

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

**РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА
В 2004 ГОДУ**

ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

(Выпуск 26)

**Москва
март 2005**

УДК 338.1(470+571)
ББК 65.9(2Рос)
Р76

Агентство СІР РГБ

Институт экономики переходного периода (основан в 1992 г.)

Директор: Е.Т. Гайдар

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

Российская экономика в 2004 году. Тенденции и перспективы.
(Выпуск 26) – М.: ИЭПП, 2004. С. 684

ISBN 5-93255-157-7

В обзоре содержится подробный анализ основных тенденций в российской экономике в 2004 г. 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.

Russian economy in 2004. Trends and outlooks.

(Issue 26)

The review provides a detailed analysis of main trends in Russia's economy in 2004. The paper contains four big sections that highlight single aspects of Russia's economic development: the socio-political background; the monetary and credit and financial spheres; the real sector; institutional and microeconomic challenges. The paper employs a huge mass of statistical data that forms the basis of original computation and numerous charts.

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

УДК 338.1(470+571)
ББК 65.9(2Рос)
Р76

ISBN 5-93255-157-7

© Институт экономики переходного периода, 2005

Авторский коллектив:

- раздел 1.1* – С. Жаворонков, В. Новиков;
раздел 2.1.1-2.1.5, 2.1.7 – С. Дробышевский;
раздел 2.1.6 – П. Трунин;
раздел 2.2, 2.5 – С. Пономаренко;
раздел 2.3 – И. Трунин, А. Катамадзе, В. Назаров;
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, С. Приходько;
раздел 3.8 – В. Зацепин, А. Лебедева, В. Цымбал;
раздел 4.1 – А. Радыгин, Г. Мальгинов, Н. Шмелева;
раздел 4.2 – И. Межераупс, А. Радыгин;
раздел 4.3 – А. Радыгин, Ю. Симачев;
раздел 4.4. – А. Абрамов;
раздел 4.5 – Е. Марушкина, Л. Михайлов, Л. Сычева,
О. Точилина;
раздел 4.6 – Г. Мальгинов, Г. Стерник (Аналитический
центр компании «МИЭЛЬ-Недвижимость,
Российская гильдия риэлторов»);
раздел 4.7 – И. Стародубровская;
раздел 4.8 – Т. Малинина;
приложение 1 – О. Луговой, С. Синельников-Мурылев;
приложение 2 – О. Луговой, Е. Астафьева;
приложение 3 – И. Межераупс, А. Радыгин;
приложение 4 – И. Толмачева;
приложение 5 – Л. Анисимова

Содержание

Раздел 1. Социально-политический фон	9
1.1. Экономические и политические итоги 2004 г.	9
1.1.1. Основные экономические итоги года	9
1.1.2. Ключевые проблемы текущего этапа реформ	14
1.1.3. Экономический рост: дискуссии и проблемы	21
1.1.4. Основные внутриполитические итоги года	32
1.1.5. Основные внешнеполитические итоги года	36
1.1.6. Проблемы и риски предстоящего периода	38
Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы	40
2.1. Денежно-кредитная и валютная политика	40
2.1.1. Инфляционные процессы	40
2.1.2. Предложение денег в экономике	44
2.1.3. Спрос на деньги	47
2.1.4. Динамика обменных курсов рубля	49
2.1.5. «Банковский кризис» 2004 г.	52
2.1.6. Состояние платежного баланса	54
2.1.7. Основные мероприятия ЦБ РФ в области денежно-кредитной политики	59
2.2. Государственный бюджет	60
2.2.1. Общая характеристика бюджетной системы в 2004 г.	60
2.2.2. Анализ поступления основных налогов в бюджетную систему РФ	61
2.2.3. Расходы бюджетной системы	63
2.2.4. Основные события в бюджетной сфере и изменения налогового законодательства	65
2.2.5. Федеральный бюджет на 2005 г.	67
2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы	75
2.3.1. Основные тенденции развития отношений между бюджетами различного уровня	76
2.3.2. Проблема мягких бюджетных ограничений российских региональных властей	86
2.3.3. Новая методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации	92
2.3.4. Изменения в разграничении полномочий между федеральными, региональными и местными властями в области социальной политики. Монетизация льгот	98
2.3.5. Переход к новому порядку избрания глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации	99

2.3.6. Изменения и дополнения в бюджетное и налоговое законодательство, оказывающие влияние на состояние межбюджетных отношений	102
2.3.7. Закон о федеральном бюджете на 2005 г. и межбюджетные отношения	141
2.4. Российские финансовые рынки.....	147
2.4.1. Рынок государственного долга	147
2.4.2. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований.....	154
2.4.3. Фондовый рынок	169
2.5. Сценарный макроэкономический прогноз социально-экономического развития России на 2005 г.	189
Приложение 1. Некоторые закономерности формирования налоговых систем в переходных экономиках	194
Раздел 3. Реальный сектор экономики	216
3.1. Макроструктура производства.....	216
3.1.1. ВВП: тенденции и факторы изменения конечного спроса	216
3.1.2. Динамика и структура производства ВВП.....	230
3.2. Конъюнктура промышленности	257
3.2.1. Динамика спроса на промышленную продукцию	257
3.2.2. Ограничения промышленного роста	267
3.2.3. Кадровые помехи росту выпуска.....	272
3.2.4. Мощностные ограничения роста выпуска	279
Приложение 2. Декомпозиция экономического роста в российской промышленности по факторам в 1992–2004 гг.....	284
3.3. Инвестиционные процессы в реальном секторе экономики	288
3.4. Основные тенденции в агропродовольственном секторе.....	302
3.4.1. Исчерпание факторов роста и формирование дихотомии в секторе	302
3.4.2. Основные изменения во внутренней поддержке сельского хозяйства.....	311
3.4.3. Основные тенденции во внешней агропродовольственной торговле.....	317
3.4.4. Рынок продовольствия	324
3.5. Состояние сферы исследований и разработок.....	336
3.5.1. Административная реформа в сфере науки	337
3.5.2. Попытки организационного реформирования науки.....	339
3.5.3. Перспективные формы интеграции науки и образования	343
3.5.4. Оптимизация бюджетного финансирования сферы исследований и разработок	345
3.5.5. Положение государственных научных фондов и состояние частной благотворительности	349

3.5.6. Развитие программ зарубежных фондов и международных организаций.....	351
3.5.7. Кадровые проблемы науки	354
3.5.8. Расширение участия бизнеса в финансировании исследований и разработок.....	356
3.5.9. Частно-государственные партнерства	358
3.5.10. Формирование инфраструктуры инновационной деятельности.....	361
3.5.11. Обсуждение механизмов косвенного регулирования в научно-технической сфере	369
3.6. Отрасли социально-культурной сферы	372
3.6.1. Здравоохранение	372
3.6.2. Образование	387
3.6.3. Начало реструктуризации сети бюджетных учреждений.....	398
3.7. Внешнеэкономическая деятельность.....	403
3.7.1. Основные тенденции во внешней торговле России.....	403
3.7.2. Формирование Единого экономического пространства России, Украины, Белоруссии и Казахстана	416
3.7.3. Регулирование внешней торговли.....	418
3.8. Экономические проблемы обеспечения военной безопасности России в современных условиях	429
3.8.1. Военная политика и военно-экономическая деятельность в Российской Федерации	429
3.8.2. Военные расходы федерального бюджета	434
3.8.3. Проблемы дальнейшей модернизации военной организации России	441

Раздел 4. Институциональные и микроэкономические проблемы

4.1. Политика в сфере имущественных отношений.....	446
4.1.1. Приватизация и управление федеральным имуществом: некоторые итоги 2004 г.	446
4.1.2. Изменения в нормативно-правовой базе и практика управления федеральным имуществом.....	455
4.2. Гибель «ЮКОСа» и проблемы защиты прав собственности	477
4.2.1. Продажа «Юганскнефтегаза»	479
4.2.2. Природная рента, лицензирование и налоговая политика	484
4.2.3. Границы международной экспансии	490
4.2.4. Пересмотр итогов приватизации	490

Приложение 3. Продажа ОАО «Юганскнефтегаз»: некоторые правовые аспекты	497
--	-----

4.3. Третий закон о несостоятельности: первые результаты и перспективы улучшения	506
--	-----

4.3.1. Законодательство о банкротстве 1990–2000-х гг.: особенности становления	507
4.3.2. Практика применения третьего закона о банкротстве (2003–2004 гг.)	520
4.3.3. Перспективы модификации института банкротства	529
4.4. Проблемы конкурентоспособности российского фондового рынка	536
4.4.1. Рынок акций российских эмитентов	537
4.4.2. Проблемы развития рынка рублевых облигаций	548
4.4.3. Новые ниши для российского фондового рынка	552
4.5. Функционирование накопительной составляющей пенсионной системы	555
4.6. Рынок жилья Московского региона: итоги и прогноз	563
4.7. Проблемы практической реализации реформы местного самоуправления	573
4.7.1. Нормативно-правовое регулирование преобразований	573
4.7.2. Установления границ и статуса муниципальных образований: практика и проблемы	576
4.7.3. Другие аспекты подготовки муниципальной реформы	583
4.8. Реформирование системы бухгалтерского учета в России	587
4.8.1. «Концепция развития бухгалтерского учета и отчетности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу»	589
4.8.2. Проект Федерального закона «О консолидированной финансовой отчетности»	596
4.8.3. Реформа учета в банковском секторе	599
Приложение 4. Обзор законодательства в области налогового и таможенного регулирования за 2004 г.	603
Приложение 5. Обзор нормативных документов за 2004 г.	613

Раздел 1. Социально-политический фон

1.1. Экономические и политические итоги 2004 г.

Чем оказался примечательным 2004 г.? В экономической сфере прошедший год отличался все возрастающими несоответствиями, а именно: между растущим суверенным рейтингом России и ухудшающимся инвестиционным климатом; между рекордно высокими ценами на нефть и замедлением темпов роста ВВП; между разработанной правительством программой многовекторной либерализации экономики и реально проводящейся политикой расширения государственного сектора и огосударствления частного.

Во внутривластной сфере основным можно считать противоречие между растущей концентрацией власти у президента РФ и прогрессирующей деградацией государственных институтов.

В сфере внешней политики наиболее значимые события были связаны с территорией бывшего СССР: вступление стран Балтии в ЕС; неудачное участие России в избирательных кампаниях на Украине и в Абхазии, а также провал усилий по поддержке бывшего лидера Аджарии. Несмотря на рост антизападной риторики в России (особенно после теракта в Беслане, по поводу выборов на Украине и т.д.), сохранился курс на сотрудничество в сфере международных отношений (активизация переговоров по ВТО, подписание Киотского протокола, а также стремление России быть надежным партнером США по «антитеррористической коалиции»).

1.1.1. Основные экономические итоги года

Если посмотреть на статистические данные, то экономическое развитие России в 2004 г. можно считать вполне успешным: производство росло, инфляция снижалась, качество макроэкономической политики было подтверждено несколькими агентствами, повысившими суверенный рейтинг нашей страны.

Положение в топливно-энергетическом комплексе

Во внешнеэкономическом отношении 2004 г. стал наиболее благоприятным в постсоветской истории России – цены на нефть достигли многолетнего максимума, превышая на протяжении большей части года 30 долл./барр., а в отдельные периоды и 50 долл./барр. Из этой ситуации извлекли выгоду правительство (бюджет) и нефтегазовая отрасль¹. Другие же отрасли, если судить по опыту прошлых лет, ничего не выиграли на этом, но и не проиграли.

В свете существующей тесной связи между доходами бюджета и доходами ТЭК (рост цены нефти на 1 долл./барр. приводит к росту доходов бюджета на 1–1,5 млрд долл.) вполне закономерно, что если в начале года в дискуссиях доминировала тема определения величины допустимого повышения

¹ Цены на газ тесно связаны с ценами на нефть.

налогового бремени для нефтяников, то к концу года основной стала «проблема» использования средств Стабилизационного фонда.

Вопрос об изъятии «нефтяной ренты» всегда был достаточно политизированным и до последнего времени выдвигался исключительно экономистами левого толка (С. Глазьев, Д. Львов и др.). Однако ряд факторов к началу 2004 г. позволил сформировать новый «консенсус», подразумевающий перечисление максимально возможной доли доходов этой отрасли в бюджет. К таким факторам можно отнести падение административного и общественного влияния представителей отрасли (последствие дела «ЮКОСа»), значительный рост прибыли компаний отрасли, избранный курс на снижение основных налогов без радикального сокращения государственных расходов.

Окончательное решение об изъятии значительной части нефтяных доходов было принято в апреле 2004 г. правительством РФ, одобрявшим повышение налога на добычу полезных ископаемых и экспортных пошлин. К этому времени возможности нефтяников отстаивать свои интересы были уже столь низки, что решение не потребовало тщательно аргументированного обоснования. Обратим здесь внимание на ключевой пункт Пояснительной записки к законопроекту², который обосновывает сумму дополнительных изъятий:

«Очевидно, что изыматься должна только та часть прибыли, которая, с точки зрения государства, может быть признана неэффективно используемой, в качестве каковой (с определенными оговорками) могут быть признаны выплаты дивидендов в чрезмерных размерах, а также вложения в непрофильные активы. В 2002 г. в целом по нефтяной отрасли на выплату дивидендов было использовано 3,0 млрд долл., а на приобретение активов – 2,8 млрд долл. В 2003 г. – соответственно 5,6 млрд и 5,5 млрд долл.

Поэтому, по нашей оценке, без заметного ущерба для нефтяной отрасли (включая сохранение инвестиционных программ) при прогнозируемой на 2005 г. цене нефти 24 долл./барр. из отрасли может быть изъята сумма в размере до 1,5 млрд долл. (что соответствует 50% от выплаченных в 2002 г. в отрасли дивидендов). При цене нефти 27 долл./барр. сумма изъятия могла бы составить до 2,5 млрд долл., что примерно соответствует 45% от выплаченных в 2003 г. дивидендов».

Отсюда видно, что Минфин РФ неявно ссылается на то, что основным фактором, влияющим на величину дивидендов, является цена на нефть. Это само по себе не вполне очевидно: можно себе представить множество других факторов, которые влияют на этот показатель. Например, корпоративная стратегия ОАО «ОМЗ» («Объединенные машиностроительные заводы») предусматривала отказ от выплат дивидендов в течение нескольких лет, и это никак не зависело от цен на продукцию.

² Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в статью 3 Закона РФ «О таможенном тарифе» и в статью 5 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных актов законодательства Российской Федерации»».

Обращение же к конкретным обстоятельствам 2003 г. делает аргументы Минфина заведомо некорректными – ведь около 60% всех дивидендов в России в 2003 г. были выплачены «ЮКОСом» и «Сибнефтью» (4,1 млрд из 7 млрд долл.). При этом как минимум некоторая часть этих дивидендов фактически дивидендами не являлась, поскольку была частью сделки по слиянию компаний. Таким образом, реальная ставка налогообложения дивидендов получается намного больше заявляемых правительством 45%.

Стабилизационный фонд

Быстрый рост связанных с ТЭК бюджетных доходов привел к заметному увеличению Стабилизационного фонда, который к концу года составил около 500 млрд руб. В условиях возрастания влияния в правительстве РФ дирижистского крыла вполне прогнозируемым было поднятие вопроса об использовании этих средств в качестве инвестиций в промышленность. Однако реализация этого предложения означала бы отказ как от собственно стабилизирующей функции Стабилизационного фонда, так и от начатой в 1990-е гг. политики сокращения государственного сектора.

Решение этого вопроса стало компромиссным – сочетание расходования части средств Стабилизационного фонда на «инфраструктурные проекты» и досрочное погашение долга. Однако вопрос об устойчивости этого компромисса пока что можно считать открытым. Предлагаемые министерствами стратегии и концепции развития отраслей предполагают финансирование, которое не может быть осуществлено, если исходить из текущего состояния федерального бюджета, что пока публично не признавалось нереалистичным руководством Правительства РФ.

Особые экономические зоны

Специфической реакцией умеренно-либерального крыла правительства на возрастающий дирижизм стала идея появления в России особых экономических зон (ОЭЗ), концепция создания которых была одобрена правительством в феврале 2004 г.

В концепции под особой экономической зоной предлагается понимать часть территории Российской Федерации, в пределах которой устанавливается особый режим ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также создается режим свободной таможенной зоны. Соответственно, предусматриваются особый режим администрирования зоны, налоговый и таможенный режимы, а также режим землепользования.

Как достоинства, так и недостатки особых экономических зон очевидны. С одной стороны, ОЭЗ могут рассматриваться как эффективное средство избирательной, частичной либерализации экономики в условиях, когда возможности для всеобщей либерализации ограничены. При этом зарубежный опыт показывает, что нередко предоставляемые таким зонам привилегии распространяются на все большее количество территорий (в полном или усеченном виде).

В то же время создание особых экономических зон в некоторой степени переводит конкуренцию из производственной и сбытовой сфер в административную, создавая такой специфический (и нередко дорогой) ресурс, как «деятельность на территории особой зоны». Особой проблемой является то, что предоставление привилегий *отдельным* категориям налогоплательщиков уменьшает число участников политической коалиции в поддержку *общего* снижения налогов, таможенных пошлин и административных барьеров.

Приоритетные направления реформ

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию 2004 г. было обозначено 5 ключевых реформ, с которыми должен быть связан устойчивый экономический рост. Это: 1) военная реформа, 2) реформа образования, 3) реформа здравоохранения, 4) обеспечение доступности рынка жилья, 5) решение проблем развития российского эксклава – г. Калининграда.

Реформа системы комплектования Вооруженных сил, не говоря уже о военной реформе, не сдвинулась с места. По просачивающейся в прессу информации, в правительстве РФ рассматривались следующие предложения: всеобщий призыв в армию студентов сроком на 1 год; поражение в гражданских правах неслуживших; призыв в армию до получения высшего образования и т.п. Если бы эти предложения были приняты, Россия стремительно, в течение 4–5 лет, утратила бы одно из основных конкурентных преимуществ – человеческий капитал.

Реформа образования также реализуется не в полной мере. Сохраняется ситуация, промежуточная между системой приема в вузы на основе вступительных испытаний, проводимых самими вузами, и на основе Единого государственного экзамена (ЕГЭ). Зачастую вузы сами решают, признавать ли им результаты ЕГЭ в качестве вступительного испытания в вуз или нет.

Низкая доступность качественных медицинских услуг, оказываемых на бесплатной основе, естественно, представляет не меньшую угрозу для человеческого капитала, нежели дефекты системы образования. Тем не менее пока не решены вопросы, кто является распорядителем обязательных взносов – страховые компании или сами медицинские учреждения; насколько можно снижать нагрузку на предприятия и физические лица при осуществлении ими добровольных взносов; какова должна быть минимальная номенклатура услуг, предоставляемая учреждениями.

Пакет жилищных законопроектов был разработан и представлен в Госдуму. Однако ряд ключевых проблем пока остаются нерешенными. Не обеспечен доступ банковского капитала к финансированию долевого строительства жилья, при котором банк выступал бы собственником построенного жилья до выплаты ипотеки, а доленое финансирование физическими лицами невелико из-за мошенничества, против которого простой человек беззащитен. В сфере демонополизации жилищного строительства аукционный принцип распределения строительных площадок отложен до сентября 2005 г., так как он плохо сформулирован и оставляет лазейки для «заявительного» пре-

доставления площадок дружественным фирмам. При этом нет никаких гарантий участия частного капитала хотя бы в очевидно конкурентных сферах ЖКХ (капитальный ремонт, утилизация отходов) и т.п. Не решен вопрос с выделением средств для выселения неплательщиков (неплательщики более полугода квартплаты и коммунальных услуг должны выселяться в муниципальное жилье по нормам общежития, но такого жилья нет).

Не сдвинулся с места обсуждаемый годами особый статус г. Калининграда, причем для поездок через территорию Литвы теперь нужен загранпаспорт (как, кстати, с начала 2005 г. и для поездок в большинство стран СНГ).

Реформа естественных монополий

В 2004 г. не изменилась ситуация и с иными структурными реформами, не обозначенными в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 2004 г. как приоритетные, однако, очевидно, важными. Так, реформа естественных монополий, как и в 2003 г., не затронула «Газпром», ОАО «РЖД», «Ростелеком». Не был рассмотрен и вопрос о сроках и о порядке приватизации генерирующих активов электроэнергетики. Таким образом, были блокированы важнейшие инициативы по де бюрократизации экономики.

Монетизация льгот

Единственным крупным институциональным шагом правительства РФ стало принятие Государственной Думой законопроекта о монетизации льгот (Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»»).

В данном законе несколько основных идей:

1. упразднение «нефинансируемых мандатов», из года в год приостанавливаемых законом о федеральном бюджете;
2. устранение диспропорций в работе хозяйствующих субъектов, вынужденных предоставлять услуги бесплатно или за часть цены (прежде всего ЖКХ и транспорта) через предоставление льготнику денежной компенсации, которую он мог бы потратить на соответствующие расчеты;
3. передача на региональный уровень решения ряда вопросов, связанных с предоставлением значительной части льгот.

Законопроект был проведен через парламент в течение 2 месяцев, от дискуссий при его проведении фактически отказались. Нельзя сказать, что от монетизации льгот никто не выиграл. Выиграли те, кто в силу тех или иных причин не пользовался натуральными льготами, прежде всего жители села. Однако был нанесен существенный удар по благосостоянию льготников круп-

ных городов, причем чем крупнее город, тем незначительнее становилась сумма компенсаций по сравнению с тарифами ЖКХ и платой за проезд. Очевидное несоответствие правительственных расчетов и стоимости данных услуг было проигнорировано, а правительство даже не попыталось объяснить суть непростого выбора, который перед ним стоял: или равные компенсации для всех, от чего выигрывали ущемленные льготники; или неравные компенсации для селян и горожан, что означало признание и закрепление существовавшего до этого неравенства; или резкий рост расходов бюджета на социальные нужды. В результате неизбежные претензии к сокращению льгот приобрели гипертрофированный характер. Показательно, что параллельно был принят Федеральный закон «О гражданской государственной службе...», согласно которому за чиновниками и их ближайшими родственниками сохраняется право на бесплатное медицинское и санаторно-курортное обслуживание, на повышенные районные коэффициенты, на возмещение расходов по переезду к новому месту службы, на повышенные пенсии и др., а также объявляется право на однократную субсидию для получения жилья.

Итак, если судить с количественной точки зрения, то 2004 г. оказался достаточно успешным, что сопровождалось падением качества проводимой экономической политики.

1.1.2. Ключевые проблемы текущего этапа реформ

Общая характеристика российских реформ

Достижения и проблемы 2004 г. не стоит преувеличивать. Важно обратить внимание на долгосрочные тенденции государственной политики, которые вытекают из логики посткоммунистической трансформации. Именно успех или неуспех на этих направлениях определяет в конечном итоге результаты преобразований. Текущий, третий, этап реформ в наибольшей степени связан с развитием политических и правовых институтов.

На **первом этапе**, включающем большую часть 1990-х гг., создавались базовые институты рыночной демократии и восстанавливалась стабильность – макроэкономическая и политическая. Наведение экономического и политического порядка в основных чертах было завершено к 1999 г., результатом чего было начало экономического роста.

К концу 1991 г. в России практически полностью отсутствовали институты, которые должны обеспечивать устойчивое функционирование и даже существование любой страны. Были разрушены экономические институты, что проявлялось в масштабных рыночных дисбалансах (экономический спад, товарный дефицит, надвигавшаяся угроза голода и холода). Но еще большую опасность представляло то, что с фактическим, а затем и с формальным распадом СССР в России рухнули институты государственной власти. Поэтому важнейшей задачей было восстановление элементарных институтов, без которых не может функционировать ни одна страна, – прежде всего государст-

венных институтов, хотя бы элементарных экономических механизмов, а также отношений собственности.

К концу 1990-х гг. были решены следующие задачи:

- созданы и укрепилась базовые политические институты, ключевым моментом стало принятие Конституции РФ и упорядочение федеративных отношений;
- осуществлена макроэкономическая стабилизация, в результате страна получила устойчивую валюту и сбалансированный бюджет;
- проведена массовая приватизация, заложившая основы перехода российской экономики на рыночные рельсы.

Второй этап в основном относится к 1999–2003 гг. (даты, естественно, условны). Суть его состояла в том, чтобы на основе достигнутой стабильности начать формирование экономических институтов, характерных для современного общества и более точно ориентированных на особенности России. Основное внимание здесь уделялось созданию таких базовых институтов рыночной экономики, как Гражданский, Налоговый, Бюджетный, Трудовой и Земельный кодексы, пенсионное законодательство. Начались процессы дерегулирования (снижение административных барьеров предпринимательской деятельности), проводилось совершенствование межбюджетных отношений (федеральный бюджет, регионы и местное самоуправление), приступили к реформированию естественных монополий и др. Были сделаны шаги по присоединению ко Всемирной торговой организации, активизировались интеграционные процессы с ближайшими соседями России – членами СНГ. Признанием успешности социально-экономического развития России стало последовательное повышение кредитного рейтинга, предоставление нашей стране Европейским союзом и США статуса страны с рыночной экономикой. Реализация этих реформ позволила России продвинуться по пути экономических преобразований, обеспечить экономический рост. Начал обновляться производственный потенциал. Быстро росли золотовалютные резервы Центрального банка, постепенно снижалась инфляция.

Экономический рост на этом этапе носил преимущественно восстановительный характер, т.е. опирался на активное вовлечение в производство не задействованных в период кризиса производственных мощностей. Другой особенностью восстановительного роста является его постепенное затухание, происходящее по мере исчерпания свободных и пригодных для использования мощностей³.

В 2003 г. стало заметно исчерпание потенциала второго этапа трансформации. С одной стороны, появились признаки перехода к новой модели экономического роста – от восстановительного роста к инвестиционному⁴. С другой стороны, настало время определения стратегии и тактики социально-

³ О восстановительном росте подробнее см.: Российская экономика в 2002 году. Тенденции и перспективы. Вып. 24. М.: ИЭПП, 2003. С. 10–13.

⁴ См.: Российская экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы. Вып. 25. М.: ИЭПП, 2004. С. 14–15.

экономического прорыва, определения инструментов, которые обеспечили бы решительное сокращение разрыва между Россией и наиболее развитыми странами мира.

Теперь можно говорить о переходе к **третьему этапу** экономических реформ и соответственно экономической политики. *Речь должна идти о выработке стратегии социально-экономического прорыва в условиях современного постиндустриального общества.* Задачи эти являются исключительно сложными, и сам по себе факт перехода к данному этапу реформ еще не гарантирует успешности достижения стоящих перед страной стратегических целей. Успех или неуспех дальнейшего развития зависит в первую очередь от политики власти.

Существенной особенностью третьего этапа реформ является то, что практически полностью исчерпанными оказываются возможности повышения экономической эффективности, консолидации роста исключительно путем совершенствования собственно экономической сферы, экономического законодательства. Страна подошла к такой фазе, когда дальнейшее экономическое развитие в значительной мере будет предопределяться состоянием политических и правовых институтов.

Для решения задач экономического рывка сейчас недостаточно иметь хорошее трудовое и земельное законодательство, законы о банках и банкротстве, налоговое и бюджетное законодательство. Все эти нормы и правила должны эффективно осуществляться на практике, а это требует эффективного госаппарата, справедливого суда, достойной правоохранительной системы, непротиворечивой правовой системы. Ни один закон не будет приносить те результаты, которых от него ждут, если все органы государственной власти не обеспечат его исполнение, а суд не защитит гражданина при нарушении его прав.

Российская политическая и бизнес-элита все более сознает важность этих проблем. Особенно активно в 2004 г. обсуждались вопросы административной и судебной реформ. Однако успехи на этих направлениях пока более чем ограничены.

Проблемы административной реформы

Об административной реформе в 2004 г. говорили более всего, она находилась в центре внимания исполнительной власти.

Предлагаемые в рамках реформы решения в целом соответствуют вызовам времени: уточнение (чаще всего – сокращение) функций исполнительной власти, уменьшение возможностей для появления в ведомствах конфликта интересов, создание системы административной юстиции, борьба с коррупцией. Другое дело, что по ряду проблем их нельзя считать достаточными, а некоторые меры могут быть приняты только при условии существенного их уточнения.

Прежде всего, административная реформа не сопровождается надлежащей содержательной «рамкой» – определением концепции государствен-

но-правового строительства. В этих условиях предлагаемые меры становятся слишком абстрактными, так как правительство невозможно сделать одинаково эффективным инструментом для решения любых задач.

Кроме того, требует признания наличие различных сфер деятельности правительства, относящихся, условно говоря, к деятельности «правового» и «социального» государства, если использовать термины Конституции РФ⁵. Исходя из данных понятий, у правового государства цели как таковые отсутствуют, если не считать целями принципы права и необходимость исполнения чиновниками следующих из этих принципов позитивных обязательств. Деятельность же социального государства направлена на достижение определенных целей, что предполагает свободу государства для выбора подходящих средств. Занятые в таком государстве не исполняют обязательств, а используют предоставленные ими права. Эти различия демонстрируют, что введение административных регламентов и бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), – не просто два направления административной реформы, а в значительной степени конкурирующие технологии управления, каждая из которых имеет свою область применения.

Наконец, стоит отметить, что обществом и экспертами не до конца осознано противоречие между демократическими процедурами и идеологией БОР, предполагающей замещение политических («произвольных») решений «объективными», «научными».

Практическая реализация мер по административной реформе началась в феврале 2004 г., когда было отправлено в отставку правительство М. Касьянова.

Не оправдались прогнозы о росте влияния в правительстве РФ составляющей абсолютное большинство фракции «Единая Россия» (ЕР). Парламентариям – представителям большинства не удалось предъявить ни идеологические, ни кадровые требования руководству страны. Так, несмотря на то, что единственным вице-премьером стал бывший глава Бюджетного комитета Государственной Думы, депутат от Москвы А. Жуков, членам ЕР удалось делегировать в правительство еще только одного своего коллегу, причем далеко не на первостепенную должность главы Федерального агентства по строительству и ЖКХ. Во главе ключевых Министерства финансов, Министерства экономического развития и торговли, Министерства промышленности и энергетики стали соответственно А. Кудрин, Г. Греф и В. Христенко, ассоциирующиеся с либеральными экономическими реформами. Почти не изменился и силовой блок Правительства.

⁵ Фундаментальным принципом правового государства является формальное (правовое) равенство, а из этого принципа следует незаданность результатов, в том числе материальных результатов использования людьми их формальных прав. Основным принципом социального государства является отрицание (пусть даже частичное) государства правового и корректировка результатов осуществления принципа формального равенства.

О противоречиях между этими двумя подходами к государственности см.: Мамут Л.С. Социальное государство с точки зрения права // Государство и право. 2001. № 7. С. 5–14; Алексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 520–564.

9 марта 2004 г. был подписан Указ Президента РФ № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Концептуально он сводится к единой специализации ведомств: министерства определяют политику государства, надзорные функции передаются службам, а агентства предоставляют от имени государства услуги, управляют имуществом, ведут реестры. Таким образом, предполагается устранить конфликт интересов, когда одно и то же ведомство объединяет нормотворческие, правоприменительные и надзорные функции: и вырабатывает правила, и предоставляет услуги на основе этих правил, и осуществляет контроль за их исполнением. Количество министерств сокращается, причем назначение глав агентств и служб осуществляет не глава министерства, а глава правительства. Однако количество федеральных ведомств вырастает в 1,5 раза – с 54 (включая аппарат правительства) до 73. Хотя количество министерств сокращается с 23 до 14, вместо 30 ведомств образуются 58 – 29 служб и 29 агентств. Независимость агентств и служб достаточно условна. Федеральные министры могут утверждать ежегодный план и показатели их деятельности, разрабатывать положения о службах и агентствах, определять финансирование и т.п. Министры будут предлагать правительству кандидатов на посты директоров служб и агентств. Было объявлено, что у министров отныне будут только два заместителя (кроме силовых ведомств). Подготовка положений о министерствах и ведомствах, как и следовало ожидать, затянулась, она вызвала немало конфликтов, как и объявленное серьезное сокращение численности органов государственной власти.

Таким образом, можно констатировать незаконченность административных преобразований в 2004 году и необходимость корректировок в проведении административной реформы.

Проблемы судебной реформы

Сложно обстояли дела и с судебной реформой. Подавляющее большинство экономической элиты и значительная часть политической элиты осознают, что сохранение нынешнего уровня коррупции в судебной системе резко тормозит предпринимательскую деятельность. На необходимость повышения эффективности судопроизводства и преодоления судейской коррупции неоднократно обращал внимание президент РФ В. Путин, об этом же осенью 2004 г. резкое заявление сделал председатель Конституционного суда В. Зорькин⁶.

⁶ Нет ничего удивительного в том, что именно председатель Конституционного суда РФ В. Зорькин решительно поставил вопрос о коррупции в судебной системе. Конституционный суд является уникальным судебным заведением, непосредственно связанным с верховной властью и не имеющим разбросанной по стране сети, и в этом отношении он действительно свободен от коррупции в ее вульгарном понимании как получение судьей денег за принятие того или иного решения. И столь же естественно, что с отповедью В. Зорькину выступил председатель Верховного Суда РФ В. Лебедев, представляющий систему наиболее «несконцентрированного» (по территории и по количеству решаемых проблем) судопроизводства.

На остроту проблемы указывают и международные эксперты. Например, при анализе уровня конкурентоспособности России в рамках Всемирного экономического форума состояние судебной и правоохранительной систем было оценено ниже, чем средний рейтинг России (соответственно 88-е и 85-е места против 70-го) и значительно ниже, чем состояние макроэкономической среды (56-е место).

Укрепление вертикали власти и проведение судебной реформы привели к некоторым сдвигам в деятельности судебной власти, однако их нельзя считать однозначно положительными. Скорее, происходит замена одних сложных проблем судебной системы другими, ничуть не менее порочными. По мнению некоторых информированных наблюдателей, произошло ослабление давления на суд со стороны криминала и частных структур, но усилилось традиционное для советской системы влияние институтов власти на принятие судебных решений⁷.

Наиболее показательной иллюстрацией описанных выше тенденций является дело «ЮКОСа». Напомним: речь идет об образовании у этой компании колоссальной налоговой задолженности за 2000–2003 гг. Механика процесса проста – выборочная реализация в России характерной для системы общего права возможности собственного правотворчества судей. Именно так, в ходе процессов по этому делу, появились отсутствующие в законодательстве нормы и понятия («подставное юридическое лицо», «соразмерность налоговых льгот», «фактический собственник», «добросовестный налогоплательщик» и др.), оформлен отказ в применении на этом основании общих норм законодательства, а также начислены штрафы и пени в размерах, зачастую превышающих сам начисленный долг. Капитализация компании за год снизилась более чем в 15 раз, а предъявленные суммы «налоговых долгов» беспрецедентны не только в российской, но и в международной практике. В ходе 2004 г. почти все руководство компании объявлено в розыск, включая юристов, не имеющих отношений с нефтяной компанией «ЮКОС».

В декабре 2004 г. прошел аукцион по продаже основного добывающего предприятия «ЮКОСа» – «Юганскнефтегаза» (вопреки нормам законодательства, требующим сначала продавать непрофильные активы предприятия). Накануне организаторы аукциона получили вполне вероятное, но все же не казавшееся очевидным определение американского суда по банкротствам в штате Техас, предостерегающее хозяйствующие субъекты, в частности «Газпром», от участия в подобной процедуре. В результате консорциум западных банков отказал «Газпрому» в предоставлении кредита для приобретения «Юганскнефтегаза» на сумму почти 9 млрд долл. И дочернее предприятие «Газпрома» не участвовало в аукционе. Победителем аукциона была объяв-

⁷ «Сегодня заметно снизилось давление со стороны криминала, поскольку страсти по дележу собственности пошли на убыль, уменьшилось и давление денежных мешков, но действует пресловутое “телефонное право”, которое столько критиковали еще в советские времена» (см.: Жукова Н. Будет ли в России справедливый суд // Российская Федерация сегодня. 2004. № 14. С. 3).

лена не известная даже информированным аналитикам, хотя известная президенту, компания «Байкалфинансгруп», якобы внесшая задаток около 2 млрд долл. Практически сразу же после аукциона она сама была приобретена государственной компанией «Роснефть»⁸. Было объявлено, что в начале января 2005 г. «Роснефть» перечислила остаток суммы (около 7 млрд долл.). При этом источником финансирования таких операций могли быть либо средства госбанков (с очевидным нарушением по нормативам кредитования на одну компанию), либо миллиарды долларов бюджетных средств. Или, что наиболее вероятно, весь круговорот денег вокруг «Юганскнефтегаза» просто остался на бумаге.

Побочным, но очень важным последствием дела «ЮКОСа» стала девальвация обязательств, выдаваемых В. Путиным Российской Федерации в 2004 г. Причем необходимо подчеркнуть: речь идет не о тех или иных неудачных лексических конструкциях, а о сознательном нарушении как минимум двух публично данных обязательств по довольно веским поводам – избежать банкротства «ЮКОСа» и сохранить выборность губернаторов.

Дело «ЮКОСа» было далеко не единственным примером произвольного правоприменения в России. В этом году огромные налоговые претензии были выставлены также «Вымпелкому», «Волгатанкеру» и многим другими крупными компаниям; сорвана продажа концерна «Силовые машины» Siemens; аннулированы итоги конкурса на освоение месторождений «Сахалин-3» (победители – ExxonMobil и ChevronTexaco) и т.п.

Стоит отметить и деятельность российского Конституционного суда, который достаточно длительное время был надежной защитой как буквы, так и либерального духа Конституции РФ 1993 г.

Некоторые решения Конституционного суда РФ могут быть сравнимы с известным изменением позиции Верховного Суда США во времена Ф.Д. Рузвельта. Наиболее известным примером подобного поведения стало определение № 169-О о праве на вычет НДС только тех компаний, которые рассчитались с поставщиками собственными, а не заемными деньгами. Последовавшие через полгода вынужденные изменения в позиции суда только в очередной раз продемонстрировали степень его зависимости.

Естественно, что распад арбитражного судопроизводства не мог не сопровождаться аналогичным распадом уголовного судопроизводства. Итогом 2004 г. стало значительное увеличение количества политических заключенных. К двум акционерам и сотруднику службы безопасности НК «ЮКОС» добавились десятки объявленных в розыск и многие арестованные, осуждена на 5 лет лишения свободы группа левых активистов – «лимоновцев», осуществивших не сопровождавшийся насилием захват кабинета М. Зурбова в августе 2004 г., еще 50 человек ждут суда за аналогичную акцию у администрации президента РФ, арестованы лидеры региональных политических организаций от КПРФ (И. Моляков) до СПС (В. Евлоев), на основании мифических отпечат-

⁸ Отметим, что председателем совета директоров этой компании является один из заместителей главы администрации президента И. Сечин.

ков пальцев на уничтоженной следователями взрывчатке осуждена З. Муртазалиева, и т.д., и т.п.

Квинтэссенцией «правосудия» стал единогласный приговор Красноярского суда присяжных, приговоривший к 15 годам тюрьмы по обвинению в шпионаже ученого-физика В. Данилова. В данном деле, как ранее в случае с И. Сутягиным, откровенно использовалась технология отмены вынесенного присяжными оправдательного приговора с последующим формированием новой коллегии надежных «присяжных» из неопубликованного, вопреки закону, списка.

Соответственно, подобному судебной системе распаду подвергаются и правоохранительные органы. Так, например, достоянием гласности стал предновогодний милицейский погром в г. Благовещенске (Башкирия), в ходе которого пострадали сотни человек. Организаторы погрома – руководство башкирских «правоохранительных органов» – благополучно занимают свои должности, а российский парламент отказывается рассматривать этот вопрос.

Итак, именно состояние институтов государственной власти выходит сейчас на передний план, становится главным «узким местом».

1.1.3. Экономический рост: дискуссии и проблемы

Как и в предыдущие годы, проблемы экономического роста находились в центре экономико-политической дискуссии. В. Путин придал дополнительный импульс этой дискуссии – как в идеологическом, так и в практическо-политическом отношении. Соответствующее заявление в 2004 г. вновь было сделано в Послании Федеральному Собранию, причем тезис об экономическом росте был даже несколько усилен требованием удвоить среднедушевой ВВП к 2010 г. (т.е. за 10 лет с момента избрания В. Путина), а также обеспечить быстрое подавление инфляции и достижение полной конвертируемости рубля⁹.

Экономический рост России нужен не сам по себе, не любой ценой. Прежде всего, он должен быть устойчивым. Ведь хорошо известный феномен «макроэкономического популизма» действительно может приводить к высоким темпам роста, но за счет создания серьезных проблем для долгосрочной экономической стабильности.

Также необходимо, чтобы высокие темпы роста обеспечивали сокращение разрыва с наиболее развитыми странами мира. Сочетание этих двух требований ставит перед правительством непростую задачу. С одной стороны, его экономическая политика должна в лучшую сторону отличаться от политики других стран и обеспечить тем самым преимущество в росте. С другой стороны, переход к нестандартным решениям повышает риск получить не позитивные, а негативные результаты.

Достигнутый в 2004 г. рост ВВП, равный 7,1% против 7,3% в 2003 г., является серьезной проблемой для политической и общественной дискуссии.

⁹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Стенограмма выступления от 26 мая 2004 г. М.: Известия, 2004. С. 22, 28.

Вопрос: «Много это или мало?» – не имеет простого ответа и требует нескольких уточняющих вопросов. Каковы причины замедления темпа роста по сравнению с 2003 г.? Как это соотносится с темпами роста в наиболее развитых странах мира? Каково соотношение экономического роста в России и в других посткоммунистических (и особенно постсоветских) странах? Как оценить этот рост с точки зрения возможностей, предоставляемых благоприятной конъюнктурой российского экспорта?

В сравнительной перспективе налицо существенно более высокие темпы роста в России, чем в наиболее развитых странах мира, что позволяет признать достигнутый ею темп роста удовлетворительным с точки зрения сокращения разрыва. Для сравнения: по данным за II квартал 2004 г., рост составляет в США 2,5%, в 25 странах ЕС – 3,6, во Франции – 3,6, в Германии – 1,9, в Великобритании – 2,5%. Сопоставимым с Россией темпом или немного медленнее росли в 2004 г. только что вступившие в ЕС страны Центральной и Восточной Европы (Чехия – 4,1%, Словакия – 5,4, Венгрия – 4, Эстония – 5,9, Латвия – 7,7, Литва – 7,3%). Очевидно, что рост в этих странах никак не связан с благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой. Можно сказать даже обратное: вступление в ЕС при всех положительных факторах не могло не создать для новых стран-членов некоторых трудностей (принимая во внимание обострение конкуренции, а также серьезные социальные и иные обязательства, которые накладывает на эти страны членство в ЕС).

Что же касается стран СНГ, то здесь обращает на себя внимание тот факт, что большинство из них по темпу роста ВВП опережают Россию. Но ведь лишь в некоторых из них высокие темпы можно объяснить влиянием благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры. Конечно, определенную роль играет локомотивная роль России в экономике других стран СНГ, таким образом, они тоже находятся под влиянием мировых цен на энергоресурсы. Однако роль России в развитии «ближнего зарубежья» не следует преувеличивать, тем более что большинство из этих стран демонстрируют более высокие темпы роста, чем у самого «локомотива».

Некоторое снижение темпа роста в 2004 г. не отрицает гипотезу о завершении восстановительного роста и переходе к инвестиционному росту. Это подтверждается сохранением достаточно высокой инвестиционной активности, а также ростом производительности труда. И, естественно, колебания темпа не являются сами по себе признаком наличия или отсутствия роста на новой основе.

Действительно, темп экономического роста является результатом взаимодействия разного рода факторов, и было бы неверно сводить все к экономической политике в узком смысле слова, т.е. к набору мер, непосредственно влияющих на народное хозяйство. Здесь важны и собственно политические факторы, понятность и привлекательность проводимого властями курса. В этой области в истекшем году возникли проблемы. Инвестиционный климат не демонстрирует признаков улучшения, и, более того, за истекший год поя-

вился ряд факторов, вызывающих сомнения относительно перспектив развития ситуации в России.

Во-первых, у экономических агентов продолжает вызывать крайнее раздражение неэффективность судебной системы, отсутствие сколько-нибудь заметных сдвигов к лучшему, а также признаков того, что в обозримом будущем положение в этой сфере хоть как-то изменится. Во-вторых, сохраняются низкая эффективность работы аппарата управления и сложности административной реформы, что отражается в опросах¹⁰. В-третьих, отсутствует прогресс в преодолении монополистических тенденций, что сдерживает развитие малого и среднего бизнеса, а также усиливает сомнения бизнеса в намерении власти продвигаться в направлении современной рыночной демократии. Особенно острые вопросы порождает ситуация с реформированием естественных монополий, прежде всего ОАО «Газпром». В-четвертых, нарастают сомнения в политических перспективах – ожидания изменений Конституции создают обстановку неопределенности в средне- и долгосрочной перспективе. В последнем пункте главной проблемой являются не столько опасения слишком резкого усиления «вертикали власти» (для предпринимателей порядок важнее политических свобод), сколько отсутствие определенности и предсказуемости действия власти, непонимания того, какова конечная точка политической эволюции и каковы сроки ее достижения.

По-видимому, именно ухудшением этих факторов объясняются такие негативные результаты 2004 г., как замедление роста инвестиций, а также возобновившийся рост оттока частного капитала – параметр, который на протяжении двух предыдущих лет снижался.

Наконец, особой проблемой является оценка роли внешнеэкономической конъюнктуры для темпов экономического роста. В 2004 г. среди аналитиков продолжала быть популярной точка зрения, в соответствии с которой экономический рост в значительной мере был обусловлен высокой ценой на нефть и на другие продукты российского экспорта¹¹. Суть этих рассуждений состоит в том, что при снижении цен на нефть темп роста российского ВВП существенно сократится. В крайних вариантах утверждается, что рост может даже смениться на спад.

Не вызывает сомнения, что роль сырьевого (особенно топливно-энергетического) сектора в российской экономике исключительно велика, как это было и в экономике позднесоветской. Признание этого факта предполагает и признание принципиальной уязвимости не только экономической, но и политической систем – ведь крах СССР был в значительной мере связан с резким снижением того уровня цен на нефть, к которому за

¹⁰ По некоторым оценкам, число экспертов, отметивших снижение эффективности работы правительства, достигло осенью 2004 г. 62%, увеличившись почти вдвое по сравнению с весной. (См.: Консенсус-прогноз на 2004–2005 годы: Опрос профессиональных прогнозистов. 22 октября – 2 ноября 2004 г. М.: Центр развития, 2004.)

¹¹ Illarionov A. Putin aide says growth threatened by state // Financial Times. 2004. October 7; OECD. Accounting for Russia's post-crisis growth. <http://ideas.repec.org/p/oed/aecdec/404.html>.

1970-е гг. адаптировалась советская экономика. Однако здесь не может быть прямых аналогий.

Необходимо принять во внимание два обстоятельства. С одной стороны, крах системы был связан не просто с колебаниями цен на нефть, а с безответственной структурной политикой советского руководства в предыдущие десятилетия (ниже мы еще вернемся к этому вопросу). С другой стороны, при адекватной экономической политике падение цен на нефть является серьезным неблагоприятным фактором только для одной нефтяной отрасли. Другие же отрасли могут даже выиграть – в силу понижения спроса нефтяников на ряд факторов производства, которые используются ими наряду с другими отраслями.

Стоит указать и на то, что высокие доходы, сосредоточенные в одной отрасли или даже в нескольких компаниях (в том числе нефтяных), создают предпосылки для ухудшения качества экономической политики, увеличения перераспределительной деятельности государства, что создает предпосылки для неминуемого в дальнейшем кризиса, связанного с исчерпанием «фонда» финансирования популистских мер.

Таким образом, влияние снижения цен на нефть на экономическое развитие России представляется не столь уж однозначным. Здесь нельзя делать какие-либо количественные оценки, но с качественной точки зрения очевидно, что, снижая роль внешнеэкономического источника роста, более низкие цены на нефть открывают дополнительные механизмы для развития других отраслей экономики. Однако для того, чтобы это произошло, необходима адекватная экономическая политика, причем адекватная в двух отношениях: во-первых, она должна быть ответственной на этапе высокой ценовой конъюнктуры, т.е. не допускать значительного усиления бюджетной зависимости от «дешевых денег»; во-вторых, она должна четко реагировать на этапе ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры.

Эти проблемы хорошо известны из нашего недавнего прошлого, о том же свидетельствует и опыт ряда других стран, богатых природными ресурсами. Как было отмечено, крах советской системы был связан с неосторожной экономической, прежде всего с инвестиционной, политикой в 1970-е гг., когда резкое повышение цен на нефть обернулось экономико-политической эйфорией. Были свернуты экономические реформы, разрабатывавшиеся на рубеже 60–70-х гг., которые были нацелены на повышение эффективности советской экономики, на ее адаптацию к новым вызовам (которые позже стали называться вызовами постиндустриального общества). Одновременно начались структурная трансформация, отход от сложившегося к 60-м гг. равновесного состояния со слабой зависимостью от внешней конъюнктуры и резкое усиление влияния мирового рынка на положение дел в стране. Менее чем за одно десятилетие советское хозяйство попало в зависимость от импорта, т.е. от наличия валютных ресурсов для его обеспечения. Особенно это касалось потребительского рынка (в том числе продовольственного), маши-

ностроения для добычи дополнительных энергоресурсов. Фактически в стране осуществлялась программа «нефть (и газ) в обмен на продовольствие».

Такая политика позволяла поддерживать экономический рост на определенном уровне (хотя и на не очень высоком, но на тот момент выше, чем во многих странах Запада, столкнувшихся с проблемой стагфляции), отложить назревшие экономические и структурные реформы. Однако в стратегическом плане она закончилась полным провалом.

Другой пример демонстрирует Мексика того же периода. Получив благодаря высоким ценам на нефть огромные ресурсы, правительство страны решило, что найден простой способ решения всех проблем¹². Мексика встала на путь резкого повышения темпов роста и обеспечения экономической самостоятельности через развитие госсектора. Развивались разные инвестиционные программы, темпы роста возросли с 3–4% (1975–1977 гг.) до 8–9% (1978–1981 гг.), а среднегодовой рост инвестиций составлял 16%. Правда, оставался дефицитный бюджет, поскольку в ожидании будущих доходов правительство шло на широкие заимствования. Ситуация начала ухудшаться с изменением тренда нефтяных цен в начале 80-х гг.: ВВП стал снижаться, песо было девальвировано более чем на 40%, внешний долг вырос с 40 млрд долл. в 1979 г. до 97 млрд долл. в 1985 г., резко ускорилось бегство капитала, золотовалютные резервы сократились до 1,8 млрд долл.¹³

Наконец, стоит упомянуть Иран – еще одну страну, режим которой первоначально выиграл от роста нефтяных доходов, а затем потерпел полное фиаско. Причем в Иране крах произошел на пике нефтяной конъюнктуры, а не в результате ее снижения. Ключевым фактором дестабилизации здесь стала ускоренная модернизация, проводимая правительством шаха, но которая в значительной мере оказалась модернизацией сверху, не имевшей глубоких корней в развитии всей экономической и социальной жизни страны. В результате напряженность в обществе стала резко нарастать, и в конце 70-х гг. последовал взрыв «исламской революции».

Однако у правительств 70-х гг. оправданием было хотя бы то, что к тому времени практически отсутствовал опыт негативной динамики цен на нефть. В настоящее время ситуация иная: практика показала, что цены на основные товары российского экспорта могут идти как вверх, так и вниз и что их динамика непредсказуема. Ответственная экономическая политика должна принимать эти факторы во внимание.

Более того, чем дольше сохраняется нынешний уровень цен, тем чаще можно слышать утверждения: теперь это навсегда. Однако такого рода выводы не являются убедительными, и динамика цен на нефть остается непред-

¹² Президент Мексики Х.Л. Портилло тогда не без гордости заявил, что «нашей главной задачей является управление ростом благосостояния». Он же стал использовать термин «административное изобилие».

¹³ Если в первые годы правления Х.Л. Портилло на него возлагали большие надежды как внутри страны, так и за рубежом, то к исходу президентского шестилетия его обвиняли в «растранжировании нефтяных доходов страны, в экстравагантных внешних заимствованиях, в раздувании бюджетных расходов». После отставки Портилло вынужден был уехать из страны.

сказуемой. Подобные вещи хорошо «предсказываются назад», когда находятся очень убедительные аргументы, почему данное событие произошло.

Правительственный взгляд на проблемы экономического роста

Позиция Правительства РФ по вопросам экономического роста наша отражение в его программных документах: «Основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2008 года» и «Программе социального экономического развития на среднесрочную перспективу (2005–2008 годы)», остающейся пока проектом. Оба документа носят комплексный, системный характер. Хотя предыдущая Среднесрочная программа была утверждена только в августе 2003 г. и охватывала период 2004–2007 гг., Правительство приняло решение о разработке нового документа. Это представляется вполне естественным, поскольку сформированный весной новый Кабинет должен был сам сформулировать параметры своей деятельности. Тем более, что новый «плановый период» совпадает со вторым президентским сроком В. Путина, т.е. экономические рамки естественным образом оказываются совмещены с политическими.

В центре обсуждения были поставленные в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 2004 г. задачи, прежде всего обеспечение высоких темпов экономического роста. В предыдущих обзорах мы уже отмечали наличие в российском экспертном и политическом сообществе четырех подходов к консолидации экономического роста: институциональный подход (акцент на создание институтов, способствующих росту), дирижистский (усиление прямого участия государства в хозяйственной жизни); развитие финансово-промышленных групп; радикальное снижение бюджетной нагрузки на экономику (доли бюджета расширенного правительства в ВВП)¹⁴. В ходе дискуссии последнего года ясно обозначилось доминирование первых двух подходов. Это в полной мере проявилось при разработке Среднесрочной программы.

Как и в предыдущих аналогичных документах, в Среднесрочной программе акцент делается на формирование институтов, обеспечивающих устойчивое функционирование современной рыночной экономики высокими темпами. В общем, набор предлагаемых мер соответствует задачам третьего этапа реформ. Приоритетными направлениями экономической политики на ближайшие годы здесь выступают:

- создание условий для повышения конкурентоспособности человека, повышение эффективности систем здравоохранения, образования, пенсионной системы, социальной защиты, жилищно-коммунального комплекса, последовательное преодоление бедности;

¹⁴ Российская экономика в 2002 году. Тенденции и перспективы. Вып. 24. М.: ИЭПП, 2003. С. 19–20; Российская экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы. Вып. 25. М.: ИЭПП, 2004. С.16–17.

- укрепление государства, включая проведение административной реформы, повышение эффективности судебной и правоохранительной систем, институтов, обеспечивающих исполнение законодательства;
- развитие институтов гражданского общества, рассматриваемого как важнейший фактор консолидации экономического роста;
- усиление гарантий прав собственности, включая интеллектуальную собственность, а также продолжение приватизации и повышение эффективности управления государственной собственностью;
- развитие механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, переход к разработке бюджетных докладов ведомств и к новым принципам разработки федерального бюджета, а затем и региональных бюджетов;
- развитие конкуренции и сокращение нерыночного сектора, коренное совершенствование антимонопольного законодательства и практики деятельности антимонопольных органов, включая либерализацию условий хозяйственных сделок (слияний) при усилении ответственности за монополистические действия;
- устранение «узких мест» развития экономики, прежде всего инфраструктурного и технологического характера, включая реформирование естественных монополий, повышение эффективности их функционирования;
- повышение конкурентоспособности российских компаний, развитие малого и среднего бизнеса, что является также и фактором привлечения инвестиций, модернизации экономики;
- стимулирование инновационного развития экономики, повышение роли научных исследований и разработок в экономическом развитии страны, их вклада в диверсификацию экономики;
- развитие российских регионов, поддержка региональных стратегий социально-экономического развития, а также создание условий, стимулирующих субъекты федерации и муниципальные образования к мобилизации доступных им ресурсов экономического роста;
- интеграция в мирохозяйственные связи и повышение открытости российской экономики, что предполагает присоединение к ВТО, развитие интеграционных связей в рамках Содружества независимых государств и иных интеграционных соглашений (ЕврАзЭС, Единое экономическое пространство, Союзное государство), углубление сотрудничества с ЕС, вступление в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Сторонники институциональной модели консолидации роста скептически относятся к возможностям выработки отраслевых приоритетов экономического развития. Предполагается, что государство в современном постиндустриальном мире принципиально не может или не должно определять, какие сектора экономики будут приоритетны в средне- и долгосрочной перспективе. К тому же потенциал стать лидером и «локомотивом» роста национальной экономики имеют сегодня практически все сектора без исключения.

Параллельно прорабатывался и другой подход к ускорению экономического роста, предполагающий усиление непосредственного участия государ-

ства в хозяйственных процессах, в развитии отдельных отраслей. В основе его лежит предположение, что без направляющей роли государства экономический рост будет затухать, и задача удвоения ВВП за десятилетие окажется сорванной. Среди основных инструментов этого подхода к экономическому регулированию надо особо выделить следующие.

Отраслевые (или секторальные) стратегии роста, которые должны выявить важнейшие проблемы, «узкие места» социально-экономического развития и предложить пути их решения. По сути, речь идет о программах действия министерств и ведомств для решения стоящих перед ними задач. Эти документы также могут стать и основой для оценки эффективности деятельности соответствующих органов исполнительной власти и их руководителей.

Серьезная проблема, встающая при попытке практической реализации этого подхода, состоит в том, что стратегии разрабатываются практически при отсутствии бюджетных ограничений. Представители отраслей определяют направления развития, «точки роста», которые представляются им желательными или необходимыми, и разрабатывают программу их развития (или расшивки соответствующего «узкого места»), закладывая в нее, естественно, максимальные потребности по финансированию. В результате объем ресурсов, на которые выходят в совокупности все разработанные в 2004 г. стратегии, приближается, по некоторым оценкам, к 1 трлн долл. США. И хотя в расчетах предполагается наличие и государственных, и частных ресурсов, никаких серьезных обоснований возможности привлечения тех и других не предполагается. Минфин слабо связан с разработкой стратегий и не воспринимает их пока как серьезный инструмент, способный предъявить требования к бюджету. Готовность же частного бизнеса участвовать в реализации такого рода стратегий и размеры его участия зависят в гораздо большей степени от политических перспектив развития страны, нежели от хорошо разработанных стратегических документов.

Нормативный (или целевой) прогноз как основа макроэкономической политики страны. Этот термин впервые появился в 2004 г. при подготовке Основных направлений деятельности Правительства РФ и вызвал острые дискуссии. Его сторонники видели в нем способ не просто анализировать тенденции развития национальной экономики, но выстраивать тенденции с учетом тех или иных действий правительства – действий, которые в этом случае становятся экзогенными для прогноза и влияют на ожидаемые результаты. Иными словами, нормативный характер прогноза отражает его зависимость от осуществляемой политики и, соответственно, из набора экономико-политических альтернатив может быть сформировать и набор прогнозов, один из которых и будет целевым. Критики такого подхода обращали внимание, что, по сути своей, он мало чем отличается от традиционной для СССР системы народнохозяйственного планирования, и тем самым сдерживает возможность действия рыночных сил, которые могут предложить решения более эффективные, хотя и незапланированные властью.

Государственная инвестиционная деятельность один из ключевых моментов любой дирижистской политики. Предполагается, что государство должно вкладывать деньги в некоторые сектора экономики, которые или недостаточно привлекательны для частного бизнеса и могут дать мощный импульс экономическому росту, или могут побудить частный бизнес идти в те сектора, которые представляются приоритетными.

Предложение об активизации инвестиционной деятельности государства имело и еще одно основание: институциональные реформы требуют достаточно длительного периода реализации, причем их влияние на ускорение экономического роста происходит со значительными временными лагами, которые практически не предсказуемы. Иное дело инвестиции, которые сказываются на росте немедленно. Но ведь существует требование президента обеспечить рост на уровне порядка 7–8% ежегодно. Естественно, государственные инвестиции начинают рассматриваться как важный инструмент исполнения политической задачи¹⁵. Другое дело, что лишь со временем выяснится, насколько эффективны эти инвестиции и могут ли они стать фактором роста не только в текущем периоде (когда и пока они делаются), но и в перспективе. Не следует забывать, что имеющийся у нас (и в СССР, и в посткоммунистической России) опыт использования бюджетных ресурсов на инвестиционные цели в основном негативен.

В 2004 г. получила широкое распространение идея использования такого инструмента, как *государственно-частное партнерство* (ГЧП, как его немедленно стали называть). Суть его состоит в совместной реализации крупных проектов совместно государством и частным бизнесом. Предполагается, что государство будет создавать инфраструктуру, вокруг которой бизнес сможет развивать производство. В принципе, этот механизм в некоторых случаях оказывается эффективным, однако он требует очень высокого уровня доверия между государством и бизнесом – а такого доверия пока нет, сколько бы ни приветствовали идею ГЧП представители его обеих сторон. Стоит также отметить то, что ГЧП по своему замыслу является несовершенной альтернативой приватизации и аренде, предполагая обременить передаваемые

¹⁵ Решение задач обеспечения текущего экономического роста высокими и устойчивыми темпами приводит подчас к неожиданным последствиям. Первостепенное внимание начинают уделять не столько долгосрочным и эффективным проектам, сколько проектам, удовлетворяющим двум критериям: они уже сегодня должны находиться в высокой стадии готовности для практической реализации, и они должны в кратчайшие сроки начать обеспечивать высокие темпы экономического роста. Этим требованиям в современной России более всего удовлетворяют инвестиции в ТЭК – в силу высокого уровня развития этой отрасли и наличия огромного кадрового потенциала, здесь имеются и проработанные инвестиционные проекты и возможности вносить зримый вклад в прирост ВВП как на стадии строительства, так и при экспорте своей продукции. В результате сторонники активизации государственной инвестиционной политики нередко оказываются в двойственном положении: с одной стороны, они видят задачу госинвестиций в диверсификации российской экономики, а с другой - предлагают сконцентрировать инвестиционную деятельность власти на развитии инфраструктуры топливно-энергетического комплекса. Понятно, что вторая задача плохо согласуется с задачей диверсификации экономики и экспорта.

частным компаниям государственные активы требованием использования их для конкретных поставленных государством задач.

Регулирование цен. В истекшем году вновь, после большого перерыва, на политическом уровне стали обсуждаться идеи введения государственного регулирования цен. Пока речь шла о восстановлении регулирования внутренних цен на черные металлы и нефть в связи с их резким удорожанием, а также об ограничении экспорта этой продукции. Соответствующие вопросы особенно активно ставились в депутатском корпусе, причем в декабре 2004 г. Дума даже официально обратилась к правительству с рекомендацией приступить к регулированию цен на нефть¹⁶.

Некоторые из предложений об усилении государственного вмешательства могут быть объяснены проблемами, с которыми сталкивается современная российская экономика. Однако именно в существующей российской практике есть фундаментальные препятствия для практической реализации дирижистских идей. Во-первых, характерные для нынешнего этапа технологического развития крайне ограниченные возможности прогнозирования отраслевых и структурных приоритетов. Во-вторых, недостаточное развитие политических и правовых институтов само по себе является барьером для использования инструментов госрегулирования, поскольку отсутствие эффективной системы исполнения законодательства препятствует выработке и отбору государством действительно эффективных проектов. В-третьих, уже упоминавшееся отсутствие доверия между всеми участниками хозяйственной жизни – домохозяйствами, фирмами и государством. Иными словами, пока неэффективны институты, обеспечивающие правопорядок, пока решения власти продолжают пугать или изумлять предпринимателей, пока недофинансированным остается развитие человека, неэффективными будет и прямое государственное вмешательство в экономику (и, прежде всего, госинвестиции).

Поиск средств для бюджетной экспансии побуждает некоторых экспертов и политиков указывать на два источника средств – Стабилизационный фонд и золотовалютные резервы. Последнее предложение является откровенно экзотическим, свидетельствующим о непонимании природы резервирования: использование золотовалютных резервов тождественно прямому кредитованию Центробанком народного хозяйства, поскольку рублевая масса, соответствующая резервам, уже была эмитирована при покупке иностранной валюты. То есть фактически предлагается использовать те же ва-

¹⁶ Было бы неверно однозначно связывать такого рода идеи с наследием советского прошлого. Стремление к урегулированию рыночных проблем путем введения госрегулирования цен было характерно и для периода индустриализации Российской империи на рубеже XIX–XX веков. В период, предшествовавший Первой мировой войне (и особенно в 1907–1910 гг.), Государственная Дума неоднократно обращалась к теме роста цен на нефть, видя его причины в монополистическом сговоре нефтепромышленников. Депутаты (в основном представители правых партий) требовали от правительства принять меры – от введения госрегулирования цен до установления государственной монополии в нефтяном секторе.

лутные ресурсы для выпуска рублей вторично, что является необеспеченной эмиссией.

Стабилизационный фонд теоретически может быть потрачен на цели текущего финансирования, но тогда он не сможет решить основной задачи – недопускать чрезмерной зависимости государственного бюджета и, соответственно, получателей бюджетных средств от внешнеэкономической конъюнктуры. Однако вокруг Стабилизационного фонда неизбежна острая политическая борьба. При наличии источника свободных средств финансовому ведомству очень трудно (даже невозможно) сопротивляться объединенному давлению отраслевых ведомств и иных групп интересов, тем более, когда речь идет о фактически воюющей стране, обремененной большими социальными обязательствами. Стремясь сохранить принципиальные направления своего курса, в Минфине в конце 2004 г. выдвинули некоторые компромиссные идеи, среди которых: использование в 2005 г. части средств фонда на покрытие дефицита Пенсионного фонда, а также повышение с 2006 года «цены отсечения» для формирования Стабилизационного фонда с 20 до 21 долл. за баррель, направляя полученные бюджетом за счет этого средства (порядка 60 млрд руб.) на инвестиционные цели, определяемые Минэкономразвития¹⁷. Это, несомненно, прецедент, и принципиально важным является вопрос, насколько этот компромисс станет отражением тенденции ослабления бюджетной политики. Впрочем, в бюджете 2005 г. этих изменений заложено не было, и превышение Стабилизационного фонда над пороговым уровнем разрешено использовать только на покрытие дефицита Пенсионного фонда и досрочное погашение внешнего долга, что соответствует и последнему Бюджетному посланию президента.

