2002 г., что стало самым значительным ростом этого показателя с 2000 г. Объем экспорта США вырос по итогам года на 1,9%, импорта – на 3,7%.

Немаловажное влияние на восстановление мировой экономики оказали показатели Китая, ВВП которого в 2003 г. вырос на 8,5%, что стало самым значительным увеличением этого показателя за последние шесть лет. Внешнеторговый оборот Китая в 2003 г. увеличился на 37,1% до 851,21 млрд долл., продемонстрировав самый значительный рост с 1980 г. Объем экспорта составил 438,37 млрд долл., увеличившись на 34,6% к предыдущему году, импорт вырос на 39,9% – до 412,8 млрд долл.

Что же касается Западной Европы и Японии, то они находятся на грани рецессии. ВВП стран еврозоны в III квартале 2003 г. вырос на 0,4% к предыдущему периоду. В годовом исчислении рост ВВП составил 0,3%. В 15 странах ЕС экономический рост составил 0,6% в годовом исчислении, а ко II кварталу ВВП также увеличился на 0,4%. Объем экспорта вырос на 2% в еврозоне и на 1,8% – в странах ЕС, импорт сократился на 0,1% в странах монетарного союза и увеличился на 0,1% – в ЕС.

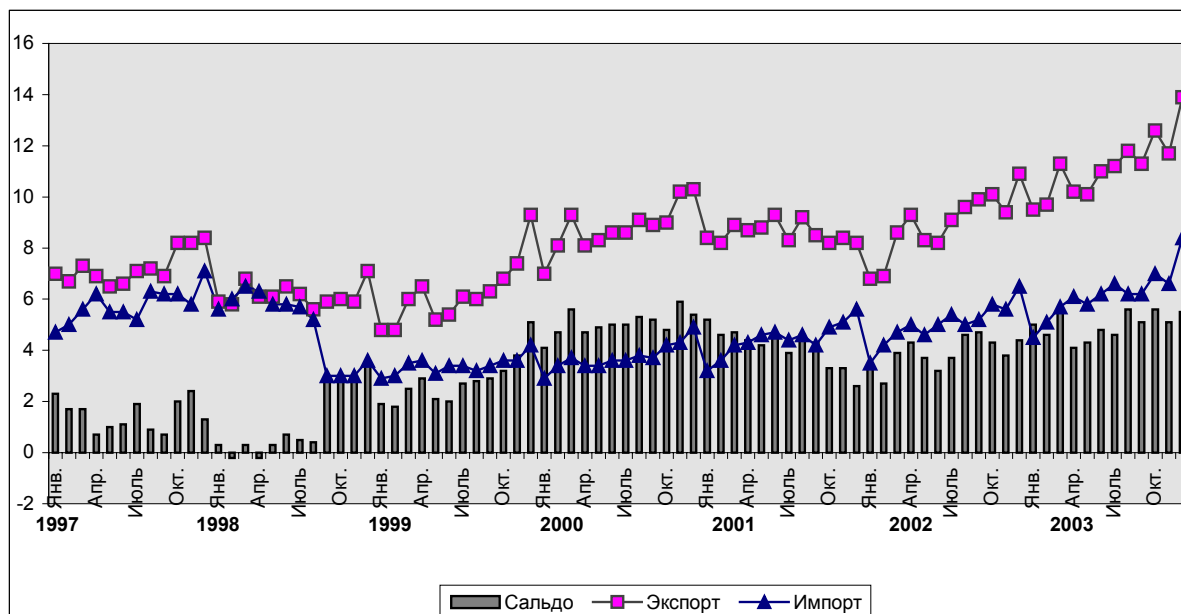
Для развития внешнеэкономической деятельности России 2003 г. стал одним из наиболее успешных за последние 15 лет. Внешняя торговля России в 2003 г. формировалась под влиянием благоприятной конъюнктуры на основные экспортные товары, укрепления реального курса рубля по отношению к доллару, роста внутреннего платежеспособного спроса. В итоге, по данным Центрального банка РФ, в 2003 г. внешнеторговый оборот составил 210,8 млрд долл. и вырос по сравнению с 2002 г. на 25,3%. При этом объем экспорта РФ в 2003 г. стал рекордным за всю историю России – он оценивается в 135,4 млрд долл., что на 26,2% превышает уровень 2002 г. (107,3 млрд долл.).

Несколько меньше – на 23,9% – возрос в 2003 г. объем импорта, который увеличился до 75,4 млрд долл. против 61,0 млрд долл. в 2002 г.

Наиболее характерной чертой внешнеэкономического развития России на протяжении большей части 2003 г. стало значительное повышение экспортных цен на энергоносители, а также ряд других сырьевых товаров и материалов. В основе беспрецедентно высоких темпов прироста экспорта лежит исключительно благоприятная динамика мировых цен на нефть и другие энергоносители.

На мировом рынке нефти в текущем году сохранялись, в основном, высокие цены. Наряду с расширением спроса позитивное влияние на конъюнктуру мирового нефтяного рынка оказали такие факторы, как сравнительно низкий уровень запасов нефти в развитых странах, меры по ограничению нефтедобычи в странах ОПЕК и ряд других факторов.

Средняя цена за 2003 г. на нефть марок Urals и Brent превысила цену за 2002 г. примерно на 13%.

**Основные показатели российской внешней торговли (млрд долл.)**


Источник: Госкомстат России.

**Среднегодовые мировые цены**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Нефть (Brent), USD/барр.	21,33	17,4	14,1	15,9	28,19	24,843	25,022	28,83
Натуральный газ, UDS/1 млн БТЕ	-	1,9642	2,5469	2,1876	4,3442	3,9764	3,3857	5,461
Бензин, UDS/галлон	0,71	0,615	0,511	0,529	0,887	0,7922	0,755	0,891
Медь, USD/тонна	2574,9	2369,7	1775,3	1539,9	1863,9	1613,6	1592,9	1785,6
Алюминий, USD/тонна	1590,2	1554,0	1413,5	1318,0	1550,0	1444,7	1350,7	1424,7
Никель, USD/тонна	8053,9	7312,4	5352,5	5239,5	8624,0	5966,0	6175,1	9580,8

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

Цены на российский природный газ оставались высокими. Средняя контрактная цена за 2003 г. увеличилась по сравнению с 2002 г. на 61,3%.

На рынке черных металлов в 2003 г. преобладала тенденция к повышению цен, что, главным образом, было связано с быстрым увеличением спроса на металлы в Китае, в Японии, а также общим оптимистичным прогнозом развития экономик стран – основных потребителей металлов.

Появление признаков оживления мировой экономики способствовало росту цен и на мировом рынке цветных металлов. Особенно значительный рост цен наблюдался на никель. Так, к концу 2003 г. цена на никель достигла рекордного за более чем 14 лет уровня – 14 900 долл. за тонну. Причина роста цен на никель – увеличение потребления металла, главным образом, со стороны Китая.

По сравнению с 2002 г. выросла средняя цена за 2003 г. на никель на 55,2%, на медь – на 12,1%, на алюминий – на 5,5%.

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

Внешнеторговый оборот Российской Федерации со странами, не входящими в СНГ, вырос в 2003 г. по сравнению с 2002 г. на 24,5% — до 174,0 млрд долл. Экспорт в эти страны увеличился в 2003 г. относительно 2002 г. на 25,3% – до 114,0 млрд долл., импорт возрос на 23,0% – до 60,0 млрд долл. Активное сальдо торгового баланса со странами дальнего зарубежья увеличилось на 11,8 млрд долл. (до 54 млрд долл.).

Благоприятная конъюнктура мирового рынка способствовала росту контрактных цен практически на всю основную номенклатуру товаров российского экспорта.

*Таблица 51*

#### Средние контрактные цены на основные российские экспортные товары (поставки в дальнее зарубежье, долл./т)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Нефть сырая	100,6	108,2	133,5	118,5	74,4	110,9	179,9	156,4	162,4	181,2
Нефтепродукты	86,2	103,5	129,9	115,7	75,7	94,5	171,9	145,2	147,9	180,2
Газ природный (тыс. куб. м)	72,8	80,1	84,2	88,6	72,2	55,31	85,91	105,21	91,4	112,3
Аммиак	113,8	129,5	125,6	113,0	83,1	53,0	97,5	81,7	72,4	118,5
Удобрения азотные	80,9	119,8	128,0	90,3	58,3	36,8	57,9	61,8	60,6	76,0
Удобрения калийные	69,7	71,9	7,2	79,7	87,4	86,4	86,6	76,8	74,9	77,8
Круглый лес (куб. м)	53,0	58,0	59,4	57,5	46,9	43,5	43,4	45,6	44,8	47,8
Целлюлоза	378,4	708,4	407,3	373,5	342,9	274,0	352,2	293,4	300,0	321,7
Бумага газетная	291,5	591,8	473,7	383,4	394,0	349,5	386,6	421,7	332,2	338,3
Чугун	112,8	130,4	136,8	124,2	104,3	66,8	80,7	86,2	91,1	126,8
Ферросплавы	832,7	1090	1114	819,2	740,8	548,2	625,6	601,7	625,7	634,6
Медь	2042	2550	2143	2099	1655	1495	1675	1465,3	1371,4	1564,9
Никель	5973	8057	7272	6733	5140	5761	8629	5730,9	6143,9	8584,0
Алюминий	1029	1519	1500	1401	1352	1157	1296	1176,3	1036,9	1050,0

*Источник:* Госкомстат РФ, таможенная статистика.

Наряду с ростом экспортных цен в течение 2003 г. происходило и увеличение физических объемов поставок за рубеж. При этом важным стимулом к увеличению физических объемов поставок стало серьезное укрепление евро по отношению к доллару США, повысившее конкурентоспособность российских товаров по сравнению с европейскими.

*Таблица 52*

#### Динамика российского экспорта

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Экспорт (млрд долл.)	67,4	82,4	89,7	86,9	74,4	75,6	105,0	101,9	107,2	135,4
В том числе:										
Дальнее зарубежье	51,7	65,4	71,1	67,8	58,7	63,6	90,8	86,6	91,0	113,9
Темпы роста (% к предыдущему году)										
Индекс физического объема	...	...	100,1	101,8	99,7	109,4	110,2	104,2	115,0	109,5
Индекс цен	...	...	108,6	98,1	84,2	92,1	128,2	93,8	86,0	113,4

*Источник:* Центральный банк РФ.

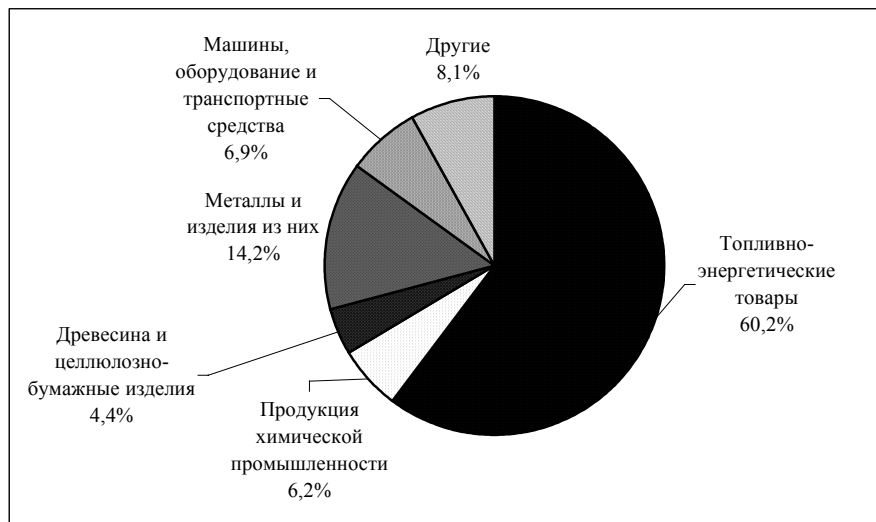
Рост количественных показателей российского экспорта сопровождался дальнейшим усилением топливно-сырьевой ориентации страны. Так, в товарной структуре экспорта в январе–ноябре 2003 г., по данным ГТК России, доля топливно-энергетических товаров возросла до 60,2% (рост по сравнению с январем–ноябром 2002 г. на 3,5 п. п.).

Доля черных и цветных металлов и изделий из них составила 14,2% (уменьшение на 0,9 п. п.), древесины и целлюлозно-бумажных изделий – 4,4% (уменьшение на 0,5 п. п.), продукции химической промышленности – 6,2% (уменьшение на 0,3 п. п.).

Позиции продукции с высокой долей добавленной стоимости (машины и транспортные средства, изделия легкой промышленности, другие готовые промышленные товары) ухудшились. Так, доля машин, оборудования и транспортных средств в общем экспорте уменьшилась по сравнению с январем–ноябром 2002 г. на 0,8 п. п. и составила 6,9%.

Рисунок 57

**Товарная структура российского экспорта  
(январь–ноябрь 2003 г.)**



Источник: ГТК РФ.

Дальнейшее наращивание темпов роста российского экспорта сдерживается масштабами внешнего спроса и величиной пропускных способностей транспортных каналов. Также серьезным препятствием к увеличению экспорта является ограничение доступа российских товаров на иностранные рынки. В настоящее время для них существует 93 ограничительные меры, что наносит ущерб отечественным экспортерам в размере около 2 млрд долл. Наибольшее количество ограничений действует со стороны Евросоюза. Возможные потери для российской экономики от расширения Евросоюза могут составить 150 млн долларов. Это произойдет за счет повышения странами, входящими в ЕС, импортных пошлин и применения антидемпинговых мер в отношении российских производителей.

В 2003 г. уровень ВВП увеличился на 7,3% по сравнению с уровнем 2002 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), что привело к значитель-

ному росту импортных поставок. В связи с ростом платежеспособного спроса населения и расширением и удешевлением потребительского кредита существенно возрос импорт дорогостоящих потребительских изделий.

Кроме того, в 2003 г. реальный обменный курс по отношению к доллару США в среднем превышал уровень 2002 г. на 18,6%, также стимулируя импорт. Реальный эффективный курс рубля (по «корзине» валют) укрепился на 6%.

Укрепление евро по отношению к доллару увеличивало в долларовом выражении цены товаров, импортируемых из Европы. В то же время оно усиливало конкурентоспособность российских производителей и сдерживало рост физических объемов импорта. Эти два эффекта полностью компенсировали друг друга, и колебания курса евро не оказывали значимого влияния на стоимость импорта товаров.

В 2003 г. стоимость импорта составила 74,8 млрд долл., превысив уровень 2002 г. на 23,6%.

*Таблица 53*

**Импорт России (в млрд долл. США)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Импорт, всего	50,5	62,6	68,1	72,0	58,0	39,5	44,9	53,8	60,5	75,4
В том числе:										
Дальнее зарубежье	36,5	44,3	47,3	53,4	43,7	29,2	31,4	40,3	48,2	60,0
Темпы роста (в% к предыдущему году)										
Индекс физического объема	...	...	98,1	121,1	89,0	84,4	129,2	129,1	117,6	119,2
Индекс цен	...	...	100,2	94,8	92,3	82,1	86,7	94,3	93,4	98,7

*Источник:* Центральный банк РФ.

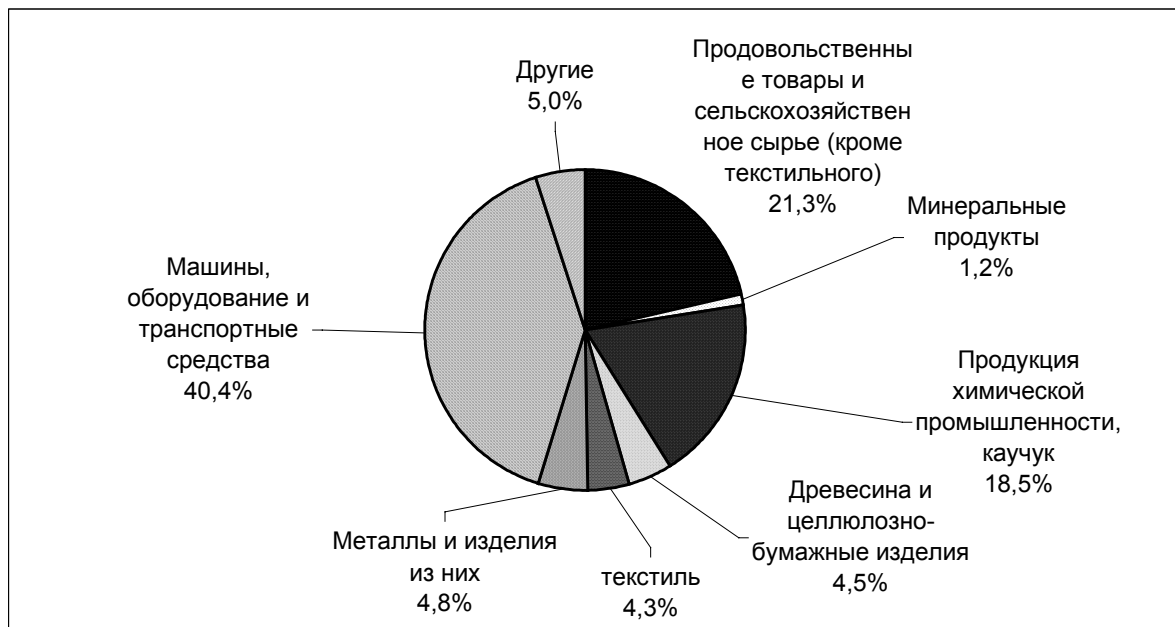
В товарной структуре импорта в январе–ноябре 2003 г., по данным ГТК, основное место занимали машины, оборудование и транспортные средства, на долю которых приходилось 40,4% всего объема импорта (увеличение на 2 п. п. по сравнению с соответствующим периодом 2002 г.).

Доля продукции химической промышленности составила 18,5%, текстильных товаров – 4,3%, древесины и целлюлозно-бумажных изделий – 4,5%.

Удельный вес продовольствия и сырья для его производства составил 21,3% (уменьшение на 2,8 п. п.).

В течение 2003 г. наблюдалось отставание темпов роста импорта от темпов роста экспорта. В результате сальдо торгового баланса достигло 59,6 млрд долл., что на 27,9% превышает аналогичный показатель 2002 г. Росту положительного сальдо торгового баланса способствовало прежде всего повышение мировых цен на энергоносители, а также укрепление евро по отношению к доллару США. Коэффициент покрытия импорта экспортом составил 179,5%.

Основными торговыми партнерами России в 2003 г. были страны ЕС – 35,8% российского товарооборота (в 2002 г. – 37,2%). Товарооборот с этими странами составил 48,3 млрд долл. США (119% к 2002 г.), в том числе с Германией – 12,8 (122%), Италией – 7,8 (112%), Нидерландами – 6,9 (107%), Финляндией – 4,5 (140%), Великобританией – 4,4 (126%), Францией – 4,1 (130%).

**Товарная структура российского импорта  
(январь–ноябрь 2003 г.)**

Источник: ГТК РФ.

Почти 80% товарооборота России со странами АТЭС приходилось на три страны: Китай, объем торговли с которым составил 7,8 млрд долл. США (121% к соответствующему периоду 2002 г.), США – 5,4 (107%), Японию – 2,9 (145%). Товарооборот со странами АТЭС в целом равнялся 21,6 млрд долл. США и по сравнению с девятью месяцами 2002 г. возрос на 21,5%, а доля этих стран в российском товарообороте составила 16,0%.

Объем торговли со странами Центральной и Восточной Европы составил 17,3 млрд долл. США (126% к соответствующему периоду прошлого года, в том числе с Польшей – 4,5 (128%), Венгрией – 2,6 (131%), Словакией – 1,9 (123%), Чехией – 1,9 (132%).

### 3.7.2. Внешняя торговля России со странами СНГ

Товарооборот России со странами СНГ (по методологии платежного баланса) за первые одиннадцать месяцев 2003 г. составил 32,80 млрд долл. и по сравнению с тем же периодом 2002 г. увеличился на 28,4%, в том числе экспорт – 19,13 млрд долл. (рост на 30,4%); импорт – 13,67 млрд долл. (рост на 25,5%). Сальдо торгового баланса с этими странами сложилось положительное в размере 5,47 млрд долл. (за одиннадцать месяцев 2002 г. – 3,78 млрд долл.).

Доля стран СНГ во внешнеторговом обороте России возросла незначительно и составила 17,4% (в январе–ноябре 2002 г. она составляла –16,9%). Доля этих стран в общем объеме экспорта составила – 15,7%, а импорта – 20,4%.



Таблица 54

**Динамика внешней торговли России со странами СНГ**

	2000	2001	2002	2003 январь–ноябрь
Товарооборот (млрд долл.)	27,68	28,24	28,57	32,80
Экспорт (млрд долл.)	14,25	15,20	16,25	19,13
Импорт (млрд долл.)	13,43	13,04	12,32	13,67
Сальдо	0,82	2,16	3,93	5,47
Темпы прироста (%)	23,7	2,0	1,2	28,4*
Доля стран СНГ в общем товарообороте (%)	18,5	18,2	17,1	17,4

\* В процентах к январю–ноябрю 2002 г.

Источник: ЦБ РФ (по методологии платежного баланса).

Основными торговыми партнерами России в 2003 г. среди сопредельных стран по-прежнему оставались Белоруссия; Украина и Казахстан, на долю которых в общем объеме российского экспорта приходилось соответственно 37,5%, 37,5% и 15,2%. Доля импорта из этих стран составила соответственно 37,6%, 32,3% и 20,4%.

Таблица 55

**Объемы торговли со странами СНГ в январе–ноябре 2003 г. (млн долл.)**

	Оборот	Экспорт	Импорт	В% к январю–ноябрю 2002 г.		
				Оборот	Экспорт	Импорт
Азербайджан	445,4	369,8	75,6	138,2	150,7	150,7
Армения	182,3	114,6	67,7	141,4	150,6	150,6
Белоруссия	11 166,4	6 760,9	4 405,5	126,2	127,9	127,9
Грузия	196,9	125,4	71,5	137,7	152,9	152,9
Казахстан	5 272,1	2 867,1	2 404,9	133,5	131,6	131,6
Киргизия	223,8	135,5	88,3	139,7	142,2	142,2
Молдавия	616,9	264,4	352,4	127,0	110,1	110,1
Таджикистан	173,9	112,6	61,4	142,8	181,3	181,3
Туркмения	228,5	203,7	24,8	149,2	164,9	164,9
Узбекистан	890,5	448,3	442,2	124,9	113,3	113,3
Украина	10 724,3	6 845,4	3 879,0	131,4	129,2	129,2

Источник: ГТК РФ.

### Экспорт

Российский экспорт в 2003 г. в страны Содружества рос более быстрыми темпами, чем в дальнее зарубежье, темпы прироста составили соответственно 30,4% и 25,4%. Однако достигнутые объемы взаимной торговли стран региона по экспорту до сих пор не превышают уровень 1996 г.

Товарная структура экспорта России в страны СНГ в 2003 г., хотя и не претерпела существенных изменений, но несколько улучшилась – доля продукции топливно-энергетического комплекса сократилась (43,3% от всего объема экспорта в сопредельные страны, в 2002 г. – 46,3%), а доля машин и оборудования составила 21,8%, при



росте экспорта этой товарной группы на 35,4%. В 2,5 раза за отчетный период увеличился вывоз российского угля, на 43,1% возрос экспорт черных металлов.

В связи с благоприятной конъюнктурой мировых рынков и увеличением производства стали в мире в январе–ноябре 2003 г. российский экспорт железорудного сырья возрос на 48,9%. При этом около 40% от общего объема российского экспорта железорудного сырья составил экспорт на Украину.

По данным за одиннадцать месяцев 2003 г. возросли физические объемы экспорта таких видов энергоносителей, как: сырой нефти – на 18,2%; каменного угля в 2,5 раза. В то же время за отчетный период сократились экспортные поставки природного газа – на 13,0%. При общем росте экспорта нефтепродуктов на 7,5%, в основном за счет значительного увеличения вывоза мазута (в 2,4 раза), поставки дизельного топлива упали на 14,4%.

Рост стоимости экспорта в страны СНГ был обеспечен за счет роста поставок энергоресурсов почти на 22,3% и машиностроительной продукции – на 35,5%.

Увеличение стоимостного объема экспорта в государства Содружества связано в основном с ростом контрактных цен, который по сравнению с аналогичным периодом прошлого года составил около 18%. Так, машины и оборудование подорожали на 27%; товары химической промышленности – на 18,9%; топливно-энергетические товары – на 17,6%; металлы и изделия из них – на 14,7%.

В то же время Россия предоставляет по-прежнему значительные преференции странам Содружества. Так, в 2003 г. средние контрактные экспортные цены на сырую нефть составляли около 70% от уровня цен, используемых в контрактах с другими странами, цены на железную руду – 65%; лесоматериалы – 85%; грузовые автомобили – 36%.

Однако данные преференции не всегда снижают внутренние цены на рынках стран СНГ, в частности цены, например, на российский металлы, нефтепродукты, лес, автомобили превышали мировые почти в 1,5 раза.

*Таблица 56*

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

	Январь–ноябрь 2003	Январь–ноябрь 2002	Январь–ноябрь 2003 к соответств. периоду предшеств. года, %
Нефть сырая, тыс. тонн	20197,4	16996,6	118,8
Нефтепродукты, тыс. тонн	2091,9	1946,1	107,5
из них:			
Бензин автомобильный	505,9	427,1	118,5
Дизельное топливо	566,1	661,0	85,6
Мазут	178,2	74,4	в 2,4 раза
Газ природный, млрд м <sup>3</sup>	26,7	30,7	87,0
Уголь каменный, тыс. тонн	8538,0	3394,6	в 2,5 раза
Машины и оборудование млн долл.	2457,0	1770,2	138,8
Руды и концентраты железные, тыс. тонн	6842,6	4596,1	148,9
Черные металлы, млн долл.	413,5	289,0	143,1
Удобрения азотные минеральные, тыс. тонн	435,4	559,9	77,8
Каучук синтетический, тыс. тонн	56,5	33,4	169,2
Лесоматериалы обработанные, тыс. тонн	804,2	508,2	158,3
Пшеница и меслин, млн долл.	161,2	691,5	23,3

*Источник:* ГТК РФ.

## Импорт

Импортные поставки из стран СНГ возросли в основном за счет прироста физического объема. Рост импортных поставок из стран региона также опережал рост объемов импорта из стран дальнего зарубежья и составлял соответственно 25,5% против 22,5% прироста импорта из стран дальнего зарубежья.

Структура импорта из стран СНГ во многом схожа со структурой импорта из промышленно развитых стран, однако доля продукции машиностроения в импорте из стран СНГ составляет только 12%, в то время как этот показатель для стран дальнего зарубежья существенно выше.

В 2003 г. в товарной структуре импорта из стран СНГ по-прежнему преобладали поставки продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья, которые составили 21,2% от всего объема импорта из региона (за одиннадцать месяцев 2003 г. – 19,6%).

Особенностью последних месяцев 2003 г. стал устойчивый рост импорта сырьевых товаров. Это касается в первую очередь поставок из стран СНГ угля и черных металлов. Объемы ввоза каменного угля возросли на 21,5%, а черных металлов – на 87,1%. Возросли поставки труб из черных металлов – в 2,0 раза, легковых автомобилей – на 67,5%; тканей хлопчатобумажных – на 34,0%. Сократились поставки из стран СНГ каучука – на 46,4%; хлопкового волокна – на 9,7%, нефтепродуктов – на 9,6%.

В сфере импорта продовольствия, следует отметить рост закупок свежемороженого мяса на 31,8%; сухого и сгущенного молока – в 2,2 раза; чая – на 16,0%. По данным за январь–ноябрь 2003 г. возросли и объемы импорта подсолнечного масла на 61,0%. Основным поставщиком подсолнечного масла в Россию по-прежнему остается Украина (экспорт подсолнечного масла из России, напротив, сократился. Одним из основных импортеров российского подсолнечного масла является Казахстан).

Динамика средних контрактных цен на импортные поставки различалась по товарным группам. Так, по сравнению с показателями 2002 г. возросли цены на продукцию машиностроения (на 13,2%); на металлы и изделия из них (на 3,7%). Наиболее значительно цены снизились на продовольствие (на 31%) и химическую продукцию (на 8,9%). В связи с этим в 2003 г. возрос импорт продовольствия именно из стран СНГ – в физическом выражении прирост импорта составил 96%, тогда как ввоз из стран дальнего зарубежья сократился почти на 8%.

Тем не менее цены на продукцию, завозимую из этих стран, превышают аналогичные показатели по странам дальнего зарубежья: по свежемороженому мясу в 1,2 раза; мясу птицы – в 2,1 раза; молочным изделиям – в 1,5 раза, сливочному и подсолнечному маслу – на 11%; сахару белому – в 1,7 раза.

В связи с превышением средних контрактных импортных цен на грузовые автомобили из стран СНГ в 3,2 раза по сравнению с ценами поставок из других стран импорт грузовых автомобилей, традиционно поступающих из стран Содружества, сократился почти на треть.

Сдерживало расширение импорта из стран СНГ в стоимостном выражении низкая конкурентоспособность их продукции. Импорт машин и оборудования из стран СНГ остался на прежнем уровне, а вырос из стран дальнего зарубежья вырос почти на четверть. Повышением спроса на качественные товары в России объясняется и сокраще-



ние закупок текстиля, текстильных изделий и обуви на 5% при росте из других стран на 40%.

Таблица 57

**Импорт отдельных товаров из государств – участников СНГ**

	Январь–ноябрь 2003 г.	Январь–ноябрь 2002 г.	Январь–февраль 2003 г. к январю– ноябрю 2002 г. %
Машины, оборудование и транспортные средства, млн долл.	1347,5	1127,6	119,5
Автомобили легковые, тыс. штук	17,6	10,5	167,6
Черные металлы, млн долл.	770,0	411,5	187,1
Черные металлы (кроме чугуна, ферросплавов и лома), млн долл.	577,1	298,5	193,3
Трубы стальные, тыс. тонн	632,5	310,4	в 2,0 раза
Уголь каменный, млн тонн	22,8	18,7	121,9
Нефтепродукты, тыс. тонн	6,6	7,3	90,4
Мясо свежее и мороженое (без мяса птицы), тыс. тонн	154,5	117,2	131,8
Молоко и сливки сгущенные, тыс. тонн	15,5	7,0	в 2,2 раза
Рыба свежая и мороженая, тыс. тонн	23,2	27,1	85,6
Пшеница и меслин, тыс. тонн	553,1	241,8	в 2,3 раза
Ячмень, тыс. тонн	42,5	1,8	в 23,6 раза
Масло подсолнечное, тыс. тонн	143,1	88,8	161,1
Напитки алкогольные и безалкогольные, млн долл.	373,1	271,6	137,4
Волокно хлопковое, нечесаное, тыс. тонн	248,5	273,9	90,7
Ткани хлопчатобумажные, тыс. м <sup>2</sup>	23000	19325	119,0
Каучук натуральный и синтетический, тыс. тонн	1,5	2,8	53,6

Источник: ГТК РФ.

**Торговые отношения с отдельными странами – членами СНГ****Беларусь**

В российско-белорусских отношениях вновь на первый план выдвинулась проблема долгов за поставки газа. Накопленная Беларуссией задолженность с 1999 по 2002 г. составляет свыше 120 млн долл. В 2003 г. Россия поставила более 60% от запланированных годовых объемов по внутренним ценам – 28 долл. за тыс. куб., однако с января 2004 г. новая цена увеличится до 50 долл. В свою очередь белорусская сторона приняла решение о повышении в два раза тарифов за транзит российского газа в западные страны.

С 1 января 2004 г. «Газпром» прекратил поставки газа в Беларуссию, так как не удалось достичь договоренностей о цене поставок и условиям транзита на текущий год.

Белоруссия потребляет в зимний период около 60 млн куб. м природного газа в сутки. В январе российские компании поставили около 2 млрд куб. м газа, средняя цена поставок газа в январе 2004 г. составила 46,7 долл. за 1 тыс. куб. м. Однако независимые поставщики российского природного газа «ИТЕРА» и «ТрансНафта» все же пролонгировали контракты на поставку газа на февраль текущего года на условиях, близких к январским. Запланированных объемов поставок газа должно хватить на то, чтобы экономика страны не испытывала проблем.

В июле ГТК РФ решил усилить таможенный контроль за доставкой грузов, осуществляемой белорусскими перевозчиками. Еще весной вступил в силу приказ ГТК РФ

№ 202 от 03.03.2003 «О доставке под таможенным контролем товаров, перемещаемых белорусскими перевозчиками», определяющий всего восемь пунктов таможенного оформления и склады временного хранения для получателей Центральной России. Закрепление перевозчиков за определенными терминалами позволит тщательнее контролировать доставку товара. Известно, что белорусские компании готовы перевозить грузы значительно дешевле российских компаний. Например, доставка товара из Финляндии российскими перевозчиками обойдется в 1000 долл., а белорусскими – в 700 долл. Доставка же груза из Германии в Москву у белорусов обходится примерно на треть дешевле. Ассоциация международных перевозчиков считает, что доля белорусов при перевозке грузов из третьих стран в Россию составляет 48%.

Кроме того, в этом году в Беларуси были введены специальные налоговые режимы контроля за импортом российского пива, направленные на ограничение его поставок. По новым правилам пиво будет реализовываться только со складов временного хранения, согласованных с налоговыми органами. За 2002 г. Россия увеличила объемы экспортируемого пива в 1,5 раза и ввезла в страну около 3,5 декалитра.

## **Украина**

В сфере двусторонних отношений России и Украины в прошедшем году на передний план вышли проблемы ограничений экспорта примерно 150 видов украинских товаров, поступающих на российский рынок. Украинская сторона считает, что доходы от увеличения объемов российского экспорта могут превысить потери от отмены НДС на поставляемые Россией энергоносители.

Украина, стремясь гарантировать будущие объемы поставок мяса, выступила за установление квот на эту продукцию, несмотря на то что квотирование Россией импорта говядины и свинины не распространяется на страны СНГ. В 2002 г. Украина поставила около 115 тыс. тонн говядины, и ее доля в структуре импорта в Россию достигала 24%. На отечественном рынке украинская говядина реализуется по ценам, близким к ценам российских производителей, и квота на 2003 г. запланирована в размере уже 315 тыс. тонн. Увеличение поставок почти в три раза может нанести ущерб интересам национальных производителей России.

В мае 2003 г. Россия ввела новую антидемпинговую пошлину на импорт из Украины оцинкованного плоского проката. Пошлина устанавливается сроком на 2,5 года в размере 24,3% таможенной стоимости на плоский прокат из железа, на сталь с цинковым либо алюминий-цинковым покрытием. Временная антидемпинговая пошлина была введена в августе 2002 г. сроком на четыре месяца и составляла 31,8% от таможенной стоимости товара. С мая 2000 г. по апрель 2001 г. средняя демпинговая маржа по поставкам украинского оцинкованного проката составляла почти 50%.

В ноябре прошлого года новое развитие получила проблема ограничения импорта труб из Украины. Суммарная квота для украинских производителей на 2003 г. была определена в размере 620 тыс. тонн трубной продукции, из них лимит на трубы большого диаметра составил 135 тыс. тонн. Однако Украина, заранее выбрав квоты, добилась разрешения на поставку еще 120 тыс. тонн.

До настоящего времени на российском рынке ежегодный спрос на трубы со стороны российских компаний увеличивался на 7–8%. Это связано прежде всего с деятельностью нефтяных компаний и «Газпрома», заинтересованных в увеличении экс-



порта и, следовательно, в развитии транспортных систем. Тем не менее в 2002–2003 гг. вследствие демпинга со стороны Украины российские производители потеряли заказы в объеме 710 тыс. тонн.

Единственным заводом в СНГ, спроектированным под выпуск труб для магистральных газопроводов на территории всего бывшего СССР, был Харцызский трубный завод, расположенный в Донецкой области. Кроме того, украинское правительство фактически субсидирует своих трубников, списывая пени и штрафы по задолженностям и предоставляя льготы по налогам.

В связи с этим, назрела потребность заключения с Украиной нового соглашения о регулировании экспорта труб в рамках Единого экономического пространства, где бы фиксировались объемы украинских поставок в Россию. Кроме того, целесообразно при увеличении поставок одного вида труб сокращать поставки других, сохраняя предоставленную Украине квоту. Ситуация может измениться в лучшую сторону для российских производителей при условии их перехода к производству труб большого диаметра, необходимых для потребностей «Газпрома».

### **3.7.3. Внешнеторговое регулирование**

В марте 2003 г. прошла встреча представителей таможенных служб стран Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) в которое входят Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Таджикистан и Россия. Среди основных вопросов, обсуждавшихся на встрече, следует отметить такие, как: таможенный контроль за экспортно-импортными поставками алкогольной и табачной продукции, этилового спирта, а также таможенный контроль в сфере перемещения объектов интеллектуальной собственности.

Кроме того, обсуждались меры по дальнейшему формированию единой таможенной территории, для чего были обобщены данные сравнительного анализа проектов таможенных кодексов трех стран – Казахстана, Киргизии и России.

В июле на заседании Интеграционного комитета ЕврАзЭС было объявлено о создании к 2008 г. Единого таможенного пространства. Такой Союз предусматривает единую таможенную территорию и единые или, по крайней мере, близкие таможенные тарифы на внешних границах Сообщества. Кроме того, при едином таможенном пространстве товары из третьих стран, облагаются по единой тарифной ставке. Сейчас на территории стран-участников ЕврАзЭС уже действует режим свободной торговли, который распространяется лишь на товары, произведенные в странах Сообщества. Кроме того, в Таможенном союзе предполагается создание единых органов управления и формирование единого бюджета, основанного на отчислениях от таможенных пошлин.

В августе Правительство РФ одобрило проект соглашения о создании Единого экономического пространства (ЕЭП) России, Белоруссии, Казахстана и Украины. Еще 23 февраля прошедшего года в Москве главами этих стран было подписано заявление о создании новой организации региональной интеграции. На долю этих стран Содружества приходится 90% всего производимого в СНГ ВВП, около 90% взаимной торговли и почти 80% населения. Впервые планируется создать наднациональный орган для принятия решений в сфере внешнеторгового регулирования и тарифов. Для России особая ценность проекта заключалась в участии в нем Украины, с которой существует ряд серьезных разногласий в вопросах торговой политики, в частности в сфере импорта украинских труб и сахара.

В ноябре состоялась встреча представителей ГТК России и Агентства таможенного контроля Республики Казахстан, где обсуждались основные направления унификации таможенного оформления и таможенного контроля, таможенных платежей двух стран с учетом дальнейшего развития таможенного законодательства ЕврАзЭС.

На первом этапе предусматривается согласование ставок таможенных тарифов на импортируемые товары странами-участницами, исключение будет сделано лишь для сельхозпродукции. При этом должны быть унифицированы законодательства в этой сфере. Второй этап ставит еще более сложные задачи – формирование таможенного союза с общим таможенным тарифом, что означает исключение защитных и антидемпинговых мер. На третьем этапе должно быть обеспечено свободное перемещение через границы товаров, услуг, рабочей силы и капиталов и, возможно, создание единой валюты.

В случае одобрения проекта всеми странами начнется подготовка документов, регулирующих конкретные сферы их взаимодействия.

Значительное увеличение ввоза продовольствия привело к заметному усилению импортной конкуренции на внутреннем рынке и росту протекционистских настроений.

По оценкам Минсельхоза, в настоящее время таможенно-тарифная защита распространяется на 11,45% российского аграрного рынка, а соответствующий мировой показатель равен 62%<sup>71</sup>.

Ярким примером защиты отечественного товаропроизводителя является борьба за сохранение российской автомобильной промышленности. В 2003 г. правительство РФ 3 раза вносило серьезные изменения в таможенное законодательство, касающееся ввоза автомобилей. Летом 2003 г. власти уравнили ставки ввозных пошлин на подержанные иномарки (от 3 до 7 лет) для физических и юридических лиц.

Значительные изменения произошли и в определении самих ввозных ставок. Если до 25 июля существовало две ставки пошлины (для малолитражек и более мощных двигателей), то с конца июля правительство поделило пошлины на 6 категорий – в зависимости от объема двигателя. В результате растаможивание автомобилей средней мощности подорожало практически вдвое, а темпы ввоза подержанных автомобилей замедлились.

С 1 января 2004 г. правила ввоза автомобилей опять изменились. В отношении автомобилей, с момента выпуска которых прошло не более 3 лет, за исключением российских, установлена единая ставка в размере 48% таможенной стоимости. Для российских автомобилей, с момента выпуска которых прошло не более 3 лет, применяется единая ставка таможенных пошлин и налогов в размере 1 евро за 1 куб. см рабочего объема двигателя. В отношении автомобилей, с момента выпуска которых прошло более 3-х, но не более 7 лет (независимо от страны происхождения), рабочий объем двигателя которых не превышает 1 тыс. куб. см, ставка таможенной пошлины установлена в размере 0,85 евро за 1 куб. см рабочего объема двигателя; с рабочим объемом двигателя более 1 тыс. куб. см, но менее 1,5 тыс. куб. см – в размере 1 евро за 1 куб. см; с рабочим объемом двигателя более 1,5 тыс. куб. см, но менее 1,8 тыс. куб. см – в размере 1,5 евро за 1 куб. см; с рабочим объемом двигателя более 1,8 тыс. куб. см, но менее 2,3 тыс. куб. см – в размере 1,75 евро за 1 куб. см; с рабочим объемом двигателя более 2,3

---

<sup>71</sup> Более подробно о регулировании внешней торговли продовольствием см. раздел «Агропродовольственный сектор».



тыс. куб. см, но менее 3 тыс. куб. см – в размере 2 евро за 1 куб. см; с рабочим объемом двигателя более 3 тыс. куб. см – в размере 2,25 евро за 1 куб. см. В отношении автомобилей, с момента выпуска которых прошло более 7 лет (независимо от страны происхождения), рабочий объем двигателя которых не превышает 2,5 куб. см, – в размере 2 евро за 1 куб. см; с рабочим объемом двигателя более 2,5 куб. см, – в размере 3 евро за 1 куб. см.

Такое изменение пошлин на ввоз автомобилей в Россию соответствует утвержденной в 2002 г. концепции развития российского Автопрома. Согласно этой концепции, уже в 2005 г. импортные пошлины на автомобили старше 7 лет вырастут до 35% от таможенной стоимости. По мнению авторов концепции, это поможет российским заводам стать более конкурентоспособными и привлечь в Россию иностранных автопроизводителей. Ожидается, что с 2010 г. импортные пошлины на ввоз легковых автомобилей будут ежегодно снижаться на 5%.

Кроме вышеперечисленного, в целях обеспечения реализации защитных мер во внешней торговле со странами дальнего зарубежья в январе–сентябре 2003 г. введена временная специальная пошлина на свеклосахарную продукцию и на сахар-сырец тростниковый в жидком состоянии (сахарный сироп); введены ввозные пошлины на алюминиевые емкости, чай в первичных упаковках и гомогенизированный (восстановленный) табак. Проводятся расследования в отношении возросшего импорта кондитерских изделий из сахара, содержащих какао, сахара-сырца тростникового в жидком состоянии (сахарного сиропа), обоев; завершены расследования в отношении возросшего импорта шариковых и роликовых конических подшипников, кристаллического кремния, оцинкованного проката, плавикового шпата.

В целях пополнения доходной части федерального бюджета и регулирования экспортных поставок с учетом конъюнктуры цен на мировом рынке и защиты внутреннего рынка осуществлялась корректировка ставок вывозных таможенных пошлин.

В настоящее время утверждены новые ставки вывозных таможенных пошлин для 46 тарифных линий, в том числе на сырую нефть и некоторые виды нефтепродуктов, принято постановление о беспошлинном вывозе удобрений – мочевины и нитрата аммония, скорректированы ставки экспортных пошлин на руды и концентраты железные и на отдельные виды упаковок. Кроме того, значительно снижены вывозные пошлины на такие товары, как капролактамы, газетная бумага.

В 2003 г. продолжалась работа по приведению таможенного законодательства в соответствие с требованиями ВТО.

Важнейшим событием в сфере российской внешнеэкономической деятельности стало принятие Таможенного кодекса РФ, работа над которым велась почти 4 года. Нормы, положения и термины, используемые в Таможенном кодексе, приводятся в соответствие с действующими законодательными актами России, принятыми в 1994–2003 гг., а также требованиями ВТО. Основной целью нового Таможенного кодекса является регулирование таможенного дела в РФ, в связи с этим из проекта Кодекса исключены положения об административных правонарушениях и ответственности за нарушения таможенных правил. Административные правонарушения регулируются теперь только Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, а преступления в сфере таможенного дела – Уголовным кодексом. Из новой редакции исключены нормы, относящиеся к службе в таможенных органах, нашедшие отражение в Федеральном законе «О службе в таможенных органах Российской Федерации».



В соответствии с Киотской конвенцией в Таможенном кодексе пересмотрено экономическое содержание ряда таможенных режимов, в частности, переработки, свободного склада, реэкспорта и реимпорта. В новом документе пересмотрены в сторону сокращения сроки проведения таможенных формальностей и предлагаются процедуры, позволяющие упростить и ускорить таможенное оформление. Скорость прохождения товара через таможенную границу увеличивается в три раза. В частности, срок оформления грузовой таможенной декларации может быть сокращен с десяти дней до трех. Кроме того, в Кодексе предусмотрено предварительное оформление товаров еще до поступления на таможенную границу. Это станет возможным благодаря внедрению современных систем и технологий. Необходимые формальности будут выполняться, пока груз будет находиться на пути к границе.

Кроме того, в Кодексе определен порядок применения таможенными органами РФ технологий анализа и управления рисками при таможенном оформлении подакцизных товаров и товаров, за которые взимается высокая таможенная пошлина (например, бытовая техника, автомобили, продукты питания и т. п.). В соответствии с Кодексом контроль будет осуществляться главным образом за «бюджетообразующими» товарами.

Одним из главных требований ВТО, реализованных в Кодексе, является более справедливая система взимания таможенных сборов, величина которых должна соответствовать реально оказываемым таможенной службой услугам. Пока что таможенный сбор в любом случае составляет 0,15% от стоимости товара, иногда принося таможенникам неадекватно высокие доходы. Теперь же Кодекс относит определение конкретных величин сборов к компетенции правительства, но размеры этих сборов не могут превышать приблизительной стоимости затрат таможенных органов на совершение таможенных операций.

Еще одним принципиальным новшеством является то, что из Кодекса исчезли многочисленные отсылки на ведомственные нормы ГТК РФ, которые позволяли таможеннику принимать решение по своему усмотрению. Новый Таможенный кодекс РФ включает максимальное число статей прямого действия. Это является наиболее весомым изменением. В новом Таможенном кодексе убраны все формулировки «по усмотрению таможенных органов». В ряде случаев оставлены формулировки «по решению Правительства». Несмотря на это, Таможенный кодекс оставляет чрезвычайно широкое поле для ведомственного нормотворчества. 146 статей передают решение тех или иных вопросов на усмотрение самого ГТК РФ.

В Кодексе подробно описаны отношения ГТК РФ с компаниями, занимающимися таможенной деятельностью, т. е. с таможенными брокерами или, например, с экспертными организациями. В настоящее время регулирование этих отношений решениями самого ГТК РФ приводит к тому, что отдельные компании имеют привилегированные права по отношению к остальным.

В период доработки более детализированными стали статьи кодекса, посвященные таможенному контролю. Теперь в ТК есть исчерпывающий перечень его форм. Среди них заявлены некоторые новшества – например, контроль на основе методов аудита или четко прописанные механизмы привлечения экспертизы и исследований.

Кроме того, в Таможенный кодекс включены новые главы и разделы. Так, был включен раздел, посвященный защите прав интеллектуальной собственности таможенными органами, – это та сфера, на которую всегда обращают внимание в ВТО. В соот-



ветствии с нововведением таможенники будут обязаны вести реестр объектов интеллектуальной собственности и применять к ним особый режим оформления и контроля, что будет способствовать обнаружению таможенной контрафактной продукции. Также в новом Кодексе усилены положения, касающиеся ответственности самих таможенных органов за проводимые ими действия. Таким образом, новый Таможенный кодекс должен существенно снизить коррупционную составляющую в нормативных актах таможенного законодательства.

Новый Таможенный кодекс введен в действие с 1 января 2004 г.

В июне 2003 г. Государственная Дума РФ приняла во втором чтении законопроект «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров». Он должен заменить противоречащий нормам ВТО действующий закон «О мерах по защите экономических интересов РФ при осуществлении внешней торговли товарами», принятый в 1997 г., который, в частности, предусматривает применение юридического понятия «существенный ущерб» не только в случаях демпинга со стороны производителей, но и в случае вытеснения отечественных товаропроизводителей с рынка путем добросовестной конкуренции.

Более того, при этом действующий закон не разграничивает и меры вмешательства государства в том и ином случае. Ведь, согласно основному документу ВТО – Генеральному соглашению о тарифах и торговле, – антидемпинговые пошлины применяются по результатам соответствующих расследований, а защитные меры, в виде простых импортных пошлин, устанавливаются только для создания более выгодных условий резидентам.

Новый закон дает трактовку понятиям, которые до сих пор в российском законодательстве не значились. Например, объясняет, что такое «аналогичный товар», «демпинговая маржа», «компенсационные меры». Без их соответствующей трактовки проводить объективные антидемпинговые расследования невозможно.

Расследование проводится на основании заявления, поданного российским производителем конкурирующего товара либо объединением российских производителей. К заявлению должны прилагаться доказательства того, что российским производителям был нанесен определенный ущерб.

Законопроект представляет собой подробный регламент проведения подобных расследований. Существенным нововведением является указание сроков процедур. К примеру, правительство, согласно проекту, будет обязано принять решение о применении или неприменении защитных мер в течение 14 дней после получения от уполномоченного органа (Минэкономразвития) доклада о результатах расследования.

Проект закона предусматривает три типа реакции на нежелательный импорт. Если речь идет о резком количественном росте ввоза того или иного товара, могут применяться специальные защитные меры (специальные пошлины и импортные квоты). При этом срок действия временных специальных пошлин, вводимых на время расследования, не должен превышать 200 дней. Если же ущерб для российской экономики установлен, пошлины или квоты могут быть введены на срок до четырех лет.

В случае, если выявлен факт демпинга (экспортная цена товара ниже его цены на внутреннем рынке), вводится антидемпинговая пошлина. Взимается она помимо обычной ввозной пошлины. И наконец, при выявлении фактов субсидирования экспортеров правительствами своих государств могут вводиться так называемые компенсационные

пошлины. Они будут равны рассчитанному размеру субсидий. Предельный срок действия антидемпинговых и компенсационных пошлин – пять лет.

В отличие от действующего новый закон содержит в основном нормы прямого действия, в процедурах расследования должно стать больше порядка и гласности. Сроки проведения расследования ограничены, список документов, которые необходимо предоставить для начала расследования, исчерпывающий. Внесены исключения в норму, по которой для начала расследования необходимо заявление от компаний, совокупно производящих более 51% товаров. Теперь для отраслей, где велика доля мелкотоварного производства (например, для сельского хозяйства), достаточно заявления от нескольких компаний.

В настоящее время государство не часто пользуется правом на защиту своих производителей. Всего в текущем году было проведено порядка десяти расследований, и меньше половины из них привело к введению защитных мер. После принятия закона количество расследований, а главное – положительных результатов, скорее всего, возрастет.

В октябре 2003 г. Государственная Дума РФ приняла во втором чтении законопроект «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», внесенный Правительством РФ. Этот документ также входит в пакет законов, необходимых для вступления России во ВТО.

Основная идея законопроекта заключается «в адаптации действующего внешне-торгового законодательства к новым правовым и экономическим реалиям. При разработке законопроекта учитывались основные положения генеральных соглашений ВТО по тарифам и торговле и по торговле услугами, а также соглашения ВТО по процедурам импортного лицензирования». Ныне действующий закон, хотя его последняя редакция относится к 1999 г., международным нормам не соответствует, к тому же в нем слишком много противоречивых норм. Так что даже существующие положения далеко не всегда можно применить на практике.

В законопроекте дается четкое определение основных понятий, используемых в нормативно-правовой документации, а также определение ряда новых для российского законодательства терминов («зона свободной торговли», «таможенный союз», «транзит»). Правительству РФ проектом закона предоставляется право вводить временные ограничения экспорта в целях предупреждения «критического недостатка» продовольственных и иных товаров, которые являются существенно важными на внутреннем рынке. Также протекционистские меры могут применяться для поддержания равновесия платежного баланса и предотвращения угрозы сокращения валютных резервов. В законопроекте специально оговаривается, что ни одно решение, касающееся регулирования экспортно-импортной деятельности, не может быть принято Правительством РФ без предварительных консультаций с внешнеэкономическими операторами. Кроме того, все решения подобного рода должны публиковаться до их принятия.

Законом устанавливается исчерпывающий перечень случаев введения процедуры лицензирования экспортной и импортной деятельности. Впервые вводятся нормы по регулированию торговли услугами. Также впервые установлено правило, по которому сумма всех платежей, за исключением пошлин, не может превышать стоимость товара.

По сравнению с действующим законодательством существенно сокращаются полномочия субъектов РФ в сфере внешнеторговой деятельности. С принятием закона региональные органы власти будут лишены права предоставлять дополнительные фи-



нансовые гарантии участникам внешнеторговой деятельности, зарегистрированным на их территории, а также создавать страховые и залоговые фонды для привлечения иностранных займов и кредитов.

В ноябре 2003 г. Госдума приняла в первом чтении поправки в Закон «О таможенном тарифе». В настоящее время действующая редакция закона предусматривает установление тарифных квот по преференциальному ввозу только тех товаров, которые происходят из развивающихся стран, пользующихся национальной системой преференций, либо из государств, образующих вместе с РФ таможенный союз. Такая практика не соответствует целям тарифного квотирования и приводит к невозможности эффективно использовать механизм госрегулирования внешнеэкономической деятельности.