Особые сложности вызывают предложения об усилении инвестиционной активности государства в условиях непредсказуемости цен на нефть. Принимая это решение, необходимо быть готовым ответить на ряд непростых вопросов. Во-первых, что делать в случае, если после начала осуществления проектов, требующих масштабных государственных вливаний, цена на нефть упадет и поток нефтедолларов иссякнет? Во-вторых, какая судьба ждет сектора, не охваченные государственным вниманием, когда в результате расширения финансовой активности государства еще более укрепится рубль, следствием чего станет снижение конкурентоспособности значительной части экономики? В-третьих, как нейтрализовать последствия снижения кредитного рейтинга, что произойдет в случае возникновения напряженности с бюджетом? В-четвертых, что делать с непроцентными расходами при падении нефтяных цен, если Стабилизационный фонд потрачен.

¹⁷ Разумеется, предложения о расширении инвестиционной деятельности государства сопровождается заявлениями о создании условий для максимально эффективного использования этих средств. По словам А.Кудрина, «будет поручено Минэкономике и Минпромэнерго с участием Минфина подготовить порядок формирования подобного рода фонда в составе бюджета и впоследствии выработать порядок отбора проектов и расходования средств. Это будет, безусловно, международная экспертиза, независимая оценка, тендеры, независимые, нанятые менеджеры, а не госчиновники» (ИНТЕРФАКС-АФИ. 4 ноября 2004.).

На стадии разработки Среднесрочной программы на 2005–2008 гг. велась острая полемика между сторонниками институционального и дирижистского подходов. В конечном счете в программе преимущественное внимание уделяется развитию институтов современной рыночной экономики, но к ним добавлены некоторые сюжеты отраслевого характера. Отчасти это выжимка из разрабатывавшихся стратегий, отчасти – описание отраслевых проблем, типичных для большинства предыдущих документов такого рода.

Особенно важно в этой ситуации то, что Среднесрочная программа четко указывает на необходимость обеспечения макроэкономической стабильности, соблюдения бюджетных ограничений при осуществлении любых экономико-политических решений. В частности, здесь указывается, что важнейшим условием формирования благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата является взвешенная макроэкономическая политика, основными характеристиками которой являются предсказуемость, адаптивность к внешним изменениям, прозрачность.

Все сказанное еще не свидетельствует о доминировании институционального подхода в современной экономико-политической жизни. Гораздо более важным будет реальная экономическая политика в ближайшей перспективе. А это будет зависеть от динамики цен на нефть. Сохранение высоких цен на основные экспортные товары будет укреплять позиции тех, кто доказывает неизменность сохранения такой ситуации в долгосрочной перспективе, и тем самым провоцировать поворот к смягчению бюджетной политики, к популизму.

1.1.4. Основные внутривнутриполитические итоги года

Президентские выборы

В марте 2004 г. состоялись очередные президентские выборы. Сомнений в победе В. Путина после отказа коммунистов от линии на срыв выборов (выдвижение кандидата, назначение наблюдателей, агитация за бойкот выборов с целью снижения явки ниже 50%) не было. Однако важен был и уровень популярности как самого В. Путина, так и представителей оппозиции.

По данным ЦИК, в выборах приняло участие 64,3% избирателей, т.е. почти на 10% больше, нежели близкая к критическому порогу в 50% явка на парламентских выборах в декабре. В. Путин набрал 71,3%, т.е. почти на 20% больше, чем в 2000 г. На втором месте оказался Н. Харитонов (13,6%), существенно отстали С. Глазьев (4,1%) и И. Хакамада (3,8%), против всех проголосовало 3,4%. Претензии международных организаций, наблюдавших за ходом предвыборной кампании и выборами, свелись к непропорциональному освещению кандидатов государственными, прежде всего электронными, СМИ. Наблюдатели миссии ОБСЕ считают выборы президента РФ хорошо организованными, но не соответствующими европейским стандартам.

С точки зрения партийно-политического спектра сохранили свои позиции коммунисты, потерпел катастрофическое поражение лишенный спонсо-

ров С. Глазьев; И. Хакамада, рассчитывавшая на привлечение дополнительных «общедемократических» голосов, не достигла даже результата собственной партии (СПС) на парламентских выборах. Впрочем, всерьез комментировать итоги конкурентов действующего президента бессмысленно – слишком ничтожны были те ресурсы, которые они израсходовали на донесение своей позиции до избирателей. Президентские выборы стали первым сигналом возрождения действующих партий, превращения их в политические муляжи.

Государственная Дума РФ

После выборов 2003 г., сформировавших в Государственной Думе РФ пропрезидентское конституционное большинство, звучали оценки о возможности внесения конституционных изменений, повышающих роль президента или даже правящей партии «Единая Россия». Этого не произошло. Вместо этого был избран сценарий выхолащивания конституционных норм. В первую очередь это коснулось нормы о народовластии – через принятие новых редакций законов о выборах, о референдуме, о политических партиях, о формировании органов исполнительной власти субъектов федерации и т.п. Так, референдум (который с 1993 г. ни разу не проводился) является довольно мощной формой как воздействия на власть, так и рекламной кампании политических сил. Ключевыми в новом законе о референдуме являются требования к сбору подписей: 4,5 тыс. человек, по 100 человек в каждом регионе (не менее 45 регионов), в течение 2 месяцев, нотариально заверив собственные подписи, должны собрать около 2 млн подписей. При этом прочие права сбора подписей не имеют. В результате порядок проведения и организации референдума становится запретительно бюрократизированным и громоздким.

В Государственной Думе представителями «Единой России», ЛДПР и «Родина» в 2004 г. был также принят законопроект, повышающий с 2006 г. требования к численности политических партий с нынешних 10 тыс. до 50 тыс. человек. Примечательно, что данное требование отказались поддержать коммунисты, хотя из ныне существующих политических партий именно они наряду с партиями власти имеют шанс соответствовать критерию. Интересно, что, не желая, вероятно, объявлять о недостаточной численности, впрочем, вполне оправданной в условиях тотального недоверия к институту политических партий, российские политические партии не протестуют против инициативы «Единой России», которая, совершенно очевидно, позволит существовать лишь «правильным» для властей партиям, так как критерии проверки численности совершенно непрозрачны.

В 2004 г. было принято решение о переходе на пропорциональную систему выборов в Государственную Думу. Объявлено о возможности отзыва депутата по решению суда по такому неформализованному предлогу, как «невыполнение обязанностей перед гражданами», а также о введении императивного мандата, привязывающего депутата к той фракции, от которой он был избран.

После серии поражений кандидатов «Единой России» на весенних выборах (Архангельск, Рязань, Алтай) и трагедии в Беслане был принят пакет законопроектов о назначении губернаторов. Согласно этим законопроектам назначение производят региональные парламенты на безальтернативной основе, причем в случае трехкратного отклонения кандидатуры президент может распустить парламент и обязан назначить и.о. губернатора. Отстранение губернатора производится президентом при возникновении различных обстоятельств, в том числе в случае «утраты доверия президента».

Говоря же о перспективах реформы избирательной системы и реформы региональных исполнительных органов власти надо отметить их незначительную роль на краткосрочную и среднесрочную перспективы. При отсутствии гарантий свободных выборов (право пересчета бюллетеней, независимые от власти источники финансирования, неманипулируемое телевидение и т.п.) форма голосования – как мажоритарная, так и пропорциональная – не имеет особого значения. Что касается губернаторов, то фактически многие губернаторы и так де-факто назначались путем снятия кандидатов с выборов и фальсификаций итогов голосований. В такой же степени нельзя говорить и о подавляющем большинстве губернаторов как о фигурах, имеющих хотя бы относительную самостоятельность в федеральной политике, устойчивых к давлению и т.п.

Деятельность основных политических партий в 2004 г.

Вопреки прогнозам многих, «Единая Россия» за минувший год не разделилась на левое крыло и правое крыло, не обрела никакой самостоятельной идеологии, не оформилась институционально в законодательном процессе. Идеологически партия стремительно приближается не к декларируемому «центризму» (кстати, показательно, что Б. Грызлов уже не называл партию правоцентристской, как ранее), а к эклектичной партии типа ЛДПР, беспрекословно поддерживая любую инициативу В. Путина и приписывая себе все лучшее, а противникам – худшее из происходящего в стране.

Это соответствует избранной линии на монополизацию пространства «Единой Россией», а также ЛДПР и «Родиной», выступающих с идеологическим обоснованием проводимой политики, выгодно оттеняющих «Единую Россию» и нацеленных на устрашение отечественного и особенно западного общественного мнения. Фракция «Единой России» так и не оформилась в полноценную парламентскую структуру, рядовой депутат фактически бесправен¹⁸, все предложения замкнуты на 3–4 руководителях и нескольких профессиональных лоббистах. Символичным стало фактическое упразднение Высшего совета партии – длинной скамейки популярных и полупопулярных губернаторов. В настоящее время они не нужны для привлечения голосов. Руководящим органом партии является Бюро Высшего совета, фактически

¹⁸ Его положение даже хуже, чем у остальных. Например, без согласования с фракцией он не может внести законопроект или поправку, принять на работу помощника и т.п.

объединяющее руководство фракции, исполнительных органов и некоторых представителей администрации президента РФ и спонсоров.

В июле 2004 г. состоялись съезды двух левых партий – КПРФ и «Родины». Несмотря на то что прогнозировался перевес сторонников Г. Зюганова на съезде КПРФ, их подвела архаичность Устава партии, предполагавшего громоздкую структуру органов управления (избираемый съездом в количестве более 100 человек ЦК избирает председателя ЦК КПРФ и его заместителей). За несколько дней до объявленной даты съезда с небольшим перерывом состоялось сразу два пленума ЦК КПРФ, причем нельзя исключать, что на обоих был кворум (в руководящих органах противников Г. Зюганова было существенно больше, чем в региональных организациях, причем многие члены явно успели побывать на двух форумах). Один из двух пленумов («семигинский» – по имени основного организатора) освободил Г. Зюганова от должности председателя ЦК КПРФ, избрав вместо него ивановского губернатора В. Тихонова (которого сам Г. Зюганов неоднократно приводил в пример как успешного «красного губернатора», несмотря на очевидную бедность региона), и переназначил место проведения съезда. «Зюгановский» пленум избрал, естественно, самого Г. Зюганова, а лидеров оппозиции исключил из партии.

В результате обе стороны стали апеллировать к Министерству юстиции РФ с просьбой подтвердить легитимность именно их съезда. В силу того что к дате съезда большинство делегатов, по-видимому, убедились в силе зюгановского большинства, они перешли к победителю. С Г. Зюгановым поговорил В. Путин, что было истолковано как свидетельство поддержки лидера.

Из-за внутреннего конфликта оказались существенно ослаблены акции протеста против принятия в первом чтении «социального пакета» (монетизации льгот). Фактически КПРФ сегодня невыгодно «раскалывать». Пускай меньшая, но независимая от властей и радикализовавшаяся группа могла бы быть значительно неприятнее.

Что касается съезда партии «Родина», бренд которой был оставлен за Д. Рогозиным, то он прошел как «съезд победителей». Председателем партии избран Д. Рогозин, председателем исполнительного комитета – глава футбольного клуба ЦСКА А. Бабаков. Деятельность ЛДПР, как традиционно и бывает у этой партии, в межвыборный период практически не ощущалась.

На правом фланге год не принес утешительных результатов. СПС за год не только не избрал, но и не приблизился к выборам лидера партии. «Яблоко», позиционируя себя чуть четче, страдает от тотального недофинансирования.

Гражданский конгресс «Россия за демократию, против диктатуры», который прошел 12 декабря 2004 г., не смог стать серьезным фактором выработки стратегии развития правых партий. Более того, по очевидному вопросу о привлечении масс на защиту демократических свобод и против бюрократического произвола возникла дискуссия, так как, по мнению некоторых участников конгресса, выступления масс в России могут происходить только под

национал-социалистическими лозунгами. Левые, напротив, усмотрели корень бед в «ельцинской Конституции» и «либеральных реформах».

Очевидно, что пока для оппозиционных «Единой России» партий основной задачей будет являться исторический анализ событий прошлого века – от 1917 до 1993 г., а не борьба за выживание. В нынешних условиях, они не представляют ни опасности, ни интереса.

Интересные результаты показали партии на выборах в региональные и муниципальные представительные органы, проводившихся наполовину по партийным спискам. Результаты партии власти здесь разительно отличаются – от более чем 70% показателя в Татарстане до лишь 2-го места в Алтайском крае и на Сахалине. Причем показатели «Единой России» почти везде снизились по сравнению с выборами в Государственную Думу. Правда, существенно – лишь в Сахалинской (с 30,1 до 17,7%) и в Тульской (с 29,9 до 22,3%) областях.

Везде в законодательных органах представлены коммунисты, хотя их результаты практически не отличаются от результатов выборов в Государственную Думу. Достаточно много избирателей поддержало блоки со ставшим популярным названием «Родина» – они практически везде преодолели барьер.

Неожиданно неплохо выступил СПС – во второй половине года перешагнув барьер в 5 регионах и проиграв лишь в 2. В 5 регионах барьер преодолела также ЛДПР. Почти всюду проиграло (или не участвовало) «Яблоко». Однако настоящим открытием политического цикла стало преодоление барьера «Российской партией пенсионеров» во всех регионах, где она участвовала в выборах. В некоторых регионах в парламент были избраны и аграрии.

1.1.5. Основные внешнеполитические итоги года

Во внешней политике РФ можно отметить две важные составляющие. Во-первых, это попытки экономической интеграции в рамках СНГ; во-вторых, переговоры о вступлении России в ВТО.

Деятельность на территории СНГ

О создании единого экономического пространства (ЕЭП) на территории России, Украины, Белоруссии и Казахстана президенты «четверки» договорились в 2003 г., подписав соответствующий договор. Однако после этого практически никакая деятельность по принятию необходимых для жизнедеятельности ЕЭП законопроектов не осуществлялась. Ускорить процесс удалось лишь после того, как Россия в 2004 г. пообещала соседям платить НДС при экспорте своих энергоносителей в их бюджеты. Цена «подарка» – около 35,8 млрд руб. в год. После этого рабочая группа согласовала перечень из 29 приоритетных соглашений, который утвердили 4 президента. Сами документы должны быть готовы к 1 июля 2005 г. Речь идет, в частности, о свободе передвижения товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Между тем желание ускорить создание ЕЭП, основанное больше на политических, чем на экономических, соображениях, едва ли принесет России больше выгоды, чем

другие похожие проекты (Союзное государство России и Белоруссии, ЕврАзЭС).

Фактически ЕЭП в 2004 г. являлся PR-клубом «неизбранных президентов» на фоне парламентских выборов в Казахстане и Белоруссии, а также президентских – на Украине. Однако уже к концу года идея ЕЭП практически потеряла свою актуальность – поддержанный В. Путиным В. Янукович проиграл выборы президента Украины и был вынужден уйти под давлением массовых протестов населения против фальсификаций. Избранный новым президентом Украины В. Ющенко, по мнению большинства наблюдателей, не будет склонен развивать проект создания ЕЭП, что лишает проект перспективы.

Переговоры о вступлении России в ВТО

Вступление в ВТО на приемлемых условиях как обеспечение доступа России к международному арбитражу диктуется структурными изменениями, происходящими в российской экономике. Если экспорт СССР в страны Запада на 90% состоял из нефти и природного газа, то сегодня на сырьевые товары приходится лишь 1/2 российского экспорта. Снижение произошло за счет роста доли продукции первичной переработки в сфере металлургии и химической промышленности. Однако именно эта группа товаров нередко становится объектом протекционистской политики.

В 2004 г. неожиданно быстро удалось подписать протокол о завершении переговоров между министром экономического развития РФ Г. Грефом и торговым комиссаром ЕС П. Лами, определивших условия доступа европейских компаний на российские рынки товаров и услуг. ЕС отказался от большей части своих первоначальных требований по «энергопакету» (отмена экспортных пошлин на энергоносители и экспортной монополии ОАО «Газпром», допуск иностранцев к строительству газопроводов в России, повышение внутренних цен на газ и т.п.). В подписанном протоколе содержатся обязательства полного покрытия ценой газа на внутреннем рынке издержек газодобывающих компаний, включая инвестиционную составляющую, а также отказ от дальнейшего повышения экспортных пошлин. Среди уступок, на которые пошла российская сторона, – снижение импортных тарифов на гражданские самолеты, комплектующие и автомобили, отмена монополии ОАО «Ростелеком» на дальнюю связь, обещание пересмотра системы сборов, применяемой в настоящее время к авиакомпаниям ЕС за транссибирские перелеты, а также ратификация Киотского протокола Россией.

Заключенное соглашение с ЕС представляет собой существенный шаг вперед на пути к вступлению России в ВТО. Достаточно сказать, что переговоры длились около 6 лет. Впрочем, процесс далеко не завершен. Претензии к России остаются у Китая, у Австралии и т.п., да и протокол с ЕС носит прежде всего рамочный характер.

Тем не менее снятие требований «ВТО+» к России, в том числе носивших абсурдный характер повышения цен на те или иные группы производимых в

России товаров до «мировых», представляет собой значительный успех внешнеэкономической политики России.

Удалось подписать соответствующие соглашения с Сингапуром, Тайванем, Чили и Южной Кореей, а также предварительно добиться снятия претензий Китая на неограниченный доступ рабочей силы.

Основные вопросы к Российской Федерации остаются у Канады и США (открытие филиалов банков и страховых компаний, частично, по ценам на энергоносители), у Японии (импортный тариф на автомобили) и у стран Кернской группы (поддержка сельского хозяйства).

1.1.6. Проблемы и риски предстоящего периода

Главные риски устойчивого развития страны в среднесрочной перспективе связаны с внешнеэкономическими факторами. Обычно принято видеть главный источник нестабильности в возможном падении цен на нефть и на другие товары российского экспорта. Однако сохранение высокой внешнеэкономической конъюнктуры в настоящих условиях представляет даже большую опасность, поскольку сохранение высокой цены на нефть усиливает популистские позиции, требующей расширения бюджетной экспансии за счет нефтедолларов.

Для обеспечения устойчивости российской экономики необходимо проводить сдержанную бюджетную политику, а ее все труднее отстаивать, когда страна имеет огромное положительное сальдо торгового баланса. Давление сторонников бюджетной экспансии дает о себе знать в некотором смягчении бюджетной политики, на которые пошли финансовые органы в бюджете 2005 г. Это и повышение расчетной цены на нефть в бюджетном прогнозе до 28 долл./барр., и заявления о готовности использования части средств Стабилизационного фонда на инвестиционные цели.

Еще более рискованной ситуация может оказаться в случае существенного замедления темпов роста. Этот сценарий исключать нельзя даже при сохранении благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры, поскольку опасения за политическую и правовую ситуацию в стране будут сдерживать инвестиционную и предпринимательскую активность бизнеса. Если темпы роста начнут заметно снижаться, да еще при сохранении высоких цен на нефть, резко возрастет опасность перехода к политике популизма, прежде всего к широкой бюджетной экспансии. Стремление продемонстрировать «хорошие цифры» может стать доминирующим мотивом в принятии экономико-политических решений, что означало бы победу краткосрочных интересов бюрократии над долгосрочными проблемами национальной экономики. Разумеется, такое развитие событий не является неизбежным, но исключать его нельзя, поскольку популярность политики бюджетной экспансии за последний год отчетливо нарастала среди политической и интеллектуальной элиты.

С точки зрения стимулирования предпринимательской активности и сохранения тем самым приемлемых темпов экономического роста исключительную важность приобретают перспективы развития судебной и правоох-

ранительной систем. Отсутствие заметных, понятных всем улучшений в этой сфере станет одним из главных препятствий на пути предпринимательства, сдерживая развитие как внутреннего бизнеса, так и иностранных инвесторов. Причем этот фактор особенно важен именно для отечественного бизнеса, у которого нет альтернатив.

Наконец, принципиальным вопросом является предсказуемость действий власти, которая не должна ни пугать, ни изумлять инвесторов и предпринимателей. Это касается и крупных политических вопросов, и собственно экономической политики. К первым относится незыблемость конституционной системы, заявления о приверженности которой неоднократно делал в 2004 г. В. Путин. Стабильность «правил игры» и предсказуемость их изменения является, несомненно, ключевым условием обеспечения устойчивого экономического роста. Ко вторым – возвращение стабильных налоговых и регулятивных условий, отказ от наметившейся тенденции к «ручному регулированию» хозяйственной деятельности крупных компаний, обеспечение невозможности использования судов и силовых структур в конкурентной борьбе.

Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы

2.1. Денежно-кредитная и валютная политика

Ситуация в денежной сфере в 2004 г. привлекала значительно большее внимание, чем в предыдущие 3–4 года. Основными причинами этого стали события в банковской системе в мае–июне, нарушение сложившейся в последние годы сезонной динамики индекса потребительских цен и выход инфляции за верхний предел, установленный Центральным банком и Правительством РФ в качестве целевого значения.

Вместе с тем сопоставление характера инфляционных процессов и динамики денежных агрегатов в истекшем году наглядно продемонстрировало, что в условиях умеренной и низкой инфляции тесная взаимосвязь между ними нарушается, значительное влияние на темпы роста цен начинают оказывать факторы инфляции издержек (цены на сырье) и структурные изменения в ценах. В такой ситуации роль Центрального банка РФ свелась, фактически, к сдерживанию роста реального курса рубля (по отношению к корзине валют), созданию исходных условий для введения свободной конвертируемости рубля и мониторингу ситуации в банковском секторе, тогда как задача сдерживания инфляции была отведена Правительству РФ.

В этой связи наибольший интерес для анализа представляют следующие вопросы:

- динамика и факторы инфляционных процессов;
- изменения спроса и предложения на денежном рынке;
- динамика номинального и реального курсов рубля;
- развитие банковской системы.

Ниже остановимся на них подробнее.

2.1.1. Инфляционные процессы

В начале 2004 г. месячные значения ИПЦ были меньше аналогичных показателей в 2003 г. (рис. 1). Итоги первого полугодия позволяли надеяться на достижение прогноза по росту потребительских цен в 2004 г. (8–10%). Однако с июля прирост цен стал превосходить аналогичные значения 2003 г. Среди основных факторов такой динамики можно выделить более быстрый рост цен на продовольственные товары по сравнению с предшествующим годом. Что касается цен на непродовольственные товары, то гораздо быстрее, чем в 2003 г., увеличивались цены на автомобильный бензин. Наконец, среди платных услуг населению сильнее чем в 2003 г. выросли цены на услуги пассажирского транспорта и предприятий дошкольного воспитания.

Рассмотрим поквартальную динамику ИПЦ.

На протяжении I кв. 2004 г. наблюдалось весьма заметное снижение темпов роста потребительских цен. Несмотря на то, что в январе цены на платные услуги населению увеличивались темпами, сопоставимыми с январем предыдущего года, более умеренная динамика цен на продовольственные товары обеспечила снижение общего уровня ИПЦ с 2,4% (в январе 2003 г.) до 1,8% в январе 2004 г.

Февральские показатели также были достаточно позитивными, особенно с учетом цен на платные услуги населению, темпы роста которых снизились на 2,5 п.п. Снижение темпов роста цен (на 1 п.п.) в категории платных услуг продолжилось и в марте 2004 г., результатом чего стало сокращение темпов роста ИПЦ до 0,8%. Вместе с тем одним из негативных сигналов в марте явилось прекращение падения темпов роста цен на продовольственные и непродовольственные товары, как это было в предыдущие несколько лет. Базовая инфляция в I кв. находилась на уровне 2,4%.

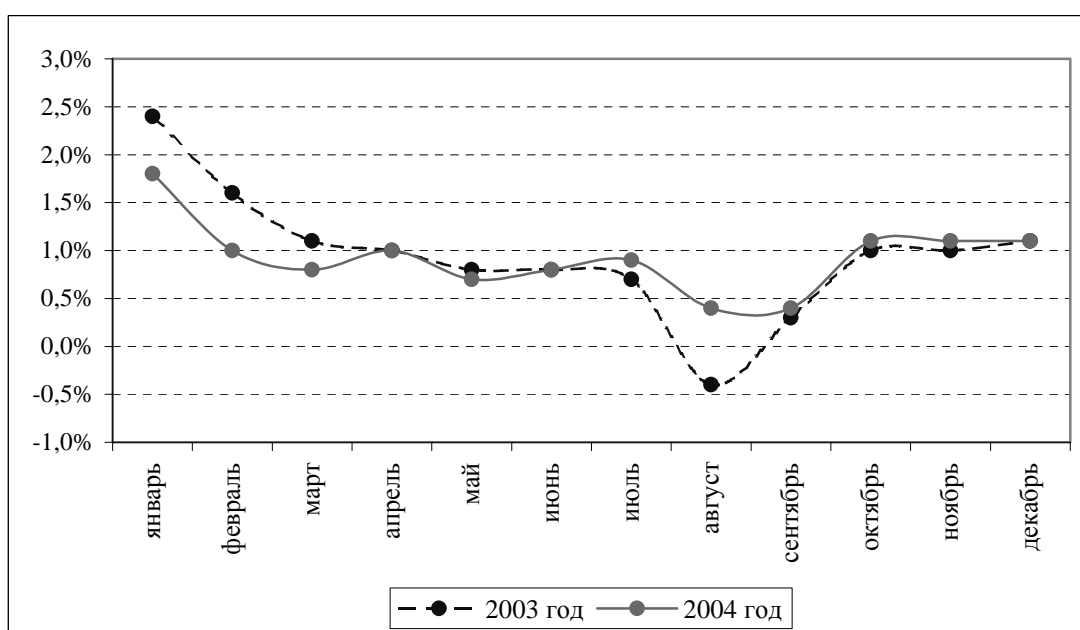


Рис. 1. Динамика ИПЦ в РФ в 2003–2004 гг.

Во II кв. наибольший прирост цен по-прежнему наблюдался в группе платных услуг населению – 11% за I полугодие 2004 г. (15,6% в 2003 г.). В целом же в первом полугодии, за исключением цен на услуги предприятий дошкольного воспитания и организаций культуры, во всех группах цен на платные услуги населению наблюдался более умеренный рост по сравнению с предшествующим годом. Далее по темпам прироста инфляции следовали продовольственные товары, динамика изменения цен на которые впервые с начала 2004 г. сравнялась с уровнем 2003 г. – 0,8%. В целом с начала года прирост по данной группе составил 6% (в I полугодии 2003 г. – 7,3%). Базовая инфляция во II кв. продолжала замедляться. Ее уровень в июне составил 0,5% против 0,6% в мае и 0,8% в апреле. Таким образом, во II кв. базовая инфляция равнялась 1,9%. Основной причиной поступательного снижения базовой инфляции было уменьшение монетарного давления на цены (см. ниже). Отметим, что лишь в апреле и в июне темпы инфляции были равны соответствующим значениям 2003 г. Учитывая, что в остальные месяцы первого полугодия ИПЦ рос медленнее, чем в предыдущем году, были основания полагать, что по итогам года удастся уложиться в 10%-ный рост потребительских цен.

Однако начиная с июля потребительские цены стали расти быстрее, чем в 2003 г. Так, за июль–сентябрь 2004 г. они увеличились на 1,7% (за III кв. 2003 г. – на 0,6%). Причем в каждом месяце квартала значение ИПЦ в 2004 г. было выше соответствующего значения в 2003 г. Цены на продовольственные товары к концу квартала выросли на 7,2% с начала года (на 6,1% в 2003 г.). При этом в июле-августе 2004 г. происходило значительно меньшее по сравнению с предыдущим годом сезонное снижение цен на плодоовощную продукцию. Уже в августе, когда наблюдались положительные темпы роста цен на продовольствие по отношению к июлю, прирост цен с начала года превысил показатели предыдущих двух лет. Цены на непродовольственные товары увеличились к концу сентября на 5,5% (6,6% в 2003 г.). Во всех подгруппах непродовольственных товаров увеличение цен в 2004 г. происходило более умеренными темпами по сравнению с предыдущими годами. Прирост тарифов на платные услуги населению составил к концу III кв. 14,3% (19,7% за аналогичный период 2003 г.). В данной подгруппе только прирост тарифов на услуги предприятий дошкольного воспитания превышал показатели предыдущего года (на 6,9 п.п.). Увеличение базового индекса потребительских цен составило 6,8% с начала года.

Таким образом, по итогам III кв. можно было с полной уверенностью говорить о том, что традиционного сезонного замедления роста и, тем более, снижения потребительских цен в августе–сентябре не произошло. Несмотря на позитивную динамику монетарных факторов (прирост денежной базы в узком определении за 9 месяцев 2004 г. составил 5,1% против 26,1% за 9 месяцев 2003 г.), способствовавшие ограничению базовой инфляции, рекордное повышение цен производителей промышленной продукции, значительный рост цен на бензин и ряд важнейших продовольственных товаров оказывали дополнительное инфляционное воздействие на экономику.

В IV кв. темпы роста цен стабилизировались на уровне 1,1% в месяц (в 2003 г. такой темп инфляции наблюдался лишь в декабре, а в октябре и ноябре ИПЦ равнялся 1%). При этом быстрее всего росли цены на продовольственные товары (+4,7%). С начала года продовольственные товары подорожали на 12,3% (на 10,2% в 2003 г.). Отметим чрезвычайно высокий рост цен на мясо и птицу: за 2004 г. они выросли на 19,6%, в то время как в 2003 г. соответствующее значение не превышало 8,9%. Далее по темпам роста следовали платные услуги населению, рост цен на которые в IV кв. 2004 г. составил 3%, а за 2004 г. – 17,7% (22,3% в 2003 г.). В данной группе более быстрыми темпами по сравнению с 2003 годом росли цены на услуги пассажирского транспорта (+18% в 2004 г. против +13,7% в 2003 г.) и услуги дошкольного воспитания (+21,6% в 2004 г. против 15,1% в 2003 г.). Наконец, за октябрь–декабрь 2004 г. произошло удорожание непродовольственных товаров на 1,8%, а за 2004 г. в целом – на 7,4% (9,2% в 2003 г.). В декабре произошло снижение цен на автомобильный бензин (–1,7%), однако в целом за 2004 г. бензин подорожал на 31,3% (16,8% в 2003 г.).

Переходя к анализу факторов, определивших рост потребительских цен в 2004 г., необходимо отметить, что основной причиной поддержания высоких темпов роста ИПЦ стала инфляция издержек, т.е. рост цен производителей. В 2004 г. цены на готовую продукцию в большинстве отраслей промышленности росли гораздо более высокими темпами, чем в предыдущие годы (рис. 2). Кроме того, как видно из приведенного рисунка, цены на продукцию пищевой и легкой промышленности росли крайне высокими темпами в 2003 г., что сказалось на розничных ценах продукции этих отраслей в 2004 г.

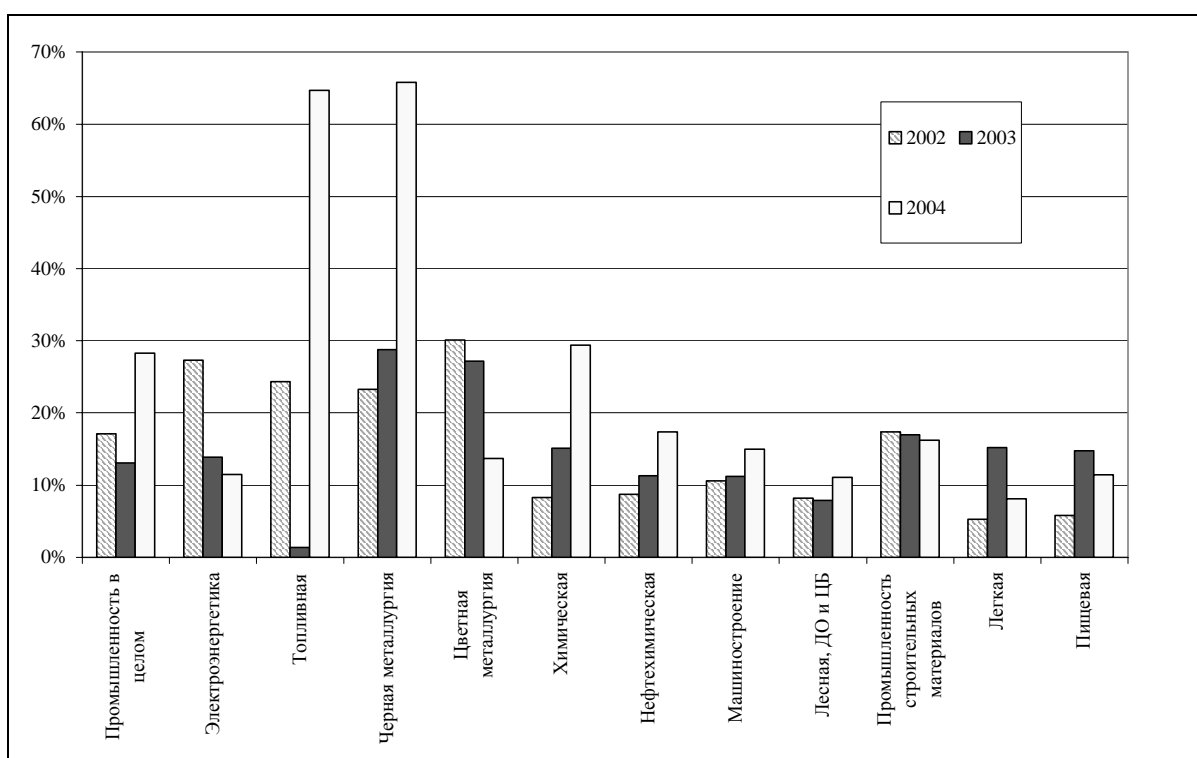


Рис. 2. Темпы прироста цен производителей в отраслях промышленности в 2002–2004 гг.

Наиболее высокими темпами в 2004 г. росли цены на продукцию топливно-энергетической промышленности и черной металлургии (более 60% за год), что связано, в первую очередь, с повышением цен на соответствующие товары на мировых рынках. Таким образом, можно говорить о том, что внутренний рынок нефти и черных металлов в России постепенно становится (в силу открытости данных отраслей и большой доли экспорта в их выпуске) частью мирового рынка, и колебания мировых цен частично переносятся и на внутренний рынок. Соответственно, высокие темпы роста цен наблюдались и в отраслях, являющихся потребителями продукции топливно-энергетической промышленности и черной металлургии – химической, нефтехимической промышленности и в машиностроении.

Таким образом, по итогам 2004 г. ИПЦ в России составил 11,7%, что лишь немногим меньше показателя, продемонстрированного годом ранее –

12%. При этом базовая инфляция равнялась в 2004 г. 10,5% (11,2% в 2003 г.). Индекс цен производителей промышленной продукции достиг 28,3% (13,1% в 2003 г.) Последнее создает предпосылки для дальнейшего роста или замедления снижения инфляции и в 2005 г. (прогноз инфляции на 2005 г. смотри ниже в разделе «Макроэкономический прогноз на 2005 год»).

2.1.2. Предложение денег в экономике

В 2004 г. наблюдался уверенный рост золотовалютных резервов РФ. Основным фактором роста стали рекордные цены на основные товары российского экспорта, прежде всего, – на нефть. В то же время до начала сентября темпы прироста резервов были достаточно умеренные, и лишь затем значительно выросли в результате падения курса доллара на мировых финансовых рынках и стабилизации ситуации на российском рынке капитала. К концу года объем золотовалютных резервов достиг 124,5 млрд долл., увеличившись за год на 61,9% (+47,6 млрд долл.).

Такой рост золотовалютных резервов, очевидно, сопровождался эмиссией денег Центральным банком РФ при проведении операций на валютном рынке. Однако внутригодовая динамика накопления золотовалютных резервов Банком России и, соответственно, рост денежной базы был не равномерным (рис. 3).

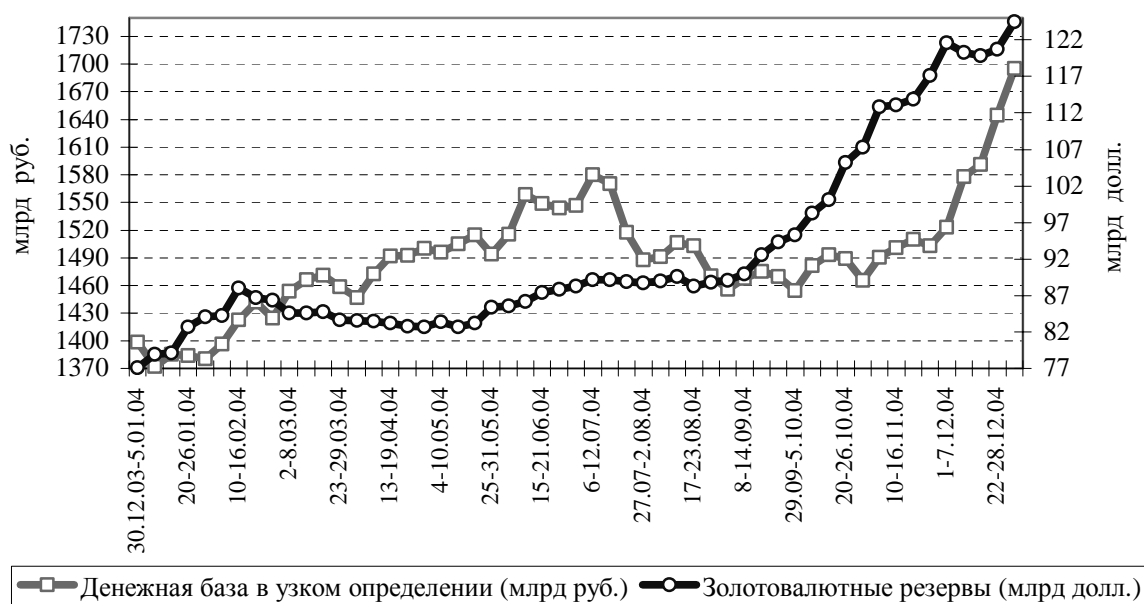


Рис. 3. Динамика денежной базы и золотовалютных резервов в 2004 г.

К концу I кв. 2004 г. объем денежной базы в широком определении¹ составлял 1936,6 млрд руб., увеличившись, таким образом, с начала года на 1,2%. Сле-

¹ Денежная база РФ в широком определении помимо выпущенных в обращение Банком России наличных денег и остатков на счетах обязательных резервов по привлеченным кредитны-

дует отметить, что в I кв. 2003 г. наблюдались более высокие темпы роста денежной базы в широком определении – 4,2%. Вместе с тем объем наличных денег в обращении за рассматриваемый период 2003 г. сократился на 1,9%, в то время как в 2004 г. он вырос на 0,8%. Таким образом, впервые за последние годы в I кв. в составе денежной базы мы наблюдали увеличение объема наличных средств в обращении. Темп роста обязательных резервов в I кв. по сравнению с показателями 2003 г. немного снизился – с 8,9% в 2003 г. до 7,9% в 2004 г. Денежная база в узком определении выросла за I кв. с 1392,1 до 1458,5 млрд руб. (+4,8%). За аналогичный период 2003 г. прирост денежной базы в узком определении составил 1,1%, а в IV кв. 2003 г. – 17,4%. Снижение темпов роста денежной базы вызвано, прежде всего, снижением темпов роста золотовалютных резервов Банка России. По итогам квартала золотовалютные резервы выросли с 77,8 млрд долл. до 83,7 млрд долл. (+7,6%), что было связано, в первую очередь, с операциями Банка России по сглаживанию колебаний курса доллара на ММВБ и выплатами по внешнему долгу.

За II кв. денежная база в широком определении уменьшилась на 0,9% и на 1 июля 2004 г. составляла 1,92 трлн руб. По сравнению с показателем на 1 января 2004 г. объем денежной базы увеличился на 0,3%. Отметим, что за апрель–май объем денежной базы уменьшился на 3,5% и лишь в июне наблюдался рост на 2,7%. Напомним, что за II кв. 2003 г. денежная база выросла на 19,4%. Объем наличных денег в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций на 1 июля составил 1,35 трлн руб. (на 9,5% больше по сравнению с 1 апреля 2004 г.). Объем счетов кредитных организаций в Банке России за II кв. сократился на 3,9% – до 223,1 млрд руб. Обязательные резервы уменьшились за апрель–июнь на 12,7% – до 251,2 млрд руб. Объем депозитов банков в Банке России уменьшился за I кв. до 38,4 млрд руб. (–65%) Сумма обязательств Банка России по обратному выкупу ценных бумаг на 1 июля сократилась на 22,9% по сравнению с 1 апреля и составила 56 млрд руб. Таким образом, в структуре денежной базы нашли отражения последствия кризисных явлений в банковском секторе РФ в мае–июне 2004 г.: резкое снижение ликвидности рынка межбанковского кредитования привело к сжатию депозитов и счетов банков в ЦБ РФ, отток средств вкладчиков имел своим последствием сокращение обязательных резервов, а попытки ЦБ повысить ликвидность рынка МБК выразились в уменьшении его обязательств перед банками по обратному выкупу ценных бумаг.

Значительный рост во II кв. объема наличных денег в обращении (+9,5%), в том числе за счет оттока депозитов из банковского сектора и сокращения обязательных резервов, привел к увеличению денежной базы в узком определении (наличность + обязательные резервы) на 5,9%.

В III кв. денежная база в широком определении уменьшилась на 4,8% и на 1 октября 2004 г. составляла 1,83 трлн руб. По сравнению с показателем на

ми организациями средствами в национальной валюте, депонируемым в Банке России, учитывают средства на корреспондентских счетах кредитных организаций и депозитов банков, размещенных в Банке России.

1 января 2004 г. объем денежной базы сократился на 4,5%. Отметим, что небольшой рост денежной базы наблюдался лишь в сентябре (+0,1%), а в июле и августе денежная база сжималась. Напомним, что за III кв. прошлого года денежная база уменьшилась на 3,2%. Объем наличных денег в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций на 1 октября составил 1,37 трлн руб. (на 1,6% больше по сравнению с 1 июля текущего года). Объем счетов кредитных организаций в Банке России за III кв. практически не изменился и равнялся на конец квартала 223,4 млрд руб. Обязательные резервы за июль–сентябрь резко уменьшились – до 116,1 млрд руб. (–53,8%). В то же время депозиты банков в Банке России выросли за III кв. до 45,4 млрд руб. (+18,2%). Сумма обязательств Банка России по обратному выкупу ценных бумаг на 1 октября увеличилась на 21,4% по сравнению с 1 июля и составила 68 млрд руб. Таким образом, понижающая динамика денежной базы в III кв. объясняется, прежде всего, снижением размеров фонда обязательного резервирования в результате значительного уменьшения соответствующих нормативов ЦБ РФ (с 8 июля 2004 г.). Одновременно нормализация ситуации в банковском секторе привела к росту депозитов банков в Банке России и обязательств ЦБ РФ по обратному выкупу ценных бумаг.

Изменение денежной базы в узком определении (наличность + обязательные резервы) в III кв. также во многом определялось резким сокращением фонда обязательного резервирования на фоне незначительного роста наличности: в результате данный агрегат уменьшился за июль–сентябрь на 4,8%. При этом, несмотря на значительный рост золотовалютных резервов в III кв. (+7,8%), большие изъятия ликвидности в бюджетную систему (только за июль–август прирост депозитов органов госуправления в ЦБ РФ превысил 125 млрд руб.) не позволили денежной базе продемонстрировать рост.

За IV кв. денежная база в широком определении увеличилась на 30,6% и на 1 января 2005 г. составляла 2,39 трлн руб. По сравнению с показателем на 1 января 2004 г. объем денежной базы увеличился на 24,7%. Отметим, что объем денежной базы увеличивался на протяжении всего IV кв., при этом самый быстрый рост наблюдался в декабре (+14,5%). Напомним, что за IV кв. 2003 г. денежная база выросла на 29%, а за весь 2003 г. – на 55,3%. Объем наличных денег в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций на 1 января составил 1,67 трлн руб. (на 21,6% больше по сравнению с 1 октября 2004 г.). Объем счетов кредитных организаций в Банке России за IV кв. вырос в 2,2 раза – до 486,4 млрд руб. Обязательные резервы увеличились за октябрь–декабрь на 4,8% – до 121,7 млрд руб. Объем депозитов банков в Банке России вырос за IV кв. до 91,4 млрд руб. (в 2 раза). Сумма обязательств Банка России по обратному выкупу ценных бумаг на 1 января сократилась на 96% по сравнению с 1 октября и составила 2,5 млрд руб. Таким образом, налицо расширение денежной базы РФ в IV кв. на фоне значительного роста золотовалютных резервов.

Резкий рост в IV кв. как объема наличных денег в обращении (+21,6%), так и обязательных резервов (+4,8%), привел к увеличению денежной базы в

узком определении на 20,3% (рис. 3). Такой рост являлся следствием больших объемов покупок валюты ЦБ РФ – за октябрь–декабрь золотовалютные запасы Банка России выросли на 31% и достигли уровня 124,5 млрд долл.

Таким образом, по итогам 2004 г. наблюдался более умеренный прирост денежной базы, чем в 2003 г. Однако в IV кв. она увеличивалась более быстрыми темпами, чем годом ранее. Заметим, что до сентября золотовалютные резервы страны увеличивались медленнее, чем в 2003 г. С другой стороны, после летнего снижения нормативов обязательного резервирования значительно сократился объем резервов коммерческих банков, но осенью действие этого фактора прекратилось. Таким образом, по итогам года прирост денежной базы в узком определении составил 24,8% (48,7% в 2003 г.), а резервных денег – 24,4% (54,1% в 2003 г.). Объем наличных денег M_0 увеличился на 33,8% против 50,3% в 2003 г. Следовательно, давление на цены со стороны денежного предложения в 2004 г. было значительно меньше, чем в 2003 г. Основную роль в стерилизации эмиссии, осуществляемой ЦБ РФ, сыграл федеральный бюджет и, в частности, Стабилизационный фонд. Так, прирост депозитов расширенного правительства в ЦБ РФ за 2004 г. составил около 600 млрд руб., – через бюджетную систему РФ из экономики было изъято более половины всей эмиссии, осуществленной Банком России в 2004 г. Итоговый прирост объема резервных денег (широкой денежной базы) не превысил 476 млрд руб.

2.1.3. Спрос на деньги

Что касается темпов роста денежной массы, то по итогам 2004 г. они также были значительно ниже соответствующих значений 2003 г. В частности, денежная масса M_1 увеличилась за год на 30,5%, тогда как в 2003 г. ее прирост достиг 45,6%. Денежная масса M_2 выросла на 35,8% (50,5% в 2003 г.). Лишь в I кв. наблюдался относительно быстрый (по сравнению с 2003 годом) рост широких денежных агрегатов, однако во II и III кварталах он замедлился. В IV кв. традиционно темпы роста денежных агрегатов выросли, однако они были также более умеренными, чем в 2003 г.

Таким образом, монетизация ВВП по итогам 2004 г. увеличилась лишь с 24,3% ВВП до 26,0%, оставаясь при этом на низком уровне. (Так, в Болгарии монетизация ВВП (рассчитанная на базе данных IFS) в 2003 г. равнялась 47%, в Эстонии – 40%, в Венгрии – 48%, в Латвии – 37%, в Литве – 31%, а в Словакии – 64%.) Как мы уже отмечали в предыдущем обзоре², такая ситуация позволяет поддерживать достаточно высокие темпы роста денежного предложения, не сопровождаемые серьезными негативными последствиями, по крайней мере, до достижения уровня монетизации 35–40% ВВП, так как рост денежного предложения будет поглощаться экономикой вследствие расширения спроса на реальные запасы денежных средств (при условии сохранения сложившихся к настоящему времени инфляционных ожиданий и тенденций динамики спроса на деньги).

² Российская экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы. Выпуск 25. М.: ИЭПП, 2004.

В то же время кредитование реального сектора экономики банками в 2004 г. продолжало расширяться, свидетельством чего стал рост денежного мультипликатора до максимальных значений за весь период наблюдений (рис. 4). В августе-сентябре 2004 г. мультипликатор практически достиг уровня 2,0 (большего прежнего максимума в феврале 1998 г.), однако потом снизился до 1,8, что связано с расширением денежной базы в конце года, тогда как широкие денежные агрегаты реагируют на сезонные колебания спроса на ликвидные средства в меньшей степени.

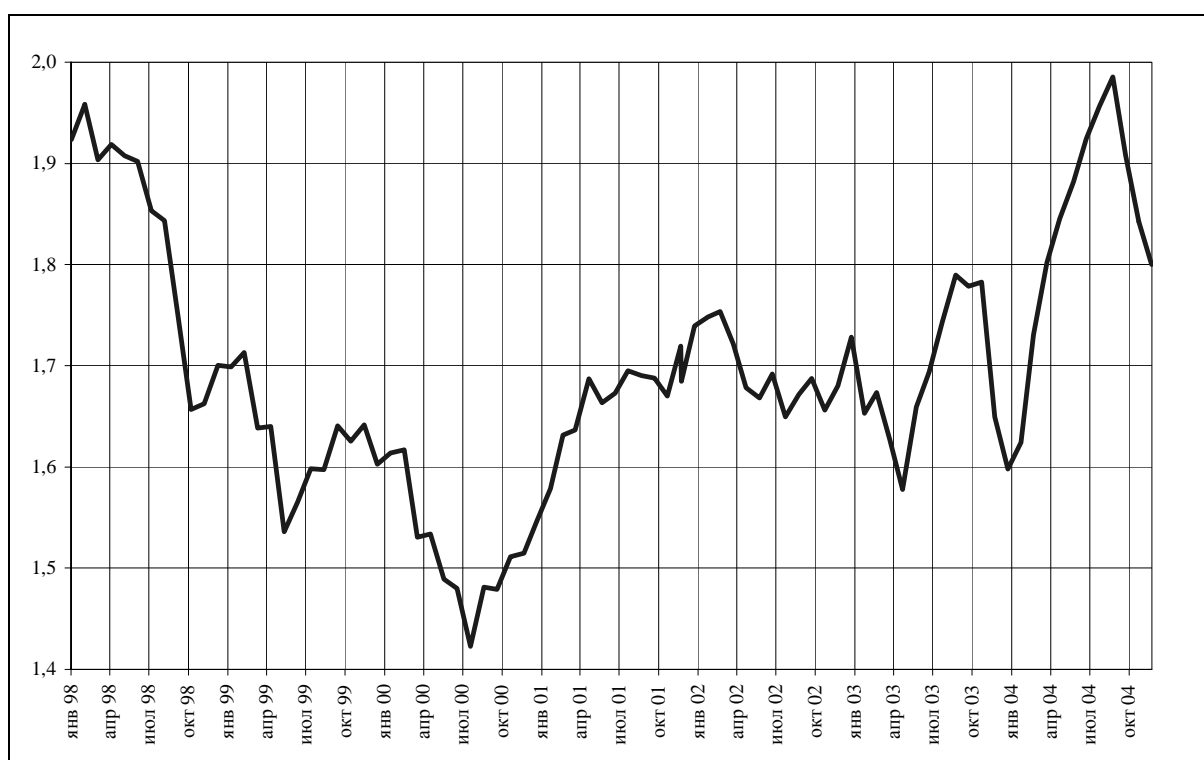


Рис. 4. Денежный мультипликатор (отношение M_2 к резервным деньгам) в 1998–2004 гг.

Основным фактором расширения денежного предложения российскими банками в 2004 г. стал рост требований к нефинансовым предприятиям частного сектора, т.е. кредитов и вложений в частные облигации. Как видно из рис. 5, к концу 2004 г. доля требований к частному сектору в общем объеме активов банковской системы превысила 60%, увеличившись за год примерно на 5 п.п. В то же время, доля требований к расширенному правительству и иностранных активов сокращалась, либо оставалась практически неизменной. В целом, на конец года объем активов банковской системы РФ достиг 39,7% ВВП, а объем требований к нефинансовому частному сектору – 24,55% ВВП, тогда как на начало года соответствующие показатели составляли 38,57% ВВП и 21,0% ВВП.

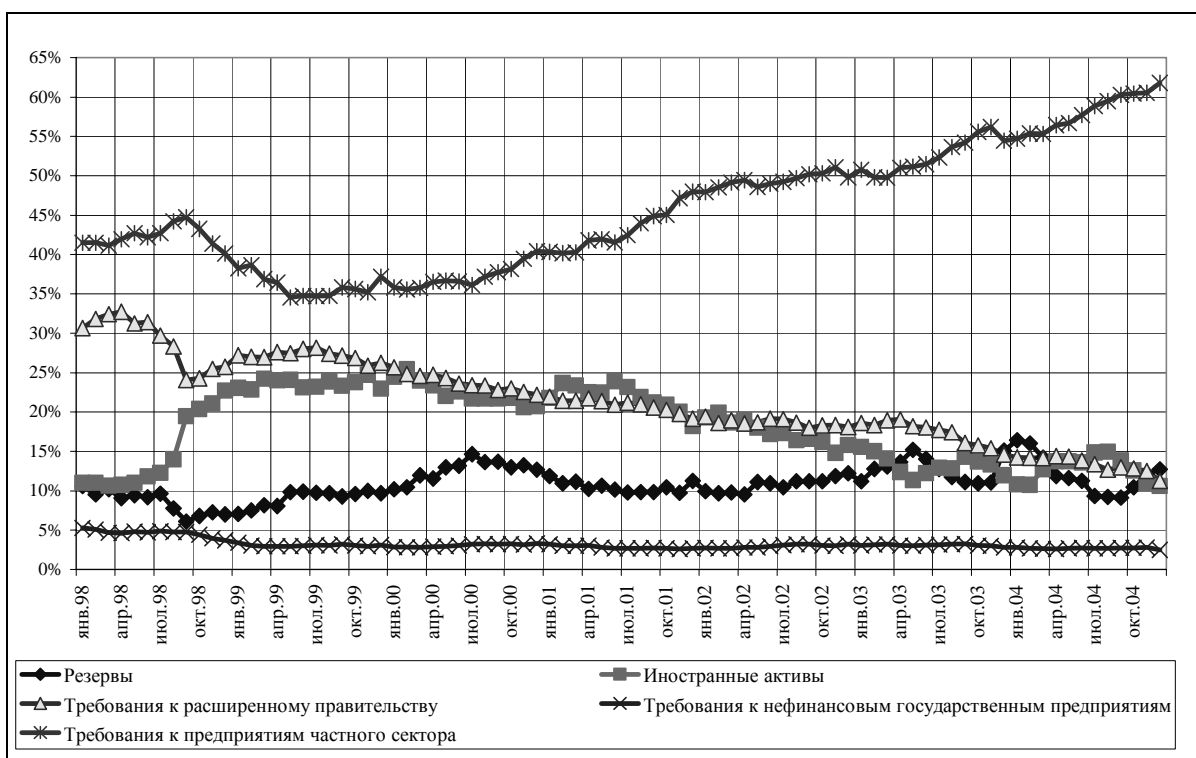


Рис. 5. Совокупные активы банковской системы РФ

2.1.4. Динамика обменных курсов рубля

На протяжении 2004 г. официальный номинальный курс рубля к ведущим иностранным валютам изменялся достаточно плавно (рис. 6). На протяжении большей части года курс рубля к доллару США оставался практически неизменным, и лишь в конце года (начиная со второй половины октября) наметилась тенденция к росту номинального курса рубля к американской валюте. В целом по итогам года курс рубля вырос с 29,45 до 27,75 руб. за долл., или на 5,79%.

Динамика курса рубля к евро была не такой однообразной. На протяжении первых четырех месяцев года можно говорить о росте рубля по отношению к евро, однако в дальнейшем, до конца года, курс европейской валюты рос. При этом размах колебаний курса рубля к евро был значительно больше, чем колебания курса рубля к доллару США. По итогам 2004 г. официальный курс рубля снизился по отношению к евро на 2,68%, с 36,82 руб. до 37,81 руб. за евро.

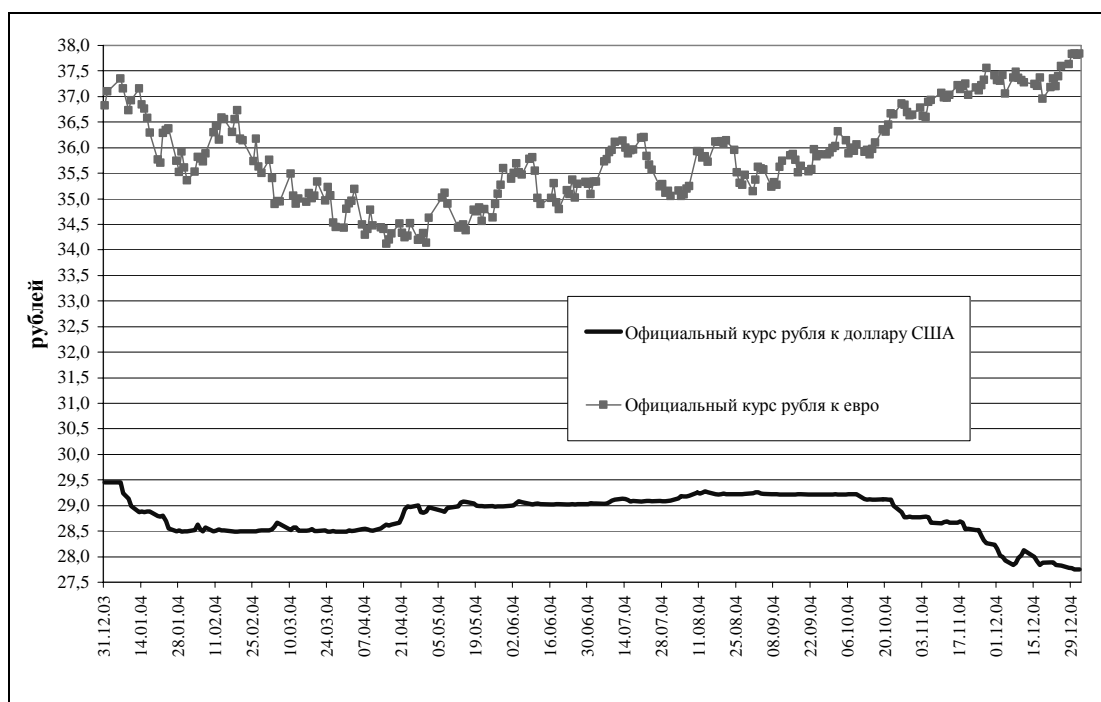


Рис. 6. Динамика официального номинального курса рубля к доллару США и к евро в 2004 г.

Как видно из *рис. 7*, колебания курса рубля к европейской валюте, фактически, копировали изменения ее курса к доллару США. Иными словами, можно утверждать, что Центральный банк РФ, по крайней мере до октября 2004 г., ориентировался исключительно на динамику курса рубля к доллару США, а изменения курса рубля по отношению к евро повторяли изменения курсов валют на мировом рынке. В такой ситуации реальный курс рубля, хотя и рос по отношению к доллару США, мог снижаться к евро при укреплении европейской валюты на мировом рынке.

В последнем квартале тесная связь между курсами нарушается, что на фоне укрепления и рубля, и евро к доллару США может означать, что Банк России отказался от сдерживания роста реального курса рубля по отношению к евро, очевидно, в условиях ускорившейся инфляции.

В целом по итогам года реальный курс рубля по отношению к доллару США, рассчитанный на основе данных о номинальном обменном курсе и темпах ИПЦ в России и США, вырос на 15,5%, а евро – на 6,5% (*рис. 8*). При этом необходимо отметить, что если реальный курс рубля к доллару США достиг максимальных значений за посткризисный период, то по отношению к евро рубль сейчас слабее, чем, например, в 2001 г. Реальный эффективный курс рубля, рассчитанный с учетом структуры внешней торговли РФ, за январь–октябрь 2004 г. укрепился на 5,4%. Анализ ретроспективы реального эффективного курса рубля показывает, что текущий уровень курса соответствует IV кв. 1996 г., т.е. примерно на 10% ниже максимальных значений в середине 1998 г. Таким образом, при сложившихся темпах укрепления рубля и сохра-

нении курса доллара к ведущим мировым валютам на уровне 1,25–1,35 долл. за евро и 105–110 йен за долл. предкризисный уровень реального курс рубля будет достигнут в течение ближайших двух лет.

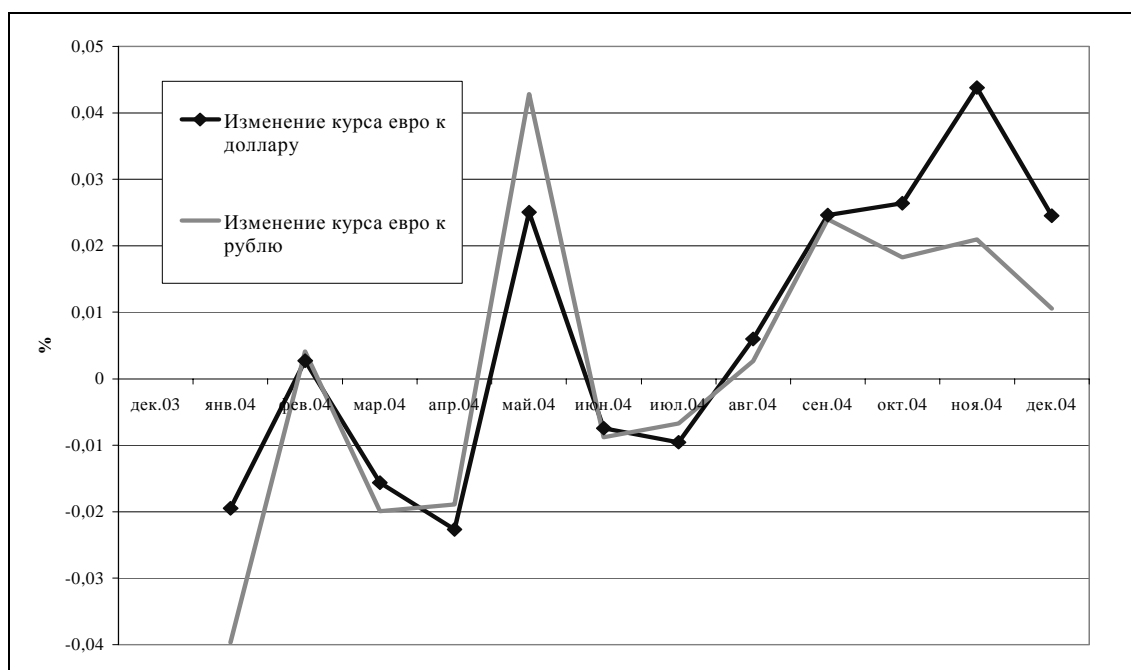


Рис. 7. Месячные изменения курсов евро к доллару США и к рублю в 2004 г.

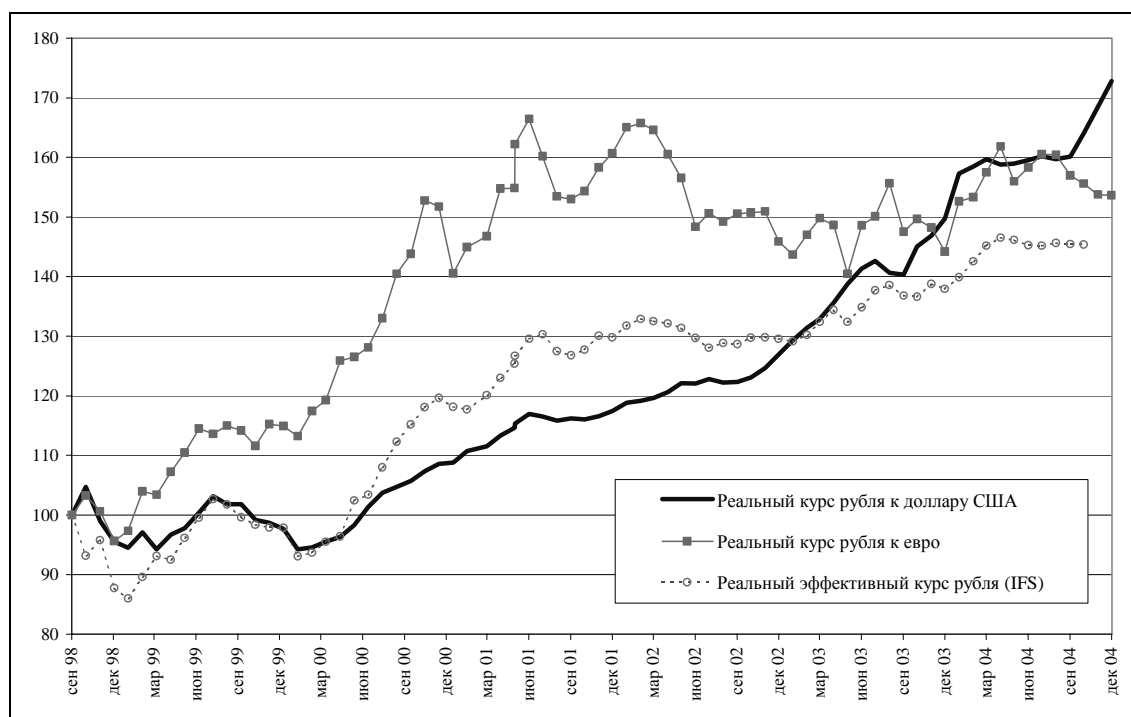


Рис. 8. Динамика реального курса рубля в 1998–2004 гг.

2.1.5. «Банковский кризис» 2004 г.

Одним из наиболее важных событий в финансовой сфере в 2004 г. стали события в банковском секторе в мае–июле. В частности, в мае Центральный банк РФ объявил об отзыве лицензии и введении временного управления в «Содбизнесбанке», занимавшего по итогам I кв. 2004 г. 109 место по размеру активов³. В этой связи, опасаясь дальнейших действий ЦБ РФ, остальные участники рынка прекратили деловые отношения и с банком «Кредиттраст» (67 место по объему активов на 1 апреля 2004 г.), владельцы которого являлись одновременно и собственниками «Содбизнесбанка». Лицензия у этого банка была отозвана 24 июня 2004 г. Примечательно, что информация о подозрениях в отношении данных банков в отмывании денег соответствовала мнению большинства участников рынка, которые ограничивали деловые отношения с «Содбизнесбанком» и «Кредиттрастом» задолго до действий ЦБ РФ. В этой ситуации меры, принятые Банком России, хотя и были, очевидно, запоздалыми, воспринимались банковским сообществом и вкладчиками как нормальный процесс «чистки» банковской системы и не могли привести к возникновению паники и кризисных явлений в банковской системе.

Однако в конце мая появились заявления руководителей Банка России и Комитета по финансовому мониторингу РФ, что у них, якобы, имеются более широкие списки банков, подозреваемых в отмывании денег, и в отношении которых в ближайшее время будут предприняты соответствующие меры. С нашей точки зрения, именно эти действия ЦБ и КФМ РФ стали основной причиной роста недоверия на межбанковском рынке и сокращения лимитов, определяемых крупнейшими российскими банками, в том числе государственными банками, для кредитования, в первую очередь, средних московских банков. Соответственно, у банков, являвшихся крупнейшими заемщиками на рынке МБК (например, Гута-банк, «Павелецкий», «Диалог-оптим» и др.), возникли проблемы с обслуживанием своих текущих обязательств перед другими банками. Информация об этом стала причиной «набега» вкладчиков, в первую очередь, на указанные банки, а потом – и на банки, воспринимавшиеся населением как ненадежные (например, попавшие в распространявшиеся в прессе и в Интернете списки «проблемных» банков). К числу таких банков можно отнести «Гута-банк», «Альфа-банк», «Импэксбанк», «Мастербанк», «Бин-банк», «МДМ» и др. Пик «набега» пришелся на первую половину июля. Однако практически все банковские учреждения (кроме, фактически, «Гута-банка») сумели устоять и сохранить свои позиции на рынке частных вкладов в июне–июле 2004 г. Всего за июнь–сентябрь 2004 г. лицензии были отозваны только у 9 московских банков (в скобках – место по размеру активов на 1 апреля 2004 г.): «Кредиттарст» (67), «Промэксимбанк» (361), «Коммерческий банк Сбережений» (351), «Мосжилстройбанк» (1217), «РИКОМ» (975), «Диалог-оптим» (58), «Павелецкий» (169), «Меритбанк» (210) и «Финансторгбанк»

³ Здесь и далее значения о размере активов банков приводятся по данным ЦЭА «Интерфакс».

(513), и у одного банка из Республики Коми – «Банк Сбережений и Развития» (663).

Таким образом, с нашей точки зрения, события лета 2004 г. не могут рассматриваться как «банковский кризис», скорее, они являются одним из проявлений локальной нестабильности российской системы, связанной с ее структурными и институциональными особенностями: большое количество малых и средних банков, в целом пассивное отношение ЦБ РФ к банкам, обескураживающим теневые и полулегальные операции (о чем известно большинству участников рынка), низкая капитализация банковской системы, несоответствие сроков активов и пассивов многих банков, большая зависимость средних и мелких банков от рынка МБК и т.д. С точки зрения агрегированных данных можно отметить, что в целом за период с мая по июль 2004 г. наблюдался рост (в том числе в реальном выражении) активов банковской системы, и депозитов населения (как до востребования, так и срочных). По итогам III кв. 2004 г. сокращение активов отмечено лишь у 9 из 50 крупнейших российских банков по размеру активов (отметим, что у «Гута-банка» активы за квартал выросли на 20%). Масштабы государственной поддержки банковского сектора также были, с нашей точки зрения, незначительными: фактически основной мерой политики ЦБ РФ стало снижение с 8 июля 2004 г. норматива отчислений в Фонд обязательного резервирования (ФОР) с 7 до 3,5%. Однако, принимая во внимание степень концентрации на рынке депозитов населения, можно сказать, что основная сумма возвращенных в банковский сектор средств досталась Сбербанку РФ и нескольким крупнейшим банкам, которые имели возможность решить свои текущие проблемы и без данной меры. Принятие Государственной Думой РФ решения о распространении гарантий на депозиты во всех коммерческих банках, не зависимо от их участия в системе обязательного страхования частных вкладов, может, на наш взгляд, иметь негативные последствия, так как создает стимулы к излишне рискованному поведению банков, в первую очередь тех, которые понимают, что не смогут пройти проверки ЦБ РФ и вступить в систему страхования вкладов на законных основаниях.

Наиболее крупным банком, пострадавшим во время кризиса, стал «Гута-банк» (17 место по размеру активов на 1 июля 2004 г.). Однако его банкротство фактически не состоялось, поскольку почти сразу после возникновения проблем у банка было объявлено о его покупке «Внешторгбанком РФ» (необходимо отметить, что переговоры о покупке части акций, либо о предоставлении крупного кредита «Внешторгбанком РФ» «Гута-банку» начались еще до событий мая-июня 2004 г.). При этом, с нашей точки зрения, нельзя рассматривать в качестве одной из мер поддержки банковской системы предоставление ЦБ РФ стабилизационного кредита «Внешторбанку РФ» в размере 700 млн долл. (данный кредит значительно увеличил общий объем обязательств банковского сектора перед органами денежно-кредитного регулирования), поскольку, во-первых, сам банк не испытывал трудности в этот период, а во-вторых, сумма, потраченная на приобретение «Гута-банка» (1 млн руб.), была

во много раз меньше суммы полученного кредита. Также, с нашей точки зрения, не могут быть отнесены к затратам на «спасение» банковской системы и расходы владельцев частных банков (например, «Альфа-банка»), направленные на поддержание устойчивости и ликвидности банков в условиях набега вкладчиков, поскольку данные меры были в значительной мере вызваны низкой фактической капитализацией банков и ошибками в управлении временной структурой активов и обязательств.

2.1.6. Состояние платежного баланса

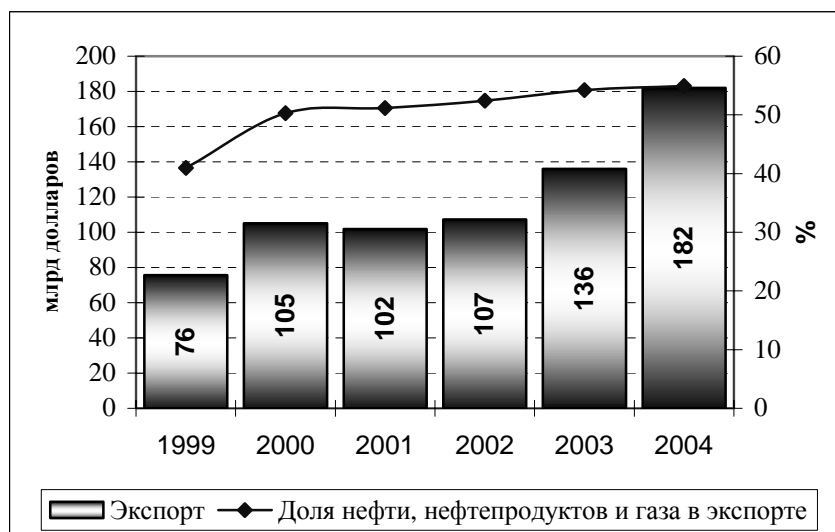
Устойчивость платежного баланса РФ в 2004 г. поддерживалась за счет рекордных объемов экспорта товаров, прежде всего продукции ТЭК. На фоне крайне высоких цен на энергоносители экспорт товаров вырос более чем на 1/3. Соответственно, продолжилось накопление золотовалютных резервов Центрального банка РФ. Вместе с тем в 2004 г. была прервана тенденция к сокращению чистого оттока капитала из страны, наблюдавшаяся в 2000–2003 гг.

Согласно опубликованным Банком России предварительным оценкам платежного баланса РФ за 2004 г., положительное сальдо счета текущих операций составило 58,2 млрд долл., т.е. увеличилось на 64,4% по сравнению с 2003 г. (табл. 1). В том числе положительное сальдо торгового баланса выросло на 45,7% (с 59,9 млрд до 87,2 млрд долл.), при этом экспорт товаров вырос на 33,9% (со 135,9 млрд до 182 млрд долл.), а импорт увеличился на 24,6% (с 76,1 млрд до 94,8 млрд долл.). Доля экспорта нефти, нефтепродуктов и природного газа составила около 55% в общей величине экспорта (в 2003 г. – 54,2%) (рис. 9). Таким образом, как и в предыдущие годы, основным фактором, определяющим величину сальдо по счету текущих операций, являлся торговый баланс, сальдо которого, в свою очередь, в огромной степени зависело от движения цен на энергоносители и другие важнейшие товары российского экспорта на мировых рынках. Из данных, представленных на рис. 10, видно, что связь между мировыми ценами на нефть и сальдо торгового баланса России, наблюдавшаяся в 2001–2003 гг., проявлялась и в течение 2004 г.

Дефицит баланса услуг по сравнению с 2003 г. увеличился до 14 млрд долл. (+28,5%). Экспорт услуг составил 20,3 млрд долл., увеличившись относительно предыдущего года на 4,1 млрд долл. (+25%). Импорт услуг за 2004 г. вырос на 27% и достиг 34,3 млрд долл.

Баланс оплаты труда в 2004 г. продолжил уменьшаться и составил – 0,8 млрд долл. (в 2003 г. он равнялся –0,1 млрд долл.).

Дефицит баланса инвестиционных доходов в 2004 г. по сравнению с 2003 г. практически не изменился и составил 13 млрд долл. При этом по абсолютной величине сумма как доходов к получению, так и доходов к выплате сократилась.



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 9. Динамика экспорта и доля продукции ТЭК в 1999–2003 гг.

Инвестиционные доходы к получению сократились с 10,2 млрд до 4,5 млрд долл., что определялось существенным снижением показателя по нефинансовым предприятиям (с 6,6 млрд до 0,3 млрд долл.). Аналогично уменьшение доходов к выплате по нефинансовым предприятиям с 16,8 млрд до 10,8 млрд долл. определило сокращение общих доходов к выплате с 23,3 млрд до 17,6 млрд долл.

Баланс текущих трансфертов в 2004 г. по сравнению с 2003 г. вырос в 2,9 раза и составил –1,1 млрд долл.

Таблица 1

Основные статьи платежного баланса в 2002–2004 гг. (млрд долл.)

Статьи баланса	2002				2003				2004			
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв. ⁴
Счет текущих операций	6,4	7,7	7,2	7,8	11,4	8,1	7,3	8,6	12,6	13,4	14,7	17,4
Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами ⁵	-4,8	-0,5	-1,8	-4,1	-2,4	1,5	-6,7	6,7	-2,5	-8	-4,8	10
Изменение валютных резервов	-0,5	-6,1	-3,2	-1,6	-7,6	-8,1	2,6	-13,3	-6,8	-5	6,5	-26,9
Чистые ошибки и пропуски	-1,1	-1	-2,1	-2,2	-1,5	-1,6	-3,2	-1,9	-3,4	-0,4	-3,3	-0,5

Источник: Банк России.

⁴ Предварительная оценка.

⁵ Без изменения валютных резервов.

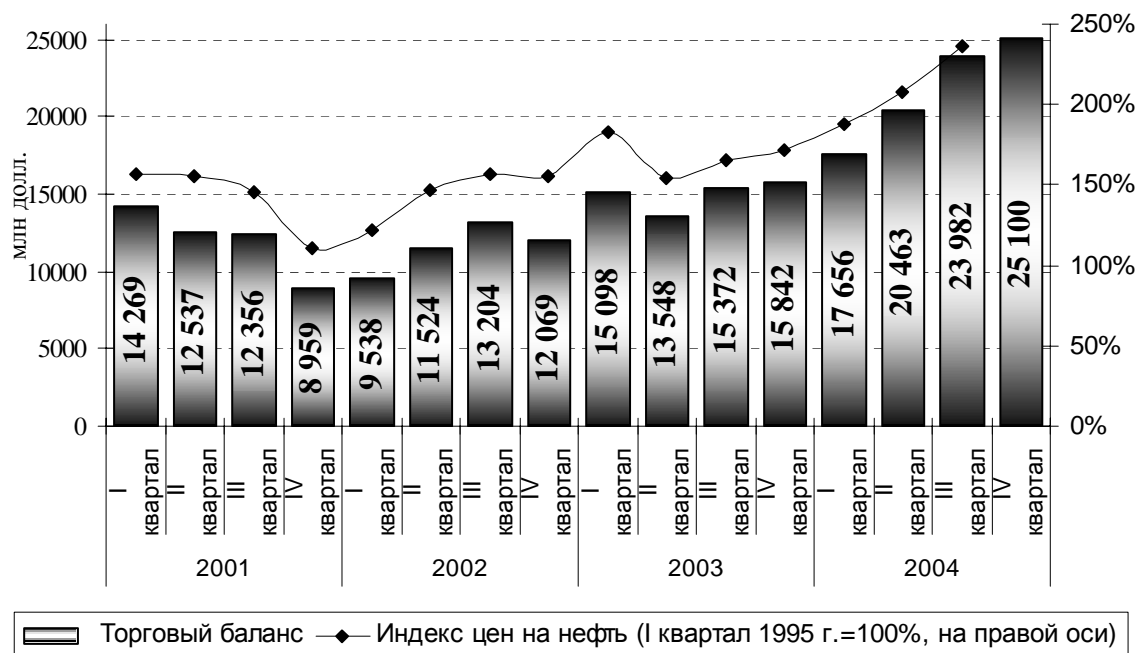


Рис. 10. Торговый баланс РФ и индекс мировых цен на нефть в 2001–2004 гг.

Дефицит счета операций с капиталом и финансовыми инструментами (без учета изменения валютных резервов) в 2004 г. по сравнению с 2003 г. вырос в 6,6 раза (с 0,8 млрд до 5,4 млрд долл.).

Сальдо баланса капитальных трансфертов сформировалось отрицательным в размере -1,2 млрд долл.

Прирост иностранных обязательств экономики составил 27,3 млрд долл., что на 2,1% меньше показателя предыдущего года (27,9 млрд долл.).

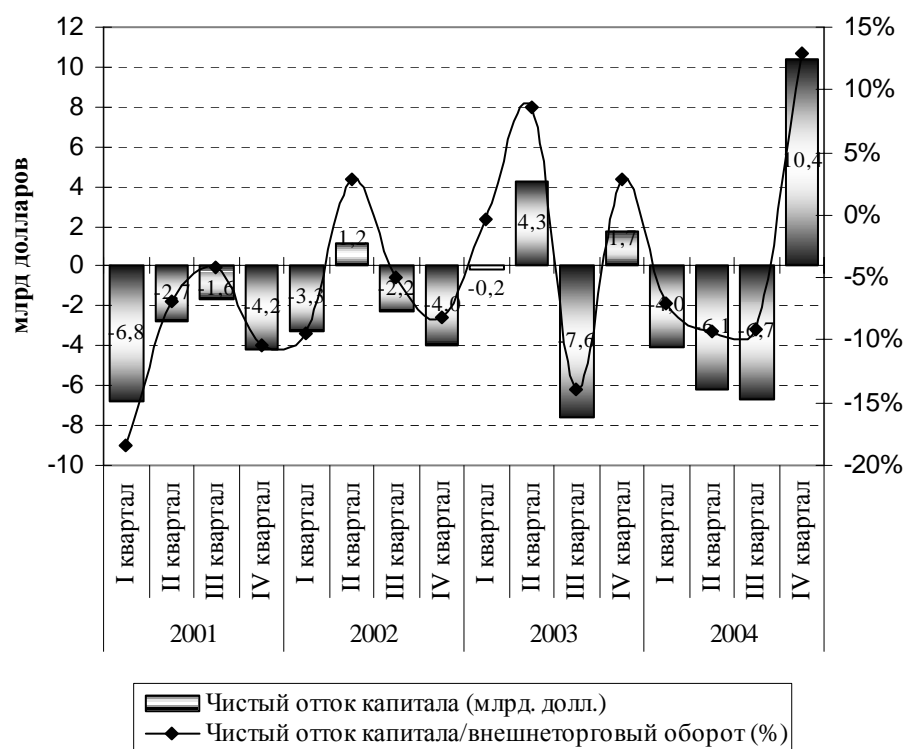
Федеральные органы управления, как и годом ранее, являлись по отношению к нерезидентам нетто-плательщиками. Их внешние обязательства снизились на 3,5 млрд долл. По субъектам Российской Федерации прирост внешних обязательств составил 0,1 млрд долл. Снижение обязательств органов денежно-кредитного регулирования в 2004 г. равнялось 0,2 млрд долл. Снижение активности банковского сектора по привлечению иностранного капитала привело к тому, что прирост обязательства этого сектора (+7 млрд долл.) снизился на 37,8% по сравнению с аналогичным показателем за 2003 г. Инвестиции нерезидентов в реальный сектор составили 24 млрд долл. (22,1 млрд долл. в 2003 г.).

Иностранные активы резидентов увеличились за 2004 г. на 31,5 млрд долл. (в 2003 г. – на 27,7 млрд долл.). Почти весь их прирост получен за счет операций частного сектора.

Иностранные активы федеральных органов управления выросли на 0,2 млрд долл. Внешние активы банковского сектора возросли на 4 млрд долл.

Вывоз капитала из сектора нефинансовых предприятий и домашних хозяйств по сравнению с 2003 г. практически не изменился и составил 25,9 млрд долл. На фоне роста по статьям «прямые и портфельные инвестиции» (6,5 млрд долл.) и «торговые кредиты и авансы» (0,6 млрд долл.) существенно сократился объем накопленной сектором наличной иностранной валюты (на 2,9 млрд долл.), а также объем задолженности по товарным поставкам на основании межправительственных соглашений (1,3 млрд долл.).

В то же время общий чистый отток капитала из нефинансового сектора в 2004 г. составил 6,5 млрд долл. (в 2003 г. наблюдался отток капитала из нефинансового сектора в размере 1,7 млрд долл.) (рис. 11).



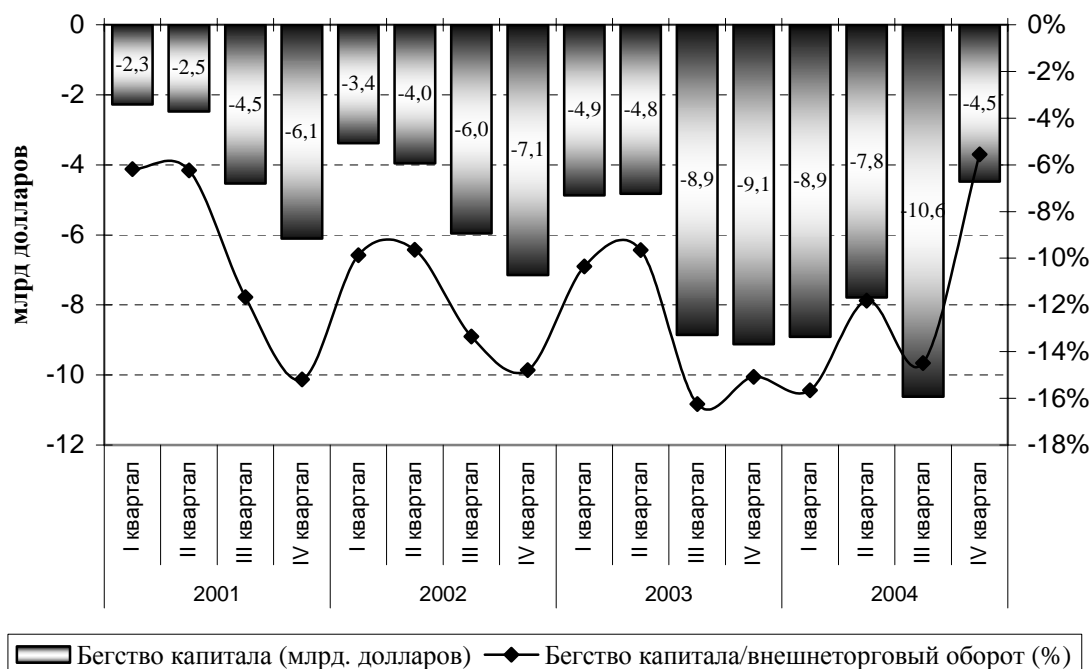
Источник: ЦБ РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 11. Динамика чистого оттока капитала в 2001–2004 гг.

Отметим, что на протяжении первых трех кварталов 2004 г. наблюдался значительный (и ускоряющийся) отток капитала из частного сектора РФ. И лишь в IV квартале был зафиксирован приток капитала на уровне 10,4 млрд долл., который нельзя объяснить какими-то фундаментальными изменениями в инвестиционном климате страны. Скорее всего, поступление в страну такой большой суммы объясняется заимствованием средств за границей для финансирования покупки «Юганскнефтегаза». Если бы не эти события, то, по всей видимости, отток капитала по итогам года был бы еще более значительным.

Что касается неофициального оттока капитала (бегства капитала) (рис. 12), то данный показатель вырос в абсолютном выражении в 2004 г. на 15% по

отношению к предыдущему году и составил, по нашим оценкам⁶, около 31,8 млрд долл.



Источник: ЦБ РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 12. Динамика бегства капитала в 2001–2004 гг.

В целом за 2004 г. наблюдается увеличение доли чистого оттока капитала во внешнеторговом обороте до 2,3% (в 2003 г. – 0,8%). В то же время показатель доли бегства капитала во внешнеторговом обороте сократился с 13,1% в 2003 г. до 11,5% в 2004 г. Стоит также отметить, что в отличие от 2003 г. в прошлом году наблюдалось увеличение объема как чистого оттока капитала, так и бегства капитала.

Отток капитала из частного сектора по-прежнему остается на довольно высоком уровне, что во многом может быть обусловлено ситуацией в корпоративном секторе (дело «ЮКОСа»). В целом на фоне достаточно благоприятных макроэкономических показателей ухудшение инвестиционного климата, рост рисков ведут к оттоку капитала из России.

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, что в очередной раз подтверждает высокую степень зависимости экономики России от экспорта сырья и конъюнктуры цен на него. На фоне замедления

⁶ Бегство капитала рассчитывается по методологии МВФ и представляет собой сумму «торговых кредитов и авансов», «своевременно не полученной экспортной выручки и не поступивших товаров и услуг в счет переводов денежных средств по импортным контрактам» и «чистых ошибок и пропусков».

структурных реформ это может свидетельствовать о постепенном снижении конкурентоспособности ряда отраслей российской экономики и об уменьшении дальнейших перспектив ее развития в случае изменения ценовой ситуации на мировом рынке энергоносителей.

2.1.7. Основные мероприятия ЦБ РФ в области денежно-кредитной политики

Одним из характерных моментов денежно-кредитной политики 2004 г. является активизация операций Банка России по операциям прямого и обратного РЕПО, так как такая мера служит одним из наиболее принятых в мире инструментов денежно-кредитной политики, в частности, стерилизации избыточной эмиссии и поддержания ликвидности банковской системы.

С 15 января 2004 г. ЦБ РФ снизил ставку рефинансирования до 14%. Последний раз до этого Банк России изменял ставку рефинансирования 21 июня 2003 г., с 18 до 16%.

Во II кв. прошедшего года Банк России начал применять новый курсовой ориентир, который использовался для определения курсовой политики. Данный ориентир представлял собой среднее геометрическое взвешенное курсов основных валют к рублю. При этом в качестве основных валют используются доллар и евро. На первое время вес евро был установлен на уровне 10–20%. Однако, как было показано выше, реальных изменений в динамике курса рубля к валютам при этом не произошло.

11 июня Банк России объявил о снижении с 15 июня норматива отчислений для банков в ФОР по привлеченным средствам юридических лиц в валюте РФ и привлеченным средствам юридических и физических лиц в иностранной валюте с 9 до 7%. Одновременно была снижена ставка рефинансирования с 14 до 13% годовых, а также расширен список ценных бумаг, принимаемых в качестве обеспечения при заключении с банками сделок прямого РЕПО. Данные меры, скорее всего, были вызваны низкой ликвидностью на российском финансовом рынке. Заметим, что изменение ставки рефинансирования не обладает таким значительным влиянием на экономику РФ, как в большинстве развитых стран. В то же время расширение списка бумаг, под обеспечение которых банки могут получать средства в ЦБ, позволило Банку России лучше управлять ликвидностью в банковской системе. В дальнейшем, по мере развития проблем в банковском секторе, нормативы резервирования были снижены еще раз (8 июля 2004 г.) – до 3,5% по обязательствам перед резидентами РФ и до 0% – по обязательствам перед банками-нерезидентами РФ. Однако с 1 августа последняя ставка была повышена до 2%.

Банк России с 16 августа 2004 г. приступил к выпуску в обращение модифицированных банкнот Банка России образца 1997 г. (модификация 2004 г.) достоинством 10, 50, 100, 500 и 1000 руб. Целью выпуска модифицированных банкнот являлось усиление их защитного комплекса, облегчающего контроль подлинности банкнот населением. В модифицированных банкнотах сохранено основное композиционное решение банкнот серии 1997 г. Вводимые в об-

ращение модифицированные банкноты обращаются параллельно с действующими банкнотами Банка России образца 1997 г.

В августе 2004 г. Банк России увеличил список ценных бумаг, под залог которых он выдает кредиты коммерческим банкам. В ломбардный список были включены облигации субъектов РФ, а также обеспеченные государственной гарантией облигации ипотечных агентств и кредитных организаций. Увеличение ломбардного списка позволило ЦБ лучше управлять ликвидностью банковской системы. Однако на использование новых бумаг был наложен ряд ограничений. Так, не допускалось их использование в операциях РЕПО.

В ноябре 2004 г. Совет Директоров ЦБ РФ одобрил «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2005 г.» В указанном документе не был изменен прогноз по инфляции на 2005 год, и это несмотря на невыполнение прогноза на 2004 г., что, безусловно, привело к росту инфляционных ожиданий экономических агентов. Таким образом, вероятность снижения темпов роста цен в 2005 г. до 6,5–8,5% довольно низка.

При этом в качестве целевого ориентира денежно-кредитной политики в документе называется реальный эффективный курс рубля. Однако методология расчета данного показателя является достаточно спорной, что не позволяет на практике выявить однозначную связь между реальным эффективным курсом и конкурентоспособностью российских производителей. Кроме того, инфляция в РФ остается на достаточно высоком уровне, и на наш взгляд, именно на борьбу с ней должны быть направлены основные усилия Банка России.

В конце года руководство Банка России заявило о возможности изменения структуры золотовалютных резервов. До этого момента в структуре золотовалютных резервов 70% приходилось на доллар, около 25% – на евро и около 5% – на другие конвертируемые валюты. По-видимому, данные намерения ЦБ были связаны с продолжительным падением курса доллара США к основным мировым валютам.

2.2. Государственный бюджет

2.2.1. Общая характеристика бюджетной системы в 2004 г.

Оценивая основные характеристики бюджетной системы в 2004 г., следует отметить более высокий уровень доходов и более низкий уровень расходов по сравнению с 2003 г. (см. табл. 2) При этом доходы федерального и консолидированного бюджетов по итогам 2004 г. достигли максимальных значений за последние шесть лет. Так, доходы федерального бюджета за 2004 г. выросли на 1 п.п. ВВП по сравнению с предыдущим годом и составили 20,4% ВВП. Для консолидированного бюджета аналогичный рост доходов составил около 1,2 п.п. ВВП в результате чего объем доходов в 2004 г. достиг 32,3% ВВП. В отношении расходов следует отметить сохранение в 2004 г. тенденции к их сокращению, которая наблюдается с 2002 г. Так, объем расходов федерального бюджета в 2004 г. снизился более чем на 1,5 п.п. ВВП по

сравнению с предыдущим годом и составил 16,1%. Для территориальных бюджетов снижение расходов составило около 0,8 п.п. ВВП, а для консолидированного – 1,9 п.п. ВВП. Таким образом, по итогам 2004 г. был достигнут максимальный размер профицита за всю историю постсоветской России: для консолидированного бюджета он составил 4,5% ВВП, для федерального бюджета – 4,4% ВВП.

Таблица 2

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

	1998	1999	2000	2001	2002*	2003	2004
Федеральный бюджет							
Налоговые доходы	8,8	10,7	13,2	16,2	18,6	18,0	18,8
В том числе ЕСН	–	–	–	–	3,1	2,7	2,6
Доходы	11,3	12,9	15,4	17,6	20,1	19,4	20,4
Расходы	14,5	14,0	13,1	14,7	18,7	17,7	16,1
Дефицит (-) /Профицит (+)	-3,2	-1,1	2,4	2,9	1,4	1,7	4,4
Территориальные бюджеты							
Налоговые доходы	11,5	10,4	10,2	9,6	10,0	10,0	10,6
Доходы	14,8	13,6	14,4	14,3	14,9	14,5	14,3
Расходы	15,2	13,6	14,0	14,3	15,3	14,9	14,1
Дефицит (-) /Профицит (+)	-0,3	0,0	0,5	0,0	-0,4	-0,4	0,2
Консолидированный бюджет							
Налоговые доходы	20,3	21,1	23,4	25,8	28,6	28,0	29,4
Доходы	24,5	25,2	28,5	29,3	32,1	31,1	32,3
Расходы	28,1	26,3	25,6	26,4	31,1	29,7	27,8
Дефицит (-) /Профицит (+)	-3,6	-1,1	2,8	2,9	1,0	1,4	4,5

* С 2002 г. – включая поступления ЕСН и соответственно расходы, направляемые в государственные внебюджетные фонды.

Источник: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

Одним из основных факторов увеличения доходов бюджетной системы являются высокие цены на нефть, в результате чего объем поступлений налога на добычу полезных ископаемых и экспортной пошлины в консолидированный бюджет в 2004 г. по сравнению с предыдущим годом оказался выше на 0,5 п.п. ВВП и 1,7 п.п. ВВП соответственно. Как результат, 27 октября 2004 г. Госдума РФ одобрила изменения в федеральном бюджете 2004 г., заключающиеся в увеличении доходов бюджета на 531 млрд руб. – до 3273,8 млрд руб. и соответственно в увеличении расходов на 108,6 млрд руб. – до 2768,1 млрд руб.

2.2.2. Анализ поступления основных налогов в бюджетную систему РФ

В 2004 г. вступил в силу ряд поправок в налоговое законодательство. К числу наиболее существенных следует отнести: снижение базовой ставки НДС с 20 до 18% при сохранении льготной ставки в размере 10%; увеличение с 1 января 2004 г. базовой ставки налога на добычу полезных ископаемых по нефти с 340 до 347 руб. за 1 т сырья и адвалорной ставки налога на добычу газового конденсата с 16,5 до 17,5%; изменение шкалы экспортной пошлины

в отношении сырой нефти с середины 2004 г.; отмену с 1 января 2004 г. налога с продаж.

Таблица 3

Поступления основных налогов в бюджетную систему РФ (% ВВП)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Налог на прибыль	4,6	5,4	5,7	4,2	4,0	5,2
Подоходный налог	2,5	2,4	2,8	3,3	3,4	3,4
НДС	8,8	6,2	7,1	6,9	6,6	6,4
Акцизы	2,2	2,3	2,7	2,4	2,6	1,5
НДПИ*	1,2	1,6	1,6	2,5	2,5	3,0
Налоги на внешнюю торговлю	1,8	3,1	3,6	3,0	3,4	5,1
ЕСН, в консолидированный бюджет РФ				3,1	2,7	2,7

Источник: Министерство финансов РФ.

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

Как видно из табл. 3, наблюдавшаяся с 2001 г. тенденция к снижению поступлений налога на прибыль в 2004 г. была прервана. По итогам 2004 г. доходы бюджетной системы по налогу на прибыль составили около 5,2% ВВП, что на 1,2 п.п. ВВП выше аналогичного показателя в 2003 г. Рост поступлений налога во многом объясняется увеличением базы налога на прибыль. Согласно данным Росстата, рост сальдированного финансового результата (суммарная прибыль по организациям минус убыток) за январь–октябрь 2004 г. по отношению к аналогичному периоду предыдущего года составил 50%, в то время как в 2003 г. рост данного показателя был отрицательным и составлял -12%. В некоторой степени росту поступлений налога могло также способствовать прекращение действия ряда льгот по налогу на прибыль, право применения которых было получено до реформы налога в 2002 г.

По итогам 2004 г. доля поступлений подоходного налога в ВВП, равно как и доля ЕСН в ВВП, не изменилась по сравнению с предыдущим годом, они составили соответственно 3,4 и 2,7% ВВП. При этом согласно данным Росстата рост реальных денежных доходов населения в 2004 г. составил 7,8%, а рост реальной заработной платы – 10,8%, что превосходит темпы роста ВВП в 2004 г. на 1 п.п. и 4 п.п. соответственно. Таким образом, в реальном выражении эффективная ставка ЕСН в 2004 г. оказывается ниже, чем в 2003 г., а для подоходного налога – практически неизменной. Сокращение эффективной ставки ЕСН в 2004 г. может объясняться тем, что в предыдущие годы к доходам федерального бюджета России по ЕСН относились также суммы погашения задолженности по части ЕСН, зачислявшиеся ранее в Пенсионный фонд.

Налогом, который обеспечивает наибольший объем поступлений в бюджетную систему РФ, остается НДС – более 1 трлн руб., или 19,7% доходов консолидированного бюджета и 31,2% доходов федерального бюджета по итогам 2004 г. Несмотря на снижение с 1 января 2004 г. базовой ставки НДС с

20 до 18%, доля поступлений НДС в ВВП снизилась всего на 0,2 п.п. ВВП, в то время как планируемое снижение должно было составить около 0,6 п.п. ВВП. В определенной степени росту поступлений НДС способствовало снижение объемов возмещения НДС. Например, согласно данным ФНС, за первые 8 месяцев 2004 г. объем возмещенного НДС составил около 1,8% ВВП, в то время как за аналогичный период предыдущего года объем возмещения НДС был равен 2,3% ВВП.

Поступления акцизов в 2004 г. снизились на 1,1 п.п. ВВП по сравнению с предыдущим годом и составили около 1,5% ВВП. Столь существенное сокращение объясняется отменой с 1 января 2004 г. акциза на природный газ, поступления которого в 2003 г. составляли более 45% совокупных доходов бюджетной системы по акцизам.

Объем поступлений налога на добычу полезных ископаемых в 2004 г. достиг максимального (с момента введения данного налога) значения – 3% ВВП. Как отмечалось выше, основными факторами, способствовавшими росту налога, являлись высокий уровень цен на нефть и увеличение базовой ставки налога на добычу полезных ископаемых с 340 до 347 руб. за 1 т сырья. Кроме того, росту поступлений НДС способствовало увеличение в 2004 г. добычи нефти – согласно данным Росстата на 8,6% по сравнению с предыдущим годом.

Объем поступлений по налогам на внешнюю торговлю в 2004 г. вырос на 1,7 п.п. ВВП по сравнению с предыдущим годом и составил 5,1% ВВП. Основными факторами роста поступлений, как и для НДС, является высокий уровень цен на нефть в 2004 г., а также изменение шкалы экспортной пошлины со второй половины 2004 г.

2.2.3. Расходы бюджетной системы

Структура расходов консолидированного бюджета в 2004 г. (см. табл. 4) не претерпела серьезных изменений по сравнению с 2003 г. Некоторому сокращению подверглись расходы консолидированного бюджета на обслуживание государственного долга (с 1,8% ВВП в 2003 г. до 1,4% ВВП в 2004 г.), расходы на ЖКХ (с 1,9% ВВП в 2003 г. до 1,7% ВВП в 2004 г.) и расходы по статье «Промышленность, строительство и энергетика» (с 2,5% ВВП в 2003 г. до 2,3% ВВП в 2004 г.).

Выросли расходы только по статье «Международная деятельность» – на 0,1 п.п. ВВП – для федерального и консолидированного бюджетов и на социальную политику в территориальных бюджетах – также на 0,1 п.п. ВВП. Таким образом, совокупный объем расходов по итогам 2004 г. оказался ниже, чем в предыдущем году, для бюджетов всех уровней: на 1,6 п.п. ВВП – для федерального бюджета, на 0,8 п.п. ВВП – для территориальных бюджетов и на 1,9 п.п. ВВП – для консолидированного бюджета.

Таблица 4

Расходы федерального, территориальных и консолидированного бюджетов в 2002–2005 гг. (% ВВП)

	2002			2003			2004		
	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Консолидированный бюджет	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Консолидированный бюджет	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Консолидированный бюджет
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Государственное управление и местное самоуправление	0,5	0,8	1,4	0,5	0,9	1,4	0,5	0,8	1,3
Судебная власть	0,2	0	0,2	0,2	0	0,2	0,2	0,0	0,2
Международная деятельность	0,3	0	0,3	0,2	0	0,2	0,3	0,0	0,3
Национальная оборона	2,7	-	2,7	2,7	0	2,7	2,6	0,0	2,6
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	1,7	0,5	2,2	1,9	0,4	2,3	1,9	0,4	2,3
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,3	0	0,3	0,3	0	0,3	0,3	0,0	0,3
Промышленность, энергетика и строительство	1	1,3	2,3	0,5	2	2,5	0,5	1,9	2,3
Сельское хозяйство и рыболовство	0,3	0,3	0,5	0,2	0,3	0,5	0,2	0,3	0,5
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	0,1	0,4	0,5	0	0,3	0,3	0,0	0,2	0,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	0	2,3	2,3	0	1,9	1,9	0,0	1,7	1,7
Образование	0,7	3	3,8	0,8	2,8	3,6	0,7	2,8	3,5
Культура, искусство и кинематография	0,1	0,4	0,5	0,1	0,3	0,5	0,1	0,3	0,4
Средства массовой информации	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1

Продолжение таблицы 4

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Здравоохранение и физическая культура	0,3	2,1	2,4	0,3	1,9	2,2	0,3	1,9	2,2
Социальная политика	4,4**	1,3	5,7**	1	1,4	2,4	0,9	1,5	2,4
Обслуживание государственного долга	2	0,1	2,2	1,7	0,1	1,8	1,2	0,2	1,4
Финансовая помощь бюджетам других уровней	2,7	0	-	6,0***	0	3,2***	5,4	0,0	3,0
Военная реформа	0,1	0	0,1	0,1	0	0,1	0,0	0,0	0,0
Дорожное хозяйство	0,4	0,4	0,7	0,3	0,5	0,8	0,3	0,2	0,5
Целевые бюджетные фонды	0,1	1,4	1,6	0,1	1,1	1,2	0,1	1,0	1,1
Всего расходов	18,7	15,3	31,1	17,7	14,9	29,7	16,1	14,1	27,8

* 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. Основные события в бюджетной сфере и изменения налогового законодательства

В 2004 г. в рамках налоговой реформы были осуществлены изменения налогового и бюджетного законодательства РФ. В частности, изменения коснулись единого социального налога (базовая ставка ЕСН снижена с 35,6 до 26% для годовых зарплат работника в пределах 280 тыс. руб., для годовых зарплат работника размером от 280 тыс. до 600 тыс. руб. ставка ЕСН устанавливается на уровне 10% и для зарплат свыше 600 тыс. руб. – на уровне 2%). Изменения шкалы ЕСН вступают в силу с 2005 г., в результате чего потери бюджетной системы в 2005 г., согласно оценкам Минфина РФ, должны будут составить около 280 млрд руб.

В законодательство также были внесены изменения в отношении экспортной пошлины на нефть и налога на добычу полезных ископаемых, которые в целом должны были привести к увеличению нагрузки на нефтяную отрасль и, по планам правительства РФ, частично компенсировать дефицит Пенсионного фонда. Так, согласно новой шкале экспортных пошлин при цене на нефть до 15 долл. за баррель пошлина составит 0%; при цене от 15 до 20 долл./барр. – до 35% разницы между фактической ценой нефти и 15 долл.; при цене от 20 до 25 долл./барр. – не более 12,78 долл. плюс 45% разницы между фактической ценой нефти и 20 долл.; при цене свыше 25 долл./барр. – не более 29,2 долл. и 65% разницы между фактической ценой нефти и 25 долл. В свою очередь, в формуле расчета НДС базовая ставка налога повышена с 347 руб. до 400 руб. за 1 т, также был увеличен не облагаемый налогом

порог цены на нефть с 8 до 9 долл. Кроме того, в формуле расчета НДС был пересмотрен курс рубля с 31,5 руб. до 29 руб. за 1 долл. По оценкам правительства, заниженный курс рубля в формуле НДС приводил к тому, что в нефтяной отрасли оставалось дополнительно около 1 млрд долл. Соответствующие изменения НДС должны вступить в силу с 2005 г.

Кроме того, в целях компенсации потерь федерального бюджета от снижения ставки ЕСН были внесены изменения в Бюджетный кодекс, касающиеся перераспределения в пользу федерального бюджета 1,5 п.п. ставки налога на прибыль. В результате ставка, по которой зачисляются поступления налога на прибыль в федеральный бюджет, увеличивается до 6,5%. Также изменения бюджетного законодательства касались увеличения с 2005 г. нормативов отчисления по налогу на добычу полезных ископаемых и регулярных платежей в федеральный бюджет, передачи водного налога на федеральный уровень и соответственно передачи полностью в доходы субъектов РФ единого сельскохозяйственного налога.

С 2005 г. правительство РФ во взимании налога на добавленную стоимость планирует переход от принципа «страны происхождения» к принципу «страны назначения» по нефти и газу со странами СНГ (с Украиной, Беларуссией, Казахстаном и Молдовой). В результате этого потери бюджета РФ оцениваются в размере 39,9 млрд руб. Правительство считает возможным компенсировать данные потери бюджета путем увеличения ставки налога на добычу полезных ископаемых для нефти и газа.

В течение 2004 г. активно обсуждались вопросы реформирования налога на добавленную стоимость. В частности, уже в 2004 г. были приняты изменения законодательства по НДС, заключающиеся в установлении порядка взимания НДС по принципу «страны назначения» в отношении операций с Беларуссией. В 2005 г. Минфин РФ планирует рассмотреть вопрос о снижении базовой ставки НДС с 18 до 15%–16% и одновременной отмене льготной 10%-й ставки, начиная с 2006 г. Рассматриваются также и другие варианты вплоть до установления единой ставки на уровне 13%. С 2006 г. также планируется переход с кассового метода на метод начислений при уплате НДС, при этом исключения могут быть сделаны для малого бизнеса. Также в отношении экспортных операций и капиталовложений правительство РФ высказывало предложения рассмотреть варианты ускоренного возмещения НДС. Кроме того, рассматривалась возможность возложения на банки функций сбора информации об уплате налога на добавленную стоимость. При этом, согласно официальным заявлениям представителей Минфина РФ, в 2004 г. правительство полностью отказалось от идеи введения НДС-счетов. Напомним, что с 1 января 2004 г. базовая ставка НДС была снижена с 20 до 18%.

В 2004 г. Минфин РФ начал рассмотрение вопроса об изменении Налогового кодекса в отношении трансфертного ценообразования. Основные изменения должны заключаться в уточнении перечня взаимозависимых лиц и его расширении за счет компаний с различной структурой собственности. Также для обоснования цены сделки налогоплательщик по требованию нало-

говых органов должен предоставить ряд документов согласно четко определенному перечню, включающему маркетинговые исследования.

22 августа 2004 г. Госдума приняла закон о монетизации льгот, который включал льготы на медицинское обслуживание, жилищно-коммунальные услуги, проезд в транспорте и др. Большинство отмеченных в законе льгот должны быть профинансированы за счет средств федерального бюджета, суммарный объем расходов федерального бюджета на эти цели должен составить около 171,2 млрд руб. При этом за счет средств субъектов Федерации должны быть профинансированы льготы следующим категориям населения: ветеранам труда, гражданам, необоснованно репрессированным по политическим мотивам, и лицам, работавшим в тылу в период с 22 июня 1941 г. по 9 мая 1945 г. В свою очередь, Минфин РФ высказывал готовность в 2005 г. направить 5–10 млрд руб. для помощи регионам при переходе к монетизации льгот. Данные средства будут выделяться из Резервного фонда, общий объем которого составляет 30 млрд руб.

Объем Стабилизационного фонда на 1 января 2005 г. составляет около 522,3 млрд руб. Согласно проекту федерального бюджета в 2005 г. поступления в стабилизационный фонд оцениваются на уровне 387,7 млрд руб., прогнозируемый объем его использования – 242,6 млрд руб., в том числе 74,7 млрд руб. планируется направить на покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда РФ, 167,9 млрд руб. – на погашение внешнего долга России.

В целом Минфин РФ планирует в ближайшие 2 года завершить налоговую реформу, главными итогами которой могут стать снижение налоговой нагрузки и упрощение налоговой системы РФ. Так, если в 1998 г. количество налогов составляло 52, то к 2006 г. оно должно сократиться до 15. По оценкам Минфина, одним из наиболее важных вопросов предстоящего реформирования остается трансфертное ценообразование.

2.2.5. Федеральный бюджет на 2005 г.

Налоговые доходы федерального бюджета на 2005 г. сформированы в объеме 2 трлн 232 млрд 700 млн руб. (11,93% ВВП или 10,05% ВВП – без учета ЕСН), что почти на 3,5 п.п. ВВП меньше, чем в соответствии с законом о бюджете на 2004 г. В основном данное снижение объясняется изменением классификации доходов, в результате чего поступления таможенной пошлины, ранее отражавшиеся в разделе налогов на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции, в бюджете 2005 г. отнесены к неналоговым доходам (доходы от внешнеэкономической деятельности). Кроме того, с 2005 г. поступления налогов на совокупный доход направляются в территориальные бюджеты.

В классификации 2004 г. объем налоговых доходов федерального бюджета в 2005 г. без учета ЕСН должен составить около 2 трлн 834 млрд руб., или 15,1% ВВП, что практически на 1,6 п.п. ВВП выше аналогичного показателя в законе о бюджете на 2004 г., но на 1,1 п.п. ниже фактического уровня налоговых доходов за 2004 г. (около 16,2% ВВП). Суммарный уровень доходов федерального бюджета в законе 2004 г. практически сопоставим с уровнем доходов в законе о федеральном бюджете на 2005 г. – 17,90 и 17,77% ВВП соответственно. При этом

по итогам 2004 г. уровень доходов федерального бюджета оказывается выше данных показателей на 2,5–2,6 п.п. (20,6% ВВП).

Основной причиной снижения уровня доходов федерального бюджета в 2005 г. по сравнению с фактическим уровнем доходов 2004 г. является сокращение в 2005 г. эффективной ставки единого социального налога приблизительно на 280 млрд руб., или 1,5 п.п. ВВП, а также снижение доходов от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, и от деятельности государственных и муниципальных организаций практически на 0,8 п.п. ВВП.

Таблица 5

Доходы в законах о бюджете и исполнение федерального бюджета в 2003–2005 гг. (млн руб.)

	Закон о бюджете 2003 г.	Исполнено за 2003 г.	Закон о бюджете 2004 г.	Исполнено за 2004 г.	Закон о бюджете 2005 г.*
1	2	3	4	5	6
Налоговые доходы**	1892363,7	2029566,5	2071384,5	2712122,7	2834120,8
Налоги на прибыль (доход), прирост капитала	179550,5	537303,4	164765,6	205991,49	259003,3
Налоги на товары и услуги; лицензионные и регистрационные сборы	1178971,2	1135752,3	1088389,6	1188151	1205557,0
НДС	946218,5	882063,5	988368,2	1069691,5	1120751,3
акцизы	231368,3	252531,3	98516,8	117205	84805,7
Налоги на совокупный доход ***	8478,4	10074,9	150,8	167,22	-
Единый сельскохозяйственный налог ****	-	257,8	150,8	167,22	-
Налог на операции с ценными бумагами	840,0	1663,3	824,0	121,26	-
Платежи за пользование природными ресурсами	183129,5	249507,7	279381,1	434252,61	483035,6
Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	335975,5	452789,2	532538,2	859736,84	867969,0
Прочие налоги, пошлины и сборы	5418,6	7069,4	5335,2	23702,36	285055,9
Неналоговые доходы	145721,8	176718,3	219194,4	221995,52	225420,3
Доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или от деятельности государственных и муниципальных организаций	83158,8	112680,8	165612,1	169394,48	73004,0
Административные платежи и сборы	1406,5	1383,1	1381,2	2395,308	1714,0
Штрафные санкции, возмещение ущерба	1353,6	1975,1	1157,8	1683,37	1483,9
Доходы от ВЭД	55932,7	52924,3	45205,2	38470,391	51124,8

Продолжение таблицы 5

1	2	3	4	5	6
Прочие неналоговые доходы	3870,0	7755,0	5827,2	10051,934	98093,6
Фонд Министерства Российской Федерации по атомной энергии	14066,3	14349,0	14061,5	14074,644	0,0
Единый социальный налог	365640,0	364593,8	438210,0	442218,25	266500,0
Всего доходов	2417791,8	2586191,2	2742850,4	3426334,2	3326041,1

* В представленной таблице в отличие от установленной классификации доходов в проекте закона о федеральном бюджете на 2005 г. сумма таможенных пошлин (налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции) относится к налоговым доходам.

** Без учета ЕСН.

*** 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.

**** Предусматривает вступление в силу с 1 января 2004 г. переработанной главы Налогового кодекса, регулирующей специальный налоговый режим в виде единого сельскохозяйственного налога.

Таблица 6

**Доходы в законах о бюджете и исполнение федерального бюджета
в 2003–2005 гг.**

1	Закон о бюджете 2003 г.	Исполнено за 2003 г.	Закон о бюджете 2004 г.	Исполнено за 2004 г.	Закон о бюджете 2005 г.*	Закон о бюджете 2005 г. по отношению к закону о бюджете 2004 г.
	% ВВП				%	
1	2	3	4	5	6	7
Налоговые доходы**	14,2	15,3	13,5	16,2	15,1	112,0
Налоги на прибыль (доход), прирост капитала	1,4	4,0	1,1	1,2	1,4	128,6
Налоги на товары и услуги; лицензионные и регистра- ционные сборы	8,9	8,6	7,1	7,1	6,4	90,6
НДС	7,1	6,6	6,5	6,4	6,0	92,8
акцизы	1,7	1,9	0,6	0,7	0,5	70,4
Налоги на совокупный до- ход***	0,1	0,1	0,0	0,0	-	-
Единый сельскохозяйствен- ный налог****	-	0,0	0,0	0,0	-	-
Налог на операции с ценны- ми бумагами	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
Платежи за пользование природными ресурсами	1,4	1,9	1,8	2,6	2,6	141,5

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2004 году

тенденции и перспективы

Продолжение таблицы 6

1	2	3	4	5	6	7
Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	2,5	3,4	3,5	5,1	4,6	133,4
Прочие налоги, пошлины и сборы	0,0	0,1	0,0	0,1	1,5	-
Неналоговые доходы	1,1	1,3	1,4	1,3	1,2	84,2
Доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или от деятельности государственных и муниципальных организаций	0,6	0,9	1,1	1,0	0,4	36,1
Административные платежи и сборы	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	101,5
Штрафные санкции, возмещение ущерба	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	104,9
Доходы от ВЭД	0,4	0,4	0,3	0,2	0,3	92,5
Прочие неналоговые доходы	0,0	0,1	0,0	0,1	0,5	-
Фонд Министерства Российской Федерации по атомной энергии	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Единый социальный налог	2,8	2,7	2,9	2,6	1,4	49,8
Всего доходов	18,2	19,5	17,9	20,4	17,8	99,2

* В представленной таблице в отличие от установленной классификации доходов в проекте закона о федеральном бюджете на 2005 г. сумма таможенных пошлин (налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции) относится к налоговым доходам.

** Без учета ЕСН.

*** 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.

**** Предусматривает вступление в силу с 1 января 2004 г. переработанной главы Налогового кодекса, регулирующей специальный налоговый режим в виде единого сельскохозяйственного налога.

Помимо единого социального налога, также можно отметить снижение в 2005 г. поступлений налога на добавленную стоимость. В данном случае снижение поступлений обусловлено введением с 1 января 2005 г. порядка взимания налога на добавленную стоимость по принципу «страна назначения» по углеводородам, экспортируемым в государства СНГ, а также освобождением от обложения налогом на добавленную стоимость товаров, экспортируемых в Республику Беларусь.

Несмотря на то, что при составлении закона о федеральном бюджете на 2005 г. прогнозный уровень цен на нефть марки Urals снижен до 28 долл. за баррель по сравнению с фактическим среднегодовым уровнем цен в 2004 г., объем платежей за пользование природными ресурсами по отношению к ВВП в 2005 г. практически не изменится по сравнению с фактическим уровнем по-

ступлений налога в 2004 г. Это объясняется увеличением ставки налога на добычу нефти.

В итоге в связи с изменением налогового законодательства налоговые доходы федерального бюджета уменьшились в 2005 г. на 251,8 млрд руб., или на 1,35% ВВП. В то же время изменения нормативов распределения налогов по уровням бюджетной системы позволили увеличить доходы федерального бюджета на 102,1 млрд руб., или на 0,55% ВВП.

Таблица 7

**Расходы в законах о бюджете и исполнение федерального бюджета
в 1999– 2004 гг. (% ВВП)**

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

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2004 году

тенденции и перспективы

Продолжение таблицы 7

1	2	3	4	5	6	7
Средства массовой информации	0,05	0,04	0,11	0,08	0,08	0,08
Здравоохранение и физическая культура	0,26	0,21	0,30	0,23	0,29	0,26
Социальная политика	1,05	1,02	1,18	0,93	1,39	1,24
Обслуживание государственного долга	4,17	3,38	4,11	3,53	3,09	2,56
Пополнение государственных запасов и резервов	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00
Финансовая помощь бюджетам других уровней	1,09	1,30	1,29	1,39	2,41	2,54
Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров	0,04	0,07	0,04	0,05	0,08	0,07
Мобилизационная подготовка экономики	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Исследование и использование космического пространства	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06	0,08
Военная реформа	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,06
Прочие расходы	-0,24	-0,13	0,09	0,09	-0,05	0,07
Дорожное хозяйство	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Целевые бюджетные фонды	1,10	1,17	1,13	1,34	0,18	0,16
Всего расходов	14,38	13,83	15,98	14,09	15,40	14,67

* В сопоставимой классификации расходов.

Продолжение таблицы 7

1	2002		2003		2004		2005
	Закон о бюджете*	Исполнение	Закон о бюджете*	Исполнение	Закон о бюджете*	Исполнение	Проект закона о бюджете*
1	8	9	10	11	12	13	14
Государственное управление и местное самоуправление	0,52	0,52	0,51	0,50	0,50	0,48	0,48
Судебная власть	0,17	0,18	0,20	0,19	0,22	0,20	0,20
Международная деятельность	0,43	0,31	0,38	0,24	0,29	0,32	-0,02
Национальная оборона	2,58	2,72	2,65	2,68	2,69	2,56	2,37
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	1,52	1,75	1,87	1,87	2,03	1,88	1,90
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,27	0,29	0,31	0,31	0,30	0,28	0,83
Промышленность, энергетика и строительство	0,49	0,97	0,48	0,52	0,44	0,49	0,63

Продолжение таблицы 7

1	8	9	10	11	12	13	14
Сельское хозяйство и рыболовство	0,20	0,26	0,23	0,24	0,19	0,21	0,13
Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	0,09	0,09	0,08	0,09	0,08	0,08	0,10
Транспорт, связь и информатика	0,05	0,07	0,04	0,05	0,04	0,04	0,22
Развитие рыночной инфраструктуры	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	0,08	0,08	0,16	0,18	0,17	0,16	0,18
Образование	0,71	0,75	0,75	0,75	0,77	0,72	0,81
Культура, искусство и кинематография	0,09	0,09	0,11	0,11	0,11	0,10	0,14
Средства массовой информации	0,09	0,09	0,09	0,09	0,07	0,07	0,06
Здравоохранение и физическая культура	0,28	0,29	0,30	0,30	0,31	0,29	0,44
Социальная политика	3,71	4,46	1,15	1,04	1,05	0,92	0,95
Обслуживание государственного долга	2,65	2,11	2,13	1,66	1,88	1,22	-
Пополнение государственных запасов и резервов	0,00	0,01	0,16	0,16	0,13	0,12	0,00
Финансовая помощь бюджетам других уровней	2,24	2,93	5,45	5,99	5,31	5,39	5,02
Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров	0,09	0,10	0,08	0,08	0,07	0,07	-
Мобилизационная подготовка экономики	0,00	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02
Исследование и использование космического пространства	0,09	0,09	0,06	0,07	0,08	0,07	-
Военная реформа	0,15	0,13	0,11	0,12	0,05	0,04	-
Прочие расходы	-0,03	0,11	-0,05	0,74	1,00	-0,01	1,82
Дорожное хозяйство	0,50	0,36	0,61	0,34	0,52	0,29	-
Целевые бюджетные фонды	0,13	0,14	0,11	0,11	0,09	0,08	3,57
Всего расходов	17,09	18,91	17,97	17,75	17,36	16,07	16,28

* В сопоставимой классификации расходов.

Расходы федерального бюджета на 2005 г. запланированы на уровне 3 трлн 47,9 млрд руб., или 16,3% ВВП, при прогнозе ВВП, равном 18 720 млрд руб. Из этого объема 341,2 млрд руб. (11,19% общей суммы расходов) составят средства, передаваемые Пенсионному фонду РФ на выплату базовых трудовых пенсий, 254,1 млрд руб. – процентные расходы и 2 трлн 793,8 млрд руб. – непроцентные расходы (8,33 и 91,66% соответственно).

Процентные расходы бюджета 2005 г. сократятся по сравнению с законом о бюджете 2004 г. на 0,5 п.п. ВВП (практически на 20% в сопоставимых ценах).

Следует отметить изменение функциональной классификации расходов в проекте федерального бюджета на 2005 г.:

- сокращение количества разделов и подразделов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации;
- отражение расходов на управление и прикладные научные исследования в соответствующих сферах деятельности в составе разделов и подразделов функциональной классификации;
- отражение расходов на капитальные вложения в составе экономической классификации расходов бюджетов с возможностью их распределения по всем позициям функциональной классификации;
- укрупнение позиций экономической классификации с их привязкой к новому плану счетов.

Таблица 8

Сравнение статей расходов в законе о федеральном бюджете на 2004 г. с аналогичными статьями расходов в сопоставимой классификации в законе о федеральном бюджете на 2005 г.

	2004 (закон)			2005 (закон)			Реальные темпы роста, %
	млрд руб.	% ВВП	% к расходам всего	млрд руб.	% ВВП	% к расходам всего	
Всего расходы	2 659,4	17,36	100	3 047,9	16,28	100	106,1
Общегосударственные вопросы	458,7	2,99	17,3	460,4	2,46	15,1	92,9
Национальная оборона	413,7	2,7	15,6	531,1	2,84	17,4	118,9
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	316,3	2,06	11,9	398,9	2,13	13,1	116,8
Национальная экономика	213,5	1,39	8	242,1	1,29	7,9	105,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	16,6	0,11	0,6	8,6	0,05	0,3	48,2
Охрана окружающей среды	5,0	0,03	0,2	4,6	0,02	0,2	85,7
Образование	156,4	1,02	5,9	155,3	0,83	5,1	92,0
Культура, кинематография, СМИ	32,8	0,21	1,2	39,2	0,21	1,3	110,6
Здравоохранение и спорт	75,5	0,49	2,8	85,7	0,46	2,8	105,1
Социальная политика	154,1	1,01	5,8	167,4	0,89	5,5	100,6
Межбюджетные трансферты	816,7	5,33	30,7	954,5	5,10	31,3	108,2
В том числе бюджетам других уровней	317,2	2,07	11,9	274,6	1,47	9,0	80,2

Источник: Закон о федеральном бюджете на 2005 г.; расчеты ИЭПП.

В условиях новой функциональной классификации можно отметить сокращение в 2005 г. расходов на общегосударственные вопросы по сравнению с бюджетом 2004 г. практически на 0,4 п.п. ВВП. Кроме того, в реальном выражении сократятся расходы на жилищно-коммунальное хозяйство, охрану окружающей среды и образование. При этом сокращение расходов на образование составит около 0,2 п.п. ВВП. В остальных случаях расходные обязательства в 2005 г. в реальном выражении вырастут по сравнению с 2004 г. Наибольшая доля расходов придется на национальную оборону, национальную безопасность и межбюджетные трансферты – соответственно 16; 13,1 и 30,8% совокупного объема расходов федерального бюджета в 2005 г. Одним из наиболее существенных по объему финансирования подразделов расходов на национальную оборону являются «Прикладные научные исследования в области национальной обороны» – более 81 млрд руб., или 0,04% ВВП. По разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» расходы увеличатся на 0,07 п.п. ВВП, или в 1,17 раза в сопоставимых ценах. Расходы по разделу «Межбюджетные трансферты» в реальном выражении увеличатся в 1,06 раза, однако в процентах ВВП произойдет сокращение на 0,3 п.п.

2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы

2004 г. не был отмечен кардинальными изменениями действующей системы межбюджетных отношений. Структура налоговых доходов и налоговых полномочий различных уровней власти осталась в целом аналогичной предыдущему году, за исключением нескольких незначительных изменений. На федеральном уровне продолжали действовать устоявшиеся в течение последних нескольких лет каналы финансовой поддержки региональных бюджетов – межбюджетные трансферты в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, субвенции и субсидии из Фонда компенсаций, межбюджетные трансферты из Фонда регионального развития, Фонда реформирования региональных финансов, прочие виды межбюджетных перечислений, которые распределялись на основании ранее одобренных принципов⁷. На фоне роста доходов федерального бюджета в реальном выражении финансовое состояние субнациональных бюджетов с учетом получаемой федеральной финансовой помощи можно охарактеризовать как стабильно устойчивое.

Вместе с тем налогово-бюджетные аспекты взаимоотношений между органами власти различного уровня находились в центре внимания экспертного сообщества в течение всего рассматриваемого периода. Во-первых, в 2004 г. вступили в силу принятые в предыдущем году решения об отмене налога с продаж и о перераспределении налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами с целью компенсации выпадающих бюджетных доходов от отменяемого налога, начал функционировать обновленный налог на имущество организаций. Во-вторых, на протяжении года обсуждались изменения в налоговом и бюджетном законодательстве,

⁷ См. ежегодные обзоры ИЭПП за 1999–2001 гг.

рассматриваемые в парламенте в рамках федеративной реформы, законодательное оформление которой началось в 2003 г.⁸ В-третьих, широко дискутировавшееся принятие законодательства, направленного на ликвидацию необеспеченных мандатов (получившее название «монетизация льгот»), тесно связано с построением межбюджетных отношений. В-четвертых, решение о фактической отмене выборности глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации также будет оказывать влияние на состояние межбюджетных отношений и субнациональных финансов в среднесрочной перспективе. Закон о федеральном бюджете на 2005 г. был разработан и принят не только с учетом изменений в системе межбюджетных отношений, в него также были заложены некоторые принципы начинающейся реформы бюджетного процесса.

2.3.1. Основные тенденции развития отношений между бюджетами различного уровня

В целях анализа основных тенденций 2004 г. в области отношений между бюджетами различных уровней, рассмотрим структуру доходов и расходов консолидированного бюджета Российской Федерации и ее изменение в течение последних лет. В табл. 9 представлены данные, характеризующие долю налоговых доходов, доходов и расходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации.

Таблица 9

Доля некоторых показателей бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации в 1992–2004 гг. (%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Налоговые доходы	44,2	53,1	53,4	47,6	49,5	53,1	56,6	49,2	43,5	37,4	35,1	39,6	36,1
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	34,1
Расходы	34,0	40,3	37,7	43,4	45,4	48,1	54,1	51,9	54,4	54,2	49,3	50,0	50,8

*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. 9, видно, что начиная с 2001 г. (с учетом зачисления части доходов от единого социального налога в федеральный бюджет) доля налоговых доходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете России колеблется в пределах 35–38% с превышением этого уровня в 2003 г. По итогам исполнения бюджетов Российской Федерации в 2004 г. в консолидированные бюджеты субъектов Федерации было зачислено свыше 36% налоговых доходов, поступивших в бюджетную систему, по сравнению с 39,6% годом ранее. Вместе с тем доля совокупных доходов бюджетов субъектов Федерации (без учета финансовой помощи из феде-

⁸ См.: Российская экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы. Вып. 25. М.: ИЭПП, 2004.

рального бюджета) в графе «Доходы» консолидированного бюджета России снизилась с 37,6% в 2003 г. до 34,1% в 2004 г.

Необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что в последние годы доля доходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете России была ниже аналогичного показателя, рассчитываемого в отношении налоговых доходов. Это объясняется, прежде всего более высоким объемом неналоговых доходов федерального бюджета в отсутствие в данных расчетов такого важного источника неналоговых доходов бюджетов субъектов Федерации, как межбюджетные трансферты.

В то же время доля расходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации увеличилась с 50,0% до 50,8%.

В этой связи интересно обратить внимание на тот факт, что по итогам 2004 г. произошло увеличение доходов консолидированного бюджета Российской Федерации – с 31,1% ВВП в 2003 г. до 32,3% (на 1,2 п.п.). При этом налоговые доходы консолидированного российского бюджета (без учета внебюджетных фондов) выросли в большей степени – на 1,4 п.п. ВВП. При этом в значительной степени (0,8 п.п. ВВП) этот рост произошел за счет федерального бюджета, в то время как налоговые доходы консолидированных бюджетов Российской Федерации выросли не так значительно – до 10,6% ВВП с 10% ВВП в 2003 г.. Именно это обстоятельство и обусловило снижение доли налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации в налоговых доходах консолидированного бюджета России. Одновременно с незначительным увеличением налоговых доходов в 2004 г. наблюдалось некоторое падение совокупных итоговых доходов региональных бюджетов до 14,3% ВВП с 14,5% в 2003 г., вызванное сокращением федеральной финансовой помощи.