Законопроектом предлагается дополнить Закон «О таможенном тарифе» положением, предусматривающим установление тарифных квот, ограничивающих импорт товаров по их количеству или стоимости. Данная поправка позволит более эффективно применять механизмы таможенно-тарифного регулирования импорта в целях регулирования товаропотоков и поддержки отечественных производителей сельхозпродукции. Кроме того, для усовершенствования таможенно-тарифного регулирования законопроект предлагает исключить норму, устанавливающую предельный размер ставок ввозных таможенных пошлин.

Таким образом, Россия практически полностью готова к вступлению в ВТО и сделала для этого все от нее зависящее. Все необходимые законы находятся на рассмотрении в Государственной Думе. Тем не менее наши оппоненты продолжают держаться иной точки зрения. Камни преткновения остаются теми же самыми – проблема ценообразования на энергоносители, уровень тарифной защиты и господдержки сельского хозяйства, а также максимальная открытость рынка услуг. Переговоры фактически идут по кругу. На каждой встрече оппоненты вновь задают те же вопросы, что и год, и пять лет назад.

Особенно сложно идут переговоры со странами Евросоюза, требования которых по вопросам энергетики состоят из шести пунктов: конечная цена газа внутри страны должна полностью покрывать издержки на его добычу и транспортировку, «Газпром» не должен обладать монопольным правом экспорта газа в Европу, Россия должна обеспечить свободный транзит туркменского газа по своим газопроводам, разрешить иностранцам строить газопроводы в России и отменить экспортную пошлину на поставки газа в Европу. И шестое требование – уравнивать цены на прокачку газа для внутренних нужд и в Европу.

Российские переговорщики признают, что некоторые из этих требований действительно могут иметь право на существование, поскольку соответствуют нормам ВТО. Например, наличие экспортной пошлины действительно противоречит соглашению о тарифах и торговле (ГАТТ), основному нормативному документу Всемирной торговой организации. И единственный аргумент, который может предъявить Россия в пользу ее сохранения, это возможные потери федерального бюджета в случае ее отмены. А отсутствие правил свободного транзита туркменского газа, в свою очередь, противоречит статье 5 ГАТТ, требующей равного доступа поставщиков товаров к национальным транспортным системам. Правда, прямого указания на газопроводы в ней нет. Но и доказать, что они являются исключением, весьма сложно.

Все перечисленные выше шесть пунктов приведут к скачку тарифов внутри России. И хотя прямого требования уравнивать внутренние и внешние цены на газ европейцы не выставляют, выполнение названных шести пунктов привело бы как раз к такому результату, что российская сторона считает неприемлемым.

В то же время в самой Всемирной торговой организации дела обстоят не лучшим образом. В сентябре 2003 г. в Канкуне (Мексика) проходила пятая Министерская конференция ВТО. Переговоры в Канкуне должны были определить принципы будущих правил Всемирной торговой организации, обсуждение которых началось в ноябре 2001 г. на конференции министров стран – членов организации в Дохе (Катар). Новации должны были коснуться сельского хозяйства (сокращение господдержки фермеров, снижение с последующим упразднением экспортных субсидий, снижение тарифов на сельхозпродукцию), услуг и промышленных товаров (упрощение доступа на рынки), антидемпинговых процедур, электронной торговли, а также процедур разрешения споров внутри самой ВТО и принципов развития мировой торговли (улучшение условий доступа на рынки для наименее развитых стран, обеспечение их доступа к современным лекарствам). В повестку Дохского раунда входили также четыре «сингапурских вопроса»: регулирование инвестиций, конкуренции, транспарентность при осуществлении правительственных закупок и упрощение торговых процедур (включая таможенный режим). Эти проблемы были включены в программу обсуждения на министерской конференции ВТО в Сингапуре в декабре 1996 г. Новые правила планировалось утвердить на конференции в Канкуне в сентябре 2003 г., а ввести – с 2005 г.

Переговоры, в которых участвовали представители 146 стран – членов ВТО, зашли в тупик уже через несколько дней после начала конференции. Расхождения во мнениях между развитыми и развивающимися странами проявились практически по всем вопросам повестки дня, наиболее важными из которых были аграрные субсидии, торговые барьеры, тарифы и инвестиции.

Развивающиеся страны в качестве главного требования к США и Евросоюзу выдвигали отказ от предоставления субсидий фермерам. В свою очередь США и ЕС добивались снижения таможенных пошлин и проведения масштабных реформ экономики и законодательства развивающихся стран. После отказа развивающихся стран вести переговоры по вопросу об иностранных инвестициях было объявлено о завершении саммита без подписания каких-либо серьезных документов. Единственным соглашением, которого удалось достичь в Канкуне, стало решение о продаже дешевых патентов на производство массовых лекарств (против ВИЧ, туберкулеза, малярии и т. д.) в развивающихся странах. Развитые страны и страны третьего мира обвинили в провале переговоров друг друга.

Для мировой экономики провал саммита ВТО может обернуться большими проблемами. Из-за замедления темпов экономического роста и рецессии в развитых странах мировая торговля растет медленнее, а инвестиции существенно ниже, чем в 2000 г. По оценке Всемирного банка, если бы новые торговые соглашения ВТО в Канкуне были подписаны, то к 2015 г. это позволило бы 144 млн человек выйти из-за черты бедности, а дополнительный прирост общемирового ВВП к тому же году составил бы 520 млрд долларов.



## 3.8. Состояние российской военной экономики и тенденции ее реформирования

### 3.8.1. Военное строительство в 2003 г.

Начало 2003 г. для военной экономики РФ в целом было достаточно благоприятным. Бюджет предыдущего года был исполнен удовлетворительно, бюджет на новый год был утвержден своевременно. Документ, определяющий общие замыслы военного строительства, – «Основы государственной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2010 года», казалось бы, не вызывал сомнений в его соответствии конкретным задачам 2003 г. Тем не менее конкретизация понадобилась. Она была обусловлена в основном последствиями трагедии в театральном центре на Дубровке в Москве, затягиванием политического решения проблем Чечни и военными действиями США и их союзников в Ираке.

Поэтому в мае 2003 г. в числе важнейших приоритетов государственной политики Президент РФ в послании к Федеральному Собранию назвал *модернизацию* военной организации России, т. е. приведение ее в соответствие с требованиями времени, включая в эти требования переход к профессиональной армии, сокращение срока службы по призыву, а также создание достойных социальных условий для военнослужащих.

Большое значение для военного строительства в РФ имело совещание, проведенное в Минобороны РФ 2 октября 2003 г. с участием Президента РФ. На этом совещании министром обороны было заявлено о завершении основных структурных перестроек и сокращений, о переходе Вооруженных сил к планомерному развитию. В ходе совещания руководство Минобороны постаралось убедить политическое руководство страны и общество в том, что самый трудный период военной реформы завершен. Однако Президент РФ, хотя и не высказался против столь оптимистичных оценок, в заключительном выступлении отметил, что «мы еще не сделали всего, о чем договаривались», и указал на имеющиеся проблемы в военном планировании, из-за которых оно остается затратным и малоэффективным.

Судя по публикациям в СМИ, многие независимые эксперты в связи с этим обратили внимание на недостаточную экономическую обоснованность замыслов руководства Минобороны в области модернизации Вооруженных сил без объяснения смысла, вкладываемого в слово «модернизация». При существующей численности и возлагаемых задачах бюджетные расходы 2003 г., как и планируемые на 2004 г., не обеспечивают полноценной боевой подготовки армии и флота на имеющихся вооружении и военной технике, не говоря уже о переоснащении их новыми образцами. Так, ассигнования на закупку горюче-смазочных материалов достаточны для выполнения лишь примерно 40% годовой программы летной подготовки. Подобное положение и в Военно-морском Флоте.

Характеризуя военно-политическую ситуацию, можно отметить, что военная и военно-экономическая политика России на международном уровне в целом была успешной. В военных конфликтах РФ не участвовала, отношения с НАТО и большинством государств стабилизировались, военно-техническое сотрудничество успешно развивалось. Объем поступлений от экспорта вооружения за границу в 2003 г. впервые достиг 5 млрд долл. США.

Однако внутренняя военная политика успехами не ознаменовалась. Сопrotивление бандформирований в Чечне привело к тому, что военно-специальные действия по окончательной их ликвидации стали хроническими. Расчеты «силовиков» с предприятиями оборонно-промышленного комплекса (ОПК) затянулись – так, долг Минобороны перед ними хотя и сократился, но все еще достигает 2 млрд руб. Оборонный заказ был нерациональным по соотношению номенклатуры образцов и объемов их поставок. При этом из 109,8 млрд руб., выделенных на закупку вооружений по гособоронзаказу 2003 г., на 1 декабря оставались неиспользованными почти четверть (24 млрд руб.). На оставшихся в составе ОПК полутора тысячах предприятий средняя зарплата ниже средней по стране, а средний возраст работников превышает 50 лет. Технологический уровень снижается.

При этом нерешенная проблема с ценообразованием на военную продукцию приводит к тому, что в 2003 г. потери Минобороны из-за удорожания вооружения и военной техники, по оценке экспертов Счетной палаты РФ, представленной в Государственную Думу, составили 50–55 млрд руб.

В самой военной среде количество правонарушений остается высоким. Накопившиеся социальные проблемы далеки от разрешения. Завершение эксперимента по укомплектованию 76-й ВДД «контрактниками» сопровождалось значительными трудностями. Только к весне руководству Минобороны стало ясно, что заложенный в этом эксперименте в 2002 г. и пролонгированный на 2003 г. уровень денежного довольствия явно недостаточен. Напомним, что в самом конце 2002 г. министром обороны и начальником Генштаба был подписан документ, устанавливающий денежное довольствие «контрактника» на уровне 4000 руб. в месяц, в то время как средняя зарплата в стране перевалила за 5000 руб. С большим запозданием было принято решение о том, чтобы уровень денежного довольствия «контрактников» превысил среднюю заработную плату в стране. А поскольку в бюджет 2003 г. были заложены прежние значения денежного довольствия, то этот пример показывает, что бюджет не полностью соответствовал задачам военной реформы и экономическим реалиям страны.

Часть финансовых проблем (надбавки «контрактникам» в 76-й ВДД) была решена за счет внутренних ресурсов Минобороны, часть (погашение задолженностей за прошлые годы) – за счет выделения дополнительных средств при корректировке федерального бюджета.

Реформа системы комплектования военной организации РФ дважды (в апреле и июле 2003 г.) обсуждалась на заседаниях Правительства. В обоих случаях на заседании присутствовали представители ИЭПП, поскольку институт значился в числе разработчиков соответствующей федеральной целевой программы (ФЦП). Многие положения, выдвинутые специалистами института, оказались учтенными в окончательной редакции этой программы, утвержденной 25 августа 2003 г., но в большей степени она соответствует концепции Минобороны.

Финансирование военной организации государства в 2003 г. осуществлялось в соответствии с законом о бюджете. Военные расходы в федеральном бюджете предусматривались следующими (см. *табл. 58–61* и *рис. 59–61*; на рисунках нумерация соответствует пунктам в таблицах).



Таблица 58

**Военные расходы военной организации РФ в 2003 г. (план)**

№ п/п	Наименование расходов	Сумма, млн руб.	Доля в расходах ФБ, %	% ВВП*
	По разделу «Национальная оборона»	344 525	14,69	2,64
1	<i>Военные расходы на военную организацию в составе расходов на «национальную оборону», в том числе:</i>	331 161	14,12	2,54
1.1	Строительство и содержание ВС РФ	325 564	13,88	2,49
1.2	Обеспечение мобилизационной и вневойсковой подготовки, в том числе расходы:	4 161	0,2	0,03
	Федеральной службы железнодорожных войск	3 284	0,14	0,03
1.3	Подготовка и участие в коллективной безопасности и миротворческой деятельности	1 436	0,06	0,01
	По разделу «Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства»	244 794	10,44	1,88
2	<i>Военные расходы на военную организацию в составе расходов на «правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства», в том числе:</i>	90 547	3,86	0,69
2.1	Внутренние войска МВД РФ	18 490	0,79	0,14
2.2	Органы государственной безопасности	47 992	2,05	0,37
2.3	Органы пограничной службы	24 065	1,03	0,18
3	<i>По другим разделам федерального бюджета, в том числе:</i>	6 320	0,27	0,05
3.1	Содержание органов специального строительства	1 028	0,04	0,01
3.2	Содержание и оснащение войск МЧС, в том числе по целевым статьям расходов:	5 292	0,2	0,04
3.2.1	Обеспечение личного состава войск (сил)	2 727	0,12	0,02
3.2.2	Боевая подготовка и материально-техническое обеспечение войск (сил)	1 344	0,06	0,01
3.2.3	Закупки ВВТ, продукции ПТН и имущества	1 059	0,05	0,01
3.2.4	Ремонт ВВТ, продукции ПТН и имущества на предприятиях	116	0,00	0,00
3.2.5	Страховые гарантии военнослужащим	46	0,00	0,00
4	<b>ИТОГО: общие военные расходы военной организации РФ</b>	<b>428 027</b>	<b>18,25</b>	<b>3,28</b>

\* Оценка ВВП 2003 г. — 13 050 млн руб. (Заключение Комитета Государственной Думы по обороне на проект Федерального закона № 362797-3 «О федеральном бюджете на 2004 год», 11.09.03).

Рисунок 59

**Структура расходов военной организации РФ в 2003 г. (план)**

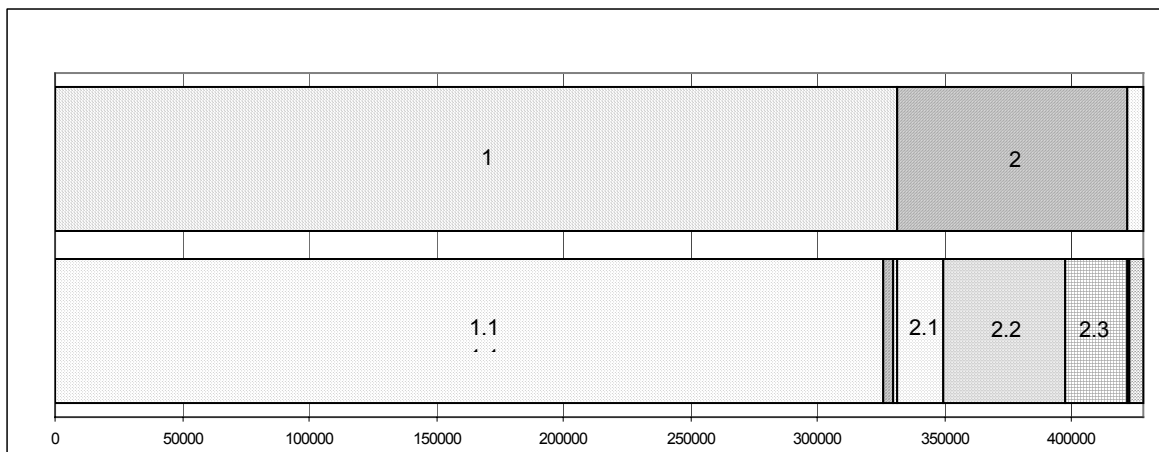




Таблица 59

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

№№ п/п	Наименование расходов	Сумма, млн руб.	Доля в расходах ФБ, %	% ВВП
<i>Из раздела «Национальная оборона» ФБ</i>				
1	Военная программа Минатома	13 012	0,55	0,10
2	Российская оборонная спортивно-техническая организация (РОСТО)	42	0,00	0,00
3	Обеспечение деятельности отраслей для национальной обороны: Министерство промышленности, науки и технологий	353	0,02	0,00
<i>Из других разделов и подразделов ФБ</i>				
4	Мобилизационная подготовка экономики	500	0,02	0,00
5	Дотации и субвенции бюджетам ЗАТО, в том числе:	14 538	0,62	0,11
5.1	Дотации бюджетам ЗАТО	7 955	0,34	
5.2	Дотации и субвенции на содержание инфраструктуры города Байконура	564	0,02	0,06
5.3	Субвенции бюджетам ЗАТО	6 019	0,26	0,00
6	Гражданская оборона	67	0,00	0,05
7	ИТОГО: общие военные расходы вне военной организации РФ	28 511	1,22	0,00

Рисунок 60

**Структура военных расходов вне военной организации в 2003 г. (план)**

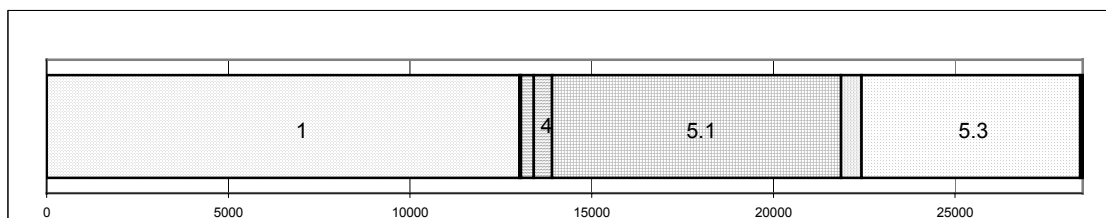


Таблица 60

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

№№ п/п	Наименование расходов	Сумма, млн руб.	Доля в расходах ФБ, %	% ВВП
	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
1	Пенсии военнослужащим	67 721	2,89	0,52
2	Пенсии военнослужащим правоохранительных органов, в том числе:	38 105	1,62	0,29
2.1	- через МВД	26 700	1,14	0,20
2.2	- через ФСБ	8 799	0,38	0,07
2.3	- через ФС налоговой полиции	658	0,03	0,01
2.4	- через Министерство юстиции	1 947	0,08	0,01
3	Утилизация и ликвидация вооружений	10 760	0,46	0,08
4	Конверсия оборонной промышленности:	250	0,01	0,00
5	Проведение военной реформы, в том числе:	15 800	0,67	0,12
5.1	- по линии МЧС	582	0,02	0,00
5.2	- по линии Минобороны	14 335	0,61	0,11
5.3	- по линии МВД	670	0,03	0,01



Продолжение таблицы 60

	2	3	4	5
5.4	- по линии ФПС	64	0,00	0,00
5.5	- по линии ФАПСи	149	0,01	0,00
6	Программа «Государственные жилищные сертификаты (1998–2002 гг.)» в рамках ФЦП «Жилище» на 2002–2010 гг.	5 435	0,23	0,04
7	ИТОГО: Расходы, связанные с прошлой военной деятельностью РФ	138 071	5,89	1,06

Рисунок 61

**Структура расходов, связанных с прошлой военной деятельностью (план)**

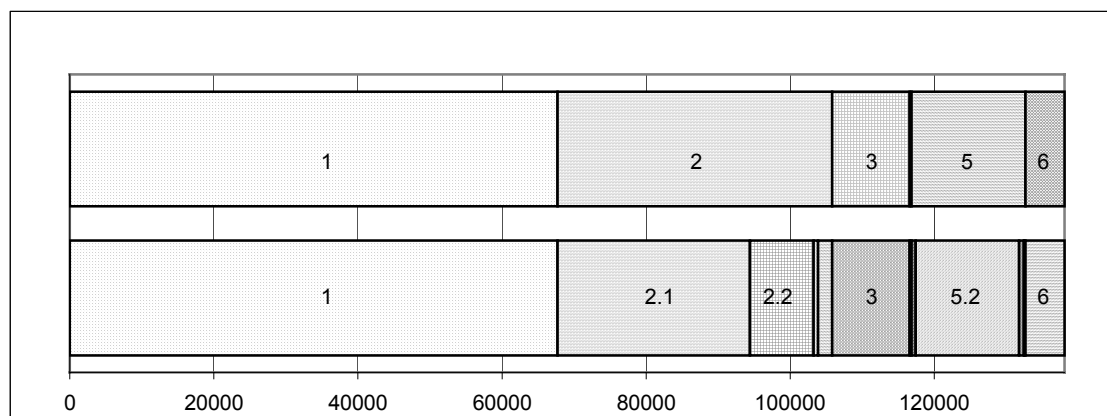


Таблица 61

**Суммарные показатели военных и связанных с ними расходов (план)**

№№ п/п	Наименование расходов	Сумма, млн руб.	Доля в расходах ФБ, %	% ВВП
1	Общие военные расходы (на военную организацию и вне ее) (сумма строк 4 табл. 58 и 7 табл. 59)	456 538	19,46	3,50
2	Сумма общих военных расходов и расходов, связанных с прошлой военной деятельностью РФ (сумма строки 1 данной табл. и строки 7 табл. 60)	594 609	25,35	4,56
3	Общие расходы на национальную оборону и правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства (см. табл. 58)	589 319	25,12	4,52

*Примечание:* В соответствии с методологией и практикой учета военных расходов в ООН и НАТО некоторые из указанных выше расходов, например, на гражданскую оборону или на содержание коммунального хозяйства (инфраструктуры) космодрома Байконур, могут быть исключены из категории военных. Однако ввиду их небольшого удельного веса это не изменит общей картины военных расходов. И наоборот, в соответствии со стандартами ООН пенсии, выплачиваемые бывшим военнослужащим, относятся к числу военных расходов.

Однако, с точки зрения гражданского и общественного контроля, важна не категория, к которой отнесены те или иные расходы, а их прозрачность и достоверность.

**3.8.2. Исполнение военных расходов федерального бюджета**

В 2003 г. финансирование военных расходов шло в соответствии с утвержденным бюджетом. Корректировка военных расходов была произведена только в ноябре одновременно с общей корректировкой федерального бюджета Федеральным законом

№ 150-ФЗ. При этом общий рост военных расходов был незначительным и составил 2–4% (расходы федерального бюджета увеличились на 2,85%), однако существенно увеличились расходы на органы пограничной службы (на 8,15%) и проведение военной реформы (10,5%). На 541 млн руб. (60%) были сокращены бюджетные расходы на подготовку и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческую деятельность и на 5 млрд 123 млн руб. (8%) – на пенсии военнослужащим Минобороны. Следует полагать, что первоначально завышенные суммы по этим статьям расходов явились отчасти следствием допущенных ошибок в планировании, отчасти – объективными обстоятельствами.

Данные об исполнении ФБ-2003, представленные в табл. 62–64, получены из ежемесячных отчетов Федерального казначейства РФ, а также из квартальных отчетов Правительства РФ, представляемых в Государственную Думу.

*Таблица 62*

**Военные расходы, осуществленные военной организацией РФ в 2003 г. (млн руб.)**

№.№ пп	Наименование расходов	Предусмотрено ФБ 2003 (с учетом коррек- тивок)	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
0	Общие военные расходы военной организации	454 823	16 662	30 122	41 344	38 014	34 023	36 234	35 146	34 837	34 888	37 296	37 339	72 763
1	Военные расходы на национальную оборону, в том числе	354 907	13 018	24 831	34 701	30 355	27 440	27 714	29 792	27 924	27 146	29 909	29 086	53 774
1.1	Строительство и содержание ВС РФ	336 478	12 103	23 311	32 824	28 822	26 107	26 409	28 450	26 584	25 841	28 655	26 688	51 205
1.2	Обеспечение мобилизационной и вневойсковой подготовки	4 170	41	237	584	356	165	180	188	172	165	140	1 217	721
1.3	Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	895	47	38	60	61	63	20	33	65	15	9	22	30



*Продолжение таблицы 62*

	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
2	Военные расходы в составе расходов на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства, в том числе:	93 597	3 620	5 216	6 558	7 580	6 512	8 443	5 275	6 845	7 660	7 307	8 124	18 820
2.1	Внутренние войска МВД	19 222	567	1 135	1 219	1 558	1 351	1 573	1 489	1 532	1 670	1 622	1 727	3 939
2.2	Органы государственной безопасности	48 176	2 312	2 895	3 546	4 048	3 206	4 318	3 035	2 977	3 998	3 711	3 931	9 535
2.3	Органы пограничной службы	26 199	742	1 187	1 793	1 974	1 955	2 551	751	2 336	1 992	1 973	2 466	5 346
3	Иные расходы на военную организацию	6 320	24	74	85	80	71	78	78	68	82	81	130	170
3.1	Содержание и оснащение войск МЧС	5 292	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3.2	Федеральная служба специального строительства	1 028	24	74	85	80	71	78	78	68	82	81	130	170

*Таблица 63*

**Военные расходы вне военной организации (млн руб.)**

№№ пп	Наименование расходов	Предусмотрено ФБС 2003 (с учетом корректировки)	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь
			4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1	Из раздела федерального бюджета «Национальная оборона»	13 423	830	1 247	1 235	1 119	1 108	1 108	1 125	1 105	1 126	1 108	1 161	1 820
1.1	Военная программа Минатома	13 012	813	1 220	1 214	1 090	1 084	1 084	1 084	1 108 4	1 085	1 084	1 084	1 776
1.2	Обеспечение деятельности отраслей для национальной обороны	353	14	25	19	26	21	21	38	19	39	21	74	41

**РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2003 году**  
тенденции и перспективы

*Продолжение таблицы 63*

	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1.3	Российская оборонная спортивно-техническая организация (РОСТО)	59	3	3	3	3	3	93	3	3	3	3	3	3
2	Из других разделов и подразделов федерального бюджета	14 633	954	1 050	1 363	1 062	727	1 346	1 383	1 696	1 580	1 236	1 461	771
2.1	Мобилизационная подготовка экономики	500	9	25	59	45	43	44	41	49	38	52	39	51
2.2	Гражданская оборона	67	0	0	0	12	1	8	10	4	9	6	8	8
2.3	Дотации и субвенции бюджетам ЗАТО	14 066	945	1 025	1 304	1 005	683	1 295	1 332	1 642	1 533	1 178	1 414	711
	<b>ИТОГО: Общие военные расходы вне военной организации</b>	<b>28 056</b>	<b>1 784</b>	<b>2 298</b>	<b>2 599</b>	<b>2 181</b>	<b>1 835</b>	<b>2 454</b>	<b>2 509</b>	<b>2 801</b>	<b>2 706</b>	<b>2 344</b>	<b>2 623</b>	<b>2 591</b>

*Таблица 64*

**Расходы, связанные с прошлой военной деятельностью (млн руб.)**

№, пп	Наименование расходов	Предусмотрено ФБ 2003 (с учетом корректировки)	Месяцы											
			Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь
1.1	Пенсии военнослужащим Минобороны	62 598	4 601	4 803	4 974	6 821	3 215	5 122	4 849	4 956	4 927	4 898	5 564	5 542
1.2	Утилизация и ликвидация вооружений	10 760	347	643	650	728	706	1 112	1 332	1 091	844	610	1 077	1 620
1.3	Конверсия оборонной промышленности	250	15	24	23	0	42	20	21	21	21	21	21	21
1.4	Проведение военной реформы	17 654	448	1 309	1 083	977	784	1 484	1 720	1 406	1 800	1 591	1 059	2 522
1.5	Финансирование программы ГЖС в составе расходов на государственные вложения	5 525	345*	345	345	345	345	345	345	345	345	345	345	345
	<b>ИТОГО: Общие расходы, связанные с прошлой военной деятельностью</b>	<b>96 788</b>	<b>5 755</b>	<b>7 124</b>	<b>7 074</b>	<b>8 872</b>	<b>5 092</b>	<b>8 083</b>	<b>8 266</b>	<b>7 818</b>	<b>7 937</b>	<b>7 464</b>	<b>8 065</b>	<b>10 050</b>

□ В этой строке ежемесячные расходы даны оценочно по данным полугодического отчета Правительства РФ.

Следует отметить, что в целом расходы на военные цели осуществлялись достаточно ритмично, хотя и с существенным провалом в начале года и всплеском в конце. Военные расходы бюджетов субъектов Федерации составили в 2003 г. 1 млрд 28 млн руб., из которых 56% пошло на гражданскую оборону и 40% – на мобилизационную подготовку экономики.



Как отмечалось в материалах предыдущего годового выпуска ИЭПП, в конце 2002 г., удалось добиться больших сдвигов в рассекречивании ФБ-2003.

Однако анализ отчетных данных, поступивших в Государственную Думу РФ, показал, что рассекречивание значительной части военных расходов, произошедшее при прохождении проекта бюджета через Федеральное Собрание РФ, никак не отразилось на отчетности. Во-первых, отчеты об исполнении рассекреченных целевых статей и видов расходов остались закрытыми (см., например, в *табл. 62* расходы на содержание и оснащение войск МЧС), хотя это и нарушает положения Бюджетного кодекса.

Во-вторых – несвоевременная подготовка документов, подтверждающих правомочность расходов, и, как результат, несвоевременное получение средств финансовыми органами «силовых» ведомств (см. *табл. 65*). Одновременно с неудовлетворительной организацией исполнения бюджета в указанных ведомствах (особенно заметное в сравнении с Минатомом) в декабре произошло существенное превышение сметы бюджетных расходов по целому ряду статей. Кроме того Счетной палатой РФ в Минобороны выявлено нецелевое использование 14 млрд руб. из средств федерального бюджета.

*Таблица 65*

**Доля недополучения финансовых средств от объема финансирования по военным и связанным с ними расходам федерального бюджета в 2003 г.**

Раздел (подраздел) расходов	Доля недополученных средств, %			
	за 3 мес.	за 6 мес.	за 9 мес.*	за 12 мес.
Всего по расходам	15,25	8,86	5,79	2,46
Национальная оборона, в том числе:	21,66	11,54	5,99	-0,21
Строительство и содержание ВС РФ	22,39	11,74	5,62	-0,15
Военная программа Минатома	0,19	0,00	0,00	-5,32
Мобилизационная и вневойсковая подготовка	17,53	26,06	33,09	-0,08
Коллективная безопасность и миротворческая деятельность	54,58	36,64	62,62	48,17
Обеспечение деятельности отраслей для национальной обороны	7,85	0,00	16,93	-0,96
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства, в том числе:	29,17	14,52	15,73	1,38
Внутренние войска МВД	39,64	23,42	12,79	-0,83
Органы госбезопасности	31,36	13,64	15,73	1,38
Органы пограничной службы	35,08	9,78	15,33	4,32
Военная реформа	16,77	0,28	7,10	8,34
Пенсии военнослужащим	1,86	6,47	12,84	3,71

\* Для итогов III квартала приведены оценки фактического исполнения относительно 9/12 сумм первоначального годового бюджета; итоги года оценены относительно увеличенных в ноябре бюджетных показателей.

**3.8.3. Оценка последствий реализации мероприятий по военной реформе**

Сомнительность тезиса о завершении военной реформы, прозвучавшего на совещании, прошедшем 2 октября 2003 г. в Министерстве обороны, выше уже отмечалась.

Военная реформа или, пользуясь запущенным недавно в оборот термином — модернизация, как и военное строительство – явления многоплановые. Но *первоочередное значение, особенно для общества, имеет реформа системы комплектования военной организации*, проблема кадров. В чьи руки попадет оружие XXI в., смогут ли воины им умело распорядиться, встанут ли они самоотверженно на защиту Отечества – вопросы, требующие первоочередного рассмотрения и решения.

Президент РФ, обозначая 2 октября 2003 г. «приоритетные направления военного строительства», на первое место поставил «совершенствование принципов комплектования». Не обошел вниманием эту задачу и Министр обороны РФ, хотя и не назвал ее первоочередной. В его докладе был выделен раздел активизации перехода к новой системе комплектования на контрактной основе. Под этим понималось выполнение Федеральной целевой программы (ФЦП) «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» на 2004–2007 гг., которая 25 августа 2003 г. была принята Правительством РФ (Постановление № 523).

Особую важность имеет п. 4 Постановления Правительства РФ об утверждении ФЦП, в соответствии с которым в IV квартале 2003 г. следовало представить проект федерального закона, «устанавливающего с 1 января 2008 года срок военной службы по призыву один год». Этот пункт направлен на реализацию требований Президента РФ, высказанных в его послании к Федеральному Собранию РФ, и касается не только Минобороны, МВД и ФСБ, но и «других федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба».

Судя по тексту ФЦП, «ряд воинских частей», переводимых на исключительно контрактный (добровольный) принцип комплектования, ограничивается теми воинскими частями Минобороны, МВД и ФСБ (погранвойска), которые были отнесены к категории «постоянной готовности». Опубликованное определение этой категории означает: это «соединения и воинские части, способные в мирное и военное время выполнять боевые задачи без проведения мероприятий по доукомплектованию мобилизационными ресурсами».

В докладе министра обороны РФ С. Б. Иванова на указанном совещании и в брошюре «Актуальные задачи развития ВС РФ», выпущенной к этому совещанию, ФЦП оценивается исключительно положительно. Так, вслед за констатацией необходимости «изменений в системе комплектования, без которых станет невозможным поддерживать на должном уровне боеготовность ВС РФ», говорится следующее: «Принятые в последнее время решения Правительства РФ кардинально меняют ситуацию в этой области».

В связи с такими заявлениями в ИЭПП выполнена комплексная оценка ожидаемых военно-экономических и социальных последствий осуществления принятой ФЦП. Основные результаты оценки сводятся к следующему:

1. С точки зрения главных военных задач, которые должна решать военная организация РФ, принятая ФЦП была разработана и утверждена как программа создания элитных воинских формирований, названных воинскими частями постоянной готовности, в трех силовых ведомствах, участвующих в решении проблем «горячих точек»: Минобороны, МВД, ФСБ. И только в этих воинских частях будет осуществляться гарантированный переход на исключительно добровольный принцип комплектования.

Если бы можно было допустить, что военные угрозы ограничиваются для России только перечнем «горячих точек», то успешность принятия ФЦП не вызвала бы сомнений. Но, во-первых, роль силовых методов, например, в Чечне все же снижается. Во-вторых, существуют и другие военные угрозы. Возможно возникновение не только «горячих точек», но еще и «горячих» территорий, акваторий и воздушно-космических пространств, где военные задачи придется решать различным видам и родам войск (сил), а обеспечение военной безопасности страны даже в узком смысле комплектова-



ния этих войск и сил кадрами весьма проблематично. В этих войсках и силах есть особая категория воинских частей, несущих боевое дежурство, значение которых даже в сопоставлении с частями постоянной готовности не может считаться второстепенным. Ответа на вопрос, когда будут решены проблемы их полного укомплектования по контракту и профессионализации, в докладе министра обороны нет.

2. Еще более неясной является ситуация с решением проблем общества. Оно ожидало, во-первых, существенного сокращения продолжительности военной службы уже в ближайшее время, а во-вторых, – изменения ее предназначения и условий службы по призыву.

Из мероприятий ФЦП это в явном виде не следует.

3. Количественно возможные последствия реализации ФЦП были оценены в ИЭПП с помощью имитационных и аналитических математических моделей. Методически этот подход отличался от обоснований ФЦП, выполненных ее разработчиками. Во-первых, оценки осуществлены не только на программном периоде 2004–2007 гг., но и за его пределами, поскольку последствия (особенно социально-экономические и мобилизационные) у такого рода программ, как правило, являются долговременными. Во-вторых, воинские части, осуществляющие переход к новой системе комплектования, рассматривались не изолированно от остальных воинских частей, а совместно с ними – в масштабах всей военной организации.

Оказалось, что одновременно с ростом количества военнослужащих рядового и младшего командного состава, проходящих службу по контракту («контрактников») в соединениях и воинских частях постоянной готовности, будет продолжаться отмечаемое сейчас убывание их количества вне воинских частей постоянной готовности. Убывание объясняется сохранением существенно более низкого уровня денежного довольствия «контрактников» вне частей постоянной готовности и отсутствием нормальных условий для проживания.

Главный вывод из анализа этой части результатов расчетов таков: при сохранении темпов перехода к новой системе, заложенных в ФЦП, *даже к 2112 г. общее количество «контрактников» может не достичь того значения, которое требуется военной организации РФ.* Как показывают расчеты, при некоторых вполне вероятных условиях общее количество «контрактников» в военной организации РФ может и вовсе не увеличиться, а воинские части, несущие боевое дежурство, потеряют значительную часть квалифицированных специалистов, что снизит их боеспособность. Это же явление распространится на офицеров, поскольку и они не получают надбавки к денежному довольствию.

4. Неблагоприятной будет и динамика изменения общего количества лиц, которые в рассматриваемые годы будут проходить службу по призыву. Очевидно весьма незначительное сокращение их общей численности при осуществлении ФЦП и сохранении ее принципов после 2007 г. В таком случае *сокращение срока службы вдвое приведет к резкому росту количества призываемых на военную службу.* Это либо сорвет переход, либо потребует отказа от большинства действующих сейчас отсрочек и освобождений.

5. Заслуживает внимания *убывание эффективной численности* лиц рядового и младшего командного состава.

Этот показатель учитывает разнородность общей численности и разный «вес» бойцов в общей боеспособности воинской части. У тех, кто прослужил менее полугода, боеспособность еще низка (по оценкам специалистов Главного управления боевой под-



готовки – около 0,1 от боеспособности «эталонного» бойца), у прослуживших 1 год коэффициент боеспособности будет около 0,3, и т. д. Коэффициент боеспособности экспоненциально приближается к 1,0 у профессионального бойца – «эталона», прослужившего более 5 лет, затем считается постоянным до 30–35 лет, после чего должно учитываться его возрастное снижение. В разнородной группировке военнослужащих при расчетах эффективной численности количество лиц определенной продолжительности службы суммируется со своим «весовым» коэффициентом.

По этому важнейшему показателю вариант ФЦП, безусловно, полезный с военной точки зрения для воинских частей постоянной готовности, а в дальнейшем – для других «элитных» воинских частей, в целом практически не даст существенного приращения общей боеспособности военной организации РФ, а после перехода на сокращенный срок службы и вовсе будет сопровождаться снижением боеспособности.

6. Точно так же не будет существенного положительного результата для мобилизационного людского ресурса.

7. Социально-экономические последствия для общества, оцененные через ежегодные расходы общества на призыв молодежи в состав военной организации как своеобразный «налог», а также через размеры противоправного «откупа» от военной службы, в сопоставлении их с «доходами», которые принесут «контрактники» обществу, также не свидетельствуют в пользу представленного варианта ФЦП.

Выполненные оценки позволяют сделать следующие выводы:

- 1) последствия осуществления ФЦП в долгосрочной перспективе могут оказаться негативными как с военно-экономической, так и с социально-экономической точек зрения;
- 2) задача активизации перехода к добровольной системе комплектования, о которой заявлено в докладе министра обороны на совещании 2 октября 2003 г., важна, но с существенным изменением в ее постановке. Министр назвал «активизацией перевода ВС на контрактную основу» саму ФЦП и ее реализацию. Однако, исходя из предназначения военной организации РФ и требований общества, настоящей активизацией должно стать дальнейшее ускорение перехода к добровольной системе комплектования, сверх планов-графиков принятой ФЦП (не отменяя, а дополняя их).

#### **3.8.4. Оценка предстоящих военных расходов**

Анализ уровня военных расходов, предусмотренных бюджетом 2004 г., динамика экономического развития страны и военных расходов в предшествующие годы (см. *табл. 66* и *рис. 62*) позволяют говорить о возможности активизации реформы. Хотя рост военных расходов и имеет явную тенденцию к затуханию. Заявление руководства Минобороны о 9%-ном росте расходов (с учетом инфляции) по разделу «Национальная оборона» представляется нереалистичным.



Таблица 66

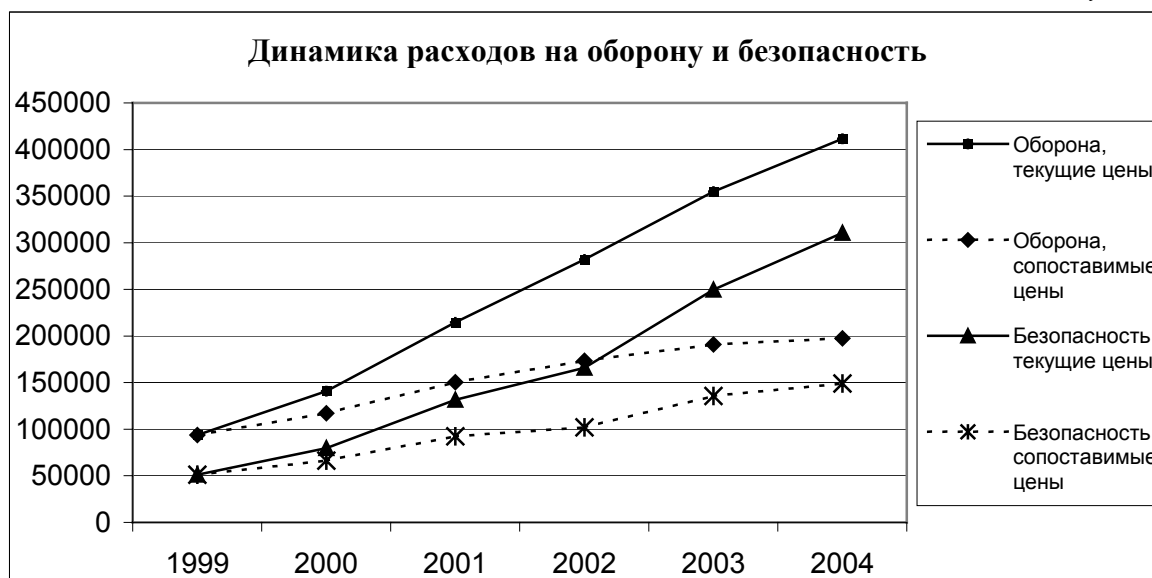
**Динамика расходов на оборону и безопасность**

Разделы федерального бюджета \ годы	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Расходы по разделу «Национальная оборона» (в текущих ценах / в сопоставимых ценах 1999 г.*), млн руб.	<u>93 702</u> 93 702	<u>140 852</u> 117 181	<u>214 688</u> 150 598	<u>281 970</u> 173 504	<u>354 907</u> 190 987	<u>411 473</u> 197 474**
Прирост в% к предыдущему году	–	25,1	28,6	15,2	10,1	3,4
Прирост в% к 1999 г.	0	25,1	60,7	85,2	103,8	110,7
Расходы по разделу «Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства» (в текущих ценах / в сопоставимых ценах 1999 г.), млн руб.	<u>51 324</u> 51 324	<u>79 802</u> 66 391	<u>131 621</u> 92 329	<u>165 999</u> 102 144	<u>249 799</u> 135 618	<u>310 577</u> 149 068**
Прирост в% к предыдущему году	–	29,4	39,2	10,6	32,8	9,9
Прирост в% к 1999 г.	0	29,4	79,9	99,0	164,2	190,4

\* Пересчет в сопоставимые цены проводился по ИПЦ.

\*\* ИПЦ на 2004 г. принят равным 1,11 по отношению к 2003 г.; к 1999г. он приблизительно равен 2.

Рисунок 62



Кроме того опыт государств, осуществивших переход к добровольной системе комплектования, свидетельствует о том, что рост эффективной численности военнослужащих, проходящих службу по контракту, по сравнению с эффективной численностью военнослужащих, проходящих службу по призыву, приводит к соответствующему сокращению общей численности военной организации. Во Франции, например, переход к добровольной системе комплектования не потребовал увеличения военных расходов, поскольку сопровождался эквивалентным сокращением общей численности и соответственно расходов на ее содержание.

Если говорить о тенденциях развития военной экономики РФ и военного строительства на предстоящие годы, то они представляются положительными потому, что государство снижает свои долговые обязательства перед военнослужащими.

То обстоятельство, что Президент РФ отнес проблему военной реформы к числу важнейших в своем ежегодном Послании 2003 г., возможно станет залогом ее успешного решения.

Одновременно это свидетельствует о необходимости продолжения независимых научных исследований о целесообразных путях активизации военной реформы и инициативных действий со стороны законодательной власти и общественности. В частности, это относится к следующему.

Судя по проекту ФБ-04 и документам, сопровождающим этот проект, его разработчики считали, что в 2004 г. продолжится период экономического подъема России с одновременным обеспечением и укреплением ее военной, а также других видов безопасности.

Доходы ФБ планируются в размере 2742,9 млрд руб. (17,9% ВВП), расходы ФБ планируются в размере 2659,4 млрд руб. (17,4% ВВП). Профицит ФБ будет использован для пополнения специального Стабилизационного фонда. Его назначение – парировать неопределенность в поступлении доходов, в первую очередь от экспорта нефти. Но если доходы превысят запланированный уровень, как это было в 2003 г., то хотя бы эти избыточные суммы (сверх предусмотренных для пополнения Стабилизационного фонда) можно было бы направить на активизацию реформы системы комплектования. Такая запись в законе о бюджете уже могла бы уменьшить отток «контрактников» из воинских частей, не попавших в перечень постоянной готовности.

Второе обстоятельство, которое придется учитывать как в ходе исполнения ФБ-2004, так и при разработке проекта ФБ-2005: в пояснительной записке к проекту ФБ-2004 вразумительных, понятных общественности обоснований военных расходов не было.

Не лучше обстоит дело и с доходами ФБ. Из года в год общественность РФ слышит о том, что оборонная промышленность России не без участия представителей военной организации успешно работает на экспорт, что это дает стране «валютную выручку». Однако в доходной части ФБ об этом нет ни слова, хотя расходы на военнотехническое сотрудничество предусмотрены. То же с утилизацией вооружения и военной техники: расходы в ФБ есть, доходов не видно. Много говорится и об экономической эффективности использования технологий «двойного применения». Этой статьи в доходах ФБ также нет. Однако после того как виды расходов были рассекречены, выяснилось, что расходы на военные НИОКР растут. Следовательно, должна быть видна и растущая роль этих расходов в создании технологий и изделий двойного назначения. А для этого необходимо раскрытие расходов на НИОКР.

Успехи в рассекречивании военных расходов выше уже отмечены. Вместе с тем, даже после осуществления принятого решения, степень открытости наших военных расходов будет, как и прежде, для отечественных специалистов меньшей, чем для специалистов зарубежных государств. Им Россия ежегодно сообщает не только общие сведения по видам расходов Минобороны, но и распределение средств между тремя видами Вооруженных Сил, чего в нашем бюджете нет. Поэтому необходимо включить сведения о военных расходах РФ, представляемые в международные организации, в перечень открытых приложений к Федеральному бюджету.

Что касается целей детального гражданского контроля военных расходов РФ, то возможности получения необходимой информации за счет дальнейшего рассекречивания бюджета в рамках ныне действующего бюджетного классификатора практически



исчерпаны. Дело в том, что более глубокий экономический анализ возможен только при сопоставлении финансовых показателей с фактическими параметрами (численностью личного состава, количеством вооружения и военной техники, военных объектов и т. д.). Но именно этих данных в нашем бюджете нет даже в его закрытой части.

В практике бюджетирования других государств финансово-экономические показатели представляются в неразрывном единстве:

- расходы на содержание личного состава подкрепляются сведениями об их численности по основным категориям;
- расходы на закупки – количественными сведениями о планируемых поставках конкретных образцов самолетов, танков, ракет и т. д.;
- расходы на капитальное строительство – сведениями о строящихся аэродромах, базах, жилых домах и т. д.

Все это планируется одновременно и преподносится не разрозненно, а в бюджете и сопровождающих его документах.

В нашей же практике планирования есть отдельно разрабатываемые и утверждаемые, а значит, и отдельно засекречиваемые программы и планы. Государственный заказ – тоже отдельный акт, связанный с бюджетом, но не отражаемый в нем. Даже сведения о личном составе военной организации РФ считаются у нас секретными, хотя в практике других государств этого нет. Более того, в начале 1990-х гг. такие сведения сообщались при обосновании бюджетов РФ, сейчас – нет. Безусловно, было бы целесообразным со временем усовершенствовать всю сложившуюся у нас систему планирования, программирования и разработки бюджета. Но это более серьезная проблема, чем рассекречивание федерального бюджета в его нынешнем виде.

Вторая проблема – рассекречивание отчетов об исполнении ФБ. В Минфине разработкой бюджетов и отчетностью занимаются разные департаменты. Возможно, поэтому не выполняется важнейшее требование Бюджетного кодекса РФ, записанное в пункте 2 статьи 272: «Отчет об исполнении бюджета должен быть составлен в соответствии с той же структурой и бюджетной классификацией, которые применялись при утверждении бюджета».

Необходимо соблюдение требования (немедленно устанавливаемое, начиная с отчета за 2003 г.) соответствия структуры отчетов об исполнении бюджета структуре самого бюджета. Это соответствие должно быть реализовано вплоть до полного отражения в отчетах всех бюджетных показателей по всем приложениям федерального бюджета с учетом утвержденной степени открытости.

## Раздел 4. Институциональные и микроэкономические проблемы

### 4.1. Приватизация и управление федеральным имуществом

Наиболее значимыми новациями 2003 г. стали, во-первых, начавшаяся постепенная реализация элементов новой Концепции управления федеральным имуществом (одобрена на заседании Правительства РФ 6 февраля 2003 г.), во-вторых, появившаяся определенность (по крайней мере, теоретическая) со сроками приватизации остающихся в собственности государства нестратегических объектов (до 2008 г.). С указанными новациями прямо связано ожидаемое в ближайшие годы некоторое количественное ускорение приватизационного процесса. Это касается прежде всего «сброса» остающихся миноритарных пакетов акций и корпоратизации государственных унитарных предприятий с последующей продажей их акций.

#### 4.1.1. Итоги 2003 г.

Прогнозный план (Программа) приватизации федерального имущества на 2003 г. была утверждена распоряжением Правительства РФ № 1155-р от 20.08.2002 (с изменениями от 9.10.2002). Данные о возобновляемых источниках доходов представлены в *табл. 1*. Предполагаемый доход от приватизации в 2003 г. должен был составить, по первоначальным оценкам, 15–20 млрд руб., затем (с корректировкой правительства) – около 51–54 млрд руб. Такая сумма предполагала, по всей видимости, продажу нескольких крупных пакетов – традиционно пакет акций «Связьинвеста» (причем в разных вариантах – от 25% минус 2 акции до 75% минус 1 акция), 23,76% акций Магнитогорского металлургического комбината, 26% минус 1 акция «Росгосстраха», 25,5% акций авиакомпании «Сибирь», 21,78% акций Центрального телеграфа, ряд других. Как правило, 90–95% доходов от приватизации приходится на 25–30 пакетов.

Тем не менее, в отличие от прежних лет, в 2003 г. не было относительно крупных приватизационных сделок, которые резко увеличивают поступления в бюджет от возобновляемых источников. Последний пакет акций нефтяной компании «ЛУКОЙЛ» (7,6%) будет продан не ранее 2004 г., причем для этого предполагается включить компанию в листинг Нью-Йоркской фондовой биржи.

Пакет акций телекоммуникационного холдинга «Связьинвест» (25% за минусом 2 акций или иной), приватизация которого предполагалась все последние годы, будет продан не ранее 2005 г., с завершением процессов реорганизации в холдинге, тарифной реформой и решением проблем социальной нагрузки региональных компаний. С учетом роста привлекательности телекоммуникационных акций срочная продажа ценных бумаг холдинга вообще имеет мало смысла. Хотя мало смысла обсуждать в настоящее время также конкретные варианты продажи (как показывает, к примеру, опыт «Славнефти»), радикальные изменения могут вноситься ежедневно), одно из существующих предложений следует все-таки упомянуть – речь идет о продаже на аукционе пакетов акций региональных компаний холдинга (по крайней мере 4 межрегиональные дочерние компании включены в список 2004 г.). Если этот вариант будет реализован, то весьма вероятно повторения уже в этой отрасли всего спектра проблем, которые вы-



звала в 1990-х гг. «двойная» приватизация нефтяных компаний (вначале добывающие компании, затем холдинги с остатками госпакетов).

Продажа 23,76% акций Магнитогорского металлургического комбината (по сути, последнего крупного актива государства в отрасли) осложнена не только острейшей борьбой между несколькими крупными металлургическими группами. Хотя существует решение о проведении открытого аукциона, предварительно необходимо исключить предприятие из стратегического перечня, для чего потребуется соответствующее решение, которое может быть принято только на уровне Президента РФ.

В 2002 г., как известно, серьезные конфликты между различными корпоративными группами происходили вокруг приватизационных конкурсов в угольной, транспортной (порты и др.), нефтяной отраслях (прежде всего «Славнефть»). Напротив, для 2003 г. характерна меньшая конфликтность приватизационного процесса – по крайней мере, при осуществлении наиболее крупных сделок. Это отнюдь не означает достижения определенной степени гармонизации интересов крупнейших нефтяных и металлургических групп, можно говорить только об исчерпании, по состоянию на 2003 г., приватизируемых (предложенных к продаже) активов, представляющих прямой интерес для строительства интегрированных групп в ряде отраслей.

Соответственно реальные (без учета сделок 2002 г.) доходы бюджета от продажи имущества в 2003 г. были весьма невелики. Фактически полученная сумма доходов (т. е. без учета перенесенных в бюджет 2003 г. доходов 2002 г.) оказалась даже ниже первоначально установленной (15–20 млрд руб.), составив порядка 12 млрд руб.

С точки зрения доходов бюджета тенденции 2001–2002 гг., связанные с доминированием доходов от использования государственной собственности, сохраняли свое значение.

По данным Министерства имущественных отношений РФ, совокупные поступления в федеральный бюджет от приватизации и использования государственного имущества за 2003 г. составили более 135 млрд руб. Совокупные поступления от использования федерального имущества составили 41 млрд руб., в том числе 9,5 млрд руб. – от аренды федерального имущества, 12,4 млрд руб. – за счет дивидендов по акциям, находящимся в федеральной собственности, 16,2 млрд руб. – за счет доли РФ в СП «Вьетсовпетро», 197 млн руб. – в виде арендной платы за землю (после разграничения), 2,4 млрд руб. – в виде перечисления части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий, 585 млн руб. – от реализации имущества государственных унитарных предприятий (учреждений) и военного имущества, 4 млрд руб. – от продажи земли. Поступления от продажи имущества и пакетов акций акционерных обществ, осуществленных РФФИ и фондами имущества в субъектах РФ, составили 90,6 млрд руб., хотя *более 90% этой суммы получено от двух сделок 2002 г.*, средства от которых поступили уже в 2003 г. (пакеты акций «ЛУКОЙЛа» и «Славнефти»).