Из представленных выше данных можно сделать вывод о некоторой централизации финансовых ресурсов в федеральном бюджете в ущерб бюджетам субъектов Федерации: налоговая нагрузка в целом по стране возросла, однако это увеличение в большей мере затронуло федеральный бюджет. В то же время федеральная финансовая помощь регионам, рассчитанная как доля ВВП, сократилась при росте доли расходов региональных бюджетов в консолидированном бюджете РФ. Все это говорит о возросшем вертикальном дисбалансе в распределении доходных источников и закреплении расходных обязательств между федеральным и региональным уровнями власти. Вместе с тем при анализе структуры распределения доходов между уровнями бюджетной системы в 2004 г. необходимо принимать во внимание поступление в этот период в бюджеты всех уровней налоговых доходов, доначисленных в результате проверки НК «ЮКОС» и аффилированных с ней компаний, что могло внести свои искажения в анализируемые показатели⁹.

Рассматривая состояние налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов в 2004 г., необходимо отметить, что как и ранее, более по-

⁹ По экспертным оценкам, в 2004 г. в бюджетную систему России поступило около 140 млрд руб. в виде погашения задолженности по налоговым платежам, недоимки, пеням и штрафам по налогу на прибыль организаций НК «ЮКОС».

ловины налоговых доходов обеспечивают поступления двух налогов – налога на доходы физических лиц (32% налоговых доходов региональных бюджетов) и налога на прибыль организаций (37%). Следует отметить, что поступления этих двух налогов по отношению к ВВП в 2004 г. выросли – доходы от налога на доходы физических лиц сохранились на прежнем уровне (около 3,4% ВВП), а поступления налога на прибыль резко выросли (с 2,7% ВВП до 3,9% ВВП). Также продолжился рост поступлений акцизов (до 0,8% ВВП) и падение доходов от платежей за пользование природными ресурсами (до 0,9% ВВП). Налоги на малый бизнес выросли (на 0,1% ВВП), после незначительного падения в 2003 г.

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. В 2004 г. эта тенденция усилилась – был отменен налог с продаж и целый ряд сборов, доходы от которых зачислялись в бюджеты субъектов РФ, увеличена федеральная доля НДС.

Однако эти мероприятия были полностью компенсированы за счет таких мер в области межбюджетного перераспределения налоговых доходов, как передача федеральной части налоговых поступлений при использовании специальных режимов налогообложения малого бизнеса полностью в бюджеты субъектов Российской Федерации, передача федеральной доли акцизов на водку и ликероводочные изделия с одновременным реформированием порядка уплаты, передача 1 п.п. федеральной ставки налога на прибыль организаций.

В результате налоговые доходы субъектов Федерации в 2004 г. возросли на 0,6 п.п. ВВП по сравнению с предыдущим годом. Это произошло, главным образом, из-за увеличения поступлений налога на прибыль на 1,2 п.п. ВВП. Рост доходов от налога на прибыль был вызван как увеличением региональной доли налога на прибыль, так и ростом налоговой базы. Можно предположить, что положительно на рост налоговой базы налога на прибыль повлияло снижение базовой ставки НДС с 20% до 18% в 2004 г. Согласно некоторым гипотезам, рост поступлений налога на прибыль в 2004 г. был связан с возросшей дисциплиной налогоплательщиков, вызванной активными действиями федеральных властей применительно к НК «ЮКОС».

При этом анализ показателя налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения показывает, что в 2004 г. межрегиональная неравномерность этого показателя возросла – так, значение соответствующего индекса Джини за год возросло и составило 0,57 (0,52 в 2003 г.). Снижение налоговых доходов в реальном вы-

ражении произошло только у 4-х субъектов Федерации: Республика Адыгея, Астраханская область, Саратовская область, Республика Алтай. Одновременно максимальный прирост налоговых доходов в абсолютном выражении был достигнут в г. Москва, Республика Татарстан, Тюменская область, Ханты-Мансийский АО, Республика Мордовия, то есть в либо регионах с высокой бюджетной обеспеченностью (первые четыре), либо с высокой долей налога на прибыль в структуре налоговых доходов – Республика Мордовия. Анализ изменения душевых налоговых доходов показывает, что максимальный положительный прирост налоговых доходов на душу населения в реальном выражении был достигнут в таких регионах, как Эвенкийский АО, Республика Мордовия, Чукотский АО, Тюменская область, Ханты-Мансийский АО. Успехи Тюменской области и Ханты-Мансийского АО легко объясняются высокими ценами и нефть, а также мероприятиями по доначислению налогов некоторым нефтяным компаниям, соответственно, ростом налоговых платежей нефтедобывающих компаний в региональные бюджеты. Значительный же рост налоговых доходов на душу населения в реальном выражении в Эвенкийском АО, Республике Мордовия и Чукотском АО объясняется высокой долей налога на прибыль в их доходах. Так доля налога на прибыль в налоговых доходах Эвенкийского АО составила в 2004 г. 95%, Чукотского АО – 87%, а Республики Мордовия – 78% при среднероссийском значении данного показателя 37%. Показатели по Республике Мордовия, скорее всего, вызваны доначислением налоговых платежей налогоплательщикам, занимающимся перепродажей нефти и зарегистрированным в данном субъекте Федерации, который предоставлял значительные льготы по налогам.

Таким образом, результаты анализа дают основания утверждать о росте налоговых доходов во всех регионах, за исключением четырех. Вместе с тем неравномерность распределения налоговых доходов в 2004 г. только возросла, что объясняется ростом значения для их доходов налога с неравномерно распределенной базой, как налог на прибыль. Справедливость этого тезиса подтверждает тот факт, что среди регионов, выигравших от перераспределения налоговых ресурсов, есть как высокودотационные – Эвенкийский и Чукотский автономные округа и др., так и недотационные – Тюменская область, Ханты-Мансийский АО и др. Единственное, что объединяет эти регионы, – значительные платежи по налогу на прибыль в абсолютном или относительном выражении. Другие решения в области налоговой политики, вступившие в силу в 2004 г., не оказали такого же ярко выраженного эффекта на все регионы страны. Так, отмена налога с продаж, значительного для Москвы, не привела к снижению налоговых доходов данного региона. А изменение схемы распределения акцизов на горюче-смазочные материалы не было в полной мере скомпенсировано другими перераспределительными мероприятиями только в Саратовской области.

В 2004 г., в отличие от 2003 и 2002 г., был зафиксирован совокупный профицит консолидированных бюджетов субъектов Федерации в размере 0,2% ВВП. Указанный профицит привел к увеличению остатков средств бюд-

жета на конец отчетного периода на 0,6 п.п. до 1,2% ВВП. К источникам финансирования, использовавшимися регионами в 2004 г., можно отнести выпуск государственных и муниципальных ценных бумаг, привлечение кредитов от имени субъектов Федерации и муниципальных образований, а также приватизацию государственного и муниципального имущества. Примечательно, что, как и в 2003 г., по итогам 2004 г. в целом по стране сложился отрицательный баланс такого источника финансирования бюджетного дефицита, как федеральные бюджетные ссуды (т.е. в 2004 г. в целом по стране субъекты Федерации погасили своих обязательств по ссудам в большем объеме, чем получили новых ссуд). Это можно расценивать как перелом негативной тенденции, действовавшей до 2003 г.

Анализ количественных характеристик финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета (см. табл. 10) показывает, что объем перечисляемых субнациональным бюджетам федеральных финансовых ресурсов на безвозмездной основе, несмотря на значительное увеличение налоговых доходов федерального бюджета, увеличился в номинальном выражении незначительно и в 2004 г. был зафиксирован на уровне около 401 млрд руб. или 2,39% ВВП (2,85% ВВП в 2003 г.). В реальном же выражении произошло снижение финансовой помощи региональным бюджетам на 3% по сравнению с уровнем 2003 г.

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 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 распределения. Исключение составил 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. Вместе с тем в 2004 г. наметилась положительная тенденция в утверждении методик формирования и распределения фондов финансовой помощи регионам на уровне постановлений

правительства. Однако решения по формализации финансовой помощи регионам, принятые в 2004 г., вступят в силу в 2005 г.

Все прочие формы финансовой поддержки были сформированы и распределены вне четких методологических процедур (за исключением части дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Федерации).

Характерной чертой 2004 г., как и 2003 г., стал пересмотр закона о бюджете и увеличение изначально предусмотренных сумм финансовой помощи регионам на 73 млрд руб. Необходимо отметить, что в последние четыре года такие изменения стали достаточно привычными, что ставит под сомнение эффективность проведенной реформы распределения финансовой помощи регионам.

Проблема ежегодного пересмотра закона о бюджете и увеличения 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, о котором подробно изложено ниже. 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 предполагают, что при распределении дополнительной финансовой помощи федеральные власти будут ориентироваться не на объективные характеристики регионального налогового потенциала и расходных потребностей, как это происходит при распределении трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов, а 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 примеров существующего порядка и принципов распределения дополнительной финансовой помощи можно привести следующие решения:

1. Фонд компенсаций был увеличен в течение 2004 г. с 49, 9 млрд руб. до 56, 2 млрд руб., то есть на 13%;
2. Фонд софинансирования социальных расходов – с 3,3 млрд руб. до 6,3 млрд руб., что составило 91%;

3. дотации на сбалансированность региональных бюджетов – с 20,2 млрд руб. до 21,8 млрд руб. (на 8%).

Приведенные соображения свидетельствуют о том, что в последние годы явно замедляется начатый в 1997–1998 гг. процесс реформирования межбюджетных отношений, а в некоторых случаях (например, с точки зрения соотношения федеральных ресурсов, распределяемых между регионами на формализованной и дискреционной принципах) в 2002–2004 гг. наблюдался определенный 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 обязательств имеющимся в распоряжении властей финансовым ресурсам 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 степени межрегиональной неравномерности бюджетной обеспеченности, характерной для России, является необходимой относительно высокая степень централизации налоговых доходов в федеральном бюджете и, соответственно, большой объем перераспределяемых между регионами бюджетных ресурсов. Таким образом, степень влияния на региональные власти, формально обладающие определенной степенью независимости в принятии решений в рамках собственной компетенции, может быть значительной с использованием финансовых механизмов. Эта ситуация, по нашему мнению, является одной из основных причин, по которой используемые в течение нескольких лет методики распределения основных видов финансовой помощи не были закреплены в бюджетном законодательстве.

В любом случае реформа принципов распределения федеральной финансовой помощи, как показывает практика последних лет, остается на повестке дня, т.к. 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. Однако в 2004 г. был принят ряд решений, позволяющий не только говорить об увеличении прозрачности межбюджетных отношений, но и о некотором изменении их существенных характеристик. Эти изменения будут рассмотрены ниже.

Таблица 10

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

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	2	3	4	5	6	7	8
Дотации и субвенции	0,00	0,02	0,09	0,06	0,09	0,13	0,10
<i>в том числе:</i>							
Дотации и субвенции ЗАТО и г. Байконур							
Дотации и субвенции ЗАТО							
Дотации г. Байконуру							
Субвенции ЗАТО на капитальные вложения							
Субвенции ЗАТО на отселение							
Субвенции ЗАТО на финансирование программ развития ЗАТО							
Прочие дотации и субвенции							
Дотация г. Сочи							
Дотации на возмещение убытков от содержания объектов ЖКХ, переданных в ведение органов местного самоуправления							
Прочие дотации бюджетам субъектов Федерации (поддержание сбалансированности бюджетов и возмещение потерь)							
Прочие субсидии и субвенции бюджетам субъектов Федерации и муниципальных образований							
Субвенции	0,79	0,69	0,42	0,12	0,12	0,09	0,02
Трансферты из ФФПР	0,00	0,00	0,36	1,17	1,04	1,22	1,12
<i>в том числе:</i>							
Трансферты	0,00	0,00	0,36	0,86	0,68	0,86	1,00
в т.ч. государственная поддержка «северного завоза»							
Трансферты за счет НДС	0,00	0,00	0,00	0,31	0,36	0,36	0,12
Субсидии и субвенции из Фонда компенсаций							
<i>в том числе:</i>							
субсидии на реализацию закона о социальной защите инвалидов							
субвенции на реализацию закона о государственных пособиях гражданам, имеющим детей							
субвенции на возмещение льгот по оплате услуг ЖКХ в соответствии с федеральным законодательством							
Прочие субвенции и субсидии Фонда компенсаций							

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2004 году

тенденции и перспективы

Продолжение таблицы 10

1	2	3	4	5	6	7	8
Средства Фонда софинансирования социальных расходов							
Средства Фонда регионального развития							
Государственная поддержка дорожного хозяйства							
Средства Фонда реформирования региональных финансов							
Средства, переданные по взаимным расчетам	0,61	1,95	2,54	0,42	0,81	0,43	0,36
Ссуды за вычетом погашения другим уровням гос. управления	0,09	0,03	0,02	0,04	0,23	0,64	-0,03
Недоперечислено отчислений от бюджетов субъектов РФ в целевые бюджетные фонды	0,00	0,00	0,00	0,02	0,05		
Прочие виды финансовой помощи							
<i>в том числе:</i>							
Средства, передаваемые бюджетам других уровней для осуществления государственных программ							
Мероприятия в области регионального развития, федеральные целевые и прочие программы							
Всего средства, переданные бюджетам других уровней власти	1,49	2,70	3,4	1,8	2,3	2,5	1,60

Продолжение таблицы 10

1	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
1	9	10	11	12	13	14	15
Дотации и субвенции	0,06	0,15	0,54	0,28	0,29	0,27	0,24
<i>в том числе:</i>							
Дотации и субвенции ЗАТО и г. Байконур		0,11	0,12	0,11	0,11	0,09	0,08
Дотации и субвенции ЗАТО				0,11	0,06	0,06	0,05
Дотации г. Байконуру				0,00	0,00	0,00	0,00
Субвенции ЗАТО на капитальные вложения					0,03	0,02	0,03
Субвенции ЗАТО на отселение					0,01	0,01	0,01
Субвенции ЗАТО на финансирование программ развития ЗАТО					0,01	0,00	0,00
Прочие дотации и субвенции		0,04	0,42	0,17	0,18	0,18	0,16
Дотация г. Сочи				0,01	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	0,03

<i>Продолжение таблицы 10</i>							
1	9	10	11	12	13	14	15
Прочие дотации бюджетам субъектов Федерации (поддержание сбалансированности бюджетов и возмещение потерь)				0,07	0,09	0,13	0,10
Прочие субсидии и субвенции бюджетам субъектов Федерации и муниципальных образований				0,01	0,01	0,01	0,02
Субвенции	0,20						
Трансферты из ФФПР	0,99	0,96	1,14	1,36	1,30	1,05	1,01
<i>в том числе:</i>							
Трансферты	0,99	0,96	1,14	1,36	1,30	1,05	1,01
в т.ч. государственная поддержка «северного завоза»		0,06	0,08	0,08	0,07		
Трансферты за счет НДС							
Субсидии и субвенции из Фонда компенсаций			0,37	0,38	0,36	0,34	0,18
<i>в том числе:</i>							
субсидии на реализацию закона о социальной защите инвалидов			0,13	0,12	0,06	0,09	
субвенции на реализацию закона о государственных пособиях гражданам, имеющим детей			0,24	0,21	0,16	0,12	
субвенции на возмещение льгот по оплате услуг ЖКХ в соответствии с федеральным законодательством				0,02	0,10	0,09	
Прочие субвенции и субсидии Фонда компенсаций				0,02	0,04	0,04	
Средства Фонда софинансирования социальных расходов				0,15	0,11	0,04	0,12
Средства Фонда регионального развития		0,03	0,05	0,10	0,10	0,15	0,01**
Государственная поддержка дорожного хозяйства	0,18	0,11	0,27	0,27	0,31	0,22	0,16
Средства Фонда реформирования региональных финансов			0,00	0,01	0,01	0,01	0,00
Средства, переданные по взаимным расчетам	0,14	0,28	0,05	0,20	0,14	0,12	
Ссуды за вычетом погашения другим уровням гос. управления	-0,10	-0,08	0,02	0,09	-0,01	-0,02	
Недоперечислено отчислений от бюджетов субъектов РФ в целевые бюджетные фонды							
Прочие виды финансовой помощи		0,00	0,13	0,18	0,23	0,19	0,30
<i>в том числе:</i>							
Средства, передаваемые бюджетам других уровней для осуществления государственных программ		0,00	0,11	0,00			

Продолжение таблицы 10

1	9	10	11	12	13	14	15
Мероприятия в области регионального развития, федеральные целевые и прочие программы				0,18	0,23	0,13	0,30***
Всего средства, переданные бюджетам других уровней власти	1,36	1,54	2,56	3,03	2,84	2,39	2,02

*Согласно Федеральному закону о Федеральном бюджете на 2005 г. № 173-ФЗ от 23 декабря 2004 г.

**С 2005 г. в Фонд регионального развития включаются только средства программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации»

***Включая дотации Татарстану и Башкортостану на реализацию мероприятий федеральных целевых программ социально-экономического развития до 2006 г.

2.3.2. Проблема мягких бюджетных ограничений российских региональных властей

В обзоре «Российская экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы» было отмечено, что объем финансовых ресурсов, распределяемых в виде финансовой помощи между бюджетами субъектов Российской Федерации, в последние годы значительно превышает тот объем финансирования, который был изначально предусмотрен законом о федеральном бюджете на данный финансовый год и доведен до сведения региональных властей. Так, в 2003 г. выделение дополнительной финансовой помощи регионам по различным каналам, по нашему мнению, производилось в увязке со стремлением обеспечить благоприятные для федерального центра результаты парламентских выборов в декабре 2003 г.

В 2004 г. подобная практика была продолжена. В течение года принимались законодательные акты о внесении изменений и дополнений в закон о федеральном бюджете, направленные на распределение дополнительных доходов федерального бюджета, в том числе и с целью увеличения расходов по статьям финансовой помощи. На *рис. 13* представлены данные, характеризующие разницу между объемом финансовой помощи регионам, заложенным в закон о федеральном бюджете, принятый парламентом и подписанный президентом непосредственно перед началом финансового года, и объемом финансовой помощи, зафиксированным законом о федеральном бюджете, действовавшим на конец финансового года, т.е. с учетом изменений и дополнений, которые были внесены в данный закон в течение года.



Источник: Законы о федеральном бюджете на 2002, 2003, 2004 гг. в различных редакциях.

Рис. 13. Превышение финансовой помощи регионам, предусмотренной законом о бюджете, принятым перед окончанием финансового года, по сравнению с предусмотренной законом о федеральном бюджете, принятым перед началом финансового года

Из представленных на рис. 13 данных видно, что в 2003 и 2004 гг. увеличение объема финансовых ресурсов, распределяемых дополнительно к предусмотренному в первоначальном варианте закона о федеральном бюджете объему, достигло значительных величин. Если закон о федеральном бюджете на 2002 г. в конце 2002 г. предусматривал для распределения между бюджетами субъектов Федерации лишь на 4,2% больше средств, чем было заявлено перед началом финансового года, то по итогам 2003 г. этот показатель достиг 34,8%, а по итогам 2004 г. – 26,7% по отношению к сумме, предусмотренной законом о бюджете.

Подобное явление может иметь несколько причин. Во-первых, недостаточно качественное финансовое планирование, когда в начале года не были оценены в полной мере как показатели доходов федерального бюджета, так потребности регионов в финансовых ресурсах. Во-вторых, вполне вероятно, что федеральные власти сознательно оставляли в своем распоряжении значительный объем финансовых ресурсов с целью их распределения в течение финансового года между теми регионами, которые по экономическим и (или) политическим причинам нуждаются в дополнительном финансировании. В-третьих, такая ситуация могла быть обусловлена тем обстоятельством, что планирование доходных и расходных показателей федерального бюджета осуществлялось исходя из консервативного прогноза внешнеэкономической конъюнктуры, а благоприятное развитие событий на мировых сырьевых рынках приводит к получению большого объема дополнительных доходов, часть из которых распределяется между регионами в виде финансовой помощи.

Независимо от возможных причин (скорее всего, в той или иной степени правомерны все три высказанных выше предположения) сложившаяся ситуация оказывает самое негативное влияние на стимулы региональных властей к проведению эффективной бюджетной политики. Ситуация, при которой федеральные власти при распределении финансовых ресурсов не придерживаются заранее заявленных принципов и оказывают дополнительную помощь регионам, в которых наблюдаются финансовые трудности, в мировой литературе называется ситуацией *мягких бюджетных ограничений*¹⁰. Как показывает мировой опыт, мягкие бюджетные ограничения субнациональных властей приводят к возникновению целого ряда негативных экономических эффектов – как превышение эффективного уровня бюджетных расходов, так и эффекты более общего характера (создание препятствий для роста частных инвестиций и рост неэффективных инвестиционных проектов повышенного риска).

На практике это означает, что в ситуации, когда региональные власти имеют основания обоснованно ожидать получения дополнительной финансовой помощи по сравнению с объявленными первоначально объемами, могут наблюдаться несколько видов негативных эффектов. Во-первых, региональные власти могут принимать на себя повышенные риски при осуществлении как бюджетных программ, так и заимствований. Во-вторых, вероятность получения дополнительного финансирования позволяет региональным властям принимать на себя дополнительные обязательства в виде кредиторской задолженности, а также не предпринимать меры по повышению эффективности бюджетных расходов в регионе. В-третьих, зная, на основании опыта предшествующих лет, примерный перечень показателей, на основании которых федеральные власти будут распределять между регионами дополнительную финансовую помощь, региональные власти могут оказывать влияние на значение соответствующих индикаторов (например, уровень кредиторской задолженности в регионе, уровень задолженности по заработной плате в бюджетном секторе, уровень задолженности бюджетных учреждений по коммунальным платежам и т.д.). В результате на первый взгляд благоприятное для населения регионов – получателей финансовой помощи решение о предоставлении дополнительной финансовой помощи может привести к последствиям, имеющим негативный эффект не только для жителей конкретных регионов, но и для страны в целом (для состояния ее государственных финансов). При этом вероятность наступления таких эффектов возрастает, если получение дополнительной финансовой помощи наблюдается периодически.

Фактором, способствующим наличию мягких бюджетных ограничений у российских региональных властей, служит не только увеличение общего объема финансовой помощи, предусмотренной законом о федеральном бюджете. Продолжает оставаться высоким объем финансовых ресурсов, объявленный уже перед началом финансового года, однако полномочия по принятию решений о конкретной методике их распределения делегируются правитель-

¹⁰См., например, Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints. Rodden, Jonathan, Gunnar Eskeland and Jennie Litvack (eds). – Cambridge: MIT Press, 2003.

ству, которое принимает подобные решения в течение финансового года. В результате региональные власти не располагают информацией о том, каким образом будут распределяться те или иные средства, что создает стимулы для возникновения мягких бюджетных ограничений, а также для стремления региональных властей к получению дополнительной финансовой помощи.

Так, в 2004 г. около 25% средств, направляемых на дотации для сбалансированности региональных бюджетов, не было распределено между регионами законом о федеральном бюджете: дотации бюджетам субъектов Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ в сумме 15 млрд 194 млн 335 тыс. руб. распределялись согласно приложению 36 к закону о федеральном бюджете, а порядок распределения и размеры дотаций бюджетам субъектов РФ на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в сумме 4,965 млрд руб. определялись правительством Российской Федерации.

Создание таких резервов, порядок использования которых четко не определен в начале финансового года, может оказать негативное воздействие и на фискальное поведение региональных властей (в виде попытки получить еще не распределенные финансовые ресурсы центра вместо того, чтобы оптимизировать собственные финансовые ресурсы), и на контроль за распределением и использованием данных средств.

Такая же практика сохраняется и в 2005 г. На *рис. 14* представлена динамика дотаций на стабилизацию региональных бюджетов исходя из методики распределения данных средств и по усмотрению правительства.

Как видно из представленных на *рис. 14* данных, доля и объем дотаций на сбалансированность региональных бюджетов, порядок распределения которых определяется правительством, значительны и в 2004 г., и в 2005 г. Доля этих средств составляет примерно 1/4 общего объема дотаций на поддержание сбалансированности региональных бюджетов.

Порядок и правила распределения дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации на 2004 г. были разработаны и утверждены постановлением правительства во второй половине финансового года. Основной чертой указанных правил является то, что они обычно опираются на отчетные показатели региональных бюджетов, хотя использование таких показателей было признано неэффективным еще в 1998 г. при изменении Методики распределения дотаций из ФФПР¹¹.

¹¹ См. Концепцию реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг., одобренную постановлением правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 862.

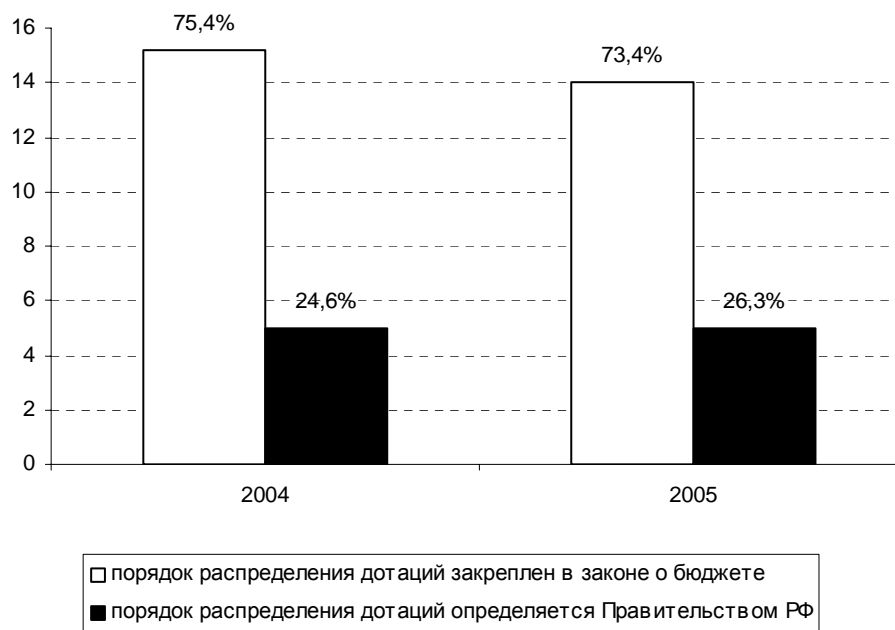


Рис. 14. Динамика объема и доли дотаций на стабилизацию региональных бюджетов, распределяемых исходя из методики распределения данных средств и по усмотрению правительства (млрд руб.)

В соответствии с постановлением правительства правом на получение дотаций на сбалансированность бюджетов обладают регионы, у которых отношение первоочередных расходов консолидированного бюджета (расходы на оплату труда, начисления на оплату труда, на обеспечение платежей по обязательному медицинскому страхованию за неработающее население, компенсация разницы между установленным уровнем платежей граждан за жилищно-коммунальные услуги и экономически обоснованными тарифами, капитальный ремонт жилищного фонда, выплата населению субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг) за 5 месяцев 2004 г. к консолидированным доходам за 5 месяцев 2004 г. (за вычетом средств фонда компенсаций, средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, перечисленных авансом, и некоторых видов субвенций) составило не менее 60%.

Размер предоставляемой дотации отдельному региону зависит от суммы расходов консолидированного бюджета данного региона за 2003 г., от отношения его первоочередных расходов к доходам за 5 месяцев 2004 г., от уровня его бюджетной обеспеченности после распределения средств ФФПР в 2004 г.

Предоставление дотаций происходит в два этапа. На первом этапе (в сентябре 2004 г.) регионам было перечислено 30% всего объема дотаций на поддержание сбалансированности региональных бюджетов. На втором – в октябре 2004 г. согласно данному постановлению должны были быть перечислены оставшиеся 70% дотаций, которые распределялись между региона-

ми на основе всех описанных выше показателей, но с применением корректирующего коэффициента.

Этот корректирующий показатель выполнения мер по обеспечению сбалансированности бюджета субъекта Федерации должен был учитывать деятельность субфедеральных властей, направленную на улучшение финансового состояния региона.

Корректирующий показатель рассчитывался на основе:

1. снижения кредиторской задолженности регионального бюджета по оплате труда, начислениям на оплату труда, предоставлению государственных пособий гражданам, имеющим детей, и оплате коммунальных услуг;
2. коэффициента снижения недоимки по региональным и местным налогам и налогу на прибыль в части, зачисляемой в консолидированный бюджет субъекта Федерации;
3. коэффициента снижения неурегулированной задолженности субъекта Федерации перед федеральным бюджетом.

Таким образом, была сделана попытка компенсировать негативные эффекты предоставления нерегулярной дополнительной финансовой помощи, а также стимулировать использование дотаций региональными властями на проведение мер по оздоровлению региональных финансов.

Вместе с тем рациональность существования дотаций на сбалансированность региональных бюджетов, распределяемых исходя из отчетных показателей и предусматривающих в определенной мере целевой характер использования получаемых регионом средств, кажется нам небесспорной.

Аналогичного эффекта можно было достичь, с одной стороны, путем увеличения объема ФФПР, а с другой – за счет предоставления различного рода обусловленных субвенций на оздоровление региональных финансов. Причем оба мероприятия могли бы быть заранее предусмотрены законом о федеральном бюджете на 2004 г. Все индивидуальные и выходящие за общие рамки потребности в дополнительных средствах со стороны регионов, не связанные с чрезвычайными ситуациями, могут решаться путем привлечения заимствований в рыночном секторе. Это увеличило бы определенность для регионов при составлении своих бюджетов, а также отчасти снизило остроту проблемы мягких бюджетных ограничений (в случае активного использования заимствований проблема мягких бюджетных ограничений может проявляться при предоставлении финансовой поддержки субнациональным властям из-за невозможности выполнения последними своих обязательств по погашению привлеченных займов).

Представляется более эффективным не только распределять всю запланированную финансовую помощь регионам через заранее установленные механизмы, но и сообщать информацию региональным властям об объеме финансовой помощи каждому региону до наступления планового периода. При этом необходимо либо воздержаться от предоставления сверхплановых финансовых ресурсов, либо предусмотреть в федеральном законодательстве исчерпываю-

щий перечень случаев, когда предоставляется дополнительная помощь, а также правила ее предоставления.

Еще одним «механизмом гибкости» федерального бюджета стала возможность перераспределения дотаций и субвенций бюджетам закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО). Согласно постановлению правительства от 12 августа 2004 г. № 409 Министерство финансов по итогам 9 месяцев 2004 г. может перераспределить дотации от ЗАТО, у которых доходы выше запланированных 115%, в пользу тех ЗАТО, у которых доходы ниже запланированного уровня. Аналогичному сокращению подлежат и субвенции на капитальные расходы и отселение, а также субвенции, используемые не по назначению.

2.3.3. Новая методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации

В соответствии с требованиями нового бюджетного законодательства, вступающего в силу с 1 января 2005 г., в 2004 г. была разработана и утверждена постановлением правительства от 22 ноября 2004 г. № 670 новая Методика распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР), в которой были учтены недостатки предыдущих методик. Впервые с начала функционирования ФФПР методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации была закреплена в виде нормативно-правового акта (до 2005 г. данная методика существовала лишь в виде информационных материалов, представляемых правительством в составе пакета документов к проекту закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год). Можно выделить следующие нововведения, отличающие новые принципы распределения средств ФФПР от существовавших ранее.

1. Начиная с 2005 г. из ФФПР будут выделяться средства в виде дотаций только на выравнивание уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (в 2004 г. дотации на выравнивание расчетной бюджетной обеспеченности составляли около 94% ФФПР). Из состава дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности исключены субсидии на государственную поддержку закупки и доставки нефти, нефтепродуктов, топлива и продовольственных товаров в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, а также субвенции на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области.

Данная мера, по сути, завершает очередной этап реформирования выравнивающих трансфертов в России, устанавливая нецелевой характер распределения всех средств ФФПР. Начиная с перехода к единой формуле распределения средств ФФПР в 1999 г., в составе фонда сохранялись компоненты, направляемые на целевое финансирование отдельных видов расходов. Основной причиной для существования подобных компонентов являлся компромисс, при котором переход к новым принципам распределения трансфертов из ФФПР сопровождался сохранением его целевой составляю-

щей. Со временем эта целевая составляющая фонда стала выделяться расчетным путем из общего объема средств, рассчитанного по единой формуле, и потеряла всякую связь с декларируемыми в ее названии целями (финансирование «северного завоза» и компенсация высоких тарифов на электроэнергию). Логическим завершением этого процесса стал отказ от данной целевой составляющей.

2. В утвержденной Методике распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов на 2005 г. был снижен уровень душевой расчетной бюджетной обеспеченности, при превышении которого регионы теряют право на получение средств ФФПР. В методиках предыдущих лет регион переходил в разряд получателей финансовой помощи из ФФПР, если расчетный уровень его душевой бюджетной обеспеченности был ниже соответствующего показателя в среднем по России. В 2005 г. граница, разделяющая регионы, получающие и не получающие трансферты из ФФПР, опустится несколько ниже среднероссийского уровня: при превышении расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации 60% среднего уровня регион теряет право на получение дотаций из ФФПР. Это позволяет добиться большей степени концентрации финансовой помощи в регионах-получателях. В результате в 2005 г. количество регионов, не получающих дотации из ФФПР, возросло на 2 единицы (Свердловская и Астраханская области)¹².

3. В новой Методике распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов произошел отказ от выделения доли фонда, которая до 2005 г. направлялась на доведение беднейших регионов (субъектов Федерации с минимальным среди всех уровнем расчетной бюджетной обеспеченности на душу населения) до единого уровня (до 2005 г. доля фонда, направляемая на эти цели, составляла 20% его общего объема). С 2005 г. все средства фонда будут направлены на пропорциональное сокращение разрыва между уровнем расчетной бюджетной обеспеченности региона на душу населения и уровнем бюджетной обеспеченности на душу населения, установленным в качестве критерия выравнивания (т.е. уровнем бюджетной обеспеченности, по сравнению с которым осуществляется выравнивание).

В соответствии с новыми принципами распределения ФФПР выравнивание бюджетной обеспеченности производится в два этапа. На первом этапе дотации из ФФПР распределяются между субъектами Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых до распределения дотаций из ФФПР не превышает первый критерий выравнивания бюджетной обеспеченности – 60% среднероссийского уровня расчетной бюджетной обеспеченности на душу населения.

¹² В 2004 г. 18 регионов не получали трансфертов из ФФПР: Липецкая, Ярославская области, г. Москва, Республика Коми, Вологодская, Ленинградская области, г. Санкт-Петербург, Ненецкий автономный округ, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Оренбургская область, Пермская, Самарская, Тюменская области, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий автономные округа, Красноярский край.

На этом же этапе выравнивания регионам выделяется 85% объема средств, необходимого для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации до 60% среднероссийского уровня расчетной бюджетной обеспеченности. Разрыв от 60% уровня бюджетной обеспеченности покрывается не полностью, а лишь на 85%, чтобы регионы, имевшие большую бюджетную обеспеченность до выравнивания, сохранили свое преимущество после получения дотаций из ФФПР. Использование коэффициента 0,85 при доведении фактического уровня расчетной бюджетной обеспеченности регионов до 60% уровня фактически делает эффект от такого выравнивания идентичным пропорциональному выравниванию. По расчетам Минфина, эта сумма должна быть существенно меньше объема ФФПР: например, в 2005 г. – 83,7 млрд руб. (или 44% общего объема ФФПР).

На втором этапе распределяются оставшиеся средства ФФПР. Распределяются они пропорционально отклонению уровня расчетной бюджетной обеспеченности региона с учетом получения трансферта на первом этапе выравнивания, но критерием выравнивания (уровнем, по сравнению с которым производится расчет трансферта) уже становится средний уровень бюджетной обеспеченности. Таким образом, оставшиеся средства ФФПР распределяются пропорционально отклонению расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Федерации на душу населения после первого этапа выравнивания от среднероссийского уровня бюджетной обеспеченности.

В ходе бюджетных проектировок на 2005 г. 44% общего объема ФФПР было распределено на первом этапе, а 56% – на втором этапе выравнивания.

Таким образом, в период до 2005 г. процесс межбюджетного выравнивания производился в виде процесса, схематично представленного на *рис. 15*, где показаны уровень среднедушевой расчетной бюджетной обеспеченности до выделения трансферта, после первого этапа – пропорционального выравнивания (распределения первой части ФФПР, равной 80% средств фонда), а также после второго этапа – доведения до единого уровня бюджетной обеспеченности беднейших регионов (распределения второй части ФФПР, равной 20% средств фонда).

Из *рис. 15* видно, что некоторые регионы, находящиеся в интервале расчетной душевой бюджетной обеспеченности между точками 1 и 2, после выравнивания имеют одинаковую бюджетную обеспеченность, несмотря на то, что до выравнивания она сильно отличалась. В 2004 г. таких регионов было 33¹³. Таким образом, можно предположить, что при распределении трансфер-

¹³ Брянская, Ивановская, Тамбовская, Псковская области, Республика Адыгея, Республика Дагестан, Ингушская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Чеченская Республика, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Чувашская Республика, Пензенская область, Коми-Пермяцкий автономный округ, Курганская область, Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Тыва, Алтайский край, Читинская область, Агинский Бурятский, Таймырский (Долгано-Ненецкий)г, Усть-Ордынский Бурятский, Эвенкийский автономные округа, Амурская, Камчатская, Магаданская области, Еврейская автономная область, Корякский, Чукотский автономные округа.

тов по формуле, действовавшей до 2005 г., для достаточно большого количества регионов создавались своего рода негативные фискальные стимулы, так как при низком уровне налогового потенциала объем финансовой помощи таким регионам был непропорционально большим. Согласно же методике, действие которой начинается в 2005 г., этот недостаток устраняется.

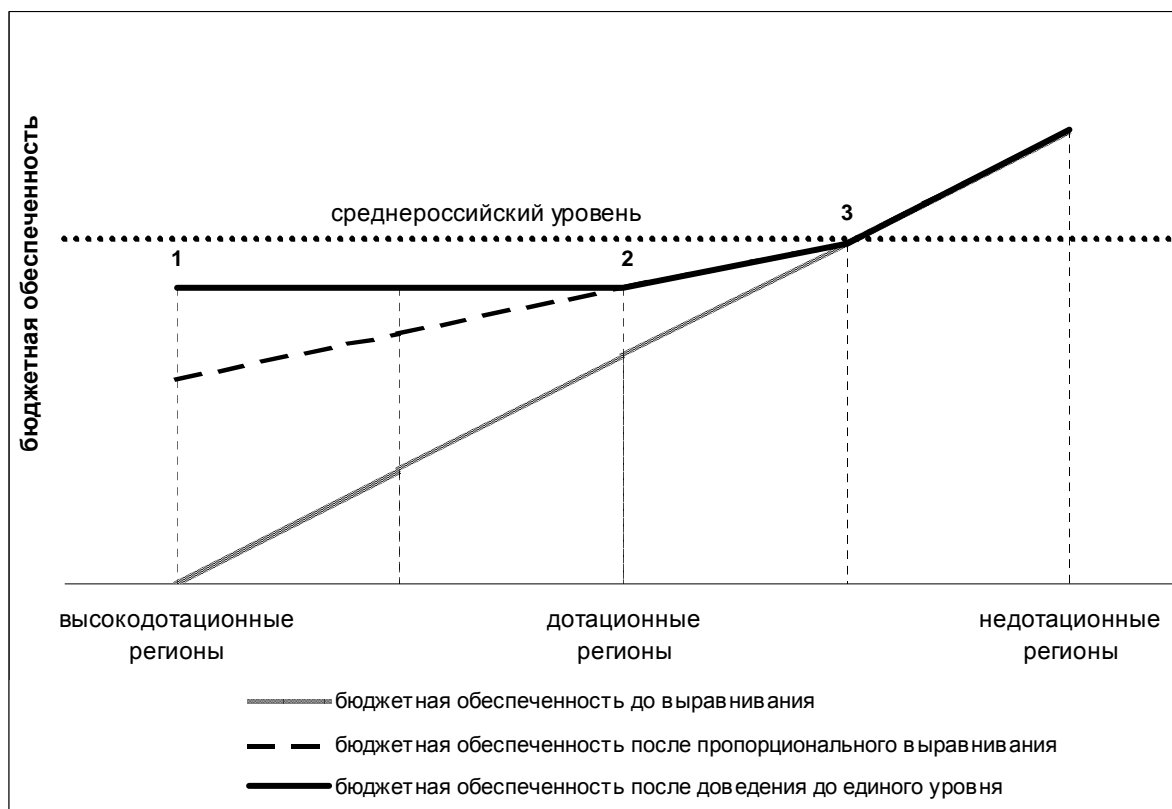


Рис. 15. Распределение средств из ФФП в соответствии с методикой, действовавшей до 2005 г.

На рис. 16 схематично представлен процесс выравнивания среднедушевой бюджетной обеспеченности по двум критериям, который применяется в Методике распределения средств ФФП на 2005 г.

Из представленных на рис. 16 данных видно, что в соответствии с новой методикой распределения дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности для регионов в большей степени сохраняются стимулы к приложению фискальных усилий. Обеспечивается это за счет того, что субъект Федерации, имевший до распределения трансферта более высокий уровень расчетной бюджетной обеспеченности, сохранит свое преимущество и после распределения средств ФФП.

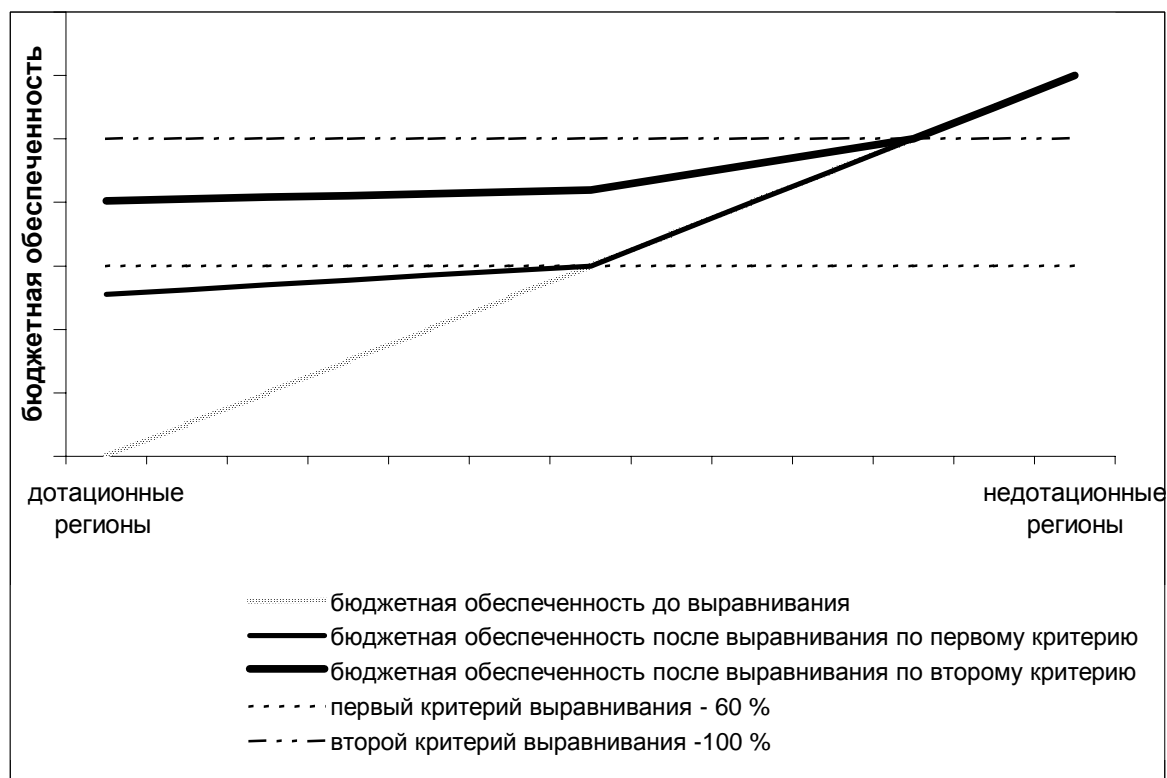


Рис. 16. Принцип межбюджетного выравнивания, использующийся в методике распределения ФФП на 2005 г.

4. При разработке Методики распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов на 2005 г. сократилось количество отраслей промышленности, по которым производится расчет индекса налогового потенциала (ИНП) регионов. В частности, из расчета были исключены отрасли, основная доля налоговых поступлений из которых в региональные бюджеты формируется за счет косвенных налогов (акцизы). Формула расчета индекса налогового потенциала была также упрощена за счет отказа от использования дополнительных поправочных коэффициентов на отраслевую структуру химической и нефтехимической промышленности, на отраслевую структуру лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности, на отраслевую структуру легкой промышленности.

5. Наряду со снижением количества параметров в методике оценки индекса налогового потенциала произошло снижение количества параметров, на основании которых производится расчет индекса бюджетных расходов (ИБР). Так, методика оценки индекса бюджетных расходов с 2005 г. основывается только на факторах, определяющих объем расходов субнациональных бюджетов в целом: это уровень заработной платы в регионе, уровень цены на жилищно-коммунальные услуги и уровень потребительских цен в субъекте Федерации.

Необходимо отметить, что дискуссии об упрощении Методики распределения средств ФФП в части оценки индекса налогового потенциала и ин-

декса бюджетных расходов ведутся достаточно давно – с момента внедрения новой Методики распределения средств ФФПР. Первоначально сложность формулы оценки индекса бюджетных расходов обуславливалась большим объемом нефинансируемых мандатов, возложенных федеральным законодательством на региональные и местные бюджеты. В результате методика расчета ИБР принимала во внимание межрегиональную дифференциацию бюджетных расходов по каждому из основных видов региональных бюджетных расходов, которые регулировались федеральным законодательством. С введением в действие нового Бюджетного кодекса, а также со вступлением в силу Федерального закона № 122-ФЗ объем нефинансируемых федеральных мандатов был значительно сокращен, что позволило существенно упростить методику оценки индекса бюджетных расходов.

Несколько иные причины способствовали усложнению методики оценки индекса налогового потенциала. При введении новой Методики распределения средств ФФПР оценка индекса налогового потенциала осуществлялась по сравнительно простому методу – путем усреднения по России доли налоговых изъятий по основным секторам, формирующим валовую добавленную стоимость субъектов Федерации. При этом искажения в распределении финансовой помощи, вызываемые переходом на новую методику, компенсировались введением ограничений на предельный размер отклонений объема дотаций, рассчитанных по новой методике, от фактического объема дотаций, полученных в предшествующий год. Впоследствии после отмены данных ограничений по инициативе отдельных регионов в методику стали вводиться поправочные коэффициенты, учитывающие особенности налоговой нагрузки на отдельные отрасли промышленности. Следует отметить, что зачастую существование подобных коэффициентов либо не оказывало существенного влияния на объемы финансовой помощи, распределяемые по методике, либо их влияние ограничивалось несколькими регионами. Отказ от использования подобных коэффициентов позволил вновь упростить методику, вернувшись к ее первоначальному виду.

6. Начиная с 2005 г. распределение средств ФФПР планируется осуществлять, исходя из новых данных переписи населения, подготовленных Росстатом, которые окажут значительное влияние на распределение ФФПР между регионами.

Необходимо отметить, что как сам факт утверждения постановлением правительства Методики распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов, так и изменения, которые можно выделить в данной методике по сравнению с принципами, применявшимися в предыдущие годы, можно расценивать положительно. Безусловно, если бы в Российской Федерации сохранялась система, позволяющая связать предпочтения региональных избирателей и решения региональных властей в налогово-бюджетной сфере, подобные изменения привели бы к созданию благоприятных фискальных стимулов для субнациональных властей. Каковы будут эффекты новой методики в сложившихся обстоятельствах, покажут результаты 2005–2006 гг.

2.3.4. Изменения в разграничении полномочий между федеральными, региональными и местными властями в области социальной политики.

Монетизация льгот

Широкий резонанс в российском обществе вызвало принятие в 2004 г. законодательства, направленного на ликвидацию необеспеченных мандатов (так называемая монетизация льгот), тесно связанное с построением межбюджетных отношений. Для этого были внесены поправки в 155 действующих законов, в которых так или иначе идет речь о льготах. Кроме того, было отменено действие 41-го закона, декларирующего установление льгот, на практике никогда не финансировавшихся.

С 1 января 2005 г. должны были заменить денежными выплатами право на бесплатный проезд в городском и пригородном транспорте, бесплатные лекарства и санаторное лечение. В первоначальных предложениях Минфина число льгот, подлежащих денежной замене, было более десяти.

Все льготники были поделены на федеральных и региональных. В категорию региональных льготников в основном вошли ветераны труда, труженики тыла, жертвы политических репрессий. Для этих категорий граждан вопрос о предоставлении льгот и замене их на денежные компенсации должен был решаться на региональном уровне. Однако в федеральном бюджете на 2005 г. в Фонде софинансирования социальных расходов были предусмотрены значительные средства для помощи регионам в финансировании своих обязательств перед льготниками. Так, на социальную поддержку указанных категорий граждан планируется выделить 12,7 млрд руб., т.е. 55% Фонда софинансирования социальных расходов. Сам же объем фонда резко вырос по сравнению с уровнем 2004 г. – с 6 до 23 млрд руб.

Теоретически у субъектов Федерации было достаточно времени, чтобы оценить произошедшие изменения и определиться, будут ли они сохранять льготы и в какой форме.

Однако, несмотря на принятые меры, можно было прогнозировать определенные сложности в связи с монетизацией льгот именно на региональном уровне.

Во-первых, само разделение льготников на федеральных и региональных находится в противоречии с теоретическими принципами эффективного распределения расходных полномочий в области социальной политики между уровнями государственной власти, так как уровень социальной поддержки населения заведомо будет более высоким в более обеспеченных регионах, что может привести к установлению различного рода барьеров на перемещение граждан между регионами. Возникает ситуация, когда равные по своим правам и заслугам перед всей Федерацией люди (например, те же труженики тыла), скорее всего, получат разную компенсацию в зависимости от места своего проживания.

Во-вторых, деление получателей социальных льгот на региональных и федеральных уменьшает возможности федерального центра по контролю за ситуацией за счет федерального бюджета. Так, наиболее важный финансовый инструмент поддержания социального спокойствия – индексация пенсий и социальных пособий – не сможет полностью снять социальное напряжение, так как в одних регионах граждане могут и не нуждаться в подобной индексации, а в других ее будет недостаточно для оплаты отмененных или финансируемых не в полном объеме льгот.

В-третьих, ввиду имеющихся оснований для возникновения проблемы мягких бюджетных ограничений, о которых говорилось выше (т.е. региональные власти могут с высокой степенью вероятности предполагать, что, скорее всего, федеральные власти будут распределять дополнительные финансовые ресурсы в течение года), для региональных властей создаются стимулы к установлению заниженного уровня финансирования отмененных льгот с целью получения соответствующих ресурсов из федерального бюджета.

В-четвертых, процесс принятия соответствующих законодательных актов на уровне субъектов Федерации по предметам ведения регионов являлся прерогативой региональных властей и не подлежал контролю на федеральном уровне, из-за чего многие регионы не успели, не смогли или не захотели принять соответствующие законы к началу нового финансового года. Между тем население связывает недостатки новой системы социальной защиты с законодательством, принятым федеральными властями.

2.3.5. Переход к новому порядку избрания глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации

15 декабря 2004 г. были опубликованы поправки к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных), исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В данном законе содержалось решение о фактической отмене выборности глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации. По новой схеме выборов отменяются прямые выборы глав исполнительной власти регионов, взамен вводится утверждение лица, претендующего на данный пост, законодательным органом власти субъекта Федерации. При этом кандидатуру на пост главы исполнительной власти предлагает президент РФ. Новый порядок избрания глав субъектов Федерации, несомненно, окажет влияние на состояние межбюджетных отношений и субнациональных финансов.

С одной стороны, мотивация федеральных властей, способствовавших переходу на новый порядок, предусматривающий назначение глав исполнительной власти субъектов Федерации, ясна. Помимо чисто политических причин, это – усиление административного контроля за экономической политикой региональных властей, увеличение управляемости страной, передача под контроль назначаемых чиновников ряда функций, которые в настоящее время выполняют тер-

риториальные органы федеральных органов исполнительной власти. Можно предположить, что принятые решения являются следствием эксперимента с введением должностей полномочных представителей президента в федеральных округах, положительные результаты которого оказались достаточно скромными по сравнению с первоначальными ожиданиями. Итоги деятельности полпредов показали, что единственным значимым результатом их работы являлось приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным. Однако следует отметить, что такой результат вполне мог быть достижим с использованием имеющихся институтов федеральных органов власти (прежде всего органов прокуратуры). В регионах Северного Кавказа наличие полномочного представителя президента, возможно, и было обусловлено объективными обстоятельствами, но, во-первых, это не создает необходимости введения такой должности для прочих регионов (федеральных округов), а во-вторых, как показала практика, эффективность деятельности полномочного представителя зависит в первую очередь от личности, занимающей этот пост.

С другой стороны, мы считаем, что негативные последствия принятых решений в долгосрочной перспективе столь же очевидны, сколь иллюзорны общенациональные выгоды отказа от выборности губернаторов. Так, основными мотивами перехода к фактической назначаемости глав региональной исполнительной власти являлись, помимо политических причин, создание возможностей для оптимизации структуры органов исполнительной власти в регионах, устранение дублирования функций между территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, а также полпредами президента. Следует отметить, что решение всех перечисленных задач осуществляется путем совершенствования федерального законодательства в области разграничения полномочий, а также повышения эффективности структуры собственно федеральных органов исполнительной власти.

Помимо этого, можно перечислить следующие недостатки принятого решения в долгосрочной перспективе.

Во-первых, одной из главных причин эффективности федеративного государственного устройства является децентрализация ответственности за принимаемые решения, в том числе в сфере налоговой и бюджетной политики. Децентрализованная система власти подразумевает ответственность выборных органов власти перед своими избирателями, причем чем выше уровень децентрализации, тем короче дистанция, разделяющая власть и избирателей. При эффективной системе разграничения полномочий децентрализованная система приводит к более эффективному функционированию государственного сектора, чем централизованная система власти¹⁴. В условиях назначения губернаторов и возможности роспуска Законодательных со-

¹⁴См., например, Buchanan J. M., "Federalism and Fiscal Equity" // *American Economic Review*. – Vol. 40 (4), September, 1950, стр. 583-599, Oates W. E., *Fiscal Federalism*. – New-York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

браний региональные власти переориентируются в принятии решений на федеральные власти, что приведет к устранению многих преимуществ децентрализованной системы. Можно возразить, что ответственность региональных властей перед своими избирателями в России не являлась определяющей при принятии решений на региональном уровне, однако в таком случае усилия федерального законодателя и ресурсы федеральной власти в целом должны были быть направлены на обеспечение установления механизмов такой ответственности. Так, одним из возможных механизмов ответственности губернаторов могла стать процедура отзыва руководителей исполнительной власти на местах, инициированная либо федеральной властью (президентом РФ), либо населением (референдум), либо местным Законодательным собранием (вотум недоверия) при условии четкого законодательного оформления и закрытого перечня причин отстранения главы региона от власти. В частности, Институтом экономики переходного периода неоднократно предлагался такой способ контроля за добросовестной финансовой политикой региональных властей, как институт внешнего финансового управления, который частично был реализован в новом бюджетном законодательстве (см. ниже).

Во-вторых, построение новой системы межбюджетных отношений, разграничения полномочий между уровнями государственной власти, принятия прочих решений в области реформы бюджетной системы было построено на предположении о сохранении независимости региональных властей в рамках своей компетенции. Изменение системы стимулов и ответственности для региональной власти приведет не только к тому, что внедренные в последние годы с высокими затратами в практику межбюджетных отношений инструменты и институты окажутся не в полной мере результативными, но и к поиску новых, основанных на принуждении и иерархическом контроле механизмов межбюджетного регулирования. Последнее лишь усилит тенденции к централизации и проявление негативных эффектов новой системы.

В-третьих, централизация ответственности может привести к торможению и без того не очень высоких темпов реформирования экономики и бюджетной сферы. Можно предположить, что, будучи ограниченной ответственностью перед назначившим его президентом, губернатор будет менее активно принимать на себя риски, связанные с проведением зачастую непопулярных реформ. При этом ответственность за принятие решений на региональном уровне в глазах избирателей лежит на назначившем губернатора президенте, который также не сможет активно способствовать принятию рискованных решений назначенными им чиновниками. Первые итоги монетизации льгот на региональном уровне показали, что уже в настоящее время избиратели склонны винить в неудачах и негативных эффектах реформы не региональное руководство, а федеральные власти.

В результате можно сделать вывод о том, что последние политические инициативы федерального центра в области региональной политики могут

неоднозначно сказаться на состоянии экономики страны и бюджетной сферы на региональном и местном уровнях власти в средне- и долгосрочной перспективе. Новая система органов государственной власти может оказаться менее эффективной, чем существовавшая в последние годы. В любом случае можно предполагать, что политические и экономические издержки по совершенствованию этой системы могли бы быть гораздо ниже возможных издержек от функционирования новой системы.

2.3.6. Изменения и дополнения в бюджетное и налоговое законодательство, оказывающие влияние на состояние межбюджетных отношений

Изменения, внесенные в 2004 г. в федеральное законодательство и направленные на регулирование межбюджетных отношений и субнациональных финансов, оказались столь значительными, что необходимо остановиться на рассмотрении этих законодательных актов, которые закладывают новые основы межбюджетных отношений в России на среднесрочную перспективу.

Ниже представлен обзор Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений». Новая редакция Бюджетного кодекса РФ, реализуя принципы и требования, сформулированные в принятых ранее в рамках реформы федеративных отношений и местного самоуправления Федеральных законах от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», содержит детальное регулирование финансового аспекта взаимоотношений между всеми уровнями бюджетной системы Российской Федерации¹⁵. Таким образом, с принятием За-

¹⁵ В связи с принятием Закона № 95-ФЗ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» представлен фактически в новой редакции, а Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» утратил силу.

С 1 января 2006 г. (т.е. с момента вступления в силу основных положений Закона № 131-ФЗ) утрачивают силу Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». Таким образом, в переходный период с октября 2003 г. по январь 2006 г. в сфере местного самоуправления будет одновременно действовать два законодательных акта – старый Федеральный закон 1995 г. № 154-ФЗ и новый Федеральный закон № 131-ФЗ, имеющие одну и ту же предметную область регулирования. Несмотря на то что на настоящий момент вступила в силу только небольшая часть положений Закона № 131-ФЗ, органы публичной власти всех уровней будут вынуждены обращаться к положениям Закона № 131-ФЗ,

кона № 120-ФЗ в Российской Федерации завершилось законодательное оформление новой системы межбюджетных отношений.

Закон № 120-ФЗ предусматривает внесение в Бюджетный кодекс системы поправок по следующим основным направлениям:

- уточнение бюджетного устройства и общих принципов организации бюджетной системы Российской Федерации;
- разграничение доходных источников между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- установление порядка разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы Российской Федерации;
- регулирование предоставления межбюджетных трансфертов;
- установление порядка осуществления бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления при введении временной финансовой администрации;
- уточнение порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы России.

Ниже дается детальное описание изменений, внесенных Законом от 29 июля 2004 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах». Основные поправки, внесенные в Налоговый кодекс РФ, напрямую связаны с поправками в Бюджетный кодекс в части разграничения налоговых доходов между бюджетами разных уровней и фактически воспроизводят в налоговом законодательстве схему закрепления налоговых доходов за разными бюджетами. Одновременно Законом № 95-ФЗ в Налоговый кодекс внесен ряд других поправок, описание которых дано в соответствующей части раздела.

Федеральный закон № 120-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений»

Уточнение бюджетного устройства и общих принципов организации бюджетной системы Российской Федерации

В новой редакции ст. 10 БК РФ, посвященной структуре бюджетной системы Российской Федерации, предусмотрено разделение местных бюджетов на следующие составные части:

- бюджеты муниципальных районов;
- бюджеты городских округов;
- бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

чтобы привести в соответствие с ним законодательство Российской Федерации (федеральное и региональное) и нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

- бюджеты городских и сельских поселений¹⁶.

Одновременно уточняются понятия «консолидированный бюджет», «местный бюджет», «бюджет субъекта Российской Федерации» и «федеральный бюджет» (ст. 14–16 БК РФ). В прежней редакции Бюджетного кодекса РФ бюджеты определялись как формы образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения того или иного уровня власти. Однако существовавшее разграничение предметов ведения между бюджетами разных уровней не позволяло четко и однозначно определять направления расходования бюджетных средств. Новый подход к организации бюджетной системы Российской Федерации однозначно связал определения бюджетов с понятием расходных обязательств¹⁷. В новой редакции ст. 14–16 БК РФ бюджетами признаются формы образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего уровня (Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований).

Консолидированный бюджет Российской Федерации образуют федеральный бюджет и свод бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами и за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов и территориальных государственных внебюджетных фондов (ст. 16 БК РФ)¹⁸.

В числе нововведений, связанных с определением понятия «бюджет», необходимо отметить норму ст. 14 БК РФ, устанавливающую запрет на использование органами местного самоуправления иных, кроме местного бюджета, форм образования и расходования денежных средств для исполнения своих расходных обязательств. Аналогичные положения применительно к федеральному бюджету и бюджетам субъектов Федерации менее жесткие. Согласно ст. 15 и 16 БК РФ органы государственной власти субъектов Федерации вправе использовать иные формы образования и расходования денежных средств для исполнения своих расходных обязательств в соответствии с Бюджетным кодексом, а федеральные органы – и в случаях, предусмотренных иными федеральными законами. Другими словами, в Бюджетном кодексе содержится прямой запрет на создание различного рода внебюджетных фон-

¹⁶ Подобное регулирование стало необходимым, поскольку Законом № 131-ФЗ определена новая территориальная организация местного самоуправления, состоящая из муниципальных районов (городских округов) («верхний» уровень местного самоуправления) и городских и сельских поселений («нижний» уровень местного самоуправления).

¹⁷ Подробнее о новом разграничении расходных полномочий между уровнями власти и введенном Законом № 120-ФЗ термине «расходное обязательство» см. ниже.

¹⁸ Аналогичным образом консолидированный бюджет субъекта Федерации образуют бюджет субъекта Федерации и свод бюджетов входящих в его состав муниципальных образований (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами) (ст. 15 БК РФ). Консолидированный бюджет муниципального района образуют районный бюджет и свод бюджетов входящих в его состав городских и сельских поселений (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами) (ст. 14 БК РФ).

дов на местном уровне, однако при этом разрешено существование иных, кроме бюджетов, форм расходования общественных средств для субъектов Федерации (в меньшей степени) и для Российской Федерации.

**Разграничение налоговых доходов между уровнями
бюджетной системы Российской Федерации**

Следующая группа изменений и дополнений, внесенных в Бюджетный кодекс Законом № 120-ФЗ, касается закрепления разграничения доходных источников между уровнями бюджетной системы Российской Федерации (гл. 6 БК РФ).

В Кодексе уточнено понятие «собственные доходы бюджетов», к которым в соответствии с новой редакцией ст. 47 БК РФ отнесены налоговые и неналоговые доходы, а также доходы, полученные в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений, за исключением субвенций, предоставляемых из Федерального фонда и региональных фондов компенсаций¹⁹. Таким образом, в настоящее время к «собственным доходам бюджетов» отнесены все виды доходов, кроме субвенций, передаваемых нижестоящим бюджетам на реализацию «делегированных» полномочий, т.е. полномочий, исполнение (администрирование) которых передается вышестоящим уровнем власти на нижестоящий с соответствующей передачей финансовых средств (субвенций).

До недавнего времени (до изменений, внесенных в гл. 6 БК РФ Законом № 120-ФЗ) ключевым понятием распределения доходов между уровнями бюджетной системы в России являлись «регулирующие доходы» – федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливались нормативы отчислений в региональные и местные бюджеты на каждый год или не менее чем на 3 года²⁰. Несмотря на то что источником пополнения региональных и местных бюджетов были и собственные (региональные и местные) налоги, подавляющее большинство налоговых доходов бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований относились к регулирующим, т.е. условия их закрепления, а также регулирование установления различных элементов налогообложения находились под контролем либо федеральных властей, либо соответственно органов власти субъектов Федерации. Таким образом, у субнациональных бюджетов не было значимых доходных источников бюджетов, получаемых за счет собственных налогов и неналоговых платежей. С одной стороны, такой факт являлся крайне негативным, так как в этих условиях резко снижалась фискальная автономия региональных и местных властей, что оказывало негативное влияние на стимулы к проведению эффективной бюджетной политики. С другой стороны, подобная ситуация была обусловлена объективными причинами, и можно предположить, что в действовавших условиях существенный рост фискальной автономии региональных и местных властей был невозможен.

¹⁹ В прежней редакции п. 3 ст. 47 БК РФ к собственным доходам бюджетов не была отнесена финансовая помощь в виде дотации и субсидии.

²⁰ Ст. 48 БК РФ в редакции до изменений, внесенных Законом № 120-ФЗ.

Принципиальной новацией новой редакции гл. 6 БК РФ является закрепление за бюджетами всех уровней налоговых доходов на долговременной основе и отказ от расщепления доходов от региональных и местных налогов между бюджетами различных уровней федеральными законами. Все основные налоги (НДС, налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций и акцизы) сохраняются в виде федеральных налогов, однако, в отличие от ранее действовавшего статуса регулирующих налоговых доходов, нормативы отчислений от таких федеральных налогов в соответствии с новым порядком не подлежат ежегодному изменению, а закреплены непосредственно в Бюджетном кодексе (ст. 50, п. 2 ст. 56, п. 2 ст. 61, п. 2 ст. 61.1 и п. 2 ст. 61.2) (см. табл. 11). Одновременно субъектам Федерации переданы полномочия по установлению нормативов отчислений от собственных (региональных) налогов и иных налоговых доходов, подлежащих зачислению в региональные бюджеты (в том числе от федеральных налогов), в бюджеты муниципальных районов и поселений²¹. Единственным требованием федерального законодательства в этом случае является установление законом субъекта Федерации единых (для всех муниципальных образований, относящихся к одному типу) нормативов отчислений на неограниченный срок (установление данных нормативов законами субъекта Федерации, принимаемыми на ограниченный срок действия, не допускается, п. 1 ст. 58 БК РФ). Аналогичные требования распространяются на порядок передачи налоговых доходов муниципальными районами в бюджеты поселений (ст. 63 БК РФ).

Данные требования не распространяются лишь на налог на доходы физических лиц, дополнительные нормативы отчислений от которого (в отличие от минимальных нормативов отчислений от данного налога, установленных Бюджетным кодексом²²) могут быть дифференцированными и устанавливаться законом субъекта Федерации на ограниченный срок (п. 2 ст. 58 БК РФ). За региональными властями также закрепляется право выбора принятия решения в отношении дополнительных нормативов отчислений применительно к доходам от налога на доходы физических лиц – между установлением единых (бессрочных) или дополнительных (на соответствующий финансовый год) нормативов отчислений от данного налога.

В случае принятия субъектом Федерации решения о передаче местным бюджетам налоговых доходов от данного налога (налога на доходы физических лиц) по единым нормативам она осуществляется по общим правилам передачи налоговых доходов, подлежащих зачислению в региональный бюджет (т.е. на долговременной основе). В случае же принятия решения о передаче местным бюджетам налоговых доходов от данного налога по дополни-

²¹ Нормативы отчислений в бюджеты городских округов от федеральных и региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в региональный бюджет, в соответствии с п. 1 ст. 58 БК РФ устанавливаются как сумма нормативов, установленных для поселений и муниципальных районов соответствующего субъекта РФ.

²² См. абз. 4 п. 2 ст. 56, абз. 2 п. 2 ст. 61, абз. 2 п. 2 ст. 61.1, абз. 2 п. 2 ст. 61.2 БК РФ (в ред. Закона № 120-ФЗ).

тельным нормативам (т.е. регулируемым в ходе ежегодного бюджетного процесса и устанавливаемым в ходе принятия закона о бюджете) субъект Федерации должен будет выполнить требование по их расчету в рамках распределения дотаций регионального фонда финансовой поддержки поселений и соответствующей части дотаций регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) (п. 2 ст. 58 БК РФ). В этом случае дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц выступают в качестве замены дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений и регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) (ст. 137–138 БК РФ). При этом независимо от выбора порядка зачисления данного вида дохода субъекту РФ вменяется обязанность передать местным бюджетам сверх минимальных нормативов отчислений доходов от данного налога в местные бюджеты, установленных Бюджетным кодексом, не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Федерации от указанного налога (п. 3 ст. 58 БК РФ).

Полномочия органов государственной власти субъектов Федерации по установлению дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты поселений могут быть делегированы законом субъекта Федерации представительным органам муниципальных районов (абз. 2 п. 2 ст. 58 БК РФ). В этом случае (если дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц выступают в качестве замены дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений) в соответствии с п. 6 ст. 137 БК РФ указанные нормативы утверждаются в бюджете муниципального района.

В части, касающейся регламентации неналоговых доходов в новой редакции п. 1 ст. 51 БК РФ, перечень неналоговых доходов федерального бюджета (кроме доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности, доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, и части прибыли унитарных предприятий, созданных Российской Федерацией) расширен и включает:

- лицензионный сбор на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции – по нормативу 100%;
- прочие лицензионные сборы – по нормативу 100%;
- таможенные пошлины и таможенные сборы – по нормативу 100%;
- платежи за пользование лесным фондом в части минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, – по нормативу 100%;
- плата за перевод лесных земель в нелесные и перевод земель лесного фонда в земли иных категорий – по нормативу 100%;
- плата за пользование водными объектами – по нормативу 100%;
- плата за пользование водными биологическими ресурсами по межправительственным соглашениям – по нормативу 100%;
- плата за негативное воздействие на окружающую среду – по нормативу 20%;
- консульские сборы – по нормативу 100%;

- патентные пошлины – по нормативу 100%;
- платежи за предоставление информации о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделок с ним – по нормативу 100%.

В соответствии с новой редакцией ст. 57 БК РФ неналоговые доходы субъектов Федерации (кроме уже предусмотренных ст. 41–43, 46 и 57 БК РФ) формируются также за счет:

- платы за негативное воздействие на окружающую среду – по нормативу 40%;
- платежей за пользование лесным фондом в части, превышающей минимальные ставки платы за древесину, отпускаемую на корню, – по нормативу 100%²³.

В бюджеты муниципальных районов и бюджеты городских округов в соответствии с новой редакцией ст. 62 БК РФ подлежит зачислению плата за негативное воздействие на окружающую среду по нормативу 40%. В бюджеты поселений, городских округов до разграничения государственной собственности на землю поступают доходы от продажи и передачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков, расположенных в границах поселений, городских округов и предназначенных для целей жилищного строительства, по нормативу 100%. В бюджеты муниципальных районов до разграничения государственной собственности на землю поступают доходы от продажи и передачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков, расположенных на межселенных территориях и предназначенных для целей жилищного строительства, по нормативу 100%.

Федеральный закон № 120-ФЗ в части, касающейся регламентации доходов бюджетов, вступил в силу с 1 января 2005 г., за исключением некоторых положений. В частности, изменение нормативов отчислений от федеральных налогов в отношении местных бюджетов вступает силу с 1 января 2006 г. (в 2005 г. нормативы отчислений в местные бюджеты будут устанавливаться законами о бюджетах субъектов Федерации).

Представляется, что новое разграничение доходных источников между бюджетами разных уровней, заложенное в Федеральных законах № 95-ФЗ и № 131-ФЗ и детализированное в Федеральном законе № 120-ФЗ, в значительно большей степени обеспечивает фискальную самостоятельность субнациональных властей. В отличие от существовавшей до недавнего времени практики ежегодного закрепления нормативов отчислений от регулирующих налогов за региональными (местными) бюджетами, закрепление нормативов на долгосрочной основе и отказ от установления нормативов отчислений от поступлений региональных налогов в местные бюджеты федеральными законами позволяют субнациональным бюджетам быть достаточно независимыми от решений вышестоящих властей и повышают предсказуемость условий

²³ В бюджеты городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга – подлежит зачислению 80% платы за негативное воздействие на окружающую среду.

функционирования региональных и местных властей. Вместе с тем принятые законы имеют ряд недостатков.

Так, ни в Бюджетном, ни в Налоговом кодексе не урегулирован вопрос о средствах самообложения граждан, которые согласно Закону № 131-ФЗ являются источником доходов местных бюджетов (п. 1 ст. 55).

Под средствами самообложения граждан в соответствии со ст. 56 Закона № 131-ФЗ понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Вопросы введения и использования подобных платежей решаются на местном референдуме или сходе граждан. Размер платежей устанавливается в абсолютной величине на каждого жителя муниципального образования. Во-первых, данная характеристика средств самообложения позволяет рассматривать их как платеж налогового характера (так как он носит обязательный характер), а во-вторых, средства от такого платежа должны носить целевой характер (так как использование данных средств возможно для решения конкретных вопросов местного значения). Однако в Налоговом и Бюджетном кодексах данный источник доходов местных бюджетов не находит достаточного законодательного закрепления.

В соответствии с Бюджетным кодексом данные средства могли бы рассматриваться только как безвозмездные и безвозвратные перечисления физических лиц, отнесенные к собственным доходам местного бюджета, однако необходимость целевого использования данных средств в Бюджетном кодексе не урегулирована. В принципе, в законодательстве предусмотрена такая форма увязки доходов с расходами, как целевой бюджетный фонд. Однако и в новой редакции Бюджетный кодекс не дает однозначного ответа на вопрос о том, могут ли создаваться подобные фонды в рамках регионального и местного бюджетов²⁴.

В соответствии с новой редакцией ст. 12 НК РФ федеральные, региональные или местные налоги и сборы устанавливаются только Налоговым кодексом (п. 6). Учитывая, что средства самообложения граждан обладают всеми признаками налогового платежа, возникает вопрос о законности его введения, как указывается в Законе № 131-ФЗ, путем принятия решения на местном референдуме или сходе граждан. Вместе с тем, если средства, взимаемые с граждан в рамках самообложения, будут носить добровольный (необязательный) для всех жителей административно-территориального образования характер, возникает вопрос об эффективности такого источника финансирования расходных обяза-

²⁴ В ст. 17 БК РФ указывается, что целевой бюджетный фонд создается в соответствии с законодательством Российской Федерации в составе бюджета за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений и используется по отдельной смете. Вместе с тем в Бюджетном кодексе РФ имеется отдельная статья (ст. 54), посвященная доходам федеральных целевых бюджетных фондов, тогда как для доходов целевых фондов субъектов Федерации и муниципальных образований аналогичные статьи отсутствуют.

тельств субнациональных бюджетов²⁵. Следовательно, можно сделать вывод: либо порядок взимания платежей в рамках самообложения граждан будет более детально урегулирован в налоговом законодательстве, либо указанная норма закона № 131-ФЗ останется неработающей.

Таблица 11

Распределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с Законом № 120-ФЗ

Название налогов	Нормативы зачисления (в %) в				
	федеральный бюджет	бюджеты субъектов	бюджеты муниципальных районов	бюджеты поселений	бюджеты городских округов
1	2	3	4	5	6
I. Федеральные налоги и сборы					
Налог на прибыль организаций – по ставкам для зачислений в федеральный бюджет	100				
Налог на прибыль организаций – по ставкам для зачислений в бюджеты субъектов РФ		100			
Налог на прибыль организаций (в части доходов иностранных организаций, не связанных с деятельностью в Российской Федерации через постоянное представительство, а также в части доходов, полученных в виде дивидендов и процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам)	100				
Налог на доходы физических лиц		70	20	10	30
Налог на добавленную стоимость	100				
Акцизы на этиловый спирт из пищевого сырья и на спиртосодержащую продукцию	50	50			
Акцизы на этиловый спирт из всех видов сырья, за исключением пищевого	100				
Акцизы на алкогольную продукцию		100			
Акцизы на пиво		100			
Акцизы на табачную продукцию	100				
Акцизы на автомобильный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей	40	60			
Акцизы на легковые автомобили и мотоциклы	100				
Акцизы по подакцизным товарам (продукции) и продукции, ввозимым на территорию РФ	100				
Налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (газ горючий природный)	100				

²⁵ В литературе по экономике общественного сектора широко известна так называемая «проблема безбилетника», существование которой не позволяет финансировать предоставление общественных благ (а это основная функция региональных и местных властей) за счет добровольных платежей.

Продолжение таблицы 11

1	2	3	4	5	6
Налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного)	95	5			
Налог на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья и общераспространенных полезных ископаемых)	40	60			
Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых		100			
Налог на добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, за пределами территории Российской Федерации	100				
Водный налог	100				
Налог на наследование или дарение		100			
Сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты)	70	30			
Сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водным объектам)	100				
Сбор за пользование объектами животного мира		100			
Единый социальный налог	100				
Государственные пошлины, кроме подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты	100				
Государственные пошлины, подлежащие зачислению в бюджеты субъектов РФ в соответствии со ст. 56 БК РФ (в ред. Закона № 120-ФЗ)		100			
Государственные пошлины, подлежащие зачислению в бюджеты муниципальных районов и городских округов в соответствии со ст. 61.1 и 61.2 БК РФ (в ред. Закона № 120-ФЗ)			100		100
II. Региональные налоги*					
Налог на игорный бизнес		100			
Транспортный налог		100			
Налог на имущество организаций		100			
III. Местные налоги					
Налог на имущество физических лиц				100	100
Налог на имущество физических лиц, взимаемый на межселенных территориях			100		
Земельный налог				100	100
Земельный налог, взимаемый на межселенных территориях			100		

Продолжение таблицы 11

1	2	3	4	5	6
IV. Налоги, предусмотренные специальными налоговыми режимами					
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения**		90			
Единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности***			90	0	90
Единый сельскохозяйственный налог****		30	30	30	60
Налог на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции, заключенных до вступления в силу Федерального закона от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» и не предусматривающих специальных налоговых ставок для зачисления указанного налога в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации	20	80			
Регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (газ горючий природный)	100				
Регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного)	95	5			
Регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, за пределами территории Российской Федерации при выполнении соглашений о разделе продукции	100				

*В соответствии с п. 4 ст. 56 БК РФ (в ред. Закона № 120-ФЗ) налоговые доходы от региональных налогов, установленных органами государственной власти края (области), в состав которого входит автономный округ, подлежат зачислению в бюджет края (области). Налоговые доходы от региональных налогов, установленных органами государственной власти автономного округа, подлежат зачислению в бюджет автономного округа. Если иное не установлено договором между органами государственной власти края (области), в состав которого входит автономный округ, и органами государственной власти соответствующего автономного округа, налоговые доходы, подлежащие зачислению в бюджеты субъектов Федерации от федеральных налогов и сборов, подлежат зачислению в бюджет края (области).

**В соответствии с п. 1.1 ст. 146 БК РФ (в ред. Закона № 120-ФЗ) в бюджеты государственных внебюджетных фондов подлежит зачислению распределяемый органами Федерального казначейства по уровням бюджетной системы РФ налоговый доход от единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения: в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования – по нормативу 0,5%, в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования – по нормативу 4,5% и в бюджет Фонда социального страхования РФ – по нормативу 5%.

***В соответствии со ст. 146 БК РФ в бюджеты государственных внебюджетных фондов подлежит зачислению распределяемый органами Федерального казначейства по уровням бюджетной системы РФ налоговый доход от единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности: в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования – по нормативу 0,5%, в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования – по нормативу 4,5% и в бюджет Фонда социального страхования РФ – по нормативу 5%.

****В соответствии со ст. 146 БК РФ в бюджеты государственных внебюджетных фондов подлежит зачислению распределяемый органами Федерального казначейства по уровням бюджетной системы РФ налоговый доход от единого сельскохозяйственного налога: в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования – по нормативу 0,2%, в территориальные фонды обязательного медицинского страхования – по нормативу 3,4% и в Фонд социального страхования РФ – по нормативу 6,4%.

Источник: Бюджетный кодекс РФ.

Установление порядка разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы Российской Федерации

Закрепленный еще в прежней редакции Бюджетного кодекса принцип самостоятельности бюджетов предполагал наличие у органов власти субъектов Федерации и муниципальных образований права самостоятельно определять содержательную сторону расходов. Данный принцип ограничивал возможности прямого влияния федеральных властей на структуру расходов региональных и муниципальных бюджетов.

В то же время вопреки этому принципу вплоть до недавнего времени действовало значительное количество отраслевых федеральных законов, предполагавших осуществление определенных видов предусматриваемых этими законодательными актами расходов за счет собственных средств субнациональных бюджетов (были введены так называемые необеспеченные федеральные расходные мандаты). Эти законы зачастую регламентировали не только цели и общие условия осуществления регионами и муниципалитетами тех или иных расходов, но и их конкретный размер при отсутствии четких обязательств Федерации по компенсации таких расходов.

Проблема необеспеченных федеральных мандатов была обусловлена в первую очередь отсутствием четкого разграничения расходных полномочий между бюджетами разных уровней. Любой федеральный мандат есть результат такого разграничения полномочий между органами власти разных уровней, при котором законодательные и исполнительные полномочия по одному и тому же предмету ведения закрепляются за органами власти разных уровней. Соответственно решить проблему не обеспеченных финансированием федеральных мандатов невозможно было без пересмотра сложившегося разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления.

Разработка законодательных предложений, направленных на уточнение механизма распределения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, а также финансового обеспечения рас-

ходных полномочий бюджетов различных уровней, велась с конца 2002 г. и завершилась принятием Федеральных законов № 95-ФЗ и № 131-ФЗ. Закон № 95-ФЗ в п. 2 ст. 26.3 определил исчерпывающий перечень расходных полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации. Закон № 131-ФЗ определил исчерпывающие перечни вопросов местного значения для различных типов муниципальных образований, которыми являются поселения (ст. 14), муниципальные районы (ст. 15), городские округа (ст. 16). Исключительные расходные полномочия субъектов Федерации автоматически образует все, что не отнесено к предметам исключительного ведения Российской Федерации, предметам совместного ведения и вопросам местного значения.

Вместе с тем вопросы содержания полномочий органов власти Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований, а также вопросы ответственности за финансирование тех или иных обязательств были определены другим законодательным актом – Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». Таким образом, новой редакцией Бюджетного кодекса были установлены лишь финансовые механизмы обеспечения исполнения полномочий органами власти различного уровня, а также урегулированы финансовые отношения между уровнями государственной власти и местного самоуправления как по поводу формирования доходных источников, так и по вопросам финансового обеспечения финансирования расходных обязательств.

Федеральным законом № 120-ФЗ, в свою очередь, введено новое понятие «расходные обязательства» и дана новая редакция гл. 11 БК РФ, посвященная разграничению расходных обязательств между уровнями бюджетной системы. Под расходными обязательствами понимаются обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования предоставить физическим или юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления, иностранным государствам, международным организациям и иным субъектам международного права средства соответствующего бюджета (государственного внебюджетного фонда, территориального государственного внебюджетного фонда) (ст. 6 БК РФ). Основными отличиями новой редакции

гл. 11 БК РФ от ранее действовавшей является отказ от выделения перечня расходов, «совместно финансируемых» из разных бюджетов²⁶.

В соответствии с новым разграничением расходных полномочий в ст. 14–16 БК РФ уточняются правила отражения расходных обязательств в бюджетах. В соответствии с новым порядком в том или ином бюджете должны отдельно предусматриваться средства, направленные на исполнение как расходных обязательств, осуществляемых за счет собственных средств, так и расходных обязательств, исполняемых за счет субвенций из вышестоящего бюджета.

Общий принцип установленного перечисленными законами разграничения предметов ведения состоит в том, что по предметам исключительного ведения²⁷ каждого уровня публичной власти все элементы расходных полномочий (т.е. нормативное правовое регулирование, финансовое обеспечение²⁸ и исполнение расходов) закрепляются за соответствующим уровнем публичной власти. При этом допускается делегирование одним уровнем власти другому своих полномочий по исполнению определенных расходов при условии передачи необходимых для этого финансовых средств в виде субвенций. Целесообразность принятия такого решения может быть связана с тем, что исполнение того или иного полномочия может быть осуществлено более эффективно органами власти субнационального уровня управления.

Из обширного перечня установленных Конституцией предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов выделены полномочия субъектов Федерации по предметам совместного ведения (п. 2 ст. 26.3 Закона № 131-ФЗ). Все остальные расходные полномочия по предметам совместного ведения считаются полномочиями Российской Федерации. Полученные таким образом группы полномочий Федерации и ее субъектов обеспечиваются финансовыми средствами в том же порядке, что и исключительные полномочия соответствующего уровня бюджетной системы. Другими словами, Российская Федерация обеспечивает финансовыми средствами реализацию собст-

²⁶ Последним по времени принятия стал Федеральный закон № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»». Помимо переформулирования и установления нового разграничения расходных полномочий между уровнями государственной власти, основной целью этого Федерального закона является как можно более полное сокращение нефинансируемых расходных мандатов и приведение федеральных законодательных актов, устанавливающих расходные обязательства бюджетов разных уровней, в соответствие с Федеральными законами № 95-ФЗ, № 131-ФЗ и № 120-ФЗ.

²⁷ Термин «исключительное ведение» в законах не фигурирует, он используется условно, для ясности.

²⁸ Под «финансовым обеспечением» понимается направление собственных доходов бюджета (за исключением доходов, полученных в виде целевых трансфертов из бюджета другого уровня) на финансирование расходов.

венных полномочий по предметам совместного ведения, а региональные власти – реализацию своих полномочий по предметам совместного ведения.

Отличия между исключительными полномочиями различных уровней бюджетной системы и полномочиями по предметам совместного ведения заключаются в порядке нормативного правового регулирования. В соответствии с новым законодательством в этой области не существует разделения по конкретным предметам ведения: за федеральными властями сохраняется право принимать федеральные законы по всем предметам совместного ведения, а за региональными органами власти – право принимать свои законы на основе и в развитие федеральных законов по предметам совместного ведения. Вместе с тем федеральные законы, регулирующие вопросы, отнесенные п. 2 ст. 26.3 Закона № 95-ФЗ к полномочиям субъектов Федерации по предметам совместного ведения, не могут устанавливать объем расходов региональных бюджетов на реализацию этих полномочий. Кроме того, действует норма п. 5 ст. 26.3, согласно которой до принятия федеральных законов законы субъектов Федерации могут устанавливать не предусмотренные п. 2 ст. 26.3 полномочия по предметам совместного ведения, если это не противоречит федеральному законодательству и при условии их финансового обеспечения за счет собственных средств. Другими словами, до принятия соответствующих федеральных законов субъекты Федерации самостоятельно осуществляют по данным вопросам нормативное правовое регулирование, финансовое обеспечение и исполнение расходов.

По предметам совместного ведения также допускается делегирование полномочий по исполнению расходов с одного уровня бюджетной системы на другой – и также при условии их финансового обеспечения за счет субвенций. Однако из этого правила имеется исключение: предоставление субвенций на реализацию делегированных полномочий может не предусматриваться, если установленные федеральными законами полномочия не предусматривают необходимость создания новых органов государственной власти субъекта Российской Федерации, государственных учреждений субъекта Российской Федерации и государственных унитарных предприятий субъекта Российской Федерации, а также осуществления дополнительных бюджетных инвестиций, платежей из бюджета субъекта Российской Федерации гражданам и юридическим лицам, увеличения штатной численности государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации (п. 8 ст. 26.3).

Данная норма сохраняет возможность существования нефинансируемых федеральных мандатов в форме различного рода стандартов, которые не предусматривают прямого расходования средств нижестоящих бюджетов. Например, начальное и среднее образование является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. При этом установление обязательных минимальных стандартов среднего образования (в виде обязательной программы обучения) не отвечает требованиям, предписывающим в обязательном порядке выделение субвенций на реализацию делегированных

полномочий, однако приводит к формированию расходных обязательств региональных и местных бюджетов. Этот пример, с одной стороны, иллюстрирует, что новое законодательство не окончательно избавило российскую бюджетную систему от нефинансируемых мандатов. А с другой – он показывает, что сохранение некоторых приоритетов национальной политики (например, в области обеспечения охвата населения средним образованием определенного уровня) не позволяет полностью отказаться от нефинансируемых мандатов без изменения действующей Конституции.

Применительно к вопросам местного значения (определенным в ст. 14–16 Закона № 131-ФЗ) по общему правилу нормативное правовое регулирование, финансовое обеспечение и исполнение расходов осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно. Вместе с тем согласно п. 3 ст. 18 Закона № 131-ФЗ федеральные законы и законы субъектов Федерации «не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов» (п. 2–3 ст. 18). Из этого следует, что при соблюдении данного условия Российская Федерация и ее субъекты вправе осуществлять нормативное регулирование по вопросам местного значения, что, на наш взгляд, несколько противоречит концепции реформы. Согласно п. 1 ст. 18 Закона № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнения в данный закон. Другими словами, субъектам Федерации не предоставлено право дополнять перечни вопросов местного значения. Финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций из бюджетов других уровней). В случаях и в порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов Федерации, указанные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Федерации.

Исполнение делегируемых органам местного самоуправления расходных полномочий осуществляется также за счет субвенций. По трем полномочиям субъектов Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (организация учебного процесса в общеобразовательных школах, предоставление адресных жилищных субсидий малообеспеченным гражданам и выплата пособий на оплату проезда на общественном транспорте) введен режим «обязательного делегирования» полномочий субъектов Федерации органам местного самоуправления (пп. 13, 24, 25 п. 2 ст. 26.3 предусматривается, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации в обязательном порядке передают местным органам власти исполнение расходов по указанным полномочиям с соответствующей передачей финансовых средств на их реализацию).

Для осуществления органами публичной власти полномочий в рамках установленного разграничения расходных полномочий за каждым уровнем власти закрепляется имущество.

В соответствии со ст. 26.11 Закона № 95-ФЗ в собственности субъекта Федерации могут находиться следующие виды имущества:

- имущество, необходимое для осуществления органами государственной власти субъектов Федерации их полномочий по предметам исключительного и совместного ведения (т.е. полномочий, указанных в ст. 26.2 и в пп. 2, 7 и 8 ст. 26.3);
- имущество, необходимое для осуществления органами государственной власти субъектов Федерации отдельных полномочий по предметам ведения Российской Федерации (т.е. полномочий, указанных в ст. 26.5);
- имущество, необходимое для обеспечения деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, государственных гражданских служащих субъекта Федерации, работников государственных унитарных предприятий субъекта Федерации и работников государственных учреждений субъекта Федерации в соответствии с законами субъекта Федерации.

В соответствии с п. 1 ст. 50 Закона № 131-ФЗ в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для:

- решения вопросов местного значения;
- осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Федерации;
- обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Для реализации указанных положений правительство Российской Федерации определяет порядок и сроки безвозмездной передачи имущества из федеральной собственности или муниципальной собственности в собственность субъектов Федерации, а также из собственности субъекта Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность в соответствии с установленным разграничением полномочий.

Законами субъектов Федерации в срок до 1 января 2005 г. должны были быть определены перечни видов имущества, необходимого для осуществления полномочий, предусмотренных ст. 26.2 и 26.3 Закона № 95-ФЗ, а также имущества, необходимого для обеспечения деятельности органов государственной власти субъекта Федерации, государственных гражданских служащих субъекта Федерации, работников государственных унитарных предприятий и государственных учреждений субъекта Федерации (отношения, предусмотренные Законами № 95-ФЗ и № 120-ФЗ применительно к субъектам Федерации, вступили в силу с 1 января 2005 г.).

Соответственно до 1 января 2006 г. органы государственной власти субъектов Федерации должны определить перечни имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения, находящегося в собст-

венности субъектов Федерации, и обеспечить его безвозмездную передачу в муниципальную собственность (п. 1 ст. 85 Закона № 131-ФЗ).

Органы местного самоуправления должны определить перечни имущества, находящегося в муниципальной собственности, предназначенного для осуществления полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации в соответствии с установленным разграничением полномочий, и обеспечить его безвозмездную передачу в федеральную собственность и собственность субъектов Федерации (п. 8 ст. 85 Закона № 131-ФЗ) (отношения, предусмотренные законами № 131-ФЗ и № 120-ФЗ применительно к муниципальным образованиям, вступают в силу с 1 января 2006 г.).

В целом, как уже упоминалось ранее, новое разграничение расходных полномочий между бюджетами различных уровней в значительно большей степени обеспечивает самостоятельность бюджетов различных уровней. Вместе с тем принятые законы имеют ряд недостатков, а в ряде случаев между ними имеются довольно существенные противоречия.

Во-первых, согласно статьям гл. 11 БК РФ в новой редакции расходные обязательства региональных и местных бюджетов могут возникать только из соответственно региональных и местных нормативных актов и договоров, что создает иллюзию полной ликвидации необеспеченных мандатов. Однако это именно иллюзия, так как полная ликвидация необеспеченных мандатов в рамках действующей Конституции невозможна. Сам по себе процесс разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, который отнесен к исключительному ведению Федерации, представляет собой возложение на субнациональные бюджеты определенных расходных обязательств. Кроме того, согласно п. 2 ст. 26.3 Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Федерация вправе регулировать порядок осуществления расходов региональных бюджетов по некоторым предметам совместного ведения. А п. 8 ст. 26.3, как отмечалось выше, позволяет принимать на федеральном уровне законодательные акты, устанавливающие расходные обязательства субъектов Федерации без предоставления субвенций из федерального бюджета, если такие расходные обязательства не очень «обременительны». Таким образом, уже Законы № 95-ФЗ и 131-ФЗ в известной степени допускали установление расходных обязательств региональных и местных бюджетов федеральными законами.

Одним из наиболее принципиальных недостатков ранее действовавшего законодательства являлась подмена разграничения функций разграничением объектов собственности. Такие важнейшие функциональные направления государственных расходов, как образование, здравоохранение и культура, Бюджетный кодекс не относил к полномочиям какого-либо одного уровня бюджетной системы, в то же время он признавал исключительными полномочиями бюджетов каждого уровня содержание учреждений и организаций, находящихся в ведении соответственно Федерации, ее субъектов или муници-

палитетов. Но какие учреждения и организации с точки зрения осуществляемых ими функций могут находиться в ведении каждого из уровней публичной власти, Бюджетный кодекс не прояснял. Следуя этой логике, органы местного самоуправления, например, участвовали в финансировании образования и здравоохранения лишь в том случае, если в их ведении находились соответствующие бюджетные учреждения. Если же в ведении органов местного самоуправления находилось высшее учебное заведение, то содержать его следовало из местного бюджета.

Этот недостаток не вполне преодолен и в новом законодательстве. По смыслу ст. 26.11 Закона № 95-ФЗ и ст. 50 Закона № 131-ФЗ имущество находится в собственности того или иного уровня власти исходя из установленного разграничения расходных полномочий. Однако этот принцип соблюдается не всегда, и связано это с тем, что перечисленные в Законе № 131-ФЗ вопросы местного значения зачастую пересекаются с полномочиями субъектов Федерации, установленными в Законе № 95-ФЗ. Например, в соответствии с подп. 18 п. 2 ст. 26.3 Закона № 95-ФЗ в ведении органов государственной власти субъекта Федерации находится «организация и поддержка учреждений культуры и искусства (за исключением федеральных государственных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается правительством РФ)». Законом № 131-ФЗ предусматривается, что в собственности городских округов и поселений также может находиться имущество, предназначенное для обеспечения жителей поселения (городского округа) услугами организаций культуры (пп. 2 и 4 ст. 50). Таким образом, финансирование предоставления услуг в сфере культуры допускается одновременно из региональных и местных бюджетов. Каждый уровень власти обеспечивает предоставление услуг учреждениями культуры, находящимися в его собственности, при этом законодательно не определен критерий отнесения учреждения одного профиля к собственности разных уровней власти. В этих условиях предоставление регионам права передавать в муниципальную собственность имущество, «предназначенное для решения вопросов местного значения», может на деле завершиться возложением на муниципалитеты обязанности финансировать практически любые учреждения культуры.

В целях учета и анализа расходных обязательств Федеральным законом № 120-ФЗ в Бюджетном кодексе введено понятие «реестры расходных обязательств». Согласно ст. 87 БК РФ под реестром расходных обязательств понимается свод (перечень) нормативных правовых актов и заключенных органами государственной власти (органами местного самоуправления) договоров и соглашений (отдельных статей, пунктов, подпунктов, абзацев нормативных правовых актов, договоров и соглашений), предусматривающих возникновение расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств соответствующих бюджетов. Представляется, что окончательно вопрос учета расходных обязательств не решен по следующим причинам.

Во-первых, согласно пп. 4 и 5 ст. 87 БК РФ реестры расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований ве-

дуются в порядке, установленном соответственно исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации и местной администрацией. Таким образом, определение порядка составления перечня расходных обязательств, подлежащих финансированию из регионального и местного бюджетов, отнесено к компетенции тех же органов, которые ответственны за составление соответствующего бюджета. Это позволяет исполнительным органам государственной власти субъекта Федерации и местным администрациям уклоняться от включения в реестр обязательств, финансирование которых, по их мнению, нежелательно.

Во-вторых, в Бюджетном кодексе не только не установлен порядок учета реестра расходных обязательств в процессе составления и утверждения бюджета, но даже не зафиксирована необходимость такого учета. Таким образом, внесенные в Бюджетный кодекс поправки не препятствуют регионам и муниципалитетам игнорировать существующие обязательства в процессе составления и утверждения бюджета.

В числе иных новаций, внесенных Федеральным законом № 120-ФЗ в Бюджетный кодекс, в части, касающейся регламентации расходов, следует отметить исключение понятия минимальных социальных стандартов. Ранее (до принятия Закона № 120-ФЗ) понятие «нормативы финансовых затрат на единицу предоставляемых государственными учреждениями услуг» было тесно увязано с понятием «минимальные государственные социальные стандарты». Предполагалось, что минимальные государственные социальные стандарты будут введены в действие соответствующим федеральным законом, а разрабатываемые на их основе федеральным органом исполнительной власти финансовые нормативы будут минимально допустимыми для всех уровней бюджетной системы. Однако, учитывая, что поправками, внесенными в Бюджетный кодекс Законом № 120-ФЗ, понятие минимальных социальных стандартов было исключено из кодекса, закон о государственных минимальных социальных стандартах, а вместе с ним и ст. 177 БК РФ, посвященная нормативам финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг, никогда не вступят в силу²⁹. В этой ситуации федеральному законодателю следовало бы исключить эту статью из кодекса, однако статья, посвященная нормативам финансовых затрат, сохранена в прежней редакции.

Межбюджетные трансферты, предоставляемые из федерального бюджета

Согласно новой редакции гл. 16 БК РФ, изложенной и введенной Законом № 120-ФЗ, все безвозмездные перечисления между бюджетами и внебюджетными фондами объединены в категорию «межбюджетные трансфер-

²⁹ Согласно Федеральному закону «О введении в действие Бюджетного кодекса» от 9 июля 1999 г. № 159-ФЗ посвященная нормативам ст. 177 БК РФ должна была вступить в силу со дня введения в действие федерального закона о государственных минимальных социальных стандартах.

ты». При этом федеральные средства передаются региональным и местным бюджетам в установленных Бюджетным кодексом формах:

- финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации, в том числе дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и иных дотаций и субсидий;
- субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из Федерального фонда компенсаций и иных субвенций;
- финансовой помощи бюджетам отдельных муниципальных образований, предоставляемой в случаях и в порядке, установленных федеральными законами;
- иных безвозмездных и безвозвратных перечислений;
- бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации.

Таким образом, проведено разграничение между средствами финансовой помощи, т.е. поддержки сравнительно малообеспеченных регионов, и компенсацией федеральными властями расходов на выполнение делегированных полномочий, а также содействием инвестициям в регионе.

В ст. 130 БК РФ новой редакции отражены основные условия предоставления межбюджетных трансфертов. При сравнении основных условий предоставления финансовых ресурсов федерального бюджета субъектам Федерации в новой и старой редакциях Бюджетного кодекса можно выделить следующие изменения.

1. Согласно новой редакции Бюджетного кодекса межбюджетные трансферты из федерального бюджета (за исключением субвенций из Федерального фонда компенсаций) предоставляются при условии соблюдения органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах.

2. Бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации предоставляются при условии отсутствия просроченной задолженности соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации перед федеральным бюджетом. Использование бюджетных кредитов, полученных бюджетами субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, для предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам не допускается. Эта новация была призвана укрепить финансовую дисциплину, хотя запрет регионам использовать федеральные бюджетные кредиты для предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам может толковаться двояко. В первой трактовке регион не может использовать именно выделенные федеральным центром бюджетные кредиты для кредитования юридических лиц, в таком случае это крайне трудно проконтролировать. В то же время законодатель мог иметь в виду полную невозможность региона – получателя бюджетных кредитов кредитовать юридических лиц. В любом случае данная норма требует уточнения.

3. Дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и бюджетные кредиты из федерального бюджета

бюджетам субъектов Российской Федерации, для которых в двух из трех последних отчетных лет доля указанных дотаций в общем объеме собственных доходов превышала 50%, в течение трех финансовых лет начиная с очередного финансового года предоставляются при условии подписания и соблюдения условий соглашений с Министерством финансов РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации.

В предыдущей редакции Бюджетного кодекса по отношению к регионам – получателям средств из ФФПР устанавливались совсем иные требования. С одной стороны, эти требования были гораздо определеннее: субъект Федерации не имел права ставить государственных служащих, финансируемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, в лучшие условия (оплата труда, командировочные и прочие расходы) по сравнению с государственными служащими федеральных учреждений (с учетом региональных коэффициентов заработной платы), предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам в размере, превышающем 3% расходов бюджета субъекта Российской Федерации, предоставлять государственные гарантии субъекта Российской Федерации в размере, превышающем 5% расходов бюджета субъекта Российской Федерации. С другой стороны, эти требования устанавливались для всех получателей финансовой помощи из ФФПР, а не для высокодотационных, как в нынешней редакции.

Это может свидетельствовать о некотором изменении в политике федерального центра по отношению к дотационным регионам: низкодотационным регионам федеральный центр предоставляет относительно большую финансовую самостоятельность, тогда как по отношению к высокодотационным осуществляется переход к очень высокому уровню контроля за управлением субнациональными финансами.

4. При несоблюдении органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, определенных бюджетным законодательством, Министерство финансов РФ вправе приостановить предоставление межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций из Федерального фонда компенсаций) соответствующим субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям). Эта норма фактически вводит возможность применения санкций к регионам, не выполняющим условия предоставления межбюджетных трансфертов, что призвано повысить ответственность региональных властей при проведении региональной политики. Бюджетный кодекс в старой редакции не предусматривал санкций подобной жесткости за невыполнение требований в отношении условий предоставления финансовой помощи.

В ст. 131 БК РФ новой редакции предусматривается порядок формирования и расходования средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации. Важнейшими новеллами данной статьи стали следующие положения.

1. Основные принципы распределения средств фонда были закреплены законодательно, также была предусмотрена необходимость утверждения Методики распределения средств фонда правительством России.

2. Был установлен порядок определения объема Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, подлежащий утверждению на очередной финансовый год. Согласно новой редакции Бюджетного кодекса он определяется путем умножения объема указанного фонда, подлежавшего утверждению на текущий финансовый год, на прогнозируемый в очередном финансовом году уровень инфляции (индекс потребительских цен). Ранее объем ФФПР рассчитывался как 14% расходов федерального бюджета, но в законодательстве это нигде зафиксировано не было. Законодательное закрепление объема ФФПР призвано сделать финансовую политику федерального центра более предсказуемой для регионов. Вместе с тем если объективные обстоятельства потребуют существенных изменений объемов ресурсов, предоставляемых в виде трансфертов из ФФПР, это потребует внесения изменений в Бюджетный кодекс.

3. Был установлен порядок расчета трансфертов Министерством финансов. В соответствии с требованиями новой редакции Бюджетного кодекса Министерство финансов Российской Федерации до 1 августа текущего финансового года должно направить в исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации исходные данные для проведения расчетов распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год и до 1 октября текущего финансового года провести сверку указанных исходных данных с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Перечисленные изменения в Бюджетном кодексе делают распределение средств из ФФПР более предсказуемым для региональных властей: методика распределения может быть изменена только постановлением правительства и в рамках действующего законодательства, объем ФФПР может быть легко спрогнозирован заранее, сроки проведения расчетов для последующего распределения дотаций из ФФПР четко определены.

4. Было законодательно запрещено использовать фактические или прогнозные показатели доходов и расходов региональных бюджетов при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности.

5. Было установлено, что уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Федерации с учетом дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации не может превышать уровень расчетной бюджетной обеспеченности с учетом дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации иного субъекта Российской Федерации, который до распределения дотаций Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации имел более высокий уровень расчетной бюджетной обеспеченности.

Указанные два изменения, по сути, законодательно определяют основные принципы Методики распределения средств ФФПР, которая была рассмотрена выше в соответствующем разделе настоящего обзора.

6. Новая редакция Бюджетного кодекса урегулировала вопросы предоставления финансовой помощи автономным округам, входящим в состав других субъектов Федерации. В соответствии с ней дотации из ФФПР для краев, областей, в состав которых входят автономные округа, рассчитываются для консолидированного бюджета края, области, включая бюджеты автономных округов, и зачисляются в бюджет края, области, если иное не установлено договором и (или) соглашением между органами государственной власти края, области и органами государственной власти автономного округа.

Данное изменение в законодательстве является важным шагом в региональной политике федерального центра, направленной на постепенный отказ от такого вида регионов, как автономные округа, входящие в состав иных субъектов Федерации, и объединение последних с областями и краями, в состав которых они входят.

В ст. 132 БК РФ новой редакции предусматриваются цели создания и некоторые аспекты функционирования двух источников финансовой помощи регионам: фонда регионального развития, направленного на предоставление бюджетам субъектов Федерации субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ, и Фонда софинансирования социальных расходов, который создается для финансирования приоритетных социально значимых расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации. Эти фонды без законодательного оформления функционировали и до принятия Закона № 120-ФЗ.

Статья 133 БК РФ новой редакции посвящена регулированию порядка предоставления трансфертов из Фонда компенсаций. Начиная с 2005 г. Фонд компенсаций будет объединять средства на финансирование всех существующих в законодательстве федеральных расходных мандатов, установленных в явном виде. Федеральный фонд компенсаций образуется в составе федерального бюджета в целях предоставления субвенций на исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований, финансовое обеспечение которых в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и (или) Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета.

Субвенции из Федерального фонда компенсаций распределяются между субъектами Российской Федерации в соответствии с методикой, утверждаемой правительством Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса, федеральных законов и нормативных правовых актов президента РФ и правительства РФ.

Субвенции из Федерального фонда компенсаций распределяются между всеми субъектами Российской Федерации по единой для соответствующего вида субвенций методике пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих бюджетных услуг, лиц, имеющих право на получение трансфертов населению, другим показателям с учетом объективных условий, влияющих на стоимость предоставления бюджетных услуг (объем выплат) в субъектах Федерации.

Использование при распределении субвенций из Федерального фонда компенсаций показателей, характеризующих собственные доходы бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов), не допускается.

В соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса, которая не предусматривает такого вида финансовой помощи, как бюджетные ссуды, устанавливается жесткое требование о возврате бюджетных кредитов бюджетам субъектов Федерации в пределах бюджетного года. В случае если предоставленные бюджетные кредиты не погашены в установленный срок, остаток непогашенных кредитов, включая проценты, штрафы и пени, погашается за счет дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, а также за счет отчислений от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (за исключением местных налогов), подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации.

Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам

Значительным изменениям согласно новой редакции Бюджетного кодекса подверглись межбюджетные отношения между регионами и муниципалитетами. Фактически правовые нормы межбюджетных отношений между центром и регионами были спроецированы на субфедеральный уровень. Так, ст. 136 БК РФ новой редакции, вступающая в силу с 1 января 2006 г., устанавливает основные условия предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации и практически полностью повторяет нормы ст. 130 применительно к взаимоотношениям между региональными и местными властями. Для межбюджетных отношений на субфедеральном уровне устанавливаются ст. 135 БК РФ формы финансовой поддержки, во многом аналогичные тем, что предусмотрены ст. 129 БК РФ для трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета:

- финансовая помощь местным бюджетам, в том числе дотации из региональных фондов финансовой поддержки поселений, дотации из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и иные дотации и субсидии;
- субвенции местным бюджетам из региональных фондов компенсаций и иных субвенций, в том числе бюджетам автономных округов, входящих в состав краев, областей, для реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, передаваемых на осно-

- вании договоров между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области, заключенных в соответствии с федеральным законодательством;
- средства, перечисляемые в федеральный бюджет в связи с погашением и (или) обслуживанием государственного долга субъекта Российской Федерации перед федеральными органами государственной власти и (или) исполнением иных обязательств субъекта Российской Федерации перед федеральным бюджетом;
 - иные безвозмездные и безвозвратные перечисления;
 - бюджетные кредиты местным бюджетам.

В соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса региональный фонд финансовой поддержки поселений образуется в составе бюджета субъекта Федерации в целях выравнивания исходя из численности жителей, финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений по осуществлению их полномочий по решению вопросов местного значения. Порядок образования и распределения средств фонда определяется законодательством субъекта Федерации. Кроме того, при составлении и (или) утверждении бюджета субъекта Российской Федерации дотации из регионального фонда финансовой поддержки поселений могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений в бюджеты поселений от налога на доходы физических лиц. Изменение дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты поселений в течение финансового года не допускается, а средства, полученные поселением по дополнительному нормативу отчислений от налога на доходы физических лиц сверх объема расчетной дотации (части расчетной дотации) из регионального фонда финансовой поддержки поселений, изъятию в бюджет субъекта Российской Федерации и (или) учету при последующем распределении финансовой помощи местным бюджетам не подлежат. Данные положения, с одной стороны, позволяют региону самостоятельно осуществлять финансовое выравнивание, а с другой – защищают муниципалитеты от изменения «правил игры» в течение финансового года.

Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) образуется в составе бюджета субъекта Российской Федерации в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов). Порядок его образования и распределения также регулируется субъектами Федерации. Дотации из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) субъектов Российской Федерации предоставляются муниципальным районам (городским округам), уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов).

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) в соответствии с положениями новой редакции Бюджет-

ного кодекса определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом муниципального района (городского округа) исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичного показателя в среднем по муниципальным районам и городским округам данного субъекта Российской Федерации с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторах и условиях, влияющих на стоимость предоставления бюджетных услуг (объем выплат) в расчете на одного жителя.

Однако часть дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) может предоставляться муниципальным районам (городским округам) исходя из численности жителей муниципального района (городского округа) в расчете на одного жителя в соответствии с единой методикой.

Данные положения, скорее, служат ориентиром для региона при проведении финансовой политики, нежели четким руководством к действию. Большинство норм, обязательных к исполнению, касаются предоставления органам местного самоуправления определенных гарантий неизменности финансовой политики региона в течение года. Остальные же нормы фактически дают региональным властям возможность для формирования собственной финансовой политики и во многом носят диспозитивный характер.

Для предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры муниципального значения согласно ст. 139 БК РФ в составе бюджета субъекта Российской Федерации может быть образован Фонд муниципального развития субъекта Российской Федерации, а в целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов местных бюджетов – региональный фонд софинансирования социальных расходов.

В случаях и порядке, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местным бюджетам могут быть предоставлены иные дотации и субсидии из бюджета субъекта Российской Федерации в пределах 10% общего объема финансовой помощи местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации. Данное ограничение призвано несколько унифицировать межбюджетные отношения на субнациональном уровне, так как не менее 90% финансовой помощи местным бюджетам из бюджета субъекта Федерации должно предоставляться в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом. Однако при большой доле свободы в формировании и распределении финансовой помощи на субнациональном уровне это ограничение незначительно.

Статья 140 БК РФ посвящена региональным фондам компенсаций. Региональный фонд компенсаций образуется в составе бюджета субъекта Рос-

сийской Федерации в целях финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий за счет:

- субвенций из Федерального фонда компенсаций на осуществление органами местного самоуправления отдельных полномочий федеральных органов государственной власти;
- собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Единственным существенным ограничением региональных властей в формировании и распределении фонда компенсаций является необходимость выработки единой для всех муниципальных образований методики предоставления им субвенций из фонда.

Порядок предоставления бюджетных кредитов местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации аналогичен порядку предоставления бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации, описанному выше.

Статьей 142 БК РФ новой редакции предусматриваются следующие формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из местных бюджетов:

- финансовая помощь из бюджетов муниципальных районов бюджетам поселений;
- субвенции, перечисляемые в региональные фонды финансовой поддержки поселений и в региональные фонды финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов);
- субвенции, перечисляемые из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера;
- средства, перечисляемые в федеральный бюджет или в бюджет субъекта Российской Федерации в связи с погашением и (или) обслуживанием муниципального долга муниципального образования перед федеральными органами государственной власти или органами государственной власти субъекта Российской Федерации и (или) исполнением иных обязательств органов местного самоуправления перед органами государственной власти;
- иные безвозмездные и безвозвратные перечисления.

Порядок образования и распределения указанных форм межбюджетных трансфертов во многом повторяет организацию межбюджетных трансфертов на региональном уровне. Данные нормы полностью отсутствовали в предыдущей редакции Бюджетного кодекса. Впервые в российском законодательстве был предусмотрен порядок предоставления субвенций из местных бюджетов бюджету субъекта Российской Федерации. Законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено перечисление в бюджет субъекта Российской Федерации субвенций из бюджетов поселений или муниципальных районов (городских округов), в которых в отчетном году расчет-

ные налоговые доходы местных бюджетов (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) превышали уровень, установленный законом субъекта Российской Федерации.

Указанный уровень не может быть установлен ниже двукратного среднего соответственно по поселениям или муниципальным районам (городским округам) данного субъекта Российской Федерации уровня в расчете на одного жителя. Субвенции из бюджетов поселений, перечисляемые в бюджет субъекта Российской Федерации в соответствии с настоящей статьей, зачисляются в региональный фонд финансовой поддержки поселений. Фактически данная норма вводит отрицательные межбюджетные трансферты на региональном уровне. К отрицательным межбюджетным трансфертам Бюджетного кодекса РФ предъявляет всего два требования:

1) объем указанной субвенции для отдельного муниципального образования в расчете на одного жителя не может превышать 50% разницы между расчетными налоговыми доходами местного бюджета (без учета доходов по дополнительным нормативам отчислений) в расчете на одного жителя и двукратным средним уровнем расчетных налоговых доходов в расчете на одного жителя в последнем отчетном году;

2) расчетные налоговые доходы муниципального образования в расчете на одного жителя после исключения субвенции, подлежащей перечислению в бюджет субъекта Российской Федерации, не могут быть ниже расчетных налоговых доходов в расчете на одного жителя иного муниципального образования, которое до исключения указанной субвенции имело более низкий уровень расчетных налоговых доходов в расчете на одного жителя.

Таким образом, с принятием Закона № 120-ФЗ система регулирования межбюджетных финансовых потоков федеральным законодательством претерпела следующие изменения.

1. Все межбюджетные трансферты на федеральном, региональном и местном уровнях были поделены на три группы: финансовая помощь, трансферты из фондов компенсаций и трансферты из фондов регионального развития. Было проведено разграничение между средствами финансовой помощи, т.е. поддержки сравнительно малообеспеченных регионов/муниципалитетов, и компенсацией федеральными/региональными властями расходов на выполнение делегированных полномочий, а также содействием инвестициям в территориях. В результате в бюджетной классификации разграничиваются средства, предоставление которых может повлечь за собой различного рода ограничения со стороны федеральных/региональных властей, а также прочие виды перечислений бюджетам нижестоящих уровней, которые не связаны с их финансовыми потребностями, а обусловлены либо необходимостью исполнения федерального/регионального законодательства, либо приоритетами вышестоящих уровней власти и различными формами совместной деятельности.

2. Порядок образования и распределения всех фондов, с помощью которых происходит распределение межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, был зафиксирован в Бюджетном кодексе.

3. Бюджетный кодекс был дополнен нормами, регулируемыми межбюджетные трансферты на региональном и муниципальном уровнях. Среди характерных черт этих нововведений можно отметить значительную диспозитивность данных норм. Большинство императивных норм в данной сфере связано с необходимостью создания равных и предсказуемых условий для проведения муниципалитетами собственной фискальной политики.

4. Одним из наиболее значимых нововведений в практику межбюджетных отношений на региональном уровне стало введение так называемых отрицательных трансфертов для муниципальных образований, т.е. перечислений из муниципальных бюджетов в бюджеты субъектов Федерации.

Установление порядка временного осуществления бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления) при введении временной финансовой администрации

Вплоть до середины 2003 г. специального законодательного регулирования статуса несостоятельных регионов и муниципалитетов практически не существовало. Вместе с тем ст. 112 БК РФ предусматривала возможность применения определенных мер к регионам (муниципальным образованиям) при превышении ими предельных объемов дефицита, долга и (или) расходов по его обслуживанию и неисполнении долговых обязательств, однако на практике указанная статья не действовала. Кроме того, предусмотренные ею меры, которые был вправе применить вышестоящий финансовый орган к несостоятельному региону (муниципальному образованию), – проверка исполнения бюджета или передача его исполнения под контроль вышестоящего финансового органа – представляются неэффективными, так как несостоятельность почти всегда является следствием решений представительного органа и не может быть преодолена в процессе исполнения бюджета.

Качественно новая фаза развития законодательства в этой области началась с принятием Федеральных законов № 95-ФЗ и 131-ФЗ и завершилась с введением Закона № 120-ФЗ, которым Бюджетный кодекс был дополнен гл. 19.1. Эта глава регулирует статус и функции временной финансовой администрации, вводимой в случае неплатежеспособности субъекта Федерации или муниципального образования.

Основное содержание гл. 19.1 БК РФ сводится к следующему. Если возникшая по вине органов государственной власти субъекта Федерации (органов местного самоуправления) просроченная задолженность по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств, превышает 30% собственных доходов соответствующего бюджета в последнем отчетном году, в субъекте Федерации (муниципальном образовании) на срок до одного года вводится временная финансовая администрация (пп. 1, 3 ст. 168.2 БК РФ). Временная финансовая администрация не может вводиться в течение 1 года со дня начала срока полномочий представительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (представительного органа местного само-

управления) (п. 5 ст. 168.2 БК РФ). Временная финансовая администрация в субъектах Федерации вводится по ходатайству правительства РФ решением Высшего арбитражного суда, а в муниципальных образованиях – по ходатайству высшего должностного лица или руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда субъекта Российской Федерации (п. 3 ст. 168.2 БК РФ).

Временная финансовая администрация, введенная в субъекте Российской Федерации (муниципальном образовании), согласно ст. 168.3 БК РФ осуществляет следующие полномочия:

- организует проведение проверки (аудита) бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) в порядке, установленном правительством РФ (исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации);
- организует учет просроченной задолженности по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в порядке, предусмотренном федеральным законом;
- разрабатывает проект плана восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования);
- разрабатывает и представляет в органы государственной власти субъекта Российской Федерации (органы местного самоуправления) проекты нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Федерации (органов местного самоуправления), предусмотренные планом восстановления платежеспособности субъекта Федерации (муниципального образования), утвержденным Высшим арбитражным судом Российской Федерации (арбитражным судом);
- в случае если подготовленный временной финансовой администрацией проект закона субъекта Федерации (решения представительного органа муниципального образования) о внесении изменений в закон субъекта Федерации (решение представительного органа муниципального образования) о бюджете субъекта Федерации (местном бюджете) на текущий год либо проект закона субъекта Федерации (решения представительного органа муниципального образования) о бюджете субъекта Федерации (местном бюджете) на очередной финансовый год не принят в течение 1 месяца со дня его представления временной финансовой администрацией в законодательный орган государственной власти субъекта Федерации (представительный орган муниципального образования) либо принят с внесением изменений, не согласованных с главой временной финансовой администрации, представляет в правительство РФ (высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации) соответствующие проекты бюджетов для внесения в Государственную Думу (орган законодательной власти субъекта Российской Федерации) и утверждения федеральным законом (законом субъекта Российской Федерации);

- в случае если представленные временной финансовой администрацией проекты нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрации) не приняты в течение 15 дней со дня их представления временной финансовой администрацией или приняты в редакции, не согласованной с главой временной финансовой администрации, принимает указанные проекты нормативных правовых актов;
- осуществляет контроль за исполнением плана восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования), утвержденного Высшим арбитражным судом Российской Федерации (арбитражным судом), и предусмотренных им нормативных правовых актов;
- осуществляет контроль за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета).

В соответствии с переходными положениями, предусмотренными Законом № 120-ФЗ, нормы гл. 19.1 БК РФ в части, касающейся субъектов Российской Федерации, вступают в силу с 1 января 2007 г., а в части, касающейся муниципальных образований, – с 1 января 2008 г.

К числу положительных моментов нововведений, связанных с режимом временной финансовой администрации, вводимых Законом № 120-ФЗ, следует отнести предложенное в законе определение понятия несостоятельного региона (муниципального образования). Достоинством этого определения является, во-первых, то, что возможность введения временной финансовой администрации связана не просто с превышением предельных объемов долга или расходов по его обслуживанию, но с фактическим дефолтом по долговым обязательствам. Это позволяет исключить применение принудительных мер к региону (муниципалитету), не исчерпавшему возможности выйти из кризисного финансового положения собственными усилиями, например, путем реструктуризации долга, привлечения дополнительных заимствований для его рефинансирования и (или) сокращения расходов.

Второе достоинство этого определения заключается в том, что речь идет исключительно о задолженности, возникшей по вине самого региона или муниципалитета. Другими словами, из состава обязательств, которые подлежат учету при определении наличия признаков неплатежеспособности, исключается задолженность, возникшая по вине вышестоящих органов власти. Таким образом, вышестоящие уровни бюджетной системы не могут переложить ответственность за последствия своих непродуманных решений на нижестоящие.

Еще одним достоинством предложенного определения неплатежеспособности является то, что помимо задолженности по обязательствам, входящим в состав регионального (муниципального) долга, принимается во внимание также задолженность по бюджетным обязательствам. Это является важным условием недопущения дискриминации одних кредиторов региона (муниципалитета) перед другими. Определение неплатежеспособности исключительно по объему обязательств, входящих в состав государственного (муниципального) долга в узком смысле слова (т.е. обязательств, вытекаю-

щих из кредитных договоров, гарантий и облигационных займов), создает стимулы погашать такие обязательства за счет накопления кредиторской задолженности по другим видам обязательств, подлежащих исполнению за счет бюджета должника. К таким обязательствам относятся обязательства как публично-правового характера (вытекающие из законов и других нормативных правовых актов, предусматривающих бюджетные расходы), так и гражданско-правового характера, не входящие в состав государственного (муниципального) долга по существующему его легальному определению. К числу последних относятся, например, обязательства, вытекающие из договоров закупки товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, обязательства по оплате труда перед работниками бюджетных учреждений и пр. Вместе с тем для эффективного функционирования нормы, позволяющей принимать во внимание при рассмотрении решения о введении внешней финансовой администрации задолженности по бюджетным обязательствам, необходимо решать вопрос о том, какие виды задолженности каких субъектов общественного сектора являются задолженностью данного бюджета. Без нормативного решения этого вопроса возможны злоупотребления с обеих сторон.

Главным недостатком процедуры ВФА, предлагаемой в Законах № 95-ФЗ и 131-ФЗ и в соответствующей главе Бюджетного кодекса, представляется излишняя степень вмешательства вышестоящих властей в бюджетный процесс должника. Например, гл. 19.1 БК РФ предусмотрено: если регион или муниципалитет не утверждает закон о бюджете в той редакции, которая предложена ВФА, закон о бюджете утверждается для региона федеральным законом, а для муниципалитета – законом субъекта Российской Федерации. Эта норма представляется весьма спорной, если учесть, что Конституция не предусматривает возможности принятия федеральных законов по вопросам, не отнесенным к ведению Федерации или совместному ведению Федерации и ее субъектов; либо региональных законов – по вопросам, относящимся к вопросам местного значения (а утверждение и исполнение местного бюджета ст. 132 Конституции прямо отнесено к вопросам местного значения).

Кроме того, это положение закона минимизирует роль суда как арбитра в процессе о несостоятельности регионов (муниципалитетов). В ситуации, когда вышестоящим органам власти предоставлено право принимать в окончательной редакции собственно закон о бюджете должника, значение утверждаемого судом плана восстановления платежеспособности должника нивелируется. Причем при утверждении бюджета региона федеральным законом его содержание невозможно оспаривать даже в том случае, если оно противоречит утвержденному судом плану восстановления платежеспособности, так как оспаривание федеральных законов допускается только по мотиву их противоречия Конституции. Таким образом, комментируемые нормы создают риск злоупотреблений вышестоящими органами власти полномочиями, предоставленными им в процессе о несостоятельности.

**Уточнение порядка кассового обслуживания бюджетов
бюджетной системы Российской Федерации**

Новой ст. 215-1 Закона № 120-ФЗ установлено, что кассовое обслуживание бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации осуществляется Федеральным казначейством через счета, открытые в Банке России. По соглашению с исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации полномочия Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта Федерации (бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Федерации) и бюджетов муниципальных образований могут быть переданы исполнительным органам государственной власти субъекта Федерации при условии финансового обеспечения указанных полномочий за счет собственных доходов бюджета субъекта Федерации и наличия в собственности (пользовании, управлении) субъекта Федерации необходимого для их осуществления имущества.

Таким образом, можно констатировать, что в результате внесенных изменений имеет место формальное расширение полномочий Федерального казначейства применительно к процессу исполнения субнациональных бюджетов (ранее кассовое исполнение бюджетов обеспечивалось лишь в отношении субъектов Федерации, являющихся получателями дотаций из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности). В то же время имеет место формальное сужение полномочий Федерального казначейства. Если ранее п. 1 ст. 134 БК РФ (до изменений, внесенных Законом № 120-ФЗ) предусматривал функцию собственно исполнения Федеральным казначейством бюджетов дотационных субъектов РФ³⁰, то в новой редакции Бюджетного кодекса речь идет лишь о кассовом обслуживании исполнения бюджетов. При этом в ст. 6 БК РФ новой редакции поясняется, что под кассовым обслуживанием исполнения бюджета понимается проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета. Хотя и дано определение кассового обслуживания, но остается непонятным, что именно подразумевается под этим.

В предлагаемой редакции ст. 227 БК РФ установлено, что кассовые выплаты по расходам бюджета осуществляются путем списания денежных средств с единого счета бюджета в размере подтвержденного денежного обязательства в пользу физических и юридических лиц. Таким образом, кассовая выплата предполагает предварительное осуществление целого ряда функций, в том числе функции подтверждения денежного обязательства, т.е. проверки соответствия представленных бюджетополучателями платежных документов утвержденным сметам доходов и расходов и лимитам бюджетных

³⁰ В соответствии с п. 1 ст. 134 БК РФ прежней редакции финансовая помощь из федерального бюджета на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности бюджету субъекта РФ предоставлялась при условии подписания соглашения об исполнении соответствующего регионального бюджета через Федеральное казначейство. В новой редакции Бюджетного кодекса данная норма отсутствует (см. ст. 130 БК РФ новой редакции).

обязательств. При этом законом прямо не определено, кто осуществляет подтверждение денежных обязательств применительно к расходам региональных и местных бюджетов. Если подтверждение денежных обязательств будет отнесено к компетенции Федерального казначейства – это приведет к утрате реального контроля субъектов Федерации и муниципальных образований за исполнением собственных бюджетов, так как именно Федеральное казначейство будет решать, какие расходы соответствуют закону о бюджете, бюджетной росписи и лимитам бюджетных обязательств, а какие – нет.

Если же подтверждение денежных обязательств предполагается сохранить за финансовыми органами субъектов Федерации и муниципальных образований, Федеральное казначейство будет обязано осуществить платеж при наличии разрешительной надписи регионального (местного) финансового органа. В этом случае Федеральное казначейство будет полностью дублировать функции Банка России, не обладающего распорядительными полномочиями в отношении бюджетных средств и осуществляющего платежи исключительно по поручению клиента. В этом случае кассовое обслуживание Федеральным казначейством исполнения региональных и местных бюджетов равносильно проведению платежных операций через два банка вместо одного.

Единственным эффектом такой меры будет удлинение срока расчетов как минимум на 1 операционный день (при условии максимальной оперативности сотрудников, идеально отработанной системы организации документооборота и высокой технической оснащенности), так как добавляется еще одно звено прохождения платежного поручения. Увеличение сроков осуществления платежей ухудшит положение конечного получателя денежных средств и повлияет на платежную дисциплину в стране. В результате в конце финансового года могут возникнуть большие суммы остатков бюджетных средств, образовавшихся вследствие дополнительной обработки документов в органах Федерального казначейства.

Федеральный закон № 95-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах»

Основная группа поправок, внесенных Федеральным законом от 29 июля 2004 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах» касается нового закрепления за каждым уровнем власти собственных налогов. Как уже отмечалось выше, данные поправки связаны с изменениями, внесенными Законом № 120-ФЗ в Бюджетный кодекс РФ, и воспроизводят в налоговом законодательстве схему закрепления налоговых доходов за разными бюджетами.

В ст. 12 НК РФ новой редакции установлено, что федеральными налогами и сборами признаются налоги и сборы, которые установлены Налоговым кодек-

сом и обязательны к уплате на всей территории Российской Федерации. Региональными налогами признаются налоги, установленные Налоговым кодексом и соответственно законами субъектов Федерации о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих субъектов Федерации. Соответственно, местными налогами признаются налоги, которые установлены Налоговым кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований. Специальные налоговые режимы могут предусматривать особый порядок определения элементов налогообложения, а также освобождения от обязанности по уплате отдельных налогов и сборов, предусмотренных Налоговым кодексом РФ.

Новацией по сравнению с ранее действовавшей ст. 12 НК РФ является то, что в новой редакции более четко прописаны полномочия региональных и местных органов власти по установлению налогов и сборов. Во-первых, установлено, что федеральные, региональные и местные налоги и сборы отменяются и устанавливаются только Налоговым кодексом (пп. 5–6 ст. 12). Во-вторых, региональные и местные власти более не могут определять формы отчетности по региональным и соответственно местным налогам. Все элементы налогообложения, кроме налоговых ставок (в пределах, установленных кодексом), порядка и сроков уплаты налогов, а также основания и порядка применения налоговых льгот (по региональным и соответственно местным налогам) (п. 3 ст. 56), определяются в самом Налоговом кодексе.

С 1 января 2005 г. (с момента вступления в силу большей части поправок, внесенных в Налоговый кодекс РФ Законом № 95-ФЗ) утратил силу Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы Российской Федерации», а исчерпывающий перечень налогов закреплен в новой редакции ст. 12–15 НК РФ. По сравнению со списком налогов и сборов, предусмотренных ст. 19–21 Закона № 2118-1, в новой редакции ст. 12–15 НК РФ упразднен ряд налогов и сборов. Всего установлено 15 налогов и сборов на всех трех уровнях власти. В частности, согласно новой редакцией ст. 13 НК РФ к федеральным налогам и сборам отнесены:

- налог на добавленную стоимость;
- акцизы;
- налог на доходы физических лиц;
- единый социальный налог;
- налог на прибыль организаций;
- налог на добычу полезных ископаемых;
- налог на наследование или дарение;
- водный налог;
- сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов;
- государственная пошлина.