Дивиденды, получаемые принадлежащим государству пакетам акций, рассматриваются правительством как важнейший возобновляемый источник доходов бюджета. Динамика последних лет свидетельствует о заметном росте соответствующих платежей (табл. 1). В 1996 г. дивиденды по государственным пакетам выплатили лишь 35 открытых акционерных обществ. Если в 1998 г. 273 общества с государственной долей перечислили в федеральный бюджет 574 млн руб., то в 2002 г. 747 обществ перечислили 104 00 млн руб. Данная динамика, безусловно, связана с активизацией деятельности Минимущества РФ.

Таблица 1

**Динамика доходов от приватизации и использования  
федерального имущества, млн руб.**

	1999*	2000	2001	2002	2003	2004 (прогноз)
<b>1. Невозобновляемые источники, всего</b>	<b>85 47,4</b>	<b>313 67,1</b>	<b>101 10,6</b>	<b>147 00,7</b>	<b>952 37,6</b>	–
1.1. Приватизация (количество предприятий)	85 47,4	313 67,1 (320)	99 90,6 (170)	127 03,8	906 60,3**	350 00 – 400 00
1.2. Реализация имущества ФГУП и военного имущества	–	–	–	–	585	–
1.3. Продажа земли и нематериальных активов	–	–	120,0	19 96,9	39 92,3	–
<b>2. Возобновляемые источники, всего</b>	<b>87 20,5</b>	<b>187 90,1</b>	<b>291 22,6</b>	<b>367 62,2</b>	<b>411 42,9</b>	<b>387 00</b>
2.1. Дивиденды (количество предприятий)	848,1 (600)	36 75,1 (1050)	64 78,0 (782)	104 02,3 (747)	123 95,2	125 00
2.2. Аренда имущества	21 91,4	34 27,2	48 96,1	76 57,9	95 73,9	87 00
2.3. Аренда земли	–	–	39 17,0	44 00,0	197***	–
2.4. Часть прибыли ФГУП (количество предприятий)	–	–	209,6 (131)	914,2 (809)	23 87,6	32 00
2.4. СП «Вьетсовпетро»	56 75,0	116 87,3	136 21,9	133 88,8	162 00	143 00
<b>Всего</b>	<b>172 61, 9</b>	<b>501 57,2</b>	<b>392 33,2</b>	<b>514 62,9</b>	<b>1363 80,5</b>	<b>730 00 – 800 00</b>

\* Динамика за 1995–2002 гг. представлена в: Российская экономика в 2002 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2003. С. 367.

\*\* Фактически около 82 млрд руб., или около 95% суммы – доходы от сделок 2002 г. (58,7 млрд руб. за 74,95% акций «Славнефти» и 775 млн долл. за 5,9% акций «ЛУКОЙЛа»), поступившие в бюджет в 2003 г. Соответственно Минимущества РФ использовало обе сделки при отчете как за 2002, так и за 2003 г. Следует заметить также, что деньги за проданный 4 декабря 2002 г. пакет «ЛУКОЙЛа» поступили в бюджет лишь 8 мая 2003 г., а конкретный получатель дохода от их использования в этот период (т. е. десятки миллионов долларов) остается неизвестным. Если исключить указанные сделки, возобновляемые источники как в 2002, так и в 2003 г. явно доминировали.

\*\*\* Арендная плата за землю, находящуюся в федеральной собственности, после разграничения.

Источник: Минимущества РФ, расчеты ИЭПП.

Вместе с тем, как показывают результаты анализа совокупного роста дивидендных выплат по 95 компаниям за 2001–2002 гг., по сопоставимому кругу предприятий рост дивидендных выплат составил 263% (без учета дивидендов «Сибнефти» – 171%). В 2002 г. впервые наблюдался резкий рост дивидендных выплат по российским корпорациям в целом, не связанный ни с обесценением рубля, ни с резким изменением финансовых результатов предприятий (как было, например, после кризиса 1998 г.)<sup>72</sup>. В значительной мере этот рост был обусловлен увеличением дивидендных выплат по обыкновенным акциям, что вызвано совокупностью причин, в числе которых — проводимая рядом крупных компаний политика корпоративного управления и роста капитализации, давление отраслевых холдинговых компаний (в энергетике – РАО «ЕЭС России», в связи – «Связьинвест»), снижение ставки налога на дивиденды.

<sup>72</sup> См.: Данилов Ю.А. Основные тенденции дивидендной политики российских предприятий в 2002 г. Доклад на семинаре ГУ–ВШЭ «Институциональные проблемы российской экономики», 2003.



В связи с этим можно предположить, что заметные успехи Минимущества РФ в сфере увеличения дивидендных выплат по федеральным пакетам акций 2000–2003 гг. связаны не только с интенсификацией проводимой работы с эмитентами, но также с объективными процессами в корпоративном секторе России начала 2000-х гг. Кроме того, отнюдь не все предприятия готовы увеличивать свои дивидендные выплаты государству как акционеру. Например, «Алроса», где государству принадлежит 37% акционерного капитала, по итогам 2003 г. готова выплатить в качестве дивидендов около 10–12% чистой прибыли, но категорически не приемлет подход Минимущества РФ, предусматривающий возможность увеличения дивидендных выплат компании за 2003 г. в 3 раза. Эти факторы со всей очевидностью будет определяющим для данного источника доходов государства и в перспективе.

Доход от доли РФ в СП «Вьетсовпетро», прежде всего его заметный рост в 2003 г. по сравнению с плановым, также вряд ли связан только с успехами Минимущества РФ. Основная причина очевидна (цены на нефть), но следует учесть также предельно детализированную регламентацию деятельности этого предприятия, осуществленную еще в 90-е гг.

Напротив, получение части прибыли от государственных унитарных предприятий вряд ли можно рассматривать в качестве весомого и перспективного источника. Это связано как с программой постепенной ликвидации института ГУП, так и с переориентацией остающихся (в перспективе) ГУП в казенные структуры, обеспечивающие государственные нужды.

Доходы от приватизации земли в 2003 г. составили около 4 млрд руб. Как известно, принятые в земельном законодательстве (Земельный кодекс 2001 г.) нормы предусматривали отмену бессрочного бесплатного пользования землей под приватизированными предприятиями с 1 января 2004 г. Несостоятельность такой архаичной конструкции, как «бессрочное пользование», очевидна. С одной стороны, землю нельзя изъять у предприятия, с другой – отсутствует возможность ее продать. Государство могло в этой ситуации рассчитывать на относительно небольшой доход в виде налога на земельные участки. С точки зрения рыночного оборота фактически имела место ситуация неполноценного объекта недвижимости, где земля представляла собой «омертвленный» компонент.

Проблема состоит в том, что в существующем виде оба варианта (выкуп и аренда) выглядят весьма обременительно для предпринимателей. Так, привязка цены земельных участков к ежегодно индексируемым ставкам земельного налога привела, в частности, в 2003 г. к росту стоимости выкупа участков в 3,2 раза. Одновременно региональные власти устанавливают максимальные поправочные коэффициенты<sup>73</sup>. В «дорогих» регионах (прежде всего Москва) одним из аргументов является ссылка на скупку предприятий ради земельных участков. В итоге к сентябрю 2003 г. выкупили свои земельные участки лишь около 5% юридических лиц.

Имеет значение и психологический фактор, связанный с тем, что приватизация многих объектов в значительной степени завершена, тогда как часть имущественного комплекса объективно остается фактором нестабильности, по крайней мере, в финансо-

<sup>73</sup> См.: Финанс, 2003. № 18. С. 4. Выкуп земли под приватизированными предприятиями в полном объеме по максимальным ставкам оценивается от 30 (Гильдия риэлторов) до 106 (РСПП) млрд долл., или ¼ ВВП России. МЭРТ в лице первого заместителя министра А.В.Шаронова называет цифру 34,8 млрд долл., также оценивая ее как «неподъемную» для российских предприятий.



вом отношении. Наконец, весьма трудно предположить, что на земельный участок может претендовать кто-либо, кроме собственника предприятия. На этом основании (а также полагая, что земля так или иначе учитывалась в цене при приватизации) РСПП, к примеру, потребовал бесплатной передачи земельных участков в собственность владельцев предприятий.

Уже летом 2003 г. МЭРТ выступило с требованием отсрочки на несколько лет, в течение которых предприниматели смогут выбрать адекватную форму землепользования – выкуп или аренда. Следует учесть и тот факт, что процесс разграничения государственной собственности на землю находится в самой начальной стадии. К началу 2003 г. в Минимущества РФ поступили сведения только по 110 тыс. земельных участков – из общего числа 500 тыс., по которым предстоит провести разграничение,

В сентябре 2003 г. в правительство были внесены поправки в Земельный кодекс и иные акты, продлевающие указанный срок до 2007 г. и уменьшающие цену выкупа земельных участков. Новая методика определения цены земли при выкупе предусматривает: 1) базовую ставку в зависимости от численности населения в населенном пункте; 2) 20-кратный повышающий коэффициент с учетом налогового потенциала, площади и населения региона; 3) возможность понижающего коэффициента до 20-кратного; 4) право на 5-летнюю рассрочку. Размер годовой арендной платы не может превышать сумму земельного налога и устанавливается на весь срок аренды, а срок аренды должен быть не менее 10 и не более 49 лет. При этом очевидна предпочтительность выкупа перед арендой с точки зрения долгосрочных условий воспроизводства коррупции.

В декабре 2003 г. Президент РФ подписал закон (поправки к Закону «О введении в действие Земельного кодекса РФ»), продлевающий срок обязательного переоформления права пользования земельными участками под приватизированными предприятиями в право собственности или аренды с 1 января 2004 г. до 1 января 2006 г. Что касается вопроса оплаты участков, соответствующие проекты в полном объеме могут быть рассмотрены, по всей видимости, только в 2004–2005 гг.

#### *4.1.2. Новая Концепция управления федеральным имуществом*

Определенные позитивные результаты реализации Концепции управления государственным имуществом и приватизации 1999 г., принятие новых законов о приватизации 2001 г. и унитарных предприятиях 2002 г., предоставивших исполнительной власти большую свободу действий на поле разгосударствления, создали основу для обсуждения в 2002–2003 гг. новых инициатив, касающихся управления госсектором<sup>74</sup>. Политика государства в данной области должна быть сконцентрирована на следующих задачах: 1) классификация федерального имущества; 2) совершенствование новых механизмов управления входящими в его состав объектами; 3) оптимизация структуры федеральной собственности.

*Классификация государственного, прежде всего федерального, имущества должна осуществляться путем категориального определения тех его видов, которые могут*

---

<sup>74</sup> Материалы Всероссийского совещания Минимущества РФ 26–28 ноября 2002 г. «О реализации задач в сфере имущественных отношений»; Материалы Минимущества РФ к заседанию Правительства РФ 6 февраля 2003 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки»; Материалы к заседанию Правительства РФ 27 ноября 2003 г. «О ходе реализации решений Правительства РФ по повышению эффективности управления федеральной собственностью, основных направлениях дивидендной политики».



находиться исключительно в федеральной собственности, в собственности субъектов РФ, в собственности муниципалитетов, поскольку это необходимо для выполнения возложенных на них публичных функций. Базовой правовой новацией в этом отношении является проект закона «О государственном и муниципальном имуществе», разработанный Минимущества РФ и внесенный в начале 2003 г. в правительство. Согласно данному законопроекту, в собственности РФ, субъектов Федерации, муниципальных образований может находиться имущество трех основных категорий:

- имущество, необходимое для осуществления органами государственной власти РФ, субъектов Федерации, органами местного самоуправления полномочий, возложенных на них Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов Федерации по предметам их ведения;
- имущество, необходимое в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления для обеспечения деятельности соответствующих органов, государственных и муниципальных служащих;
- иное имущество, которое в соответствии с федеральными законами не подлежит отчуждению из государственной или муниципальной собственности (имущество, изъятое из гражданского оборота).

Помимо имущества этих трех категорий, в федеральной собственности может также находиться имущество стратегического значения согласно перечню, утверждаемому Президентом РФ по представлению Правительства РФ. В перечень этого имущества не может быть включено имущество, которое отнесено к собственности субъектов Федерации или муниципальных образований. В собственности субъектов Федерации также может находиться имущество, необходимое для осуществления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации.

*Организационно-правовыми формами* функционирования государственного и муниципального имущества должны стать: 1) казенные предприятия и учреждения, за которыми такое имущество закрепляется на праве оперативного управления; 2) передача имущества в концессию; 3) внесение имущества в уставные капиталы ОАО, более 50% акций которых принадлежат соответственно РФ, ее субъектам, муниципальным образованиям. При этом в уставные капиталы ОАО не может быть внесено имущество, которое в соответствии с федеральными законами не подлежит отчуждению из государственной или муниципальной собственности (имущество, изъятое из гражданского оборота). Государственное и муниципальное имущество, не закрепленное за государственными или муниципальными казенными предприятиями и учреждениями, составляет, соответственно, государственную казну РФ, субъектов Федерации, муниципальную казну муниципальных образований.

Большого внимания заслуживает проблема организации учета и контроля за движением государственного и муниципального имущества, что предполагается достигать при помощи определения соответствующих перечней имущества для каждого уровня власти и ведения реестров. Итоговым документом, отражающим изменения в имущественном массиве за календарный год, должен стать *годовой отчет о поступлении и выбытии государственного и муниципального имущества*.

Очевидно, что оптимизация структуры федеральной собственности является комплексным, многоплановым процессом, который связан со среднесрочной программой социально-экономического развития страны, федеральным бюджетом и инвестицион-

ной программой. Поэтому логичным выглядит предложение Минимущества РФ разрабатывать *Программу управления федеральным имуществом (активами)* на 3 года, систематизируя приобретение, выбытие и использование федерального имущества. Достоинством такого подхода является предложение охватывать в вышеуказанной Программе все возможные процедуры и операции с имуществом (создание новых объектов, выкуп, национализация, приватизация, передача регионам и муниципалитетам, участие в деятельности, передача в аренду, доверительное управление, концессию), которые соотносятся со стадиями управления собственностью.

Принципиально, что со дня вступления в силу данного закона *не должно допускаться создания унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения*, а также передачи государственного и муниципального имущества в уставные (складочные) капиталы коммерческих организаций (за исключением ОАО, отвечающих указанным выше требованиям) и уставные фонды некоммерческих организаций. Также со дня вступления в силу данного закона не допускается принятие законов, устанавливающих полномочия федеральных, региональных и муниципальных органов без указания видов имущества, необходимого для их осуществления.

В течение 2004 г. правительство должно утвердить порядок ведения реестров государственного и муниципального имущества и формы соответствующих документов, порядок безвозмездной передачи государственного и муниципального имущества при перераспределении полномочий между органами государственной власти всех уровней и порядок изъятия имущества, закрепленного за казенными предприятиями и учреждениями. В 2004–2005 гг. на утверждение Президента РФ вносится перечень имущества стратегического значения, а в органы законодательной власти всех уровней – проекты законов, определяющие виды государственного и муниципального имущества, необходимого для осуществления органами власти определенного уровня их полномочий.

Учредительные документы основанных на праве хозяйственного ведения унитарных предприятий, казенных предприятий, учреждений, которые создавались до введения предлагаемого закона в действие, должны быть приведены в соответствие с данным законом в срок до 1 января 2008 г. В случае, если в указанный срок учредительные документы унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, не будут приведены в соответствие с этими требованиями, такие предприятия подлежат ликвидации в установленном законом порядке. До приведения учредительных документов унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, в соответствие с этими требованиями учет имущества таких предприятий осуществляется в соответствии с требованиями закона.

Таким образом, законопроект де-факто определяет и временной горизонт приватизации в среднесрочной перспективе. Государственное и муниципальное имущество, не отнесенное к государственной или муниципальной собственности, подлежит репрофилированию или отчуждению в порядке, установленном законодательством о приватизации, в 2005–2008 гг. С 1 января 2009 г. государственное и муниципальное имущество, не внесенное в реестры государственного имущества субъектов РФ и реестры муниципального имущества, является федеральной собственностью и подлежит продаже в порядке и сроки, установленные законодательством о приватизации.



## 4.1.3. Программа приватизации до 2008 г. и ее ограничения

Одним из элементов новой Концепции управления федеральным имуществом является 3-летняя программа приватизации. Впервые такой документ (Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2004 г. и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 г.) был утвержден распоряжением Правительства РФ №1165-р от 15 августа 2003 г. Предполагается, в частности, следующая последовательность действий:

- 2003 г. – приватизация принадлежащих государству пакетов акций, в которых аккумулировано до 2% уставного капитала акционерных обществ;
- 2004 г. – вывод из государственной собственности всех акционерных обществ, где доля государства составляет менее 25% ;
- 2005 г. – вывод из государственной собственности всех акционерных обществ, где доля государства составляет от 25 до 50% (в частности, выход из капиталов компаний энергостроительного комплекса, рыболовства, внешнеэкономических компаний, машиностроения и кинематографии);
- 2006 г. – прекращение участия государства в компаниях, в которых ему принадлежит более 50% акций и которые не относятся к числу стратегических (в частности, компании гражданской авиации, чья деятельность не связана с обеспечением безопасности государства и безопасности полетов; химической, нефтехимической промышленности, геологии, ряда отраслей сельского хозяйства), в том числе продажа акций акционерных обществ, созданных в процессе преобразования ФГУП;
- к 2008 г. – завершение приватизации федерального имущества, которое не используется для выполнения государственных функций РФ, окончательное формирование системы управления имуществом государственного сектора, удвоение доходов от использования имущества.

По оценке Минимущества РФ, для реализации данной программы необходимо ежегодно осуществлять продажи акций 4000 акционерных обществ (включая реорганизованные ФГУП). К 2006 г. предполагается реорганизовать около 6000 ФГУП, что потребует внесения в нормативно-правовые акты изменений, снимающих ограничения на приватизацию более чем 3000 существующих ФГУП. К концу 2008 г. в собственности государства должно остаться не более 2000 ФГУП и 500 различных пакетов акций. Таким образом, можно говорить о весьма радикальном сценарии завершения реформы собственности в России.

Излишняя, на наш взгляд, амбициозность данной программы связана с целым рядом обстоятельств.

1. Реальный ход приватизации в период, когда действовал закон о приватизации 1997 г., является весомым свидетельством того, что при относительно четком соблюдении закона организационные возможности органов управления по быстрому реформированию государственного сектора находятся в серьезном противоречии с его масштабом (табл. 2). Так, за 1998–2002 гг. было приватизировано, по официальным данным, всего 749 предприятий (организаций, объектов) федеральной собственности.

Помимо федеральных пакетов акций и ФГУП существует большой массив унитарных предприятий и хозяйственных обществ, где свою долю в капитале имеют, на региональном и муниципальном уровнях, местные органы власти, причем «наверху» пропорции между долями государства и частных собственников точно неизвестны.

2. Традиционной пока остается проблема остаточных пакетов акций, которая обсуждается с середины 90-х гг. В течение последних 10 лет (с завершением массовой приватизации 1992–1994 гг.) количество миноритарных пакетов в собственности государства так или иначе сокращалось, однако темпы этого сокращения отнюдь не позволяют прогнозировать полное решение проблемы в течение 3 лет.

Новый закон о приватизации («О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ, вступивший в силу 26 апреля 2002 г.) дает как правовые основания для массового сокращения объектов в государственной собственности, так и инструментарий для реализации малопривлекательных миноритарных пакетов (в частности, отказ от оценки выставляемых миноритарных пакетов и определение стартовой цены по номиналу продаваемых акций). Пока трудно оценить эффективность новых способов приватизации, легитимизированных в упомянутом новом законе. Спрос на зафиксированные им механизмы пока практического подтверждения не получил.

В этой связи весьма показательным является обострившийся в 2003 г. конфликт между Минимущества РФ и РФФИ. Как известно, план продажи государственных пакетов акций, предусмотренный для 2002 г., был выполнен РФФИ только на 10% , и все непроданные пакеты автоматически «перешли» в программу для 2003 г. Аналогичная ситуация характерна и для 2003 г. Формальным объяснением является неспособность РФФИ справиться с нагрузкой по оформлению сделок, однако реальной проблемой со всей очевидностью является неликвидность большинства пакетов. Одной из недавних (ноябрь 2003 г.) инициатив Минимущества РФ стало предложение расширить круг продавцов государственного имущества, что со всей очевидностью не устраивает РФФИ как фактического монополиста в данной области. Видимо, необходимы более радикальные меры, которые не сводятся к одному лишь пересмотру функций, – например, проработка возможности законодательного *уменьшения уставных капиталов в размере государственной доли в тех АО, где в результате нескольких попыток не удается реализовать государственный пакет, а управление им не имеет финансовой, управленческой или стратегической перспективы.*

3. Указанная программа косвенно предполагает почти полную ликвидацию института государственных унитарных предприятий, что концептуально полностью оправданно. За исключением крайне ограниченного числа ФГУП все они должны стать казенными предприятиями или – через корпоратизацию – акционерными обществами с последующей приватизацией. Процессы реорганизации (присоединение, ликвидация, акционирование, частичная продажа) должны коснуться и дочерних предприятий ГУП. Мощным стимулом для отказа от этой организационно-правовой формы должны стать положения Закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» № 161-ФЗ от 14.11. 2002.

Стоит, тем не менее, заметить, что здесь мы имеем дело далеко не с первым планом резкого сокращения присутствия государства в экономике – Минимущества РФ ранее уже несколько раз прогнозировало масштабное сокращение количества ГУП. Первые варианты такого подхода (трансформация всех ГУП в казенные предприятия и акционерные общества) обсуждались еще в 1993–1994 гг. В правительственной программе на период 1997–2000 гг. шла речь о завершении программы преобразования ГУП в акционерные общества, где 100% акций находится в федеральной собственности, к началу 1999 г. В Программе социально-экономического развития РФ на средне-



срочную перспективу (до 2004 г.) предусматривалось завершение той же программы к концу 2001 г., а позднее – сокращение количества ФГУП до 1500–2000 к концу 2003 г.

Хорошо известно и сопротивление отраслевых министерств<sup>75</sup>. Здесь имеют место проблемы как текущего финансового характера, так и более фундаментальные, связанные с административной реформой. Так, по мнению одного из чиновников Минимущества РФ, все «прекрасно понимают, что большинство министерств существуют только благодаря своим ФГУПам – у одного только Минтруда их, например, полторы тысячи. Если их убрать (а ведь они представляют собой финансовые пирамиды, с трудом поддающиеся контролю, но «питающие» министерства), то Минтруда из министерства превратится просто в научно-исследовательский институт по разработке кодексов. Ему, как и многим другим, просто нечем и нечем будет управлять»<sup>76</sup>.

4. Ориентация Минимущества на максимально возможное сокращение числа унитарных предприятий всех уровней с перспективой их преобразования в открытые акционерные общества (ОАО) будет иметь своим последствием увеличение нагрузки на органы государственного управления, которым придется действовать уже в рамках норм корпоративного права. В связи с этим возникнет необходимость количественного увеличения представителей государства в органах управления АО при желательности параллельного обеспечения уровня их квалификации и материального стимулирования деятельности.

5. Противоположным направлением преобразования унитарных предприятий является создание на базе их имущества казенных предприятий, действующих на праве оперативного управления. Однако обязанность государства нести субсидиарную ответственность по обязательствам этих предприятий создает потенциальную возможность увеличения расходов государства и нагрузки на бюджетную систему. По всей вероятности, именно по этой причине казенные предприятия не получили широкого распространения в госсекторе российской экономики. Аналогичные проблемы в последнее время вышли на поверхность в связи с предполагаемой реорганизацией учреждений социальной сферы.

Если определяющей при дальнейшем преобразовании госсектора станет установка, что главное – не нагружать бюджет незапланированными обязательствами предприятий и учреждений, то неизбежно возникает вопрос о целесообразности ликвидации организационно-правовой формы унитарного предприятия на праве хозяйственного ведения, которая при всех своих недостатках имеет по сравнению с предприятием на праве оперативного управления (казенным), по крайней мере то преимущество, что государство не несет ответственности по его обязательствам.

6. Ориентация на скорость приватизации, желание во чтобы то ни стало завершить ее к определенному сроку могут нанести серьезный ущерб качеству процесса. Несмотря на то что в названии правительственного документа говорится о прогнозном плане (программе) приватизации на 2004 г. и основных направлениях приватизации федерального имущества до 2006 г., реально его текст содержит списки объектов приватизации лишь на 2004 г.

<sup>75</sup> Подробно см., например: *Радыгин А., Симачев Ю., Мальгинов Г. и др.* Повышение эффективности бюджетного финансирования государственных учреждений и управления государственными унитарными предприятиями. Том II / Проблемы управления и задачи регулирования в секторе государственных унитарных предприятий. М.: ИЭПП-СЕРРА, 2003.

<sup>76</sup> *Корнышева А.* Минимущество дрессирует унитарные предприятия // *Коммерсантъ*, 5.05.2003.

Так, по оценке Минимущества РФ, непосредственно в 2004 г. ожидаемый доход федерального бюджета от приватизации составляет 35–40 млрд руб. В базовый список объектов, предназначенных для приватизации в 2004 г., включены 1063 федеральных государственных унитарных предприятия и 719 пакетов акций АО. Крупнейшими приватизационными проектами 2004 г. могут стать продажа 7,6% акций нефтяной компании «ЛУКОЙЛ», акций авиахолдинга «МиГ», Новороссийского, Санкт-Петербургского, Владивостокского и других морских портов, некоторых аэропортов. При этом государство оставляет за собой право при продаже акций портов ввести в них «золотую акцию». Одновременно 123 федеральных государственных унитарных предприятия и 215 пакетов акций планируется внести в вертикально интегрированные структуры оборонного комплекса.

При этом традиционно высока вероятность корректировки таких списков, как это имело место в 2003 г.<sup>77</sup> По-прежнему сохраняются риски привнесения нестабильности на фондовый рынок и продажи государственного имущества дешевле, чем это могло бы происходить при спокойной, растянутой во времени приватизации.

7. Серьезной проблемой является отсутствие возможности относительно быстро выработать критерии эффективности использования государственного и муниципального имущества в некоммерческих целях ввиду большого разнообразия таких функций государства и местных органов власти.

Подчинение деятельности предприятий госсектора удовлетворению определенных общественных потребностей не позволяет свести оценку эффективности их деятельности исключительно к величине получаемых государством прямых доходов от того или иного предприятия в виде дивидендов или доли прибыли; важно принимать во внимание и такое обстоятельство, как косвенные эффекты, оказывающие влияние на экономику в целом. Однако учет подобных обстоятельств, как и их финансовый анализ, представляет собой, как правило, немалую сложность. Большие трудности могут возникнуть и при реализации попыток вести раздельный учет затрат и доходов по различным направлениям деятельности в рамках одного объекта федеральной собственности (как это показал процесс реформирования естественных монополий).

8. Наконец, возникают весьма непростые проблемы качественного нормативно-правового обеспечения. Очевидно, что предлагаемая правовая конструкция требует принятия массы сопутствующих нормативно-правовых актов, что порождает множество вопросов. Так, фактическая отмена права хозяйственного ведения влечет за собой необходимость принятия закона о казенных предприятиях в условиях, когда закон об унитарных предприятиях, уже регулирующий данную организационно-правовую форму, действует всего лишь чуть больше года. Аналогичным образом форсирование темпов приватизации может потребовать внесения изменений в действующий менее двух лет закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» с целью пересмотра имеющихся ограничений на этот процесс. Вопрос о стабильности законодательства при этом становится чисто риторическим.

---

<sup>77</sup> Отчасти это напоминает ситуацию с чековыми аукционами в период массовой приватизации (1993–1994 гг.), когда основная масса потенциальных покупателей испытывала дефицит информации о том, какие активы станут объектом реализации на всем протяжении действия ваучера.



Таблица 2

**Основные объекты федеральной собственности и приватизационная программа 2000-х гг.**

	1999*	2000	2001	2002	2003	2004 (прогноз)
Общее число ФГУП **	137 86	112 00	9394	9846	8820	–
Приватизировано ФГУП за год:						
– прогноз	–	–	–	1652	435	1063
– факт	–	2	5	78	400	–
Акционерные общества, пакеты акций которых находятся в собственности РФ**	3611	3524	4407	42 22	40 35	–
В том числе по доле в уставном капитале						
– 100%	382	61	90	99	124	–
– 50–100%	470	506	646	589	552	–
– 25–50%	1601	1211	1401	13 82	1308	–
– менее 25%	863	1746	2270	21 52	2051	–
– «золотая акция»	580	–	750	958	640	–
Продано федеральных пакетов акций за год:						
– прогноз	–	–	–	1126	435	719
– факт***	–	87	216	185	187	–

\* На конец каждого года. 1999 г. взят за базу с учетом принятия «Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» (утв. Постановлением Правительства РФ № 1024 от 9.09. 1999).

\*\* В начале 2000-х гг. общее количество унитарных предприятий составляло около 850 00, в том числе государственных – около 200 00, муниципальных – около 650 00. В 1995 г. в собственности государства находилось, по другим оценкам, не менее 150 00 – 170 00 пакетов акций различного размера, в 1999 г. – около 3100 «закрепленных» пакетов и 70 00–80 00 непроданных (на балансе региональных фондов имущества). В 1995 г. в 1004 акционерных обществах имелась «золотая акция». К концу 2003 г. в собственности государства находилось 855 пакетов акций менее 2%, акции 75 ЗАО и доли в 6 ООО. В 148 акционерных обществах собственность государства была представлена только «золотой акцией».

\*\*\* Данные о ежегодной приватизации пакетов акций не поддаются корректной интерпретации по целому ряду причин: 1) отсутствие регулярной информации Минимущества РФ и РФФИ; 2) передача пакетов из Минимущества РФ в РФФИ и его отделения для продажи, которая затем не происходит (как правило, состоявшимися являются 10–20% сделок); 3) «встречный» процесс корпоратизации ФГУП и иные способы роста числа пакетов в собственности государства.

Источник: данные Минимущества РФ. Реестр собственности РФ постоянно пополняется.

Изданный параллельно с принятием нового закона о приватизации Указ Президента РФ от 21 декабря 2001 г. № 1514 содержал поручение Правительству РФ представить на утверждение до 1 марта 2002 г. перечни стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ. Однако по сей день об утверждении нового списка стратегических предприятий и АО ничего не известно. Здесь необходимо напомнить также о том, что из текста закона не просматривается механизм рассмотрения президентом правительственных предложений. Для этого глава государства, по-видимому,



должен опираться на экспертную оценку непосредственно подчиненных ему структур. Однако не вполне понятно, имеется ли в виду Администрация Президента РФ, Совет Безопасности или какой-либо другой орган.

Из всех новых механизмов управления федеральным имуществом относительно отработанным, по сути, является только институт представителей государства в органах управления АО. Отсутствует законодательство о концессиях. До конца не ясен вопрос о перспективах частичного преобразования организаций госсектора в другие организационно-правовые формы, включая некоммерческие организации, созданные на базе некоторых видов социальных учреждений. Больших проблем можно ожидать при внедрении в практику механизма доверительного управления находящимися в собственности государства пакетами акций. Нарботанная в 90-е гг. практика получила преимущественно негативную оценку, проработаны эти механизмы пока слабо.

Отдельной проблемой является сопряжение проекта закона «О государственном и муниципальном имуществе» с законопроектами «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».



## 4.2. Тенденции и динамика слияний и поглощений.

### Развитие реорганизационных процессов

В целом тенденции 2001–2002 гг. сохранили свое значение и для 2003 г.: продолжающиеся процессы концентрации акционерного капитала, объединение предприятий и реорганизация уже созданных бизнес-групп, зависимость стратегических целей реорганизации от степени институциональной «зрелости» корпоративной группы. Развитие стандартов корпоративного управления было прямо связано с той или иной реорганизационной и долгосрочной стратегией компаний<sup>78</sup>.

Сохраняет свое значение и такая тенденция, как начавшийся в 2001–2002 гг. поиск крупнейшими российскими группами своего места в системе международных экономических отношений. Некоторый спад внутрироссийской экспансии крупнейших групп (связанный прежде всего с процессом оптимизации активов групп, приобретенных в России) в 2003 г. компенсировался растущим интересом к предприятиям и иным объектам в странах СНГ, Европы, США и ряда других регионов (табл. 3). Тем не менее принципиальный вопрос – насколько текущая реорганизация крупного российского бизнеса будет отвечать задачам достижения его международной конкурентоспособности – остается актуальным. При этом варианты стратегии в значительной степени зависят от мотивов и представлений реальных владельцев групп об особенностях их международной экспансии – стратегическое развитие конкурентоспособной группы или выход из бизнеса с фиксацией прибыли. Ставшие более явными в 2003 г. представления государства о допустимых границах международной экспансии частных групп (точнее, о целесообразности формирования реально мультинациональных компаний на их основе) оказывают все большее влияние на стратегию реальных владельцев (партнеров).

#### 4.2.1. Динамика слияний и поглощений

В целом для 2003 – начала 2004 гг. можно выделить следующие существенные процессы. Прежде всего в количественном плане можно говорить о значительном абсолютном увеличении числа сделок в сфере слияний и поглощений (табл. 3). Эта внутрироссийская тенденция вполне соответствует общемировой практике, когда волны слияний и поглощений традиционно сопутствуют стадии экономического роста. Вместе с тем указанные процессы происходят в России на фоне спада слияний и поглощений в странах Запада (после пика слияний и поглощений, достигнутого в 2001 г., итоги 2003 г. выглядят особенно умеренно).

Как видно из табл. 3, по сравнению с 1999 г. общая стоимость сделок в 2003 г. увеличилась в 7 раз, по сравнению с 2002 г. – в 2 раза (без сделки ТНК-ВР). Общее количество сделок по сравнению с 1999 годом возросло почти в 4 раза, а прирост 2003 г. по сравнению с 2002 г. составил около 30%. С 2002 по 2003 г. средняя стоимость сделки слияния и поглощения в России (без учета сделок «ЮКОС»–«Сибнефть» и ТНК-ВР) выросла на 47% с 17 до 25 млн долл. США. Почти  $\frac{2}{3}$  сделок относятся к внутрироссийским. В

<sup>78</sup> Подробно см.: Радыгин А., Шмелева Н. Современные тенденции консолидации, интеграции и реорганизации крупных корпораций (групп) / Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1998–2002. М., 2003. С. 414–441; Radygina A. Privatization, Ownership Redistribution, and Formation of the Institutional Basis for Economic Reforms / The Economics of Russian Transition. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2003. Chapter 14. P. 395–459.

1999 г. число поглощений российских компаний иностранными в 3 раза превышало обратный процесс (поглощение иностранных компаний российскими), а по объему сделок превышение оказывалось в 23 раза. В 2003 г. оба этих показателя стали близки: число поглощений российских компаний иностранными уже лишь в 1,2 раза превышало обратный процесс (поглощение иностранных компаний российскими), а по объему сделок превышение оказывалось в 2,5 раза<sup>79</sup>. Конечно, оценить долю действительно иностранного капитала, а не репатриации российских капиталов из-за рубежа, в этих процессах невозможно, поэтому любой анализ такого рода имеет условный характер. Тем не менее, данная динамика может косвенно свидетельствовать не только о растущей зарубежной экспансии российских компаний, но и о наметившейся в 2000-е гг. тенденции к репатриации ранее выведенных средств. С точки зрения международной экспансии основными направлениями российских инвестиций традиционно выступают страны СНГ и Центральной и Восточной Европы (42 и 21% от общего объема внешних инвестиций в 2003 г. соответственно).

**Таблица 3**

*Завершенные сделки по слияниям и поглощениям в России, 1999–2003 гг.\**

	1999		2000		2001		2002		2003	
	объем, млн долл.	чис- ло сде- лок	объем, млн долл.	число сделок	объем, млн долл.	число сделок	объем, млн долл.	число сделок	объем, млн долл.	число сделок
Внутрироссий-ские слияния и поглощения	1203,8	75	508,3	134	1899,3	199	2578,9	217	6668	308
Поглощение российских компаний иностранными	167,2	33	2111,9	60	1318,6	43	1825,8	41	2455	53
Поглощение иностранных компаний российскими	6,9	11	105,7	17	463,6	25	504,4	33	975	45
Всего слияний и поглощений	1377,9	119	2725,9	211	3681,5	267	4909,1	291	10098	406

\* Сделки, завершенные ко 2 декабря 2003 г., без учета приватизационных сделок. Для 2003 г. – без сделок ТНК-ВР и «ЮКОС»–«Сибнефть». С учетом сделки ВР-ТНК объем сделок в 2003 г. следует скорректировать на 7,7 млрд долл. (или на долю «живых» денег – 2,6 млрд долл.). Данная методика является наиболее корректной и полной при оценке динамики рынка слияний и поглощений. Другие исследования при оценке объемов рынка включают сюда как приватизационные сделки, так и обмен акциями (Thomson Financial). Оценка Ernst & Young (только «живые» деньги, в том числе по сделкам ВР-ТНК и «ЮКОС»–«Сибнефть») для 2000 г. – 4 млрд долл., 2001 – 5 млрд долл., 2002 – 9 млрд долл., 2003 (9 мес.) – 12 млрд долл. После вычета 3 млрд долл. («вклад» несостоявшейся сделки «ЮКОС»–«Сибнефть») итог 2003 г. совпадает с данными Dealogic, хотя для предыдущих лет различия в оценках значительны.

Источник: Dealogic 2002–2003; KPMG.

В отраслевом плане доля сделок с предприятиями нефтегазодобычи и добычи других полезных ископаемых составила в 2003 г. 63% в общем объеме сделок по слиянию и поглощению, при том что мировое значение добывающего сектора составляет менее 5% (табл. 4). Тем не менее абсолютные величины объемов сделок выросли на 40% в промышленном производстве и более чем на 100% в секторах телекоммуникаций, транспорта и коммунальных услуг. Высокоразвитые в мире секторы финансов и

<sup>79</sup> Данный анализ основан на материалах подразделения корпоративных финансов KPMG по слияниям и поглощениям («Анализ общей ситуации на мировом рынке слияний и поглощений», 2004), дополнен и скорректирован собственными расчетами по данным Dealogic.



страхования, недвижимости, химии и фармацевтики и СМИ в России остаются малопривлекательными для инвесторов. Доля сделок по слияниям и поглощениям в этих секторах в России составляет около 3%, тогда как в мире – около 42% от общего объема.

По данным МАП России, в 2003 г. наибольшая активность в данной сфере отмечена в блоке отраслей топливно-энергетического комплекса, транспорта, связи и жилищно-коммунального хозяйства (47,1% ходатайств). В блоке базовых отраслей промышленности и строительства данная тенденция характерна для машиностроения и оборонно-промышленного комплекса (35%), а также черной металлургии (26%). По АПК, лесному, химическому и природоресурсному комплексам более 2/3 рассмотренных в 2003 г. ходатайств приходилось на агропромышленный комплекс.

*Таблица 4*

**Отраслевая структура сделок по слияниям и поглощениям, 1999–2003 гг., %\***

Отрасли	Россия					Мир в целом
	1999	2000	2001	2002	2003	2003
Добывающий сектор	53	4	49	25	63	5
Промышленное производство	1	55	6	34	14	8
Телекоммуникации	2	14	9	7	11	12
Транспорт	0	0	4	1	4	4
Коммунальные услуги	27	1	0	3	2	5
Пищевая, легкая, деревообработка	4	15	2	10	2	4
Финансы и страхование	0	0	2	4	2	21
Химия и фармацевтика	4	5	20	1	1	12
СМИ и программные продукты	0	2	0	14	0	5
Другие	9	5	8	1	2	25
ВСЕГО	100	100	100	100	100	100

\* Сделки, завершённые ко 2 декабря 2003 г., без учета приватизационных сделок. Для 2003 г. – без сделки «ЮКОС»–«Сибнефть».

Источник: Dealogic 2002–2003; KPMG.

Наиболее заметными в ряду соответствующих сделок 2003 г. стали слияния активов ТНК и ВР, сделка между группой «Интеррос» и ОМЗ, попытки группы «Альфа» установить контроль над компанией «Мегафон». Объявленное в 2003 г. слияние (дружественное поглощение) «Сибнефти» и «ЮКОСа» могло бы стать крупнейшим в истории российской экономики, однако финансово-экономический анализ несостоявшейся сделки имеет мало смысла. В феврале 2004 г. с подписанием протокола о расторжении сделки, видимо, завершился период неопределенности в отношениях крупнейших акционеров компаний. В дальнейшем несомненное прикладное значение может иметь анализ техники «развода» после фактически состоявшегося поглощения.

Приобретение компанией ВР Plc (Великобритания) нефтяных активов «Альфа-Групп» и Access/Renova («ТНК») за 7,7 млрд долл. США ставит эту сделку на 7-е по

стоимости место в мире за 2003 г.<sup>80</sup> Для российского рынка слияние российских и украинских активов ТНК и ВР является крупнейшим как по стоимости сделки, так и по объему зарубежных вложений. Созданная компания с капитализацией около 16 млрд долл. (на момент подписания договора в июне 2003 г.) по добыче нефти занимает 3-е место в России и 9-е место в мире среди частных нефтяных компаний.

В августе 2003 г. известная своей агрессивной политикой на рынке корпоративного контроля компания «Альфа-Эко» (в составе группы «Альфа») объявила о приобретении блокирующего пакета оператора сотовой связи «Мегафон» (через покупку компании LV Finance, которой принадлежит 25% акций «Мегафон»). Наличие у группы «Альфа» блокирующего пакета «Вымпелкома» дало основания для предположений о возможном слиянии операторов, занимающих 2-е и 3-е места на рынке по числу абонентов. Начавшиеся в 2004 г. расследования в отношении лицензий «Вымпелкома» и возбуждение уголовного дела по факту незаконного предпринимательства (инициированные Минсвязи и поддержанные Генеральной прокуратурой), по всей видимости, являются ответной реакцией. Следует заметить, что «Вымпелком» изначально (как и «ЮКОС» в 2002–2003 гг.) традиционно считается наиболее прозрачной публичной компанией, а наличие листинга на Нью-Йоркской фондовой бирже априори исключает какие-либо правовые и иные неясности в лицензионном и прочих аспектах деятельности.

В конце 2003 г. было объявлено о слиянии холдинга «Силловые машины» и группы «Объединенные машиностроительные заводы» в компанию «ОМЗ–Силловые машины» с предполагаемой выручкой свыше 1 млрд долл. При этом до 70% продаж компании должно составить энергетическое оборудование. По оценкам, объединение приведет к созданию крупнейшего производителя энергетического оборудования в России и второй по величине (после «АвтоВАЗа») машиностроительной корпорации России. Уникальность данной сделки связывается с ее отраслевой принадлежностью – по сути, впервые в России происходит масштабное слияние в отрасли, для которой пока не характерны высокие показатели концентрации и инвестиционной привлекательности<sup>81</sup>.

Хотя данная сделка обсуждалась около 2-х лет, препятствием для ее осуществления стали разные стадии корпоративного развития участников: если ОМЗ относительно рано стала публичной компанией с прозрачной структурой, то «Силловые машины» в тот период начинали стадию консолидации активов (которая в основном завершилась только к сентябрю 2003 г.). Процесс слияния должен происходить в 2004 г. в несколько этапов. В январе 2004 г. входящие в состав концерна «Силловые машины» предприятия (Ленинградский металлический завод, Завод турбинных лопаток, «Электросила») присоединены к концерну в статусе филиалов. Акционерам этих предприятий было предоставлено право продажи своих акций. Подавляющее большинство акционеров при-

---

<sup>80</sup> Хотя речь идет о приобретении российских активов ТНК, в юридическом смысле данная сделка не имеет отношения к России и инвестициям в российскую экономику. Так, сделка о продаже активов заключалась между британской ВР и ТНК International, зарегистрированной в оффшорной зоне Британских Виргинских островов. Все расчеты по сделке, по всей видимости, проходили через зарубежные оффшоры и банки. Вновь созданная компания ТНК-ВР также зарегистрирована за рубежом. Очевидно, что сделка между британскими компаниями потребовала также одобрения Комиссии ЕС.

<sup>81</sup> См.: Интервью К.Бендукидзе // Ведомости, 5.02.2004. С. А5; Виньков А. Охота на мирный атом // Эксперт, 2004. № 3. С. 20–23; www.interros.ru



няло решение конвертировать свои акции в ценные бумаги ОАО «Силловые машины» по установленным коэффициентам обмена.

Акционеры «Силловых машин» получают 50% акций ОМЗ, а в собственность ОМЗ перейдет 100% акций «Силловых машин». Для этого «ОМЗ» проведут внеочередное собрание акционеров, на котором будет утверждена дополнительная эмиссия акций, предназначенных для обмена на акции «Силловых машин». По оценке К. Бендукидзе, выход на биржу дал возможность ОМЗ структурировать сделку с «Силловыми машинами» не как создание новой компании, куда ОМЗ вносит все свои активы, а как поглощение «Силловых машин» (по крайней мере по форме сделки), и в итоге получается крупная компания, имеющая и листинг, и историю отчетности. Фактическим же итогом сделки становится поглощение ОМЗ группой «Интеррос».

В объединенной компании крупнейший пакет (примерно 35%) будет принадлежать основному акционеру «Силловых машин». Доля К. Бендукидзе снизится с 25,9% (доля в «ОМЗ») до 12,95% в новой компании «ОМЗ–Силловые машины». Оперативное управление перейдет к менеджменту «Силловых машин», тогда как К. Бендукидзе возглавит совет директоров. Уже в январе 2004 г. Генеральный директор концерна «Силловые машины» Е. Яковлев приступил к исполнению обязанностей президента «Атомстройэкспорта» (одной из ключевых структур новой компании), сменив К. Бендукидзе. Фактический уровень «равноправности» сторон при слиянии (которая подчеркивается в официальных заявлениях), по всей видимости, можно будет оценить только по истечении определенного времени, необходимого для оценки реальных управленческих и контролирующих возможностей сторон в новой компании<sup>82</sup>.

Среди других заметных сделок 2003 – начала 2004 гг. можно отметить обмен акций между Новолипецким металлургическим комбинатом (НЛМК) и холдингом «Металлоинвест». Акционеры НЛМК передают 15,5% своих акций холдингу в обмен на контрольный пакет акций (59,8%) Стойленского ГОК, тем самым заметно укрепляя свою сырьевую базу. Исходя из примерных оценок капитализации предприятий, стоимость сделки составляет по рыночным ценам около 600 млн долл.

Летом 2003 г. была предпринята попытка поглощения – по всей видимости, со стороны группы «СУАЛ» – предприятий группы «ВСМПО–Ависма» – ОАО «Ависма» (Березниковский титано-магниевого комбинат) и Верхнесалдинского металлургического производственного объединения (которому принадлежит 80% акций «Ависмы»). Итогом скупки акций стало приобретение пакетов 10–12% каждого из предприятий, затем скупка была прекращена по взаимному согласию сторон в обмен на места в советах директоров и соглашение о «производственной кооперации».

Группа «СУАЛ», в свою очередь, уже не в первый раз становится объектом потенциального корпоративного шантажа. Так, в 2002 г. 65% акций Надвоицкого алюминиевого завода («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 разрешилась в конце 2002 г. сделкой по приобретению «СУАЛ-Лом» указанных 32% акций. Хотя условия сделки неизвестны, нетрудно предположить,

<sup>82</sup> Еще в самом начале 2000-х гг. один из крупных российских предпринимателей в частной беседе говорил о том, что К. Бендукидзе «съедят» мгновенно, как только появится реальный деловой интерес к машиностроению (как и к иным отраслям, не достигшим в тот период адекватного уровня инвестиционной привлекательности).

тем не менее, наличие значительной премии «Русского алюминия» за отказ от «совместного управления». Аналогичная история повторилась и в 2003 г.: «Русал» приобрел на аукционе РФФИ 14% акций ОАО «Металлург», где 80% уже принадлежали группе «СУАЛ». С точки зрения управленческих возможностей (тем более применительно ко всей группе «СУАЛ») приобретенный пакет не имеет значения, поэтому опять речь идет о перепродаже с премией.

Показательным является пример группы «Сургутнефтегаз». По состоянию на апрель 2003 г. (по оценкам) менеджмент ОАО «Сургутнефтегаз» контролировал 67,5% акций. При этом большая часть этих акций находилась на балансе дочерних компаний: 36,7% акций ОАО принадлежало НК «Сургутнефтегаз» (в котором ОАО владеет 99% акций), НПФ «Сургутнефтегаз» принадлежало 8,6% акций. Российское законодательство не считает эти акции «казначейскими», допуская возможность голосования. Предполагаемая попытка поглощения в апреле 2003 г. привела (как защитная реакция менеджмента) к увеличению совокупной доли, контролируемой менеджментом (до порядка 75%), и решению о преобразовании НК «Сургутнефтегаз» из ОАО в ООО. В итоге крупнейший акционер ОАО «Сургутнефтегаз» (т. е. его дочерняя компания НК «Сургутнефтегаз») выходит из-под контроля ФКЦБ и освобождается от обязанности раскрывать информацию, необходимую для публичной компании.

Для оценки количественной динамики слияний и поглощений в условиях современной России вне зависимости от стадий экономического роста значительным остается влияние таких факторов, как постприватизационное перераспределение собственности и экспансия крупных групп. Тем не менее, *последний фактор стал менее значимым*. «Вклад» крупнейших групп в интенсификацию внутрироссийского процесса слияний и поглощений в 2003 г. становится менее весомым не только в силу активизации реорганизационных процессов в группах и усиления их зарубежной экспансии. Основной причиной является *активизация экономических агентов второго эшелона, крупных и средних компаний*, которые располагают необходимыми ресурсами для расширения своего бизнеса за счет присоединения более мелких компаний.

#### 4.2.2. *Формы интеграции и управленческие модели*

В 2002–2003 гг. все более очевидной становится дальнейшая трансформация ряда крупнейших российских групп: от многоотраслевых холдингов и конгломератов (фактически аналога корейских чеболей), типичных для 90-х гг., к более управляемым и структурированным формам корпоративных групп.

В наибольшей степени это характерно для тех групп, «ядро» которых сформировалось еще в 1990-х – начале 2000-х гг. и которые уже прошли стадию «первичной» реорганизации в разных формах: продажа непрофильных активов (производств), выделение специализированных субхолдингов (одновременно с консолидацией соответствующих активов), оптимизация систем управления (в том числе с целью установления максимально жесткого контроля менеджмента), достижение определенного уровня прозрачности и публичности.

В этой связи необходимо принять во внимание некоторые особенности формирования крупных корпоративных групп в России *в контексте процессов интеграции*. Формально с точки зрения видов интеграции в истории формирования корпоративных



групп представлены (в определенной пропорции) как конгломератные, так и вертикальные и горизонтальные виды объединений<sup>83</sup>.

Как известно, процесс вертикальной интеграции (нефть, газ, химия, металлургия) обеспечивает концентрацию добывающих и перерабатывающих производств. Он наиболее характерен для отраслей со значительным числом технологических переделов и позволяет максимизировать совокупный доход группы за счет контроля всей цепочки, производящей добавленную стоимость (в том числе с учетом специфики «оптимизации» налогов и финансовых потоков в рамках группы). Ее очевидное преимущество в России связано с процессом перераспределения собственности. Перехват контроля над поставщиком или потребителем означает остановку всей вертикально-интегрированной цепочки (наиболее известны примеры с угольными шахтами и горнообогатительными комбинатами).

Среди типичных примеров – основные нефтяные компании, группы, сформировавшиеся в цветной металлургии («Русал», «СУАЛ», УГМК), некоторые холдинги в черной металлургии («Северсталь», «Мечел»). В 2003 г. очевидный всплеск интереса к акциям компаний электроэнергетики связан в первую очередь со стремлением вертикально-интегрированных групп (прежде всего с металлургическим «ядром») взять под контроль энергетические мощности в рамках реструктуризации РАО «ЕЭС России».

В то же время даже наиболее «продвинутые» вертикально-интегрированные группы отнюдь не всегда строго соответствуют этому определению. Прежде всего, по своему происхождению многие из них являлись конгломератами, и эта трансформация пока не завершена полностью. Кроме того, для начала 2000-х гг. был характерен интерес базирующихся в добывающих отраслях групп (особенно с учетом объема экспортных доходов) к рентабельным секторам промышленности, АПК и торговли, не связанным технологически с профилем группы.

Наконец, важным преимуществом конгломератных вложений (вложений в непрофильные активы) для добывающих компаний является возможность сглаживания ценовых колебаний. Например, приобретение горнометаллургическим комбинатом «Норильский никель» золотодобывающих компаний связано, в частности, с тем, что основной бизнес холдинга – добыча платиноидов – зависит от значительных колебаний мировых цен на платину, в то время как колебания цен на золото не столь значительны и к тому же находятся в противофазе динамике цен на платину<sup>84</sup>. Иными словами, для российских групп, условно называемых вертикально-интегрированными, *в современных условиях более корректно говорить о смешанных формах интеграции, объединяющих вертикальную и конгломератную формы.*

Другой особенностью большинства крупных российских групп является зависимость от отраслевого «ядра». Такая ситуация стала результатом двух противоположных процессов. С одной стороны, это трансформация конгломератов банковского происхождения 90-х гг. в группы, базирующиеся на одном-двух крупных предприятиях одной-двух отраслей. С другой стороны, это экспансия изначально крупных моноотраслевых компаний реального сектора в технологически близкие и иные отрасли.

<sup>83</sup> См. также: *Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Шмелева Н.А.* Проблемы слияний и поглощений в корпоративном секторе. М.: ИЭПП, 2002; *Авдашева С.Б.* Хозяйственные связи в российской промышленности. М.: ГУ–ВШЭ, 2000; *Матыцын А.К.* Вертикальная интеграция: теория и практика. М., 2002.

<sup>84</sup> См.: *Иванова А.* Поглощения: за и против // *Финанс*, 2003. № 35. С. 20.



Соответственно для российской практики 2000-х гг. *классический конгломерат не является типичным явлением*. Напротив, тенденция к снижению уровня диверсификации является более характерной. Наиболее близки к этой форме интеграции структуры, сложившиеся в рамках групп МДМ, Межпромбанка, некоторых групп добывающего сектора.

Что касается горизонтальной интеграции, то среди преимуществ такого объединения необходимо отметить экономию издержек производства и сбыта, сокращение налоговых выплат. Среди типичных примеров – некоторые машиностроительные холдинги (например, «Силовые машины»), пивоваренные компании, кондитерские холдинги, Европейская подшипниковая корпорация и другие. Ее перспективы в российской экономике обусловлены, прежде всего, текущим уровнем концентрации капитала в конкретных отраслях.

В ряде отраслей этот процесс близок к своему пределу (черная и цветная металлургия, нефть, уголь), поэтому в рамках крупнейших российских групп, контролирующих добывающие отрасли, горизонтальные интеграционные процессы практически завершены<sup>85</sup>. Тем не менее, к примеру, сделка ТНК-ВР 2003 г. может рассматриваться как горизонтальная. Не исключены и новые горизонтальные мегаальянсы в металлургии. В таких отраслях, как пищевая, деревообрабатывающая, в агропромышленном секторе, в отдельных сегментах машиностроения, в банковском секторе, ВПК, гражданской авиации<sup>86</sup> перспективы значительны. Определенные возможности могут быть открыты также в процессе приватизации генерирующих мощностей электроэнергетики, дочерних компаний РАО «Российские железные дороги», при приватизации унитарных предприятий. Характерным процессом является расширение доли группы на рынке за счет поглощения региональных предприятий аналогичного профиля.

Как видно из *табл. 5*, горизонтальные сделки в количественном плане остаются в 2003 г. преобладающими. Напротив, конгломератные слияния и поглощения составляли порядка 10–15% в совокупном объеме сделок и около 20–25% в общем количестве сделок. Тем не менее, по данным МАП на начало 2004 г., наиболее масштабными на товарных рынках являются процессы *создания многопрофильных структур и вертикальной интеграции*, в том числе формирование крупных вертикально-интегрированных компаний, стремящихся установить контроль над предприятиями, обеспечивающими весь технологический цикл производства продукции, а также ее последующую реализацию. Эти процессы определяют рост совокупной экономической концентрации.

---

<sup>85</sup> По некоторым данным, в начале 2000-х гг. 8 крупнейших российских групп уже контролировали 85% доходов 64 крупнейших российских частных компаний (*Boone P., Rodionov D. Rent Seeking in Russia and CIS. Brunswick UBS Warburg, 2002*). Тем не менее «инвестиционная активность» (т.е. процессы слияний и поглощений в терминологии МАП) на рынках нефти, нефтепродуктов, угля, черной и цветной металлургии сохраняется на высоком уровне. Одновременно крупнейшие добывающие группы стремятся к контролю в том числе над непрофильными перерабатывающими отраслями (ЖКХ, аграрный сектор, рыболовство и др.).

<sup>86</sup> Например, по состоянию на 2002 г. в России существовало около 300 авиакомпаний, причем некоторые эксплуатировали 1 самолет. Одновременно до 80% пассажиров обслуживается 4 крупными компаниями (Слияния и поглощения // Журнал для акционеров, 2002. № 6. С. 13–16).



Таблица 5

Слияния и поглощения по видам, январь–сентябрь 2003 г., %

	Конгломератное	Вертикальное	Горизонтальное
Доля в совокупном объеме сделок, без нефтяного сектора	10–15	20–25	65–70
Доля в общем количестве сделок	2–25	25–30	50–55

Источник: M&A Appraisal.

Кроме того, в 2002–2003 гг. все более явной становится *диверсификация управленческих моделей* крупнейших групп<sup>87</sup>. Как правило, принято выделять три основные модели управления:

- финансовая (возможность широкой диверсификации бизнесов, чисто инвестиционные функции, невмешательство в производственную деятельность бизнес-единиц, утверждение бюджетов и инвестиционных программ основных бизнес-единиц, основной критерий «профильности» бизнес-единиц – высокая рентабельность на вложенный капитал);
- операционная (монобизнес, директивно-функциональное управление операциями);
- варианты стратегического планирования и контроля (наличие бизнес-ядра, невмешательство в операционную деятельность, функции определения корпоративной стратегии, подчинение финансовой деятельности стратегическим задачам, основной критерий «профильности» – развитие бизнес-ядра и других бизнес-единиц, в совокупности дающих эффект синергии).

Очевидно при этом, что большинство крупных российских групп пока находятся в стадии становления или роста, и только весьма узкий круг крупнейших групп, вступивших в стадию стабилизации своей имущественной и управленческой структуры, осознанно пришли к выбору той или иной модели. Если на стадии становления и роста крупнейших групп (конгломератов) в 1990-х – начале 2000-х гг. основной функцией головной (управляющей) компании группы (холдинга) являлось установление и поддержание контроля, то в настоящее время происходит постепенное переосмысление функций центральной структуры (управляющей компании в широком смысле). Это связано, в частности, с необходимостью оптимизации общекорпоративной системы управления для повышения экономической эффективности и увеличения стоимости бизнеса. В этом смысле, в частности, переход на единую акцию был связан с тем, что без него невозможно повышение капитализации холдинга<sup>88</sup>. Без этого «холдинг – это столы, стулья и финансовые потоки», а акции дочерних компаний останутся затратны-

<sup>87</sup> См.: Чандлер А.Д. Функции штаб-квартиры в многопрофильной фирме // Российский журнал менеджмента, 2003. № 1. С. 91–122; Goold M., Campbell A. Strategies and Styles: The Role of the Center in Diversified Corporations. Basil Blackwell, Oxford, 1987. Об особенностях данных процессов в России см., например: Ованесов А. Российские холдинги выбирают модели позиционирования; Кузьмичев А. Каждому – свое // Управление компанией, 2003. № 11. С. 4–9; Фрумкин К. Этапы корпоративной бюрократизации // Финансовая Россия, 2002. № 24. С. 13; Бутрин Д. Компании набирают вес. Профессиональные делители собственности // Коммерсантъ, 3.12.2002. С. 20.

<sup>88</sup> Тужилин А. Создание в группе компаний системы защиты от враждебных действий конкурентов // Рынок ценных бумаг, 2001. № 11. С. 21.

ми владениями (миноритарии внутри общества остаются не инвесторами, а только собственниками).

К чистым стратегиям развития *бизнес-ядра* можно отнести группы «Северсталь», ОМЗ (видимо, до сделки 2003 г. с «Интеррос»), ряд крупнейших нефтяных компаний. Преобразование ряда материнских (холдинговых) структур в *фонды частных инвестиций* характерны для групп «Альфа» (развитие индустрии инвестиционных фондов прямых вложений/private equity funds), «Интеррос» («частная инвестиционная компания»), «Базовый элемент» («управляющая компания фондов прямых инвестиций»), группы Р. Абрамовича (Millhouse Capital) и ряда других. Если для структуры типа чеболя характерны внутренний переток капитала, навязанные производственные связи, непрозрачность бизнеса, дискриминация миноритариев, то эффективная деятельность фонда становится возможной при иных условиях и ограничениях<sup>89</sup>. В частности, заметным отличием деятельности фонда становится необходимость учитывать правила для котируемых публичных компаний, установленные международными фондовыми биржами, что отнюдь не всегда позволяет менеджерам и крупнейшим акционерам принимать полностью удобные для них решения. Вместе с тем, финансовая модель управления, особенно популярная в мире в 60–90-х гг. XX в., предполагает закрытость, персонифицированность и высокий уровень политических связей.

Как и при оценке форм интеграции, данная классификация достаточно условна. Как было показано выше, некоторые крупнейшие российские группы в силу разных причин в 2000-е гг. пришли к модели «бизнес-ядра» (модель стратегического планирования), однако при этом позиционируют себя как фонды частных инвестиций (финансовая модель).

В равной степени во многих крупнейших группах сохраняются элементы *операционной модели* управления. С одной стороны, действительно происходит процесс наделения бизнес-единиц значительной самостоятельностью при управлении операциями и создании стоимости. С другой стороны, проблемы жесткого и регулярного управленческого контроля менеджмента бизнес-единиц со стороны головной структуры сохраняют свою актуальность (тем более на стадии роста группы).

В итоге вне зависимости от избранной модели управления в рамках группы к настоящему времени сложились *стандарты организации оперативного управления* в крупнейших компаниях (группах), для которых типичны две основные черты:

- предельная бюрократизация низших и средних звеньев (детальные регламенты, стандартизация и формализация процедур принятия всех решений, особенно финансовых, сложные процедуры согласования при принятии решений и др.);
- принятие важнейших решений основными партнерами (акционерами) и высшими менеджерами в режиме on-line без каких-либо излишних процедур.

Практика 2002–2003 гг. внесла в данную систему лишь один существенный нюанс. Так, в 1990-х – начале 2000-х гг. принятие ключевых решений происходило по «*партнерскому*» принципу – исключительно в кругу реальных партнеров, полностью контролирующих бизнес группы, без оглядки на миноритариев. Появление в некоторых крупнейших компаниях реальных внешних акционеров (аутсайдеров), как правило, иностранных с пакетом акций от 3–4%, создает объективные условия для возникновения иного механизма принятия стратегических решений – действительно «*корпоратив-*

<sup>89</sup> См.: Интервью К.Бендукидзе // Ведомости, 5.02.2004. С. А5.



ного», так как соответствующие решения должны приниматься с учетом мнения таких аутсайдеров.

Очевидно при этом, что их появление в группе инициируется самими партнерами, а не является наследством массовой приватизации или промежуточным результатом корпоративного захвата. В определенном смысле можно говорить о *появлении нового типа аутсайдеров в системе российского корпоративного управления*. Развитие этой тенденции прямо связано с реорганизационными и управленческими стратегиями российских групп.

#### 4.2.3. Слияния и поглощения в контексте государственного регулирования. Проблема враждебных поглощений

Общие тенденции динамики слияний и поглощений подтверждаются данными о динамике ходатайств в МАП РФ (*табл. 6*). В последние годы наблюдается рост суммарного количества подаваемых заявлений по статьям 17 и 18 Закона РСФСР № 948—1 от 22 марта 1991 г. «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», при этом во все большей части эти заявления связаны со статьей 18.

В 2002 г. количество уведомлений по статье 18 (9461) было сопоставимо с количеством ходатайств по той же статье (10198). В то же время, по данным МАП России, около половины сделок (по статье 18) в 2002–2003 гг. было связано с приобретением акций (долей) в уставном капитале хозяйствующих субъектов, работающих на разных товарных рынках, а поэтому не конкурирующих друг с другом. Таким образом, статья 18 «настроена» на избыточную жесткость в плане необходимости использования разрешительного порядка. Как следствие, значительная часть хозяйствующих субъектов стремится избежать согласования сделок по статьям 17 и 18 – количество выявленных МАП России нарушений по этим статьям составило около 4 тысяч в 2000 г. и более 5 тысяч в 2001 г. (реально их существенно больше), при этом именно по этим статьям Закона «О конкуренции...» наиболее высок прирост нарушений<sup>90</sup>. Не менее важной проблемой является «бюрократизация нарушений» (по определению главы МАП И. Южанова, пресс-конференция 25 декабря 2003 г.) в области антимонопольного законодательства, т. е. растущее участие чиновников в антиконкурентных соглашениях.

Если анализировать только структуру ходатайств (без уведомлений), то основные тенденции сохраняют свое значение (*табл. 7*). В 2002–2003 гг. в структуре рассмотренных МАП ходатайств более 70% составляют ходатайства о приобретении акций (ст. 18), тогда как доля ходатайств о слиянии и присоединении не превышает 5%. Это отнюдь не означает, что данные МАП противоречат приведенной выше статистике слияний и поглощений в России. Напротив, статистика МАП, хотя и не позволяет выделить поглощения отдельной строкой (такого понятия нет в российском законодательстве), но свидетельствует о растущих масштабах данного процесса, тем более что речь чаще всего идет о весьма крупных пакетах (от 20%).

<sup>90</sup> См.: Симачев Ю. О совершенствовании антимонопольного регулирования применительно к интеграционным процессам в промышленности. МІМЕО, 2003.

*Таблица 6*

**Динамика количества рассмотренных уведомлений и ходатайств в соответствии с требованиями статей 17 и 18 Закона «О конкуренции...»\***

	Количество уведомлений и ходатайств		Удельный вес в суммарном количестве заявлений по статьям 17 и 18, %	
	по статье 17	по статье 18	статья 17	статья 18
1998 г.	2485	4417	36,0	64,0
1999 г.	2936	7315	28,6	71,4
2000 г.	3882	12092	24,3	75,7
2001 г.	4827	16165	23,0	77,0
2002 г.	4371	19659	18,2	81,8

\* Законом РСФСР № 948-1 от 22 марта 1991 г. «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» установлен государственный контроль за созданием, реорганизацией, ликвидацией коммерческих организаций и их объединений (статья 17) и за соблюдением антимонопольного законодательства при приобретении акций (долей) в уставном капитале коммерческих организаций (статья 18).

*Источник:* данные МАП России.

*Таблица 7*

**Структура ходатайств, рассмотренных МАП в 2002–2003 гг.**

<b>Виды ходатайств</b>	2002		2003	
	количество	доля, %	количество	доля, %
Приобретение акций (долей)	7813	71,1	8880	71,0
Получение основных производственных средств или нематериальных активов	1901	17,3	2144	17,1
Слияние и присоединение коммерческих организаций	500	4,6	539	4,3
Прочие	763	7	951	7,6
Итого	109 77	100	125 14	100

*Источник:* данные МАП России, расчеты ИЭПП.

Проблема состоит в том, что термин «реорганизация», используемый в Гражданском кодексе РФ (ст. 57), относится лишь к правовым аспектам деятельности предприятий в части регламентации возможных промежуточных трансформаций юридических лиц в диапазоне между созданием и ликвидацией (но в содержательном плане включая последние, ибо реорганизация есть также способ как прекращения деятельности тех или иных юридических лиц, так и возникновения новых юридических лиц). Законодательно установленные формы реорганизации ограничены следующим перечнем: слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование. При этом в законодательстве отсутствует какое-либо определение собственно реорганизации. Следует также заметить, что установленные в Гражданском кодексе РФ формы реорганизации юридического лица не отражают всего многообразия экономических форм реструктуризации. Вместе с тем различающиеся по экономической мотивации и результирующей структуре собственности экономические формы реструктуризации (например, разделение



компании на независимые или на материнскую и дочернюю) часто подпадают под единую форму реорганизации юридического лица<sup>91</sup>.

При этом для российской практики типичной является ситуация, когда сделка, по сути являющаяся слиянием (присоединением), оформляется не в соответствии с требованиями, предъявляемыми к «реорганизации», а как покупка акций и активов. Это связано со стремлением контрагентов сделки, во-первых, обойти необходимые при реорганизации процедуры (договор реорганизации, порядок конвертации, передаточный акт, созыв общего собрания акционеров, согласование в МАП и др.), во-вторых, лишить кредиторов права требования досрочного исполнения обязательств<sup>92</sup>. Последняя норма представляется чрезмерной, однако ее сохранение в законодательстве является весомым стимулом для поиска обходных путей при оформлении таких сделок. Еще один объективный мотив – сохранение прежней компании при наличии биржевой, кредитной и «отчетной» (особенно по международным стандартам) истории, тогда как слияние потребует создания новой компании. Как видно из *табл. 7*, число ходатайств о покупке акций и активов примерно в 20 раз выше, чем ходатайств о слиянии и присоединении. Следует также заметить, что ходатайства о реорганизации (слиянии, присоединении и др.) подаются в основном при укрупнении ГУП в рамках реформы сектора последних лет.

В 2003 г. появился целый ряд оптимистичных оценок существующих правил слияний и поглощений, согласно которым «руководители все чаще рассматривают идею объединения с другими предприятиями в качестве одного из видов реструктуризации бизнеса, одного из арсеналов качественного улучшения его структуры, одного из способов привлечения инвестиций»<sup>93</sup>. Как нам представляется, реалии пока далеки от такой оценки. Положительные сдвиги действительно имеют место, однако лишь в единичных случаях.

В целом же, по данным департамента экономической безопасности ТПП РФ, <sup>3/4</sup> осуществляемых в настоящее время поглощений являются враждебными, т. е., с учетом доминирующей техники предполагают скупку акций с использованием шантажа, угроз или подкупа, противоправный доступ к реестру акционеров и др.<sup>94</sup> Очевидным экономическим мотивом для использования противоправных методов поглощений является сопоставление затрат при «враждебном» (с указанной спецификой) и «цивилизованном» способами поглощения: при затратах порядка 0,5 млн долл. (примерно годовая

<sup>91</sup> См., например: Львов Ю.А., Русинов В.М., Саулин А.Д., Страхова О.А. Управление акционерным обществом в России. М., 2000.

<sup>92</sup> См.: Плешанова О. Слитно и безраздельно. Как объединяются российские компании // Коммерсантъ, 6.02.2004.

<sup>93</sup> Ефимчук И. Взрыв слияний Э// Финанс, 2003. № 35. С. 15.

<sup>94</sup> Интервью директора департамента экономической безопасности ТПП РФ А.Макарычева // Коммерсантъ, 6.02.2004. В 2002 г. 76% из 1870 поглощений оцениваются как враждебные в указанном контексте. Очевидно в данном случае отличие от классического определения враждебного поглощения, под которым обычно понимается легальная попытка получения контроля над финансово-хозяйственной деятельностью или активами компании-цели (через тендерное предложение или скупку пакетов на рынке) в условиях сопротивления со стороны руководства или ключевых участников компании. По ряду других оценок, в 2002 г. доля *попыток* недружественных поглощений в общем их количестве составляла 85–90% (против 65–70% в 2001 г.), однако среди всех *состоявшихся* поглощений эта доля была ниже – около 55%.

выручка компании-цели) на юридические услуги, подкуп должностных лиц, судей и судебных приставов можно получить объект стоимостью 5 млн долл.

Среди наиболее известных примеров 2002–2003 гг. – борьба «Илим Палп» и «Базового элемента» за контроль над Котласским и Братским ЛПК, схватка между «Евразхолдингом» и «Мечелом» за Коршуновский ГОК, попытки «Альфа-Эко» захватить Таганрогский металлургический завод, конфликты вокруг Красноярской угольной компании, «Дальвостокугля», Нижегородского масложирового завода, Московского НПЗ, Усть-Илимского ЛПК, Ступинского металлургического комбината, АХК «Азот» и др.

Более того, проблема враждебных поглощений с применением так называемого «административного ресурса» приобрела в 2002–2003 гг. столь острый характер, что потребовала внимания законодателей. Так, в мае 2003 г. в Государственной Думе прошли парламентские слушания на тему законодательного обеспечения прав собственности, в том числе при враждебных поглощениях. Среди рекомендаций – ужесточение ответственности за принятие соответствующих судебных решений (что требует поправок в законодательство о судебной системе), введение ответственности миноритарных акционеров за подачу иска, инициирующего враждебное поглощение, уточнение процедур проведения собрания акционеров и ведения реестров АО (основания для передачи функций ведения реестра от одного регистратора к другому, запрет на изъятие или арест реестров) и другие. Тем не менее даже внесение указанных изменений в законодательство не снимет остроты проблемы, пока сохраняются экономические (сравнительная затратность разных методов установления контроля) и институциональные (системная коррупция) предпосылки.

Одновременно на рубеже 2003–2004 гг. активизировалась подготовка к изменению законодательства в сфере слияний и поглощений в рамках реформы антимонопольного законодательства в целом.

В настоящее время, как известно, предварительного согласования с МАП России требуют сделки слияния и присоединения тех компаний, активы которых в совокупности превышают 200 тыс. МРОТ (20 млн руб.) или в случаях, если приобретаемый пакет составляет более 20% акций. По оценке МАП, предполагаемые новации позволят вывести 85% сделок из-под контроля антимонопольных органов.

В конце января 2004 г. правительство РФ одобрило законопроект<sup>95</sup>, который увеличивает до 3 млрд руб. (в 150 раз) пороговые значения балансовой стоимости совокупных активов компаний, при слиянии которых требуется предварительное согласование<sup>96</sup>. Сделки с активами участников от 200 млн до 3 млрд руб. должны носить уведомительный характер с правом антимонопольного органа в течение 3 месяцев запретить сделку. Сделки стоимостью до 200 млн руб. должны носить уведомительный характер (после совершения), т. е. порог увеличивается в 20 раз.

Одновременно снимается ряд ограничений по размеру приобретаемого пакета. При приобретении доли свыше 25% контроль должен осуществляться в полной мере, до 20% он отсутствует, от 20 до 25% – является упрощенным. При любом увеличении

---

<sup>95</sup> Изменение пороговых значений рассматривается как промежуточная мера – до принятия нового Федерального закона «О развитии конкуренции на товарных и финансовых рынках».

<sup>96</sup> Использованы материалы к заседанию Правительства РФ от 22 января 2004 г. по вопросу «Об изменении порядка государственного контроля при слиянии и присоединении хозяйствующих субъектов», материалы официального сайта МАП России и сайта по проблемам корпоративного управления [www.lin.ru](http://www.lin.ru)



доли уже существующего акционера в капитале общества с 50% плюс 1 акции (доли) до 65% акций (долей) или свыше 75% плюс 1 акция имеет смысл только уведомительный режим. Целесообразность предварительного согласования сделок признается для тех случаев, когда изменение структуры акционерного капитала приводит к сдвигам в соотношении сил на том или ином товарном рынке. Таким образом, *доминирование антимонопольного подхода при мониторинге экономической концентрации и сдвигов в структуре собственности сохраняется*, что заметно ограничивает ценность данных новаций.

Кроме того, любой мониторинг соответствующих сделок, как правило, наталкивается на типичную структуру собственности крупных российских компаний, легко научившихся обходить ограничения МАП с помощью группы формально независимых акционеров или иных, более сложных, схем.

По мнению специалистов МАП, в новом законе в целях повышения открытости российской экономики, а также репатриации инвестиций необходимо перейти от предварительного контроля к уведомительному порядку во всех случаях совершения сделок в рамках одной группы лиц (в случае, если состав группы лиц в результате сделки не изменяется). Одновременно следует законодательно установить обязательность раскрытия информации о реальных бенефициариях участвующих в сделках оффшорных компаний. Последняя задача также *выходит далеко за рамки антимонопольного регулирования и требует, помимо введения новых правовых понятий, целого комплекса мер*.

Основными инициаторами перехода на уведомительный характер являются крупные российские компании и группы. При этом, по всей видимости, указанные решения стали определенным компромиссом для МАП России, для которого (как и любого ведомства в процессе административной реформы) утрата значительного количества объектов разрешительного режима означает и утрату ведомственной значимости. В качестве асимметричной компенсации реформа антимонопольного законодательства, намеченная на 2004 г., может предусматривать как ужесточение санкций при нарушении антимонопольных норм, так и модификацию функций МАП (добавление новых, в том числе надзорных, при исключении ряда существующих).

Традиционно *защита прав различных типов акционеров при слияниях и поглощениях* занимает весомое место в законодательстве развитых стран. Она может осуществляться по нескольким направлениям:

- общее регулирование правил слияний и поглощений (в соответствии со спецификой конкретных форм, предусмотренных в национальных правовых системах);
- общие механизмы защиты прав миноритарных акционеров при поглощении (публичная оферта, право принятия решений, «справедливая цена» и др.);
- защита прав миноритарных акционеров, возражающих против реорганизации;
- условия, при которых лицо, установившее определенный порог контроля в процессе поглощения, вправе завершить консолидацию (аннулирование защитных механизмов, скупка остающихся акций и др.);
- требования раскрытия информации о процедуре слияния или поглощения;
- обеспечение прозрачности структуры собственности и изменений в структуре собственности;
- нормы, регулирующие особенности эмиссии и конвертации ценных бумаг;



- контроль со стороны регулирующих органов и саморегулирующихся организаций;
- судебная практика разрешения споров, возникающих в процессе слияний и поглощений.

Один из нюансов российской ситуации состоит в том, что в России мониторинг крупных сделок по приобретению акций (соответственно, крупного участия в акционерном капитале) с низкой эффективностью осуществляется в целях антимонопольного регулирования. В то же время такой мониторинг (прозрачность системы участия) не менее важен для предотвращения ущерба различных групп уже существующих акционеров. Защита интересов различных типов акционеров при поглощении имеет принципиальное значение, однако в российском законодательстве минимальные нормы, регулирующие данный вопрос, содержатся только в ст. 75 и 80 закона об АО. Существенно также, что регулирование поглощений, предусмотренное в ст. 80 закона об АО, касается только ОАО с числом акционеров – владельцев обыкновенных акций, превышающем тысячу человек.

Решение может быть только комплексным, что предполагает следующие новации:

- необходимо установить законодательное определение единого перечня категорий лиц, чьи права должны быть гарантированы при реорганизации АО (в качестве дополнения в ГК РФ либо в виде раздела специального закона о реорганизации);
- развитие и детализация правовых механизмов, обеспечивающих защиту прав миноритарных акционеров при поглощении (публичная оферта, право принятия решений, «справедливая цена» и др.);
- защита прав миноритарных акционеров, возражающих против реорганизации;
- определение условий, при которых лицо, установившее определенный порог контроля в процессе поглощения, вправе завершить консолидацию, невзирая на сопротивление менеджеров и миноритарных акционеров (аннулирование защитных механизмов, скупка остающихся акций и др.);
- введение ряда правил конвертации акций (долей участия), которые должны исключить возможность «размывания», «выдавливания» и других способов злоупотребления крупными участниками своей возможностью определять условия реорганизации;
- развитие нормативного регулирования сделок с долговыми обязательствами (в настоящее время существует возможность снижения стоимости сделки по получению контроля посредством покупки долговых обязательств и сохранения «инкогнито»);
- развитие норм (требований) раскрытия информации о процедуре слияния или поглощения;
- обеспечение оптимального уровня прозрачности структуры собственности и изменений в структуре собственности;
- дальнейшее совершенствование норм, регулирующих особенности эмиссии и конвертации ценных бумаг;
- изменения в законодательстве о регистраторской и депозитарной деятельности, направленные на защиту прав собственности на акции;
- дальнейшая детализация и уточнение принципов налогообложения хозяйственных операций в рамках реорганизации (закон РФ «О налоге на операции с ценными бумагами») с учетом конкретных стратегических задач государственного регулирования



ния и существующей мировой практики стимулирования/ограничения данных процессов;

- обеспечение координации со стороны регулирующих органов (непротиворечивость ведомственных актов, единая система контроля и др.);
- обеспечение «прозрачности» судебной практики и ответственности судебных решений при разрешении споров, возникающих в процессе слияний и поглощений.

### 4.3. 2000–2004: на пути к «государственному капитализму»?

Тенденция к усилению государственного контроля в экономике (корпоративном секторе), отмечавшаяся еще применительно к 2000–2001 гг.<sup>97</sup>, к 2004 г. приобрела более четко выраженный характер.

#### 4.3.1. Экспансия государства и строительство «центров силы»: первые шаги

Уже для 2000 г. характерной стала тенденция к укрупнению находящихся под контролем государства структур и консолидации государственных пакетов акций под эгидой холдингов: начало процесса консолидации дочерних компаний «Роснефти», концернов «Антей» и «Алмаз» в сфере ВПК, спиртового холдинга «Росспиртпром» (89 предприятий), объединение в единую корпорацию всех структур по производству и торговле ядерным топливом, объединение всех АЭС в одной энергогенерирующей компании на база «Росэнергоатома» и др. Собрания акционеров 2000 г. в РАО «Газпром», РАО «ЕЭС России», «Аэрофлот» и ряде других крупных компаний также продемонстрировали стремление федеральной власти ужесточить контроль через корпоративные процедуры (советы директоров).

Очевидно, что усиление государственного контроля посредством формирования крупных холдингов и расширения представительства государства в существующих компаниях связано с целым рядом объективных факторов: потребности технологической интеграции, создание более крупных структур с точки зрения международной конкурентоспособности, усиление давления на предприятия с точки зрения бюджетных платежей. Можно предположить, что стратегической задачей, неявно сформулированной еще в 2000 г., стало сохранение (формирование) в важнейших отраслях не менее одного государственного «центра силы», сконструированного из остающихся в государственной собственности фрагментов (ГУП и пакеты акций).

В то же время такая политика сталкивается с целым рядом объективных ограничений: 1) эффективность действующей системы управления государственным имуществом, включая проблемы коррупции и чиновничьей «ренты»; 2) ограниченное количество государственных активов, дающих возможность выстраивания реально контролируемых холдингов; 3) необходимость в ряде случаев принимать решения, относимые инвесторами к сфере системного риска (например, деприватизация); 4) политические и внешнеполитические факторы. Тем не менее решения о механическом укрупнении и слиянии государственных активов кажутся наиболее простыми и привлекательными (по сравнению, к примеру, с такой альтернативой, как доверительное управление).

В 2002 г. стало очевидно, что концепция механического конструирования крупных государственных структур (на базе остающихся активов) может привести к весьма негативным результатам. Наиболее ярким примером является холдинг «Росспиртпром», где возникли, помимо перманентных внутрикорпоративных скандалов (между материнской и дочерними структурами), очевидные проблемы, связанные с оппортунистическим поведением менеджмента. «Настройка» вновь созданных структур потребо-

---

<sup>97</sup> См.: Российская экономика в 2000 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2001; Российская экономика в 2001 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2002.



вала вмешательства правительства. Согласно распоряжению Правительства от 29 октября 2002 г. № 1512-р «О внесении изменений в устав ФГУП «Росспиртпром», холдинг лишился 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.

Государственная «Роснефть» с точки зрения складывающихся в холдинге имущественных отношений пока отстает от своих частных 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» и на рубеже 2003–2004 гг. 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. Для компании это тем более актуально, если принять во внимание происходившие в 2002–2003 гг. конфликты с миноритариями, касавшиеся трансфертного ценообразования в холдинге (которое, тем не менее, не вызывает претензий со стороны правоохранительных органов).

Концепция укрупнения ВПК также имеет весьма долгую и отнюдь не бесконфликтную историю. Согласно принятой в октябре 2001 г. ФЦП «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса», институциональным итогом реформы ОПК/ВПК в 2002–2006 гг. должно было стать появление 74 крупных холдингов и концернов, контролируемых государством (создать такие холдинги предполагалось на базе порядка 400 предприятий отрасли). В 2002 г. число холдингов было сокращено до 42. Реально же к концу 2003 г. было создано всего 3 таких интегрированных структуры (АХК «Сухой», концерн ПВО «Алмаз–Антей» и «Тактическое ракетное вооружение»), еще 2 концерна находились в завершающей стадии («Авионика» на базе НПЦ «Технокомплекс»; «Оптико-электронное приборостроение и оптические технологии»). Между тем только в авиационной промышленности, в соответствии с принятой Правительством РФ в мае 2002 г. программой, к 2004 г. должны были быть созданы 5 интегрированных структур, в том числе 2 многопрофильных холдинга, производящих как военную, так и гражданскую продукцию (перевод на единую акцию ВАСО, МАК «Ильюшин» и Авиационного комплекса им. Ильюшина и создание холдинга ОАО «Корпорация «Ильюшин» с долей государства 51% ; создание корпорации «Туполев»). В 2004 г. предстоит очередная корректировка программы, видимо, с акцентом на даль-

нейшее укрупнение существующих структур. Так, в феврале 2004 г. вице-премьер Б. Алешин заявил о возможности создания национальной авиационной корпорации, которая объединит все авиастроительные мощности России, что предполагает также объединение государственных и частных активов.

Самоутверждение новой власти в начале 2000-х гг. сопровождалось (возможно, с элементом общегосударственных и/или частных/ведомственных экономико-финансовых интересов) жесткими акциями государственных (преимущественно налоговых) органов – против НК «ЛУКОЙЛ», ТНК, ОАО «АвтоВАЗ», РАО «Газпром», РАО «Норильский никель» и др. Тем не менее, акции государственных органов (ФСНП против НК «ЛУКОЙЛ», Счетная палата РФ против ТНК, Генеральная прокуратура РФ против «Сибнефти» и «Норильского никеля» и др.) с обысками и возбуждением уголовных дел в 2001 г. закончились практически ничем – за «отсутствием состава преступления».

Можно согласиться с тем, что разработка и *доведение до конца* дел, связанных с налоговыми преступлениями, является одним из немногих эффективных способов государственного воздействия на корпорации и их принципалов (бенефициаров). Возникают лишь три принципиальных комментария. Во-первых, необходимо развитие налоговой реформы, т. е. снятие объективных экономических причин большинства налоговых преступлений. Во-вторых, должна быть обеспечена юридическая чистота применявшихся силовых методов и достоверность фактов для открытия уголовных дел. В-третьих – и это ключевой вопрос, – неясны фактические конечные цели инициаторов *селективных* дел с учетом *системности* нарушений.

Федеральный центр все более активно вмешивается в региональные имущественные коллизии через представителей Президента в федеральных округах. Например, в 2001 г. полпред Президента в Уральском федеральном округе, констатировав неэффективность управления государственной собственностью в субъектах федерации Уральского региона и убыточность 50% ГУП округа, предложил существенно ограничить имущественные права региональных администраций. В частности, предлагалось изъятие территориальных функций Минимущества у региональных органов исполнительной власти, ужесточение требований к представителям государства в АО, введение правовых норм об изъятии «излишков» недвижимого имущества из оперативного управления, введение института профессионального доверительного управления госпакетами акций, замена в реестрах представителей региональной администрации на представителей Минимущества. Для урегулирования, к примеру, конфликта 2001 г. вокруг АО «Карабашский медеплавильный комбинат» – ЗАО «Карабашмедь» представительство Президента в Уральском округе предлагало передать часть акций ЗАО в собственность государства.

Показательной является и ситуация 2002–2003 гг. в Башкирии, сложившаяся вокруг переизбрания на пост главы республики. По всей видимости, ключевым условием переизбрания М. Рахимова стала передача в федеральную собственность крупнейших республиканских холдингов – «Башнефть» и «Башнефтехим». Это свидетельствует, в частности, о готовности федеральной власти поставить под контроль «семейные» региональные группы, ранее не подвергавшиеся столь радикальному давлению центра.

В 2001–2002 гг. государство в лице исполнительной власти все в большей степени – и вне зависимости от мотивов – расширяет свою хозяйственную экспансию. Этот процесс осуществлялся по целому ряду взаимосвязанных направлений:



- кадровые изменения в крупнейших естественных монополиях и стратегических компаниях с долей государства («Газпром», МПС, ВПК (ОПК), Минатом, дочерние компании «Росспиртпром», Государственная инвестиционная корпорация и др.)<sup>98</sup>;
- продолжение процессов реорганизации (прежде всего слияние) существующих и создание новых холдинговых компаний в стратегических отраслях (консолидация региональных монополистов связи в 7 межрегиональных компаниях холдинга «Связьинвест» в рамках 7 федеральных округов и др.);
- возврат ранее выведенных (приватизированных, заложенных) активов (бывшие активы «Газпрома» – предприятия «СИБУРа», группы «Итера» и др., заложенные пакеты акций ОАО «Новороссийское морское пароходство» и «Северо-Западное пароходство» и др.);
- «замыкание» на Администрацию Президента отдельных сегментов государственной собственности (создание еще в 2000 г. ФГУП для управления зарубежной собственностью и др.)<sup>99</sup>;
- попытки пересмотра существующих с 1992 г. норм о разграничении уровней собственности и долей РФ в капитале (например, «АЛРОСА»);
- установление контроля над основными финансовыми потоками и концентрация финансовых потоков в госбанках. В качестве субститута деприватизации промышленных активов используется огосударствление финансовых потоков. Сбербанк РФ и Внешторгбанк кредитуют крупнейшие российские компании, имея эксклюзивный доступ к самым обширным и дешевым финансовым ресурсам – соответственно сбережениям населения и средствам Банка России<sup>100</sup>. Дискуссия о приватизации Внешторгбанка в 2001–2002 гг. в этой связи является показательной;
- жесткая политическая борьба 2000–2002 гг. вокруг реорганизации крупнейших естественных монополий (РАО «Газпром», РАО «ЕЭС России», МПС).

Радикальная реформа РАО «Газпром» признана нецелесообразной на высшем уровне в 2003 г. В рамках программы реструктуризации МПС, одобренной правительством летом 2001 г. и подкрепленной затем законодательно, учреждено ОАО «Российские железные дороги» (такой проект существовал еще в 1993 г.), наделенное функ-

---

<sup>98</sup> Так, осуществлены кадровые изменения в РАО «Газпром» (отставка Р.Вяхирева в мае 2001 г., смена финансовых менеджеров, возбуждение уголовных дел о превышении служебных полномочий в январе 2002 г. и др.) и МПС (возбуждение против экс-министра Н.Аксененко уголовного дела о превышении служебных полномочий и его отставка в январе 2002 г.). Кадровые изменения, видимо, оказались вполне достаточным в рамках «реструктуризации» газовой отрасли.

<sup>99</sup> По данным Счетной палаты РФ (январь 2004 г.), в государственном реестре учтено только 3% объектов федеральной собственности за рубежом стоимостью 21 млн долл. Для дальнейшей работы по инвентаризации федеральных объектов, по оценке Минимущества РФ, главным препятствием является закрытость основной массы ведомственных данных. Тем не менее еще в 1996 г., по оценкам, количество таких объектов составляло около 1500, в 1998 г. – около 2500 (при значительных расхождениях в оценке общей стоимости объектов – от 3 до 400 млрд долл.). Ключевая проблема при попытках повышения доходности использования этих объектов – не только непрозрачность текущей политики в отношении использования зарубежной собственности (что с 2000 г. входит в сферу ответственности администрации президента), но и отсутствие правового регулирования (например, невозможность легального коммерческого использования объектов, имеющих дипломатический иммунитет).

<sup>100</sup> См.: Григорьев А. Двенадцать с половиной // Компания, 14.01.2002. № 1. С. 21. Интересна в этой связи косвенная аналогия – с обратным знаком и в новых условиях – с активно эксплуатируемой с начала 90-х гг. схемой приватизации финансовых потоков без приватизации самого предприятия.

циями хозяйственного управления в отрасли. ОАО «Российские железные дороги», включающее 987 предприятий из имевшихся в МПС 2046, в том числе 17 железных дорог, стало крупнейшим в России (уставный капитал 1,5 трлн руб.). В 2004–2006 гг. должно быть осуществлено выделение конкурентных дочерних компаний с возможностью последующей частичной их приватизации. Соответственно оценка реального эффекта осуществляемых мер (пока что – формальной «корпоратизации» МПС) возможна только в долгосрочной перспективе.

Результаты первого этапа реформы электроэнергетики (2001 – начало 2003 г.) показывают наибольший прогресс во внутрикорпоративных преобразованиях в холдинге РАО «ЕЭС России» (создание сетевой компании и системного оператора) и при подготовке к частичной либерализации цен (создание администратора торговой системы). Основной движущей силой при подготовке и реализации первого этапа реформ был менеджмент головной компании холдинга. Полугодовая задержка принятия законов по реформе показала сложность согласования интересов по прочим вопросам реформирования<sup>101</sup>.

Принятые в марте 2003 г. законы дают возможность провести полномасштабную реформу электроэнергетики, включающую: (1) вертикальное разделение компаний с их последующим горизонтальным укрупнением и, возможно, приватизацией; (2) регулируемый доступ к сетям и госсобственности в инфраструктурном сегменте; (3) либерализацию цен на оптовом и розничном рынках; (4) механизм биржевых торгов электроэнергией и прямых контрактов на оптовом рынке; (5) регулируемые гарантирующие сбытовые организации с обязательством обслуживания обратившихся потребителей. Положительную оценку заслуживают нормы принятых законов, относящиеся к усилению антимонопольного регулирования в электроэнергетике, разделению учета по видам деятельности, синхронизации бюджетного процесса и ценового регулирования, сочетанию организованной торговли и прямых договоров на оптовом рынке. Определение сроков реформы и ее существенных параметров отнесено к компетенции Правительства. Факторы неопределенности, принимаемые во внимание на следующем этапе реформирования, должны быть снижены по мере принятия решений Правительства в следующих областях: правила оптового рынка, границы ценовых зон, правила недискриминационного доступа, порядок деятельности гарантирующих поставщиков. Одним из важнейших факторов неопределенности остается механизм перераспределения собственности.

Тема централизации и контроля основных финансовых потоков, по всей видимости, получила свое развитие в 2003 г. в ходе пенсионной реформы, провал первого этапа которой в 2003 г. признан и высокопоставленными чиновниками Минфина и МЭРТ<sup>102</sup>. Непрозрачный «выбор» Внешэкономбанка для управления государственными средствами, так называемый конкурс по отбору 55 частных управляющих компаний, невразумительная информационная кампания для населения позволяют предположить, что под видом пенсионной реформы реализовывалась обратная задача – максимизация средств, остающихся под государственным контролем. По данным Минфина РФ, в

---

<sup>101</sup> См.: *Погребняк Е.* О ходе реформирования электроэнергетики: от постановлений к закону. М.: ИКСИ, 2003 ([www.icss.ac.ru](http://www.icss.ac.ru)).

<sup>102</sup> См., например, материалы Международного пенсионного конгресса (Финанс, 2003. № 40. 15–21 декабря).



управление частных компаний поступили средства всего 1–1,5% будущих пенсионеров (т. е. не более 700000 человек) – против ожидавшихся на данном этапе 6–10%. При этом в качестве долгосрочных активов, дефицит которых на рынке действительно существует, Минфин предполагает весной 2004 г. выпустить ГСО со сроком обращения 10–30 лет, фиксированной доходностью 10–11% и возможностью досрочного выкупа эмитентом. Их обращение на вторичном рынке не предусмотрено, поэтому интерес частного сектора к этим бумагам не должен стать заметным.

#### 4.3.2. «Доверенные» управляющие в частном секторе?

Явная тенденция к ужесточению государственного контроля через укрупнение хозяйственных структур в определенном смысле идеологически *проецируется и на частные компании*. Это связано с объективными ограничениями для прямой государственной имущественной экспансии.

Создание в 2000 г. крупнейшего алюминиевого холдинга «Российский алюминий» вряд ли было бы возможно без санкции государства на высшем уровне. Последняя же предполагает абсолютную прозрачность а *ргіогі* (не для общества, но для государства), в том числе в отношении реальных владельцев (бенефициарных собственников).

В 2000–2001 гг. значительное внимание экспертов привлекал масштабный процесс формирования конгломерата, связываемого с деятельностью Р. Абрамовича, И. Махмудова, М. Черного, О. Дерипаски, «ЕвразХолдинга», «Группы МДМ» и других. Его структура не являлась четко оформленной, видимо, в силу продолжавшейся экспансии и принятых управленческих принципов. Потенциальные субхолдинги, управление которыми осуществляют партнеры, доверенные менеджеры или сохранившие свои доли в акционерном капитале прежние менеджеры, ставшие «младшими» партнерами, контролировали значительные сегменты медной промышленности, черной металлургии, угольной, алюминиевой отраслей, автомобилестроения.

С учетом совокупной роли указанных структур в экономике России одним из наиболее важных стал вопрос об уровне и экономико-политическом обосновании властной поддержки, по сути, беспрепятственной экспансии холдинга. Очевидно, что осуществленные слияния и поглощения (по крайней мере в рамках субхолдингов), равно как и необходимые финансовые ресурсы для них (в том числе, видимо, реинвестиции из-за рубежа), были столь значимы, что не могли не стать объектом санкционирования со стороны высшей власти. Даже формально пассивная позиция властей являлась определенным индикатором для оценки реальных воззрений власти на дальнейшую структурную трансформацию экономики. Развал этого конгломерата в 2001 г. был связан, по-видимому, не только с утратой политических связей, начавшейся волны компромата внутри страны и из-за рубежа, но и с более серьезными противоречиями, обусловленными «системой партнерства». Последняя предполагает ориентацию на текущие краткосрочные доходы, и соответственно возникают проблемы согласования и осуществления долгосрочной инвестиционной стратегии.

В ТЭК, равно как и в банковском секторе, по всей видимости, можно выделять «лояльные» и прочие компании (банки). Если, к примеру, РАО «Газпром» и «Роснефть» можно прямо рассматривать как прогосударственные (по доле собственности и по лояльности менеджмента), то «ЮКОС» со всей очевидностью относится к другому полюсу (см. ниже).



После первых шагов по консолидации государственных активов и демонстрации силы в отношении частных компаний применительно к 2001–2002 гг. можно говорить о формировании *альтернативного стратегического подхода*, основанного на использовании отдельных частных компаний (групп) как «доверенных» управляющих федерального центра в конкретном регионе (например, Тюмень) или отрасли (например, черная и цветная металлургия). Выгоды частных групп в данном случае также очевидны и связаны уже не с безнаказанностью осуществления тривиальных «серых» схем, а с наличием карт-бланш на экспансию при политической поддержке федерального центра.

Демонстративная отстраненность Президента РФ от контактов с крупнейшими финансистами и промышленниками в тот период не только не отрицала такого подхода, но и подчеркивала возможность замены «доверенного управляющего» при нарушении правил.

Последнее обстоятельство не могло не настораживать кандидатов в «доверенные» управляющие при всех выгодах такого статуса. Более того, демонстративная государственная политика «равноудаленности» крупного капитала от власти (даже если рассматривать лишь самый поверхностный ее слой) оказывала прямое воздействие на реорганизационные процессы крупнейших частных групп.

Прежде всего, возникла очевидная встречная тенденция со стороны частного капитала – обеспечить «равноудаленность» на максимально безопасное расстояние, в том числе на основе легального оформления за рубежом собственности на свои консолидированные активы. Создание группой «Альфа» и одной из крупнейших управляющих компаний «Ренова» компании «ТНК-Интернэшнл», регистрация «группой Абрамовича» управляющей компании Millhouse Capital, создание за рубежом головного холдинга группы «СУАЛ» стали, видимо, первыми признаками стремления к «безопасной прозрачности».

В 2003 г. методы защиты стали заметно различаться. Так, по всей видимости, Р. Абрамович избрал вариант продажи значительной части своих российских активов (25% акций «Русал», пакет акций ОАО «Аэрофлот», активы в торговле, фармацевтике и др.). В 2004 г. обсуждался (по крайней мере, в СМИ) вариант продажи Р. Абрамовичем пакета акций «Сибнефти» французской нефтяной компании «Total», хотя владельцем 92% акций «Сибнефти» юридически до официального расторжения сделки о слиянии остается «ЮКОС».

Партнеры группы «Альфа»/«Ренова» на данном этапе, видимо, предпочли избрать вариант альянса с крупными западными компаниями (инвесторами). Слияние российских активов ВР и ТНК, создание международной промышленной группы на базе активов «СУАЛ» с участием Fleming Family and Partners в 2003 г. стали логическим продолжением данной стратегии. По данным на январь 2004 г., доля Fleming Family and Partners в SUAL International (компания зарегистрирована на Британских Виргинских островах, в нее внесены активы участников группы) доведена до 23%. При этом не исключается дальнейшее расширение числа партнеров (через IPO или стратегические сделки), т. е. «мультинационализация» алюминиевого холдинга.

Другой «линией обороны» крупных групп в начале 2000-х гг. стало обеспечение абсолютного доступа к ресурсам региональной исполнительной власти (А. Хлопонин в Таймырском АО, Р. Абрамович на Чукотке и др.)



Кроме того, в 2002–2004 гг. отдельные группы начали осуществлять переход от явной и прямой политики приватизации «административного ресурса» к подчеркнутой лояльности к федеральным властям и демонстрации «социальной ответственности» крупного бизнеса. Некоторые компании заключили с региональными властями соглашения о социальном партнерстве, другие инициировали увеличение государственной доли или передачу под контроль государства определенных активов.

В 2003–2004 гг. тема «корпоративной социальной ответственности» (при всей абстрактности такого понятия применительно к коммерческим организациям) стала одной из доминирующих при обсуждении возможных взаимоотношений бизнеса и власти. Наиболее наглядно полярность позиций (возможно, демонстративных) проявилась, к примеру, в крупных приобретениях известных предпринимателей: покупка английского футбольного клуба «Челси» (2003 г., около 300 млн долл.) Р. Абрамовичем и покупка коллекции Фаберже у семьи Форбс (февраль 2004 г., около 100 млн долл.) для возврата в Россию В. Вексельбергом.

Целый ряд крупных компаний были вынуждены доказывать свою лояльность, будучи вовлеченными в судебные процессы, формально относящиеся к хозяйственным спорам, но имеющие явный политический резонанс и наносящие прямой ущерб репутации компании-истца («Газпром» – «НТВ», «ЛУКОЙЛ» – «ТВ-6» и др.).

В целом можно утверждать, что в 2000–2003 гг. происходил процесс селекции на лояльных (доверенных, благонадежных) и всех прочих, на «государственников» и «космополитов». Тем не менее, как показала практика, ротация между этими группами также имела место. Подтверждением шаткости ситуации с «доверенными управляющими» стали некоторые события 2003 г.

### 4.3.3. «Дело «ЮКОСа»

Уже в 2002 г. началась апробация метода, получившего название «собственность в обмен на свободу». Пример с арестом руководителей «СИБУРа» зимой 2002 г. подходит в данном случае лишь по форме, ибо в содержательном плане вывод активов в пользу «группы лиц» является достаточно очевидным. Здесь возникает, видимо, иная проблема: противоречие между правовым полем (т. е., по сути, легальные возможности вывода активов) и методами возврата (необходимость силового давления с использованием самых различных статей УК РФ в связи с отсутствием судебной перспективы по основному вопросу). Аналогичный метод (возбуждение уголовного дела) оказался необходим и для кадровых перестановок в МПС. Можно предположить, что именно такой выбор предложен и крупнейшим акционерам «ЮКОСа» в 2004 г.

Как известно, политика поддержания напряженности вокруг высших лиц компании «ЮКОС» длится с июня 2003 г. Апофеозом стал арест Михаила Ходорковского – вне всякого сомнения, важнейшее событие осени 2003 г. Действия Генеральной прокуратуры не только порождают множество домыслов и версий, но и, как водится, оставляют за кадром подлинные мотивы происходящего.

Чисто политические версии, связанные с начавшейся предвыборной борьбой, противоборствующими группировками в Администрации Президента и их финансовыми источниками (остатки «семьи» и «ЮКОС»–«Сибнефть», с одной стороны, питерские силовики – «Роснефть», с другой), политическими амбициями Михаила Ходор-

ковского и тому подобные, вряд ли удовлетворительны для исчерпывающего объяснения, хотя могли стать дополнительным толчком к силовому решению<sup>103</sup>.

Сомнительны предположения, что затевалось все ради изъятия спорных пакетов в других компаниях – деприватизации 20% ОАО «Апатит» или передачи в «Роснефть» 19% акций «Енисейнефтегаза»: уж слишком велики задействованные силы и слишком слабы судебные (при условии беспристрастности) перспективы.

В равной степени трудно рассматривать в качестве доминирующих чисто экономические мотивы передела собственности. Для вне рыночного захвата доли в самом «ЮКОСе» не хватит имеющихся на данный момент *прозрачных легальных* инструментов, если абстрагироваться от вариантов, связанных с персональными угрозами: например, изменение трастового договора о создании фонда Special Trust Arrangement (50% акций Group MENATEP) в пользу *других* бенефициаров, «добровольный» возврат части активов государству или указанному государством субъекту (по аналогии с делом «Медиа-Моста», делом «СИБУРа», хотя последнее по сути своей абсолютно обоснованно) и др.

Для национализации (деприватизации) «ЮКОСа» или принудительного, но, опять же, *легального* отчуждения в пользу государства каких-либо пакетов акций компании *правовых* оснований также, по всей видимости, очень мало. По крайней мере арест значительного пакета (первоначально 44,1%) не может иметь своим юридически обоснованным следствием отчуждение этих акций в пользу государства. Во-первых, по оценкам экспертов, сам арест не имеет под собой весомых правовых оснований, а его обоснование статьей ст. 115 УПК РФ вызывает сомнения. Во-вторых, существует очевидная возможность встречных исков в британских судах со стороны оффшорных холдингов – *собственников* этих акций.

Налоговые претензии к компании, которые гипотетически могут быть «зачтены» для обмена на значительный пакет акций, также пока нуждаются в более серьезном обосновании. При этом вполне вероятно, что *по своей сути* такие претензии могут быть весьма обоснованны и значительны, однако, во-первых, «ЮКОС» не был исключением из правил при реализации разнообразных налоговых схем 1998–2000 гг., во-вторых, большинство применявшихся схем «налоговой оптимизации» были совершенно легальны в рамках существовавшего правового поля. Соответственно большинство обвинений в данном случае может строиться лишь на *предположении*, что компания умышленно минимизировала налоговые платежи, пользуясь недостатками налогового законодательства (или создавая такие недостатки посредством лоббизма в Думе), что, как известно, является нормой для любой крупной коммерческой организации во всем мире.

Но вернемся непосредственно к причинам конфликта. По всей видимости, контекст данного дела является более фундаментальным. Активно осуществляемая в 2000-х гг. крупнейшими частными группами (холдингами) реорганизация во многом вызвана возникшей к 2001 г. принципиальной дилеммой: «партнерства» в рамках каждой группы фактически сложились, и потребовалось сделать структуру собственности и дохода юридически чистой или, по крайней мере, более легальной. Очевидным логическим

---

<sup>103</sup> Среди наиболее экзотических версий политического типа приведем лишь одну: М.Ходорковский планировал получить в новой Думе количество голосов, достаточное для блокировки изменений в Конституции РФ, открывающих В.В.Путину возможность избираться на должность президента РФ более 2 раз.