К региональным налогам и сборам в соответствии со ст. 14 НК РФ отнесены:

- налог на имущество организаций;
- налог на игорный бизнес;
- транспортный налог.

К местным налогам (ст. 15 НК РФ) относятся:

- земельный налог;
- налог на имущество физических лиц.

Таким образом, отменены два налога – на операции с ценными бумагами (федеральный) и на рекламу (местный), а также сбор за использование наименования «Россия», «Российская Федерация» и сбор за выдачу лицензии и право на производство алкогольной продукции. Причем такой вид деятельности, как распространение или размещение наружной рекламы, представительные органы муниципальных районов или городских округов (а также законодательные органы государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) могут включить в состав видов деятельности, облагаемых вмененным налогом.

К специальным налоговым режимам в соответствии с новой редакцией ст. 18 НК РФ отнесены:

- система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог);
- упрощенная система налогообложения;
- система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;
- система налогообложения при выполнении соглашения о разделе продукции.

Следующая группа поправок, внесенных в Налоговый кодекс Законом № 95-ФЗ, носит юридико-технический характер и связана с проведением в Российской Федерации административной реформы. Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 Министерство РФ по налогам и сборам преобразовано в Федеральную налоговую службу. Функции МНС РФ по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности, по ведению разъяснительной работы по законодательству Российской Федерации о налогах и сборах переданы Министерству финансов РФ. А федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю и надзору в области налогов и сборов, является образованная в составе Минфина России Федеральная налоговая служба. Соответственно Законом № 95-ФЗ внесены поправки, заменившие термин «федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области налогов и сборов», на термин «федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области налогов и сборов».

Следующая группа поправок, внесенных в Налоговый кодекс, касается уточнения порядка предоставления отсрочек и рассрочек по уплате налогов и инвестиционного налогового кредита. Во-первых, в соответствии с изменениями, внесенными в ст. 66 НК РФ, из кодекса была исключена норма, в соответствии с которой решение о предоставлении инвестиционного налогового

кредита по налогу на прибыль (доход) организации в части, поступающей в бюджет субъекта Российской Федерации, принимается финансовым органом субъекта Российской Федерации.

В соответствии со ст. 63 НК РФ органами, уполномоченными принимать решения об изменении сроков уплаты налогов и сборов, являются: по федеральным налогам и сборам – ФНС России; по региональным и местным налогам – территориальные налоговые инспекции по согласованию с региональными (местными) финансовыми органами. Вместе с тем согласно п. 6 ст. 64 НК РФ (до изменений, внесенных Законом № 95-ФЗ) «решение о предоставлении отсрочки или рассрочки по уплате налога или об отказе в ее предоставлении *принимается уполномоченным органом* в течение одного месяца со дня получения заявления заинтересованного лица». Таким образом, данная норма не учитывала необходимость согласования с региональными (местными) финансовыми органами такого решения (в случае если речь идет о предоставлении рассрочки или отсрочки по уплате налогов, поступающих в разные бюджеты). Законом № 95-ФЗ данный пробел устранен.

Следует обратить внимание на дополнение, внесенное в ст. 60 НК РФ. Данная статья посвящена обязанности банков по исполнению поручений на перечисление налогов и сборов и решений о взыскании налогов и сборов. В соответствии с указанной статьей банки обязаны исполнять поручение налогоплательщика или налогового агента на перечисление налога в соответствующие бюджеты (внебюджетные фонды), а также решение налогового органа о взыскании налога за счет денежных средств налогоплательщика или налогового агента в порядке очередности, установленной гражданским законодательством. Поручение на перечисление налога или решение о взыскании налога исполняется банком в течение 1 операционного дня, следующего за днем получения такого поручения или решения, если иное не предусмотрено Налоговым кодексом.

Смысл дополнения состоит в следующем: банковским филиалам, не имеющим собственных корреспондентских счетов, дано дополнительное время (5 операционных дней) на пересылку платежных документов, поступивших от граждан. Датой исполнения обязанности по уплате налога у налогоплательщиков по-прежнему остался день подачи платежного поручения в банк. При этом следует иметь в виду, что налоги, уплаченные налогоплательщиком таким способом в последний день, могут поступить в бюджет не раньше чем через неделю.

Последняя группа поправок, внесенных в первую часть Налогового кодекса, состоит в следующем: в статьях, где упоминались таможенные пошлины и платежи, теперь фигурируют налоги. Тем самым установлено, что по всем вопросам, касающимся уплаты налогов, таможенные органы должны руководствоваться Налоговым кодексом.

Содержательные изменения во вторую часть Налогового кодекса, внесенные Законом № 95-ФЗ, касаются прежде всего налога на вмененный доход. Можно выделить три значимых изменения, касающихся данного налога.

Во-первых, с 1 января 2006 г. регулировать ЕНВД будут не региональные власти, а власти муниципального уровня (а также городов Москвы и Санкт-Петербурга). В соответствии с п. 3 новой редакции ст. 346.26 НК РФ нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных районов (городских округов) и законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга определяются:

- порядок введения единого налога на территории соответствующего муниципального района, городского округа, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;
- виды предпринимательской деятельности, в отношении которых вводится единый налог, в пределах перечня, установленного Налоговым кодексом РФ;
- значения коэффициента К₂ (корректирующий коэффициент базовой доходности, учитывающий совокупность особенностей ведения предпринимательской деятельности, в том числе ассортимент товаров (работ, услуг), сезонность, время работы, величину доходов, особенности места ведения предпринимательской деятельности, площадь информационного поля световых и электронных табло, площадь информационного поля печатной и (или) полиграфической наружной рекламы и иные особенности).

Во-вторых, с 1 января 2005 г. таблица базовой доходности, приведенная в ст. 346.29 НК РФ, действует в новой редакции – практически все показатели увеличились в 1,5 раза.

В-третьих, как уже отмечалось, с 1 января 2005 г. в состав видов деятельности, облагаемых вмененным налогом, включен такой вид деятельности, как распространение или размещение наружной рекламы (п. 2 ст. 346.26 НК РФ). Соответствующие физические показатели установлены в ст. 346.29: площадь информационного поля печатной и (или) полиграфической наружной рекламы и площадь информационного поля световых и электронных табло наружной рекламы. Оба показателя рассчитываются в квадратных метрах. Базовая доходность для них установлена в размере 3000 и 4000 руб. соответственно.

Последнюю группу поправок, внесенных Законом № 95-ФЗ во вторую часть Налогового кодекса, образуют изменения ставок налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов Федерации. В соответствии с новой редакцией ст. 284 НК РФ сумма налога, исчисленная по налоговой ставке в размере 6,5%, зачисляется в федеральный бюджет (ранее было 5%), а сумма налога, исчисленная по налоговой ставке в размере 17,5%, зачисляется в бюджеты субъектов РФ (ранее было 17%). До изменений, внесенных Законом № 95-ФЗ, отчисления от налога на прибыль производились и в местные бюджеты (в размере 2%). Указанные изменения связаны с необходимостью перераспределения налоговых доходов между бюджетами в связи с изменением расходных обязательств бюджетов различных уровней.

2.3.7. Закон о федеральном бюджете на 2005 г. и межбюджетные отношения

Закон о федеральном бюджете на 2005 г. от 23 декабря 2004 г. № 173-ФЗ содержит некоторые новации, касающиеся отношений между бюджетами различного уровня.

Прежде всего, необходимо отметить, что принятые решения в области разграничения полномочий между уровнями государственной власти и управления, а также решения в области продолжения налоговой реформы создали необходимость перераспределения налоговых доходов между бюджетами различных уровней. Наиболее значительным изменением в этой части является очередное перераспределение доходов от налога на прибыль организаций в пользу федерального бюджета: если в 2004 г. в федеральный бюджет зачисляются поступления налога на прибыль организаций по ставке 5%, то с 2005 г. в федеральный бюджет будут поступать доходы от налога на прибыль, взимаемого по ставке 6,5%. На доходы региональных бюджетов в 2005 г. окажут влияние также такие решения, как индексация специфических ставок акцизов, изменение поступлений налогов на прибыль и на доход физических лиц в связи со снижением эффективной ставки единого социального налога.

В результате пропорции распределения налоговых доходов между федеральным и консолидированными бюджетами субъектов Федерации практически не изменятся по сравнению с 2003 и 2004 гг. – доля налоговых доходов субнациональных бюджетов в сопоставимой бюджетной классификации (т.е. с включением в состав налоговых доходов поступлений от внешнеэкономической деятельности) в 2005 г. планируется на уровне около 40%. Однако с учетом масштаба планируемых преобразований в различных областях на настоящем этапе достаточно проблематично сделать выводы о межтерриториальном распределении налоговых доходов в региональном разрезе.

В отношении распределения налоговых доходов между бюджетами различных уровней в 2005 г. необходимо также отметить, что с 2005 г. начнет действовать установленное новой редакцией закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 26.17), а также новой редакцией Бюджетного кодекса РФ новое правило о зачислении доходов от федеральных налогов в бюджеты автономных округов, входящих в состав области или края. Согласно этому положению, если договором о разграничении полномочий между округом и областью (краем) не установлено иное, доходы от федеральных налогов и сборов зачисляются в бюджет области (края).

Между тем в ст. 27 закона о федеральном бюджете на 2005 г. содержится изъятие из этой нормы, относящееся к налогу на прибыль организаций и налогу на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением природного газа): согласно данной норме эти два налога будут распределяться между бюджетами соответственно Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов и Тюменской области. В той же статье

указано на то, что эти два автономных округа в 2005 г. сохранят права на получение межбюджетных трансфертов, аналогичные правам других субъектов Федерации, не являющихся автономными округами, входящими в состав области (края). Другими словами, для автономных округов, входящих в состав Тюменской области, проект закона о федеральном бюджете делает исключение из общего порядка для аналогичных субъектов Федерации. Если вспомнить, что органы власти указанных округов согласились перечислить в 2004 г. в федеральный бюджет значительную часть дополнительных налоговых доходов, полученных вследствие погашения налоговой недоимки НК «ЮКОС», то можно предположить, что такая уступка в межбюджетных отношениях была сделана указанным регионам в обмен на перечисление дополнительных доходов в федеральный бюджет.

Подобная практика не представляется нам продуктивной, так как любые формы асимметрии и исключений из общего порядка межбюджетных отношений в федеративном государстве подрывают эффективность стимулов для поведения региональных властей, ослабляют бюджетные ограничения региональных и местных властей, а также создают такие ориентиры для поведения региональных властей, которые заставляют принимать решения в расчете на удовлетворение предпочтений федерального центра, а не избирателей региона, как это предполагается в федеративном государстве.

Рассматривая закон о федеральном бюджете на 2005 г. в разрезе межбюджетных отношений, следует остановиться на проблеме распределения межбюджетных трансфертов в части перечислений из федерального бюджета в бюджеты территорий. С 2005 г. предполагается внедрение некоторых изменений, которые представляются достаточно радикальными по сравнению с тенденциями, наблюдавшимися при составлении законов о федеральном бюджете на 2001–2004 гг.

В связи с реформой бюджетной классификации все безвозмездные перечисления между бюджетами и внебюджетными фондами объединены в раздел функциональной классификации расходов бюджетов «Межбюджетные трансферты». При этом федеральные средства передаются региональным и местным бюджетам по нескольким подразделам: «Финансовая помощь бюджетам других уровней», «Фонд компенсаций» и «Фонд регионального развития». Таким образом, проведено разграничение между средствами финансовой помощи, т.е. поддержки сравнительно малообеспеченных регионов, и компенсацией федеральными властями расходов на выполнение делегированных полномочий, а также содействием инвестициям в регионе. В результате в бюджетной классификации разграничиваются средства, предоставление которых может повлечь за собой различного рода ограничения со стороны федеральных властей (например, организация исполнения регионального бюджета органами федерального казначейства), а также прочие виды перечислений из федерального бюджета субъектам Федерации, которые не связаны с их финансовыми потребностями, а обусловлены либо необходимостью исполнения федерального законодательства, либо приоритетами

федеральных властей и различными формами совместной деятельности Федерации и регионов.

Общая сумма средств, планируемая к перечислению в региональные и местные бюджеты в 2005 г., составляет около 379 млрд руб. и в реальном выражении (с учетом прогнозируемого роста индекса потребительских цен в 2005 г. на 8%) находится примерно на уровне, предусмотренном законом о федеральном бюджете на 2004 год. Однако с учетом прогнозируемого роста валового внутреннего продукта межбюджетные трансферты территориальным бюджетам несколько сокращаются – с 2,2% ВВП, предусмотренных федеральным бюджетом на 2004 г., до 1,9% ВВП на 2005 г.). Как будет показано ниже, изменилась также структура планируемых перечислений из федерального в региональные бюджеты.

Основной канал финансовой помощи региональным властям – дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из Фонда финансовой поддержки регионов – в реальном выражении остался неизменным, однако по отношению к ВВП его объем сократится: с 1,15% ВВП в 2004 г. до почти 1% ВВП в 2005 г.

По сравнению с 2004 г. в 2005 г. в реальном выражении 33 субъекта Федерации по закону о федеральном бюджете получают больше средств из ФФПР, 36 – меньше, а 2 региона перестанут получать средства из ФФПР.

К регионам, «выигравшим» от изменения Методики распределения средств ФФПР относятся: Белгородская, Брянская, Воронежская, Ивановская, Курская, Тамбовская, Тульская, Архангельская, Мурманская области, Республика Адыгея, Республика Дагестан, Ингушская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Ставропольский край, Волгоградская, Ростовская области, Республика Марий Эл, Чувашская Республика, Кировская, Нижегородская, Пензенская области, Коми-Пермяцкий автономный округ, Курганская область, Республика Алтай, Алтайский край, Иркутская, Омская области, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, Республика Саха (Якутия), Приморский край, Камчатская, Магаданская области.

К регионам, «проигравшим» от изменения Методики распределения ФФПР, относятся: Владимирская, Калужская, Костромская, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тверская области, Республика Карелия, Калининградская, Новгородская, Псковская области, Республика Калмыкия, Республика Северная Осетия – Алания, Чеченская Республика, Краснодарский край, Республика Мордовия, Саратовская, Ульяновская, Челябинская области, Республика Бурятия, Республика Тыва, Республика Хакасия, Кемеровская, Новосибирская, Томская, Читинская области, Агинский Бурятский, Усть-Ордынский Бурятский, Эвенкийский автономные округа, Хабаровский край, Амурская, Сахалинская области, Еврейская автономная область, Корякский, Чукотский автономные округа.

Астраханская и Свердловская области перестали получать дотации из ФФПР.

Зависимость изменения объема дотаций из ФФПР от уровня бюджетной обеспеченности региона представлена в *табл. 12*.

Таблица 12

Зависимость изменения объема дотаций из ФФПР в реальном выражении в 2005 г. по сравнению с 2004 г. от уровня бюджетной обеспеченности региона

Уровень бюджетной обеспеченности	Количество регионов, получивших в 2005 г. в реальном выражении дотации из ФФПР	
	меньше, чем в 2004 г.	больше, чем в 2004 г.
Меньше 50%	14	18
50–70%	11	9
Больше 70%	13	6

Из представленных в *табл. 12* данных видно, что никакой четкой зависимости между уровнем бюджетной обеспеченности и изменением объема дотаций из ФФПР согласно новой методике распределения не наблюдается. Это вызвано большим количеством разнонаправленных изменений в Методике распределения средств ФФПР. Так, все 14 регионов, получивших в 2005 г. в реальном выражении меньше дотаций из ФФПР³¹, относятся к категории регионов, получавших в 2004 г. дотации из второй части ФФПР с целью доведения уровня их бюджетной обеспеченности до гарантированного минимума. При отказе от такого способа выравнивания данные регионы потеряли определенные финансовые ресурсы.

Необходимо отметить, что закон о федеральном бюджете на 2005 г. предусматривает снижение объема Фонда компенсаций с 50 млрд руб. в 2004 г. до 33 млрд руб. (с 0,33 до 0,18% ВВП). Основное объяснение этому – реформирование системы социальной поддержки. Передача полномочий по установлению большинства льгот и пособий (в том числе по выплате детских пособий – основному направлению расходования средств Фонда компенсаций) на региональный уровень привела к тому, что в 2005 г. субвенции и субсидии Фонда компенсаций будут расходоваться на следующие цели:

- субвенции и субсидии на оплату услуг ЖКХ отдельным категориям, федеральные льготы по которым сохраняются в 2005 г. (льготы по ЖКХ подлежат отмене в более поздний период) и которые предусмотрены федеральными законами о поддержке инвалидов, ветеранов, лиц, принимавших участие в ликвидации аварий на Чернобыльской АЭС, пострадавших от прочих радиационных аварий;
- субвенции на финансирование полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния;
- субвенции на реализацию положений федерального законодательства о выплатах донорам крови.

³¹ Псковская область, Республика Калмыкия, Республика Северная Осетия – Алания, Чеченская Республика, Республика Мордовия, Республика Бурятия, Республика Тыва, Агинский Бурятский, Усть-Ордынский Бурятский, Эвенкийский автономные округа, Амурская область, Еврейская автономная область, Корякский, Чукотский автономные округа.

Таким образом, с 2005 г. Фонд компенсаций будет объединять средства на финансирование всех существующих в законодательстве федеральных расходных мандатов, установленных в явном виде. Это тоже относится к положительным сторонам закона о бюджете.

К сожалению, меры по реформированию системы межбюджетных трансфертов региональным и местным властям в 2005 г. практически не затронули Фонд регионального развития (ФРР). Единственное значимое решение было связано с включением в состав ФРР трансфертов субъектам Федерации на поддержку дорожного хозяйства. С нашей точки зрения, такое решение вряд ли можно назвать обоснованным и эффективным.

Невозможно отрицать необходимость реформирования механизма государственной поддержки дорожного хозяйства в регионах и муниципальных образованиях. Реформы требуют как методика распределения этих средств, так и формы их выделения, однако мера по включению указанных средств в ФРР не отвечает требованиям такой реформы.

Во-первых, к 2005 г. не появилась прозрачная единая методика распределения средств на поддержку дорожного хозяйства, этому не способствовал перевод средств в ФРР.

Во-вторых, такой перевод не отвечает целям, поставленным перед фондом существующей концепцией дальнейшей реформы межбюджетных отношений – софинансирование инвестиционных проектов региональных и местных властей в области социальной инфраструктуры, осуществляемое на конкурсной основе. В настоящее время эта цель не достигается, так как ФРР представляет собой объединение федеральных целевых программ развития регионов, из которых средства федеральной программ «Сокращение различий в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации...» (основной источник софинансирования инвестиционных проектов в области социальной инфраструктуры) составляют незначительную часть.

В-третьих, инвестиционный характер Фонда регионального развития не согласуется с тем обстоятельством, что средства на государственную поддержку дорожного хозяйства в субъектах Федерации расходуются не только на капитальное строительство и капитальный ремонт автомобильных дорог общего пользования, но и на текущее содержание и ремонт автомобильных дорог. Все это приводит к существенным искажениям целей, поставленных перед трансфертами из ФРР, и может оказать существенное негативное влияние на прочие компоненты этого фонда.

Помимо этого, необходимо отметить, что в 2005 г. существенно сократятся составлявшие значительную величину в предыдущие годы расходы по федеральным целевым программам развития Республик Татарстан и Башкортостан, которые были приняты в качестве компенсирующих мер в результате прекращения действия особых налогово-бюджетных условий договоров о разграничении полномочий между этими регионами и федеральным центром. Если в предыдущие годы по этим статьям распределялось более

20 млрд руб., то в 2005 г. на цели финансирования указанных программ будет направлено около 11 млрд руб.

Закон о федеральном бюджете на 2005 г. также содержит решения, направленные на изменение порядка выделения региональным и местным бюджетам дискреционных (т.е. не регламентированных и не формализованных) видов межбюджетных трансфертов. Так, в соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса, которая не предусматривает такие виды финансовой помощи, как бюджетные ссуды, закон о федеральном бюджете на 2005 г. содержит жесткое требование о предоставлении бюджетных кредитов бюджетам субъектов Федерации в пределах бюджетного года. Кредиты бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета могут предоставляться на покрытие временных кассовых разрывов, а также на финансирование расходов, связанных с ликвидацией стихийных бедствий. При этом безусловно положительным следствием перехода к использованию бюджетных кредитов является отказ от безвозмездного характера предоставления заемных средств федерального бюджета: плата за пользование вновь выданными кредитами в 2005 г. составляет 1/4 ставки рефинансирования ЦБ РФ, однако бесплатный характер кредитов предусмотрен при предоставлении заемных средств на ликвидацию стихийных бедствий.

Закон о федеральном бюджете предоставляет Министерству финансов право пролонгировать бюджетные ссуды, выданные до вступления в действие закона – до 1 октября 2005 г. Однако после этого срока безвозмездные бюджетные ссуды подлежат переоформлению в возмездные бюджетные кредиты. Также предусматривается жесткий порядок действий в случае невозврата средств федерального бюджета – списание со счетов, удержание за счет доходов от федеральных налогов, обращение взыскания на трансферты.

Содержащиеся в законе о федеральном бюджете на 2005 г. нормы на первый взгляд способствуют повышению эффективности межбюджетных отношений и региональных финансов. Безусловно, введение платы за пользование средствами федерального бюджета будет способствовать постепенному отказу от применения бюджетных ссуд как дополнительного вида финансовой помощи, который можно получить по решению Министерства финансов в случае возникновения финансовых трудностей.

Однако во многом последствия решения об отказе от использования бюджетных ссуд будет зависеть от практики предоставления бюджетных кредитов в 2005 г. Учитывая невысокий размер процентной ставки по кредитам, можно предположить, что в случае предоставления заемных средств в больших масштабах, частого переоформления кредитов, принятия на законодательном уровне решений о возможности их пролонгирования, а также непринятия мер по взысканию просроченной задолженности возможно дальнейшее смягчение бюджетных ограничений региональных властей и постепенное нивелирование заложенных предлагаемыми нормами положительных эффектов.

2.4. Российские финансовые рынки

2.4.1. Рынок государственного долга

Начиная с 2001 г. наметились различные тенденции в политике государства на рынке внутреннего и внешнего долга. Так, если объем внутреннего долга в течение последних двух-трех лет постепенно возрастал, несмотря на наличие устойчивого профицита федерального бюджета, то объем заимствований на внешнем рынке, напротив, плавно снижался (табл. 13).

Таблица 13

**Динамика внешнего и внутреннего долга РФ в 1993-2004 гг.
(на конец года)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Внутренний долг РФ (млрд руб.)	0.22	10.62	76.76	248.98	450.97	493.74	529.83	531.81	511.06	654.7	663.67	756.82
Внешний долг РФ (млрд долл.)	112,7	119,9	120,4	125	130,8	150	157,5	143,4	130,1	123,5	119,7	112,9*

* На 01 октября 2004 г.

При этом в 2004 году на фоне крайне благоприятной конъюнктуры сырьевых рынков в Правительстве РФ поднимался вопрос относительно возможности досрочного погашения обязательств перед Парижским клубом кредиторов. В случае достижения договоренности по данному вопросу объем внешнего долга РФ может еще более снизиться. Конъюнктура внутреннего и внешнего долга в течение 2004 г. определялась влиянием различных факторов, которые будут проанализированы ниже.

Внутренний долг

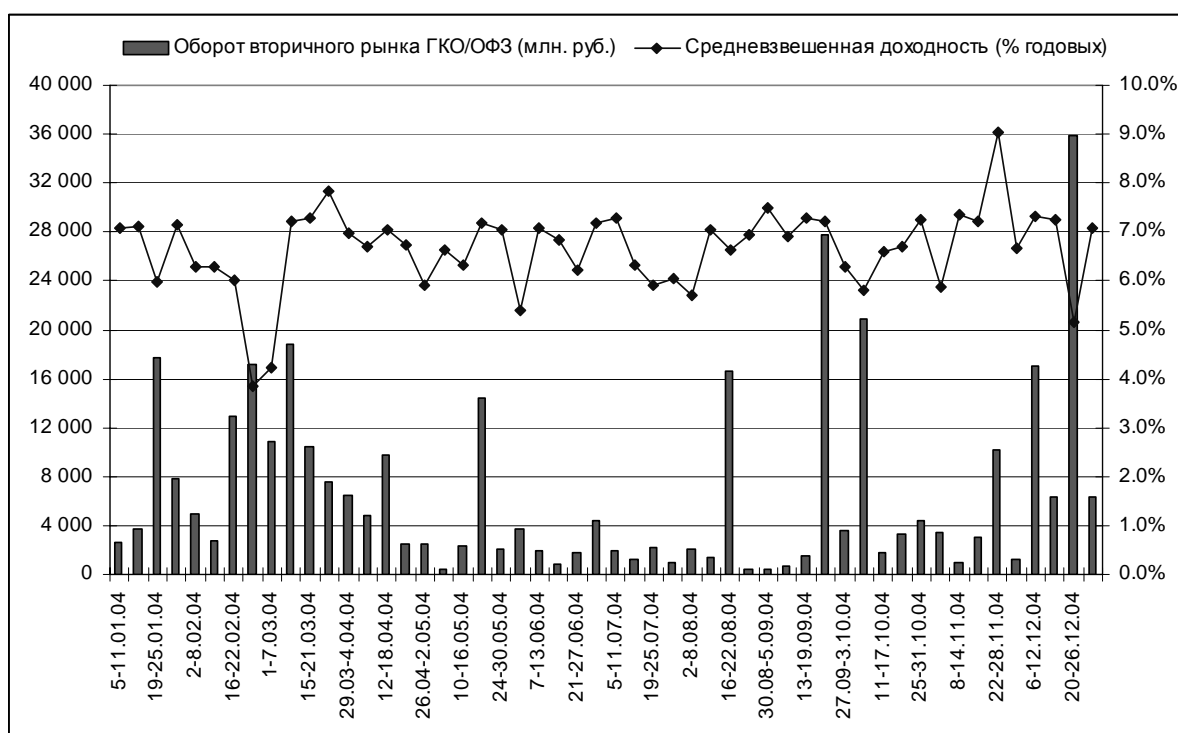
По итогам 2004 г. объем государственного внутреннего долга России в ценных бумагах вырос примерно на 14,0% – с 663,7 до 756,8 млрд руб. (в долях ВВП произошло снижение долга – с 5,0 до 4,5% ВВП). 99,99% государственного долга представлено в виде облигаций федерального займа (табл. 14).

Таблица 14

Структура государственного внутреннего долга России (млрд руб.)

Виды ценных бумаг	На 1.01.2004 г.	На 01.01.2005 г.
ГКО	2,72	0,02
ОФЗ-ПК	24,1	0,001
ОФЗ-ПД	50,48	43,31
ОФЗ-ФК	199,31	171,22
ОФЗ-АД	375,42	542,24
ОГНЗ	11,5	0
ОРВВЗ 1992 г.	0,04	0,03
ОГСЗ	0,1	0,0002
Всего	663,67	756,82

В течение 2004 г., в отличие от 2003 г., динамика котировок государственных рублевых облигаций не была плавной. Средневзвешенная доходность торгуемых выпусков по результатам года снизилась всего лишь на 0,43% – с 7,1 до 7,08% годовых (рис. 17). Вместе с тем волатильность рынка в течение года была довольно значительной: средневзвешенная доходность колебалась в диапазоне от 4 до 9% годовых. Отметим, что активность инвесторов в 2004 г. заметно выросла относительно показателей 2003 г. Так, суммарный оборот торгов рынка ГКО/ОФЗ в 2004 г. составил около 350,8 млрд руб. против 243,8 млрд руб. в 2003 г. (+44%). Максимальный недельный объем торгов в 2004 г. был около 35,87 млрд руб. (около 20,43 млрд руб. – в 2003 г.), минимальный – 350 млн руб. (754 млн руб. – в 2003 г.).



Источник: ИА «Финмаркет»; расчеты ИЭПП.

Рис. 17. Динамика рынка ГКО/ОФЗ в 2004 г.

В течение года динамика рынка рублевых государственных облигаций претерпела ряд изменений. Так, в январе–феврале на рынке преобладали тенденции к снижению доходности. Рынок находился под воздействием двух основных факторов: избыточной ликвидности в банковском секторе и заметного укрепления курса рубля по отношению к доллару. Определенное влияние на рынок оказало и заявление Минфина РФ относительно программы внутренних заимствований на 2004 г., предусматривающей более чем пятикратное увеличение предложения бумаг по сравнению с показателями 2003 г. В феврале на рынке государственного долга наблюдалось увеличение первичного предложения с премией к вторичному рынку, что способствовало ус-

пешному завершению аукционов, несмотря на умеренный спрос. В условиях благоприятной ситуации с ликвидностью спрос на аукционах находился на приемлемом уровне, что, однако, привело к некоторому снижению активности инвесторов на вторичном рынке и способствовало лишь умеренному росту цен на рублевые государственные облигации. Примечательно, что именно в феврале средневзвешенная доходность ГКО/ОФЗ достигла минимального за год значения 3,85% годовых.

В начале марта средневзвешенная доходность выросла, на аукционах ситуация складывалась таким образом, что размещалось около половины предложенного Минфином РФ объема бумаг. Вместе с тем после переизбрания В. Путина на второй срок рост цен на рынке возобновился, что было обусловлено увеличением спроса на рублевые активы со стороны нерезидентов, которые повысили лимиты на рублевые инструменты. К концу апреля средневзвешенная доходность опустилась до уровня 5,9% годовых, после чего на рынке началась коррекция, которая продолжилась до конца мая. Причиной смены тенденции стало резкое ухудшение ситуации с ликвидностью в банковском секторе, а также укрепление курса доллара к рублю.

В течение июня–июля котировки государственных облигаций двигались разнонаправленно, без четко выраженной тенденции. Основное влияние на развитие ситуации оказали события вокруг Сodbизнесбанка и банка «Кредит-траст». Кроме того, определенное негативное влияние на рынок оказала сделка по приобретению Внешторгбанком Гута-банка. Вместе с тем дальнейшее развитие событий вокруг «ЮКОСа» способствовало перетоку инвесторов с рынка корпоративных бумаг на рынок государственных облигаций, что потенциально можно расценивать как фактор, поддержавший рынок государственных бумаг.

В августе на рынке сохранялась относительная стабильность. С одной стороны, незначительное изменение котировок могло быть обусловлено сезонным снижением активности на рынке. С другой стороны, низкая волатильность котировок могла быть свидетельством высокой устойчивости сложившихся ценовых уровней. В сентябре на фоне крайне высокого уровня ликвидности в банковской системе (наиболее высокие показатели за последнее полгода) доходность торгуемых облигаций снижалась. В октябре–ноябре наблюдался переток инвесторов со вторичного на первичный рынок, и спрос в основном был обусловлен благоприятной ситуацией с банковской ликвидностью, а также снижением курса американской валюты. На этом фоне в ноябре объем торгов на вторичном рынке достиг минимального за год уровня, тогда как на первичном рынке – оказался максимальным. Спрос на размещаемые бумаги был в значительной степени обусловлен повышением рейтинговым агентством Fitch кредитного рейтинга России до инвестиционного уровня «BBB–» с «BB+» с прогнозом рейтинга «стабильный».

Рост котировок государственных облигаций в декабре был обусловлен в основном улучшением ситуации с банковской ликвидностью, а также продолжающимся снижением курса американской валюты по отношению к руб-

лю. Вместе с тем скачок доходности в самом конце года мог быть обусловлен повышением инфляционных ожиданий, которые уже не могли быть компенсированы укреплением национальной валюты.

В течение 2004 г. Министерство финансов РФ успешно провело 27 аукционов по размещению ГКО/ОФЗ. Объем предложения по номиналу составил около 172,3 млрд руб., тогда как фактический объем размещенных бумаг – приблизительно 87,9 млрд руб. По состоянию на 31 декабря 2004 г. объем рынка ГКО/ОФЗ составлял 557,56 млрд руб. по номиналу и 544,82 млрд руб. – по рыночной стоимости. Дюрация рыночного портфеля ГКО/ОФЗ составляла 1756,63 дня.

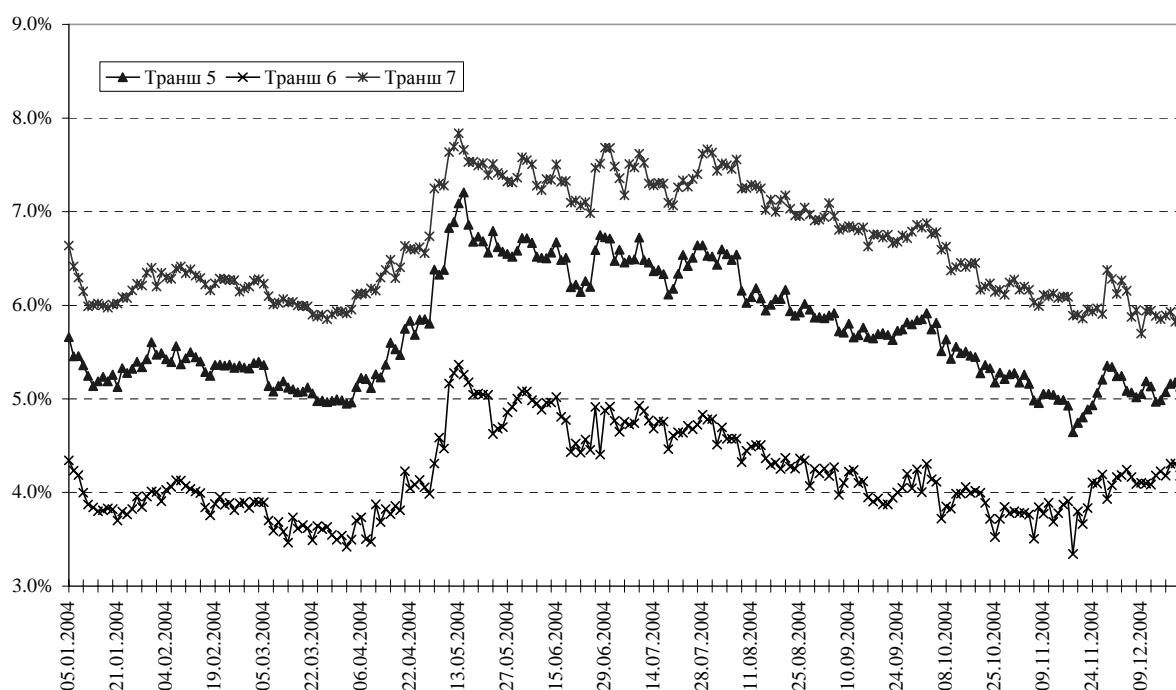
Исходя из динамики рынка рублевых облигаций в 2004 году можно предположить, что движение котировок в 2005 году будет находиться под воздействием двух основных факторов – курса доллара по отношению к рублю и высокой ликвидности к банковском секторе. Кроме того, повышение агентством S&P's (31 января 2005 года) рейтинга России до инвестиционного уровня также способно поддержать благоприятную конъюнктуру рынка рублевых государственных облигаций. Однако при сохранении тенденций к увеличению объема заимствований на внутреннем рынке, по-видимому, значительного падения доходности может не наблюдаться. Другим фактором, способным ограничить рост котировок, является инфляция. Поскольку в конце 2004 г. стало ясно, что темп роста цен по итогам года превысит заложенные в бюджет показатели, а рост цен за первые два месяца 2005 года составил чуть меньше половины от запланированного на 2005 год показателя, то формирование инфляционных ожиданий способно также оказать негативное влияние на цены рублевых облигаций в 2005 году.

Внешний долг

По состоянию на 1 октября 2004 г. объем государственного внешнего долга России сократился со 105,7 до 99,8 млрд долл. (по данным ЦБ РФ). Таким образом, снижение абсолютной суммы внешней задолженности органов власти России составило 5,58%. В 2004 г. состоялись выплаты по одному выпуску еврооблигаций – в марте. В то же время частный сектор (банки и компании) увеличил свою задолженность перед нерезидентами за этот же период с 80,0 до 92,3 млрд долл. (+15,4%). Таким образом, суммарный внешний долг России по итогам 9 месяцев 2004 г. вырос со 185,7 до 192,1 млрд долл.

На рынке валютных облигаций по результатам 2004 г. по ряду торгуемых бумаг было зафиксировано повышение котировок, тогда как по некоторым выпускам – их снижение. В частности, в конце декабря 2004 г. доходность бумаг 5-го транша ОВВЗ составила 4,99% годовых (5,66% на начало года), 6-го транша ОВВЗ – 4,2% годовых (4,34% на начало года) (рис. 18). В свою очередь, доходность RUS-30 за год изменилась с 7,35 до 6,64% годовых, доходность к погашению по бумаге RUS-07 составила около 6,35% годовых (4,42% на начало года), а RUS-18 торговались по ценам, соответствующим доходности 7,02% годовых (6,95% на начало года).

Наиболее значимыми положительными факторами, воздействовавшими на динамику рынка еврооблигаций в прошедшем году, была крайне благоприятная конъюнктура мировых рынков нефти и металлов, а также довольно стабильная макроэкономическая ситуация в стране. Присвоение рейтинговым агентством Fitch инвестиционного рейтинга России также стало положительным фактором для динамики цен еврооблигаций. В числе наиболее значимых отрицательных факторов в первую очередь необходимо отметить дальнейшее развитие конфликта властей с НК «ЮКОС». Повышение процентных ставок в США (как реакция на угрозу развития инфляционных процессов в американской экономике) способствовало росту доходности американских государственных облигаций, что отражалось и на динамике российского сегмента мирового рынка еврооблигаций.

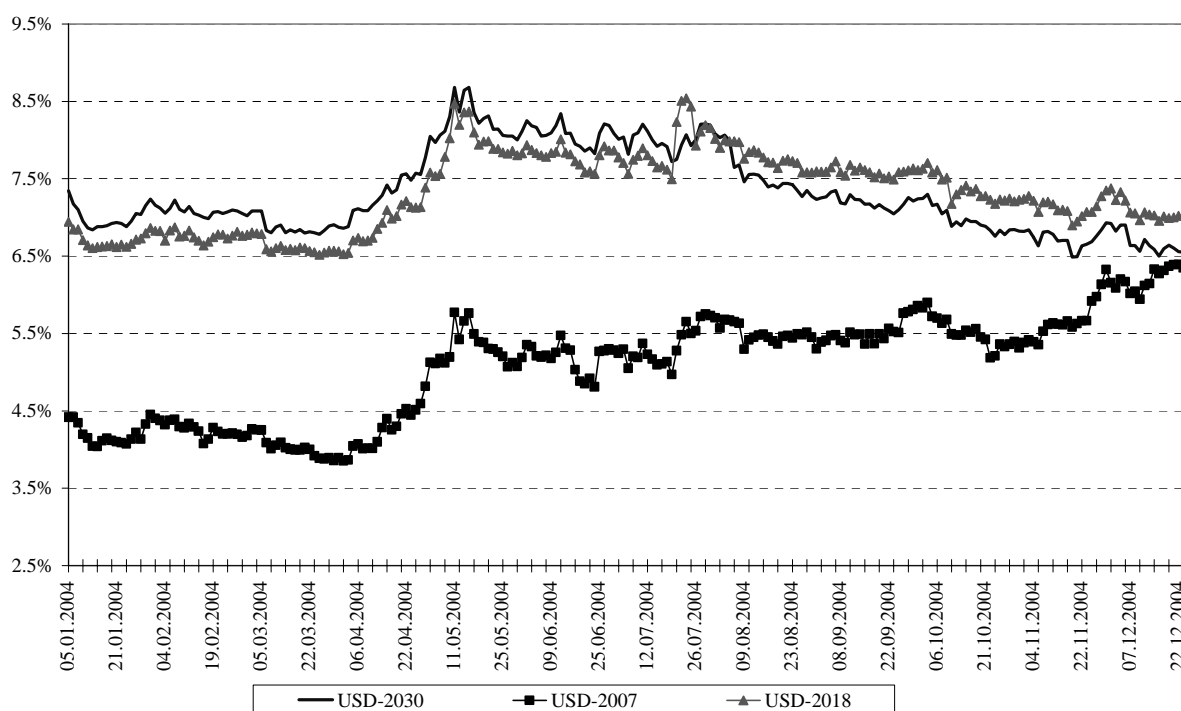


Источник: ИА «Финмаркет».

Рис. 18. Доходность к погашению ОВВЗ в 2004 г.

В динамике котировок еврооблигаций можно выделить несколько периодов (рис. 19). На протяжении I квартала 2004 г. по всему спектру находящихся в обращении еврооблигаций наблюдалось плавное повышение котировок. Для данного периода можно выделить ряд факторов, оказавших поддержку котировкам. Одним из них была динамика базовых активов (облигаций казначейства США), которая определялась заявлениями представителей ФРС о том, что время повышения процентных ставок в экономике еще не пришло и процентная ставка, по крайней мере, в течение ближайших месяцев, будет оставлена на неизменном уровне. Повышение агентством Standards&Poor's кредитного рейтинга России в иностранной валюте с «BB» до

«ВВ+» также можно рассматривать в качестве положительного фактора, однако оно не оказало долгосрочного влияния на котировки и вызвало лишь кратковременный рост цен. Благоприятная макроэкономическая ситуация в стране и рост мировых цен на нефть способствовали росту оптимизма иностранных инвесторов на рынке российских еврооблигаций. Определенное влияние на рынок оказывала и политическая обстановка в России. Так, смена правительства РФ вызвала кратковременную и сдержанную реакцию рынка, а переизбрание В. Путина на второй срок снизило неопределенность в отношении курса правительства РФ на ближайшие 4 года.



Источник: ИА «Финмаркет».

Рис. 19. Доходность к погашению российских еврооблигаций со сроками погашения в 2030, 2018 и 2007 гг. в 2004 г.

В апреле произошел перелом восходящей динамики котировок: цены начали снижаться, что продолжилось до конца мая. Существенное ухудшение ситуации на рынке еврооблигаций произошло из-за негативной динамики базовых активов. Кроме того, в апреле был зафиксирован более сильный отток капитала из России, что могло быть реакцией иностранных инвесторов на ухудшение инвестиционного климата в стране на фоне развития дела «ЮКОСа». На рынке наблюдалось ухудшение ситуации с ликвидностью вплоть до отсутствия сделок по некоторым облигациям. До августа цены российских еврооблигаций изменялись разнонаправленно. Положительное влияние на динамику котировок оказывала конъюнктура сырьевых рынков, которая благотворно влияла на бюджет России и, таким образом, на финансовую стабильность России как заемщика. Одновременно с этим негативное давление на цены оказывали

сразу несколько факторов. Прежде всего, цены реагировали на повышенную волатильность базовых активов. Так, доходность американских государственных облигаций в течение месяца поднималась до двухлетнего максимума, однако затем все-таки снизилась. Негативно сказался на ценах российских валютных облигаций и выпуск Германией кредитных нот, привязанных к долговым платежам России в пользу Германии. Это решение было расценено инвесторами как повышение предложения российских бумаг, хотя формально ноты являются ценными бумагами правительства Германии. Не способствовало росту котировок и принятое в июле судебными приставами решение о продаже основного нефтедобывающего актива НК «ЮКОСа» – «Юганскнефтегаза».

Вместе с тем на протяжении последующих трех месяцев на рынке возобладала тенденция к повышению котировок еврооблигаций России. В августе рост был обусловлен появлением информации о том, что Россия намерена в сентябре начать консультации с Парижским клубом кредиторов о выплате или обмене долга в размере 47,7 млрд долл. Инвесторы оценили стремление России сократить объем внешнего долга. Рост цен базовых активов также способствовал росту цен валютных облигаций России. В сентябре котировки российских еврооблигаций несколько выросли на фоне снижения доходности облигаций США. Появление информации о том, что рейтинговое агентство Moody's Investors Service решило пересмотреть прогноз суверенного рейтинга России до «позитивного» в связи с улучшением макроэкономической ситуации, способствовало дальнейшему росту цен в октябре.

Однако в ноябре рост цен на рынке российских еврооблигаций приостановился. Одним из факторов снижения стало повышение доходности американских облигаций в связи с заявлением главы ФРС А. Гринспена о возможности потери интереса иностранных инвесторов к американским ценным бумагам. Рост инфляционных рисков в России также оказал некоторое влияние на котировки. Лишь повышение суверенного рейтинга России агентством Fitch до инвестиционного уровня в середине месяца оказало поддержку котировкам российских еврооблигаций. На протяжении декабря цены российских еврооблигаций менялись разнонаправленно из-за одновременного влияния положительных и отрицательных факторов. С одной стороны, динамика государственных казначейских облигаций США благоприятствовала росту цен российских облигаций. Другой важной благоприятной новостью для рынка валютных заимствований стало повышение агентством Moody's рейтинга «Газпрома» до инвестиционного уровня. С другой стороны, предъявление налоговых претензий к компаниям «Вымпелком» и «Мегафон» способствовало падению цен на рынке. Итоги аукциона по продаже «Юганскнефтегаза» также не способствовали повышению котировок.

В целом, динамика рынка еврооблигаций в 2004 году носила довольно сдержанный характер, что отражало наличие политических рисков для инвесторов. Вместе с тем, на фоне повышения базовой процентной ставки в США доходность базовых активов – американских долговых бумаг – практически не изменилась, что отразилось и на динамике российского сегмента. Исходя

из текущих общеэкономических тенденций в экономике США можно ожидать дальнейшего повышения ставок, что, несомненно, отразится на доходности американских государственных облигаций и, соответственно, остальных сегментах мирового рынка еврооблигаций, в том числе российском. Фактором, который может нейтрализовать данный эффект, может стать лишь снижение уровня политических рисков в стране, а также повышение агентством S&P's кредитного рейтинга России до инвестиционного уровня. Более того, желание правительства досрочно погасить долг перед Парижским клубом кредитов и МВФ должен оказать поддержку российским еврооблигациям в 2004 году в случае удачного завершения переговоров.

2.4.2. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований

Динамика развития рынка

По итогам 2004 г. консолидированный региональный бюджет был сведен с профицитом, составившим 31,9 млрд руб., т.е. 1,1% его расходной части, или 0,19% ВВП. Бюджеты субъектов Федерации были сведены с профицитом почти в 28,7 млрд руб. (1,6% расходной части), бюджеты муниципальных образований – с профицитом 2,2 млрд руб. (0,2% расходной части).

В предыдущие два года консолидированный региональный бюджет сводился с дефицитом. Так, дефицит бюджета субъектов Федерации в 2003 г. составлял 2,3% его расходной части (3,0% в 2002 г.). Бюджеты муниципалитетов ранее также сводились с дефицитом: 3,2% – в 2003 г., 2,8% – в 2002 г. (табл. 15).

Таблица 15

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

	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
2004 г.	1,1	1,6	0,2
2003 г.	-2,6	-2,3	-3,2
2002 г.	-2,7	-3,0	-2,8

Источник: Расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

По состоянию на 1 января 2005 г. с профицитом был сведен консолидированный бюджет в 43 субъектах Федерации. Суммарный объем бюджетного профицита в этих регионах составил 82,7 млрд руб., или 6,08% величины доходной части их бюджетов. Медианное значение бюджетного профицита составило 1,79% доходной части бюджета.

Наибольшее отношение профицита к уровню доходов консолидированного бюджета было достигнуто в Эвенкийском АО – 47,7%, в Тюменской области – 27,6%, в Ненецком АО – 17,4%, в Липецкой области – 13,8%, в Ханты-Мансийском АО – 13,6%, в Чукотском АО – 12,8%, в Вологодской области – 12,2%. Почти половину – 48,8% – суммарного профицита консолидированного регионального бюджета обеспечили два субъекта Федерации: Ханты-

Мансийский АО – 29,5%, или 24,4 млрд руб., и Тюменская область – 18,8%, или 15,6 млрд руб. По имеющимся оценкам, основной причиной столь значительного профицита данных субъектов Федерации по итогам 2004 г. стали внеплановые поступления налоговых доходов, выплаченных компанией «ЮКОС» по результатам выигранных государством судебных исков по выявленной налоговой задолженности прошлых лет.

С дефицитом в 2004 г. был сведен консолидированный бюджет в 46 субъектах РФ, суммарный объем которого составил 50,8 млрд руб., или 3,45% доходной части их бюджетов.

Медианный уровень бюджетного дефицита составил 2,3% доходов соответствующего бюджета. Наибольшее отношение дефицита к бюджетным доходам наблюдалось в Хабаровском крае (12,6%) и в Новосибирской области (10,1%).

Около 68% суммарного дефицита пришлось на 6 субъектов федерации – это Москва (27,2%, или 13,76 млрд руб.), Московская область (10,7%, или 5,42 млрд руб.), Хабаровский край (8,5%, или 4,28 млрд руб.), Республика Татарстан (7,6%, или 3,85 млрд руб.), Республика Саха (Якутия) (7,2%, или 3,65 млрд руб.), Новосибирская область (6,9%, или 3,5 млрд руб.) (табл. 16).

Таблица 16

**Исполнение консолидированных бюджетов субъектов
Российской Федерации в 2004 г. (%)**

	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
Центральный федеральный округ								
Белгородская область	20 295,38	1 541,28	7,59	2,38	-1,41	0,76	8,93	-18,59
Брянская область	14 236,23	-468,09	-3,29	8,71	3,65	0,69	1,07	-110,94
Владимирская область	18 234,29	51,07	0,28	0,78	0,02	0,06	4,22	6,56
Воронежская область	23 850,79	-155,72	-0,65	14,49	0,95	1,33	1,74	-146,08
Ивановская область	14 473,23	33,76	0,23	2,56	0,59	0,18	2,79	253,49
Калужская область	14 905,97	-510,24	-3,42	4,08	3,20	0,08	2,88	-93,47
Костромская область	9 613,40	-369,48	-3,84	13,12	3,14	1,23	1,67	-81,82
Курская область	14 068,87	88,51	0,63	3,74	-0,96	0,40	0,61	-153,14

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2004 году

тенденции и перспективы

Продолжение таблицы 16

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Липецкая область	24 908,78	3 438,32	13,80	0,02	-0,02	0,00	20,04	-0,11
Московская область	115 863,94	-5 417,58	-4,68	28,59	8,00	2,67	7,49	-171,10
Орловская область	9 980,82	-28,75	-0,29	0,80	-0,27	0,00	3,28	95,13
Рязанская область	13 994,32	-107,56	-0,77	2,29	-0,07	0,28	3,09	9,25
Смоленская область	12 421,39	8 460,00	0,07	3,55	-0,10	0,38	1,29	-148,17
Тамбовская область	13 853,19	-276,95	-2,00	2,31	1,54	0,04	0,65	-76,87
Тверская область	18 431,36	78,46	0,43	3,08	0,53	1,28	3,20	125,08
Тульская область	21 482,54	-177,33	-0,83	14,15	0,47	1,31	1,16	-56,94
Ярославская область	21 675,18	-1 958,65	-9,04	24,34	6,95	1,71	1,25	-76,92
Москва	394 450,57	-13 760,93	-3,49	12,38	5,06	1,89	11,15	-145,16
Итого	776740,23	-17991,41	-2,32	12,89	4,16	1,59	8,24	-179,54
Северо-Западный федеральный округ								
Республика Карелия	13 843,52	-593,54	-4,29	12,48	1,34	1,05	0,98	-31,34
Республика Коми	30 071,04	-23,42	-0,08	4,77	0,00	1,08	3,80	6,38
Архангельская область	24 659,77	120,02	0,49	5,13	0,74	0,44	2,38	152,77
Вологодская область	29 515,33	3 604,28	12,21	1,63	-0,52	0,27	15,47	-4,25
Калининградская область	13 957,72	-268,10	-1,93	7,22	1,89	0,34	2,43	-97,95
Ленинградская область	27 310,98	-1 020,72	-3,74	9,94	3,44	0,87	4,99	-92,08
Мурманская область	20 012,30	447,62	2,24	5,70	-1,05	0,55	3,64	-46,88
Новгородская область	8 796,88	11,23	0,13	3,47	0,12	0,14	1,95	95,19
Псковская область	9 463,55	-288,42	-3,05	8,51	3,91	0,46	2,37	-128,31
Санкт-Петербург	95 778,28	1 251,06	1,31	14,31	-1,88	1,83	4,30	-143,58
Ненецкий АО	5 319,72	927,63	17,44	1,69	0,56	0,39	20,21	3,23
Итого	278729,09	4 166,76	1,49	8,85	-0,06	1,03	5,18	-4,25
Южный федеральный округ								
Республика Адыгея	5 074,44	-110,92	-2,19	4,67	2,10	0,02	1,97	-96,25
Республика Дагестан	27 289,71	-453,06	-1,66	0,18	-0,09	0,00	0,89	5,56
Республика Ингушетия	5 271,25	162,13	3,08	0,28	-0,99	0,00	3,67	-32,07
Кабардино-Балкарская Республика	8 120,07	-48,57	-0,60	21,70	0,08	1,13	0,44	-14,01

Продолжение таблицы 16

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Республика Калмыкия	6 450,29	461,89	7,16	0,47	-2,10	0,19	6,21	-29,29
Карачаево-Черкесская Республика	6 033,28	-234,66	-3,89	29,60	4,11	0,50	1,20	-105,69
Республика Северная Осетия-Алания	10 566,15	192,31	1,82	0,65	-0,99	0,18	3,64	-54,67
Чеченская Республика	25 038,03	428,50	1,71	0,00	-0,26	0,00	2,39	-15,08
Краснодарский край	65 149,14	-767,01	-1,18	2,67	0,52	0,19	3,62	-44,38
Ставропольский край	24 979,69	-120,94	-0,48	2,01	0,82	0,02	4,72	-169,67
Астраханская область	10 872,39	-431,60	-3,97	9,37	2,56	0,36	1,65	-64,56
Волгоградская область	25 750,46	-1 285,50	-4,99	10,48	3,20	1,20	1,13	-64,03
Ростовская область	49 521,88	709,63	1,43	0,39	-0,51	0,14	4,91	-35,32
Итого	270 116,78	-1 497,78	-0,55	3,74	0,51	0,26	3,13	-91,87
Приволжский федеральный округ								
Республика Башкортостан	58 915,10	369,10	0,63	3,83	1,65	0,35	14,95	263,94
Республика Марий Эл	9 335,29	-241,20	-2,58	5,08	1,74	0,40	0,79	-67,26
Республика Мордовия	23 269,49	1 387,29	5,96	0,71	-3,56	1,04	4,14	-59,72
Республика Татарстан	95 824,50	-3 845,82	-4,01	5,03	1,91	0,21	1,07	-47,62
Удмуртская Республика	21 920,93	-537,89	-2,45	5,96	1,95	0,22	5,87	-79,51
Чувашская Республика	16 680,15	-529,79	-3,18	5,29	2,63	0,61	2,60	-82,70
Кировская область	19 721,37	-861,96	-4,37	2,57	-1,85	0,16	1,82	42,31
Нижегородская область	40 511,90	122,32	0,30	19,29	-0,35	1,80	2,61	-117,15
Оренбургская область	26 785,52	546,25	2,04	1,02	-0,72	0,15	2,86	-35,47
Пензенская область	15 902,18	41,15	0,26	3,86	0,28	0,24	2,60	106,59
Пермская область	48 278,43	3 193,72	6,62	1,85	-0,22	0,09	11,01	-3,35
Самарская область	47 110,39	827,07	1,76	7,55	-1,80	0,87	6,86	-102,80
Саратовская область	27 822,35	-591,48	-2,13	7,33	1,80	0,83	0,70	-84,68
Ульяновская область	13 325,82	195,87	1,47	3,12	-1,06	0,38	3,29	-71,79

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2004 году

тенденции и перспективы

Продолжение таблицы 16

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Коми-Пермьяцкий АО	3 557 151,00	38 125,00	1,07	0,97	-0,29	0,14	2,21	-27,32
Итого	468 961,47	112,75	0,02	5,56	0,37	0,52	5,21	1 542,95
Уральский федеральный округ								
Курганская область	13 767,14	-49,93	-0,36	1,66	-0,42	0,32	1,12	115,44
Свердловская область	60 207,10	912,66	1,52	1,38	-0,72	0,07	2,33	-47,81
Тюменская область	56 332,16	15 569,77	27,64	0,20	-1,49	0,27	31,09	-5,39
Челябинская область	55 751,02	5 469,07	9,81	0,04	-0,23	0,01	18,80	-2,31
Ханты-Мансийский АО	179 227,73	24 407,37	13,62	1,20	0,27	0,29	16,67	1,96
Ямало-Ненецкий АО	67 774,40	2 410,28	3,56	2,25	-0,55	0,77	7,46	-15,44
Итого	433 060,44	48 719,22	11,25	1,13	-0,31	0,30	14,89	-2,78
Сибирский федеральный округ								
Республика Алтай	7 042,15	-22,13	-0,31	4,67	1,09	0,28	5,66	-348,00
Республика Бурятия	21 367,03	93,27	0,44	14,47	0,57	1,34	1,44	131,33
Республика Тыва	8 224,78	-26,30	-0,32	1,64	0,38	0,00	0,29	-117,88
Республика Хакасия	7 694,83	209,87	2,73	1,26	-1,01	0,11	2,90	-37,01
Алтайский край	34 786,68	-513,30	-1,48	5,61	2,06	0,08	1,36	-139,94
Красноярский край	74 452,82	1 064,64	1,43	11,69	1,58	1,10	6,09	110,23
Иркутская область	39 130,90	-847,02	-2,16	9,02	1,96	0,51	2,67	-90,73
Кемеровская область	61 923,98	3 072,48	4,96	0,98	-0,19	0,25	7,66	-3,90
Новосибирская область	34 626,65	-3 502,94	-10,12	126,71	15,16	5,38	1,09	-149,87
Омская область	35 531,54	2 951,65	8,31	18,90	-0,96	1,09	8,77	-11,53
Томская область	20 980,18	-643,07	-3,07	22,14	2,69	1,56	1,45	-87,71
Читинская область	20 246,43	-290,43	-1,43	1,86	1,21	0,08	1,43	-84,55
Агинский Бурятский АО	4 122,93	471,81	11,44	0,53	0,21	0,00	16,44	1,87
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	5 380,82	0,48	0,01	0,00	-0,28	0,00	5,47	-3 099,17
Усть-Ордынский Бурятский АО	3 004,32	-38,65	-1,29	0,03	0,03	0,00	2,29	-2,36
Эвенкийский АО	6 630,60	3 164,13	47,72	3,17	-49,54	3,24	1,47	-103,82
Итого	385 146,61	5 144,50	1,34	19,29	1,33	1,12	4,41	99,57
Дальневосточный федеральный округ								
Республика Саха (Якутия)	59 660,85	-3 646,72	-6,11	11,45	3,19	1,05	1,50	-52,14

Продолжение таблицы 16

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Приморский край	36 529,10	95,69	0,26	4,02	-0,66	0,25	1,06	-253,59
Хабаровский край	33 908,86	-4 284,14	-12,63	17,41	7,18	1,42	0,84	-56,79
Амурская область	20 756,26	-226,64	-1,09	6,59	1,79	0,50	1,61	-163,65
Камчатская область	12 852,93	-501,69	-3,90	9,35	1,79	0,60	0,91	-45,73
Магаданская область	10 180,05	-176,81	-1,74	3,25	1,60	0,05	2,30	-92,08
Сахалинская область	18 374,88	-405,66	-2,21	7,43	2,07	0,55	1,72	-93,70
Еврейская АО	4 382,00	70,63	1,61	2,23	0,28	0,08	5,29	17,34
Корякский АО	2 991,12	-144,45	-4,83	11,58	5,16	0,51	1,63	-106,85
Чукотский АО	19 257,91	2 470,97	12,83	0,00	-3,17	0,38	12,34	-24,68
Итого	218 894,85	-6 748,83	-3,08	8,64	2,19	0,72	2,39	-71,00
Итого федеральные округа	2 831 649,46	31 905,21	1,13	9,15	1,55	0,90	6,99	137,29

Источник: Расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

Изменение структуры накопленного долга

Величина накопленного долга консолидированного регионального бюджета увеличилась в 2004 г. на 43 684,6 млн руб., или на 0,26% ВВП. Увеличение долга было обеспечено ростом внутренней задолженности (т.е. задолженности, номинированной в рублях). Внешняя задолженность региональных консолидированных бюджетов сократилась на 3421,1 млн руб., внутренняя – возросла на 47 105,6 млн руб. (табл. 17).

Таблица 17

Чистые заимствования региональных и местных бюджетов (% ВВП)

	1995	1996	1997	1-8. 1998	1-12. 1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Заимствования субфедеральных и местных органов власти	0,38	0,87	1,43	0,71	0,33	0,15	-0,29	-0,04	0,47	0,37	0,26
В том числе:											
возвратные ссуды из бюджетов других уровней	0,07	0,23	0,66	0,05	-0,09	-0,11	-0,03	0,04	0,12	-0,1	-0,02
субфедеральные (муниципальные) облигации	н.д.	0,16	0,22	0,08	-0,01	-0,05	-0,27	-0,07	0,16	0,31	0,29

Продолжение таблицы 17

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
прочие заимствования	0,31	0,48	0,55	0,58	0,43	0,31	0,01	-0,02	0,19	0,6	
Уменьшение остатков бюджетных счетов		0,03	-0,18	0,09	0,02	-0,19	-0,30	-0,05	-0,04	-0,18	-0,62
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	-0,36

Источник: Расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

Структура заимствований

Общий объем заимствований регионального консолидированного бюджета 2004 г. составил 259 019,9 млн руб., из них внешних – 14 699,0 млн руб. Получателями внешних займов стали: Москва – 13 434,0 млн руб., Башкортостан – 1 262,5 млн и Санкт-Петербург – 2,5 млн руб.

Суммарный объем внутренних заимствований регионов и муниципалитетов составил 244 320,9 млн руб. Крупнейшими заемщиками на внутреннем рынке стали: Москва – 35,4 млрд руб., Московская область – 33,1 млрд, Новосибирская область – 18,0 млрд, Санкт-Петербург – 13,7 млрд руб. По сравнению с 2003 г. рост заимствований в номинальном выражении составил 26,8 млрд руб., или 11,2%, что практически соответствует уровню инфляции.

Наибольшее отношение чистых заимствований к доходам бюджета продемонстрировали регионы с ярко выраженным дефицитом бюджета: Новосибирская область – 15,2%, Московская область – 8,0, Хабаровский край – 7,2, Ярославская область – 7,0, Корякский АО – 5,2, Москва – 5,1%.

Крупнейшими чистыми заемщиками стали: Москва – 20,0 млрд руб., Московская обл. – 9,3 млрд, Новосибирская обл. – 5,2 млрд, Хабаровский край – 2,4 млрд, Республика Саха (Якутия) – 1,9 млрд, Республика Татарстан – 1,8 млрд, Ярославская область – 1,5 млрд, Красноярский край – 1,2 млрд руб.

В наибольшей степени накопленный долг сократили: Эвенкийский АО – 3,3 млрд руб., Санкт-Петербург – 1,8 млрд, Самарская область – 850 млн, Тюменская область – 839 млн, Республика Мордовия – 829 млн руб.

В общем объеме внутренних заимствований консолидированного регионального бюджета на эмиссию ценных бумаг пришлось 32,5%, на ссуды из федерального бюджета – 3,0%, на прочие заимствования (в первую очередь на банковские кредиты) – 64,5%. Особо следует выделить продолжение активной секьюритизации субфедерального долга. Доля ценных бумаг в заимствованиях регионов в 2004 г. увеличилась по сравнению с предшествующим годом на 7,2 п.п. – с 33,8 до 41,0%, а в объеме заимствований муниципальных органов власти – в 1,6 раза (с 2,5 до 4%). Таким образом, за последние 2 года уровень секьюритизации рынка внутренних муниципальных заимствований

увеличился в 4 раза, а рынка региональных заимствований – более чем в 2 раза (табл. 18).

Таблица 18

**Структура внутренних заимствований субнациональных бюджетов
в 2004 г. (%)**

	2004			2003			2002		
	Региональный консолидированный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты	Региональный консолидированный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты	Региональный консолидированный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
Эмиссия ценных бумаг	32,5	41,0	4,0	26,9	33,8	2,5	13,8	18,3	1,0
Бюджетные ссуды	3,0	4,0	46,4	7,9	10,6	48,9	11,9	16,7	43,1
Иные заимствования	64,5	55,1	49,6	65,3	55,6	48,6	74,2	65,0	56,0

Источник: Расчеты ИЭПП по данным Минфина РФ.

В течение 2004 г. суммарные остатки средств на бюджетных счетах региональных и местных бюджетов увеличились на 103,6 млрд руб. – до 198,1 млрд руб., т.е. рост в реальном выражении составил 87,7%. В условиях продолжающегося экономического роста, по-прежнему в значительной степени связанного с внешнеэкономической конъюнктурой, желание увеличить бюджетные резервы территориальных органов власти представляется оправданным.

Внутренние облигационные займы

В 2004 г. были зарегистрированы облигационные займы 24 субъектов Федерации и 10 муниципальных образований (по сравнению с 23 региональными и 7 муниципальными займами в 2003 г.). Общий объем размещаемых облигаций составил 79,4 млрд руб. в 2003 г. по сравнению с 67,1 млрд руб. в 2003 г., т.е. увеличился за год с 0,46 до 0,47% ВВП (табл. 19).