шагом стало создание оффшорных холдингов (во избежание дополнительного налогообложения в России), а владельцы («партнеры», бенефициары) обеспечивали контроль и защиту своих активов через группы сложных юридических структур. Все организационные схемы (за двумя исключениями – перманентное нарушение антимонопольного законодательства и трансфертное ценообразование) стали формально не противоречащими законодательству. Это обусловило большую защищенность прав собственности партнеров и большую прозрачность в отношении реальных собственников российских компаний. Одновременно снижение уровня правового риска позволило перевести вопрос о цивилизованных (подлинно независимых) экономических институтах в более прикладную плоскость.

Конечно, таких мотивов, как доступ к рынку капиталов (выпуск ADR) или давление западных банков в рамках общемировой кампании против отмыwania денег (деятельность FATF, ОЭСР, ЕС, Вольфсбергские принципы и др.) недостаточно для полной прозрачности в сфере бенефициарных владений. Видимо, есть некий «временной» фактор, связанный с завершением реорганизации групп (после приватизации и последующих поглощений), выстраиванием полностью легальных (защищенных) схем владения активами и легальной оптимизации налогообложения извлекаемых бенефиций. Иными словами, должен пройти некий период времени, по истечении которого риск утраты приобретенных (часто с нарушением гражданского или уголовного законодательства) активов становится минимальным<sup>104</sup>. Невозможность до определенного времени показать источники приобретенной собственности, в том числе факты уклонения от налогов, также имеет принципиальное значение. Подавляющее большинство российских групп и компаний к этому пока не готовы. *«ЮКОС» стал, по сути, первой российской компанией, завершившей данный этап развития.*

Очевидно, что вывод всей схемы владений из тени (о налоговых и финансовых схемах речь в данном случае не идет) и создание полностью легальной схемы защиты своих активов означают, во-первых, уменьшение потребности в специфических доверительных отношениях с бюрократией, которые сложились в рамках созданного в 1990-е гг. механизма защиты своих интересов, основанного на эксплуатации «административного ресурса» – связи с федеральными и региональными чиновниками и судами, финансирование политических деятелей и др.

Во-вторых, речь идет о заметном возрастании независимости компании (ее владельцев, бенефициаров) от государства и его правоприменительной системы. Полностью частных компаний такого размера и такого уровня легальной защищенности (весьма, как оказалось, формальной) ее владельцев, как «ЮКОС», в России пока практически нет. Возникает закономерный вопрос: *насколько крупная независимая компания вписывается в идеологию «сильного государства» в ее современном российском варианте?*

Конечно, качественное изменение уровня прозрачности (даже в контексте, описанном выше) не могло стать причиной конкретных силовых санкций в отношении группы Ходорковского. Возможная конкретная причина должна быть связана со всей логикой развития «образцовой» компании «ЮКОС» в 2000-е гг.

---

<sup>104</sup> Выражаясь совсем вульгарно, можно сформулировать эту мысль так: слишком много пока незаконно приобретенной собственности, которую следует еще «отмыть».

Политика раскручивания благоприятного корпоративного имиджа и искусственного «накачивания» капитализации может свидетельствовать, в частности, о подготовке к продаже или паритетному международному слиянию. В любом случае, при прочих равных условиях приход новых, в том числе иностранных, совладельцев в некоторые крупнейшие российские компании оценивается многими экспертами как вопрос времени, обусловленный, во-первых, достижением российскими компаниями определенного уровня ценового соответствия зарубежным аналогам, во-вторых, наличием альтернативных возможностей вложения вырученных средств (например, футбольный клуб в Великобритании). Существует мнение, что «ЮКОС» на уровне деклараций уже в 2002 г. не позиционировал себя в качестве российской компании.

Заявленное (и затем остановленное) в 2003 г. объединение «ЮКОСа» и «Сибнефти» (по сути поглощение «Сибнефти») могло вывести новую компанию на 4–6-е места среди нефтяных компаний мира. Вместе с тем, поставленная для новой компании стратегическая задача – стать «глобальным энергетическим лидером» – была бы труднодостижима без превращения компании в мультинациональную. Переговоры о слиянии (продаже значительного пакета акций) «ЮКОСа» с ExxonMobil или ChevronTexaco, о которых стало известно в конце лета 2003 г., усиливают правдоподобность данной версии.

Уровень влияния и степень независимости такой компании от российских властей (при базировании добычи и переработки в России и фактическом контроле Восточной Сибири), видимо, становился неприемлемыми. В этой связи стоит упомянуть, что, несмотря на протокольные позитивные высказывания, Президент РФ, по некоторым данным, при слиянии российских активов ТНК и ВР был поставлен уже перед фактом в ходе визита в Великобританию (июнь 2003 г.), а его действительная позиция не относилась к категории одобрительных. Вполне возможно, что решено было впредь таких прецедентов не создавать<sup>105</sup>.

Если рассматриваемая версия верна, прямой смысл имеет и удар по капитализации «ЮКОСа» и «Сибнефти». Действия российских правоохранительных органов (независимо от правовых оснований, фамилий и давности дел) были призваны не только объяснить владельцам «ЮКОСа», чего делать не надо ни при каких обстоятельствах, но и показать миру, что с такой «нечистой» компанией не стоит иметь дел. Падение капитализации, в свою очередь, снижает заинтересованность самих владельцев «ЮКОСа» в продаже части акций (причем таких падений можно при необходимости организовать сколько угодно)<sup>106</sup>.

К этому добавилась развернутая летом–осенью 2003 г. общая «антиолигархическая компания» (прежде всего разные опросы «общественного мнения»), которая в значительной мере сфокусирована на истерии по поводу «неприятных для населения итогов

---

<sup>105</sup> Напротив, продажа в 2003 г. алюминиевых активов Р.Абрамовича (25% «Русского алюминия») О.Дерипаске и концентрация в руках последнего 75% акций крупнейшего алюминиевого холдинга России негативной реакции властей не вызвала. По всей видимости, подконтрольность алюминиевых владений О.Дерипаске легко обеспечивается (за исключением, видимо, остающегося весьма «непрозрачным» с точки зрения своей принадлежности блокирующего пакета в 25%, формально остающегося в управлении Millhouse Capital).

<sup>106</sup> Весьма оригинальная версия происходящего состоит в том, что Генеральная прокуратура выполняет заказ ExxonMobil или соответственно ChevronTexaco по сбиванию капитализации «ЮКОСа» перед крупной сделкой (из интервью А.Н.Шохина: Коммерсантъ, 18.10.2003).



приватизации». Очевидно, что это лишь прикрытие для иных социально-экономических задач.

Конечно, все вышесказанное – лишь попытка выстроить некую приемлемую версию. Тем не менее, самый первый урок уже очевиден: наиболее полно (по сравнению с другими) публично раскрывшая свою структуру, акционеров и бенефициаров компания стала и первой жертвой такой легализации. Не исключено также, что политика силового давления может стать типовой – тенденции 2002–2003 гг. свидетельствуют о возможности создания крупных международных групп на базе некоторых металлургических и химических холдингов, практически завершивших стадию консолидации. Насколько верно это предположение, покажет время.

В заключение несколько более общих замечаний. Весьма легко допустить, что руководители и собственники компании действительно совершали противоправные действия (в сфере налогов, использования бюджетных средств, вывода активов и трансфертных цен в ущерб другим акционерам и т. п.). При любых нюансах «дела «ЮКОСа» не стоит забывать о том, кто наравне с другими лидерами (в частности РСПП) – сторонниками «общепризнанных моральных правил и нравственных норм», культивировал «доверительные» отношения с бюрократией на федеральном и региональном уровнях на протяжении всех лет российских реформ – при приватизации на всех ее этапах, эксплуатации пирамиды ГКО в 1993–1998 гг., в ходе «залоговых» аукционов, при распределении бюджетных средств, в кредитно-финансовой сфере и банковском секторе, во внешнеэкономической сфере, выводя активы в ущерб другим акционерам и кредиторам и обосновывая это судебными решениями, развязывая «войны компромата», осуществляя «заносы» в прокуратуру и т. д.

В этом случае действия прокуратуры и последующие судебные разбирательства не только законны, но и необходимы. Но все это верно в одном случае – если инфорсмент не носит селективного характера. Если же руководители и собственники одной компании попадают под правовой прессинг за правонарушения, которые в определенный период совершали все, то инфорсмент превращается в произвол.

Подобная ситуация ни при каких вариантах развития событий не дает оснований для оптимизма. Если целью властей является только «ЮКОС» (вне зависимости от причин), то, как указывалось выше, инфорсмент превращается в произвол правоохранительных органов. Более того, ставится под сомнение ценность всего комплекса мер судебно-правовой реформы 2000–2003 гг. Если «ЮКОС» – лишь начало (вполне логичное – от самой крупной частной компании России к более мелким, чтобы боялись сразу), то к инфорсменту в целом претензий нет, однако возникает проблема деприватизации как общей политики государства.

Важно указать также на поляризацию мнений в отношении «дела «ЮКОСа» со стороны западных официальных и деловых (инвестиционных) кругов и академических кругов и СМИ, представляющих «общественное мнение» в целом. Последние чаще всего интерпретируют «дело «ЮКОСа» в глобальном контексте наступления на демократические свободы. Для деловых кругов, связанных с Россией, напротив, характерны в большей степени если не одобрительные, то по крайней мере нейтральные отзывы о действиях российских властей. Это неудивительно, учитывая перманентные корпоративные скандалы в целом ряде развитых стран и соответствующее ужесточение законодательства о компаниях и в сфере ценных бумаг.

Среди типичных обвинений в США – нарушения в системе финансовой отчетности компаний, завышение объема операций за счет проведения «круговых сделок», сокрытие реального финансового положения компании, злоупотребления со стороны топ-менеджеров, сокрытие убытков и т. д. Банкротство Enron 2001–2002 гг., а также скандалы, связанные с компаниями WorldCom, Citigroup Tyco, Adelphia, аудиторской компанией «Артур Андерсен» и другими компаниями, выявили недостатки в законодательном регулировании корпоративного управления, системы бухгалтерского учета и рынка ценных бумаг, в связи с чем в июле 2002 г. был принят закон Сарбейнса–Оксли (Sarbanes–Oxley Act). От банкротства Enron, к примеру, пострадали не только инвесторы, но и работники компании, поскольку в соответствии с правилами компании все работники, чьи средства на пенсионных счетах были вложены в акции компании, не имели права продавать свои акции до выхода на пенсию. В результате падения котировок акций компании и последующего банкротства их пенсионные активы практически полностью испарились. Скандал 2003 г. с вознаграждением (около 150 млн долл.) и последующей отставкой экс-главы Нью-Йоркской фондовой биржи Р. Грассо наглядно продемонстрировал слабость контроля за топ-менеджерами.

В декабре 2003 г. разразился один из крупнейших корпоративных скандалов в истории Европы – дело Parmalat в Италии. Предполагаемая недостача (от 9 до 13 млрд евро) маскировалась с помощью облигаций, сложной системы подставных оффшорных фондов и компаний, фиктивных сделок и банковских счетов. Как и в случае банкротства Enron, значительную роль в корпоративных махинациях сыграли аффилированные банки. Одним из международных последствий банкротства Parmalat может стать кризис молочной отрасли в ЕС и Бразилии, где закупки компании составляли значительную долю.

Бывшие руководители концерна Mannesmann (Германия) в 2004 г. привлекаются к суду за «злоупотребление доверием акционеров» при продаже компании. Известны также перманентные скандалы 2000-х гг. в японских компаниях и крупнейших южнокорейских чеболях. Так, в начале 2004 г. руководитель четвертой по размеру компании Южной Кореи – SKG – был арестован по обвинениям в выводе активов (около 200 млн долл.) и неуплате налогов (около 30 млн долл.). В 2003 г. он же обвинялся в фальсификации финансовой отчетности (завышение прибыли на сумму 1,2 млрд долл.). В январе 2004 г. одна из крупнейших страховых компаний Швеции, Skandia, предала гласности отчет о результатах расследования деятельности ее недавних топ-менеджеров, которые фальсифицировали финансовую отчетность, выплачивали себе крупные бонусы, осуществляли ремонт квартир на деньги компании.

Таким образом, проблема даже не в том, что на общем фоне скандалов в странах с «цивилизованными стандартами» корпоративного управления «дело «ЮКОСа» смотрится просто мелко. *Собственные проблемы заставляют деловые круги этих стран проецировать необходимость ужесточения мер регулирования в отношении крупных публичных корпораций и на другие страны*<sup>107</sup>. Одновременно, как это ни парадоксально, вскрывшиеся в последние годы корпоративные махинации и провалы в регулировании

---

<sup>107</sup> Следует заметить, тем не менее, что нормы закона Сарбейнса–Оксли, к примеру, отнюдь не всегда встречают позитивную оценку со стороны деловых кругов США и ряда других стран. Это связано не только с общим ужесточением требований к корпорациям и сопутствующими издержками для последних, но и с сомнениями в эффективности принимаемых мер, носящих часто преимущественно политический характер.



в странах Запада уже не позволяют относить Россию к стране с повышенными рисками корпоративного управления.

Эта ситуация тем более показательна, что «ЮКОС» по итогам 2003 г. занял 2-е место среди 20 публичных нефтегазовых компаний мира по корпоративному управлению (рейтинг Energy Intelligence, США)<sup>108</sup>. Заметим также, что 19-е и 20-е места в рейтинге корпоративного управления получили соответственно РАО «Газпром» и «Сургутнефтегаз». Последний, несмотря на свою традиционную закрытость, считается при этом одной из наиболее эффективных нефтяных компаний России.

Тем не менее «дело «ЮКОСа» наглядно продемонстрировало и всю шаткость конструкций, именуемых российской моделью корпоративного управления. По некоторым оценкам, ситуация клинча в «разводе» «ЮКОСа» и «Сибнефти» в конце 2003 – начала 2004 гг. прямо связана с отсутствием фигур, принимающих реальные решения. Так, основная проблема «ЮКОСа» в этом конфликте (урегулирование проблем с «Сибнефтью») состояла в том, что, несмотря на прозрачность, открытость, приверженность западным стандартам корпоративного управления, «ЮКОС» – это компания *одного человека*, находящегося в «Матросской тишине». Действующий менеджмент «Сибнефти» (если интерпретировать ситуацию на основе общедоступных данных) ограничен в своем маневре перспективами появления аналогичных исков от МНС в отношении собственной компании<sup>109</sup>.

Наконец, «дело «ЮКОСа» 2003–2004 гг., по всей видимости, призвано сыграть свою роль и при расстановке акцентов в рамках дискуссий о налогообложении добывающего сектора и промышленной политике. Одним из стратегических эффектов «дела «ЮКОСа» можно, видимо, считать также весьма слабые перспективы появления на базе крупных российских групп, базирующихся в добывающем секторе, мультинациональных корпораций (см. ниже).

#### 4.3.4. 2003–2004 гг.: продолжение экспансии и поляризация интересов

Логика государственной экспансии и ужесточения контроля в стратегических отраслях не ограничивалась в 2003 г. «делом «ЮКОСа», хотя во многих случаях имели место очевидные пересечения и побочные эффекты.

Во-первых, следует отметить совмещение задач реформирования системы ГУП и дальнейшего конструирования государственных (вертикально интегрированных) холдингов. В частности, в 2004 г. предполагается передача в государственные холдинги 123 федеральных государственных унитарных предприятий.

Оценивая в целом процесс создания холдинговых структур, можно согласиться с тем, что принудительная интеграция по указанию государства может считаться оправ-

<sup>108</sup> Рейтинг составлялся по итогам деятельности компаний, доля участия государства в которых менее 50%, на основе следующих критериев: число директоров; разделение функций главы компании и председателя совета директоров; независимые директора; доля собственности директоров в капитале компании; независимый аудит; комитеты по выдвижению в совет директоров и определению вознаграждения; частота переизбрания директоров. Впрочем, Energy Intelligence делает важную оговорку: «Можно замечательно соответствовать стандартам корпоративного управления, но не следовать им, точно так же, как можно превосходно управлять компанией, при этом не удовлетворяя шести критериям». Так, например, Enron по методологии Energy Intelligence набрала бы в 2001 г. 81,8% и вышла бы на 1-е место (Ведомости, 16.01.2004).

<sup>109</sup> «Юкос»–«Сибнефть»: (Ни мира, ни войны...) // Коммерсантъ, 9.01.2004.



данной в отношении ТЭК, некоторых других отраслей (атомная энергетика, связь, ВПК), отдельных уникальных производств (например, Российская космическая компания «НПО «Энергия» имени академика С. П. Королева», авиационные холдинги вокруг основных конструкторских бюро). Это позволяет сохранить контроль (по крайней мере формальный) государства над крупнейшими естественными монополиями и некоторыми стратегическими производствами (отраслями), предотвратить распад традиционных хозяйственных связей, предотвратить полную деградацию уникальных научных разработок, сохранить координацию в рамках изначально единых производственно-технологических комплексов.

В то же время хорошо известны объективные (в том числе на основе мировой практики) недостатки этих структур: дополнительные издержки на процедурные вопросы и ревизии входящих компаний, трудности контроля перераспределения ресурсов (активов) и доходов, тенденция к политизации, бюрократизации и др. Применительно к российской практике 1990–2000-х гг. следует указать также на две специфические особенности:

- постоянная реорганизация холдинговых структур, что сопровождалось нарушениями прав собственности, борьбой за контроль, передачей пакетов акций и ГУПов и др. При этом соображения экономической эффективности и рационального управления отнюдь не всегда были доминирующими. Формально следует различать мотивы реорганизации государственных (политика, лоббизм, уступка собственности разными способами, бюджет, вывод активов, коррупция) и частных (оптимизация управления, поглощения, сброс убыточных компаний, избавление от «чужих» акционеров, экспансия, уход от налогов, вывоз капитала) холдингов, однако часто они пересекаются;
- использование государственных холдинговых компаний для обслуживания узкогрупповых интересов государственных чиновников и частных структур, для вывода финансовых ресурсов (оффшорные холдинги, трансфертные цены, центры прибыли вне формальных государственных холдингов, нарушения прав акционеров холдинга и дочерних компаний и др.), для внеэкономических целей (выборы, финансирование определенных политических элит) и авральные бюджетные решения. Следствием такого подхода в сочетании с высоким уровнем коррупции и распространенностью рентоориентированного поведения является неэффективность государства как собственника и соответственно минимальный доход от имеющихся активов.

С точки зрения корпоративного управления важным во всех этих ситуациях является то, каким образом представлены интересы государства в органах управления холдингов, насколько эффективно осуществляются контрольные функции. Важно также указать, что формирование новых структур такого типа (по мере приватизации) возможно преимущественно в ущерб существующим корпорациям, сложившимся отношениям собственности, правам акционеров. При переделе структуры собственности в существующих холдингах часто доминируют чисто политические решения. Степень значимости этой тенденции будет зависеть, таким образом, исключительно от прагматизма и здравого смысла исполнительной власти.

С точки зрения эффективности общих моделей управления сложившаяся практика «конструирования» государственных холдингов приводит к противоречию между попытками применения операционной модели (что возможно лишь при монопродуктовой структуре) к управлению достаточно диверсифицированными активами.



По некоторым оценкам, крайнюю степень извращенности в этом смысле демонстрирует государство в сфере ВПК/ОПК, сначала стимулируя процессы конверсии и диверсификации государственных предприятий в секторе, а затем проводя жесткую централизацию управления «под разовый экспортный контракт», уничтожая тем самым другие направления вне кооперации по контракту<sup>110</sup>.

Во-вторых, очевидным компонентом процесса восстановления государственных холдингов и контроля в стратегических отраслях может стать *национализация (деприватизация и т. п.) некоторых значимых активов*.

Формально законодательства о национализации в России нет, несмотря на значительное количество законопроектов, внесенных в Государственную Думу за последние годы. Возможность национализации допускается Конституцией РФ – на основе не принятого пока федерального закона и с возмещением собственнику активов их стоимости и других убытков согласно ст. 235 Гражданского кодекса РФ. Тем не менее, следует указать, что возможности для национализации заложены в существующей правовой базе:

- выкуп государством собственности у владельца (такая возможность, в частности, учитывается в предложенной Минимущества РФ в 2003 г. *Программе управления федеральным имуществом (активами)* на 3 года, систематизирующей приобретение, выбытие и использование федерального имущества);
- признание незаконности (ничтожности) приватизационной сделки и возврат акций государству (в особенности это касается инвестиционных конкурсов и ряда других сделок до 1997 г.)<sup>111</sup>;
- обвинение и арест физического лица по статьям, предусматривающим конфискацию имущества, с последующим арестом акций и иного имущества;
- обеспечительные аресты активов юридического лица и запрет на распорядительные действия менеджмента компании, в том числе с последующей скупкой акций в случае падения курса;
- проверки соблюдения экологических требований и лицензионных соглашений;
- поглощения, осуществляемые «прогосударственной» частной структурой при поддержке государственных органов и судов<sup>112</sup>;
- процессы реструктуризации долгов, консолидация долгов и банкротство (принятый в 2002 г. новый закон, поставив некоторые барьеры для частных захватов, заметно модифицировал функции государственных органов);
- рост числа унитарных предприятий (после банкротства за долги в бюджет на региональном уровне);
- возврат либо залог пакетов государственным органам, передача пакетов в государственные холдинги и др.

Характерной является история с ЗАО «Атомстройэкспорт» (АСЭ), генподрядчиком по строительству АЭС в Индии, Китае и Иране, которое контролировала фактиче-

<sup>110</sup> Ованесов А. Российские холдинги выбирают модели позиционирования // Управление компанией, 2003. № 11. С. 5.

<sup>111</sup> В отношении сделок по приватизации действует общий срок исковой давности, установленный статьей 181 Гражданского кодекса РФ для применения последствий недействительности ничтожных сделок – 10 лет.

<sup>112</sup> Пересмотр итогов приватизации в России начался // Бюро правовой информации, 20.11. 2003.

ски до своего слияния с «Силовыми машинами» группа ОМЗ<sup>113</sup>. Еще летом 2003 г. министр по атомной энергии А. Румянцев говорил о возможности приватизировать часть бизнеса на атомных станциях (пруды-охладители, турбины, машинный зал). В октябре 2003 г. вице-премьер В. Христенко заявил о том, что АЭС на 100% должны остаться в госсобственности, а затем Минатом поднял вопрос о восстановлении госконтроля над «Атомстройэкспортом». Акционерами АСЭ являются ОАО «Атомэнергоэкспорт» (53,8%), ФГУП «Зарубежэнергострой» (44%) и ОАО ТВЭЛ (2,2%). ОМЗ контролирует около 20% акций «Атомэнергоэкспорта», что при распыленности акционерного капитала дает возможность фактического контроля материнской и дочерней компаний. Восстановление госконтроля (вопрос пока не перешел в прикладную плоскость) как до, так и после слияния ОМЗ с «Силовыми машинами», возможно двумя способами: выкуп акций АСЭ для аккумуляции контрольного пакета у стопроцентно государственных предприятий Минатома – ФГУП «Зарубежэнергострой» и ОАО «ТВЭЛ» (если цена выкупа устроит Минатом) или изъятие у АСЭ контрактов, ранее переданных приказами Минатома (что потребует пересмотра межправительственных соглашений).

Данный пример, тем не менее, не выходит за рамки общепринятой мировой практики. Известно, что за всю историю национализационных программ, осуществлявшихся во многих странах мира во второй половине XX в., сам факт национализации не приводил к судебным разбирательствам в силу признания за государством права на такие действия. Большинство судебных исков со стороны бывших собственников национализированных активов были связаны только с ценой выкупа.

В России ситуация несколько иная. Практически все осознают «непрозрачность» приватизационных сделок 90-х гг. (как и многих современных), однако те же залоговые аукционы выдержали уже не одно судебное разбирательство. Общественные (но опять же не правовые) претензии, таким образом, скорее могут быть предъявлены не к прикладным пользователям нормативно-правовой базы залоговых аукционов, а к ее формальным творцам. Современным примером может служить сомнительная прозрачность продажи «Славнефти» в 2002 г.

При этом почти в любой приватизационной сделке 1992–2004 гг. можно найти изъяны, что вполне объяснимо с учетом скорости разработки законодательства и проведения самой приватизационной программы и отнюдь не всегда свидетельствует о наличии криминальной составляющей. Очевидно, что вопрос должен быть закрыт раз и навсегда (например, снижением 10-летнего срока давности по этим сделкам), за исключением тех сделок, где присутствуют явное нарушение закона должностными лицами (как признак, в том числе коррупции) и признаки уголовного преступления. Перечень последних следует предельно четко определить в специальном нормативно-правовом акте. При условии объективности правоприменительной практики такое решение стало бы серьезным ограничением для попыток псевдолегального перераспределения собственности в значительных масштабах.

Очевидно также, что осуществить этот процесс в массовом порядке весьма затруднительно, если исходить из общемировой практики. Двухсторонняя реституция предполагает необходимость компенсации, что невозможно без решения целого комплекса проблем: определение позиции в отношении добросовестного приобретателя (после уже состоявшейся серии перепродаж); изыскание средств на выплату компенса-

---

<sup>113</sup> Там же.



ции (что потребует специальной строки в бюджете и определения конкретной суммы на соответствующий год); специальная методика оценки акций; специальная методика оценки приватизационных чеков («ваучеров»); специальная методика оценки имущественных комплексов (предприятий).

Существуют и защитные схемы, которые реалистичны, тем не менее, лишь для крупнейших компаний в силу своей затратности. В качестве примера можно, видимо, рассматривать реструктуризацию РАО «Норильский никель» в начале 2000-х гг. после предложения Генеральной прокуратуры РФ вернуть государству «недоплаченные» при приватизации компании деньги.

В-третьих, следует указать на активизацию 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 Россия – сложившийся статус-кво<sup>114</sup> 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 финансово-промышленных групп»<sup>115</sup>.

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. В определенном смысле такая ситуация отражает и отсутствие относительно четких представлений о стратегическом месте и роли государства в современной российской экономике, хотя стремление к оперативному контролю остается перманентным.

В более широкой постановке проблема состоит в неопределенности конечных целей государственной власти: либо речь действительно идет о начале борьбы с коррупцией и эффективном пресечении вывода активов в различных формах, либо продолжается тривиальный передел собственности и давления на конкурентов – в пользу прогосударственных групп и/или в рамках элементарного использования «административного ресурса» всеми субъектами, имеющими такую возможность. 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.

В 2003 г. данная дискуссия была фактически сведена к высоко политизированному обсуждению «природной ренты». «Дело «ЮКОСа» 2003–2004 гг., по всей видимости, призвано сыграть свою роль и при расстановке акцентов в рамках данной дискуссии. Пока политики и экономисты всех ориентаций обсуждают суммы и механизмы

<sup>114</sup> 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 капиталоемких и трудоемких промышленных товаров)».

<sup>115</sup> *Мау В.А.* Итоги 2002 года и особенности экономической политики в выборном году // *Коммерсантъ*, 2003. № 15. С. 20; *Тремасов К.* Промышленная политика. Почему нет инвестиций // *Вестник НАУФОР*, 2002. № 3. С. 9; и др. О проблеме олигархического капитализма в контексте затухающих темпов восстановительного роста и замедления структурных реформ см. также: Выступление Е.Т. Гайдара на Совете партии СПС 22 декабря 2002 г. ([www.iet.ru](http://www.iet.ru)).

изъятия природной ренты, сами нефтяные компании весьма адекватно отреагировали на поступившие сигналы. Так, например, в конце 2003 г. «ЛУКОЙЛ» декларировал отказ от любых схем минимизации налогов. По имеющимся оценкам, большинство нефтяных компаний в настоящее время при выборе вполне легальных вариантов налоговой оптимизации (3,5% налога на прибыль с использованием остающихся в законодательстве лазеек или экономия нескольких процентов при выплате 18–20% ) склоняется ко второму варианту<sup>116</sup>.

Важным показателем реальной позиции властей в отношении природной ренты и сопутствующих вопросов ужесточения государственного контроля должно стать принятие нового закона «О недрах», проект которого предположительно должен обсуждаться в правительстве летом 2004 г. Среди ключевых вопросов – возможность местных властей участвовать в распределении прав на недра (что на данный момент предполагается Конституцией РФ), поиск альтернативы лицензиям (например, «исключительное право пользования участком недр», приобретаемое на аукционе), условия предоставления прав на недра, проблемы геологоразведки<sup>117</sup>. Весьма вероятным является введение концессионного механизма недропользования, предполагающего сужение возможностей частного сектора в этой сфере.

Другим стратегическим эффектом «дела «ЮКОСа» можно считать, видимо, весьма слабые перспективы появления на базе крупных российских групп, базирующихся в добывающем секторе, мультинациональных корпораций. В определенном смысле можно утверждать, что поставлена точка и в вопросе об «ограничении всевластия отечественных финансово-промышленных групп» (тем не менее, сохраняет свое значение ключевой вопрос об универсальности такого решения).

В-четвертых, на основе имеющихся данных можно предположить, что в 2003–2004 гг. происходит дальнейшее *формирование некоего «ядра» государственной экспансии и контроля*, куда входят «Газпром» в тандеме с несколькими лояльными нефтяными компаниями и некоторые структуры ВПК. В этой связи также становятся понятны практически «нулевые» перспективы какой-либо серьезной реформы РАО «Газпром».

Так, по предположению председателя правления РАО «ЕЭС России» А. Чубайса (ноябрь 2003 г.) РАО «Газпром» к концу 2003 г. может являться опосредованным владельцем порядка 10% акций РАО «ЕЭС России». Примерно такой же пакет (10–12%) предположительно принадлежит РАО «Газпром» в акционерном капитале «Мосэнерго». Это со всей очевидностью дает возможность государственному газовому монополисту участвовать и в приватизации объединенных генерирующих компаний (ОГК) российской электроэнергетики. В перспективе возможна интересная коллизия. Так, при приватизации «Славнефти» в 2002 г. одним из поводов для отстранения китайской компании CNPC стала ссылка на высокую долю государственного участия, т. е. создан прецедент. Соответственно возникает вопрос и о правомочности РАО «Газпром» участвовать (даже через аффилированные структуры) в приватизации ОГК. В любом случае менее возможное участие РАО «Газпром» в будущих сделках с акциями ОГК будет означать не приватизацию, а усиление государственного контроля в отрасли.

---

<sup>116</sup> См.: Иванова С. Льготы законны. Но компании теперь боятся экономить на налогах // Ведомости, 24.12.2003. С. 1.

<sup>117</sup> См.: Ведомости, 5.02.2004. С. А3–А4.



Другое возможное направление государственной экспансии (с опорой на государственные и лояльные компании) – лицензии и аукционы в нефтяном секторе. Трудно также предположить, что начавшийся в 2003 г. ведомственный и судебный пересмотр некоторых лицензий (изъятие у аффилированной с «ЮКОСом» компании «Саханефтегаз» и передача «Сургутнефтегазу» лицензии самого крупного в регионе Талаканского нефтегазового месторождения) был возможен на уровне рядового решения Минприроды или регионального суда.

Важно также отметить, что в декабре 2003 г. РАО «Газпром», «Роснефть» и «Сургутнефтегаз» подписали соглашение о создании консорциума для осуществления согласованной политики, участия в аукционах и тендерах по лицензиям и освоению месторождений Восточной Сибири (где до недавнего времени значительным был контроль «ЮКОСа») и Якутии. С учетом доли государства в двух из указанных компаний нетрудно предположить, что речь идет об усилении государственного контроля в данной сфере. Очевидным сторонником упомянутого альянса является также государственная «Транснефть». Одним из существенных аспектов согласованной политики, видимо, должно стать также противодействие экспансии ВР-ТНК и китайских нефтяных компаний в регионе. К этому альянсу, по всей видимости, присоединился и «ЛУКОЙЛ», заключивший с РАО «Газпром» стратегическое соглашение о продаже своего газа и достигший договоренности с «Роснефтью» об обмене активами.

В начале 2004 г. сделан первый шаг по ограничению деятельности ВР-ТНК (точнее, дочерней компании «Русиа-Петролеум») на Ковыктинском газоконденсатном месторождении. В частности, практически решен вопрос о вхождении РАО «Газпром» в этот проект, так как в противном случае возможна утрата лицензии на месторождение и проблемы трубопроводов. В свою очередь «Роснефть» в начале 2004 г. обратилась к ВР с предложением оплатить стоимость работ в рамках проекта «Сахалин-5» (т. е. около 5 млрд долл. в течение 10 лет) для сохранения своей доли в проекте. Американские Chevron Техасо и Exxon Mobil (претенденты на пакет «ЮКОС»–«Сибнефть» в 2003 г.) в 2004 г. были лишены прав на разработку 3 блоков месторождений в проекте «Сахалин-3», который, видимо, входит в сферу интересов консорциума во главе с РАО «Газпром».

Еще одна потенциальная новация – создание государственной нефтяной компании (условно «Госнефть»). Помимо консолидации всех оставшихся у государства активов отрасли данная компания (в случае создания) может стать плацдармом для дальнейшего расширения прямого участия государства в отрасли. В частности, «Госнефть» (наравне с «Роснефтью», «Сургутнефтегазом» и «Сибнефтью») рассматривалась как кандидат на управление от имени государства национализированным пакетом акций «ЮКОС».

Если оценивать происходящее в ставшем шаблонным формате противостояния «старомосковской» и «питерской» группировок, то необходимо констатировать: обострившееся в 2003 г. *столкновение их интересов обусловило и большую поляризацию крупнейших российских бизнес-групп*: с одной стороны, государственные РАО «Газпром», «Роснефть» и «Транснефть», частные «Сургутнефтегаз» и «ЛУКОЙЛ», группа Межпромбанка, с другой – группа «Альфа»/«Ренова», «ЮКОС», «Сибнефть», группа О. Дерипаски, группа МДМ.

Некоторые крупнейшие российские группы («Интеррос», ОМЗ, объединяющие в 2003–2004 гг. определенные активы) прямо не отождествляются с процессом усиления

государственного контроля и, видимо, по своему происхождению в большей степени тяготеют к «старомосковской» группировке, однако, по оценкам, относятся к благонадежным в силу «понимания интересов государства». Вместе с тем реальные владельцы в обоих случаях хорошо осознают тот факт, что любое отклонение от «понимания интересов государства» может повлечь за собой вполне весомые санкции – в случае «Интерроса» это ревизия процедур приобретения «Норильского никеля», в случае ОМЗ – «Атомстройэкспорта» (что прямо касается и «Интерроса» после создания «ОМЗ–Силовые машины»). По данным Минприроды России, к примеру, в феврале 2004 г. начнется проверка соблюдения природоохранного законодательства на предприятиях «Норильского никеля», который «на протяжении 15 лет стабильно входит в число наиболее серьезных загрязнителей атмосферного воздуха не только в России, но и во всей Северной Евразии». МАП России в 2004 г. сделал ряд заявлений о необходимости анализа золотодобывающей отрасли на предмет монополизации, что прямо касается ГМК «Норильский никель» и группы «Интеррос».

Катализатором обострения могли стать различные события: установление контроля над стратегическими запасами Восточной Сибири и переговоры «ЮКОСа» с зарубежными нефтяными компаниями о продаже крупного пакета, интерес «Альфа»/«Ренова» к приватизации холдинга «Связьинвест» и ФГУП «Российская телерадиоретрансляционная сеть», победа ТНК и «Сибнефти» при приватизации «Славнефти» (против «Роснефти» и Межпромбанка), контроль ОМЗ над «Атомстройэкспортом» и стремление МДМ сохранить контроль счетов Минатома, наступление на контролируемые «питерскими» государственные монополии (требования приватизации железных дорог, либерализации рынка газа, определенных схем реструктурирования электроэнергетики, включая вопросы тарифов и ЖКХ, свободного доступа к магистральным экспортным трубопроводам и прав собственности на вновь построенные трубопроводы), попытки контроля сахалинского шельфа и ряд других.

Очевидно, что с точки зрения стратегического «государственного» подхода наибольшую опасность представляли собой инициативы представителей «старомосковской» группы в нефтяной отрасли, телекоммуникационном секторе и электроэнергетике. «ЮКОС» стал первой жертвой в этой борьбе, среди следующих вероятных кандидатов (по степени «срочности» проблемы) называют группы О. Дерипаски и «Альфа»/«Ренова»<sup>118</sup>. В январе 2004 г. Счетная палата РФ заявила о предстоящей плановой проверке бюджета Чукотского АО и налоговых платежей «Сибнефти». Учитывая тот факт, что схемы оптимизации налогообложения в «ЮКОСе» и «Сибнефти» очень близки, не исключено развитие «налогового» сюжета и в отношении «Сибнефти» (выставление налоговых претензий с последующим возбуждением процедуры банкротства)<sup>119</sup>.

---

<sup>118</sup> Подробно см.: *Собянин А., Новосильцева М.* В моде – копия с широкими наконечниками // Слияния и поглощения, 2004. № 1. С. 34–41. В данном контексте нельзя не упомянуть «5–7 человек», которые при приватизации «не соблюдали законы», «сознательно жульничали, ставили себя в лучшие условия, чем те, кто вел себя правильно» (из выступления Президента РФ в Торгово-промышленной палате 23 декабря 2003 г. См. Ведомости, 24.12.2003. С. 1).

<sup>119</sup> Безусловно, имеет право на существование и такая гипотеза: некоторые демарши правоохранительных и иных органов в отношении отдельных бизнес-групп могут представлять собой лишь политическую имитацию равного подхода, тогда как реальные взаимоотношения этих групп с государством (в лице различных ветвей власти) предполагают режим благоприятствования.



Следует отметить, что рассматриваемые процессы и решения 2003 г., равно как и их мотивации, имеют многоплановый политический контекст, где противоборство двух политических группировок только частично проясняет ситуацию.

Во-первых, интерпретация современных тенденций только в формате противоборства двух финансово-политических группировок («питерской» и «старомосковской», «питерской силовой» и других и т. п.) исключает иные мотивы, кроме перераспределения собственности. Тем не менее столь узкий подход явно недостаточен для объяснения более многоплановых (и имеющих не только материальную основу) тенденций усиления роли государства в 2000-е гг.

Во-вторых, такой подход, по сути, отказывает Президенту РФ в собственной позиции (конкретное содержание которой в данном случае не имеет значения). Тем не менее «дело «ЮКОСа» наглядно свидетельствует о том, что у Президента РФ есть и личный взгляд на место крупной частной компании в системе российской государственности<sup>120</sup>. Именно поэтому организация защиты владельцев «ЮКОСа» со стороны РСПП и других бизнес-ассоциаций оказалась столь слабой и фрагментарной.

В-третьих, ресурс сопротивляемости региональных лидеров (особенно тех, которые успешно выстроили собственные финансово-промышленные группы – города или регионы), несмотря на весьма эффективное укрепление «федеральной вертикали власти», остается значительным.

Наконец, было бы некорректно сводить многие недавние решения в сфере экономической политики только к взаимным атакам двух политических группировок. Целый ряд из этих решений можно оценить как однозначно позитивные независимо от того, представляют ли они собой инструмент противоборства, ведомственную дань указаниям свыше или же основываются на здравом смысле инициаторов: попытки радикальной реформы системы ГУП начиная с 2003 г., меры по закрытию внутренних оффшоров (после вступления в силу поправок к главе 25 Налогового кодекса РФ с 1 января 2004 г.), меры по ограничению толлинговых схем и другие.

В контексте вышесказанного особо следует выделить вопрос о *прозрачности структуры собственности российских компаний*, который тесно связан с проблемой бенефициарной собственности. Суть проблемы сформулировал, к примеру, французский премьер-министр Л. Жоспен, выступая 8 февраля 2002 г. в Европарламенте: «Война с отмыванием капитала должна вестись совсем в других масштабах, чем сейчас... Мы по-прежнему видим неизвестно кем созданные фонды, компании, зарегистрированные нерезидентами. И каков бы ни был легальный статус этих фондов и компаний и где бы они ни создавались, всегда цель у них одна – скрыть подлинных владельцев»<sup>121</sup>. Растущее внимание правительств ведущих стран мира и международных организаций к проблеме «бенефициарной собственности» связано в первую очередь с такими мотивами, как отмывание доходов, полученных преступным путем, финансирование терроризма, уклонение от налогообложения, коррупция, укрытие своей собственности от кредиторов, сделки со связанными сторонами, вывод активов, манипулирование рынком, инсайдерские сделки, обход антимонопольных требований, укрытие имущества и доходов государственных служащих, враждебные поглощения и

<sup>120</sup> См., например, интервью Президента РФ европейским СМИ в ходе визита в Италию и участия в саммите ЕС в ноябре 2003 г.

<sup>121</sup> Цит. по: *Минаев С.* Ограничить, ужесточить и запретить // Коммерсант-Власть, 19.02.2002. С. 22.



др.<sup>122</sup> Очевидно, что среди мотивов могут быть как легальные (увеличение прибыли за счет легальной «оптимизации» налогов), так и выходящие за рамки права (национального и международного).

В условиях современной России одним из доминирующих мотивов бенефициарного собственника при сокрытии информации о реальных собственниках акций той или иной компании является защита активов, приобретенных *относительно недавно и отнюдь не всегда на абсолютно легальных основаниях* (т. е. защита от судебных, политических, криминальных и др. рисков, корпоративного шантажа, угрозы конфискации, признания ничтожности приватизационных сделок и т. п.). Реальный владелец может быть «скрыт» с помощью цепочки оффшорных компаний, трастов и фондов, номинальных держателей и доверительных управляющих, контрактных корпоративных групп и соглашений акционеров и т. п.<sup>123</sup>

Очевидно, что скрытость реальных владельцев, таким образом, обусловлена объективно, и, как показывает практика, даже самые жесткие законы о раскрытии соответствующей информации не будут выполняться без адекватных встречных предпосылок в самих компаниях. Решение возможно только комплексное (помимо созревания объективных экономических предпосылок для раскрытия): адекватные поправки в корпоративное, налоговое, валютное, антимонопольное, банковское законодательство, международное сотрудничество, регулирование оффшоров и др.

Внимание к этим проблемам в последнее время можно оценивать весьма позитивно<sup>124</sup>. Выступая на конференции Американской торговой палаты и Экспертного института РСПП 4 февраля 2004 г., министр экономического развития и торговли Г. Греф заявил, в частности, что в планах правительства – радикальная реформа антимонопольного законодательства, включая вопросы прозрачности собственности. Правительство, как отметил Г. Греф, в состоянии создать гарантии, чтобы бизнес, по крайней мере, основные компании, мог максимально раскрыть структуру собственности.

Наличие гарантий государства действительно имеет ключевое значение (особенно в контексте «дела «ЮКОСа») и требует сложного комплекса мер. На практике же выбран по всей видимости уже апробированный и гораздо более простой для краткосрочного исполнения «силовой» подход, предельно ясно изложенный руководителем Счетной палаты РФ С. Степашиным в начале 2004 г. на встрече с британскими топ-менеджерами ТНК-ВР<sup>125</sup>. С одной стороны, шла речь о компаниях, инвестирующих в российскую экономику и выполняющих налоговые обязательства (что применительно к ТНК-ВР может косвенно означать недовольство самой сделкой и наличием центров

<sup>122</sup> См., например: Behind the Corporate Veil. Using corporate entities for illicit purposes. Paris, OECD, 2001.

<sup>123</sup> Конечные (контролирующие) собственники многих российских компаний (групп) неофициально хорошо известны, однако большинство компаний не дает официальных и точных данных о реальной структуре собственности и контроля. В итоге *лишь принято* считать, что, к примеру, владельцем «ЛУКОЙЛа» является В.Алекперов, «Норильского никеля» – В.Потанин и М.Прохоров, УГМК – И.Махмудов, «Сибнефти» – Р.Абрамович (до сделки с «ЮКОСом»), «СУАЛа» – В.Вексельберг, ТНК – М.Фридман, В.Вексельберг и др. (до сделки с ВР), «Сугрутнефтегаза» – В.Богданов, НЛМК – В.Лисин, «Русского алюминия» – Р.Абрамович и О.Дерипаска, «Базового элемента» – О.Дерипаска («Basic Element Holding Ltd»), ОМЗ – К.Бендукидзе, «Северстали» – А.Мордашов и т.д. Аналогично обстоит дело с большинством крупнейших частных банков (Альфа-банк, МДМ-банк и др.).

<sup>124</sup> См., например: *Радыгин А.* Раскрытие информации о бенефициарной собственности / Материалы «круглого стола» ОЭСР по корпоративному управлению. Москва, 2–3 октября 2003 г.

<sup>125</sup> См.: Русский фокус, 2004. № 3. С. 9.



прибыли за пределами России), с другой стороны – о планируемой Счетной палатой РФ оценке итогов приватизации за 10 лет. Первой реакцией ТНК-ВР стало заявление об «оптимизации корпоративной структуры» – объединении ТНК, «Сиданко», «ОНАКО» и «Славнефти» (50% ).

Подведем некоторые итоги. Доминирующими тенденциями 2000-х гг. стали усиление имущественной экспансии государственной власти, попытки установления (расширения) контроля за основными финансовыми потоками российской экономики и, более широко, *обеспечение зависимости бизнеса от государственных институтов, несмотря на решения по дерегулированию, административную реформу и планы дальнейшей приватизации.*

Вероятным итогом такой политики может стать формирование *модели «государственного капитализма»*, особенностью которой является сочетание следующих элементов:

- значительное усиление (расширение сферы применения) стандартных элементов государственного предпринимательства, что, видимо, рассматривается как компонент (весьма дискуссионный) обеспечения национальных интересов России;
- создание благоприятных (или, по крайней мере, нейтральных) условий функционирования для узкого круга лояльных, в том числе частных, компаний, заслуживших репутацию «государственников» и опирающихся на поддержку высоко централизованного и подконтрольного Президенту государственного аппарата (включая законодательные структуры и судебную власть);
- применение показательных (селективных) репрессивных мер (административного и уголовного характера) в отношении тех влиятельных экономических субъектов, которые не вписываются в выстраиваемую модель;
- асимметричность целей и методов воздействия. Поставленные и часто обоснованные цели – возврат активов, достижение прозрачности структур собственности, возврат центров прибыли в Россию, ликвидация определенных налоговых схем и т. п. – реализуются не посредством реформ в данных конкретных областях, а с помощью иных мер воздействия, формально не имеющих отношения к данным вопросам, в том числе применение принципа «собственность в обмен на свободу»;
- разделение представлений о национальных интересах России и принципа неприкосновенности частной собственности.

В связи с этим следует заметить, что понятие «государственный капитализм» в его традиционном понимании не охватывает всей специфики выстраиваемой модели. Сам термин возник в социал-демократических дискуссиях начала XX в. (вопрос о достаточности национализации для перехода к социализму). Применительно к странам Запада (в том числе в академической литературе) данный термин используется прежде всего для характеристики классического государственного предпринимательства, включающего как государственную собственность, так и иные формы участия государства в хозяйственной жизни. В среде теоретиков марксизма-ленинизма как в бывшем СССР, так и за рубежом, государственный капитализм традиционно рассматривался в позитивном плане как материальная предпосылка социализма, а применительно к переходному периоду от капитализма к социализму – как один из общественно-экономических укладов. Еще одна версия «государственного капитализма» была разработана в 40-е гг. XX в. английским троцкистом Т. Клиффом, который описывал сложившийся в 30-е гг. в СССР строй как сверхмонополистический государственный ка-

питализм, где роль совокупного капиталиста выполняет государство<sup>126</sup>. После краха идей социализма и распада СССР в 90-е гг. появилось немало различных интерпретаций понятия «государственный капитализм» уже применительно к данным процессам. Существуют и точки зрения, в принципе отметающие возможность использования данного понятия для описания процессов, происходящих в России уже в 2000-е гг.<sup>127</sup>

Возможно, применительно к современной России термин «бюрократический капитализм» был бы корректнее. Отличие от так называемой эпохи «олигархического капитализма» имеет принципиальный характер. В 90-е гг. определяющим признаком системы взаимоотношений крупного бизнеса и власти была возможность прямого участия крупнейших финансово-промышленных групп в выработке или навязывании важнейших политических решений, имеющих и безусловные коммерческие выгоды.

Для 2000-х гг. все более очевидной становится обратная ситуация, когда власть подчеркнуто демонстрирует все большее пренебрежение интересами частного бизнеса в целом, навязывая свои правила игры и принуждая к их выполнению с помощью широкого спектра методов воздействия. «Дело «ЮКОСа» подвело окончательную черту под эпохой «олигархов». Вероятность повторения такого сценария требует определенных защитных действий со стороны существующих частных групп. При весьма низком уровне сопротивления это противостояние не может завершиться одномоментно, поэтому в среднесрочной перспективе следует ожидать увеличения числа громких судебных исков в отношении некоторых приватизационных сделок, уголовных дел, связанных с незаконностью приобретения тех или иных активов, обеспечительных арестов пакетов акций (активов) и т. п.

Но нельзя не учитывать и то обстоятельство, что логическим продолжением политики «государственного капитализма для своих» может стать возврат к ситуации 90-х гг. Проблема состоит в том, что выстраиваемая система означает также и появление новых потенциальных «олигархов». Весьма вероятна ситуация, когда с завершением консолидации (возврата) активов и переориентации финансовых потоков крупнейших естественных монополий и государственных холдингов, укреплением отраслевых «центров силы» и межотраслевых прогосударственных альянсов их менеджмент получит карт-бланш на экспансию в частный сектор и строительство собственных групп<sup>128</sup>.

Очевидно также, что крайне трудно провести корректное разграничение между политикой усиления государственного контроля и имущественной экспансии (что поддается фактологическому анализу и может быть интерпретировано в контексте классического понимания государственного капитализма или, по крайней мере, элементарного наведения порядка в государственных активах) и созданием «капитализма для

---

<sup>126</sup> См.: Клифф Т. Государственный капитализм в России. М., 1991.

<sup>127</sup> См., например: Копылов Г. Государственный капитализм (23 ноября 2003 г.). <http://www.lebed.com/2003/art350.htm>

<sup>128</sup> «На всякого равноудаленного старого олигарха найдется новый или «старый новый» равноприближенный крупный бизнесмен. Меняются не сама система и механизмы близких отношений власти и бизнеса, когда нельзя понять, где начинается одно и заканчивается другое, а видные чиновники, представляющие власть, и очень крупные предприниматели, представляющие бизнес. Модель союза власти и капитала, приватизированной власти и огосударствленного капитала, пока никуда не делась. Такая модель отношений нормальна для построенной политической системы и отстроенной политической элиты. Система называется государственным капитализмом, а в ней и элита околосударственная, и главным монопольным бизнес-игроком на рынке остается государство» (Колесников А. Посидим на дорожку // *Огонек*, 2003. № 46. С. 16–17).



своих» на основе тесного переплетения интересов государственной власти и отдельных бизнес-структур. В силу этого исключительно важный вопрос о реальных конечных целях такой экспансии (стратегические интересы России в понимании инициаторов экспансии или тривиальное личное обогащение посредством перераспределения собственности) остается открытым.

Как уже отмечалось выше, внятная политика государственной экспансии нигде и никогда не декларировалась и не могла декларироваться одновременно с заявлениями о дальнейшем продвижении к конкурентной рыночной экономике. Тем не менее, с большой долей вероятности можно утверждать, что тенденция к «государственному капитализму» в 2003 г. стала более явной. Является ли эта ситуация предвыборной конъюнктурой или, напротив, представляет собой лишь начало более масштабных действий в 2004–2008 гг., будет понятно уже после президентских выборов. В любом случае вопрос о защите прав собственности, судебной реформе и эффективном правоприменении остается высоко актуальным.

#### 4.4. Рынок жилья Москвы: итоги и прогноз<sup>129</sup>

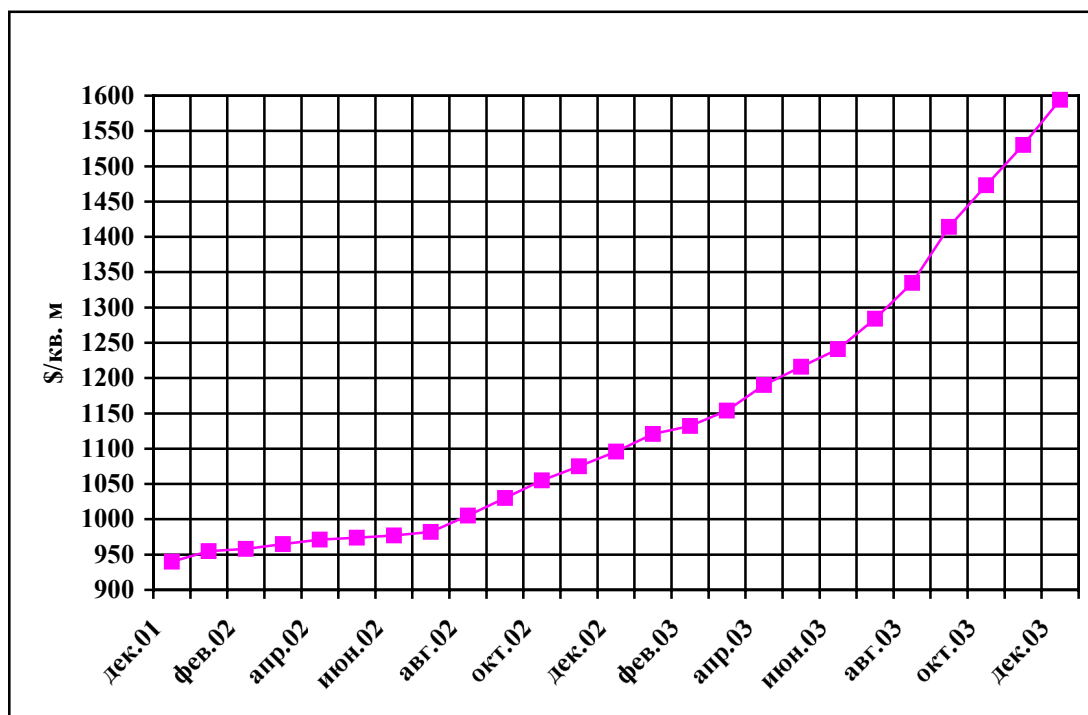
Итоги 2003 г.

Предыдущий анализ рынка жилья в России<sup>130</sup> применительно к Москве содержал прогноз о вероятном повышении цен на 12–16%, что во многом основывалось на переходе от наметившейся в первой половине 2002 г. стабилизации к новому росту цен. В то же самое время допускалась возможность существенного расширения диапазона колебаний мировых цен на нефть и иных обстоятельств экономико-политического характера, способных коренным образом изменить тенденции в экономике и оказать влияние на рынок недвижимости.

Фактическая же динамика цен на жилье в Москве превзошла самые смелые ожидания. Развитие рынка жилья в столице России в истекшем 2003 г. характеризовалось продолжением роста цен, начавшимся еще в августе 2002 г. (рис. 1).

Рисунок 1

Средняя удельная цена предложения квартир в Москве в 2002–2003 гг.



В результате к концу 2003 г. средняя удельная цена квартир в Москве достигла 1594 долл./кв. м по сравнению с 1096 долл./кв. м в декабре 2002 г. (в июне 2003 г. – 1241 долл./кв. м) (табл. 8). Напомним, что двумя годами ранее, в декабре 2001 г. величина этого показателя составляла 940 долл./кв. м. Таким образом, в декабре 2003 г. индекс цен на жилье относительно декабря 2002 г. составил 1,45 (прирост за год – 45,4%),

<sup>129</sup> В настоящем разделе использованы данные мониторинга рынка жилья Москвы, проводившегося компаниями РМЛС, «МИЭЛЬ-Недвижимость», «Контакт-Недвижимость» и «БЕСТ-Недвижимость».

<sup>130</sup> См. Российская экономика в 2002 г. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2003. С. 463–474.



относительно декабря 2001 г. – 1,70. Поскольку за 2002 г. индекс цен составил 1,17, то прирост за 2003 г. – 53 п.п.

Таблица 8

**Динамика среднего уровня цены предложения  
жилья в Москве в 2001–2003 гг.**

Средние удельные цены предложения жилья, долл./ кв. м				Индексы номинальной стоимости жилья			Годовые индексы ре- альной стоимости жилья (IGS) <sup>131</sup>	
дек. 2001	дек. 2002	июнь 2003	дек. 2003	дек. 2002/ дек. 2001	июнь 2003/ дек. 2002	дек. 2003/ дек. 2002	2002	2003
940	1096	1241	1594	1,17	1,13	1,45	1,07	1,20

В связи с неоднозначностью ситуации в финансовой сфере номинальные доллар-овые цены на жилье целесообразно пересчитать в реальные (очищенные от инфляции как рубля, так и доллара).

Изменение макроэкономических параметров характеризуется следующими пока-зателями. Инфляция рубля, по предварительным данным Госкомстата РФ, составила в 2003 г. 12,0% и в 2002 г. 15,1% (за два года – 28,9%). Средний номинальный обменный курс доллара в декабре 2003 г. составил 29,44 руб., тогда как годом ранее – 31,84 руб. Сле-довательно, индекс девальвации рубля к доллару составил в 2003 г. 0,925, а за два года (относительно декабря 2001 г.) – 0,977. Соответственно индекс инфляции доллара в России за 2003 г. составил 1,21, за два года – 1,32. Покупательная способность доллара (относительно потребительской корзины), напротив, снизилась: ее индекс составил за 2003 г. 0,83, а за два года – 0,76.

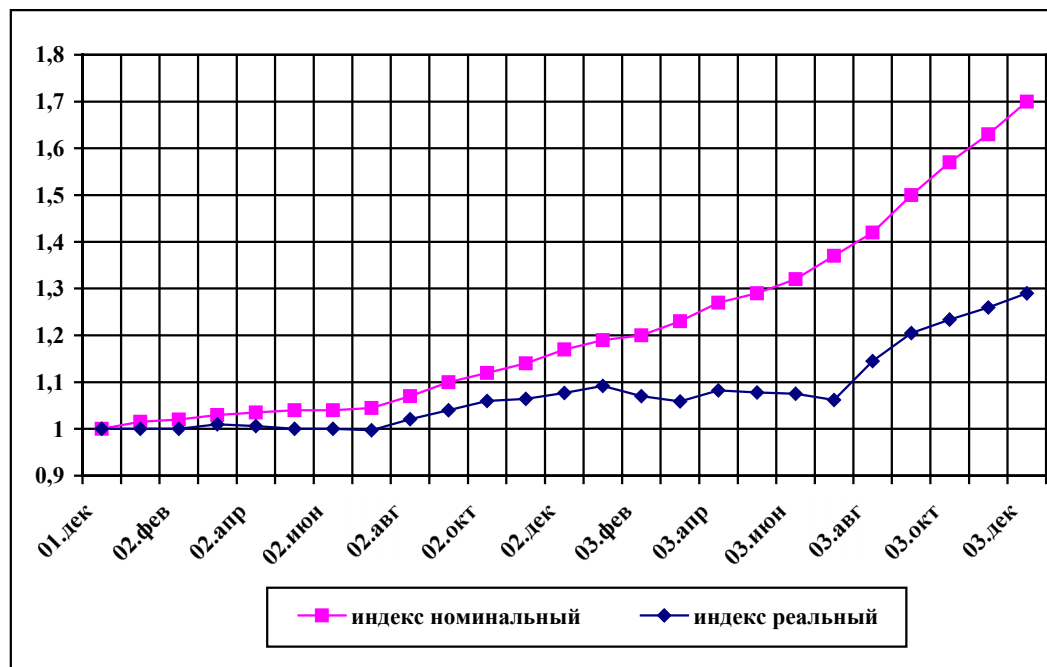
В итоге реальная стоимость жилья с учетом корректировки на уровень инфляции рубля и доллара (индекс IGS) выросла в 2003 г. на 20%, а по сравнению с декабрем 2001 г. – на 28,8%. Учитывая, что за 2002 г. этот показатель составил 7%, можно кон-статировать рост IGS в 2003 г. более чем на 21 п.п.

При более детальном, помесечном рассмотрении динамики номинальных и ре-альных индексов цен на жилье в Москве на протяжении двух лет (2002–2003 гг.) выри-совывается следующая картина (рис. 2). Если исключить инфляцию рубля и падение курса доллара в России, то реальная стоимость жилья в Москве была стабильна в пер-вой половине 2002 г., колебалась в небольшом диапазоне во второй половине 2002 г. и в первой половине 2003 г. и начала стремительно расти лишь в последние 5 месяцев прошедшего 2003 г.

<sup>131</sup> Расчет индекса IGS производится по следующей формуле:  $IGS = I_{цр} / I_{ир} = I_{цд} / I_{ид}$ , где  $I_{цр}$  – ин-декс цены на жилье в рублях,  $I_{ир}$  – индекс потребительских цен,  $I_{цд}$  – индекс цены жилья в долларах,  $I_{ид} = I_{ир} / I_{дрд}$  – индекс инфляции доллара в России (относительно динамики потребительских цен),  $I_{дрд}$  – индекс девальвации рубля относительно доллара.

Рисунок 2

Динамика номинальных и реальных индексов долларовых цен на жилье в Москве в 2002–2003 гг.



Анализ факторов, определивших тенденции изменения цен на жилье

Итак, в октябре 2002 г. средний уровень номинальных долларовых цен предложения жилья в Москве превысил докризисный уровень (декабрь 1997 г. – 1030 долл./кв. м), а в сентябре 2003 г. превысил значение исторического максимума в 1360 долл./кв. м, отмеченное в марте 1995 г., достигнув к концу года ранее невиданного уровня в 1594 долл./кв. м. Необходимо иметь в виду, что социально-экономическое положение в столице, характер и состояние жилищного фонда, качество нового строительства сегодня разительно отличаются от периода начала рыночных преобразований. И если в предыдущем периоде развития рынка недвижимости стабилизация цен была достигнута в 1996–1997 гг. на «естественном» для Москвы уровне 1000–1050 долл./кв. м, то сегодня Москва явно достойна большего.

Однако стабилизация на новом уровне еще не произошла, и для прогнозирования дальнейшего развития рынка жилья Москвы необходимо рассмотреть механизмы реализации этой общей для всех городов закономерности, факторы, определяющие достигнутый уровень и будущие тенденции развития рынка. Такие факторы можно разделить на *внешние* по отношению к рынку жилья и *внутренние*.

Вначале рассмотрим влияние *внешних факторов*. При условии стабильного функционирования экономики страны на принципах рыночного хозяйства к таковым традиционно можно было отнести общую экономическую ситуацию, которая находит свое выражение в динамике таких показателей, как ВВП, реальные доходы населения, розничный товарооборот. Однако специфика российской переходной экономики свидетельствует в пользу того, что не менее весомыми оказываются конъюнктура мировых



цен на нефть, являющуюся основой российского экспорта, тенденции развития валютного рынка и текущая политическая ситуация внутри страны.

Как показали ранее выполненные исследования<sup>132</sup>, важным фактором, влияющим на цены на жилье в Москве, в 2002–2003 гг. был *уровень мировых цен на нефть*.

С учетом 2–3-месячного лага между полученными доходами от продажи нефти и их возвращением в страну (и последующим частичным переходом на рынок недвижимости), в апреле прирост цен на жилье определялся февральскими (максимальными – более 30 долл./баррель) ценами на нефть, и он составил более 3%. В мае – мартовскими (28,5 долл./баррель), и прирост снизился до 2,2%. В июне, с учетом апрельского снижения уровня цен на нефть до 22,6 долл./баррель, он составил 2,1%. Таким образом, если рост цен на нефть практически прямо влиял на цены на жилье в сторону их повышения, то воздействие снижения нефтяных цен было не столь явным и выражалось лишь в замедлении темпов прироста цен на жилье.

Дальнейшего снижения цен на нефть не произошло, экономика США резко увеличила потребление, а иракская нефть так не пошла на экспорт в значительных объемах, и цены на нефть в мае–июне выросли до 24–25 долл./баррель. К этому необходимо добавить значительный рост объемов добычи нефти в России и ее экспорта. В результате прирост цен на жилье в Москве в июле–августе за счет «нефтяного» фактора значительно увеличился, и при общем приросте в 3,5–4,0% его вклад, по нашей оценке, составил 2–2,5%.

В июле–августе цены на нефть снова выросли (до 28,7 долл./баррель), а, следовательно, в сентябре–октябре прирост цен на жилье за счет этого фактора можно оценить на уровне 2,5–3%. В сентябре нефтяные цены упали более чем на 10% (до 25,6 долл./баррель), но в октябре снова поднялись практически до августовского уровня (28,0 долл./баррель). Соответственно темп прироста цен на жилье в ноябре составил около 2%, а в декабре 2,5%. Далее, в ноябре–декабре цены на нефть снова выросли до 27–28 долл./баррель, и можно предположить, что в декабре 2003 г. – феврале 2004 г. вклад данного фактора составит 2,0–2,5% в месяц.

По предварительным расчетам в среднем рост цен на нефть на 5 долл./баррель обеспечивал увеличение месячных темпов роста цен на жилье на 1,2% (см. *рис. 3*).

Таким образом, «нефтяной» фактор, определивший рост платежеспособного спроса на рынке жилья Москвы, обеспечил более половины суммарного прироста цен на жилье в Москве в 2003 г.<sup>133</sup>

В последние два года существенным фактором, влияющим на динамику рынка недвижимости, вновь стала *динамика обменных курсов* (прежде всего соотношения рубля и доллара).

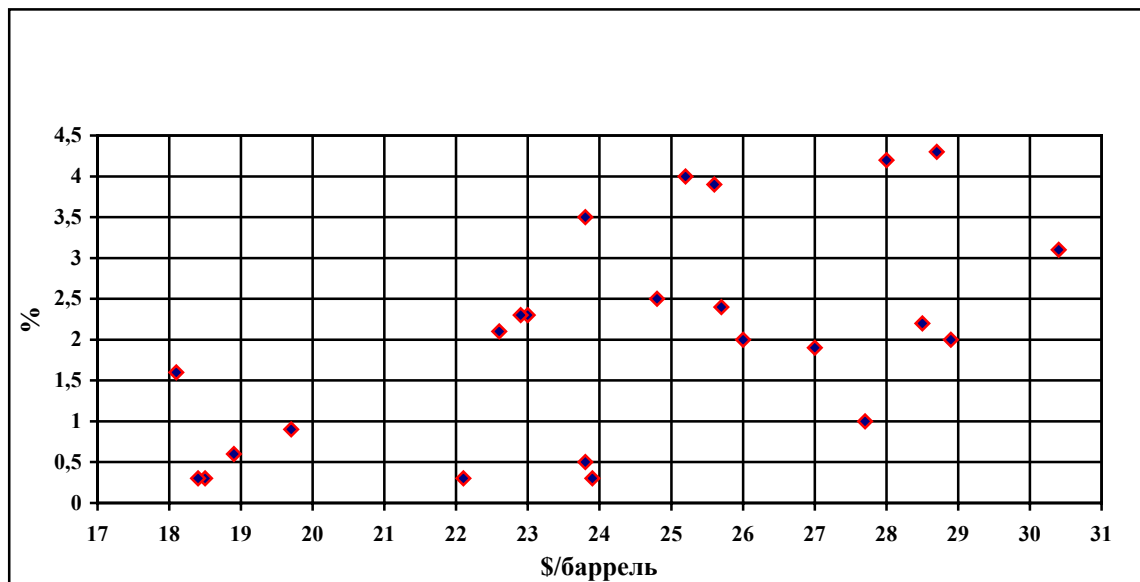
<sup>132</sup> См.: *Стерник Г.М.* Прогноз развития рынка жилья Москвы до 2005 года. Отчет АЭКСИП, апрель 2003 г., [www.realtymarket.org](http://www.realtymarket.org).

<sup>133</sup> Несмотря на невысокую достоверность оценок, влияние «нефтяного фактора» на рынок жилья можно поставить на первое место, поскольку, как будет показано ниже, приросты от других факторов еще менее значимы.



Рисунок 3

Связь между месячными темпами роста цен на жилье в Москве и мировыми ценами на нефть марки «URALS» (с лагом в 2 месяца) в 2002–2003 гг.



Вследствие сложившейся за годы рыночных реформ сильной долларизации российской экономики, что до последнего времени в еще большей степени относилось к номинации рынка недвижимости Москвы, всякие серьезные изменения на мировом валютном рынке оказывают существенное влияние на поведение продавцов и покупателей жилья, приводят к изменению цен и объема продаж. Колебания курса евро по отношению к доллару в 2002–2003 гг., снижение курса доллара к рублю в 2003 г. вследствие новой курсовой политики ЦБ РФ, направленной на укрепление рубля, явились вторым фактором, который внес свой вклад в ситуацию рынка недвижимости.

Закрепившись на уровне около 90% от курса доллара, евро в мае–июне 2002 г. начал расти, в июле «догнал» доллар США, в ноябре–декабре превзошел его на 8–10%, а к маю 2003 г. – на 22%. В феврале ЦБ РФ объявил о политике укрепления рубля относительно доллара как средстве борьбы с инфляцией. В июне–июле 2003 г. ситуация изменилась. Доллар несколько отыграл свои позиции относительно евро (до соотношения 1,09–1,12) и перестал снижаться относительно рубля. Население снова начало покупать долларов больше, чем продавать. С сентября евро продолжил укрепляться относительно доллара, а в России – относительно рубля (а доллар – слабеет относительно рубля). К концу декабря евро стоил около 37 руб., а доллар – около 29.

В таких условиях располагающие сбережениями группы населения начали постепенную диверсификацию своих активов посредством сокращения доли долларовой компоненты. Для рынка недвижимости Москвы этот фактор был особенно значимым по причине чрезмерной концентрации сбережений и относительно высокого уровня адаптации населения к рыночным условиям, предполагающего отслеживание изменений на финансовых рынках и реакцию на них.

На товарных рынках начался переход к номинации цен на некоторые товары и услуги в евро, а также долгожданный процесс дедолларизации рынков в пользу отечест-

венной валюты. На рынке недвижимости таких изменений пока не видно (за исключением единичных попыток<sup>134</sup>).

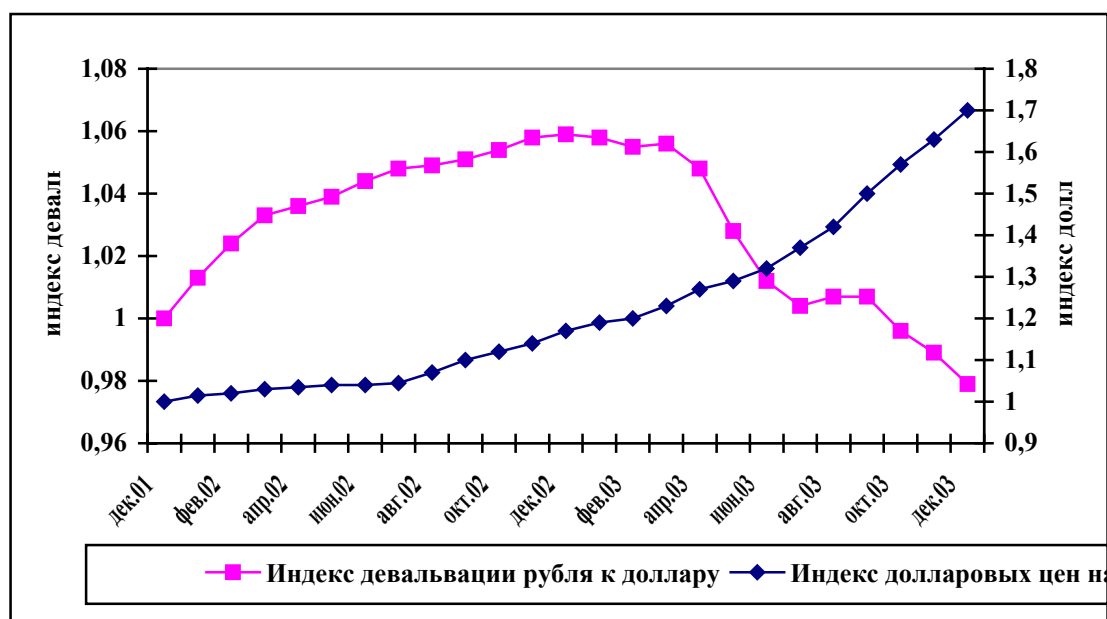
При отсутствии в достаточном количестве в банках наличных евро и невыгодности конвертации долларовых сбережений ни в евро, ни в рубли обладающие сбережениями группы населения в 2002–2003 гг. переводили их из преимущественно долларовой формы частично в рублевую, но в большей степени – в приобретение недвижимости. Это стимулировало активность покупателей на рынке, рост объема продаж.

Возможно, снижение курса доллара приводит к росту цен на жилье из-за желания продавцов сохранить ценность своих активов и желания покупателей быстрее избавиться от слабеющего доллара («бегство от доллара»).

Количественная оценка влияния изменений курса доллара на динамику долларовых цен на жилье в Москве, показанная на графиках (рис. 4 и 5), лишь частично подтверждает эту возможность.

**Рисунок 4**

**Динамика курса рубля к доллару и долларовых цен на жилье в Москве в 2002–2003 гг.**

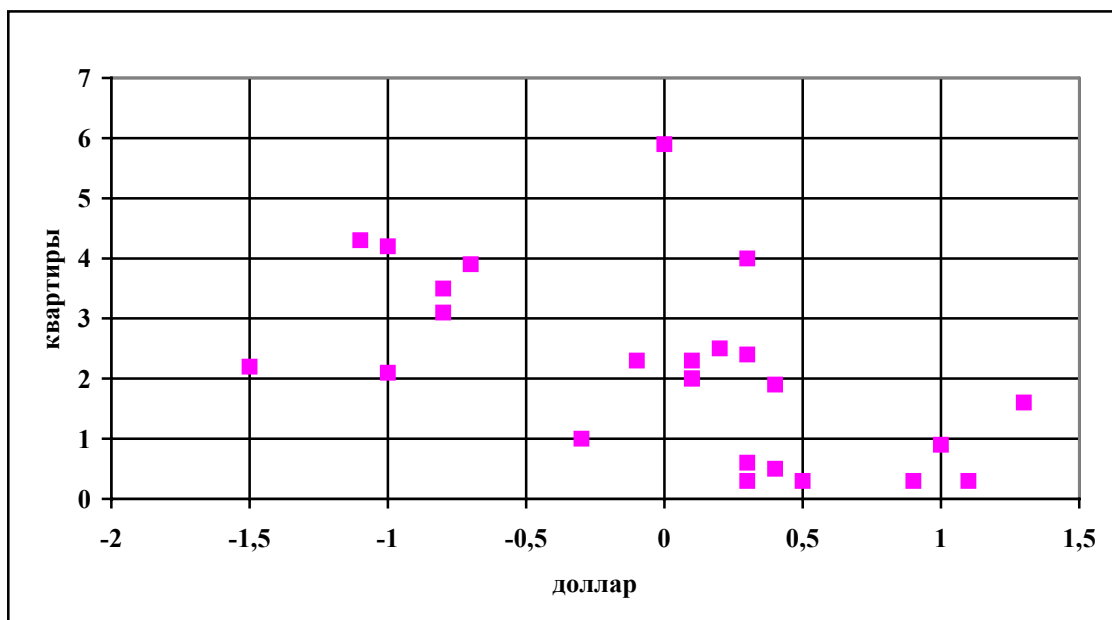


Исходя из полученных графиков, можно предположить, что при отрицательных темпах девальвации рубля относительно доллара (снижении курса доллара к рублю) темпы прироста цен на жилье увеличиваются при увеличении темпов снижения курса доллара в пропорции 2:1 (2% прироста цен на жилье при 1% снижения курса доллара). При положительных темпах девальвации (рост курса доллара) темпы прироста цен на жилье при повышении темпов роста курса доллара практически не увеличиваются.

<sup>134</sup> Так, Департамент инвестиционных программ строительства (ДИПС) Правительства Москвы объявил о переходе с 1 февраля 2004 г. к оценке жилья в рублях (по курсу 1 долл./30 руб.). Однако не ясно, последуют ли за ним остальные застройщики, на долю самого ДИПСа приходится только 15% рынка.

Рисунок 5

Связь между месячными темпами прироста цен на жилье  
в Москве и курсом доллара к рублю в 2002–2003 гг.



Если принять эти предположения, то при темпах снижения курса доллара в 2003 г., составивших 7% (около 0,5% в месяц), вклад данного фактора в рост цен на жилье выражается величиной 1% в месяц или 14–15% за год, что составляет одну треть от общего прироста.

Таким образом, влияние фактора укрепления рубля относительно доллара на рост цен на жилье в Москве в 2003 г. выражается величиной 14–15%, или одна треть от общего прироста цен за год.

Еще один важный фактор, внесший свой вклад в рост цен на жилье в Москве, – *приток на рынок недвижимости средств от избирательной кампании*. Опыт показывает, что расходы кандидатов в депутаты на проведение избирательной кампании, находящие свое воплощение в высокой оплате услуг политтехнологов, производителей и распространителей рекламы, масс-медиа, актеров, организаторов и участников предвыборных шоу, так или иначе, в определенной пропорции, перетекают на рынок недвижимости. Как правило, уже располагая жильем высокого качества, перечисленные категории получателей средств «прячут» деньги в жилье, используя его как надежное вложение (лучше падающего доллара) и объект коммерческого инвестирования (в надежде продать через определенное время с прибылью).

По данным СМИ, на обеспечение выборов в Госдуму было собрано до 1 млрд долл. Если только половина этих средств придет на рынок недвижимости (в том числе четверть – на московский), то платежеспособный спрос вырастет на 15–25%. Таким образом, за время избирательной кампании этот фактор обеспечил не менее 15% прироста цен на жилье в Москве из суммарного годового прироста.

На последнее место из числа факторов, внешних по отношению к рынку, можно поставить фактор *общей экономической ситуации* в стране. Несмотря на явный и ус-



тойчивый рост ВВП, реальных доходов населения, темпы этого роста несоизмеримы с темпами роста цен и оборотов рынка жилья в Москве и не могут объяснить его. Тем не менее экономический рост, приток инвестиций привнесли в 2003 г. до 10% суммарного прироста цен на жилье, поддерживая положительную динамику рынка недвижимости, предохраняя его от обвалов и кризисов.

Далее необходимо рассмотреть влияние *внутренних факторов* рынка столичной недвижимости.

В этой группе факторов можно отметить, во-первых, *снижение объема предложения* квартир на вторичном рынке, что, естественно, способствует повышению цен. Логично предположить, что основным движущим мотивом такого поведения продавцов являются ожидания дальнейшего роста цен, подкрепленные ослаблением позиций доллара внутри России.

Во-вторых, на ситуацию на жилищном рынке Москвы оказывает влияние *растущее рекордными темпами предложение на первичном рынке*. В 2003 г. ввод жилья, по оценке руководителя строительного комплекса города В. И. Ресина, составил 4,5 млн кв. м, в том числе предназначенного для коммерческой продажи – более 2,5 млн кв. м. Вместе с тем сравнительно дешевое панельное жилье представлено на рынке в недостаточных объемах. Существует дисбаланс между структурой спроса и предложения по соотношению «цена–качество». Вследствие этого, в условиях высокого платежеспособного спроса, обеспеченного внешними факторами, повышение цен на новостройки идет почти синхронно с ценами на вторичном рынке.

Что касается оборотов первичного рынка, то, в условиях отсутствия в Москве открытой официальной статистики, имеющиеся сведения противоречивы. Так, риэлторы говорят об увеличении объемов продаж квартир в новостройках на 20–25%, а руководитель Москомрегистрации М. А. Скворцов – о резком снижении числа регистраций инвестиционных договоров. Начальник отдела перспективных проектов ДИПС Е. Леонов говорит о снижении в последние два месяца 2003 г. спроса на первичном рынке<sup>135</sup>. В этих условиях застройщики осторожно, через новогодние скидки и специальные предложения, консервируют или снижают цены.

В-третьих, среди внутренних факторов рынка недвижимости необходимо учесть новый *фактор, связанный с началом развития массовой ипотеки*.

По данным Банка России, на начало 2003 г. ипотечные жилищные кредиты предоставляли 143 банка. В 2002 г. объем таких кредитов вырос почти вдвое – с 1,7 млрд руб. до 3,3 млрд руб. (рис. 6). Средний размер кредита увеличился с 430 тыс. руб. до 530 тыс. руб., а срок сохранился на уровне 10 лет. При этом 68% совокупного ипотечного портфеля было номинировано в валюте. В 2003 г. объем ипотечного кредитования вырос еще втрое – до 10,5 млрд руб.<sup>136</sup> Хотя в Москве ипотека еще не набрала обороты (в том числе и вследствие недостаточного платежеспособного спроса), все же к настоящему времени уже выдано около 2000 ипотечных кредитов. В будущем году эта вели-

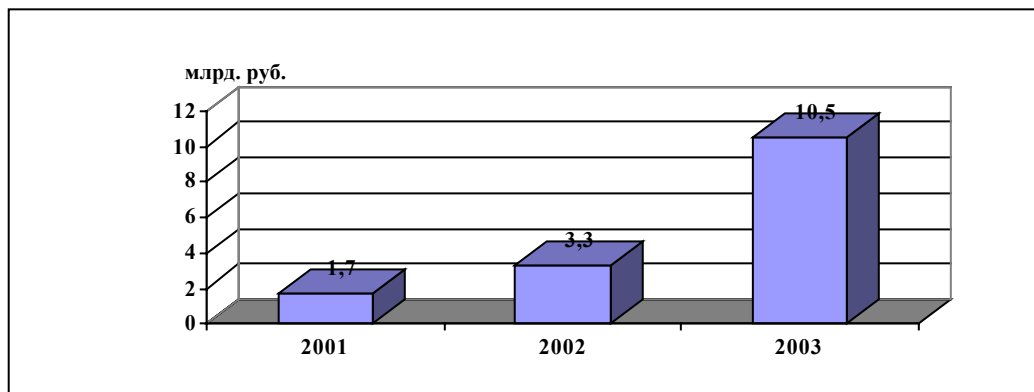
<sup>135</sup> См.: Леонов В. Когда упадут цены на квартиры // «Недвижимость. Жилой фонд» (приложение к газете «Вести»), декабрь 2003 г. № 4.

<sup>136</sup> По информации агентства недвижимости «Лаурел» (см.: Дыченко О. Зеленый свет на «Улице ипотеки» / Банковское обозрение, 2003 (спецвыпуск)), аналитического портала – Ипотека в России ([www.rusipoteka.ru](http://www.rusipoteka.ru)), Справочно-информационной службы «Ипотека» ([www.ipoteka.cosa.ru](http://www.ipoteka.cosa.ru)), сайта [www.realty-inform.ru](http://www.realty-inform.ru).

чина может увеличиться вдвое-вчетверо, что окажет дополнительное воздействие на цены в сторону их повышения.

Рисунок 6

Динамика объемов выданных ипотечных кредитов в 2001–2003 гг.



Отдельно необходимо обсудить возможное *влияние* на цены первичного рынка *начавшегося удорожания стоимости строительства*, связанного как с ростом издержек производства, так и с повышением требований города к застройщикам и начавшимися аукционными продажами земельных участков под застройку. Очевидно, что покупатели прав застройки участков, соглашающиеся на предельно высокие цены, просчитали свои затраты и не опасаются чрезмерно снизить доходность проекта при существующих ценах реализации. Другими словами, фактор затрат сегодня не формирует цены продажи жилья и практически не влияет на их изменение. Но он может стать решающим при снижении платежеспособного спроса на рынке и доходности инвестиционных проектов.

Таким образом, внутренние факторы рынка недвижимости сегодня не подталкивают цены вверх, но и не препятствуют их дальнейшему повышению.

#### Прогноз динамики цен

В середине декабря 2003 г. был опубликован предварительный прогноз динамики цен на рынке жилья Москвы в 2004 г.<sup>137</sup> В его основу были положены сделанные выше оценки вклада различных факторов в динамику цен на рынке жилья, а также прогнозы экономистов, аналитиков нефтяного рынка, Правительства и Центробанка РФ на 2004 г.

Прежде всего был использован прогноз цен на нефть, согласно которому с начала года начнется их снижение, и к лету они снизятся до 19–23 долл./баррель (бюджет РФ на 2004 г. сверстан из условия среднегодовой цены в пессимистическом/оптимистическом вариантах 19,5/22,0 долл./баррель). На протяжении второй половины 2003 г. прогнозы динамики цен на нефть исходили из предположений о скором завершении кризиса в Ираке, восстановлении объемов нефтедобычи в этой стране и росте предложения иракской нефти на мировых рынках. Однако активизация вооруженного сопротивления, которое не прекратилось и после ареста бывшего лидера стра-

<sup>137</sup> См.: *Стерник Г.М.* Рынок жилья Москвы: предварительный прогноз на 2004 год. Материалы пресс-конференции МАГР от 15.12.2003, [realtymarket.org](http://realtymarket.org).



ны С. Хусейна и основных фигур из его окружения, неопределенность перспектив урегулирования ситуации в свете намеченных на ноябрь 2004 г. президентских выборов в США вызвали пересмотр аналитиками нефтяного рынка своих прогнозов в сторону высоких цен на нефть по крайней мере до конца первого полугодия.

Для рынка жилья Москвы, если верны сделанные расчеты и если даже не рассматривать другие значимые факторы повышения цен (избирательная кампания по выборам Президента РФ, курс доллара, общий экономический рост), это означает 3–4% ежемесячного прироста цен, или 20–25% за полгода. Если снижение цен на нефть начнется летом, то в целом наш прогноз на 2004 г. дает величину роста цен в 30–35%.

Ситуация в валютной сфере более противоречива. Одни эксперты (например, Дж. Сорос) прогнозируют падение доллара относительно евро еще в течение года до уровня 1,35–1,40, другие (например, В. В. Геращенко) – начало укрепления доллара в ближайшее время с постепенным выходом на уровень 1,10–1,15 относительно евро в течение года. При принятии за основу второго варианта сближение позиций доллара и евро означает резкое ослабление евро относительно рубля, что снизит его привлекательность для россиян. В таком случае курс доллара к концу года снизится на 5–6%, т.е. до 26,5–27 руб., а курс евро – до 29–30 руб. Это соответствует вкладу в прирост цен на жилье в Москве, выражаемому величиной 10–12%.

Свою небольшую лепту в темпы роста цен на жилье внесут общий рост ВВП и доходов населения, запланированные в бюджете на уровне 5–6%, развертывание ипотеки и, возможно, избирательная кампания по выборам Президента РФ в марте 2004 г.

Объем строительства жилья в Москве планируется сохранить на уровне 4,5 млн кв. м, при этом доля жилья для переселения из сносимого фонда, выделяемая очередникам и другим категориям граждан бесплатно или с субсидиями, должна возрасти. Следовательно, объем предложения на первичном рынке несколько уменьшится при увеличивающемся платежеспособном спросе.

Таким образом, общий прогноз прироста цен на жилье в Москве в 2004 г. приближается к результатам 2003 г., т.е. составит 40–45%. Из приведенного анализа следует, что никаких фундаментальных угроз макроэкономического и микроэкономического характера для рынка недвижимости Москвы в обозримой перспективе не существует.

Исходя из этого вывода, возможны следующие два предварительных сценария развития рынка жилья Москвы.

Первым вероятным сценарием нам представляется постепенный, асимптотический (по терминологии технических систем – «с доползанием») переход к стабилизации в конце 2004 г. – начале 2005 г., при этом в 2004 г. прирост цен составит 40–45%, а в последующие 2–3 года – «инфляционные» 5–10%, т.е. будет примерно соответствовать темпам инфляции. Вероятность такого сценария мы оцениваем в 70–80%.

Тем не менее необходимо рассмотреть и второй вероятный сценарий развития событий.

По нашему мнению, возможные угрозы рынку, лежат в психологической плоскости. Как известно, рынок недвижимости в большей степени, чем любой другой рынок, подвержен воздействию иррациональных факторов, не всегда объясняющихся фундаментальными причинами. Эта колебательная социально-экономическая система, достигнув точки равновесия, вряд ли долго задержится на ней. При отсутствии мощных стимулирующих факторов переход к стабилизации цен под влиянием соотношения спроса и предложения способен привести к более или менее резкому откату (если не

сказать «обвалу») цен. Так уже было в 1995–1996 гг., когда никакие макроэкономические показатели не предвещали снижения цен. Однако переход к стабилизации в Москве произошел по колебательному («с перебегом») сценарию с откатом на 20–25%. Подобного развития событий можно ожидать и в 2004–2005 гг. По этому сценарию прирост цен может составить в 2004 г. 45–50%, а затем последует «откат» цен в течение двух-трех лет на 20–25%.

Механизмы реализации этого сценария могут быть различными. Например, возможна такая причинно-следственная цепь событий: снижение темпов продаж новостроек – растяжение графиков продаж относительно планируемых застройщиками в условиях растущего спроса – затруднения с обслуживанием заемных средств – увеличение доли невозврата кредитов у банков – банковский кризис «плохих кредитов» – сокращение объема инвестирования банками застройщиков – срыв завершения инвестиционных проектов и ввода домов в эксплуатацию – отток покупателей с первичного рынка. Вероятность реализации данного сценария мы оцениваем в 20–30%.

Необходимо подчеркнуть, что в границах 2004 г. расхождения между этими сценариями практически не будет.

Опыт прошедших лет показывает, что любой из этих вариантов стабилизации будет сопровождаться расслоением рынка, продолжением роста цен и активности рынка на одних сегментах и возможным снижением на других.

Данный вывод потребует от инвесторов и застройщиков внимательного мониторинга и анализа ситуации и тенденций на рынке применительно к выбранной территориальной локации, категории и типов строящегося жилья, вдумчивой ценовой политики, направленной на обеспечение ликвидности объектов и повышения доходности инвестиционных проектов.



## 4.5. Реформирование системы бухгалтерского учета в России

Вопрос о переходе российских предприятий на Международные стандарты финансовой отчетности обсуждается на протяжении длительного периода времени. Необходимость реформирования отечественной системы бухгалтерского учета не вызывает сомнений, так как она не может на современном этапе выполнять те основные функции, для выполнения которых существует любая такая система: предоставлять достоверную информацию о финансовом положении предприятия внешним заинтересованным лицам, для внутренних целей, для целей налогообложения.

Несмотря на то что реформа системы бухгалтерского учета в нашей стране идет уже давно, в настоящий момент можно говорить только об одном свершившемся факте – определении направления реформ, которое было установлено Постановлением Правительства Российской Федерации № 283 от 6 марта 1998 г. «Об утверждении Программы реформирования бухгалтерского учета в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности (МСФО)». Такое направление реформ в целом отвечает потребностям развития страны в рамках рыночной экономики и принимает во внимание все современные подходы к решению учетных проблем, сложившиеся в мировой практике.

Реформирование осуществляется постепенно. Комплекс мероприятий и сроки их проведения определены как в вышеупомянутом документе, так и в «Мерах по реализации в 2001–2005 гг. Программы реформирования бухгалтерского учета», одобренных Правительством Российской Федерации<sup>138</sup>.

Трудно переоценить сложности перехода в короткие сроки на совершенно не знакомую отечественному бухгалтеру систему ведения учета и предоставления отчетности, к тому же основанную на не соответствующей предшествовавшей практике принципах. Тем не менее постепенное принятие новых Положений по бухгалтерскому учету (ПБУ), частично соответствующих МСФО, не решает главной проблемы реформирования системы учета – создания четкой и понятной национальной системы учетных дисциплин, отвечающей требованиям рыночной экономики. Практикуемый подход лишь создает новые трудности, еще больше усложняет и запутывает законодательство по ведению бухгалтерского учета в России.

При анализе направлений реформирования бухгалтерского учета необходимо иметь в виду, что в практике развитых стран сложился комплекс учетных дисциплин, основанный на четко установленных принципах, нарушение которых ведет к искажению результатов применения той или иной учетной дисциплины. Такая система работает только при целостном подходе к ней. При изменении как условий функционирования предприятий, так и порядка учета некоторых хозяйственных операций и событий основополагающие принципы остаются неизменными, что позволяет постепенно адаптироваться к новому порядку учета.

Вместе с тем Россия принимает зарубежные стандарты учета и отчетности, оставляя за рамками своей практики сами принципы, лежащие в основе этих стандартов. Система учета на Западе при своем формировании проходила путь от принципов (именно в базовых принципах для системы учета выражены ее цели и задачи) к учет-

<sup>138</sup> Письмо от 13.04.2001 № КА-П13-06573.



ным процедурам. В нашей стране, как правило, меры по реформированию той или иной области бухгалтерского учета идут в обратном порядке: разрабатываются и принимаются новые положения, регламентирующие порядок учета в частичном соответствии с международными стандартами, а цель остается за рамками реформы, так как косвенное или частичное признание российским законодательством по бухгалтерскому учету базовых принципов зарубежной системы учета не обеспечивает их исполнение.

По своей сути бухгалтерский учет в России представляет собой налоговый, а не финансовый учет в западном понимании, т.е. финансовая отчетность российских предприятий служит базой для взимания налога на прибыль. В то же время, в рыночных условиях экономические агенты нуждаются в достоверной финансовой информации для принятия решений. Очевидно, что если одна и та же отчетность служит как для целей налогообложения, так и для внешних пользователей, представленную в ней информацию нельзя назвать беспристрастной.

И это не единственная причина недоверия к отчетности, выполненной по российским стандартам. При отсутствии неизменных принципов, на которых базировалось бы законодательство по бухгалтерскому учету, и беспорядочном принятии новых ПБУ учетной информацией достаточно легко манипулировать.

Действительно, в настоящее время бухгалтерская отчетность, сформированная на основании действующего законодательства о бухгалтерском учете, зачастую не представляет интереса для большинства пользователей. По существу, ведутся бухгалтерский учет для целей налогообложения (а с 2002 г. – просто налоговый учет), управленческий учет для внутренних пользователей, а для инвесторов составляется отчетность непосредственно по МСФО, IAS или по американским стандартам US GAAP. Таким образом, объективно сложились все предпосылки для принятия зарубежной системы учетных дисциплин.

#### *4.5.1. Бухгалтерский (финансовый) учет*

На современном этапе остается множество нерешенных проблем в области реформирования системы бухгалтерского учета в России. На практике вопрос перехода российских предприятий на МСФО оказался сложнее, чем это предполагалось при разработке программы перехода. Несоответствие текущих мероприятий в данной области утвержденному графику также свидетельствует об этом. Согласно Плану мероприятий по реализации программы реформирования бухгалтерского учета в соответствии с МСФО (приложение к Постановлению Правительства № 283 от 6 марта 1998 г.) к 2000 г. должна быть завершена разработка программ подготовки и переподготовки специалистов в области бухгалтерского учета и сотрудников бухгалтерских служб, а также разработка инструкций, методических указаний и рекомендаций по бухгалтерскому учету в разрезе отдельных положений (стандартов). Эти вопросы не решены до сих пор.

Согласно указанной программе реформа должна проводиться по следующим основным направлениям:

- совершенствование нормативного правового регулирования;
- формирование нормативной базы (стандарты);
- методическое обеспечение (инструкции, методические указания, комментарии);
- кадровое обеспечение (формирование бухгалтерской профессии, подготовка и повышение квалификации специалистов бухгалтерского учета);



- международное сотрудничество (вступление и активная работа в международных организациях; взаимодействие с национальными организациями, ответственными за разработку стандартов бухгалтерского учета и регулирование соответствующей деятельности).

Ниже будут рассмотрены проблемы реформирования российского бухгалтерского учета по основным направлениям.

Необходимо также остановиться на двух наиболее актуальных событиях в области реформирования финансового учета:

1) российские банки с 2004 г. переходят на Международные стандарты финансовой отчетности<sup>139</sup>;

2) 19 июня 2003 г. вышел IFRS 1 «Первое применение МСФО»<sup>140</sup>.

IFRS 1 выдвигает требование к предприятию соответствовать всем находящимся в силе МСФО на момент первого применения МСФО (допускаются некоторые исключения из требования полного соответствия в тех областях, где затраты на выполнение такого требования скорее всего перекроют выгоды для пользователей финансовой отчетности). Согласно IFRS 1, предприятия, впервые применяющие МСФО, должны составить открывающий балансый отчет (Opening IFRS Balance Sheet) на дату перехода<sup>141</sup> и показать, как переход на МСФО отразился на их финансовом положении, функционировании и денежных потоках.

Таким образом, Комитет по Международным стандартам финансовой отчетности (International Accounting Standards Board – IASB) фактически регламентировал технику перехода предприятий на новые принципы ведения учета и представления отчетности. Она существенно отличается от той, которая предполагалась в российской Программе реформирования бухгалтерского учета в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности, что принесет дополнительные сложности.

Согласно Программе, «ключевым элементом реформирования бухгалтерского учета и финансовой отчетности в соответствии с международными стандартами является разработка новых и уточнение ранее утвержденных положений (стандартов) по бухгалтерскому учету, внедрение их в практику», что противоречит основному требованию Комитета по Международным стандартам финансовой отчетности, которое выражается в полном соответствии отчетности предприятия действующим международным стандартам. Переход на МСФО, по мнению Комитета, должен осуществляться не через адаптацию национальной практики к международным стандартам, а путем принятия МСФО как целостной системы учетных дисциплин.

<sup>139</sup> См. ниже.

<sup>140</sup> 1 апреля 2001 г. реорганизованное Правление КМСФО (International Accounting Standards Board – IASB) пришло на смену прежнему Правлению КМСФО (Board of the International Accounting Standards Committee – IASC). Принятые до того момента международные стандарты финансовой отчетности (IAS) сохраняют силу. С течением времени они будут совершенствоваться КМСФО и добавляться к новым МСФО (IFRS). Термин МСФО включает в себя ранее принятые стандарты (IAS).

<sup>141</sup> Начало наиболее раннего периода, для которого предприятие предоставляет полностью сопоставимую информацию в первой финансовой отчетности, составленной согласно требованиям МСФО. Например, если предприятие намерено предоставить первую отчетность по МСФО для периода, заканчивающегося 31 декабря 2005 г., ему необходимо составить открывающий балансый отчет на 1 января 2004 г.

## Переход российских предприятий на Международные стандарты финансовой отчетности

Практика показывает, что российское законодательство в области бухгалтерского учета, действующее в настоящее время, не удовлетворяет основным требованиям пользователей финансовой отчетности предприятий. На протяжении длительного периода времени в России в силу объективных причин (закрытая плановая экономика) не было необходимости в достоверной и нейтральной финансовой информации для внешнего пользователя, а законодательство в области бухгалтерского учета являлось базой для государственного управления экономикой. Главным потребителем бухгалтерской информации являлось государство в лице отраслевых ведомств и министерств, а также органов государственного планирования и статистики. В связи с этим основная задача, которая ставилась перед системой финансовой отчетности, заключалась в выявлении отклонений от предписанных моделей хозяйственного поведения организаций<sup>142</sup>.

С начала 90-х гг. в результате реформ произошли кардинальные перемены: развитие демократических институтов и рыночных отношений, построение новой налоговой системы, введение в действие новых отношений собственности. Рыночные реформы в России и включение нашей страны в мировое экономическое пространство создали предпосылки для реформирования национальной системы бухгалтерского учета в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности. Переход предприятий на МСФО предоставит новые возможности как самим предприятиям, так и государству в целом.

### Положительные стороны

Консультанты проекта ФКЦБ по разработке стратегии перехода российских компаний на составление финансовой отчетности в соответствии с международными стандартами в рамках первого этапа провели опрос российских компаний. Среди прочих им был задан вопрос о целях компании при составлении международной отчетности. Результат представлен на *рис. 7*.

Несомненным лидером среди стимулов к составлению финансовой отчетности в соответствии с требованиями международных стандартов стало стремление повысить репутацию компании. На втором месте – стремление отвечать новым требованиям рынка и выход на иностранные фондовые рынки.

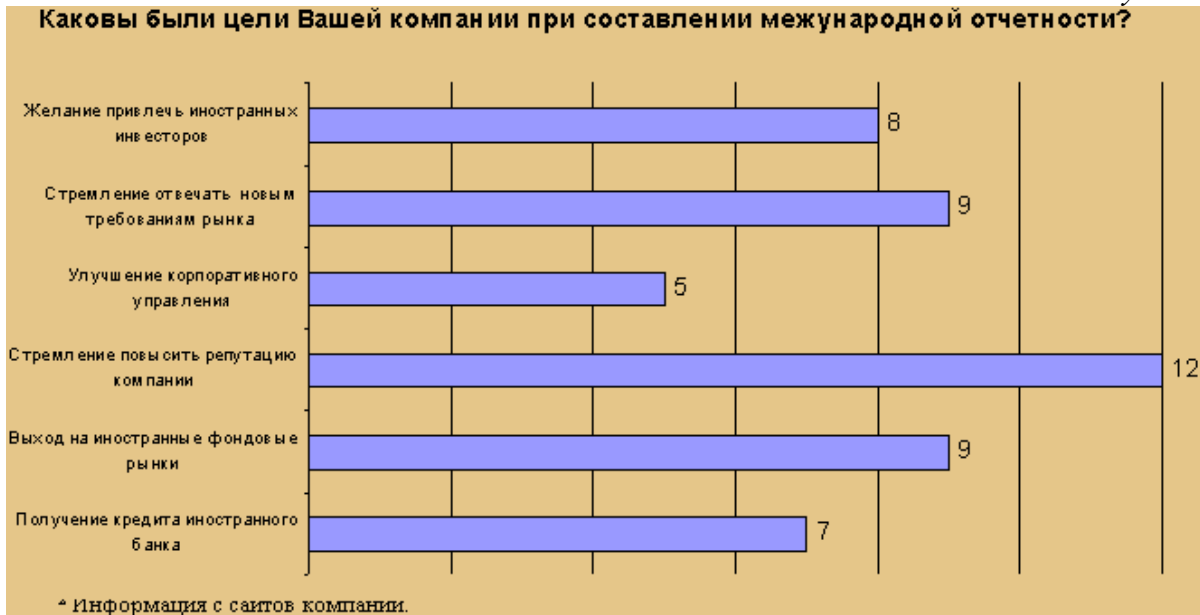
Финансовая отчетность, составленная по международным стандартам, предоставляет пользователям полную, достоверную и нейтральную информацию о финансовом положении и денежных потоках предприятия, что обеспечивается основополагающими принципами МСФО.

В условиях недоверия со стороны пользователей к данным отчетности, составленной в соответствии с требованиями российских ПБУ, международная финансовая отчетность становится необходимым «средством общения» не только для предприятий, имеющих контрагентов за рубежом, но и для тех, кто стремится пользоваться доверием в российском бизнес-сообществе.

---

<sup>142</sup> Постановление Правительства от 6 марта 1998 г. № 283 «Об утверждении Программы реформирования бухгалтерского учета в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности».

Рисунок 7



Действительно, многие страны ведут работу по сближению национальной бухгалтерской практики с Международными стандартами финансовой отчетности. В первую очередь это касается предприятий, чьи акции котируются на мировых финансовых рынках. В этих условиях международная финансовая отчетность указывает на определенный качественный уровень развития управления, в том числе финансового управления на предприятии, который, в свою очередь, оборачивается более выгодными условиями финансирования, длительными сроками заимствования и низкими процентными ставками.

Кроме того, предоставление достоверной информации оценивается рынком как положительный сигнал и приводит к прямому повышению стоимости. При этом необходимо отметить, что такой эффект имеет место не сразу. Более того, в период трансформации российской системы бухгалтерского учета следует ожидать падения капитализации отечественных компаний, что связано с неадекватностью бухгалтерской информации реальному положению дел в настоящее время и свидетельствует о переходе к новой системе ведения учета и представления отчетности, которая дает пользователю достоверную и нейтральную информацию о предприятии.

Таким образом, можно говорить о следующих преимуществах, которые получают российские предприятия при переходе на ведение учета и составление финансовой отчетности по МСФО:

- повышение репутации компании и рост рыночной капитализации в будущем;
- выход на зарубежные рынки капитала и снижение цены привлекаемого капитала;
- улучшение корпоративного управления в связи с использованием бухгалтерской информации для принятия управленческих решений.

Все эти стимулы действуют не только на микро-, но и на макроуровне. Для государства в целом преимущества применения МСФО отечественными предприятиями выглядят следующим образом:

- интеграция экономики России в систему мирохозяйственных связей;

- приток инвестиций в экономику России;
- улучшение качества статистической информации и возможность ее сопоставления.

Выше было отмечено, что МСФО в настоящее время действительно становятся инструментом международной интеграции, так как многие страны, в том числе США, Австралия, Япония, страны Европейского Союза, находятся на стадии перехода к международным стандартам. В связи с этим переход российских предприятий на МСФО следует рассматривать как шаг к сближению с зарубежными партнерами.

Было отмечено также, что российские стандарты бухгалтерского учета не обеспечивают таких важных качеств учетной информации, как достоверность, своевременность, существенность, которые заложены в основополагающие принципы МСФО, поэтому у статистической информации о российских предприятиях есть недостатки, уменьшающие доверие к ней. Кроме того, принципы сопоставимости информации и стабильности учетных процедур, которые действуют в рамках МСФО и предполагают представление данных отчетности в сопоставимом виде (за несколько отчетных периодов), а при изменении учетных процедур – разъяснение и пересчет данных в сопоставимый вид, позволят повысить качество статистической информации и дадут возможность ее сопоставления как между отечественными предприятиями, так и в сравнении в зарубежными компаниями.

Что же касается возможностей манипулирования информацией, то следует отметить: нарушаются любые правила, но дело в том, насколько очевидным является нарушение и насколько велика вероятность, что нарушение будет обнаружено. Когда предприятие формально делает все по правилам, а по существу скрывает реальную ситуацию, подходы российского бухгалтерского учета не всегда срабатывают на выявление нарушений, поскольку формально все правила соблюдены. В то же время международные стандарты ориентированы на суждения, базирующиеся на содержательной стороне события или операции. Поэтому зарубежная учетная система способна выявлять скрытую информацию, даже если по форме все процедуры выполнены правильно.

#### Отрицательные стороны

Переход на МСФО не только создаст преимущества для отечественных предприятий и для государства в целом, но и принесет массу проблем, решать которые необходимо уже сейчас.