Размещению облигаций способствовал низкий уровень процентных ставок на рынке государственных ценных бумаг: спред к ОФЗ облигаций Москвы и Санкт-Петербурга составлял 0,5–1,5%, других эмитентов, например Мурманской и Иркутской областей, Республики Карелия, Республики Коми, Республики Чувашия, Республики Башкортостан – 2–4% уровня ОФЗ. За год размер спреда субфедеральных ценных бумаг к ОФЗ сократился в 1,5–2 раза. Доходность к погашению по большинству субфедеральных ценных бумаг не превышала уровень инфляции. За первые 10 месяцев 2004 г. объем рынка субфедеральных облигаций вырос почти в 1,5 раза, увеличившись до 121,4 млрд руб. При этом объем месячного биржевого оборота субфедеральных и муниципальных облигаций увеличился почти в 2 раза – с 29,7 млрд руб. в октябре 2003 г. до 59,2 млрд руб. в октябре 2004 г.

Таблица 19

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

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Выпуск	0,63	0,77	0,47	0,31	0,19	0,17	0,27	0,46	0,47
Погашение	0,47	0,56	0,48	0,36	0,46	0,23	0,10	0,15	0,19
Чистое финанси- рование	0,16	0,22	-0,01	-0,05	-0,27	-0,07	0,16	0,31	0,29

Источник: Расчеты ИЭПП по данным Минфина РФ.

Перспективы эмиссии в Минфине РФ в 2004 г. зарегистрировали: Москва, Санкт-Петербург, Республика Чувашия, Волгоградская, Томская области, Республика Коми, Ленинградская, Иркутская, Московская области, Хабаровский край, Республика Саха (Якутия), Республика Марий Эл, Новосибирская область, Ямало-Ненецкий АО, Ярославская область, Красноярский край, Республика Башкортостан, Республика Карелия, Краснодарский край, Липецкая, Нижегородская, Воронежская, Калужская, Брянская области, Екатеринбург, Уфа, Южно-Сахалинск, Красноярск, Новосибирск, Томск, Новочебоксарск, Барнаул, Пермь, Ногинский район Московской области.

Крупнейшими эмитентами долговых ценных бумаг стали: Москва, на которую пришлось 32,4 млрд руб., или 40,7% объема суммарной эмиссии территорий, Санкт-Петербург – 13,7 млрд руб., или 17,2% суммарной эмиссии, Московская область – 9,9 млрд руб., или 12,4%, Новосибирская обл. – 3,8 млрд руб., или 4,7%. Таким образом, на четырех крупнейших эмитентов пришлось 75,2% общего объема выпусков размещенных региональных и муниципальных облигаций.

Также крупные объемы эмиссии разместили: Красноярский край – 2,2 млрд руб., Республика Саха (Якутия) – 2,2 млрд, Ярославская обл. – 2,0 млрд, Иркутская обл. – 1,8 млрд, Томская обл. – 1,5 млрд, Нижегородская обл. – 1,0 млрд, Ленинградская обл. – 1,0 млрд, Краснодарский край – 1,0 млрд, Республика Коми – 0,9 млрд, Республика Башкортостан – 0,9 млрд руб. (табл. 20).

Таблица 20

Размещение субфедеральных ценных бумаг в 2004 г.

Субъект Федерации	Объем эмиссии, млн руб.	Доля эмитента в общем объеме эмиссии, %	Объем эмиссии к внутренним заимствованиям, %
1	2	3	4
Центральный федеральный округ			
Брянская область	200,0	0,25	16,13
Воронежская область	600,09	0,76	17,37
Калужская область	300,0	0,38	49,27
Костромская область	150,0	0,19	11,89
Московская область	9 884,59	12,44	29,84
Ярославская область	1 999,12	2,52	37,89

Продолжение таблицы 20

1	2	3	4
Москва	32 365,1	40,74	66,25
Северо-Западный федеральный округ			
Республика Карелия	449,28	0,57	26,00
Республика Коми	937,5	1,18	65,33
Ленинградская область	1 000,0	1,26	36,82
Санкт-Петербург	13 702,75	17,25	99,98
Южный федеральный округ			
Краснодарский край	1 000,0	1,26	57,53
Волгоградская область	769,05	0,97	28,51
Приволжский федеральный округ			
Республика Башкортостан	927,14	1,17	41,12
Республика Марий Эл	200,0	0,25	42,20
Чувашская Республика	514,82	0,65	58,33
Нижегородская область	1 000,0	1,26	12,80
Пермская область	200,0	0,25	22,42
Коми-Пермяцкий автономный округ	0,68	0,00	1,96
Уральский федеральный округ			
Свердловская область	105,0	0,13	12,64
Ханты-Мансийский автономный округ	539,1	0,68	24,98
Ямало-Ненецкий автономный округ	0,78	0,00	0,05
Сибирский федеральный округ			
Алтайский край	197,96	0,25	10,14
Красноярский край	2 230,0	2,81	25,61
Иркутская область	1 830,54	2,30	51,86
Новосибирская область	3 773,0	4,75	8,60
Томская область	1 464,42	1,84	31,52
Дальневосточный федеральный округ			
Республика Саха (Якутия)	2 195,76	2,76	32,15
Хабаровский край	700,0	0,88	11,86
Сахалинская область	200,0	0,25	14,65
Итого	79 436,7	100,00	30,67

Источник: Расчеты ИЭПП по данным Минфина РФ.

К настоящему времени высокий уровень секьюритизации наблюдается преимущественно у наиболее крупных эмитентов – это Москва (66%), Санкт-Петербург (100%), Республика Коми (65%), Республика Чувашия (58%), Краснодарский край (57%), Иркутская область (52%). Вместе с тем из-за значительных трансакционных издержек, связанных с организацией эмиссии облигаций, выпуск небольших займов оказывался слишком затратным, и муниципалитеты продолжали прибегать к заимствованиям у коммерческих банков. Тем не менее для наиболее крупных городов выпуск ценных бумаг становится все более привлекательным, что привело в 2004 г. к увеличению объема размещенных муниципальных облигаций более чем в 1,5 раза в реальном выражении (табл. 21).

Таблица 21

**Объемы чистых заимствований на рынке внутренних
субфедеральных и муниципальных ценных бумаг (млн руб.)**

	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
2004 г.			
Чистые заимствования	47 880, 30	44 470, 13	3 410, 17
Привлечение средств	79 436, 71	74 995, 96	4 440, 74
Погашение основной суммы задолженности	31 556, 41	30 525, 84	1 030, 57
2003 г.			
Чистые заимствования	41 908, 20	40 043, 51	1 864, 69
Привлечение средств	61 712, 63	59 012, 90	2 699, 73
Погашение основной суммы задолженности	19 804, 44	18 969, 39	835, 05
2002 г.			
Чистые заимствования	17 696, 53	17 153, 76	542, 77
Привлечение средств	29 141, 78	28 169, 16	972, 62
Погашение основной суммы задолженности	11 445, 25	11 015, 40	429, 85
2001 г.			
Чистые заимствования	6 601, 45	6 667, 59	-66, 15
Привлечение средств	15 123, 78	14 226, 93	896, 85
Погашение основной суммы задолженности	8 522, 34	7 559, 34	962, 99
2000 г.			
Чистые заимствования	- 1 877, 33	-2 286, 17	408, 85
Привлечение средств	13 042, 22	10 090, 21	2 952, 01
Погашение основной суммы задолженности	14 919, 55	12 376, 38	2 543, 16

Источник: Минфин РФ.

Стабилизация финансового рынка привела к увеличению числа регионов и городов, выходящих на рынок заимствований на регулярной основе. С 1999 г. ежегодные эмиссии облигаций проводят Москва, Санкт-Петербург, Республика Чувашия, Волгоградская область; с 2000 г. – Томская область и Республика Коми, Екатеринбург; с 2001 г. – Ленинградская и Иркутская области (табл. 22).

Таблица 22

**Эмиссия субфедеральных и муниципальных ценных бумаг
в 1999–2004 гг.**

Эмитент	Эмитент					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1	2	3	4	5	6	7
Субъекты Федерации						
Москва	*	*	*	*	*	*
Санкт-Петербург	*	*	*	*	*	*
Республика Чувашия	*	*	*	*	*	*
Волгоградская область	*	*	*	*	*	*
Томская область		*	*	*	*	*

Продолжение таблицы 22

1	2	3	4	5	6	7
Республика Коми		*	*	*	*	*
Ленинградская область			*	*	*	*
Иркутская область			*	*	*	*
Московская область				*	*	*
Хабаровский край				*	*	*
Республика Саха (Якутия)				*	*	*
Республика Марий Эл		*			*	*
Новосибирская область	*				*	*
Ямало-Ненецкий АО					*	*
Ярославская область					*	*
Красноярский край					*	*
Республика Башкортостан			*	*		*
Республика Карелия						*
Краснодарский край						*
Липецкая область						*
Нижегородская область						*
Воронежская область						*
Калужская область						*
Брянская область						*
Белгородская область				*	*	
Тверская область				*	*	
Ханты-Мансийский АО				*	*	
Мурманская область				*	*	
Костромская область				*		
Самарская область					*	
Тамбовская область					*	
Республика Мордовия				*		
Сахалинская область				*		
Курская область				*		
Ставропольский край			*			
Приморский край		*				
Кабардино-Балкарская Республика		*				
Муниципалитеты						
Екатеринбург		*	*	*	*	*
Уфа				*	*	*
Южно-Сахалинск					*	*
Красноярск					*	*
Новосибирск					*	*
Томск					*	*
Новочебоксарск	*		*			*
Барнаул						*
Пермь						*
Ногинский район Московской области						*
Волгоград	*	*	*	*	*	
Нижний Новгород				*		
Кострома	*	*				
Чебоксары	*					
Архангельск	*					
Дзержинский	*					

Источник: Минфин РФ.

Кредитоспособность территориальных органов власти

Кредитный рейтинг

Высокие темпы экономического роста в России на протяжении последних лет привели к повышению суверенного рейтинга и рейтинга территориальных органов власти.

При этом начался процесс повышения кредитного рейтинга территориальных органов власти до уровня инвестиционного. Первым российскому региону – городу Москве кредитный рейтинг инвестиционного уровня по заимствованиям в иностранной валюте «BBB–» в ноябре 2004 г. присвоило кредитное агентство Fitch. Затем агентство Moody's присвоило кредитный рейтинг инвестиционного уровня «Baa3» Москве и Санкт-Петербургу. В начале февраля 2005 г. агентство Standard&Poor's повысило кредитный рейтинг Москвы также до инвестиционного уровня «BBB–» (табл. 23).

Таблица 23

Международный кредитный рейтинг Standard&Poor's

Название эмитента	Дата присвоения (последнего изменения)	В иностранной валюте/Прогноз	В национальной валюте/Прогноз
1	2	3	4
Суверенные рейтинги			
Российская Федерация	31.01.2005	«BBB–»/Стабильный	«BBB»/Стабильный
Рейтинги региональных и местных органов власти			
Балашихинский район	10.12.2004	«B–»/Стабильный	–/–
Башкортостан	12.03.2004	«BB–»/Стабильный	–/–
Вологодская область	16.02.2004	«B»/Стабильный	–/–
Калужская область	16.02.2004	«B+»/Стабильный	–/–
Краснодарский край	14.09.2004	«B+»/Стабильный	«B+»/Стабильный
Иркутская область	22.11.2004	«B»/Стабильный	–/–
Клинский район	28.09.2004	«B–»/Стабильный	–/–
Ленинградская область	25.10.2004	«B+»/Стабильный	–/–
Москва	01.02.2005	«BBB–»/Стабильный	–/–
Московская область	29.09.2004	«BB–»/Стабильный	–/–
Самарская область	12.03.2004	«BB–»/Стабильный	–/–
Санкт-Петербург	01.10.2004	«BB+»/Стабильный	«BB+»/Стабильный
Свердловская область	29.12.2004	«B+»/Стабильный	«B+»/Стабильный
Ставропольский край	23.06.2004	«B»/Стабильный	«B»/Стабильный
Сургут	09.12.2004	«B»/Позитивный	«B»/Позитивный
Ханты-Мансийский автономный округ	13.08.2004	«BB–»/Стабильный	–/–

Продолжение таблицы 23

1	2	3	4
Татарстан	08.09.2004	«В-»/Позитивный	-/-
Уфа	14.04.2004	«В»/Стабильный	-/-
Ямало-Ненецкий автономный округ	21.10.2004	«В+»/Стабильный	-/-

Источник: Standard&Poor's.

Проблемы урегулирования просроченного долга

Несмотря на повышение кредитных рейтингов ряда субъектов Федерации, до сих пор не решены вопросы урегулирования просроченной задолженности. По данным Минфина России, объем просроченной (неурегулированной) задолженности увеличился с ноября 2003 по октябрь 2004 г. более чем на 8,7 млрд руб. в номинальном выражении – с 20,3 до 29,0 млрд руб., что составило 1,02% доходной части консолидированного регионального бюджета, или 0,17% ВВП.

Неурегулированная задолженность по долговым обязательствам наиболее значительна в следующих регионах: в Чукотском АО – 6,1 млрд руб., или 31,9% доходной части бюджета, в Орловской области – 2,8 млрд руб., или 28,1% доходной части бюджета, в Оренбургской области – 2,5 млрд руб., или 9,3% доходной части бюджета, в Республике Тыва – 0,7 млрд руб., или 8,1% доходной части бюджета (табл. 24).

Таблица 24

Просроченная (неурегулированная) задолженность по долговым обязательствам субъектов Федерации

1	2	3
Центральный федеральный округ		
Белгородская область	106 063,5	0,5
Владимирская область	58 711,8	0,3
Костромская область	326 928,0	3,4
Курская область	109 830,0	0,8
г. Москва	500 000,0	0,1
Московская область	113 693,6	0,1
Орловская область	2 805 785,6	28,1
Рязанская область	1 233,1	0,0
Смоленская область	209 370,3	1,7
Тверская область	412 252,2	2,2
Ярославская область	643 068,3	3,0

Продолжение таблицы 24

1	2	3
Северо-Западный федеральный округ		
Республика Карелия	12 680,0	0,1
Архангельская область	62 776,0	0,3
Калининградская область	13 027,2	0,1
Ленинградская область	709,0	0,0
Новгородская область	23 821,5	0,3
Псковская область	389 164,7	4,1
Южный федеральный округ		
Волгоградская область	33 736,7	0,1
Кабардино-Балкарская Республика	160 250,0	2,0
Краснодарский край	455 898,2	0,7
Республика Адыгея	43 244,0	0,9
Республика Калмыкия	48 920,0	0,8
Республика Северная Осетия-Алания	599 750,2	5,7
Ставропольский край	984 105,7	3,9
Приволжский федеральный округ		
Кировская область	80 293,0	0,4
Нижегородская область	617 203,3	1,5
Оренбургская область	2 502 191,3	9,3
Пензенская область	509 120,7	3,2
Пермская область	659,6	0,0
Республика Башкортостан	106 791,5	0,2
Республика Мордовия	468 091,0	2,0
Республика Татарстан	194 525,0	0,2
Самарская область	285 576,8	0,6
Удмуртская Республика	539 529,6	2,5
Ульяновская область	118 727,9	0,9
Уральский федеральный округ		
Курганская область	103 343,0	0,8
Свердловская область	1 855,5	0,0
Тюменская область	816 354,0	1,4
Челябинская область	23 902,7	0,0
Сибирский федеральный округ		
Алтайский край	249 415,7	0,7
Иркутская область	20 137,0	0,1
Красноярский край	935 563,4	1,3
Новосибирская область	325 298,9	0,9
Омская область	941 195,1	2,6
Республика Тыва	662 284,3	8,1
Республика Хакасия	2 444,7	0,0
Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	26 229,0	0,5
Томская область	500 414,0	2,4
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	65 702,0	2,2
Дальневосточный федеральный округ		
Камчатская область	937 795,9	7,3
Магаданская область	20 450,0	0,2

Продолжение таблицы 24

1	2	3
Приморский край	424 594,0	1,2
Республика Саха (Якутия)	2 121 595,9	3,6
Хабаровский край	6 250,5	0,0
Чукотский автономный округ	6 147 020,7	31,9
Итого	28 964 081,8	1,02

*По данным на 1 октября 2004 г.

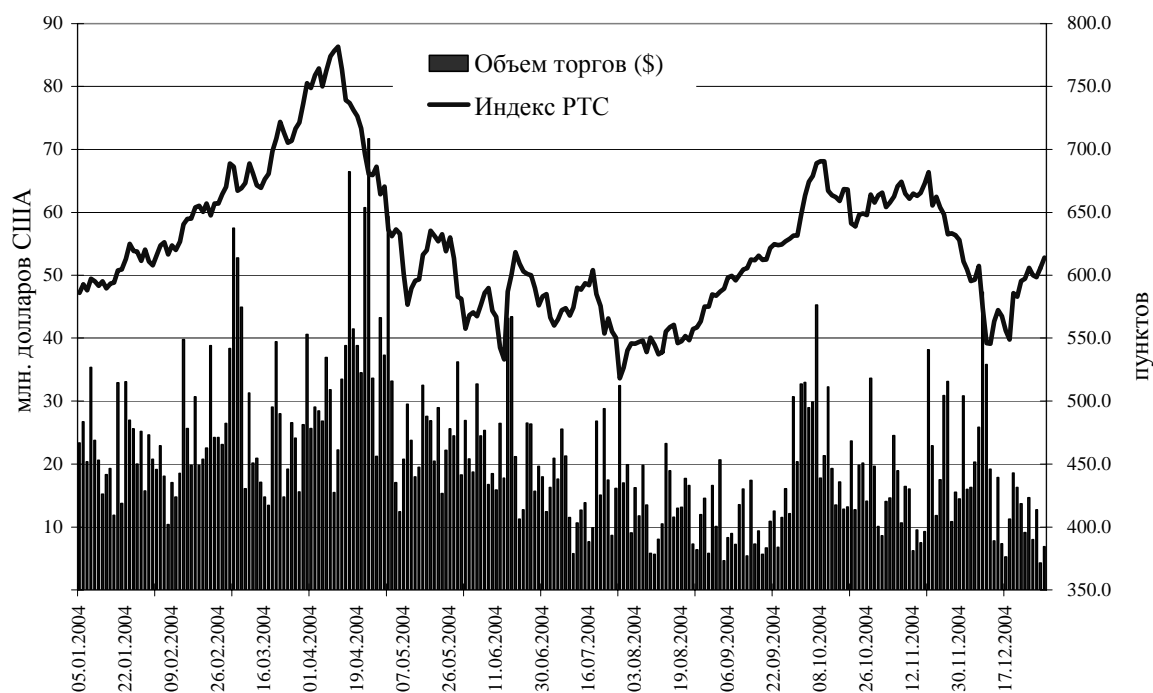
**Отношение просроченной (неурегулированной) задолженности на 1 октября 2004 г. к доходам регионального (неконсолидированного) бюджета за 2004 г.

Источник: Расчеты ИЭПП по данным Минфина РФ.

2.4.3. Фондовый рынок

По результатам 2004 г. российский фондовый рынок продемонстрировал более скромный рост, чем в предыдущие годы (рис. 20). В течение года наблюдались периоды довольно существенного падения российских фондовых индексов, причиной чему стали возросшие политические риски, связанные с продолжающейся атакой на НК «ЮКОС». Предъявление налоговых претензий за 2001–2003 гг., арест счетов и активов компании, предъявление обвинений и задержание ряда высокопоставленных сотрудников «ЮКОСа» и, в конечном итоге, продажа основного добывающего актива компании – «Юганскнефтегаза» в счет налоговых претензий – все это вызывало продажи по всему спектру российских «голубых фишек», что в результате привело к снижению фондовых индикаторов. Определенное негативное влияние на динамику российских финансовых рынков и, в частности, рынка акций оказал «кризис доверия» в банковском секторе, наблюдавшийся в июне-июле прошедшего года.

Вместе с тем благоприятная макроэкономическая конъюнктура на фоне чрезвычайно высоких цен на нефть и нефтепродукты на мировом рынке удерживали рынок акций от существенного падения и в отдельные периоды способствовали заметному росту котировок. Кроме того, положительный эффект на динамику рынка оказал прошедший в сентябре аукцион по продаже пакета акций НК «ЛУКОЙЛ», принадлежащего государству. Присвоение России инвестиционного рейтинга агентством Fitch также является положительным фактором динамики российского рынка акций в 2004 г.



Источник: Фондовая биржа РТС.

Рис. 20. Динамика фондового индекса РТС и объема торгов в 2004 г.

За 2004 г. российский фондовый индекс РТС вырос на 46,7 пункта – с 567,40 до 614,11 пункта, что составляет 8,23%. Таким образом, в прошедшем году фондовый рынок продемонстрировал довольно скромные показатели роста по сравнению с 2003 г., когда индекс РТС по абсолютной величине вырос на 206,46 пункта (+57,22%). Что касается активности инвесторов, то в 2004 г. она оказалась также несколько меньшей по сравнению с 2003 г. В частности, оборот на классическом рынке акций в РТС в 2004 г. составил около 5,7 млрд долл., что меньше аналогичного показателя за 2003 г. (6,1 млрд долл.). Таким образом, объем торгов в прошедшем году снизился приблизительно на 7% по отношению к аналогичному показателю 2003 г. Кроме того, в 2004 г. было заключено 48,84 тыс. сделок по сравнению с 56,269 тыс. годом ранее, что свидетельствует о более низкой активности инвесторов, чем годом ранее. Среднедневной оборот торгов по акциям, входящим в расчет индекса РТС, в торговой системе в 2004 г. составил 21,15 млн долл., снизившись приблизительно на 11,9% по сравнению с 2003 г. (24,0 млн долл.).

В динамике рынка можно выделить несколько характерных периодов. В начале года с января по апрель на рынке преобладал повышательный тренд в котировках акций, на фоне которого индекс РТС поднялся на 195,47 пункта – с отметки 586,08 до 781,55 пункта (+33,35%). Таким образом, индекс РТС достиг нового исторического максимума, который был зафиксирован 12 апреля 2004 г. При этом рост индекса РТС сопровождался заметным повышением объема торгов. Так, если в январе и феврале месячный объем торгов по ак-

циям, используемым для расчета индекса РТС, составлял около 430 млн долл., то в марте и апреле он возрос до 617 и 830 млн долл. соответственно. При этом стоит отметить, что именно в апреле был зафиксирован максимум значения дневного объема торгов, составивший 22 апреля 71,67 млн долл. Среди основных причин положительной динамики рынка акций за этот период следует выделить крайне высокий уровень ликвидности в банковском секторе, который на протяжении всего I квартала года неуклонно повышался, что способствовало увеличению свободных средств у инвесторов и, по крайней мере, частично росту спроса на акции. Определенную поддержку рынку оказали и результаты выборов президента РФ, после которых повышенный интерес к российскому рынку акций начали проявлять нерезиденты, расценившие победу В. Путина как свидетельство в пользу политической и макроэкономической стабильности в будущем.

Однако в середине апреля на рынке акций произошел перелом восходящего тренда. Падение рынка началось после наложения ареста на активы «ЮКОСа» и последующего решения рейтингового агентства Standard&Poor's о снижении рейтинга компании. Появление информации о том, что правительство рассматривает возможность приобретения акций генерирующих компаний не только в обмен на акции ПАО «ЕЭС России», но и за денежные средства также способствовало «развороту» восходящего тренда. В результате к 28 июля индекс РТС опустился до минимального за год значения и составил 518,15 пункта, снизившись на 33,7% (263,4 пункта) по отношению к максимальному значению индекса 12 апреля. Оборот торгов на протяжении мая–июля постепенно снижался, что определялось фактором «летнего затишья». Так, если в мае и июне оборот торгов по акциям, используемым при расчете индекса РТС, находился приблизительно на среднем для всего года уровне (соответственно 419 и 482 долл.), то в июле данный показатель уже составил около 368 млн долл.

Отметим, что в мае–июле волатильность рынка акций заметно возросла. В мае причиной возросшей волатильности котировок стало ухудшение денежной ликвидности в банковском секторе, поддерживающей рынок в течение первых четырех месяцев года. Причиной роста волатильности рынка в июне были новости по делу «ЮКОСа»: любая информация зачастую приводила к значительным колебаниям котировок акций не только самой компании, но и наиболее ликвидных бумаг. В частности, значительная коррекция на рынке акций в июне была обусловлена заявлением В. Путина о том, что правительство не заинтересовано в банкротстве такой компании, как «ЮКОС». Эта информация вызвала лавинообразный рост спроса на все «голубые фишки» и привела к локальной повышательной коррекции рынка в целом. Вместе с тем нервозность в банковском секторе в июне не способствовала поддержанию положительной динамики и в дальнейшем вызвала восстановление общей негативной тенденции на рынке. В июле отечественный рынок крайне негативно отреагировал на заявление представителей Минюста о возможно-

сти продажи основного добывающего актива НК «ЮКОС» – «Юганскнефтегаза» в счет налоговой задолженности компании.

Следующий этап динамики российского фондового рынка в 2004 г. – период роста котировок с начала августа до середины октября. За этот период индекс РТС вырос на 172,37 пункта по отношению к 28 июля, что в процентном отношении составляет около 33,27%. При этом зафиксированный рост происходил на фоне довольно низкой активности инвесторов. В частности, оборот торгов по бумагам, входящим в листинг для расчета индекса РТС, в августе и сентябре составил 277 и 262 млн долл., что приблизительно в 1,6–1,7 раза ниже среднемесячного значения за 2004 г. (около 442 млн долл.). Однако уже в октябре после окончания сезона отпусков активность инвесторов восстановилась до нормального уровня – оборот торгов в РТС по акциям, используемым для расчета индекса, составил 470 млн долл.

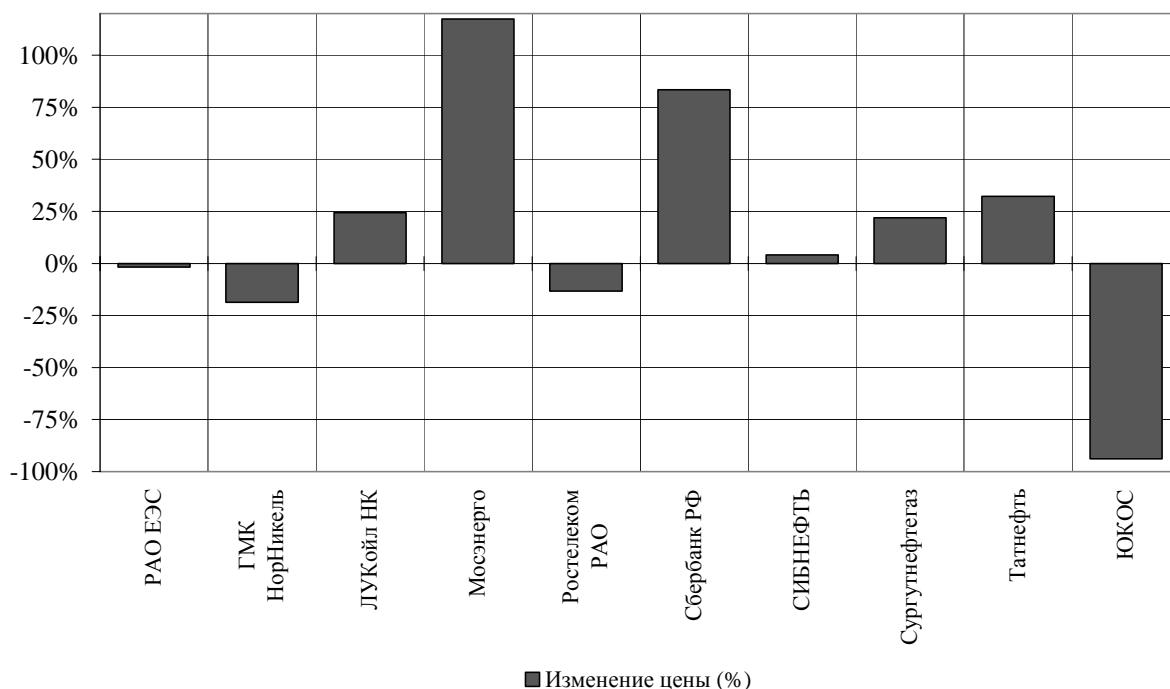
В этот период основное влияние на движение цен акций оказывал целый ряд как благоприятных, так и негативных факторов. В частности, существенный рост цен на нефть в августе и последующие месяцы ощутимо поддерживал котировки акций российских нефтяных компаний. Сентябрь, в свою очередь, оказался довольно насыщенным в плане благоприятных корпоративных новостей: активизировался процесс принятия ключевых решений в рамках реформы электроэнергетики, что способствовало заметному росту стоимости бумаг энергетических компаний, в первую очередь акций РАО «ЕЭС России» и ОАО «Мосэнерго»; успешно прошел аукцион по продаже госпакета акций «ЛУКОЙЛа», победителем которого стала американская СосоPhillips, помимо этого заявившая о готовности увеличить долю в компании до 20%. При этом ситуация с «ЮКОСом» стала оказывать существенно меньшее влияние на рынок не только из-за разившегося «иммунитета» инвесторов к негативным новостям, но и за счет снижения веса акций «ЮКОСа» в индексе фондового рынка. Краткосрочное негативное влияние на рынок акций в сентябре оказала информация о депутатском обращении в Генпрокуратуру о необходимости расследования «серых» схем, используемых нерезидентами для приобретения обыкновенных бумаг этой компании.

Сигналом к слову восходящего тренда и началу стадии консолидации послужило сообщение Минюста об оценке «Юганскнефтегаза» на сумму около 10,4 млрд долл., что оказалось существенно ниже ожиданий рынка. До середины ноября движения рынка носили ограниченный характер и индекс РТС находился в диапазоне 640–670 пунктов. Активность инвесторов была на уровне несколько ниже среднего. Так, месячный объем торгов по акциям, входящим в листинг для расчета индекса РТС, составил около 350 млн долл.

В течение последних полутора месяцев 2004 г. на рынке акций наблюдалось падение цен торгуемых бумаг, которое завершилось небольшой коррекцией. Так, с 18 ноября по 10 декабря 2004 г. индекс РТС снизился на 136,35 пункта – с 681,87 до 545,52 пункта, что составило примерно 20%. Поводом для начала очередного снижения после некоторого восстановления утраченных позиций стало заявление представителей Минюста РФ о том, что дата

аукциона по продаже основного добывающего актива НК «ЮКОС» – «Юганскнефтегаза» назначена на 19 декабря. Кроме того, компании были предъявлены новые налоговые претензии в размере 9 млрд долл., что повысило суммарный налоговый долг компании на тот момент до 14 млрд долл. Более того, падение рынка ускорилось после того, как правительство не только перенесло дату обсуждения реформы электроэнергетики, но и сняло с повестки дня вопрос о приватизации ОГК, что фактически свидетельствовало о неготовности к продаже генерирующих мощностей. При этом падение происходило на фоне достаточной активности инвесторов: объем торгов за данный период (с 18 ноября по 10 декабря 2004 г.) составил около 406 млн долл., что несколько ниже среднемесячного показателя.

За последние три недели декабря (с 11 по 31 декабря) индекс РТС повысился на 68,59 пункта – до отметки 614,11 пункта. Некоторое падение индекса наблюдалось непосредственно после завершения аукциона по продаже «Юганскнефтегаза», формальным победителем которого и покупателем компании стала никому не известная «Байкалфинансгруп». Тем не менее неопределенность спала к концу недели, когда выяснилось, что покупатель основного добывающего актива «ЮКОСа» был приобретен «Роснефтью», после чего активность инвесторов на рынке заметно снизилась, и торги российскими акциями в 2004 г. закончились на фоне небольшой коррекции, позволившей индексу РТС закончить год в положительной области.



Источник: Фондовая биржа РТС.

Рис. 21. Изменение курсовой стоимости «голубых фишек» по итогам 2004 г.

В отличие от 2003 г., когда все «голубые фишки» характеризовались заметным приростом курсовой стоимости, 2004 г. в целом стал годом относительной стабильности курсов акций (рис. 21). Так, наиболее прибыльными в прошедшем году стали инвестиции в акции ОАО «Мосэнерго», курсовой доход по которым составил 117,52% (114,79% в 2003 г.). Несколько меньшей доходностью характеризуются акции ОАО «Сбербанк России», которые за год подорожали на 83,46% (37,43% в 2003 г.). Заметно меньший темп прироста курсовой стоимости продемонстрировали акции ОАО «Татнефть», ОАО «ЛУКОЙЛ» и ОАО «Сургутнефтегаз», которые за прошедший год подорожали соответственно на 32,31% (44,2% в 2003 г.), 24,39% (49,07% в 2003 г.) и на 21,95% (81,4% в 2003 г.). Последней «голубой фишкой», закончившей год в положительной области, стала ОАО «Сибнефть», акции которой подорожали лишь на 4,11% (28,33% в 2003 г.). Наименьший темп снижения цен по итогам 2004 г. продемонстрировали акции РАО «ЕЭС России» – падение составило всего 1,72% (+112,36% в 2003 г.). Акции ОАО «Ростелеком» и ОАО «ГМК «Норильский никель» в 2004 г. подешевели на 13,27% (+66,67% в 2003 г.) и на 18,67% (+220,38% в 2003 г.) соответственно. Лидером падения в 2004 г. стали акции «опальной» НК «ЮКОС», рыночная стоимость которых за прошедший год снизилась на 93,82% (+14,89% в 2003 г.). Таким образом, некогда наиболее привлекательная «голубая фишка» российского рынка акций стала явным аутсайдером.

Среди компаний «второго эшелона» максимальный прирост курсовой стоимости по итогам 2004 г. был у акций ОАО «Верхнесалдинское металлургическое объединение» (336,99%), Жигулевской ГЭС (250,0%), Зейской ГЭС (225,93%). При этом активность торгов по перечисленным бумагам оставалась на относительно низком уровне. С акциями компаний энергетического сектора было совершено менее 50 сделок (за исключением лидера повышения), тогда как с акциями «Верхнесалдинского металлургического объединения» – 580 сделок. Однако необходимо отметить, что в числе 10 компаний – лидеров прироста курсовой стоимости 5 представляют сектор электроэнергетики.

Лидером по обороту в РТС вновь стали акции РАО «ЕЭС России», доля которых по итогам 2004 г. составила около 25,86% против 30,23% в 2003 г. Доля «ЛУКОЙЛа» выросла с 17,87% в 2003 г. до 21,2% в 2004 г. Третье место по объему торгов в 2004 г. среди «голубых фишек» заняли акции ОАО «ГМК «Норильский никель», оборот по которым в РТС составил 10,55% общего оборота против 4,74% в 2003 г. Сделки с акциями НК «ЮКОС» составили 8,69% по сравнению с 14,28% в 2003 г. Замыкает список лидеров «Сургутнефтегаз», оборот торгов акциями которого в 2003 и 2004 гг. составил соответственно 10,23 и 6,14%. Таким образом, в 2004 г. доля операций с акциями пяти указанных эмитентов в РТС составила около 72,44% против 77,35% в 2003 г.

По данным на 31 декабря 2004 г., пятерка компаний – лидеров по размеру капитализации выглядела следующим образом: «Сургутнефтегаз» – 26,65 млрд долл. (20,76 млрд долл. в 2003 г.), «ЛУКОЙЛ» – 26,01 млрд (19,77 млрд долл.

в 2003 г.), «Сибнефть» – 14,22 млрд (13,5 млрд долл. в 2003 г.), ОАО «ГМК «Норильский никель» – 11,87 млрд (13,94 млрд долл. в 2003 г.), РАО «ЕЭС России» – 11,70 млрд долл. (11,45 млрд долл. в 2003 г.). Таким образом, перечень компаний-лидеров в 2004 г. несколько изменился по сравнению с 2003 г. Так, на 1-е место по капитализации вышла компания «Сургутнефтегаз», которая в 2003 г. занимала 2-е место после «ЮКОСа». Важно отметить, что по результатам прошедшего года три из пяти наиболее капитализированных компаний России представляют нефтегазовый сектор³², тогда как в 2003 г. их было четыре. Столь устойчивое положение сырьевых компаний по капитализации определяется благоприятной конъюнктурой сырьевых рынков в 2004 г. Кроме того, в пятерку лидеров вошло РАО «ЕЭС России», которое в прошлом году занимало 6-е место. Успех энергетического монополиста можно объяснить продвижением реформы электроэнергетики, что стимулировало спрос инвесторов на акции компании. Среди компаний несырьевого сектора экономики наибольшую капитализацию, как и в прошлом году, имеет Сбербанк России – на конец года она составила 9,33 млрд долл. (4,99 млрд долл. в 2003 г.).

Рынок срочных контрактов

В декабре 2004 г. рынку срочных контрактов FORTS исполнилось почти три с половиной года. С каждым годом оборот срочного рынка существенно увеличивался, и 2004 г. не стал исключением. Так, по результатам прошедшего года, суммарный оборот торгов фьючерсами и опционами на срочном рынке составил около 336,37 млрд руб. против 214 млрд в 2003 г. Иными словами, оборот рынка срочных контрактов FORTS в 2004 г. вырос практически в 1,5 раза по сравнению с 2003 г. Участниками торгов было заключено около 1,5 млн сделок, что составило около 41,5 млн контрактов (901 тыс. сделок, 34 млн контрактов в 2003 г.). Таким образом, приведенные цифры свидетельствуют о том, что активность инвесторов в данном сегменте фондового рынка заметно возросла по сравнению с 2003 г. Суммарный объем открытых позиций по стандартным контрактам на конец рассматриваемого периода (31 декабря) достиг 8 млрд руб., 992 тыс. контрактов (2,335 млрд руб., 339 тыс. контрактов в 2003 г.) и вырос в 3,5 раза в рублях и в 2,9 раза в контрактах.

В сегменте срочных контрактов в 2004 г., как и годом ранее, основную долю составляли операции с фьючерсами: на них приходилось более около 91,95% (94,4% 2003 г.) суммарного объема торгов, или 309,3 млрд руб. (201,9 млрд руб. в 2003 г.), тогда как по опционам было заключено сделок всего лишь на 27,06 млрд руб. (12,1 млрд руб. в 2003 г.). Таким образом, в прошедшем году доля операций с опционами по обороту несколько увеличилась по сравнению с 2003 г., хотя и незначительно. По-прежнему наиболее привлекательными для инвесторов инструментами в 2004 г. оставались фьючерсные контракты на курсовую стоимость акций РАО «ЕЭС России». Несмотря на это,

³² В данном обзоре не учитывается капитализация ОАО «Газпром», поскольку отсутствуют официальные данные о ней.

их доля в общем объеме торгов снизилась с 66% в 2003 г. до 54% в 2004 году и составила 182 млрд руб. На вторую позицию с третьей (в 2003 г.) переместились фьючерсы на курс акций ОАО «Газпром»: доля сделок с этим инструментом в 2004 г. составила около 19,6% (66 млрд руб.) против 7% в 2003 г. Доля сделок с фьючерсами НК «ЛУКОЙЛ» в 2004 г. составила 12,8% (43 млрд руб.) по сравнению с 12,9% в 2003 г. В 2004 г. на рынке появилось два новых контракта: опцион на фьючерсный контракт на курс акций ОАО «Ростелеком» и фьючерсный контракт на курс акций ОАО «ГМК «Норильский никель». Таким образом, в настоящее время участники FORTS имеют возможность проводить операции по 8 фьючерсным и 4 опционным контрактам.

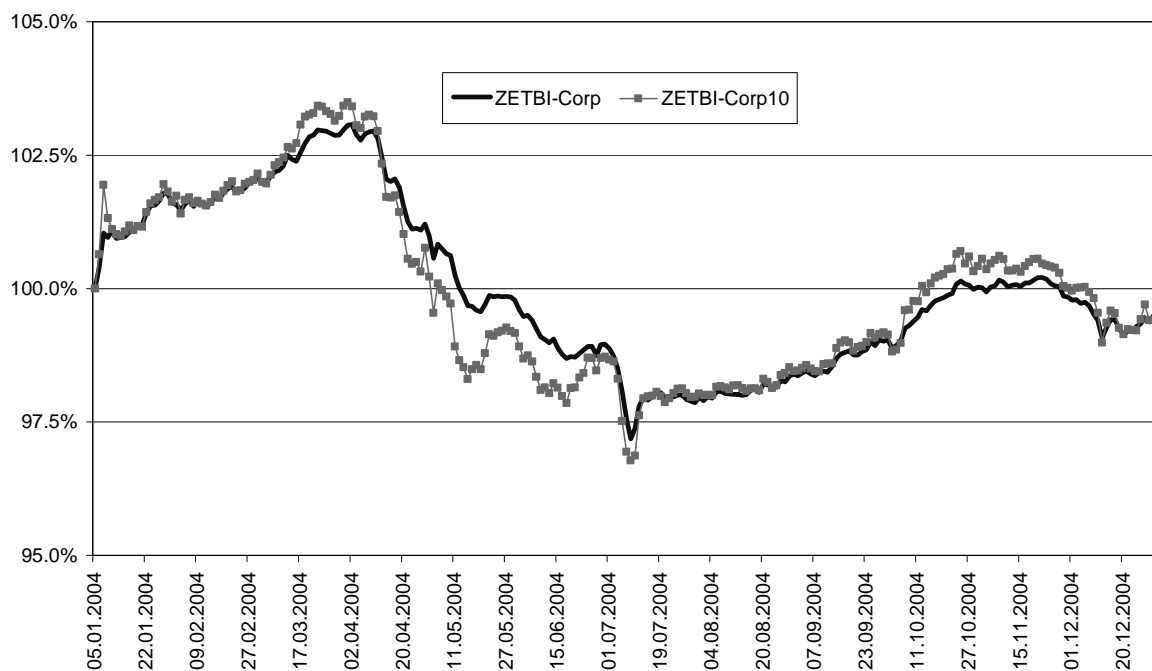
Рынок корпоративных облигаций

Динамика рынка корпоративных долговых инструментов в целом повторяла ситуацию на рынке акций. Однако в отличие от рынка акций, который по итогам года несколько вырос, конъюнктура рынка корпоративных облигаций несколько ухудшилась. Об этом, в частности, свидетельствует динамика индексов корпоративных облигаций, рассчитываемых банком «Зенит» на основе рыночных котировок облигаций, торгуемых на ММВБ³³. Так, по итогам 2004 г. индекс ZETBI-Corp снизился на 0,42 пункта (-0,38%) – с 111,11 до 110,69 пункта. При этом индекс ZETBI-Corp10, рассчитываемый на основе котировок наиболее ликвидных корпоративных облигаций, за прошедший 2004 г. снизился на 0,31 пункта (-0,27%) – с 115,8 до 115,49 пункта.

Как уже было отмечено выше, на рынке корпоративных облигаций можно выделить несколько периодов, на протяжении которых там преобладали тенденции к повышению или понижению котировок, которые в целом совпадают с аналогичными периодами улучшения или ухудшения конъюнктуры на рынке акций. Вместе с тем волатильность рынка корпоративных облигаций была заметно ниже волатильности рынка акций (рис. 22).

В течение I квартала на рынке корпоративных облигаций наблюдался значительный рост котировок на фоне постоянно растущей активности инвесторов. Так, в январе, феврале и марте объем торгов корпоративными облигациями на ММВБ составлял 39,7 млрд, 55,32 млрд и 60,5 млрд руб. соответственно. Столь благоприятная конъюнктура на рынке была в первую очередь обусловлена избыточной ликвидностью в банковском секторе и некоторым укреплением курса рубля по отношению к доллару США. Динамика доходности американских государственных облигаций также способствовала повышению цен корпоративных облигаций. При этом если в январе и марте спрос в основном был сосредоточен на вторичном рынке, что непосредственным образом отражалось на котировках, то в феврале цены облигаций росли на фоне значительного первичного предложения. Дополнительными факторами роста в марте была крайне благоприятная конъюнктура сырьевых рынков, а также переизбрание В. Путина на второй срок на президентских выборах.

³³ Индексы ZETBI-Corp и ZETBI-Corp10 рассчитываются банком «Зенит» с 3 января 2002 г.



Источник: Банк «Зенит».

Рис. 22. Динамика ценовых индексов корпоративных облигаций в 2004 г.
(5 января 2004 г. = 100%)

II квартал 2004 г. можно охарактеризовать как период разворота восходящей тенденции на рынке корпоративного долга. Котировки падали довольно высокими темпами, при этом периоды положительной коррекции были краткосрочны. Активность инвесторов в значительной степени колебалась. Если в апреле оборот торгов секции корпоративных облигаций ММВБ составил около 68,8 млрд руб., то в мае и июне – 35,5 млрд и 48,8 млрд руб. соответственно. Падение цен частично было обусловлено ухудшением внешней конъюнктуры: доходность казначейских облигаций США начала расти. Внутренние события также формировали негативный фон. Среди них заметное влияние на рынок оказало некоторое ослабление курса рубля, а также ряд довольно крупных размещений облигаций в апреле и мае. Однако основное влияние на динамику котировок оказывала крайне неблагоприятная ситуация с ликвидностью в банковском секторе. С одной стороны, разрастание кризисных явлений на рынке межбанковского кредита толкало многие банки 2–3-го круга для пополнения ликвидности к продаже облигаций, и тем самым это оказывало давление на цены. С другой стороны, крупные банки, имея избыточную ликвидность из-за сокращения лимитов на рынке МБК, покупали облигации первого эшелона, что поддерживало цены. Несмотря на это, к концу июня – началу июля напор продавцов на рынке корпоративных облигаций вновь усилился и уже по большому перечню выпусков, что было обусловлено

слухами о проблемах у Гута-банка и «набегом» частных вкладчиков на Альфа-банк. В результате котировки бумаг в середине лета демонстрировали повторяющиеся «взлеты и падения» на фоне нисходящего тренда. Неблагоприятная ситуация на рынке ограничивала возможности эмитентов занять средства на приемлемых условиях, поэтому многие заемщики приняли решение перенести размещение облигаций на более поздний срок.

В июле на рынке корпоративных облигаций было зафиксировано максимальное снижение котировок. Так, индекс корпоративных облигаций, рассчитываемых банком «Зенит» на основе котировок ММВБ, 8 июля составил 107,9 пункта, а индекс 10 наиболее ликвидных облигаций опустился до уровня 112,08 пункта. Таким образом, в начале месяца рынок в целом стабилизировался на фоне улучшения ситуации в банковской системе. Оборот торгов по корпоративным облигациям составил 49,12 млрд руб. Положение на мировом долговом рынке также оставалось стабильным: доходность облигаций американского правительства несколько снизилась. Однако внутренние факторы оказывали относительно большее влияние на котировки. Так, в связи с ажиотажем частных вкладчиков банки должны были держать достаточный объем ликвидности, что стимулировало продажи активов и в том числе облигаций российских корпораций. Негативным также стало заявление агентства S&P's относительно слабых перспектив повышения кредитного рейтинга России из-за политических рисков, связанных с делом «ЮКОСа», проблемами в банковской сфере и с торможением реформы электроэнергетики. Ключевым событием месяца стало появление информации о возможной продаже «Юганскнефтегаза», после чего на рынке корпоративного долга, как и в других сегментах российского финансового рынка, начались активные продажи, приведшие к заметному снижению котировок.

В период с августа по октябрь рынок корпоративных облигаций находился в стадии постепенного восстановления котировок. В августе в связи с сезоном отпусков активность на рынке была на низком уровне. Внешние факторы оставались благоприятными для долгового рынка, в том числе и российского. Стабильная ситуация с банковской ликвидностью на фоне летнего затишья способствовала консолидации котировок на достигнутых уровнях. Вместе с тем во второй половине месяца после появления информации о желании правительства Москвы разместить два новых выпуска на рынке наблюдались продажи этих бумаг, что могло быть обусловлено желанием инвесторов создать благоприятную конъюнктуру перед началом торгов. Вместе с тем результаты размещения не совпали с ожиданиями большинства участников, что привело к фиксации прибыли на рынке. В начале сентября на рынке наблюдалось некоторое затишье после завершения «московских» аукционов, в середине месяца резко возрос спрос на бумаги первого эшелона. Причиной этому стала публикация данных по уровню инфляции, из которых стало ясно, что ЦБ будет сложно одновременно выполнить целевые установки по инфляции (10%) и укреплению курса рубля (7%). Некоторый рост курса доллара, возможно, был расценен инвесторами как сигнал того, что ЦБ РФ сделал вы-

бор в пользу инфляции и не стал повышать курс валюты. Это привело к тому, что спекулянты стали закрывать позиции на валютном рынке и вкладывать средства в длинные облигации. Однако Центробанк продолжал поддерживать курс доллара на уровне выше 29 руб., что снизило оптимизм инвесторов и привело к коррекции цен на рынке. В октябре активность инвесторов на рынке корпоративных и региональных облигаций оставалась на рекордно высоком уровне, и котировки наиболее ликвидных выпусков завершили месяц в положительной области. Оборот рынка корпоративных облигаций составил около 79,2 млрд руб. Положительная динамика рынка поддерживалась также решением рейтингового агентства Moody's поднять рейтинги Внешторгбанка и Сбербанка на пункт выше странового.

После довольно длительного роста в ноябре на рынке наступила коррекционная фаза. В середине месяца при отсутствии ясности в отношении приоритетов политики ЦБ на валютном рынке факторы инфляции и курса оказывали существенно меньшее влияние на динамику котировок. В такой ситуации основное влияние на динамику цен оказывала внешняя конъюнктура и, в частности, негативная динамика базовых активов. В декабре после ноябрьского падения наблюдалось восстановление активности инвесторов, на фоне которого тем не менее происходило снижение котировок по наиболее ликвидным выпускам. Существенный объем первичного предложения оттянул на себя значительную часть ликвидности, что способствовало игре на понижение на вторичном рынке. Затем информация о налоговых претензиях к «Вымпелкому» вызвала массовые продажи, особенно в секторе телекоммуникаций. Вместе с тем ситуация на первичном рынке была несколько лучше, о чем свидетельствовало успешное размещение облигаций РЖД на фоне высокого уровня ликвидности в банковском секторе.

Активность эмитентов на первичном рынке на протяжении года существенно различалась. Так, максимальный объем размещений корпоративных и региональных облигаций на первичном рынке был зафиксирован в апреле и составил приблизительно 27,93 млрд руб., тогда как минимальный составил 4,81 млрд руб. и наблюдался в мае 2004 г. Суммарный объем первичных размещений корпоративных облигаций за весь 2004 г. составил около 194,87 млрд руб. против 84 млрд руб. в 2003 г.

Факторы динамики российского фондового рынка

Динамика российского фондового рынка в 2004 г. определялась целым рядом факторов, которые условно можно подразделить на следующие группы:

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

Каждая из представленных групп факторов на протяжении 2004 г. оказывала неоднозначное влияние на динамику различных сегментов российского финансового рынка. Поэтому далее влияние каждой из этих групп

факторов будет проанализировано более подробно, а последняя будет подробно рассмотрена ниже в соответствующем разделе настоящего обзора.

Внутриполитическая ситуация. 2004 г. стал годом дальнейшего увеличения давления власти на бизнес-сообщество России, закономерно сопровождавшегося повышением политических рисков на российском финансовом рынке. Хотя переизбрание В. Путина на второй президентский срок было расценено инвесторами как подтверждение неизменности политического курса, стало понятно, что курс правительства ориентирован на увеличение вмешательства государства в частный сектор.

Свидетельством этому прежде всего является планомерное наступление власти на НК «ЮКОС» в 2004 г. Так, в апреле 2004 г. по решению суда был наложен арест на активы компании, после чего рейтинговое агентство Standard&Poor's распространило заявление о снижении долгосрочного рейтинга компании. В мае Арбитражный суд Москвы принял решение о взыскании с НК «ЮКОС» свыше 99 млрд. руб. налогов, пени и штрафов за 2000 г. В июле компании со стороны МНС были предъявлены новые налоговые претензии по итогам проверки за 2001 г. Кроме того, в конце месяца на рынок поступила информация о возможной продаже основного добывающего актива компании – «Юганскнефтегаза» в счет долгов по налогам и сборам. В сентябре Минюст сообщил об оценке стоимости 100% акций «Юганскнефтегаза» в размере 10,4 млрд долл., что оказалось значительно ниже ожиданий рынка и оценки инвестиционного банка Drezdner Kleinwort. Более того, позже появилась информация о вероятности продажи 77% акций «Юганскнефтегаза» с дисконтом 60%. В конце года давление на компанию усилилось: в ноябре «ЮКОСу» были предъявлены новые налоговые претензии в размере 9 млрд долл., что повысило суммарные налоговые требования до 14 млрд долл., т.е. выше, чем суммарная капитализация компании на тот момент. А уже в декабре основное внимание инвесторов было сосредоточено на результатах аукциона по продаже «Юганскнефтегаза», формальным покупателем этой компании стала никому не известная «Байкалфинансгруп». Неопределенность вокруг аукциона была устранена лишь после того, как выяснилось, что покупатель основного добывающего актива «ЮКОСа» был приобретен «Роснефтью».

Дополнительный рост политических рисков был вызван появлением в декабре информации о предъявлении налоговых претензий «Вымпелкому» – компании, образованной позднее периода «сомнительных» приватизационных сделок и являющейся одной из самых прозрачных компаний России.

Таким образом, 2004 г. ознаменовался значительным повышением политических рисков и ростом давления властных структур на частный сектор экономики. Именно влияние политических факторов привело к тому, что фондовый рынок России по итогам года продемонстрировал практически нулевую динамику, несмотря на крайне благоприятную конъюнктуру мировых сырьевых рынков.

Взаимоотношения с международными финансовыми организациями. В течение года отношения России и международных финансовых организаций

складывались довольно успешно. Свои долговые обязательства Россия выполняла согласно ранее утвержденному графику и в полном объеме. Кроме того, в сентябре 2004 г. появилась информация о том, что Россия намерена начать консультации с Парижским клубом кредиторов о досрочной выплате или обмене долга в размере 47,7 млрд долл.

В конце января международное рейтинговое агентство Standard&Poor`s повысило кредитный рейтинг России по обязательствам в иностранной валюте с «BB» до «BB+» и в национальной валюте с «BB+» до «BBB-». В октябре рейтинговое агентство Moodys`s Investors Service решило пересмотреть прогноз суверенного рейтинга России до «позитивного» в связи с улучшением макроэкономической ситуации в стране. Однако главным событием прошедшего года во взаимоотношениях с рейтинговыми агентствами стало повышение агентством Fitch долгосрочного кредитного рейтинга России в иностранной и национальной валюте до инвестиционного уровня «BBB-» с «BB+». Краткосрочный рейтинг России также был повышен. Представители агентства заявили, что повышение рейтинга стало возможным из-за значительных макроэкономических успехов России на фоне высоких цен на нефть и разумной налоговой политики. По их мнению, эти факторы продолжают способствовать снижению объема государственного и внешнего долга, а также значительному накоплению валютных резервов и становлению стабилизационного фонда. Все это, согласно заявлению, значительно увеличило способность российского правительства обслуживать свои долговые обязательства даже в случае существенного кризиса.

Положение на международных финансовых рынках. Прошедший 2004 г. характеризовался незначительным улучшением конъюнктуры мировых фондовых рынков. Так, по итогам года американские фондовые индикаторы Dow Jones и NASDAQ Composite выросли на 373,16 и 168,76 пункта, что в процентном отношении к показателям на начало 2004 г. составляет 3,58 и 8,41% соответственно (рис. 23). Отдельного внимания заслуживает тот факт, что волатильность американского фондового рынка в прошедшем году была значительно ниже, чем волатильность российского рынка акций. Основными факторами динамики рынка в 2004 г. стали крайне высокие цены на нефть, ограничивающие рост американской экономики и стимулирующие развитие инфляционных процессов. Увеличение угрозы роста инфляции в 2004 году стимулировало пересмотр федеральными властями приоритетов денежно-кредитной политики, что привело к неоднократному повышению базовой процентной ставки в США. Однако данный факт не оказывал значительного негативного влияния на рынок американских акций, поскольку ставка повышалась постепенно, и, как правило, ожидания рынка совпадали с решениями ФРС. Таким образом, эффект повышения ставки, по крайней мере, частично уже был отражен в ценах до момента повышения. Немаловажным фактором в 2004 г. стала обстановка на Ближнем Востоке. В частности, постоянные террористические акты в Ираке ограничивали оптимизм инвесторов. Наконец, в 2004 г. прошли выборы президента США, на которых победу одержал Джордж

Буш. Это событие свидетельствовало о том, что прежний политический курс в стране будет продолжен.

В январе динамика американского фондового рынка была в основном обусловлена крайне благоприятными корпоративными новостями: большинство корпораций США опубликовали информацию о результатах своей деятельности, которая в большинстве случаев оказалась лучше ожиданий аналитиков. Макроэкономическая статистика в целом носила положительный характер. Однако в феврале котировки начали плавное снижение, причиной чему стала опубликованная макроэкономическая статистика, в частности, неблагоприятные данные о состоянии рынка труда в США. Поскольку большая часть отчетов компаний корпоративного сектора оказалась лучше ожиданий, то резкого падения курсов не наблюдалось.

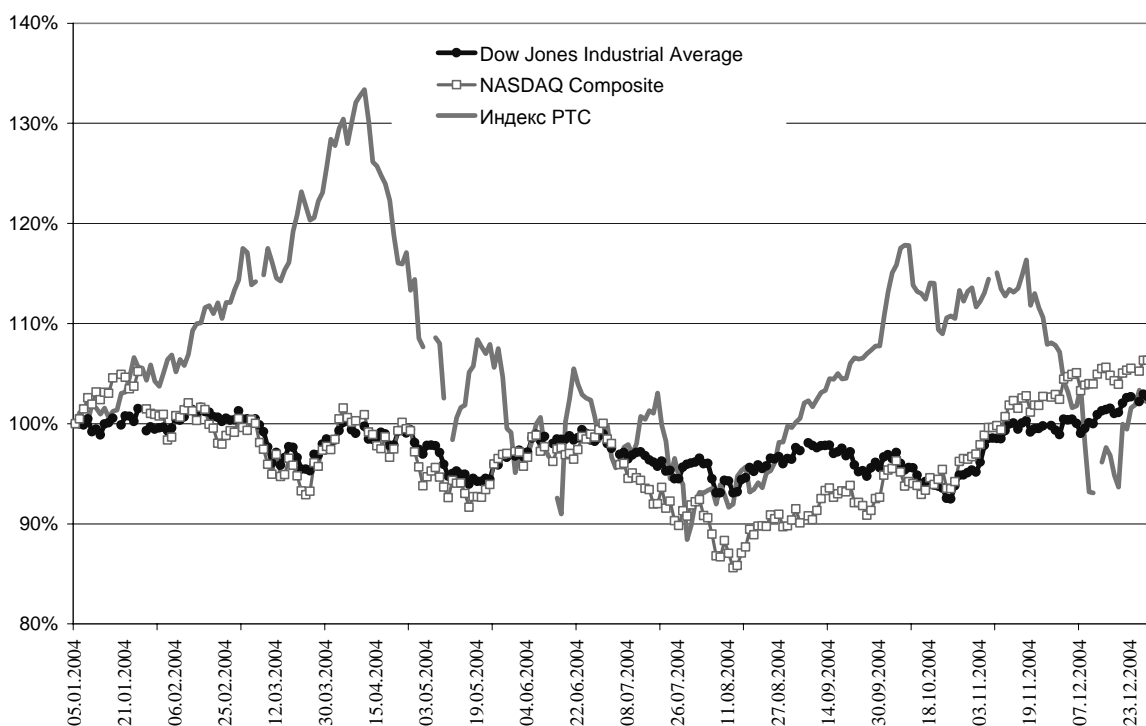


Рис. 23. Динамика американских индексов Dow Jones и NASDAQ в 2004 г.
(31 декабря 2003 г. = 100%)

В марте падение рынка усилилось из-за замедления экономического роста в США и, в частности, в силу неблагоприятных данных по рынку труда, повышения мировых цен на нефть, а также снижения популярности президента США Дж. Буша. При этом даже решение комитета по открытому рынку ФРС не менять базовую процентную ставку не смогло приостановить падение рынка акций. Отдельно стоит отметить, что дополнительным фактором снижения стали теракты в Мадриде, которые были восприняты инвесторами как усиление террористической угрозы. В апреле и мае фондовый рынок находился под воздействием разнонаправленных факторов. С одной стороны, положительная макроэкономическая статистика, подтверждающая ускорение

экономического роста в США, и позитивные корпоративные новости способствовали росту индексов. С другой – высокие цены на нефть и ухудшение геополитической ситуации в Ираке воспринимались рынком негативно. Важно также отметить другой негативный фактор, довлевший над рынком и связанный с ростом экономики США: возможное повышение базовых процентных ставок, что способствовало бы пересмотру сложившихся ценовых уровней на фондовом рынке в сторону понижения.

В июне американские фондовые индексы несколько выросли. В начале месяца рынок в большей степени находился под воздействием негативного фактора, связанного с ожиданием повышения ставки процента: из выступления А. Гринспена стало ясно, что ФРС готова повышать процентные ставки в зависимости от темпов инфляции. Однако во второй половине месяца А. Гринспен несколько смягчил свою позицию, поскольку, по его словам, инфляция не является серьезным поводом для беспокойства в ближайшее время. Некоторое снижение цен на нефть в начале месяца, появление благоприятной макроэкономической статистики, а также некоторое снижение доходности государственных облигаций оказывали заметную поддержку рынку акций.

Тем не менее в июле и августе на рынке наблюдалось ухудшение рыночной конъюнктуры. В июле базовая процентная ставка в США была повышена на 0,25% – до 1,25%. Кроме того, преобладали негативные макроэкономические и корпоративные новости. В частности, показатели занятости оказались ниже ожидаемых значений, а цены на нефть вновь продолжили рост. Огромный торговый дефицит также не способствовал оптимизму инвесторов. Все это приводило к снижению американских фондовых индексов. Тем не менее к концу августа на рынке наблюдалась положительная коррекция, основной причиной которой стали технические факторы, а также заметное снижение мировых цен на нефть.

В сентябре и октябре динамика американских фондовых индексов в целом носила разнонаправленный характер при повышенной волатильности котировок. Положительную поддержку ценам оказывали сравнительно невысокая доходность государственных облигаций, упрочение позиций действующего президента в предвыборной гонке, тогда как отрицательную – прекращение коррекции цен на нефть и их последующий рост, негативные прогнозы корпоративных финансовых результатов, большая вероятность дальнейшего повышения процентной ставки и низкая активность на торговых площадках. Выступление А. Гринспена перед Бюджетным комитетом палаты представителей подтвердило существующее мнение о том, что рост экономики США замедлился и существуют серьезные проблемы (большой бюджетный дефицит и ситуация с занятостью).

На протяжении последних двух месяцев 2004 г. американские фондовые индексы заметно выросли, что объясняется влиянием ряда благоприятных факторов. В их числе победа Дж. Буша на президентских выборах в США и некоторое снижение мировых цен на нефть. Ряд положительных макроэкономи-

ческих и корпоративных новостей также способствовали росту котировок. Базовая процентная ставка была вновь повышена на 0,25 базисных пункта до 2% годовых, что, однако, оказало краткосрочное негативное влияние на рынок. Рост фондового рынка в начале декабря происходил на фоне существенного падения цен на нефть, тогда как негативное влияние на поведение инвесторов оказывал рост процентных ставок, которые в декабре были повышены до 2,25%. Ближе к концу декабря росту рынка способствовало появление информации о достаточно высоких темпах роста экономики США, а также относительно невысокая доходность государственных облигаций.

Новости корпораций

Заметный прогресс в деятельности некоторых российских корпораций отразился в присвоении им долгосрочных кредитных рейтингов или пересмотре уже существующих. Так, в конце января независимое рейтинговое агентство Standard&Poor`s присвоило ОАО «Ростелеком» рейтинг корпоративного управления на уровне 6,4 по 10-балльной шкале. Согласно отчету рейтингового агентства, такое решение принято с учетом улучшения «Ростелекомом» политики по раскрытию информации, повышению доступности информации о компании, а также активности в отношениях с инвесторами. По мнению агентства, ОАО «Ростелеком» опережает аналогичные российские компании по названным выше стандартам и находится на одном уровне со многими лучшими зарубежными компаниями в секторе телекоммуникаций.

В начале августа международные рейтинговые агентства Moody`s и Standard&Poor`s объявили о присвоении ОАО «ГМК «Норильский никель» кредитного рейтинга. Агентство Moody`s присвоило ему долгосрочный кредитный рейтинг в иностранной валюте на уровне «Ba1» с прогнозом изменения «стабильный», а агентство Standard&Poor`s – долгосрочный кредитный рейтинг в иностранной валюте на уровне «BB» с прогнозом изменения рейтинга на «стабильный». Кредитный рейтинг по национальной шкале присвоен на уровне «ruAA».

В октябре международное рейтинговое агентство Moody`s изменило прогноз долгосрочного рейтинга в инвалюте «Ba1» Сбербанка России со «стабильного» на «позитивный». Рейтинг долговых обязательств банка повышен до «Baa2» и превосходит страновой рейтинг Российской Федерации. Данные решения, по заявлению представителей агентства, связаны со значительной ролью Сбербанка в экономике России и национальной банковской системе, особенно в сфере частных вкладов.

В самом начале ноября международное рейтинговое агентство Standard&Poor`s повысило долгосрочный кредитный рейтинг ОАО «ЕЭС России» с «B» до «B+» и подтвердило рейтинг «ruA+» по российской шкале с прогнозом «стабильный». По мнению агентства, повышение рейтинга отражает улучшение финансовых показателей ОАО, постепенное улучшение характеристик рынков электроэнергии и тепла на фоне продолжающегося экономического развития России.

19 ноября 2004 г. международное рейтинговое агентство Fitch повысило рейтинг Сбербанка России до инвестиционного. Решение агентства последовало за аналогичным повышением странового рейтинга России. Долгосрочный рейтинг Сбербанка России повышен с уровня «ВВ+» до уровня «ВВВ-» при прогнозе «стабильный». Рейтинг выпуска международных облигаций банка также повышен до уровня «ВВВ-» с «ВВ+». Таким образом, все имеющиеся у Сбербанка России рейтинги находятся на инвестиционном уровне.

В октябре–декабре 2004 г. многие компании опубликовали финансовые результаты своей деятельности в 2004 г., среди которых отметим следующие.