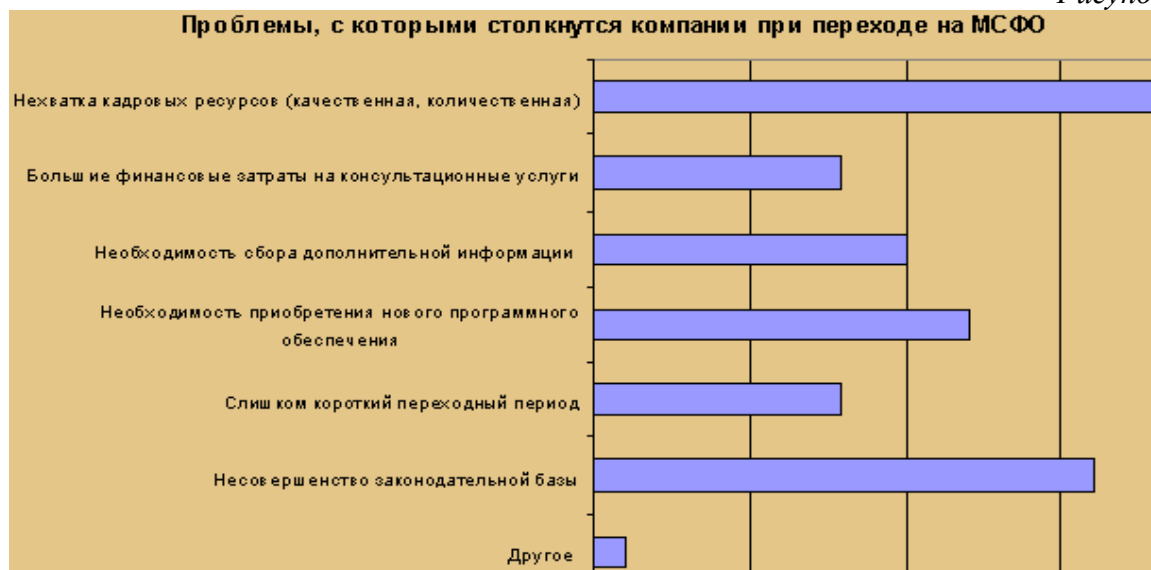
На *рис. 8* представлены результаты опроса в рамках уже упоминавшегося проекта ФКЦБ.

Таким образом, можно видеть, что наибольшую озабоченность предприятий вызывает нехватка кадровых ресурсов и несовершенство законодательной базы.

К сожалению, в результатах опроса не отражена еще одна серьезная проблема внедрения МСФО в России – отсутствие четкого понимания базовых принципов системы учетных дисциплин в современной рыночной экономике, а также отсутствие реальных условий для применения некоторых из этих принципов в отечественной практике. Эта проблема во многом является источником законодательных недоработок и дополнительных финансовых затрат на услуги консультантов.

Одной из важнейших составляющих успешного перехода российских предприятий на Международные стандарты финансовой отчетности следует считать человеческий фактор.

Рисунок 8



Финансовый учет в современной зарубежной практике построен таким образом, что ключевая роль в признании и оценке событий и операций принадлежит бухгалтеру. Система учета в зарубежных странах с развитой рыночной экономикой, как правило, построена на некотором наборе обязательных принципов. При этом предусмотренные в стандартах учета или законодательстве о бухгалтерском учете конкретные учетные процедуры могут быть изменены или дополнены, если разработаны лучшие, по сравнению с существующими, методы отражения хозяйственных операций или если изменились обстоятельства<sup>143</sup>. В то же время принципы остаются неизменными и не зависят от учетных процедур.

Очевидно, что все случаи, возникающие в деловой практике каждого конкретного предприятия, не могут быть освещены в стандартах, особенно в условиях постоянно меняющейся внешней среды. В таких случаях требуется квалифицированное суждение бухгалтера для отражения финансового события или операции в соответствии с основополагающими принципами учета.

Одним из таких принципов является приоритет экономического содержания над юридической формой, что для большинства российских бухгалтеров, работающих в системе, которая основана на жестких инструкциях сверху и документальном подтверждении операций, совершенно непривычно. Таким образом, менталитет практических работников составляет не менее важную проблему при переходе на МСФО, чем нехватка квалифицированных кадров.

На рис. 9 представлена оценка предприятиями ситуации в этом секторе рынка труда (ответы получены в рамках проекта ФКЦБ по разработке стратегии перехода российских компаний на составление финансовой отчетности в соответствии с международными стандартами).

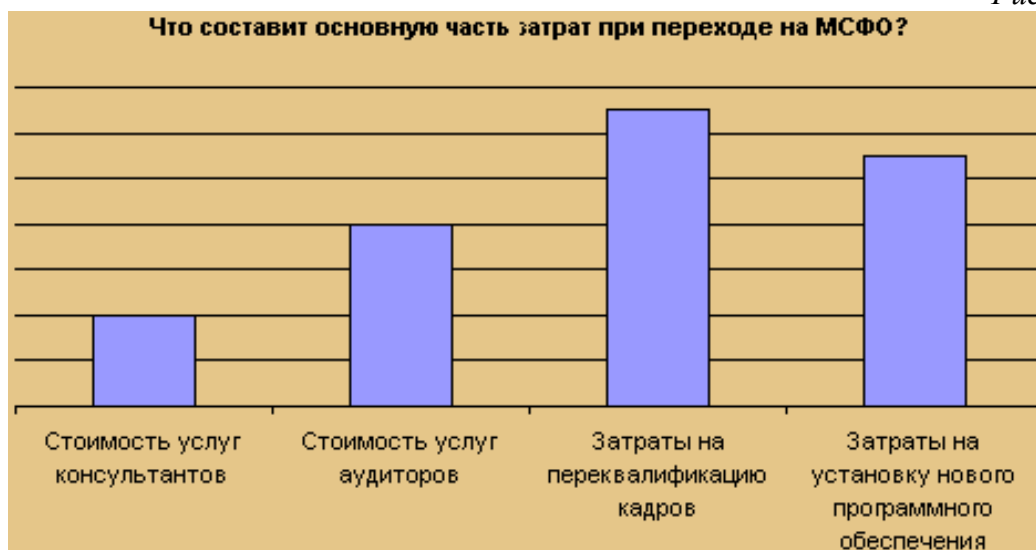
<sup>143</sup> Statement of Accounting Principles Board № 4, par. 138.

Рисунок 9



Нехватка квалифицированных кадров во многом объясняет и структуру затрат российских предприятий при переходе на МСФО (рис. 10). Результаты также получены в рамках проекта ФКЦБ.

Рисунок 10



Можно видеть, что затраты на переквалификацию кадров и затраты, связанные с кадровым дефицитом (стоимость услуг консультантов и аудиторов), перевешивают капитальные затраты при переходе российских предприятий на МСФО. Такая ситуация вызовет существенный рост затрат на разработку методических и практических рекомендаций по международным стандартам, особенно на начальном этапе перехода.

Другой ключевой проблемой при переходе российских предприятий на МСФО является создание ясной и непротиворечивой законодательной базы по данному вопросу, которая согласуется с остальным законодательством. Решение этой задачи в основном зависит от заинтересованности Правительства и настойчивости делового сообщества.



В последние годы в рамках Программы реформирования бухгалтерского учета в соответствии с МСФО Министерство финансов РФ выпустило большое количество новых ПБУ, частично соответствующих МСФО. В то же время основополагающие принципы системы международных стандартов – понятность, уместность и достоверность содержащейся в отчетности информации – до сих пор четко в ПБУ не прописаны. А принципы формирования отчетности – осмотрительность, полнота, приоритет экономического содержания над юридической формой и др. – согласно ПБУ 1/98, вообще должны быть оговорены в Учетной политике организации (п. 7). Так как Учетная политика организации отражает особенности ведения бухгалтерского учета на конкретном предприятии, то нельзя говорить о признании основополагающих принципов МСФО в масштабе российской экономики.

Правовой статус МСФО в России не определен. Официальный перевод МСФО на русский язык отсутствует. В этой ситуации ведущие российские предприятия сталкиваются с необходимостью параллельно вести два, а то и три вида учета (финансовый – по российским стандартам, финансовый – по МСФО или US GAAP и налоговый), что неизбежно приводит к росту консалтинговых расходов.

Ввиду вышесказанного в первоочередном порядке необходимо концептуально определить статус МСФО в российской экономике, т.е. решить вопросы о возможности выпускать международную финансовую отчетность вместо отчетности, выполненной в соответствии с требованиями российских стандартов, использовать ее в качестве основы для расчета налоговых обязательств, а также урегулировать ведение учета по международным стандартам.

Так как система МСФО предусматривает регулирование учета на базе профессиональных организаций и аудиторских компаний, необходим закон о саморегулируемых организациях, а также поправки к закону «Об аудиторской деятельности» в соответствии с требованиями Международных стандартов аудита (МСА), а также в части придания статуса аудиту отчетности, подготовленной по МСФО.

Невозможно говорить о начале перехода российских предприятий на МСФО без создания четкой правовой концепции их применения.

Данные, представленные на *рис. 11*, наглядно показывают, что в области регулирования системы учетных дисциплин в России остается еще много нерешенных проблем.

Наконец, необходимо затронуть еще одну проблему, с которой столкнутся российские предприятия при переходе на МСФО. Речь идет о росте затрат на сбор информации и организацию информационных потоков внутри компании.

Затраты на сбор информации будут расти, так как финансовая отчетность компаний по МСФО отличается от отчетности по российским стандартам большим объемом и точностью раскрытия финансовой информации о предприятии. Соответственно потребуются дополнительные затраты на сбор и проверку информации по подразделениям и дочерним предприятиям. При этом чем сложнее организационная структура компании, тем выше будут эти затраты. Необходимо также отметить, что в первые годы переходного периода затраты будут особенно высоки, что связано с организацией новой системы коммуникации между различными подразделениями предприятия.

Другой аспект данной проблемы – организация внутри компании оптимальной информационной системы, позволяющей формировать данные как для финансового и налогового, так и для управленческого учета.



Рисунок 11



В настоящее время информационный поток во многих компаниях организован так, как показано на *рис. 12*. В то же время можно предложить более рациональную организацию информационного потока внутри предприятия (см. *рис. 13*).

Такая организация: во-первых, является более экономичной, так как отсекает лишние данные на входе в каждый из блоков системы; во-вторых, позволит избежать существенных затрат при окончательном переходе на международные стандарты, так как прекращение составления финансовой отчетности по российским стандартам и ведения соответствующих бухгалтерских регистров приведет только к отмене корректировок (см. *рис. 13*) и не потребует замещения или модификации других учетных регистров; и в-третьих, она концептуально отвечает современной организации системы учетных дисциплин, так как предполагает определенную обособленность финансового, управленческого и налогового учета.

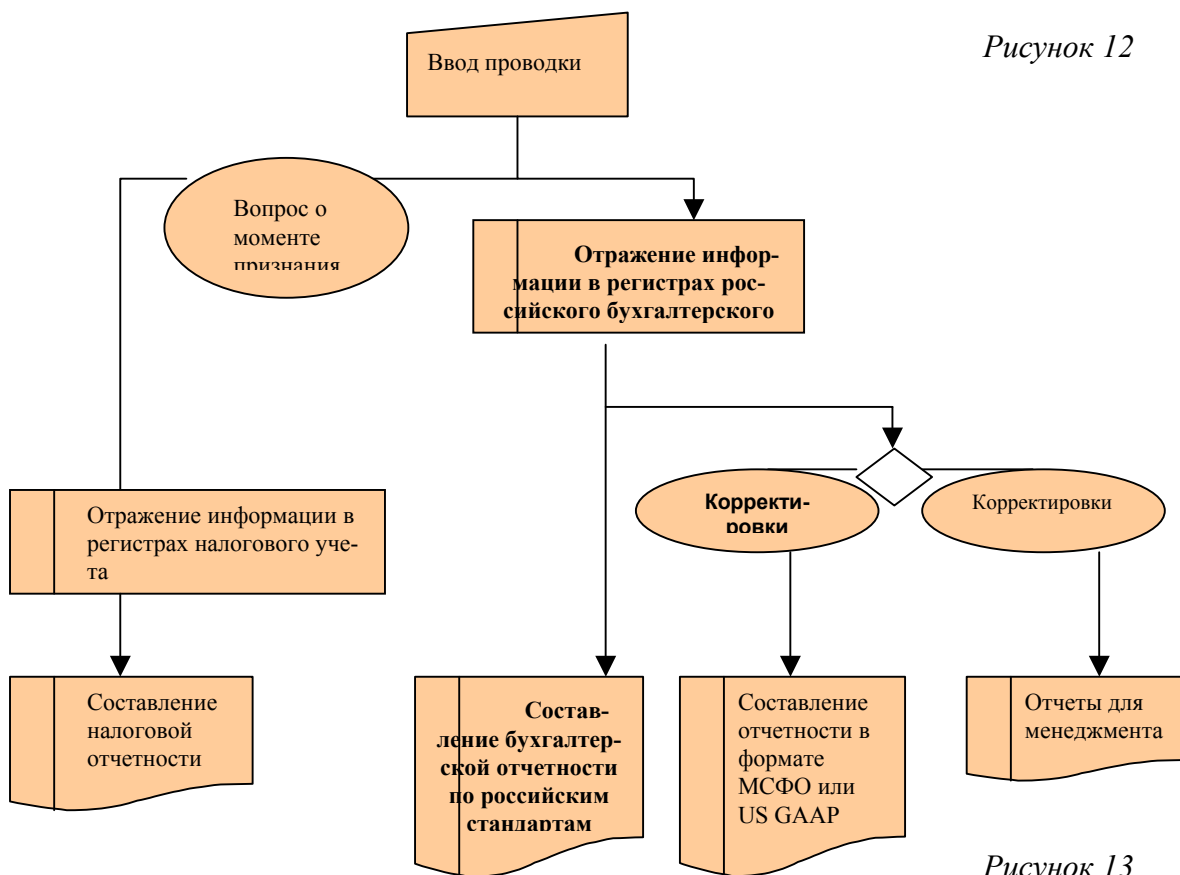
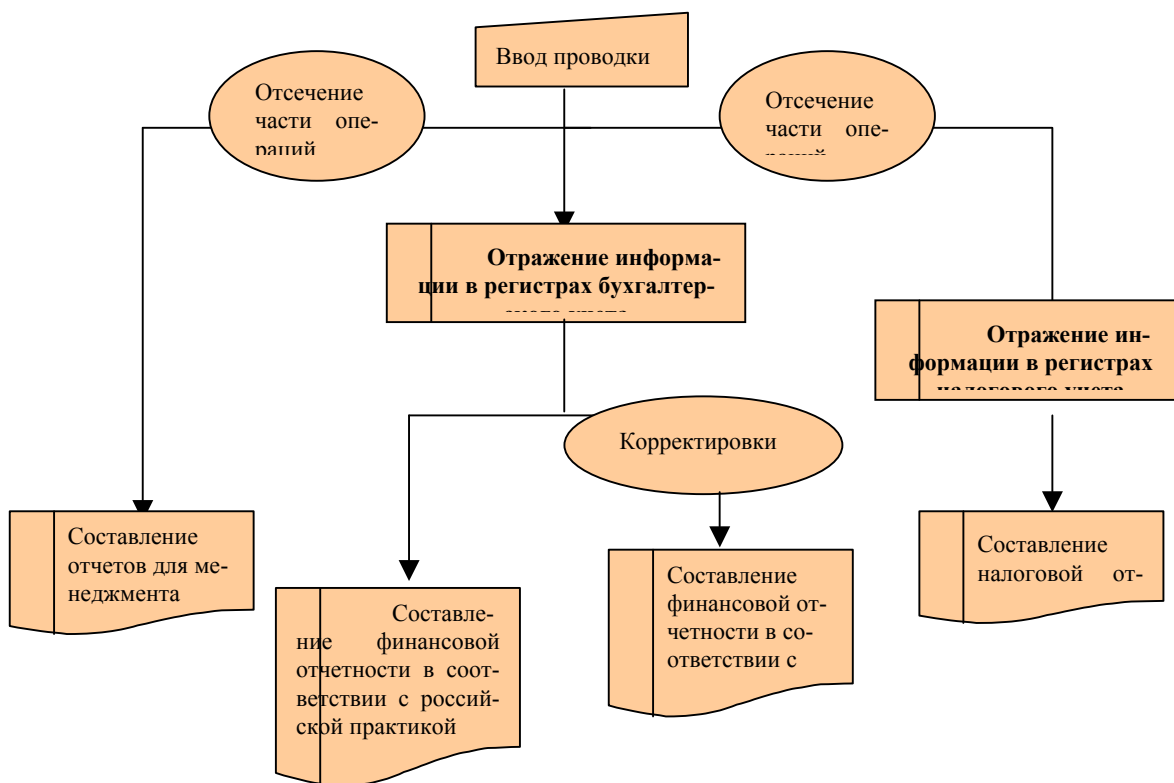


Рисунок 12

Рисунок 13



## Выводы

Необходим комплексный подход к решению проблем при переходе российских предприятий на Международные стандарты финансовой отчетности. Только таким образом можно ликвидировать весь комплекс взаимосвязанных проблем, который в настоящее время дает повод говорить о неэффективности применения МСФО в нашей стране.

Необходима законодательная, кадровая и финансовая поддержка перехода на МСФО в рамках четко проработанной концепции.

Законодательная поддержка должна, в частности, включать следующие меры:

- определение правового статуса МСФО в России;
- создание механизма регулирования применения МСФО на базе профессиональных организаций и крупных аудиторских компаний. Роль государства – контроль за соблюдением законодательства об акционерных обществах и о рынке ценных бумаг.

В рамках кадровой поддержки следует:

- разработать и принять концепцию обучения специалистов по МСФО в России, в частности, создать или принять уже существующую систему сертификации по МСФО при одобрении Комитета по Международным стандартам финансовой отчетности;
- разработать и внедрить программу непрерывного образования для бухгалтеров и аудиторов по МСФО, которая соответствует требованиям Международной федерации бухгалтеров;
- разработать программы обучения для российских пользователей отчетности по МСФО.

Для эффективного перехода российских предприятий на МСФО необходимо финансирование ряда мероприятий по обеспечению процесса перехода, в частности:

- организационных работ по разработке уточненного варианта перевода МСФО и Международных стандартов аудита (МСА);
- создания саморегулируемой организации бухгалтеров и аудиторов по МСФО;
- разработки методических рекомендаций по МСФО, а также комплекса практических рекомендаций для различных секторов экономики;
- организации процесса обучения и сертификации лиц, в том числе, государственных служащих, работающих с отчетностью по МСФО.

## Переход банковского сектора на Международные стандарты финансовой отчетности

30 декабря 2001 г. вышел документ Центрального банка «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации», где указано, что российские банки переходят на МСФО с 1 января 2004 г. одновременно с другими секторами экономики (пункт 7.2.3). На пороге 2004 г. стало ясно: российский банковский сектор первым примет на себя удар полномасштабного перехода на новую систему ведения учета и составления отчетности.

Несмотря на то что переход банковского сектора на МСФО – свершившийся факт, остается много нерешенных проблем как в организационном, так и в техническом плане. Именно поэтому результаты такой реформы можно рассматривать в настоящий момент как сомнительные.



## Цели перехода

Перед российской банковской системой остро стоит вопрос оздоровления. В настоящее время капиталы многих российских банков существенно раздуты, в банковском секторе среди добросовестных организаций функционируют потенциальные банкроты. Международные стандарты финансовой отчетности в этой ситуации рассматриваются Центральным банком как инструмент контроля над банковской системой с одновременным повышением ее прозрачности.

Основными задачами перехода российских банков на МСФО являются:

- формирование полной, детальной, достоверной и содержательной информации о деятельности кредитной организации и ее имущественном положении;
- использование бухгалтерского учета и финансовой отчетности для принятия управленческих решений;
- предотвращение отрицательных результатов хозяйственной деятельности кредитной организации и выявление внутривозможных резервов обеспечения ее финансовой устойчивости.

В условиях применения российской бухгалтерской практики реализация этих целей не представляется возможной. Говорить о полноте и достоверности информации в отчетности, выполненной по российским стандартам, не позволяет сама структура отечественной системы бухгалтерского учета. Большинство современных методик управленческого учета, например, коэффициентный анализ, пришли в отечественную практику с Запада и соответственно рассчитаны на использование финансовой информации, полученной согласно западным принципам учета. Выявление внутренних резервов предприятия – также задача управленческого учета. Что же касается «контрольной» функции, то недоверие к существующей системе бухгалтерского учета распространено не только среди крупнейших российских предприятий и банков, но и в государственных органах.

На первый взгляд все выглядит так: банки получают инструментарий для анализа внутренней информации и принятия управленческих решений на современном уровне для повышения эффективности своей работы, государство же – прозрачную и в достаточной мере детализированную финансовую отчетность банков для отслеживания недобросовестных участников рынка. На самом деле все сложнее, так как в самих международных стандартах заложено препятствие для осуществления данной схемы.

Международные стандарты финансовой отчетности представляют собой *систему*, построенную на четко определенных принципах. Несоблюдение какого-либо из них скорее всего приведет к искаженному результату.

В рамках МСФО функция контроля качества информации в отчетности предприятия возложена на независимые аудиторские организации и – косвенно – на пользователя, т.е. каждый пользователь может отказаться от сделки с предприятием, финансовой отчетности которого он не доверяет. И вмешательство контролирующих органов государства – особенно в российских условиях – неизбежно приведет к искажению качественных характеристик информации, содержащейся в финансовой отчетности предприятия (банка).

Международные стандарты не содержат предписаний по конкретным учетным процедурам. Содержание в рамках МСФО преобладает над формой, и учет по МСФО предполагает активное участие бухгалтера в признании и оценке событий и операций.

При этом очевидно, что такие стандарты не гарантируют единообразия трактовки событий и операций предприятиями (банками). Только квалифицированный аудитор способен оценить правильность (т.е. соответствие стандартам) признания и оценки событий и операций. Отчетность, составленная по МСФО, только усложнит задачу для государственных контролирующих органов, в том числе станет препятствием к реализации Центробанком России контроля над банковской системой.

### Проблемы

Проблемы, возникшие в связи с переходом российского банковского сектора на Международные стандарты финансовой отчетности, практически ничем не отличаются от проблем, связанных с реформой системы бухгалтерского учета в других секторах экономики. Их можно разделить на два блока:

- технические проблемы:
  - вопросы технической организации учета;
  - вопросы подготовки персонала;
  - непонимание базовых принципов зарубежной системы учетных дисциплин.

Эти блоки взаимосвязаны. Некоторые технические проблемы – например, при трансформации отчетности – возникают именно из-за непонимания сущности применяемых международных стандартов.

Переход на МСФО может быть осуществлен двумя способами. Каждое предприятие (банк) решает для себя, какой способ применять: вести учет по международным стандартам (что означает в современных условиях параллельное ведение бухгалтерского учета, так как российский учет не отменен) или же трансформировать отчетность.

Первый способ более затратный, зато дает достоверные результаты. Трансформация дешевле, но данные финансовой отчетности, полученные таким способом, можно назвать соответствующими МСФО с большой натяжкой. Здесь есть несколько причин: необходимо учитывать степень соответствия учетной политики предприятия (банка) основным принципам МСФО, большое количество необходимых корректировок для приведения данных российского учета в соответствие с принципами МСФО (типичные корректировки связаны с методом начисления, принципом преобладания экономического содержания сделки над ее юридической формой, принципом рыночной переоценки, а для банков одной из важнейших, с точки зрения финансового результата, корректировок является создание резервов по международным стандартам под ссудную и приравненную к ней задолженность), уровень подготовки персонала, осуществляющего трансформацию. Принимая во внимание большой объем финансово-хозяйственной деятельности, даже при наличии квалифицированного персонала и учетной политики, близкой к МСФО, учесть все поправки к данным бухгалтерского учета по российским стандартам практически невозможно.

Нехватка квалифицированного персонала вызовет еще один негативный момент при переходе на МСФО. Отсутствие в составе самих предприятий (банков) кадров, способных качественно и ответственно вести учет и составлять отчетность, приводит в настоящий момент к следующему парадоксу: международную финансовую отчетность предприятий (банков) составляют специалисты международных аудиторских компаний, и эти же компании ее проверяют. При такой схеме взаимодействия финансовых



институтов и аудиторов нетрудно представить общественности положительные результаты функционирования банка, даже если они не имеют под собой твердых оснований.

Основное отличие учета по МСФО от российского состоит в процедуре начисления резервов на активы банков. Размер начисляемых резервов зависит от категории надежности того или иного заемщика. Категория надежности заемщика при сложившейся в настоящий момент практике взаимодействия банков и аудиторских компаний определяется аудитором. Чем менее надежен заемщик, тем больше резерв и соответственно меньше капитал банка. В российских условиях, когда неопределенность на финансовом рынке достаточно велика, а отчетность предприятий практически невозможно считать достоверной, начисляемые резервы по МСФО будут достаточно велики. В то же время у банкиров при сложившейся практике взаимодействия всегда есть возможность убедить аудиторскую фирму, что на самом деле заемщик надежнее, чем кажется на первый взгляд.

## Предполагаемые результаты реформы

В условиях, когда на пути перехода российских банков на Международные стандарты финансовой отчетности стоит множество нерешенных проблем, попробуем оценить предполагаемые результаты этого перехода. Положительные среди них, несомненно, будут, но не те, которые ожидает Центробанк, не скоро и при соблюдении большого количества условий.

Первый достаточно очевидный положительный результат состоит в том, что переход российского банковского сектора на МСФО – это еще один шаг на пути внедрения международных стандартов во всей российской экономике.

В полной мере итог от применения системы международных стандартов будет виден тогда, когда эта система учетных дисциплин будет действовать для всех участников рынка без исключения.

Во-первых, отчетность по МСФО указывает на определенный качественный уровень развития систем управления предприятием, в том числе финансового управления. Тем самым МСФО предполагает достаточно высокий уровень развития национальной экономики вообще и банковского сектора в частности.

Во-вторых, зарубежная система учетных дисциплин предполагает наличие на предприятии управленческого учета, полноценное ведение которого возможно только при применении международных стандартов учета и отчетности. В свою очередь, для предприятий наличие управленческого учета и бюджетирования – это более выгодные условия финансирования, к которым относятся и более длительные сроки заимствования, и более низкие процентные ставки.

Что касается ожиданий Центробанка в том, что переход на МСФО повысит прозрачность российского банковского сектора и увеличит возможности контроля, то они в нынешних условиях скорее всего не оправдаются. И дело даже не в том, что МСФО не рассчитаны на государственный контроль деятельности предприятий.

Сейчас в России порядка 200 банков готовят отчетность по международным стандартам. Это менее 15% всех коммерческих банков, но ими выполняется более 90% всех банковских операций. В такой ситуации принудительный переход оставшихся банков на МСФО принципиально ситуацию не изменит. Особенно, если иметь в виду намерение Центробанка осуществлять переход не к ведению учета по международным стандартам, а к предоставлению международной финансовой отчетности.

К сожалению, информация о том, сколько банков в настоящее время параллельно ведут два вида учета – российский и международный – недоступна. Тем не менее публикации в прессе говорят о том, что большинство ведущих коммерческих банков, предоставляющих отчетность по МСФО, получают ее путем трансформации, применяя при этом различные технологии. В одних банках эти технологии действительно дают результат, близкий к предписаниям МСФО, в других – схема трансформации имеет слишком много слабых мест, чтобы результаты можно было считать достоверными.

Если переход на МСФО будет осуществлен по сценарию Центробанка, то прозрачность российского банковского сектора скорее всего не повысится.

Дело в том, что существует слишком много условий для достижения положительного результата. Необходимо правильно организовать процесс перехода: добиться соответствия международным стандартам самого учета, а не только данных отчетности; для этого выбрать нужную периодичность выхода отчетности банков; устранить пробелы в законодательстве; решить проблему кадров; изменить существующую схему взаимодействия банков и аудиторских компаний.

Приведет ли переход российского банковского сектора на МСФО к оздоровлению банковской системы?

Ситуация близка к той, которая сложилась в сфере достижения прозрачности. Кроме того, есть еще один момент: практически невозможно однозначно сказать, как отразится переход на МСФО на капитализации российских банков. Все зависит от того, как именно будет организован переход, какая модель применения МСФО сложится в нашей стране.

Выше уже обсуждался вопрос с резервами на активы банков. Это главная составляющая изменения капитала при переходе на международные стандарты для банков. Немаловажную роль будет играть структура активов, в частности инвестиций, а также структура обязательств. Именно от этих параметров будут зависеть размер корректировок на метод начислений и принцип преобладания экономического содержания над юридической формой. От структуры инвестиций зависит размер корректировки на рыночную переоценку, так как по международным стандартам инвестиции оцениваются на счетах предприятия по так называемой справедливой стоимости, в частности, торгуемые ценные бумаги – по рыночной стоимости, а не по цене приобретения. Соответственно размер прибыли или убытка от изменения стоимости торгуемых ценных бумаг также влияет на величину капитала предприятия (банка).

Что же произойдет с капитализацией российских банков, если международные стандарты будут приняты в целом как система? В краткосрочном периоде она, несомненно, уменьшится. Во-первых, новая реальная система учета заставит банки избавиться от «раздутых» капиталов. Во-вторых, резервы, начисляемые при кредитовании предприятий, первое время будут достаточно велики, так как в России еще недостаточен уровень стабильности экономики в общем и финансового рынка в частности.

При этом существует один достаточно серьезный фактор повышения капитализации российских банков в перспективе: предоставление достоверной информации оценивается рынком как положительный сигнал и оборачивается прямым повышением стоимости. Эта тенденция уже намечается в российской экономике, и аналитики инвестиционных компаний напрямую связывают повышение капитализации некоторых отечественных компаний с тем, что они предоставили рынку больше информации о себе.



## 4.5.2. Налоговый учет

В области реформирования налогового учета в России необходимо остановиться на двух событиях, имевших место в 2002 г., но по-прежнему широко обсуждаемых и оказывающих влияние на ситуацию. Это введение в действие главы 25 Налогового кодекса Российской Федерации «Налог на прибыль организаций» и Положения по бухгалтерскому учету «Учет расчетов по налогу на прибыль» ПБУ 18/02.

Вопросы, поставленные принятием этих документов, вызывали дискуссии на протяжении всего 2003 г. В частности, Министерство по налогам и сборам предлагало поправки в Налоговый кодекс, направленные на сближение финансового и налогового учета, высказывались предложения об отмене как главы 25 НК, так и ПБУ 18/02. Однако никаких мер в этом направлении предпринято не было, ситуация в области налогового учета по-прежнему определяется двумя упомянутыми документами.

По словам руководителя Департамента налогообложения прибыли МНС России К. Оганяна, Министерство по налогам и сборам планирует внести в Государственную Думу поправки в главу 25 Налогового кодекса в первом полугодии 2004 г. Они направлены на сближение налогового и финансового учета и коснутся прежде всего техники отнесения затрат на продукцию.

### Введение в действие Главы 25 Налогового кодекса Российской Федерации «Налог на прибыль организаций»

С введением в действие с 1 января 2002 г. главы 25 Налогового кодекса РФ «Налог на прибыль организаций» произошло разделение бухгалтерского (финансового) и налогового учета, установлен новый порядок исчисления и уплаты предприятиями налога на прибыль. Глава 25 НК РФ окончательно вводит налоговый учет в качестве обязательного для всех российских предприятий, исчисляющих и уплачивающих налог на прибыль.

Налоговый учет определяется статьей 313 главы 25 НК РФ как «система обобщения информации для определения налоговой базы по налогу на основе данных первичных документов, сгруппированных в соответствии с порядком, предусмотренным настоящим Кодексом». Главный принцип налогового учета заключается в группировке данных первичных документов в аналитические регистры в соответствии с требованиями не бухгалтерского, а налогового законодательства для формирования налоговой базы по налогу на прибыль и заполнения налоговой декларации.

Налоговый кодекс не содержит указаний на конкретную методику налогового учета. Налогоплательщик должен сам решить, как вести учет – по принципу двойной записи (в этом случае надлежит разработать рабочий план счетов с проводками), или по принципу «приход–расход» (по аналогии с предприятиями, перешедшими на упрощенный учет), или по иной системе.

В целом, по определению главы 25 НК РФ (статья 313 НК РФ), система налогового учета состоит из трех основных элементов:

- 1) первичные учетные документы;
- 2) аналитические регистры налогового учета;
- 3) расчет налоговой базы.



Нормы и правила налогового учета отражаются в учетной политике для целей налогообложения, утверждаемой приказом или распоряжением руководителя организации.

Таким образом, предприятиям в начале 2002 г. в первую очередь нужно было решить вопрос о том, какую систему налоговых регистров использовать:

- разрабатывать систему налоговых регистров самостоятельно;
- воспользоваться регистрами, рекомендованными МНС РФ;
- воспользоваться предложениями других авторов и специализированных организаций по применению иных вариантов ведения налоговых регистров.

Попытка Министерства Российской Федерации по налогам и сборам разработать образцы аналитических регистров налогового учета показала всю сложность создания системы налогового учета. Система бухгалтерского учета выстраивалась достаточно долго. Для создания системы налогового учета также понадобится длительный период. Разработка свыше 50 аналитических регистров не позволила создать согласованную и взаимосвязанную систему налогового учета. Для крупных компаний эти регистры недостаточны, а для субъектов малого предпринимательства – избыточны.

Помимо вопроса организации налогового учета на предприятиях глава 25 НК РФ создала ряд существенных проблем. В первую очередь это связано с недостаточной проработкой некоторых положений, содержащихся в данной главе закона.

С 1 января 1999 г. вступающие в действие части Налогового кодекса РФ являются законами прямого действия. Теперь ни МНС, ни Минфин России не должны и не могут выпускать инструкций, разъясняющих порядок применения законов о налогах. Это нормальная законодательная практика, принятая в большинстве развитых стран. Для эффективного применения такой практики необходимо, чтобы законы прямого действия были лишены внутренней противоречивости, их положения и статьи должны быть предельно ясны. В России сложилась иная практика, когда недоработки в законодательстве находят разъяснение в многочисленных подзаконных актах. Это ведет к постоянным спорам между контролирующими органами и налогоплательщиками, так как толкование отдельных положений в подзаконных актах зачастую противоречит законодательным принципам и нормам. Глава 25 Налогового кодекса не стала исключением. Вот лишь некоторые положения, толкование которых может считаться спорным<sup>144</sup>.

1. В тексте главы 25 НК РФ встречаются понятия, для которых отсутствуют четкие определения. Например, нуждается в толковании непосредственно в тексте закона термин «экономически оправданные затраты», присутствующий в определении обоснованных расходов в статье 252.

Если порядок признания расходов четко не регламентирован, могут возникнуть конфликтные ситуации в связи с толкованием такого определения.

2. В законе прямого действия отсутствует четкое определение отдельных видов имущества и условий использования этого имущества. Так, в соответствии с пунктом 3 статьи 257 НК РФ к нематериальным активам относятся «владение "ноу-хау", секретной формулой или процессом, информацией в отношении промышленного, коммерческого или научного опыта». Однако в Налоговом кодексе отсутствует определение этих

---

<sup>144</sup> Материал «Организация налогового учета в Российской Федерации», подготовленный к.э.н. Поповой О.В. и к.э.н. Саламатовой Н.Н.



терминов, тем самым заложена возможность конфликтной ситуации в случае несовпадения мнений налоговых органов и налогоплательщиков по этому вопросу.

3. Не совсем понятным представляется положение, согласно которому в состав внереализационных доходов включается доход прошлых лет, выявленный в отчетном (налоговом) периоде (статья 250 НК РФ), а в состав внереализационных расходов включаются соответственно суммы расходов прошлых лет, выявленные в отчетном (налоговом) периоде (подпункт 1 пункта 2 статьи 265 НК РФ).

Отражение указанных доходов и расходов в составе внереализационных в текущем налоговом периоде возможно только в том случае, если невозможно определить период совершения ошибки. Если период совершения ошибки известен, то необходимо производить пересчет налоговых обязательств периода совершения ошибки с предоставлением уточненных деклараций согласно статье 54 НК РФ. Кроме того, в статье 81 НК РФ определено, что при обнаружении налогоплательщиком в поданной им налоговой декларации неотражения или неполноты отражения сведений, а равно ошибок, приводящих к занижению суммы налога, подлежащей уплате, налогоплательщик обязан внести необходимые дополнения и изменения в налоговую декларацию.

4. Законодатели, определяя порядок учета расходов на ремонт основных средств, не рассмотрели порядок ремонта основных средств, полученных по договорам безвозмездного пользования, а также отражения в налоговом учете расходов на ремонт другого имущества (хозяйственного инвентаря, имущества, стоимостью до 10 тыс. руб. и др.).

5. Статьей 313 НК РФ определена необходимость формирования на предприятиях документа по учетной политике в целях налогообложения. Необходимо обратить внимание на то, что главой 25 НК РФ не установлены сроки принятия этого документа, а также отсутствует требование обязательности предоставления этой учетной политики в налоговые органы.

6. Много вопросов вызывает порядок уплаты налога на прибыль бюджетными организациями.

В соответствии со Статьей 321 НК РФ налоговая база бюджетных учреждений определяется как разница между полученной суммой дохода от реализации товаров, выполненных работ, оказанных услуг, суммой внереализационных доходов и суммой фактически осуществленных расходов, связанных с ведением коммерческой деятельности. Таким образом, для бюджетных организаций дано отдельное определение налоговой базы, и в то же время на них распространяется такой же порядок учета операций доходов и расходов, который действует для других предприятий. В самом определении налоговой базы для бюджетных организаций есть не совсем ясный момент: их доходы не уменьшаются на внереализационные расходы при расчете налогооблагаемой прибыли.

7. Широкою полемику специалистов вызывает вопрос отражения в налоговом учете доходов и расходов в виде штрафов, пеней и иных санкций за нарушение договорных или долговых обязательств.

Несмотря на большое количество проблем, возникших в связи с введением в действие главы 25 НК РФ «Налог на прибыль организаций», новый порядок расчета налога на прибыль принес и положительные результаты, среди которых необходимо отметить следующие

1. Налоговый учет выделен в отдельную дисциплину, тем самым созданы предпосылки для реформирования бухгалтерского (финансового) учета в России в строгом соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности;

2. В сфере налогового учета:

- установлен открытый перечень доходов и расходов, учитываемых при определении налоговой базы;
- применяется новый механизм амортизации имущества, в соответствии с которым нормы амортизационных отчислений в среднем увеличены в 2,5 раза;
- произошла либерализация ограничений по включению в расходы отдельных видов затрат.

Таким образом, глава 25 НК РФ «Налог на прибыль организаций» создала основы для формирования в России отдельной дисциплины налогового учета.

#### Введение в действие Положения по бухгалтерскому учету «Учет расчетов по налогу на прибыль» ПБУ 18/02

Следующим шагом в реформировании сферы налогового учета в России стало утверждение Приказом № 114н от 19 ноября 2002 г. Положения по бухгалтерскому учету (ПБУ) 18/02, разработанного Министерством финансов Российской Федерации. Приказ зарегистрирован Министерством юстиции РФ 31 декабря 2002 г., и все предприятия, за исключением малых, должны составлять балансовый отчет в соответствии с требованиями ПБУ 18/02 начиная с I квартала 2003 г.

В условиях, когда предприятия еще не решили для себя проблемы организации налогового учета, возникшие в связи с принятием главы 25 НК РФ, необходимость изменения только что сформированной техники налогового учета в соответствии с требованиями ПБУ 18/02 «Учет расходов по налогу на прибыль» вызвала недовольство бухгалтерского сообщества.

ПБУ 18/02 является переводом МСФО (IAS) 12 «Налоги на прибыль» и содержит механизм расчета корректировок фактического расхода по налогу на прибыль в соответствии с данными финансового учета. Однако в тексте документа ПБУ содержатся некоторые, в том числе и существенные, отличия от текста МСФО 12. Интересно, что некорректные формулировки, как правило, относятся именно к понятиям, отсутствующим в тексте МСФО 12.

Цели применения предприятиями ПБУ 18/02 «Учет расчетов по налогу на прибыль» сформулированы в пункте 1 данного положения:

1. Оразить в бухгалтерском учете и отчетности взаимосвязь прибыли (убытка), определенной в соответствии с нормативными актами по бухгалтерскому учету, и налоговой базы по налогу на прибыль, определенной в соответствии с законодательством о налогах и сборах.

2. Оразить в бухгалтерском учете и отчетности отличие налога на бухгалтерскую прибыль (убыток), признанного в бухгалтерском учете, от налога на налогооблагаемую прибыль, сформированного в бухгалтерском учете и отраженного в налоговой декларации по налогу на прибыль.

3. Оразить в учете суммы налога на прибыль, подлежащего уплате в бюджет, суммы излишне уплаченного и (или) взысканного налога, причитающейся организации, суммы произведенного зачета по налогу в отчетном периоде, а также суммы, способ-



ные оказать влияние на величину налога на прибыль последующих отчетных периодов в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Все эти цели вытекают из требований обеспечения полноты, ясности и достоверности отчетности, а также соблюдения принципа соответствия (аналога принципа временной определенности факторов хозяйственной деятельности – в российской практике), что полностью соответствует МСФО. Следует отметить: среди целей применения предприятиями ПБУ 18/02 отсутствует упрощение порядка учета по налогу на прибыль путем введения механизма получения показателя налогооблагаемой прибыли из бухгалтерской.

Возникает вопрос: где корни того ошибочного мнения, довольно широко распространенного в российском бухгалтерском сообществе<sup>145</sup>, что применение ПБУ 18/02 позволит избежать ведения налогового учета на предприятии отдельно от финансового? Ответить на этот вопрос очень трудно, можно лишь выдвинуть предположение. Существует мнение<sup>146</sup>, что ПБУ 18/02 было принято Минфином не для того, чтобы сделать отчетность российских предприятий более корректной с точки зрения достоверного и своевременного отражения информации, а чтобы «вытеснить» налоговый учет и тем самым поддержать бухгалтерский, который, лишившись налоговых функций (прежде основных), стал практически невостребованным.

Действительно, в настоящее время бухгалтерская отчетность, сформированная на основании действующего законодательства о бухгалтерском учете, зачастую не представляет интереса для большинства пользователей. По существу, ведутся бухгалтерский учет для целей налогообложения (а с 2002 г. – просто налоговый учет), управленческий учет – для внутренних пользователей, а для инвесторов составляется отчетность непосредственно по МСФО, IAS или по американским стандартам US GAAP. До тех пор, пока не сложится соответствующий инвестиционный климат, не появится экономическая культура и не возникнет необходимость в достоверной отчетности, бухгалтерский учет как таковой не будет востребован.

Еще один аргумент в пользу высказанного мнения о цели принятия ПБУ 18/02 – формулировка, использованная в подпункте 2 пункта 1 данного положения – «...от налога на налогооблагаемую прибыль, *сформированного в бухгалтерском учете*...». Такая формулировка ничего не говорит о нецелесообразности налогового учета, словосочетание «налоговый учет» просто избегается. Происходит подмена понятий: для бухгалтера не принципиально, как называются документы, представляющие результаты расчетов: регистры бухгалтерского учета или регистры налогового учета.

<sup>145</sup> Согласно п. 7 Резолюции Конгресса бухгалтеров и аудиторов России «Учет, налоги и аудит – 2002», бухгалтерское сообщество в лице, в первую очередь, членов Института Профессиональных Бухгалтеров России, обратив внимание на «неоправданное усложнение правил налогообложения», поддержали «решение Минфина России об установлении альтернативного механизма расчета величины налогооблагаемой прибыли на основе данных бухгалтерского учета, предусмотренного в ПБУ 18/02 "Учет расчетов по налогу на прибыль"».

<sup>146</sup> См. статью руководителя департамента специализированных аудиторских проектов АКГ «Интерэкспертиза» А.Н. Каланова «Комментарий к Положению по бухгалтерскому учету "Учет расчетов по налогу на прибыль"» ПБУ 18/02, утв. Приказом Минфина России № 114н от 19 ноября 2002 г.», опубликованную в журнале «Финансовые и бухгалтерские консультации» № 2 и № 3 за 2003 г.

Несмотря на то что порядок налогового учета, предложенный главой 25 НК РФ, рассматривается российским бухгалтерским сообществом как излишне сложный<sup>147</sup>, применение ПБУ 18/02 для получения налогооблагаемой прибыли из бухгалтерской не получило широкого распространения. Опыт 2003 г. показал: в тексте документа столько недоработок, что его применение в существующем виде не позволит не только рассчитать налоговую базу, но и выполнить стоящие перед ним задачи с точки зрения бухгалтерского учета. Здесь речь идет не столько о некорректных формулировках, сколько о фактах хозяйственной деятельности, не учтенных при составлении ПБУ 18/02.

Отметим некоторые положения, препятствующие четкому пониманию и применению данного Положения.

1. В пункте 1 формулировка – «налог на бухгалтерскую прибыль» – не совсем корректна. Не существует налога на бухгалтерскую прибыль, к тому же отличающегося от реального налога на прибыль. Более корректно это понятие определяется только в пункте 20 как «условный расход (условный доход) по налогу на прибыль».

2. Формулировка «условный доход по налогу на прибыль». На первый взгляд, все правильно: если есть условный расход, то должен быть и условный доход. Но что понимается под условным доходом по налогу на прибыль? Это сумма убытка по данным бухгалтерского учета, умноженная на ставку налога на прибыль. Получается, что предприятие, работающее с убытком, теоретически получает доход в размере этого самого «условного дохода по налогу на прибыль» от отсутствия в убыточном периоде необходимости платить налог.

3. В тексте ПБУ по объективным причинам приведен небольшой перечень постоянных и временных разниц, однако этот перечень не в полной мере соответствует действительности.

В отношении постоянных разниц необходимо отметить один важный аспект, не учтенный в ПБУ 18/02. Согласно пункту 4 Положения, под постоянными разницами понимаются доходы и расходы, *формирующие бухгалтерскую прибыль (убыток)* отчетного периода и *исключаемые из расчета налоговой базы* по налогу на прибыль как отчетного, так и последующих периодов. Вместе с тем существуют ситуации, когда те или иные доходы (расходы) *формируют налоговую базу, но не отражаются в бухгалтерском учете* ни этого, ни последующих периодов. Такие ситуации довольно редки, но, тем не менее, случаются. В частности, к ним можно отнести доходы от получения на безвозмездной основе услуг и не подлежащих отражению в бухгалтерском учете имущественных прав: согласно пункту 8 статьи 250 НК РФ, такие поступления подлежат включению в налоговую базу, однако законодательством по бухгалтерскому учету их отражение на счетах не предусматривается.

Если организация не будет учитывать указанное обстоятельство, то связи между текущим налогом на прибыль и условным расходом (доходом) по налогу на прибыль, определенной в пункте 21 ПБУ 18/02, в соответствующей части не будет: или не сойдется бухгалтерская отчетность, или будет искажена налоговая база в налоговой декларации.

---

<sup>147</sup> В Резолюции Конгресса бухгалтеров и аудиторов России «Учет, налоги и аудит – 2002» российское бухгалтерское сообщество обратило внимание на «неоправданное усложнение правил налогообложения» в связи с принятием главы 25 НК РФ.



4. При разработке ПБУ 18/02 упущен один из важных аспектов признания в целях налогообложения целого ряда расходов. Так, в соответствии с главой 25 НК РФ для нормирования расходов используются определенные базовые показатели (выручка, расходы на оплату труда и т.п.). При этом как сами расходы, так и соответствующие им базовые показатели меняются в течение налогового периода (года), составляя на конец каждого отчетного периода разную величину. В результате точная величина базового показателя и соответственно признаваемых расходов будет, согласно пункту 3 статьи 318 НК РФ, известна лишь на конец года, а все их показатели в течение года являются промежуточными и служат только для определения размера авансовых платежей по налогу. Вместе с тем ПБУ 18/02 подлежит применению и при составлении промежуточной отчетности в течение года, вследствие чего при «слепом» следовании Положению возможны определенные искажения бухгалтерской отчетности.

5. Некорректно дано определение временных разниц. Так, согласно указанным определениям временные разницы уменьшают (увеличивают) сумму налога на прибыль, подлежащего уплате в бюджет. Однако разницы, как правило, не могут изменять сумму налога на прибыль, подлежащего уплате в бюджет, – налог на прибыль считается только один раз с учетом всех доходов и расходов. Например, перенесенные на будущее расходы уменьшают не налог на прибыль, а налоговую базу, а налог на прибыль считается единой исходя из налоговой базы, скорректированной на эти расходы. Но это не главное. Важно то, что только в сопоставлении с остальными положениями ПБУ 18/02 можно понять, что в вышеуказанных определениях *речь идет не о налоге на прибыль* в принципе, а о некоем виртуальном «налоге на прибыль», рассчитанном как произведение бухгалтерской прибыли на ставку налога.

6. Согласно пункту 9 ПБУ 18/02, под отложенным налогом на прибыль понимается сумма, которая оказывает влияние на величину налога на прибыль, подлежащего уплате в бюджет в следующем за отчетным или в последующих отчетных периодах. Таким образом, подразумевалось, что отложенный налог на прибыль – показатель, агрегирующий временные разницы: как вычитаемые, так и налогооблагаемые. Вместе с тем понятия отложенных налоговых активов и обязательств определяются уже как «части» отложенного налога на прибыль, а рассчитываются они и вовсе без использования этого показателя – через временные разницы. Таким образом, введение термина «отложенный налог на прибыль» в рамках окончательной классификации в ПБУ 18/02 выглядит излишним, поскольку он является промежуточным и не играет роли при ведении ни аналитического, ни синтетического учета.

И самое главное замечание: требование пунктов 14 и 15 ПБУ 18/02 рассчитывать величину отложенных активов и обязательств через действующую на отчетную дату ставку расходится с требованиями МСФО. Отложенные активы и обязательства потому и являются отложенными, что они будут признаваться в будущем, и поэтому их величина зависит от будущих событий. В связи с этим, согласно МСФО 12 «Налоги на прибыль», отложенные налоговые активы и обязательства должны быть оценены с использованием ставок налога, которые предполагается применять к периоду, когда актив должен быть реализован, а обязательство погашено.

Можно указать следующие положительные результаты введения ПБУ 18/02 «Учет расчетов по налогу на прибыль».

1. При устранении недоработок и корректном применении Положение позволит отразить в бухгалтерском учете и отчетности суммы налога на прибыль, подлежащего

уплате в бюджет, суммы излишне уплаченного и (или) взысканного налога, причитающейся организации, суммы произведенного зачета по налогу в отчетном периоде, а также суммы, способные оказать влияние на величину налога на прибыль последующих отчетных периодов в соответствии с законодательством Российской Федерации. Что, в свою очередь, даст пользователю отчетности более полную информацию для определения финансового состояния и будущих денежных потоков предприятия.

2. Выстроилась взаимосвязь бухгалтерского и налогового учета.

3. Фактически узаконена ответственность за некорректное ведение налогового учета.

Так как при отсутствии достоверного налогового учета (в той или иной форме) невозможно в полной мере удовлетворить требованиям поэлементного учета отклонений, установленного ПБУ 18/02, то с 2003 г. нарушение правил исчисления налога на прибыль будет во многих случаях приводить и к искажению данных бухгалтерского учета (даже при правильном определении конечного показателя – суммы налога на прибыль к уплате). В связи с этим необходимо учитывать, что с 2003 г. стало возможным применение в таких случаях налоговых санкций согласно статье 120 НК РФ и административных санкций согласно статье 15.11 КоАП РФ.

4. Налоговая база по налогу на имущество осталась неизменной.

Несмотря на то что отложенные налоговые активы должны отражаться в балансе организации (пункт 23 ПБУ 18/02), этот факт на расчет налога на имущество не влияет, так как отложенные налоговые активы отражаются в балансе в составе внеоборотных активов.

### Выводы

Таким образом, в России существует как возможность ведения налогового учета в виде отдельной сферы учета, так и возможность проведения корректировок для получения налогооблагаемой прибыли из бухгалтерской. Первую возможность обеспечивает глава 25 Налогового кодекса РФ, вторую – разработанное Минфином Положение по бухгалтерскому учету (ПБУ) 18/02, утвержденное приказом № 114н от 19 ноября 2002 г.

Подходы, предписанные данными документами, друг другу не противоречат. С двумя оговорками:

1. Возможность применения корректировок не освобождает от необходимости ведения налогового учета;
2. Корректировки применяются не для получения налогооблагаемой прибыли из бухгалтерской, а наоборот – для приведения данных финансового учета в соответствие с фактическими расходами по выплате налога на прибыль.

Вывод напрашивается сам собой: ПБУ 18/02 следует использовать согласно прописанным в данном документе целям, а не для упрощения порядка учета. При устранении описанных выше недоработок Глава 25 НК РФ и ПБУ 18/02, применяемые на практике совместно (при этом ПБУ 18/02 применяется с учетом указанных оговорок), формируют основу для создания в России системы учетных дисциплин, которая соответствует Международным стандартам финансовой отчетности. Глава 25 НК РФ выделила налоговый учет из бухгалтерского, ПБУ 18/02 определило взаимосвязь этих разделов учета.



Итак, проблемы, существующие в настоящий момент в российской практике учета по налогу на прибыль, по сути, сводятся к трем взаимосвязанным блокам:

1. Недоработки в законодательстве;
2. Нерешенные вопросы технической организации налогового учета и бухгалтерского учета в части корректировок данных в соответствии с требованиями Главы 25 НК РФ и ПБУ 18/02;
3. Отсутствие четкого понимания базовых принципов системы учетных дисциплин в современной рыночной экономике, а также отсутствие реальных условий для применения некоторых из этих принципов в отечественной практике. (Например, категории заинтересованных пользователей для финансовой отчетности, выполненной по российским стандартам, практически нет. Что ведет, в том числе, и к непониманию необходимости реформирования российского бухгалтерского учета в целях предоставления в отчетности более достоверной информации.)

Что касается технической организации налогового учета, то исходя из анализа зарубежного опыта можно рекомендовать раздельное ведение регистров бухгалтерского и налогового учета в России. Искусственное сближение этих разделов учета при совместном их ведении окажет негативное влияние прежде всего на бухгалтерский учет. Отказ от применения многообразия бухгалтерских методов и способов отражения фактов хозяйственной деятельности, которые строятся на присущих бухгалтерскому учету системному подходу и требованию полноты отражения событий и операций, ставится под сомнение достоверность итоговой бухгалтерской информации.

Система налогового учета в России уже сформирована – это отечественная бухгалтерская практика. Необходимо заново создавать систему финансового учета и стимулы для ее развития.

\* \* \*

Реформа российской системы бухгалтерского учета необходима. Это ясно показывает кризис доверия к информации, содержащейся в отчетности, которая выполнена согласно требованиям отечественных Положений по бухгалтерскому учету. Большинство крупных предприятий и банков в России уже составляют отчетность по американским (US GAAP) или международным стандартам (IAS).

Международные стандарты – не панацея от тех проблем, с которыми сталкиваются пользователи отчетности. Но это необходимый и исключительно важный инструмент не только трансформирования экономической системы России, но и международной экономической интеграции. Для полного использования этого потенциала необходимо развитие корпоративных принципов управления, развитие управленческого и налогового учета как самостоятельных дисциплин. Другими словами, нужно подойти к процессу перехода на МСФО с позиции приоритета содержания над формой и принять всю систему учетных дисциплин.

Необходим комплексный подход к реформированию бухгалтерского учета в нашей стране. Проблему создания эффективной и понятной системы учетных дисциплин не решить, перенимая учетные процедуры из зарубежной практики. Эти учетные процедуры неразрывно связаны с теми экономическими условиями, для которых были разработаны. Адаптируя международные стандарты к отечественной практике, российские органы власти, ответственные за реформу учета, не улучшают степень их



адекватности нашей действительности, а только искажают смысл изложенных в стандартах подходов.

Принимая Международные стандарты финансовой отчетности, не следует принимать их по частям и трактовать в соответствии со сложившейся в стране практикой. Только системный подход к внедрению в России зарубежной практики может дать положительный результат на пути создания в нашей стране эффективной системы учетных дисциплин.



## **Приложение 3**

### **Обзор экономического законодательства за 2003 г.<sup>148</sup>**

За 2003 г. депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации рассмотрели порядка 1000 законопроектов, более 100 из них были рассмотрены в приоритетном порядке, из которых половина является законодательной инициативой Правительства Российской Федерации, остальные же принадлежат Президенту Российской Федерации, депутатам Государственной Думы и различным Комитетам, членам Совета Федерации, региональным областным Думам, иным субъектам законодательной инициативы.

За рассматриваемый период нижняя палата приняла около 150 Федеральных законов, из которых большая часть была инициативой Правительства РФ и Президента РФ. Для принятия поправок в отдельные Федеральные законы работали специальные согласительные комиссии.

В качестве наиболее значимых следует отметить новые редакции Федеральных законов «О валютном регулировании и валютном контроле» и «О гражданстве Российской Федерации», новые Федеральные законы «Об общих принципах местного самоуправления», «Об ипотечных ценных бумагах», новый Таможенный кодекс.

В настоящем Приложении приведены основные новации в российском законодательстве, содержательный анализ некоторых из них дан в соответствующих разделах обзора.

#### **Изменения налогового законодательства**

В продолжение налоговой реформы Налоговый кодекс РФ в течение 2003 г. был дополнен тремя новыми главами, посвященными налогу на имущество организаций, сборам за право пользования объектами животного мира и водными биоресурсами и системы налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции, а также принята новая редакция главы, касающаяся единого сельхозналога.

Кроме того, введены новые правила постановки на налоговый учет, направленные на совершенствование процедур государственной регистрации и постановки на учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Начиная с 2004 г. также изменяется режим налогообложения при добыче природного газа. Одновременно с отменой акциза на природный газ вместо действующей в настоящее время адвалорной ставки НДС установлена специфическая налоговая ставка при добыче газа горючего природного из всех видов месторождений в размере 107 руб. за 1000 куб. м газа, которая примерно в три раза превышает адвалорную ставку. Вместе с тем с 2004 г. специфическая ставка НДС в отношении добычи нефти установлена на уровне 347 руб. за 1 тонну.

Государственной Думой в редакции согласительной комиссии был принят Закон о дополнении Налогового кодекса главой 30 «Налог на имущество», вступающей в силу

<sup>148</sup> Обзор подготовлен с помощью правовой системы «Консультант».

с 1 января 2004 г., которая заменит Закон Российской Федерации от 13.12.1991 г. № 2030-1 «О налоге на имущество предприятий».

В соответствии с Федеральным законом налог на имущество организаций вводится в действие законами субъектов Российской Федерации. При этом законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации самостоятельно определяют налоговую ставку в пределах, установленных Налоговым кодексом РФ, а также порядок и сроки уплаты налога, форму отчетности по налогу. При установлении налога законами субъектов Российской Федерации могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиками.

Налогоплательщиками налога признаются российские и иностранные организации, осуществляющие деятельность в Российской Федерации через постоянные представительства или имеющие в собственности недвижимое имущество на территории Российской Федерации, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Объектом налогообложения признается движимое и недвижимое имущество (включая имущество, переданное во временное владение, пользование, распоряжение или доверительное управление, внесенное в совместную деятельность), учитываемое на балансе организации в качестве объектов основных средств в соответствии с установленным порядком ведения бухгалтерского учета.

Не признаются объектами налогообложения: земельные участки и иные объекты природопользования (водные объекты и другие природные ресурсы), а также имущество, принадлежащее на праве хозяйственного ведения или оперативного управления федеральным органам исполнительной власти, в которых законодательно предусмотрена военная и (или) приравненная к ней служба, используемое этими органами для нужд обороны, гражданской обороны, обеспечения безопасности и охраны правопорядка в Российской Федерации.

Из объектов налогообложения, по сравнению с действующим законодательством, исключены нематериальные активы, сырье, материалы, топливо, полуфабрикаты, готовая продукция.

Налоговая база определяется как среднегодовая стоимость имущества, признаваемого объектом налогообложения.

Среднегодовая стоимость имущества, признаваемого объектом налогообложения, за налоговый (отчетный) период определяется как частное от деления суммы, полученной в результате сложения величин остаточной стоимости имущества на 1-е число каждого месяца налогового (отчетного) периода и 1-е число следующего за налоговым (отчетным) периодом месяца, на количество месяцев в налоговом (отчетном) периоде, увеличенное на единицу.

Налоговым периодом признается календарный год, а отчетными периодами признаются первый квартал, полугодие и девять месяцев календарного года. Вместе с тем законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации при установлении налога вправе не фиксировать отчетные периоды.

Установление дифференцированных размеров налоговых ставок по отдельным категориям имущества и налогоплательщиков отнесено к компетенции органов субъектов РФ. Главное – их размер не может превышать максимальную ставку, которая в первой главе утверждена на уровне 2,2%. По действующему законодательству предельный



размер налоговой ставки на имущество предприятия не может превышать 2% от налогооблагаемой базы.

Кроме того, установлен ограниченный, по сравнению с действующим законодательством, перечень исключений из объекта налогообложения и налоговых льгот. Отдельные организации освобождаются от налогообложения в отношении имущества, используемого для осуществления возложенных на них функций.

Согласно закону от налогообложения освобождается имущество научных организаций Российской академии наук, Российской академии медицинских наук, Российской академии сельскохозяйственных наук, Российской академии образования, Российской академии архитектуры и строительных наук, Российской академии художеств. При этом данная налоговая льгота утрачивает силу с 1 января 2006 года.

В новой главе список льгот сокращен. В частности, льгота распространяется на имущество мобилизационного назначения, имущество религиозных организаций, общероссийских общественных организаций инвалидов, организаций уголовно-исполнительной системы, организаций, основным видом деятельности которых является производство фармацевтической продукции, космические объекты, памятники истории и культуры. Также предусмотрено освобождение от налогообложения имущества специализированных протезно-ортопедических предприятий, коллегий адвокатов и государственных научных центров.

Федеральным законом от 11.11.2003 №148-ФЗ введена глава 25.1 Налогового кодекса «Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов».

Плательщиками сбора за пользование объектами животного мира, за исключением объектов животного мира, относящихся к объектам водных биологических ресурсов, признаются организации и физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, получающие в установленном порядке лицензию (разрешение) на пользование объектами животного мира на территории Российской Федерации.

Плательщиками сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов признаются организации и физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, получающие в установленном порядке лицензию (разрешение) на пользование объектами водных биологических ресурсов во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также в Азовском, Каспийском, Баренцевом морях и в районе архипелага Шпицберген.

Объектами обложения признаются объекты животного мира и водных биологических ресурсов в соответствии с установленными перечнями, изъятие которых из среды их обитания осуществляется на основании лицензии (разрешения) соответственно на пользование объектами животного мира или водных биологических ресурсов.

Не признаются объектами обложения объекты животного мира и объекты водных биологических ресурсов, пользование которыми осуществляется для удовлетворения личных нужд представителями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, а также лицами, не относящимися к ним, но постоянно проживающими в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, для которых охота и рыболовство являются основой существования. Лимиты использования объектов животного мира и лимиты и квоты на вылов (добычу) объек-

тов водных биологических ресурсов для удовлетворения личных нужд устанавливаются региональными органами исполнительной власти по согласованию с федеральными.

Главой устанавливаются ставки сбора в рублях за каждый объект налогообложения.

Глава предусматривает определенные льготы. В частности, градо- и поселкообразующие российские рыбохозяйственные организации должны будут платить только 15% от ставки сбора за пользование водными биоресурсами. Кроме того, установлена нулевая ставка сбора за каждый объект животного мира и за каждый объект водных биоресурсов, если пользование такими объектами с разрешения уполномоченного органа исполнительной власти осуществляется в целях охраны здоровья населения, устранения угрозы для жизни человека или изучения запасов и промышленной экспертизы.

Плательщики сбора за пользование объектами животного мира уплачивают его при получении лицензии (разрешения).

Плательщики сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов уплачивают его в виде разового и регулярных взносов. Сумма разового взноса определяется как доля исчисленной суммы сбора, размер которой равен 10%. Уплата разового взноса производится при получении лицензии (разрешения). Оставшаяся сумма сбора, определяемая как разность между исчисленной суммой сбора и суммой разового взноса, уплачивается равными долями в виде регулярных взносов в течение всего срока действия лицензии (разрешения) на пользование объектами водных биологических ресурсов ежемесячно не позднее 20-го числа.

Суммы сбора за пользование объектами животного мира в полном объеме поступают в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации.

Новая глава 26.4 «Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции» устанавливает специальный налоговый режим, применяемый при выполнении соглашений, заключенных в соответствии с Федеральным законом от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» и отвечает следующим условиям:

1) соглашения заключены после проведения аукциона на предоставление права пользования недрами на иных условиях, чем раздел продукции, в порядке и на условиях, которые определены Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции», и признания аукциона несостоявшимся;

2) при выполнении соглашений, в которых применяется схема «прямого» разделения продукции, установленная Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции», доля государства в общем объеме произведенной продукции составляет не менее 32%;

3) соглашения предусматривают увеличение доли государства в прибыльной продукции в случае улучшения показателей инвестиционной эффективности для инвестора при выполнении соглашения. Показатели инвестиционной эффективности устанавливаются в соответствии с условиями соглашения.

Специальный налоговый режим применяется в течение всего срока действия соглашения и предусматривает замену уплаты совокупности налогов и сборов, установленных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, разделом произведенной продукции в соответствии с условиями соглашения, за исключением налогов и сборов, уплата которых предусмотрена главой 26.4 НК РФ.



Налоговая база определяется отдельно по каждому соглашению.

Ставки налога на добычу полезных ископаемых при выполнении соглашений о разделе продукции применяются с коэффициентом 0,5.

Сумма налога на прибыль организаций, подлежащая уплате, определяется в соответствии с главой 25 НК с учетом особенностей, установленных рассматриваемой главой. Объектом налогообложения признается прибыль, полученная налогоплательщиком в связи с выполнением соглашения. При этом прибылью признается доход от выполнения соглашения, уменьшенный на величину расходов.

Налог на добавленную стоимость при выполнении соглашений уплачивается в соответствии с главой 21 НК и с учетом особенностей, установленных рассматриваемой главой.

Изложена в новой редакции глава 26.1 Налогового кодекса, устанавливающая систему налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог).

В соответствии с новым регулированием, которое вводится с 1 января 2004 года, переход на уплату единого сельскохозяйственного налога и возврат к общему режиму налогообложения будет осуществляться организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и индивидуальными предпринимателями в добровольном порядке при условии, что в общем доходе от реализации товаров (работ, услуг) доля дохода от реализации произведенной ими сельскохозяйственной продукции и (или) выращенной ими рыбы, включая продукцию ее первичной переработки, произведенную ими из сельскохозяйственного сырья собственного производства и (или) выращенной ими рыбы, составляет не менее 70%. Введены ограничения, не позволяющие перейти на уплату единого сельскохозяйственного налога ряду налогоплательщиков. Такой переход невозможен в случае, если указанные лица занимаются производством подакцизных товаров либо уплачивают единый налог на вмененный доход, а также для организаций, имеющих филиалы и представительства.

Уплата единого сельскохозяйственного налога заменяет для организаций уплату: налога на прибыль организаций, налога на добавленную стоимость (за исключением налога на добавленную стоимость, подлежащего уплате при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации), налога на имущество организаций и единого социального налога.

Изменены объект налогообложения, налоговая база и налоговая ставка.

Так, объектом налогообложения признаются доходы, уменьшенные на величину расходов. По действующему законодательству объектом налогообложения признаются сельскохозяйственные угодья, находящиеся в собственности, во владении и (или) в пользовании.

Налоговой базой в соответствии с новой главой признается денежное выражение доходов, уменьшенных на величину расходов. Согласно прежним нормам налоговой базой признавалась сопоставимая по кадастровой стоимости площадь сельскохозяйственных угодий, признаваемых объектом налогообложения.

Налоговая ставка устанавливается в размере 6%. Ранее налоговая ставка устанавливалась законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации в рублях и копейках с одного сопоставимого по кадастровой стоимости гектара сельскохозяйственных угодий, расположенных на их территориях.

Налоговым периодом с учетом сезонности сельского хозяйства признается календарный год (ранее – квартал), а отчетным периодом – полугодие.

Сельскохозяйственные товаропроизводители, изъявившие желание перейти на уплату единого сельскохозяйственного налога, подают в период с 20 октября по 20 декабря года, предшествующего году, начиная с которого сельскохозяйственные товаропроизводители переходят на уплату единого сельскохозяйственного налога, в налоговый орган по своему местонахождению (месту жительства) заявление.

В отличие от действующего регулирования новая редакция главы 26.1 не требует введения указанного налога законом субъекта Российской Федерации.

Соответствующие изменения вносятся в другие законодательные акты, в частности, Бюджетный кодекс дополнен нормами, устанавливающими порядок распределения сумм единого сельскохозяйственного налога по уровням бюджетной системы.

Федеральным законом от 7 июля 2003 года №117-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» было установлено, что начиная с 1 января 2004 года основная ставка налога на добавленную стоимость устанавливается в размере 18%. При этом прочие положения налогового законодательства, регулирующие ставки НДС, а также сферы их применения, оставлены без изменений. Кроме того этим законодательным актом внесены следующие изменения:

- 1) изменение определения углеводородного сырья и разделение его на следующие группы:
  - 1) нефть обезвоженная, обессоленная и стабилизированная;
  - 2) газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья, прошедший операции по сепарации, обезвоживанию, отделению легких фракций и прочих примесей;
  - 3) газ горючий природный (растворенный газ или смесь растворенного газа и газа из газовой шапки) из всех видов месторождений углеводородного сырья, добываемый через нефтяные скважины (попутный газ);
  - 4) газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья, за исключением попутного газа;
- 2) ликвидация единой ставки НДС 16,5% при добыче всех видов углеводородного сырья и установление вместо нее:
  - a) ставки 16,5% при добыче нефти, начиная с 2007 г., и увеличение специфической ставки НДС при добыче нефти, действующей до 2007 г., с 340 до 357 рублей за одну тонну;
  - b) установление ставки 17,5% при добыче газового конденсата из всех видов месторождений углеводородного сырья, прошедшие операции по сепарации, обезвоживанию, отделению легких фракций от прочих примесей;
  - c) установление ставки 107 рублей за 1000 кубических метров газа при добыче газа горючего природного из всех видов месторождений углеводородного сырья;
- 3) отмена акциза на газ.

С 1 января 2004 г. введены новые правила постановки на учет в налоговых органах и во внебюджетных фондах. Федеральным законом от 23.12.2003 г. № 185-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ в части совершенствования процедур



государственной регистрации и постановки на учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» введен принцип «одного окна» при постановке на учет всех налогоплательщиков. Внесенные изменения направлены на упрощение процедур регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Концепция «одного окна» предполагает регистрацию, постановку на учет в налоговые органы и во внебюджетные фонды (Пенсионный фонд, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и Фонд социального страхования), а также присвоение кода Госкомстата на основании однократного предоставления необходимых документов в налоговые органы. Ранее предпринимателям для госрегистрации необходимо было предоставлять четыре пакета документов в различные ведомства, что значительно увеличивало время регистрации. С введением нового принципа налоговые органы осуществляют постановку налогоплательщиков на учет в течение пяти дней после представления всех необходимых документов и уже на шестой день после подачи документов выдаются свидетельства о регистрации и постановке на налоговый учет. Органы МНС после внесения записи в единый государственный реестр будут сами передавать информацию об этом в соответствующие внебюджетные фонды и органы статистики. Самим же субъектам предпринимательской деятельности достаточно будет иметь свидетельство о регистрации и постановке на налоговый учет, чтобы открывать счета в банках.

## **Законодательство о валютном регулировании и валютном контроле**

Государственной Думой Федерального собрания РФ 21 ноября 2003 г. был принят новый Федеральный закон № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», направленный на обеспечение реализации единой государственной валютной политики, устойчивости национальной валюты и стабильности внутреннего валютного рынка.

Новый Федеральный закон включает в себя принятые в последнее время меры по либерализации валютного законодательства и вносит некоторые новшества в валютное регулирование.

Законом уточнены понятия иностранной валюты, валюты Российской Федерации, резидентов и нерезидентов, уполномоченных банков, введены понятия внешних и внутренних ценных бумаг, специального счета, валютных бирж. Внесено изменение в понятие валютных ценностей: из их состава исключены драгоценные металлы и драгоценные камни. К валютным ценностям относятся только иностранная валюта и внешние ценные бумаги.

Новый Закон не разграничивает валютные операции на текущие валютные операции и валютные операции, связанные с движением капитала, как это было в прежнем Законе. Валютные операции разграничены в зависимости от состава их участников на операции: между резидентами, между резидентами и нерезидентами, и между нерезидентами и нерезидентами.

Закон закрепляет принципы валютного регулирования и валютного контроля. Основными принципами являются:

- приоритет экономических мер в реализации государственной политики в области валютного регулирования;
- исключение неоправданного вмешательства государства и его органов в валютные операции резидентов и нерезидентов;
- единство внешней и внутренней валютной политики Российской Федерации;



- единство системы валютного регулирования и валютного контроля;
- обеспечение государством защиты прав и экономических интересов резидентов и нерезидентов при осуществлении валютных операций.

В Законе раскрывается понятие валютного законодательства, которое включает сам Федеральный закон и принятые в соответствии с ним федеральные законы. При этом органы валютного регулирования, к которым новый Закон относит Центральный банк РФ и Правительство РФ, могут издавать нормативные правовые акты по вопросам валютного регулирования, но только в случаях, предусмотренных Федеральным законом.

Установлено, что, если порядок осуществления валютных операций, порядок использования счетов не установлены органами валютного регулирования, валютные операции осуществляются, счета открываются и операции по счетам проводятся без ограничений.

Не допускается установление органами валютного регулирования требования о получении резидентами и нерезидентами индивидуальных разрешений.

Не предусматривается новым Законом и ограничений для валютных операций между резидентами и нерезидентами. Исключения составляют лишь валютные операции движения капитала, регулирование которых осуществляется Правительством РФ и Центральным банком РФ, а также операции купли-продажи иностранной валюты и чеков, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, на внутреннем валютном рынке. Ограничения в отношении таких валютных операций устанавливаются в целях предотвращения существенного сокращения золотовалютных резервов, резких колебаний курса валюты Российской Федерации, а также для поддержания устойчивости платежного баланса РФ.

Закон содержит исчерпывающий перечень мер, при помощи которых Правительство РФ и Центральный банк РФ должны регулировать осуществление валютных операций движения капитала. К таким мерам, в частности, относятся:

- требование о резервировании части суммы проводимой валютной операции на определенный срок;
- требование об использовании специального счета;
- требование об открытии счета в уполномоченном банке.

Необходимо отметить, что регулирование Правительством РФ и Центральным банком РФ валютных операций движения капитала осуществляется до 1 января 2007 г.

Новый Закон предоставляет физическим лицам – резидентам и нерезидентам – возможность осуществлять сделки с внешними ценными бумагами без ограничений на сумму до 150 тыс. долл. США в течение календарного года. В прежнем Законе эта сумма составляла 75 тыс. долл. США.

Федеральный закон содержит норму, согласно которой валютные операции между резидентами запрещены. Однако Законом установлен перечень валютных операций, которые могут осуществляться между резидентами. Это купля-продажа иностранной валюты и чеков, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте. Такие операции могут производиться только через уполномоченные банки. При этом не допускается установление требования об идентификации личности, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. Сведения, устанавливающие личность, могут быть внесены в документы, оформляемые при купле-продаже физическим



лицом наличной иностранной валюты и чеков (в том числе дорожных чеков), номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, по просьбе самого физического лица.

Законом предоставлено право резидентам на открытие без ограничений счетов в иностранной валюте в банках, расположенных на территориях иностранных государств, являющихся членами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) или Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ). В то же время на резидентов возлагается обязанность уведомлять налоговые органы по месту своего учета об открытии таких счетов не позднее месяца со дня заключения договора об открытии счета. В иных случаях резиденты могут открывать счета в банках за пределами страны в порядке, который устанавливается Центральным банком РФ и может предусматривать установление требования о предварительной регистрации открываемого счета.

Обязательная продажа части валютной выручки резидентов осуществляется в размере 30%. Центральный банк РФ вправе устанавливать иной размер обязательной продажи части валютной выручки, но не превышающий 30%. Заметим, что данная норма об обязательной продаже части валютной выручки действует до 1 января 2007 г.

Валютный контроль осуществляется Правительством РФ, органами валютного контроля (Центральный банк РФ, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ) и агентами валютного контроля (уполномоченные банки, подотчетные Центральному банку РФ, а также не являющиеся уполномоченными банками профессиональные участники рынка ценных бумаг, в том числе держатели реестра (регистраторы), подотчетные федеральному органу исполнительной власти по рынку ценных бумаг, и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, являющихся органами валютного контроля). Законом регламентированы права и обязанности органов валютного контроля и их должностных лиц, резидентов и нерезидентов.

## **Таможенное законодательство**

Новый Таможенный кодекс Российской Федерации вступает в силу с 1 января 2004 г.

В соответствии с Конституцией РФ таможенное регулирование находится в ведении Российской Федерации и заключается в установлении порядка и правил, при соблюдении которых лицо реализует право на перемещение товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации. Общее руководство таможенным делом осуществляет Правительство РФ в соответствии с законодательством страны.

Используемые в Кодексе нормы, положения и термины приведены в соответствие с действующими законодательными актами Российской Федерации и общепризнанными нормами и правилами Всемирной торговой организации. По сравнению с прежним новый Кодекс в большей степени обеспечивает защиту прав и законных интересов участников внешнеэкономической деятельности.

Данный документ содержит положения, касающиеся деятельности в области таможенного дела, основных принципов перемещения товаров и транспортных средств, таможенных процедур, таможенного оформления и таможенных режимов, таможенных платежей, таможенного контроля и таможенных органов. В частности, таможенные ре-

жимы разделены на четыре группы: основные, экономические, завершающие и специальные.

К основным таможенным режимам отнесены: выпуск для внутреннего потребления; экспорт; международный таможенный транзит.

К экономическим таможенным режимам отнесены: переработка на таможенной территории; переработка для внутреннего потребления; переработка вне таможенной территории; временный ввоз; таможенный склад; свободная таможенная зона (свободный склад).

К завершающим таможенным режимам отнесены: реимпорт; реэкспорт; уничтожение; отказ в пользу государства.

К специальным таможенным режимам отнесены: временный вывоз; беспошлинная торговля; перемещение припасов; иные специальные таможенные режимы.

К специальным таможенным процедурам отнесены: перемещение транспортных средств; перемещение товаров физическими лицами; перемещение товаров в международных почтовых отправлениях; перемещение товаров отдельными категориями иностранных лиц; перемещение товаров трубопроводным транспортом и по линиям электропередачи.

В Кодексе четко прописан перечень таможенных документов, необходимых для таможенного оформления, упрощена его процедура. Срок таможенного оформления товаров сокращен с 10 до 3 дней.

Гражданам, выезжающим за рубеж, разрешается без уплаты пошлин и налогов вывозить товары, за исключением транспортных средств, на сумму до 65 тыс. руб. В отношении транспортных средств, а также товаров, стоимость которых превышает 65 тыс. руб., но не более 650 тыс. руб., в части такого превышения применяются единые ставки таможенных пошлин, налогов. Размеры этих ставок определяются Правительством РФ исходя из среднего размера установленных ставок таможенных пошлин, налогов, применяемых к товарам и транспортным средствам, категории которых в наибольших количествах перемещаются через таможенную границу гражданами.

Полное освобождение от таможенных пошлин, налогов или единой их ставки применяется в количественных пределах, устанавливаемых Правительством РФ. Правительство РФ вправе также устанавливать количественные или стоимостные ограничения на ввоз гражданами определенной категории товаров.

В новом Кодексе упрощен порядок заявления таможенного режима транзита: транзитные товары освобождены от уплаты таможенных пошлин и налогов, от применения к ним мер нетарифного регулирования. Кроме того, снижены размеры сборов за таможенное оформление, отменены сборы, связанные с выдачей свидетельств и разрешений, величина сборов зависит от затрат таможенных органов.

Условия действия лицензий и разрешений на применение таможенных режимов переработки на таможенной территории, переработки под таможенным контролем, переработки вне таможенной территории, временного ввоза (вывоза), выданных до 1 января 2004 г., сохраняются до истечения срока действия таких лицензий, если эти условия не противоречат требованиям, которые установлены новым Кодексом. Выданные лицензии на учреждение магазина беспошлинной торговли прекращают свое действие с 1 января 2004 г. В отношении товаров, помещенных под таможенный режим свободного склада до 1 января 2004 г., применение таможенного режима свободного склада после введения в действие настоящего Кодекса допускается до истечения срока дейст-



вия лицензий, выданных до 1 января 2004 г., но не более, чем до срока завершения инвестиционных проектов.

## Развитие местного самоуправления

Принятый в 1995 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» допускал различные трактовки функций и предметов ведения местного самоуправления, не содержал четких критериев их отделения от государственных функций и не устанавливал четкого разграничения полномочий, в том числе налогово-бюджетных, между муниципальными образованиями разных типов и территориальных уровней. Возможность разграничения этих полномочий законами субъектов Российской Федерации сдерживается неопределенностью норм о территориальных основах местного самоуправления.

Новым Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ установлены общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации и определены государственные гарантии его осуществления. Основная часть норм Закона вступит в силу 1 января 2006 г.

В законе предусматривается несколько основных типов муниципальных образований: поселения (сельские и городские), муниципальные районы, городские округа и внутригородские территории городов федерального значения.

Новый Закон подробно регламентирует характер и пределы проникновения государственной власти в область местного самоуправления. Как гарантию независимости местного самоуправления можно рассматривать ограничение исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральных и региональных органов государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления рамками, установленными Конституцией и законами.

В то же время Закон закрепил перечень случаев, которые являются основанием для временного осуществления полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти, в частности:

1) если в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы в соответствии с настоящим законом;

2) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ, превышающая 30% собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40% бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в отношении бюджетов указанных муниципальных образований;

3) если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправ-

ления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

Одновременно Закон уточняет компетенцию самих муниципальных органов и регламентирует экономическую основу их деятельности.

К компетенции муниципального образования относятся полномочия, осуществление которых обеспечивает решение вопросов местного значения (регулирование организации и деятельности территориального общественного самоуправления; использование территории; социальное обеспечение; организация медицинского обслуживания и образования; организация функционирования жилищно-коммунального, дорожного хозяйства; строительство муниципального жилья). Также органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги, осуществляют охрану общественного порядка.

Законом предусмотрена двухуровневая структура местного самоуправления. Территория субъекта Российской Федерации (за исключением территорий с низкой плотностью населения) разграничивается между поселениями. Территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения межселенные территории входят в состав муниципальных районов. В границах городского поселения могут находиться один город или один поселок с прилегающей территорией, а также сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями. Сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входит в состав городского или сельского поселения. В Законе детально изложены положения, регулирующие порядок образования и структуру органов местного самоуправления, их полномочия и ответственность.

По общему правилу наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа) является обязательным. Также содержится запрет на одновременное исполнение главой муниципального образования должностей председателя представительного органа муниципального образования и главы местной администрации. Срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления ограничен пятью годами.

Законом предусмотрены особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге: местное самоуправление в них осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях.

Финансирование расходов на содержание органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований. Критерием количественного состава представительного органа поселения, в том числе городского округа, является численность проживающего на соответствующей территории населения. При этом минимальный показатель варьируется от 7 до 35 депутатов. Контроль за исполнением местного бюджета, управлением муниципальным имуществом возложен на специальные органы местного самоуправления – контрольно-счетные палаты, ревизионные комиссии и т.п. В качестве



новых форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления предусмотрены публичные слушания, собрания, конференции и опросы граждан.

## Совершенствование правоотношений по вопросам гражданства

Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31.05.2002 № 62-ФЗ ввел с 1 июля 2002 г. более строгие по сравнению с Законом 1991 г. правила приема в гражданство почти для всех категорий соискателей.

В соответствии с установленным порядком получить гражданство для большинства категорий соискателей стало возможно лишь при условии проживания в России на основании вида на жительство в течение пяти лет. Сократилось количество категорий, для которых предусматривался бы упрощенный порядок. Серьезной проблемой стал вопрос о признании гражданами Российской Федерации граждан бывшего СССР, которые составляют большинство претендентов на российское гражданство. Такие лица, зарегистрированные по месту жительства в России, считали себя ее гражданами, а с введением нового порядка лишились различных социальных гарантий.

С целью нейтрализации негативных результатов Закона было разработано и внесено в Государственную Думу несколько законопроектов, направленных на совершенствование регламентации отношений в этой области. Депутатами был принят сразу в трех чтениях законопроект «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», внесенный Президентом РФ.

14 декабря 2003 г. вступил в силу Федеральный закон от 11.11.2003 № 151-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», существенно упрощающий порядок приобретения гражданства Российской Федерации.

В прежней редакции Закона без соблюдения условий о сроке проживания могли получить российское гражданство лишь те совершеннолетние лица, которые имеют особые заслуги перед Российской Федерацией либо имеют хотя бы одного нетрудоспособного родителя – гражданина Российской Федерации, а также лица, которые имели союзное гражданство, проживали и проживают в государствах, входивших в состав Союза ССР, не получили гражданства этих государств и остаются лицами без гражданства.

Принятые поправки значительно расширяют круг лиц, которые вправе принять гражданство Российской Федерации без соблюдения требования о сроке проживания:

- граждане государств, входивших в состав Союза ССР, которые после 1 июля 2002 г. окончили в России среднее профессиональное или высшее учебное заведение;
- граждане государств, входивших в состав СССР, которые проходят не менее 3 лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях или в органах;
- нетрудоспособные иностранные граждане и лица без гражданства, прибывшие в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированные по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 г.;
- лица, которые имеют хотя бы одного родителя – гражданина России, проживающего на территории Российской Федерации.

Рождение на территории РСФСР и наличие в прошлом гражданства СССР; состояние в браке с гражданином России не менее трех лет; наличие у нетрудоспособного

лица совершеннолетнего дееспособного сына или дочери – граждан России, – это обстоятельства, которые сокращают срок необходимого проживания с 5 лет до 1 года.

Самые существенные льготы по приобретению гражданства адресованы лицам, которые имели гражданство СССР, прибыли из входивших в состав СССР государств и зарегистрировались (прописались) по месту жительства в Российской Федерации по 1 июля 2002 г. включительно либо получили разрешение на временное проживание в Российской Федерации. Чтобы стать российскими гражданами, им не обязательно проживать установленное время на территории России, не обязательно декларировать наличие средств к существованию, доказывать владение русским языком. Единственное ограничение: изъявить о своем желании стать российскими гражданами они должны до 1 января 2006 г.

Проживающие на территории Российской Федерации ветераны Великой Отечественной войны, имевшие ранее союзное гражданство, кроме того, не обязаны отказываться от имеющегося у них иностранного гражданства.

Корректировке подверглись и нормы, закрепляющие общий порядок приема в гражданство. Закон дополнен положением, в соответствии с которым срок проживания для лиц, прибывших в Российскую Федерацию до 1 июля 2002 г. и не имеющих вида на жительство, будет исчисляться со дня регистрации по месту жительства.



## Приложение 4

### Экономические программы политических партий

Говоря о программах российских политических партий, необходимо отметить их значительную эклектичность. Впрочем, эта особенность присуща не только российской политике – например, только в 90-е гг. британские лейбористы, проводящие вполне правоцентристскую политику, в том числе снижения социальных расходов и приватизации, исключили из своего устава существующую с 1918 г. знаменитую ст. 4 про стремление «обеспечить работникам физического и умственного труда полный продукт их труда и его наиболее справедливое распределение на основе общественной собственности на средства производства», что, естественно, по совокупности причин не давало основания считать партию Т. Блэра ни левой, ни коммунистической<sup>149</sup>.

Тем не менее попробуем уточнить программы основных политических партий в экономической сфере.

Программа «*Единая Россия*» дает крайне мало ответов на вопрос о ее политической сути, хотя выглядит как правоцентристская<sup>150</sup>. В ней, в частности, сказано: «Мы хотим построить в России справедливое общество, основанное на сильной социальной политике государства, в котором обеспечена высокая степень социальной защиты, где созданы равные стартовые возможности для всех... Наши приоритеты: формирование условий, в которых большинство населения будет способно самостоятельно решать свои социально-экономические проблемы; социальное партнерство; эффективная система социальных гарантий, перераспределение льгот в пользу реально нуждающихся, адресная социальная помощь, формирование единой системы социального страхования и охраны здоровья». Среди экономических приоритетов – «содействие развитию высокотехнологичных отраслей науки и промышленности; повышение качества управления государственной собственностью; рациональное налогообложение природных ресурсов; улучшение делового климата в стране, структурные реформы, развитие финансового рынка; де бюрократизация экономики, развитие малого и среднего бизнеса; единые правила конкуренции между участниками хозяйственной жизни».

Однако уже другой документ, «Предвыборная программа ПП «Единая Россия» содержит в себе совершенно иной пафос. «В противовес "реформаторам" 80-х и 90-х гг., не добившимся главного – роста благосостояния большинства, **мы приемлем только те реформы, которые обеспечивают благосостояние...** Следует перейти от рыночной романтики к государственному прагматизму, где главное – результат. Основное условие для достижения этой цели – устойчивый рост экономики высокими темпами – в среднем 8% в год», – говорится в ее преамбуле.

Выдвигается лозунг «центризма», который активно используется в избирательной кампании, причем партия противопоставляется и коммунистам, и «правым». Центризм трактуется как реализм, ответственность и т.п., что, вне сомнения, не много добавляет к портрету организации. В экономическом разделе (п. 2.2.1) ставится зада-

<sup>149</sup> К столетию английских лейбористов // Журнал «Современная Европа». 2002. № 4.

<sup>150</sup> Цитируется по сайту [www.edin.ru](http://www.edin.ru)



ча преодоления сырьевого характера российской экономики. Говорится о том, что «...Имеющаяся на сегодняшний день хорошая внешнеэкономическая конъюнктура позволяет направить часть доходов из сырьевых отраслей в перерабатывающие. Мы намерены, используя гибкую налоговую политику, изымать сверхприбыли, получаемые в нефтегазовом комплексе, и направлять их на развитие инфраструктуры и высоких технологий. Регулируя экспортные тарифы, мы планируем изменить структуру экспорта – в пользу продуктов машиностроения, высокотехнологичных отраслей». При описании «государственной политики поддержки и развития высокотехнологичных, инновационных отраслей» у нас остается самый широкий простор для понимания, что же конкретно имеется в виду. В отношении ВПК (п. 2.3.2) говорится о «полном контроле государства», по поводу электроэнергетики – о контроле за тарифами (п. 2.2.4), для сельского хозяйства предлагаются относительно современные методы – развивать льготное кредитование, биржи и т.п.

Ставится задача (п. 2.4.1.) «повышения социальных выплат до уровня не ниже прожиточного минимума», что, де факто, означает требование повысить их многократно. Отмечается, что по инициативе ЕР «был принят закон, который повышает размер минимальной зарплаты до 600 руб. в месяц с 1 октября 2003 г. Ставка первого разряда выросла до 450 рублей»<sup>151</sup>. Говорится о сохранении многочисленных дотаций в сфере ЖКХ, о том, что ЕР якобы «запретила переход на 100%-ный уровень оплаты ЖКХ, а для малоимущих понизила этот уровень на 30–50%».

Параллельно ставятся задачи деbüroкратизации экономики, не вызывая возражений самые общие контуры реформы здравоохранения, образования и пенсионной системы.

Хотя документ и приписывает ЕР организацию снижения налогов, однако нигде ЕР не поднимает основных для правоцентристской партии требований – снижения социальных обязательств государства, дальнейшего снижения налогов и приватизации государственной собственности.

В целом можно заметить, что программные документы ЕР сформулированы нарочито широко, хотя публичная риторика в изобилии содержит выпады против правых.

**Программа КПРФ**, принятая в 1995 г., производит впечатление существенно более раннего документа. Кроме неких исторических экскурсов и деклараций<sup>152</sup>, она содержит «программу-минимум» и не содержит «программы-максимум» (последняя, очевидно, в лучших традициях засекречена).

---

<sup>151</sup> По оценке В.В.Путина в телевиступлении 18.12.2003 г., прожиточный минимум составляет 2121 руб.

<sup>152</sup> Например: «...Насаждение капитализма породило вместе с эксплуатацией человека человеком глубокий классовый раскол общества. На одном полюсе – формируемый правящим режимом класс "стратегических собственников". Его основа – банковско-спекулятивный капитал, экономически тесно связанный с Западом. Такой же компрадорский характер носит и экспортно-сырьевой капитал. В то же время национальный капитал, ориентирующийся на возрождение отечественной экономики, находится в чахлам, неконкурентоспособном состоянии. На другом полюсе – огромная масса людей труда, задавленных обнищанием, угрозой безработицы, страхом неуверенности в завтрашнем дне. Пролетаризация большинства соотечественников сопровождается социальным расслоением низов. Вчерашние рабочие, служащие, специалисты в поисках средств существования пополняют ряды мелкой буржуазии. Нарастает абсолютное обнищание большинства трудящихся. Увеличивается слой деклассированных элементов» (<http://www.kprf.ru/about/program.shtml>).



Минимум, состоит, в частности, в «недопущении частной собственности на землю и природные богатства, их купли–продажи, проведения в жизнь принципа "земля принадлежит народу и тем, кто ее обрабатывает"», «восстановлении народного контроля над производством и доходами»; «осуществлении экстренных мер государственного регулирования в целях прекращения спада производства», «возвращении гражданам России гарантированных социально-экономических прав на труд, отдых, жилище, бесплатное образование и медицинское обслуживание, обеспеченную старость»; «ужесточении карательных мер в отношении лиц, занимающихся хищением собственности, коррупцией, спекуляцией, бандитизмом, распродажей природных ресурсов, материальных и духовных богатств страны»; «введении государственной монополии внешней торговли на товары стратегического назначения, в том числе на сырье, дефицитные виды продовольствия и другие предметы потребления»; «введении прогрессивно-налогообложения граждан, имеющих сверхвысокие доходы и особо крупные размеры личного имущества». Венцом программы данной современной партии следует считать предложение бороться с индивидуализмом. В случае прихода к власти обещано «прекратить насаждение русофобии, западничества и американизма, исторического вандализма, культа наживы, насилия и разврата, эгоизма и индивидуализма».

Выступления Г. Зюганова во время избирательной кампании, несмотря на неоднократные утверждения о поддержке малого и среднего бизнеса, также были очень характерны. Комментируя арест М.Ходорковского, Г.Зюганов заявил: «Вот ситуацией вокруг «ЮКОСа» возмущается Чубайс, но ведь это он посеял все эти зубы дракона – они теперь дают всходы. Вообще-то именно Чубайса надо было правоохранительным органам первым взять под белые ручки». По его мнению, приватизация, проведенная в 90-х гг. в России под непосредственным руководством нынешнего главы РАО ЕЭС, "не только антизаконна, но и преступна", и именно она привела к сегодняшней ситуации, когда начался очередной передел собственности, а выходом из ситуации может стать «реализованная через референдум воля народа, в результате чего природные богатства России вернутся под контроль государства». Хотя Г. Зюганов, конечно, не опустился до уровня В. Жириновского, но в своей манере затронул и некоторые животрепещущие темы: «Какая разница русскому человеку: раньше часть народного достояния принадлежала Березовскому, а теперь она передана Абрамовичу»<sup>153</sup>.

**Политическая программа ЛДПР** имеет достаточно отдаленное отношение к ритуальным заклинаниям «Мы за бедных, мы за русских!». Так, «...В своей деятельности ЛДПР руководствуется... идеями либерализма и демократии. В понимании ЛДПР либерализм – это подлинная, а не мнимая свобода. Это, прежде всего, защита гражданских прав и свобод личности людей любой национальности, населяющих Российское государство. Демократия в понимании ЛДПР предполагает демократическое устройство государства в форме президентской республики, демократичный характер всех ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной»<sup>154</sup>. В сфере экономики провозглашаются вполне дирижистские лозунги: «Во-первых, государство должно управлять экономическими процессами в стране. Во-вторых, должен быть воссоздан мощный государственный сектор экономики. В-третьих, в силу климатических условий, когда себестоимость нашей продукции всегда будет выше зарубежной, государство должно поддерживать национального товаропроизводителя в его конкурентной борьбе с зарубежными партнерами».

<sup>153</sup> [http://www.vibory-info.ru/index.php?action=show\\_news&id=137](http://www.vibory-info.ru/index.php?action=show_news&id=137)

<sup>154</sup> [http://www.ldpr.ru/programm\\_ldpr.htm](http://www.ldpr.ru/programm_ldpr.htm)

Конкретные меры, предлагаемые ЛДПР, также не новы и представляют собой классический набор популистских предложений – «прекратить любую безвозмездную помощь другим странам, в том числе входящим в СНГ», «в больших объемах поставлять продукцию военной промышленности на мировой рынок», «ликвидировать организованную преступность и легализовать «теневую экономику», «ввести монополию внешней торговли сырьем и энергоносителями, продажу алкоголя, табака и сахара», «провести полную всеобщую экономическую амнистию», «списать все долги промышленным и сельскохозяйственным предприятиям», «резко понизить тарифы на электроэнергию и транспорт» и т.п. Впрочем, интересно отметить, что ни о каком повышении налогов речь не идет, а решить приватизационный вопрос предлагается таким образом: «Важно разработать законодательство о национализации тех предприятий и других хозяйственных структур, которые не могут эффективно функционировать в частном секторе, а за деятельностью приватизированных предприятий ужесточить контроль».

*Программа блока «Родина»*<sup>155</sup> представляет собой в определенном смысле развернутую программу КПРФ. Целью провозглашается «ежегодный прирост ВВП не менее 10% при условии проведения государством целенаправленной экономической политики, предусматривающей структурную перестройку и модернизацию экономики на современной технологической основе, многократное повышение инвестиционной и инновационной активности», а механизмом реализации – «система мер государственной экономической политики, включая использование государственных гарантий под привлечение кредитов для финансирования перспективных проектов модернизации экономики, развертывание системы банков развития, реализация целевых инвестиционных программ структурной перестройки экономики, переориентация денежной политики на кредитование производственной сферы, прекращение нелегального вывоза капитала. При этом для удержания инфляции в заданных пределах необходимо кардинально повысить эффективность контроля за ценами на энергоносители, товары и услуги естественных монополий, сдерживать их рост, ограничивая его темпом роста потребительских цен и реальных доходов большинства российских граждан».

Предлагается «только за счет природной ренты» увеличить федеральный бюджет «минимум в полтора раза». Разработанный «Родиной» проект закона о введении дополнительного налога на недропользователей, как говорится, направлен на возвращение государству права на изъятие природной ренты в доход всего общества», а оцениваются масштабы этой ренты в 50 млрд долл. в год.

Собственник объявляется «ответственным перед обществом за эффективность использования собственности, а также за последствия, в том числе социальные и экологические, своей предпринимательской деятельности».

Для установления такой ответственности предполагается «сохранить государственную (общенародную) собственность на природные ресурсы, основные системы энергетической, транспортной, информационной и социальной инфраструктур, структурообразующих предприятий оборонного комплекса, финансовой сферы, а также производства алкогольной продукции, наркотических и других опасных для здоровья человека веществ»; использовать «смешанные (с участием государства) формы

---

<sup>155</sup> <http://www.rodina-nps.ru/programma/show/?id=3>



собственности и государственное регулирование в высокомонополизированных отраслях экономики»;

Утверждается неприкосновенность законно приобретенной собственности. Но при этом одновременно предполагается «проведение расследования всех сомнительных сделок по приватизации госимущества с отменой в судебном порядке незаконных актов и взысканием недополученных в ходе приватизации средств в доходную часть государственного бюджета».

Декларируется классический набор популистских мер, впрочем, методика их изложения существенно интеллектуальнее, не грешит использованием терминологии позапрошлого века и во много раз объемнее, нежели у КПРФ. Речь идет о льготном кредитовании широкого спектра предприятий, государственных гарантиях для коммерческих предприятий, сохранении бюджетного дефицита, прощении долгов, выплате вкладов населения в Сбербанке 1991 г., ограничении оттока капитала, протекционистских мерах против импорта, отказа от купли – продажи земли и т.п. При этом обещано «добиться существенного уменьшения налоговой нагрузки на труд и производство – прежде всего за счет снижения ставок социального налога, НДС, а также исключения из налогооблагаемой базы расходов на инвестиции, научные исследования, разработку и внедрение новых технологий, создание новых рабочих мест». В области социальных проблем (образование, здравоохранение, пенсионная система) речь идет лишь о том, какие новые траты необходимо запланировать.

*Согласно предвыборной Программе СПС<sup>156</sup>*, эта партия выступала за «путь, ведущий в сторону развития демократии и рынка, формирования открытой политической системы и инновационной экономики, экономики знаний, т.е. – к демократическому рынку». По основным экономическим параметрам провозглашались праволиберальные ценности: необходимость профессиональной армии, реформы социальных отраслей, включая здравоохранение, образование, науку, ЖКХ, административной, банковской реформы, продолжение судебной; налоговой; пенсионной реформы, серьезные изменения в миграционной политике, укрепление гарантий защиты личной безопасности и частной собственности.

В области здравоохранения, образования, пенсионной системы (правда, исключая науку) декларировались принципы фиксации и ограничения ответственности государства за предоставление бесплатных услуг, при дальнейшем снижении налогов – ставок НДС до 15%; сокращение перечня товаров (работ, услуг), реализация которых освобождается от налогообложения НДС, до перечня «стандартных» освобождений от налогообложения, применяемых в мировой практике и отмена остальных льгот, сохранение плоской ставки подоходного налога; увеличение налоговых вычетов на образование и медицинские расходы; гармонизация налогообложения государственных и частных пенсионных и страховых схем (предоставление вычетов по взносам в частные специализированные организации); снижение эффективной ставки социального налога и отмена ограничений доступа к регрессивной шкале налога; снижение ставки налога на вмененный доход и т.п.

- По налогу на добычу полезных ископаемых, как и все, СПС предлагал его повышение в сфере добычи углеводородного сырья, в сочетании введением трехлетнего срока давности по приватизационным сделкам, и закрепление двуединого подхода к

<sup>156</sup> <http://www.sps.ru/?id=63261>

рассмотрению нарушений в ходе приватизационных сделок: – бессрочного применения правовых санкций за выявленные и доказанные в суде правонарушения должностных лиц и их контрагентов, обеспечение абсолютного принципа неприкосновенности собственности.

- По большому счету, СПС оказался единственной партией, продекларировавшей ясное и приемлемое отношение к приватизации. Впрочем, прямо такая задача не ставится.

*Программа РДП «Яблоко»* – организации, сформировавшейся в 1994 г. на базе одноименного избирательного блока, поддается довольно сложной трактовке. В этот период большинство общественных организаций уже определили свое положение в политическом спектре. «Яблоко» же находится как бы на стыке либерального и социал-демократического движения. Собственно, это прямо провозглашается в рамках демократического манифеста 2001 г.: «Новый демократический курс, провозглашаемый РДП «Яблоко», основан на пересмотре вульгарных подходов прошлого и ясном осознании задач будущего. Этот курс основан на современной либерально-социальной идеологии»<sup>157</sup>. Прекрасно понимая, о чем идет речь, нельзя не отметить сознательное камуфлирование собственной позиции «Яблоком». В дальнейшем речь идет о «европейской экономической модели», опять же – без конкретных указаний, какие институты имеются в виду. Программные документы «Яблока» столь же внутренне противоречивы. С одной стороны, речь в них идет о гарантиях частной собственности, защите экономической свободы, ликвидации бюрократических барьеров для предпринимателей, защите малого и среднего бизнеса, создании благоприятных условий для любых инвестиций, активной борьбе с монополизмом, поддержании конкурентной среды. С другой стороны, прослеживается тенденция призывов к неформализованной экспансии государственных обязательств («поднять минимальную зарплату до реального прожиточного минимума»; «снизить в три раза число россиян, живущих за чертой бедности»; «увеличить в 2 раза долю ВВП, направляемую на выплату пенсий»; «ликвидировать внешний долг СССР»)<sup>158</sup>. В декларации не содержится ни слова о снижении налогового бремени, что подкрепляет вызванные ссылками на европейский опыт опасения относительно источника финансирования данных масштабных проектов, а именно повышения налогов; о необходимости дальнейшей приватизации государственной собственности; о снижении государственных расходов. То же самое мы можем видеть и в прежних программных документах «Яблока» – политической декларации объединения «Яблоко» 1995 г., предвыборной программе 1999 г. и т.п.

Отдельно стоит отметить, что «Яблоко» не просто нейтрально, а предельно негативно относится к приватизации. Так, согласно сделанным во время кампании заявлениям, Г. Явлинский «сейчас ведет расчеты однократного налога на всех, кто участвовал в приватизационных сделках. Суть такая: берется чистая прибыль за девять лет, вычитается сумма, выплаченная государству при приватизации, и с разницы однократно взимается 25% в виде налога»<sup>159</sup>. Г. Явлинский также заявлял о необходимости введения запрета на профессии для лиц, проводивших приватизацию.

---

<sup>157</sup> Демократический манифест партии «Яблоко». <http://www.yabloko.ru/Union/Program/manifest-2001-proj.html>

<sup>158</sup> Там же.

<sup>159</sup> <http://taimyr.yabloko.ru/elections/index.phtml?f=1&ff=1>



Подводя итоги, можем сформулировать отношение основных политических партий, принявших участие в избирательно кампании 1999 г., к актуальным проблемам современности в *табл. 9*.

*Таблица 9*

<b>Проблема</b>	<b>Единая Россия</b>	<b>КПРФ</b>	<b>ЛДПР</b>	<b>«Родина»</b>	<b>СПС</b>	<b>«Яблоко»</b>
Бюджетная политика	Ответственная	Не обсуждается	Осуждается политика финансовой стабилизации	Осуждается политика финансовой стабилизации	Ответственная	Противоречивая позиция
Увеличение социальных обязательств государства	По мере увеличения ВВП	Да	Да	Да	По мере увеличения ВВП	Да
Налоговая политика	Не определена	В целом не определена	Снижение	Увеличение одних, снижение других	Снижение	Снижение
В том числе налогообложение сырьевого сектора	Увеличение, с оговорками	Увеличение	Увеличение	Увеличение	Увеличение, с оговорками	Увеличение, с оговорками
В том числе подоходный налог, система уплаты ЕСН (реформа 2000 г.)	Да	Нет	Да	Нет	Да	Да
Национализация крупных компаний	Нет	Да	Да, с оговорками	Да, с оговорками	Нет	Нет
Приватизация	Нет позиции	Нет	Нет позиции	Нет	Да	Нет, с оговорками
Государственное регулирование экономики	Усиление для крупных компаний, ослабление для прочих	Усиление	Усиление для «стратегических отраслей», ослабление для прочих	Усиление	Ослабление	Ослабление
Вступление в ВТО	Да, с оговорками	Нет	Нет позиции	Да, с оговорками	Да	Да
Экономическая помощь СНГ	Нет позиции	Да	Нет	Да	Нет позиции	Нет
Отношение к реформам 1990-х	Отрицательное	Отрицательное	Отрицательное	Отрицательное	Положительное	Отрицательное, с оговорками
Профессиональная армия	Переход к неопределенному сроку, не ранее 2008 г.	Отрицательное	Отрицательное	Отрицательное	Да	Да

**РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА В 2003 ГОДУ**  
**Тенденции и перспективы**  
*(Выпуск 25)*

Редакторы: Н. Главацкая, К. Мезенцева, А. Молдавский, С. Серьянова  
Корректор: С. Хорошкина  
Компьютерный дизайн: В. Юдичев  
Информационное обеспечение: В. Авралов, О. Пашлова

По вопросам приобретения обращаться по тел. 229-5565  
125993, Москва, Газетный пер., 5  
тел.(095) 229-6413, FAX (095) 203-8816  
E-MAIL - [info@iet.ru](mailto:info@iet.ru) , WEB-Site – <http://www.iet.ru>  
Лицензия на издательскую деятельность ИД № 02079 от 19 июня 2000 г.