19 ноября РАО «Газпром» представило не прошедшую аудит консолидированную промежуточную сокращенную отчетность за 1-е полугодие 2004 г., подготовленную в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности (МСФО). Согласно представленным данным, за 6 месяцев 2004 г. выручка от продаж увеличилась на 12% по сравнению с аналогичным периодом 2003 г. и составила 471 474 млн руб. Величина чистой прибыли за 6 месяцев 2004 г. снизилась на 13 797 млн руб., или на 13%, по сравнению с аналогичным периодом 2003 г. и составила 89 964 млн руб.

В тот же день результаты промежуточной консолидированной финансовой отчетности за 1-е полугодие 2004 г. в соответствии с МСФО представило ОАО «ГМК «Норильский никель». В 1-м полугодии 2004 г. общая себестоимость реализованных металлов, выраженная в долларах США, выросла на 12% по сравнению с 1-м полугодием 2003 г. Объявленная прибыль по итогам 1-го полугодия 2004 г. составила 889 млн долл., что практически втрое выше аналогичного показателя за 2003 г.

В ноябре РАО «ЕЭС России» также обнародовало финансовые результаты деятельности в соответствии с российскими и Международными стандартами финансовой отчетности. Так, 1 ноября была опубликована финансовая отчетность группы РАО «ЕЭС России» за 1-е полугодие 2004 г. по МСФО. Доходы группы от основной деятельности за данный времени выросли на 41,9 млрд руб. – до 342,7 млрд руб., тогда как расходы увеличились на 36,9 млрд руб. и составили 300,9 млрд руб. Чистая прибыль за первые 6 месяцев прошедшего года превысила 15,4 млрд руб., что на 1,5 млрд руб. меньше, чем за 1-е полугодие 2003 г. Уменьшение показателя чистой прибыли связано с увеличением прибыли, приходящейся на долю миноритарных акционеров. Вместе с тем 15 ноября была обнародована бухгалтерская отчетность РАО «ЕЭС России» за 9 месяцев 2004 г. Выручка общества составила 24,77 млрд руб., что меньше показателя аналогичного периода предшествующего года. Чистая прибыль была на уровне 17,1 млрд руб. (на 2,31 млрд руб. меньше, чем в январе–сентябре 2003 г.).

В ноябре ОАО «Ростелеком» опубликовало результаты финансовой деятельности за первые 9 месяцев 2004 г. в соответствии с Российской системой бухгалтерского учета (РСБУ). Так, выручка ОАО «Ростелеком» за этот период составила 27,64 млрд руб., превысив показатель аналогичного периода

2003 г. на 33,2%. Чистая прибыль составила 6,59 млрд руб., что на 37,8% выше показателя аналогичного периода 2003 г.

В самом начале 2005 г. ОАО «ЛУКОЙЛ» представило результаты финансовой деятельности за 9 месяцев 2004 г. Чистая прибыль компании составила 3095 млн долл., что на 1292 млн долл. больше, чем за аналогичный период предшествующего года (без учета влияния накопленного эффекта от изменения в учетной политике и результата от продажи доли в проекте «Азери–Чираг–Гюнешли» в размере 1262 млн долл.). Кроме того, сумма налогов (без учета налога на прибыль), уплаченных в бюджет Российской Федерации, составила 2,46 млрд долл., что более чем на 40% превышает уровень соответствующего периода 2003 г. Рост чистой прибыли вызван благоприятной ценовой конъюнктурой мирового рынка сырья и улучшением контроля над расходами. Вместе с тем увеличение прибыли сдерживалось ростом налогового бремени, укреплением рубля и продолжающимся увеличением транспортных издержек.

В текущем году некоторые российские компании продолжали приобретать новые, в том числе зарубежные, активы и устанавливали долгосрочные связи, позволяющие расширять и укрупнять бизнес, повышать его эффективность.

В конце января 2004 г. НК «ЛУКОЙЛ» выиграла тендер на право разведки и разработки месторождений газа и газового конденсата на «Блоке А» в Саудовской Аравии, который, по мнению специалистов, является наиболее перспективным для коммерческого открытия газа и газового конденсата с высокой вероятностью успешности. Для реализации проекта в ближайшее время будет создано СП с государственной нефтяной компанией Saudi Aramco, в котором «ЛУКОЙЛ» будет иметь 80% участия.

В марте ОАО «ГМК «Норильский никель» объявило о приобретении за денежные средства через свою лондонскую 100%-ю дочернюю компанию Norimet около 98,5 млн обыкновенных акций золотодобывающей компании Gold Fields Limited. Общая цена покупки составила около 7,6 млрд рэндов, или 77,5 рэнда за 1 обыкновенную акцию. Стоимость сделки в долларовом эквиваленте составляет 1,16 млрд долл., или 11,79 долл. за 1 обыкновенную акцию.

Крайне важным событием ушедшего года стало создание в сентябре широкомасштабного стратегического альянса НК «ЛУКОЙЛ» и американской ConocoPhillips, в рамках которого американская компания станет стратегическим инвестором в капитал «ЛУКОЙЛа». Заявление было сделано после того, как одно из аффилированных лиц ConocoPhillips стало победителем аукциона на покупку 7,59% объявленных и выпущенных обыкновенных акций «ЛУКОЙЛа», находившихся до этого в федеральной собственности, за 1,988 млрд долл. (30,76 за 1 акцию).

В конце года группа компаний «Славнефть» завершила сделку по приобретению пакета обыкновенных и привилегированных акций ОАО «Славнефть-Мегионнефтегаз» (МНГ) у миноритарных инвесторов, чьи интересы были представлены компанией «Восток–Нафта». Величина приобретенного пакета составляет 6,4% уставного капитала ОАО «Славнефть-Мегионнефтегаз». В

результате сделки доля группы компаний «Славнефть» в акционерном капитале МНГ увеличилась до 56,4%. Группе компаний «Славнефть» принадлежит 69,12% общего количества обыкновенных акций и 18,11% общего количества привилегированных акций ОАО «Славнефть-Мегионнефтегаз». Консолидация акционерного капитала дочерних обществ «Славнефти» будет способствовать улучшению корпоративной структуры группы.

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

В марте совет директоров ОАО «ЛУКОЙЛ» принял решение о выпуске документарных процентных неконвертируемых облигаций на предъявителя со сроком обращения 5 лет в количестве 6 млн шт. номинальной стоимостью 1000 руб. каждая. Купонный период облигаций – 6 месяцев. Процентная ставка по всем купонам одинакова и будет определена по итогам конкурса на дату начала размещения. По облигационному займу предусмотрена трехлетняя оферта. В течение того же месяца НГК «Славнефть» в полном объеме погасила выпуск облигационного займа в объеме 2 млрд руб. в соответствии с условиями эмиссии. Одновременно компания выплатила доход по четвертому купону по облигациям второй серии. Ставка купона составила 8,89% годовых, или 44,33 руб. на каждую облигацию номиналом 1 тыс. руб. Общая сумма выплат – 88,66 млн руб.

Ликвидность акций российских компаний на западных торговых площадках также заслуживает отдельного внимания. В частности, в июне появилась информация о том, что объем торгов ценными бумагами ОАО «ЛУКОЙЛ» на Лондонской фондовой бирже достиг очередного исторического максимума и составил 2,41 млрд долл. Динамика объема торгов свидетельствовала о постоянном росте интереса инвесторов к ценным бумагам компании. Так, в 2003 г. среднемесячный объем торгов составлял 801 млн долл., тогда как за первые четыре месяца 2004 г. – 1,52 млрд долл.

В сентябре ОАО «ГМК «Норильский никель» назначило инвестиционные банки Citigroup и Morgan Stanley совместными лид-менеджерами запланированной дебютной эмиссии еврооблигаций, номинированных в долларах США. Размещение этой эмиссии прошло 17 сентября объемом 500 млн долл. с доходностью при размещении 7,125% с погашением 30 сентября 2009 г. Спрос на эмиссию более чем в 4 раза превысил предложение. Еврооблигации будут безусловно и безотзывно гарантироваться ОАО «ГМК «Норильский никель».

В октябре ОАО «Газпром» разместило рублевые облигации серии А5 в объеме 5 млрд руб. номинальной стоимостью 1000 руб. со сроком обращения 3 года. Ставка купона, выплачиваемого каждые 182 дня, по итогам конкурса на ММВБ была определена в размере 7,58% годовых. Инвесторами было подано 120 заявок на сумму, превышающую 9 млрд руб. В ходе аукциона было удовлетворено 73 заявки. Привлеченные средства планируется использовать на финансирование капиталовложений, необходимых для поддержания теку-

щих производственных мощностей, реализации новых перспективных проектов, а также для рефинансирования краткосрочной задолженности и оптимизации структуры долгового портфеля.

ОАО «ГМК Норильский никель» в середине октября разместило эмиссию облигаций объемом 500 млн долл. с доходностью при размещении 7,125% с погашением 30 сентября 2009 г. Спрос на эмиссию более чем в 4 раза превысил предложение.

11 ноября совет директоров ОАО «ЛУКОЙЛ» определил цену выкупа документарных процентных неконвертируемых облигаций на предъявителя, которые компания планирует разместить до конца текущего года. Цена выкупа определена на уровне 100% номинальной стоимости. Предполагаемый объем выпуска – 6 млрд руб., срок обращения – 5 лет. Размещение облигаций состоялось 23 ноября на ММВБ. Ставка купона, выплачиваемого каждые 182 дня, по результатам конкурса была определена в размере 7,25% годовых, что соответствует эффективной доходности к погашению 7,38% годовых. Инвесторами было подано 123 заявки на сумму 11,3 млрд руб.

В начале ноября ОАО «Сифнефть» обнародовало информацию о привлечении синдицированного кредита в размере 160 млн долл. с процентной ставкой LIBOR плюс 1,4%. Таким образом, финансовый заем стал самым дешевым в истории компании. Кредит, рассчитанный на срок 25 месяцев, поддерживается экспортными поставками нефти. Синдикацию для сделки провел банк ABN Amro. Компания планирует использовать кредитные средства для рефинансирования долгов и оборотного капитала.

3 декабря 2004 г. ОАО «ГМК «Норильский никель» объявило о намерении приобрести до 12 500 000 своих акций (5,8% уставного капитала, номинальная стоимость 1 акции – 1 руб.) по цене 1680 руб. за 1 акцию на общую сумму до 21 млрд руб. Всего в ЗАО «Национальная регистрационная компания» было подано 372 заявления от акционеров о продаже своих акций, оформленных надлежащим образом, из которых 207 заявлений было подано от акционеров юридических лиц и 165 заявлений от акционеров физических лиц. Общее количество акций, указанных в заявлениях, поданных акционерами, составило 59 761 360 шт., из которых 57 965 450 акций относятся к заявлениям от акционеров юридических лиц и 1 795 910 акций к заявлениям от акционеров физических лиц. Так как общее количество акций, в отношении которых поступили заявления об их продаже компании, составило 59 761 360 шт. и превысило 12 500 000 шт., то окончательное количество акций, приобретаемых компанией у акционера, определяется на пропорциональной основе.

В декабре также появилась информация о том, что ЕБРР предоставит дочернему обществу РАО «ЕЭС России» – ОАО «Системный оператор – ЦДУ ЕЭС» кредит в размере 80 млн евро. Соответствующее кредитное соглашение было подписано в Лондоне. В соответствии с этим соглашением кредит будет выдан двумя траншами. Первый транш в объеме 60 млн евро будет предоставлен «Системному оператору» Европейским банком на 10 лет, а второй – объемом 20 млн евро сроком на 7 лет – выделит синдикат двух коммер-

ческих банков: «Райффайзен Центральбанк Остеррайх АГ» (Raiffeisen Zentralbank Osterreich AG) и «Байерише Ландесбанк» (Bayerische Landesbank).

«Системный оператор» направит привлеченные средства на разработку и внедрение новой автоматизированной системы диспетчерского управления Единой энергосистемы России (SCADA/EMS – Supervisory Control and Data Acquisition/ Energy Management System).

Известно, что одним из способов повышения привлекательности акций является грамотная дивидендная политика. В течение года о желании направить часть прибыли на выплату дивидендов заявил ряд компаний. В частности, акционеры ОАО «НГК «Славнефть» на внеочередном собрании 15 декабря приняли решение о выплате промежуточных дивидендов по итогам работы компании за 9 месяцев 2004 г. Общая сумма выплат составит около 14,5 млрд руб., или 3,06 руб. на 1 обыкновенную акцию номиналом 0,1 коп. Выплата дивидендов будет осуществлена до 31 декабря 2004 г. Список акционеров для участия в собрании был составлен по данным реестра на 9 ноября 2004 г.

На октябрьском заседании совета директоров ОАО «ГМК «Норильский никель» было принято решение рекомендовать внеочередному общему собранию акционеров компании выплатить промежуточные дивиденды по итогам 9 месяцев 2004 г. в размере 41,4 руб. на акцию. На внеочередном общем собрании акционеров компании, состоявшемся 23 ноября 2004 г., данное предложение было поддержано. При этом по результатам 2004 г. общий объем дивидендов, включая промежуточные дивиденды, соответствует дивидендной политике компании (20–25% чистой прибыли, рассчитанной в соответствии с МСФО).

В начале декабря РАО «ЕЭС России» заявило о том, что в установленные сроки – до 1 декабря 2004 г. – завершило выплату дивидендов по итогам работы за 2003 г. По информации компании, общий объем дивидендных выплат составил 2,39 млрд руб. По обыкновенным акциям выплачено около 1,9 млрд руб. (из расчета 0,0469 руб. на 1 акцию) и 473 млн руб. по привилегированным акциям (из расчета 0,2283 руб. на 1 акцию).

2.5. Сценарный макроэкономический прогноз социально-экономического развития России на 2005 г.

В данном разделе представлен сценарный прогноз основных макроэкономических показателей (ВВП, ИПЦ, экспорт, импорт, обменный курс рубля к доллару, золотовалютные резервы, реальный эффективный курс рубля, розничный товарооборот, уровень безработицы, ИПП, реальные денежные доходы населения) на 2005 г., выполненный с помощью системы структурных эконометрических уравнений. Отдельно в условиях рассматриваемых нами сценариев произведена оценка изменения налоговых поступлений в консолидированный и федеральный бюджеты в связи с запланированными изменениями налогового законодательства с 2005 г. Кроме того, в условиях того же сценария, который был использован для составления параметров феде-

рального бюджета на 2005 г., нами рассчитаны альтернативные оценки основных параметров федерального бюджета на этот год.

Для оценки уравнений использовались квартальные данные за период с I квартала 1996 г. по IV квартал 2004 г. включительно, при этом в отдельных случаях модель оценивалась только на интервале с I квартала 2000 г. Источниками данных являются официальная информация Федеральной службы государственной статистики РФ, Банка России, Министерства финансов РФ и Международного валютного фонда.

Уравнения, описывающие среднесрочную динамику макроэкономических показателей, включают переменные и их лаги, имеющие значимое и соответствующее экономической логике влияние на объясняемую переменную. Также в уравнения были добавлены фиктивные переменные, позволяющие учесть квартальную сезонность и структурные сдвиги. Для устранения автокорреляции остатков использовались члены скользящего среднего.

Расчет прогнозных значений макроэкономических показателей осуществляется исходя из заданных сценариев динамики экзогенных переменных – это цена нефти марки Urals, инвестиции в основной капитал, денежный агрегат M_2 и курс доллара к евро.

Таблица 25

Сценарии экзогенных переменных 2005 г.

	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3
Курс доллара к евро	1,21	1,22	1,15
Цена нефти марки Urals (долл./барр.)	28	36	25
Темп прироста M_2 , %	28	35	20
Темп прироста инвестиции в основной капитал, %	9,8	12,0	8,5

Представленный в табл. 25 макропрогноз на 2005 г. рассчитывался при трех сценариях динамики курса доллара к евро, цен на нефть, роста денежного агрегата M_2 и инвестиций в основной капитал. Первый сценарий был составлен в соответствии с исходными условиями и результатами прогноза МЭРТ РФ на 2005 г. («Прогноз социально-экономического развития РФ до 2007 г.»): среднегодовой курс доллара к евро – 1,21, цена на нефть марки Urals – 28 долл./барр., темп прироста денежного агрегата M_2 – 28%, темп прироста инвестиций в основной капитал по итогам года – 9,8%. Второй сценарий является оптимистичным и предполагает сохранение цен на нефть на уровне 2004 г. (36 долл./барр.). Согласно второму сценарию темп роста инвестиций в основной капитал предполагается на уровне 12%, среднегодовой курс доллара к евро – 1,22, темп прироста денежной массы – 35%. Сценарий 3 является пессимистичным и предполагает постепенное снижение цен на нефть марки Urals до 22 долл./барр. к концу 2005 г., в результате чего среднегодовой уровень цен на нефть марки Urals в 2005 г. должны составить 25 долл./барр. Также согласно третьему сценарию предполагается укрепление доллара по отношению к евро по сравнению с предыдущим годом (среднегодовой курс в 2005 г. составляет 1,15 долл. за евро против 1,22 в 2004 г.), сни-

жение темпов прироста инвестиции до 8,5% в год и темп прироста денежного агрегата M_2 , равный 20% по итогам 2005 г.

Таблица 26

Прогноз на 2005 г.

	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3	Прогноз МЭРТа
Темп прироста реального ВВП, %	5,2	6,0	3,8	6,3
ВВП, трлн руб.	18,93	19,12	18,70	18,72
Темп прироста ИПЦ, %	9,0	9,3	9,0	8,5
Золотовалютные резервы, млрд долл.	139	154	127	
Темпы укрепления реального эффективного курса рубля, %	3,3	6,4	2,9	4,4
Темпы укрепления реального курса рубля к доллару, %	4,8	8,2	2,8	4,3
Номинальный курс рубля к доллару	28,6	27,7	29,2	30,4
Экспорт, млрд долл.	161	175	155	163,2
Импорт, млрд долл.	104	108	102	104,7
Темп прироста розничного товарооборота, %	9,0	9,1	8,6	8,5
Темп прироста ИПП, % к предыдущему кварталу	4,7	5,7	3,3	5,5
Доля безработных в общем числе экономически активного населения, %	7,7	7,6	7,8	8,5
Темпы роста реальных денежных доходов населения, %	7,6	8,1	6,7	9

Как следует из результатов макроэкономического прогноза (табл. 26), согласно оптимистичному сценарию (сценарий 2) темпы роста ВВП в 2005 г. сократятся до 6,0% и по сценарию 3 – до 3,8%. В номинальном выражении объем ВВП в 2005 г. достигнет: 18,93 трлн руб. – по сценарию 1; 19,12 трлн руб. – по сценарию 2 и 18,7 трлн руб. – по сценарию 3.

В 2005 г. в зависимости от предполагаемых сценарных изменений денежной массы темпы инфляции сократятся до 9–9,3%.

При наиболее низком уровне цен на нефть в 2005 г. (сценарий 3) золотовалютные резервы вырастут на 6 млрд долл., в то время как при ценах на нефть в 2005 г. на уровне 2004 г. (сценарий 2) прирост золотовалютных резервов по итогам 2005 г. составит около 33 млрд долл.

В 2005 г. в зависимости от рассматриваемого сценария темпы укрепления реального эффективного курса рубля составят от 2,9 до 6,4%, максимальные темпы укрепления будут наблюдаться при втором сценарии. В 2005 г. более высокие будут темпы укрепления рубля к доллару в случае первых двух сценариев, т.е. при сохранении курса евро к доллару практически на уровне 2004 г. В случае же 3-го сценария, т.е. при постепенном укреплении доллара по отношению к евро в течение 2005 г., укрепление рубля по отношению к доллару составит около 2,8% по итогам 2005 г.

Согласно данным Банка России, объем экспорта по итогам 2004 г. составляет около 183 млрд долл., в 2005 г. величина данного показателя при любом из рассматриваемых сценариев будет ниже. Так, при сохранении в 2005 г. цен на нефть на уровне предыдущего года (сценарий 2) объем экспорта составит около 175 млрд долл., а при снижении цен на нефть до 22 долл. к концу 2005 г. объем экспорта составит около 155 млрд долл. Прогнозируемый объем импорта в 2005 г. при любом из рассматриваемых сценариев, наоборот, окажется выше, чем в 2004 г., – соответственно на 9 млрд долл. при 1-м сценарии, на 13 млрд долл. – при 2-м и на 7 млрд долл. – при 3-м сценарии. При этом объем импорта в 2004 г. составляет около 95 млрд долл., согласно данным Банка России. Таким образом, исходя из полученных прогнозов сальдо торгового баланса в 2005 г. при любом из рассматриваемых сценариев окажется более чем на 20 млрд долл. ниже по сравнению с предыдущим годом. В случае пессимистичного сценария снижение сальдо торгового баланса в 2005 г. составит около 35 млрд долл.

Прогнозируемые темпы роста розничного товарооборота, индекса промышленного производства и реальных денежных доходов в целом согласуются с прогнозом темпов роста ВВП. При этом в среднесрочной перспективе реальные темпы роста розничного товарооборота оказываются сопоставимы по своей величине с темпами роста реальных располагаемых доходов и в среднем более чем на 3 п.п. выше темпов роста ВВП. Темпы роста индекса промышленного производства, напротив, оказываются ниже темпов роста ВВП в среднем на 0,4 п.п.

В 2005 г. доля безработных в общем количестве экономически активного населения сократится по сравнению с предыдущим годом до 7,7% согласно 1-му сценарию, до 7,6% при выполнении условий наиболее оптимистичного сценария и до 7,8% согласно пессимистичному сценарию.

Следует также отметить, что полученные нами прогнозы основных макропоказателей на 2005 г. (сценарий 1) в целом согласуются с аналогичным прогнозом Минэкономразвития РФ при одинаковых исходных условиях. Наибольшие расхождения получены для показателей экономической активности. Так, согласно прогнозу Минэкономразвития, темп роста ВВП в 2005 г. оказывается на 1 п.п. выше наших прогнозов. Данное расхождение характерно для темпов роста денежных доходов населения и объема промышленной продукции.

Нами была проведена оценка прогнозируемых изменений объемов налоговых поступлений в федеральный и консолидированный бюджеты РФ в

связи с планируемыми правительством РФ изменениями налогового и бюджетного законодательства в 2005 г. по сравнению с предыдущими годами. В частности, в соответствии с предполагаемыми сценариями уровня цен на нефть нами были учтены последствия от роста налоговой нагрузки на нефтяную отрасль с 2005 г.: изменения шкалы экспортной пошлины на нефть и ставки НДС. В расчетах налоговых поступлений за 2005 г. было учтено введение принципа «страна назначения» по налогу на добавленную стоимость в отношении углеводородов и прочих товаров, экспортируемых в Белоруссию. Также было учтено снижение с 2005 г. в среднем на 32% размера ставок вывозных таможенных пошлин по всем группам, за исключением топливно-энергетической группы, что также, по оценкам Минфина РФ, приведет к снижению налоговых доходов. Наконец, нами было рассчитано изменение объема поступлений ЕСН в связи со снижением базовой ставки данного налога до 26%. В случае федерального бюджета также было учтено изменение бюджетного законодательства в виде причисления 1,5 п.п. ставки налога на прибыль в федеральный бюджет и изменение норматива отчисления по налогу на добычу полезных ископаемых и регулярных платежей.

Соответствующие количественные изменения суммы налоговых поступлений (см. табл. 27) были рассчитаны на основании налоговых поступлений за прошлый год с учетом роста базы налогообложения, представленных сценариев цен на нефть, полученных прогнозов обменного курса рубля к доллару и темпов роста доходов населения. Для оценки изменения поступлений единого социального налога были использованы данные о распределении численности работников по размерам начисленной заработной платы, полученные Росстатом на основании выборочного обследования за апрель 2004 г. Это позволило более точно рассчитать агрегированный эффект изменения шкалы ЕСН на поступление данного налога.

Таблица 27

Прогноз изменения налоговых доходов консолидированного и федерального бюджетов РФ в связи с изменениями налогового и бюджетного законодательства с 2005 г. (млрд. руб.)

	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3
Изменение налоговых доходов консолидированного бюджета РФ в связи с изменением налогового законодательства РФ			
Налог на прибыль	40,6	0,9	55,9
НДС	20,8	36,0	15,0
ЕСН	-282,4	-283,2	-281,5
НДС	-8,5	-8,6	-8,4
Таможенные пошлины	86,3	237,0	27,6
Изменение налоговых доходов федерального бюджета РФ в связи с изменением налогового и бюджетного законодательств РФ			
Налог на прибыль	57,4	46,6	61,5
НДС	63,3	77,0	58,1
ЕСН	-282,4	-283,2	-281,5
НДС	-8,5	-8,6	-8,4
Таможенные пошлины	86,3	237,0	27,6

Следует отметить, что представленные изменения поступлений налога на прибыль обусловлены прежде всего соответствующими изменениями базы налога в связи с ростом платежей налога на добычу полезных ископаемых и снижением ставки единого социального налога. Изменения таможенной пошлины обусловлены введением новой шкалы экспортной пошлины на нефть, а также снижением ставок вывозных пошлин по остальным товарам.

Таблица 28

Прогнозируемые параметры федерального бюджета на 2005 г.

	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3
Доходы федерального бюджета, млрд руб.	3279	3467	3179
Доходы федерального бюджета, % ВВП	17,3	18,1	17,0
Профицит федерального бюджета, млрд руб.	231	419	131
Профицит федерального бюджета, % ВВП	1,2	2,2	0,7

Таким образом, в результате корректировки прогнозных значений доходов федерального бюджета в 2005 г. на величину дискреционных изменений доходная часть федерального бюджета в 2005 г. составит:

около 3279 млрд руб. – в условиях того же сценария, который лег в основу проекта федерального бюджета на 2005 г. (сценарий 1);

около 3467 млрд руб. – при сохранении цен на нефть в 2005 г. на уровне 2004 г. (сценарий 2);

около 3179 млрд руб. – при снижении цен на нефть до 22 долл./барр. к концу 2005 г. (сценарий 3).

При этом прогнозируемый профицит федерального бюджета в 2005 г. в условиях одного и того же сценария (сценарий 1) окажется на 47 млрд руб. ниже, чем в проекте федерального бюджета (соответственно 231 млрд против 278 млрд руб.). При сохранении основных тенденций 2004 г. (сценарий 2) профицит федерального бюджета может достичь 2,2% ВВП.

Приложение 1

Некоторые закономерности формирования налоговых систем в переходных экономиках³⁴

Ниже рассматриваются общие закономерности становления налоговых систем в постсоциалистических странах, обусловленные как сходными предпосылками их формирования в начале переходного периода, так и вызванные близкими по характеру процессами макроэкономической динамики и инсти-

³⁴ Приложение подготовлено по материалам коллективной работы ИЭПП, выполненной в рамках проекта БЭА «Становление и развитие налоговых систем в переходных экономических системах» в 2004 г.

туционального развития. Среди особенностей переходных экономик, в первую очередь, следует отметить недостаточное развитие рыночных институтов, которое определяется как низким уровнем информсента налогового законодательства, так и невозможностью и (или) неэффективностью применения ряда налоговых инструментов, используемых в странах с развитой рыночной экономикой (например, техника взимания подоходного налога по прогрессивной шкале налоговых ставок, требующая декларирования налогоплательщиками своих доходов; методы оценки рыночной стоимости имущества, включая движимое и недвижимое имущество; методы контроля за применением трансфертных цен во взаимоотношениях налогоплательщиков и т.п.). Особенности макроэкономических процессов, наиболее ярко проявившиеся в начале переходного периода, требуют от переходных экономик решения другого серьезного блока вопросов, включающих значительное и продолжительное падение ВВП, объемов прибыли предприятий и доходов населения, высокий уровень инфляции и дефицита государственного бюджета, развитие кризиса неплатежей предприятий и др.

Более строгая идентификация факторов, определяющих развитие налоговых систем в постсоветских странах, в значительной степени затрудняется отсутствием или несопоставимостью необходимой статистики. Тем не менее некоторые оценки могут быть даны. Если в качестве агрегированной характеристики налоговых систем различных стран рассматривать уровень налоговой нагрузки на экономику, измеряемый как доля налоговых поступлений в ВВП, то наше исследование показало, что изучаемый показатель определяется не индивидуально для каждой из рассматриваемых стран, а в соответствии с определенными общими закономерностями. Среди рассмотренных факторов можно условно выделить экономическое развитие, структуру экономики, характеристики длительности и успешности реформ, показатели развития финансового сектора и др.

Становление налоговых систем в постсоциалистических экономиках

В конце 1991 г. в Российской Федерации был принят закон «Об основах налоговой системы РФ» и одновременно с ним пакет законов, определивших базовые черты налоговой системы. Проведенная налоговая реформа включала в себя переход от распределения прибыли между предприятиями и государственным бюджетом, осуществляемого для каждого предприятия в индивидуальном порядке, к налогу на прибыль, замену налога с оборота и механизма изъятия доходов от внешней торговли на налог на добавленную стоимость, акцизы и таможенные пошлины, изменение системы налогообложения физических лиц с введением порядка декларирования доходов, изменение системы социального страхования путем выделения соответствующих фондов из бюджета и др. Таким образом, структура налоговой системы России формально оказалась близка налоговым системам, существующим в странах ОЭСР. Похожие налоговые системы сформировались в большинстве постсоветских стран.

В то же время российская налоговая система имела ряд особенностей, отличавших ее от развитых стран. Так, в России существовало два налога, уплачиваемых всеми предприятиями, базой которых являлся оборот предприятия – это налог на содержание жилья и социальной инфраструктуры и налог на пользователей автомобильных дорог. Базы налога на прибыль и налога на добавленную стоимость серьезно отличались от применяемых в развитых странах. Принципы территориальности при налогообложении НДС и акцизами при торговле со странами СНГ также отличались от общепринятых. При определении обязательств по налогу на прибыль и НДС применялся не метод начислений, а кассовый метод и т.д.

Важный этап налоговой реформы в России в основном завершился к концу 90-х годов, и новые черты налоговой системы были закреплены в Налоговом кодексе в 2000–2002 гг. Аналогичное положение наблюдалось во многих других постсоциалистических странах. Налоговые системы постсоциалистических стран в первые годы переходного периода были подвержены частым многочисленным и серьезным преобразованиям, которые осуществлялись как в ответ на реакцию быстро адаптирующихся к налоговым изменениям экономических агентов и на изменяющиеся макроэкономические и институциональные условия, так и в результате их лоббирования группами со специальными интересами.

Можно выделить следующие группы факторов, под воздействием которых проводилась налоговая политика в странах с переходной экономикой, причем их относительная важность существенно различалась на протяжении различных промежутков времени. Во-первых, отдельные элементы налоговых систем и инструменты налоговой политики подвергались трансформации вследствие их несоответствия условиям рыночной экономики и развивались в сторону большего сходства с аналогичными инструментами, используемыми в развитых странах. Во-вторых, налоговые системы адаптировались к реалиям переходных экономик, все больше учитывая относительную неразвитость в них важнейших рыночных институтов. При этом ряд используемых в переходных экономиках инструментов значительно отличался от применяемых в развитых странах. В-третьих, налоговые системы постепенно приспосабливались к особенностям макроэкономической динамики переходных стран.

Заимствование техники налогообложения развитых стран

Положение, при котором техника взимания различных налогов в постсоветских странах оказалась значительно более упрощенной, чем в развитых странах, с которых она копировалась, во многих случаях порождало серьезные проблемы в области налогообложения, создавая возможности для уклонения от налогов или внося искажения, приводившие к возникновению избыточного бремени налогов (потери эффективности от введения налога). Поэтому в течение длительного времени основные усилия в области налоговой политики были направлены на преодоление ряда серьезных недостатков

налоговой системы, порожденных специфическими особенностями техники налогообложения, принятыми на начальном этапе переходного периода. В качестве примеров можно привести наличие множества льгот по отдельным налогам, использовавшихся налогоплательщиками для уклонения от налогов (в частности, льготы по налогу на прибыль и НДС организациям инвалидов, категориальные льготы по подоходному налогу и таможенным пошлинам и т.п.), использование кассового метода учета выручки от реализации, отсутствие индексации авансовых платежей по налогу на прибыль, отсутствие кредита по НДС для покупок капитального характера, ограничение вычета из базы налога на прибыль ряда необходимых для бизнеса затрат и, в первую очередь, заработной платы, двойное налогообложение дивидендов и т.п. Относительная неразвитость российского налогового законодательства, наличие в нем значительных пробелов, в том числе допускающих уклонение от налогов, вызывала необходимость его дополнения ведомственными актами, нередко произвольно толкующими законодательство, создавала дополнительные искажения и дисбалансы в правах и обязанностях налоговой администрации и налогоплательщиков. Однако прямое заимствование опыта развитых стран далеко не во всех случаях позволяло решить проблемы налоговой системы. Кроме того, подготовленные и очевидно эффективные решения нередко было крайне трудно осуществить на практике ввиду политической нестабильности. Одновременно многие традиционно эффективные нормы налогового законодательства развитых стран, скопированные в переходных экономиках, оказывались неработоспособными и также требовали корректировки. Речь здесь идет, например, о системе всеобщего декларирования доходов гражданами, о ряде традиционных льгот по налогам, в частности, льгот в области налогообложения процентного дохода, которое в России привело к масштабному уклонению от подоходного налога и платежей в социальные внебюджетные фонды путем маскировки заработной платы под процентные выплаты, об использовании адвальных ставок налогов в природопользовании при отсутствии инструментов для борьбы с применением трансфертных цен в рамках вертикально-интегрированных компаний.

Такая неэффективность многих традиционных инструментов налоговой системы была не в полной мере осознана в России в начале переходного периода. В начале 1990-х годов казалось, что высокий общий уровень грамотности населения позволяет использовать относительно сложную технику налогообложения, развитые системы бухгалтерского учета и т.д. Формально это соответствует действительности. Многие традиционные инструменты не работают в переходной экономике не потому, что они сами по себе столь сложны, что не могут в массовом масштабе быть освоены на практике гражданами, менеджерами и бухгалтерами предприятий, чиновниками налоговой администрации и т.д. Дело в том, что многие элементы налоговых систем предполагают наличие развитых общественных институтов, которые в переходной экономике либо отсутствовали, либо только начинали формироваться.

Адаптация налоговых систем к уровню развития рыночных институтов

В конце 1990-х годов в России и в других странах с развивающимися рынками стало распространяться мнение, что в переходных экономиках целесообразно использовать более простые налоговые инструменты, характеризующиеся низкими предельными ставками налогообложения, малым числом налоговых льгот, обложением доходов у источников выплаты, унифицированными ставками для разных видов доходов, активов или товаров. Разумеется, для развитых рыночных экономик аргументы в пользу подобных мер, вытекающие как из теории оптимального налогообложения, так и из анализа практики налогообложения, также заслуживают внимания. Однако в подобных условиях недостатки, присущие сложным налоговым инструментам, компенсируются за счет развитой системы институтов и ее эффективного функционирования, включая работоспособную налоговую и таможенную администрацию, судебную систему, банковскую систему и т.д.

В числе факторов, определяющих низкую эффективность применения в постсоветских экономиках сложной техники налогообложения, в первую очередь, следует отметить отсутствие системы налогового администрирования, отвечающей потребностям рыночной экономики. В Советском Союзе роль налоговой администрации выполняли финансовые органы соответствующих уровней власти – союзного, республиканского и регионального. Соответственно, при резком увеличении числа налогоплательщиков и количества налогов вновь созданная в постсоветских странах налоговая администрация не могла быстро приспособиться к новому масштабу задач и, тем более, к сложным методам взимания налогов. Таким образом, значительное время экономика функционировала в условиях отсутствия развитой налоговой администрации, укомплектованной квалифицированными кадрами и технически достаточно оснащенной для того, чтобы обеспечить высокий уровень собираемости налогов.

Важнейшим институтом, позволяющим обеспечить сбалансированность прав налогоплательщиков и налоговых органов, является судебная система. В то же время на первых этапах переходного периода в России неразвитость и низкая работоспособность судебной системы не позволяли налогоплательщикам (за редкими исключениями) обжаловать действия налоговой администрации. Эта ситуация несколько изменилась в конце 1990-х годов, когда налогоплательщики получили определенные возможности защиты своих прав и стали выигрывать значительно большую долю споров в суде. Однако до сих пор судебная система в области разрешения налоговых споров в переходных экономиках сильно отличается от развитых стран. Это наглядно демонстрирует то обстоятельство, что такие серьезные положения первой части Налогового кодекса, как презумпция невиновности налогоплательщика и необходимость судебного решения для взимания с него штрафов, вызвавшие в ходе его обсуждения большие дискуссии, не привели в условиях переходной экономики к возникновению серьезного дисбаланса прав в пользу нало-

гоплательщиков. Последние пользуются своим правом не платить штрафы без решения суда действительно только в спорных случаях, когда имеются серьезные основания ожидать вынесение судебного решения в пользу налогоплательщика.

За исключением стран Восточной Европы (далее – ВЕ) в постсоциалистических странах на начальном этапе перехода практически отсутствовал частный сектор, а государственные предприятия характеризовались высоким уровнем налоговой дисциплины. Однако ситуация стала резко меняться сразу после осуществления мер по либерализации экономики. В государственном секторе началась быстрая эрозия налоговой дисциплины, в частном секторе же традиции уплаты налогов было необходимо формировать заново. При этом важной особенностью стран ВЕ и Балтии является меньший период господства в них социалистического устройства общества. Здесь при социализме прожили лишь 2 поколения, а не 3, как в странах бывшего Советского Союза, поэтому возрождение рыночных институтов, в том числе связанных с налоговой системой, в них происходило легче и быстрее³⁵. Точно также наличие национальной идеи освобождения от господства советской империи для балтийских стран явилось фактором, облегчившим становление их собственной государственности и создание относительно более эффективных налоговых систем, обеспечивающих сбор налогов в объемах, которые превышают средние значения для остального постсоветского пространства.

При отсутствии развитой системы банковского надзора и неурегулированности вопроса об ответственности банков за неуплату налогов банки допускали как технические, так и умышленные задержки исполнения платежных поручений, а также в ряде случаев покрывали уклонение своих клиентов от уплаты налогов. Последнее достигалось на разных этапах переходного периода разными методами, такими как банковское обслуживание предприятий, не вставших на налоговый учет³⁶, создание изначально неплатежеспособных банков для имитации выполнения их клиентами обязательств по платежам налогов в бюджет, создание и обслуживание системы короткоживущих предприятий, с целью предоставления своим клиентам услуг по «обналичиванию» средств и т.п.

Разумеется, что при анализе процессов становления и функционирования налоговых систем и государственных финансов важен такой фактор, как особенности политического режима и его эволюция. Так, на примере России видно, что как динамика налоговых поступлений и задолженности по налогам, так и процесс совершенствования налогового законодательства тесно связаны с развитием политических процессов, включая процессы развития фис-

³⁵ См., например, Е. Гайдар «Аномалии экономического роста», 1997, С. 185–214.

³⁶ В начале переходного периода не существовало порядка обязательной регистрации в налоговых органах всех счетов предприятия, лишь весной 1994 г. была упорядочена система налогового учета предприятий, включая регистрацию расчетных и других счетов предприятий. Позже методы обслуживания незарегистрированных налогоплательщиков стали более изощренными, в частности, с помощью установления корреспондентских отношений с банками-нерезидентами, в которых соответствующие предприятия имели счета.

кального федерализма, автономии регионов в области налоговой и бюджетной политики. Авторитарные режимы могут собирать больше налогов, чем слабые постсоветские демократии.

Серьезное влияние на налоговую политику оказало намерение ряда стран вступить в Европейский Союз. Соответствующие страны обязаны привести налоговое законодательство в соответствие с директивами ЕС. Страны – должники международных финансовых организаций должны осуществлять согласованные меры в области налоговой политики. Вступление в ВТО требует также реализации определенных изменений налоговой системы.

Важной особенностью системы институтов в России и в других переходных экономиках стала мягкость бюджетных ограничений предприятий, которая выразилась в масштабном развитии кризиса неплатежеспособности сразу после момента либерализации цен. Источниками кризиса стали неэффективные предприятия, которые финансировали убытки за счет своих кредиторов (поставщиков, работников, государства, банков), и государство, вовремя не оплачивающее поставленные ему товары и услуги. В самые короткие сроки кризисные процессы стали носить массовый характер, при котором неплатежеспособность вполне эффективных предприятий возникала вследствие нарастания просроченной дебиторской задолженности со стороны других предприятий и государственного бюджета. Отсутствие практики банкротств, нежелание государства прекращать деятельность неэффективных производств во избежании возникающих социальных проблем (т.е. желание замедлить процесс структурной перестройки экономики), что особенно ясно проявлялось в небольших городах с монопрофилированным производством, приводили к усилению кризиса, превращали неплатежи, в том числе налоговые, в обычное явление повседневной жизни. Одновременно неплатежи породили ряд явлений, придававших кризису самоподдерживающийся характер. Начался рост объемов бартерных сделок, позволявших продолжать производственную деятельность при отсутствии денежной наличности. Получили распространение различного рода зачеты взаимной задолженности предприятий и предприятий и государства в лице бюджетов разного уровня и внебюджетных фондов. Эти зачеты могли проводиться как непосредственно между кредитором и дебитором, так и в виде достаточно длинных цепочек погашения взаимных долгов. В определенной степени кризис неплатежей стимулировался применением кассового метода учета выручки от реализации продукции, взамен общепринятого метода начислений, при котором обязательства по уплате налога на прибыль и налога на добавленную стоимость возникали не при отгрузке, а при оплате продукции. Сформировалась целая инфраструктура из предприятий и банков, обслуживающая подобные схемы. Бартер и неплатежи из-за отсутствия для учетных целей нормальных рыночных цен запутывали бухгалтерскую отчетность предприятий, приводили к невозможности для собственников и налоговой администрации осуществления контроля за менеджерами и понимания – к положительным или отрицательным финансовым результатам привело

функционирование предприятий. Все это вызывало многочисленные злоупотребления, особенно при включении в соответствующие цепочки неплатежеспособности бюджетов различного уровня, государственных предприятий и бюджетных организаций.

В России развитие многочисленных криминальных и полукриминальных схем зачетов взаимной задолженности было связано также с крайне медленным процессом формирования системы Федерального казначейства, осуществлявшимся, начиная с 1993 г., в рамках перехода от банковской системы исполнения бюджета к казначейской, что определяло низкий уровень контроля за исполнением бюджета. Наиболее легко проблема неплатежей, в том числе недоимок, решалась в тех государствах, которые ужесточали бюджетные ограничения предприятий, начиная широкое использование процедур банкротства. В России потребовалось более 5 лет для создания работоспособной законодательной базы и начала практики возбуждения дел о банкротстве в случае длительной неуплаты налогов.

При рассмотрении проблемы жестких бюджетных ограничений важен анализ осуществления процесса приватизации государственной собственности в различных переходных экономиках, ее этапов, масштабов, используемых принципов и механизмов. Наличием мягких бюджетных ограничений характеризовался не только сектор предприятий, но и само государство в переходных экономиках. Возможность прибегать к финансированию дефицита бюджета за счет эмиссии (кредитов Центрального банка) при нехватке ресурсов для осуществления расходов вместо сбора налогов, безусловно, сказывалась на решительности руководства стран в принятии часто непопулярных мер в области налоговой политики. Следует заметить, что неразвитость рынка ценных бумаг в переходных экономиках ограничивала возможности неэмиссионного привлечения финансовых ресурсов для покрытия дефицита государственных финансов. Для понимания истинного положения дел в соотношении доходов, получаемых путем сбора налогов и денежной эмиссии, необходимо принимать во внимание не только монетизацию дефицита бюджета, но и квазибюджетные операции по кредитованию центральным банком предприятий, операции по покупке валюты по специальному курсу у экспортеров (что эквивалентно дополнительному налогу) и по продаже валюты импортерам, установление налогов с предоставлением налогового кредита при использовании соответствующих средств на определенные цели и т.д. Необходимо также учитывать величину доходов бюджета от приватизации.

Приспособление техники налогообложения к макроэкономической нестабильности

Во всех посткоммунистических странах важнейшей задачей после либерализации цен было достижение макроэкономической стабилизации. В одних странах этого удалось добиться относительно быстро, в других – стабилизация потребовала гораздо большего времени, и пока не везде

проведение такой политики привело к достижению внутреннего и внешнего равновесия, обеспечивающего стабильный экономический рост. В то же время во многих случаях налоговые системы переходных экономик были адаптированы к продолжительному падению производства, к высокой инфляции, к кризису неплатежеспособности и т.д. и стали способны удовлетворительно обеспечивать доходы государственного бюджета в нестабильных макроэкономических условиях.

В большинстве постсоциалистических стран в начале переходного периода отмечалось резкое падение производства, вызванное приспособлением экономик к иной структуре спроса по сравнению с имевшей место при социализме, с несовершенством институтов, необходимых для эффективного функционирования рынка, с распадом хозяйственных связей как внутри отдельных стран, так и между странами, с политической, законодательной и макроэкономической нестабильностью и т.д. При этом налоговая система, сформированная в первые годы переходного периода, имела весьма низкую эластичность по ВВП. Даже такие элементы налоговой системы, как налог на добавленную стоимость, акцизы, оборотные налоги, теоретически имеющие эластичность, близкую к единице, в условиях, когда падение производства сопровождалось масштабным накоплением недоимок предприятий по налогам, приносили в бюджет доходы, сокращавшиеся в большей мере, чем падало производство. Уменьшение объемов производства приводило к относительно большему падению прибыли и доходов населения, являющихся базой подоходных налогов, чем падало производство. Противодействие подобным тенденциям происходило при изменении структуры налоговых систем постсоциалистических стран в сторону косвенных налогов.

В первые годы после либерализации цен макроэкономическая ситуация в большинстве постсоветских стран характеризовалась высоким уровнем инфляции, месячные значения которого в преобладающем числе случаев измерялись двузначными цифрами. Инфляция искажает базу налогообложения или шкалы налоговых ставок практически для всех налогов. Так, в условиях инфляции номинальная налогооблагаемая прибыль предприятий завышается из-за недооценки используемых в производстве материальных ресурсов и амортизационных отчислений. Доходы бюджета при этом увеличиваются, однако несправедливость подобного положения привела к достаточно быстрому принятию корректировок налоговых систем, включающих разрешение предприятиям осуществлять индексацию амортизационных отчислений, переоценку основных фондов и применять метод учета LIFO. Для предприятий разрешение переоценки основных фондов вызывало стремление к завышению их величины с целью увеличения амортизационных отчислений, однако существование налога на имущество предприятий создавало препятствие к их бесконтрольному росту.

При прогрессивной шкале налогообложения доходов физических лиц рост цен вызывает повышение эффективной ставки подоходного налога. Эта проблема решалась ежегодными корректировками границ соответствующих

шедулей. Аналогично частому пересмотру подвергались специфические ставки различных налогов, которые при отсутствии такой индексации снижаются в реальном исчислении пропорционально инфляции и т.д.

НДС, несмотря на адвалорную ставку, в условиях инфляции подвергается искажениям вследствие инфляционного обесценения предоставляемого кредита по входящим ресурсам. Особенно острой эта проблема была в первые годы существования НДС, которые характеризовались наличием большого временного лага между приобретением товаров и возникновением права на соответствующий вычет.

При высокой инфляции важнейшим для государства вопросом является ускорение процесса перечисления налогов в бюджет, поскольку происходит инфляционное обесценение налоговых доходов за промежуток времени между совершением хозяйственных операций (или некоторого события, вызывающего возникновение обязательств по налогу) и поступлением налога в бюджет. Аналогично, при наличии недоимок по налогам в условиях инфляции также происходит снижение реальных налоговых поступлений в бюджет. В условиях России этот механизм дополнялся тем, что предприятия имели право выбора системы бухгалтерского учета реализованной продукции и прибыли: либо по факту отгрузки продукции (метод начислений), либо по факту оплаты продукции (кассовый метод). В результате лаг между моментом производства продукции (ее отгрузкой) и поступлением денег на счет производителя – моментом возникновения налоговых обязательств по НДС и прибыли – тем сильнее оказывал влияние на сокращение реальных платежей в бюджет, чем сильнее была инфляция и чем больше был объем дебиторской задолженности. Кроме того, при кассовом методе учета происходило также обесценение налогов начисленных, но не перечисленных в соответствующие бюджеты (т.е. недоимки по налогам). Для противодействия подобному негативному воздействию инфляции на налоговые доходы государства в первые годы становления налоговых систем был введен порядок индексирования авансовых платежей по налогу на прибыль и более частой уплаты НДС для крупных налогоплательщиков и др.

Важным фактором, определяющим объем поступлений для многих видов налогов, является состояние платежно-расчетных отношений в народном хозяйстве. При этом общий объем неплатежей предприятий бюджету существенно зависит от размеров просроченной дебиторской задолженности (взаимных неплатежей предприятий). Это объясняется тем, что неплатежеспособность одних предприятий непосредственным образом сказывается на платежеспособности их кредиторов и на взаимоотношениях последних с бюджетом по всем видам налогов. Большие объемы неплатежей предприятий по налогам – это системная проблема, которая, как показывает опыт многих постсоциалистических стран, не решается какими-либо специальными методами налогового администрирования (например, создание различных «чрезвычайных» комиссий по борьбе с недоимками). Наличие недоимки определя-

ется общим отношением к выполнению обязательств предприятиями, степенью жесткости их бюджетных ограничений.

Описанные в данном разделе проблемы являлись в значительной степени общими для большинства постсоциалистических стран, причем решались они похожими методами, что во многом предопределило процессы становления налоговых систем в переходных экономиках. Однако налоговые системы постсоциалистических стран, которые были крайне схожи между собой при социализме (а для стран, входивших в состав СССР – одинаковы), в настоящее время весьма сильно различаются как по своей структуре, так и по обобщающему показателю налоговой нагрузки на экономику – доле налоговых изъятий в ВВП.

Факторы, связанные с недостаточным уровнем развития институтов, необходимых для эффективного функционирования налоговых систем, приводили на первых порах к снижению уровня налоговых изъятий в переходных экономиках по сравнению с потенциально возможным, а на последующих этапах переходного периода – к упрощению используемых налоговых инструментов. Факторы макроэкономической динамики оказывали неоднозначное влияние на уровень налоговых доходов бюджетов изучаемых стран, однако в целом это влияние было негативным, вызывающим необходимость многочисленных корректировок техники налогообложения.

По нашему предположению, действие рассмотренных общих для постсоциалистических стран факторов, воздействующих на становление налоговых систем, было в разных странах схожим. Соответственно, различие в их влиянии могло сказаться на отдельных деталях и специфических особенностях национальных налоговых систем, но не могло определить общие закономерности, вызвавшие весьма существенные различия между отдельными странами. Эти различия, проявляющиеся в уровне налоговой нагрузки на экономику в постсоциалистических странах, по-видимому, могут быть объяснены так же, как и для других стран, главным образом, уровнем экономического развития. Кроме того, важную роль могут играть и характеристики переходного процесса к рыночной экономике.

Из табл. П1 становятся очевидны различия в экономическом развитии посткоммунистических стран. Уровень душевых доходов колеблется от 820 до 15776 международных долларов³⁷ в 2001 г. Разница достигает 20 раз. Межгрупповой (ВЕ и СНГ) разрыв в 1994 г. составил в среднем 2,7 раза. К 2001 г. этот разрыв увеличился до 3,1 раза вследствие опережающего роста стран ВЕ. Уровень государственной нагрузки на экономику достигает трехкратных различий. Причем это соотношение постоянно практически на всем рассматриваемом промежутке времени.

³⁷ Международные доллары (*International Dollars*) – в соответствии с определением Всемирного Банка, валюта, покупательная способность которой по совокупному ВВП для США соответствует долларам США (в соответствующий момент времени), но с покупательной способностью по компонентам и категориям в средних международных ценах (в отличие от относительных цен в США).

Таблица П1

**Отдельные показатели, характеризующие экономику стран СНГ и ВЕ
в 1994 и 2001 гг.**

Выборка ^а	Доля налоговых поступлений в ВВП, %		Душевой ВВП по ППС, международные доллары 1995 г.		Душевой ВВП, доллары США	
	1994 ^б	2001 ^с	1994	2001	1994	2001
Среднее значение по группе						
все страны	34,6	30,0	5267	6787	2279	2925
страны СНГ	30,9	26,3	2707	3155	909	1031
страны ВЕ	36,1	32,2	7361	9758	3401	4474
Минимальное значение по группе						
все страны	14,7	14,5	873	820	344	417
страны СНГ	14,7	14,5	873	820	344	417
страны ВЕ	28,2	27,9	5075	5523	1310	1393
Максимальное значение по группе						
все страны	45,4	41,9	11733	15776	9048	11996
страны СНГ	45,4	41,9	6155	6921	2375	2609
страны ВЕ	43,3	41,3	11733	15776	9048	11996
Разность между максимальным и минимальным значениями по группе						
все страны	30,7	27,4	10860	14956	8703	11580
страны СНГ	30,7	27,4	5282	6101	2031	2192
страны ВЕ	15,1	13,5	6657	10253	7737	10603
Стандартное отклонение по группе						
все страны	7,9	7,6	3138	4254	2085	2794
страны СНГ	12,6	10,6	1807	2057	668	762
страны ВЕ	5,4	4,5	2319	3067	2197	2916

Примечание: Выборка включает: а – для СНГ: Азербайджан, Белоруссию, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Молдову, Россию, Таджикистан и Украину; для ВЕ: Венгрию, Польшу, Чехию, Словакию, Хорватию, Румынию, Болгарию, Словению, Эстонию, Латвию, Литву; б – для СНГ: без Грузии, Казахстана, Молдавии, Таджикистана и Украины; для ВЕ: без Словакии; с – для СНГ: без Азербайджана, Казахстана и Кыргызстана; для ВЕ: без Венгрии.

Источник: IMF GFS 2004, WB WDI 2003.

Страны ВЕ имеют меньшую дифференциацию уровня налоговой нагрузки, в отличие от стран СНГ. Если в восточноевропейских странах разница между максимальным и минимальным уровнем налогообложения составляет максимум 15 п.п., то в странах СНГ – 31 п.п. В этом смысле страны ВЕ выглядят более однородными. При этом дифференциация по этому показателю в странах обеих групп снижается.

Аналогичная ситуация наблюдается по показателям душевых доходов. Дифференциация стран ВЕ по этому показателю также существенно ниже, чем в странах СНГ, и не превышает 3 раз. В СНГ различия достигают более 8 раз. В отличие от уровня налоговой нагрузки, дифференциация между странами увеличилась к 2001 г.

В следующем разделе будет проведена эмпирическая проверка гипотез. Согласно первой из них, чем выше уровень развития постсоциалистической страны, тем больше государственная нагрузка на экономику после достижения финансовой стабилизации; а согласно второй, – в тех странах, где масштабы трансформационного кризиса были наиболее значительными, падение доли государственных доходов в ВВП могло быть более сильным.

Эмпирический анализ факторов, определяющих уровень налоговой нагрузки в переходных экономиках³⁸

В нашем исследовании использовалась налоговая статистика Международного валютного фонда (IMF) и Европейского банка реконструкции и развития (EBRD). Данные IMF (Government Finance Statistics) являются наиболее детализированными, однако они доступны либо не для всех стран, либо не за весь изучаемый период. В итоге выборка на данных IMF более узкая (от 14 до 22 стран, в зависимости от периода). В некоторых случаях анализировались данные EBRD о доходах расширенного правительства, которые охватывают 26 стран Восточной Европы и СНГ. При этом следует учитывать, что в общие доходы (данные EBRD) включаются все доходы расширенного правительства, налоговые и неналоговые.

В большинстве случаев для проверки гипотез использовались панельные данные, охватывающие страны Восточной Европы и СНГ с 1992 по 2001 гг. В отдельно оговариваемых случаях, например, при исследовании влияния начальных условий на последующие развитие экономик или при анализе эффекта финансовой стабилизации, использовался временной срез, что обусловлено необходимостью анализа отдельных эффектов, таких как длительность или глубина трансформационного спада.

Основные результаты выполненных оценок приведены в *табл. П2*. В качестве объясняемой переменной в моделях выступала доля налоговых поступлений в ВВП. Выборка включает 26 стран СНГ и ВЕ, и охватывает период с 1992 по 2001 гг.

Как видно из *табл. П2*, значительное влияние на специфику национальных траекторий в области налоговой политики оказывают, как минимум, 2 вида факторов. Первый из них – уровень экономического развития к моменту краха социализма. Странам, в которых он был выше, проще добиться финансовой стабилизации при более высоких показателях государственной нагрузки. Второй вид включает характеристики переходного процесса, протяженность периода высокой инфляции, масштабы инфляционного кризиса. Там, где период высокой инфляции оказался растянутым, масштабы падения доли государственных доходов в ВВП обычно больше. Кроме того, на уровень налоговых изъятий в конкретных странах оказывают воздействие и другие факторы, которые будут рассмотрены ниже.

³⁸ Эмпирический анализ проведен в соавторстве с Дашкеевым В.В.

Таблица П2

**Оценка эластичностей налоговой нагрузки
в странах с переходной экономикой
по факторам**

Фактор	Выборка в целом	Страны СНГ	Страны ВЕ
Показатели уровня экономического развития и экономической структуры			
ВВП на душу по ППС	0,318	0,409	0,241
Доля экспорта товаров и услуг в ВВП	0,322	0,569	0
Доля внешнеторгового оборота в ВВП	0,257	0	0,154
Доля экспорта сырья (без продукции сельского хозяйства) в ВВП	-0,080	0	-0,082
Доля экспорта сырья (без продукции сельского хозяйства) в валовом экспорте	-0,101	-0,070*	-0,070
Урбанизация	0,858	0,920	-0,326
Доля ВВП, произведенная в промышленности	0,882	1,007	0
Доля ВВП, произведенная в сфере услуг	0,715	0	0,298
Доля ВВП, произведенная в агросекторе	-0,282	-0,316	-0,124
<i>Характеристики переходного процесса</i>			
Монетизация ВВП (M_2 /ВВП)	0,376	0,698	0,116
Доля наличных денег в денежной массе	-0,396	-1,078	-0,101

Примечание: 0 – статистическая связь не выявлена на 95%-ом уровне значимости; * – 90%-ый уровень значимости.

Начальные условия. В соответствии с первой проверяемой гипотезой, уровень налоговой нагрузки на экономику в постсоциалистических странах на текущий момент зависит от уровня экономического развития на момент начала реформ. Странам с относительно большими доходами проще провести реструктуризацию налогово-бюджетной сферы и установить уровень налоговой нагрузки на относительно высоком уровне. Объясняющей переменной в данном анализе выступает душевой ВВП в международных долларах 1995 г. (с учетом ППС) на момент начала реформ. В качестве критерия начала реформ для стран бывшего СССР выбирался момент распада страны (1991 г.), для стран Восточной Европы – год начала бурного роста инфляции, как индикатора старта процесса либерализации или как признак предшествующего ему кризиса социалистических систем. Результаты оценки показывают, что в странах, имевших на момент начала реформ доходы на 1 п.п. выше, налоговая нагрузка в текущий момент времени выше на 0,5 п.п.

Наибольшая положительная и отрицательная ошибки в данной зависимости (наибольшее отклонение от теоретических значений) наблюдаются у Беларуси и у Грузии, соответственно. Это может быть связано с политической ситуацией в данных странах. Как отмечалось выше, для стран с политической системой, склонной к авторитаризму, характерна при прочих равных условиях более высокая нагрузка на экономику, чем для демократий. Одновременно, при плохой управляемости государственная система не может

обеспечить полного взимания налогов. В рассматриваемой выборке примером первого случая служит Беларусь, второго – Грузия.

Уровень экономического развития. Второй гипотезой, проверяемой нами для постсоциалистических экономик, является наличие зависимости объема собираемых налогов от уровня экономического развития страны. В качестве зависимой переменной мы рассматривали уровень налоговых изъятий в долях ВВП, а в качестве объясняющей – величину ВВП с учетом ППС в странах с переходной экономикой в период между 1992 и 2001 гг. Каждое наблюдение демонстрирует данные по одной из рассматриваемых стран в определенном году (всего 151 наблюдение, панельные данные).

Оценки говорят в пользу существования положительной зависимости между исследуемыми показателями. В странах с высоким душевым доходом существуют относительно более высокие налоговые изъятия. Дисперсия налоговой нагрузки на экономику (по странам и годам), более чем на 54% объясняется уровнем текущих доходов. Оценка эластичности налоговой нагрузки на экономику по ВВП составляет около 0,31. Другими словами, в странах, где душевой продукт на 1% выше, налоговые изъятия больше в среднем на 0,31%.

Аналогичные выводы подтверждаются и для случая, когда в качестве объясняющей переменной используется душевой ВВП в долларах США (без учета ППС).

Статистически значимая зависимость наблюдается на обеих подвыборках (страны СНГ и страны Восточной Европы и Балтии), однако оцененные значения эластичности несколько различаются. Так, эластичность уровня налоговой нагрузки в странах ВЕ ниже (гипотеза о равенстве коэффициентов отвергается в соответствии с F -критерием). К анализу наибольших отклонений от теоретических значений по Беларуси и Грузии, чьи особенности в области установления налоговой нагрузки на экономику уже рассматривались, можно добавить Азербайджан (в 1994 г. – наблюдается нехарактерно высокая доля государственных изъятий). В Таджикистане в 1998 г. происходило наибольшее снижение налоговых поступлений при низком уровне душевого ВВП.

Отраслевая структура экономики. Для проверки гипотезы о наличии связи между налоговой нагрузкой на экономику и ее отраслевой структурой были оценены несколько моделей, в которых в качестве объясняющей переменной выступают такие характеристики структуры экономики, как доли производства промышленности, сельского хозяйства и услуг в ВВП, доля сырьевого экспорта в ВВП и в общем объеме экспорта, степень вовлеченности страны в мировую торговлю, показатель уровня урбанизации.

Доля промышленности. По результатам оценки, в странах с большей долей промышленного сектора наблюдается большая нагрузка на экономику. Для стран СНГ данный фактор объясняет около 30% дисперсии налоговой нагрузки в странах СНГ, причем коэффициент эластичности (его оценка) близок к единице. Однако для стран ВЕ фактор доли ВВП, произведенной в промышленности, является статистически незначимым.

Различие в результатах, по-видимому, вызвано небольшим отличием друг от друга стран ВЕ по этому показателю. Все страны ВЕ имеют довольно большую долю промышленности в структуре ВВП, чего нельзя сказать о странах СНГ (стандартное отклонение этого показателя по выборке СНГ вдвое больше, чем по выборке ВЕ).

Доля сферы услуг. В соответствии с полученными оценками, в странах с более высокой долей сферы услуг в экономике также наблюдается более высокая нагрузка на экономику. Несмотря на то, что в данной сфере налоги собирать труднее, чем в промышленности, более высокая нагрузка, по-видимому, связана с более высоким уровнем развития стран, в которых сектор услуг более развит. Для Беларуси и Кыргызстана в начале переходного периода свойственны малые доли ВВП, произведенные в сфере услуг, что позиционирует их вне основной части облака рассеяния.

Примечательно, что при разделении выборки на страны ВЕ и СНГ значимость этого показателя теряется. Таким образом, статистическая значимость на всей выборке, по-видимому, обусловлена различиями между этими группами стран. Страны ВЕ обладают большей нагрузкой на экономику и более широким сектором услуг, в то время как в странах СНГ меньше развит сектор услуг и меньше нагрузка на экономику. При этом в каждой из групп стран дифференциация не столь велика, и изучаемая зависимость внутри групп оказывается несущественной.

Доля сельского хозяйства. Результаты оценки модели зависимости доли налоговых поступлений в ВВП от доли сельского хозяйства показывают, что модель является статистически существенной на двух подвыборках. При этом, несмотря на то, что объясняющие свойства моделей близки, коэффициенты при объясняющей переменной статистически существенно отличаются (в соответствии с *F*-тестом): для стран ВЕ эта зависимость менее интенсивна (коэффициент эластичности $-0,12$ против $-0,32$).

Сырьевой экспорт. Как известно³⁹, специализация страны на сырьевом экспорте негативно сказывается на ее долгосрочном экономическом росте. Страны – экспортеры сырья, как правило, очень зависимы от колебаний внешней конъюнктуры, имеют плохо диверсифицированную структуру экономики. Власти в таких странах более склонны к коррупции, государственные функции выполняются менее эффективно. В соответствии с данными предпосылками можно предположить, что страны – экспортеры сырья будут иметь меньшую нагрузку на экономику. Но с другой стороны, эти страны имеют возможность получать высокие бюджетные доходы за счет сырьевой ренты.

Результаты оценки модели налоговой нагрузки с долей сырья в экспорте и долей сырьевого экспорта в ВВП в качестве объясняющих переменных показывают, что для стран СНГ гипотеза о равенстве коэффициента нулю от-

³⁹ См., например, Sachs J.D., Warner A.M. (1995), «Natural Resource Abundance and Economic Growth», NBER WP#5398, где авторы демонстрируют явную отрицательную эмпирическую связь между ресурсонаделенностью страны и ее экономическим ростом.

вергается в пользу гипотезы об отрицательном коэффициенте на уровне значимости 90%, для стран ВЕ – на 95%-ом уровне значимости

В соответствии с полученными результатами в странах – экспортерах сырья наблюдается относительно меньшая налоговая нагрузка на экономику. Причем данный вывод характерен как для стран СНГ, так и для стран ВЕ.

Причины негативного влияния сырьевого экспорта на налоговую нагрузку, по-видимому, кроются в меньшей эффективности правительств стран – сырьевых экспортеров и в отстающих темпах реструктуризации экономики.

Доля экспорта в ВВП. Взаимосвязь между налоговой нагрузкой и вовлеченностью страны в мировую торговлю может определяться тем, что большая внешнеторговая специализация страны говорит о высоком уровне ее развития, лучшем использовании ее сравнительных преимуществ. Кроме того, у страны, вовлеченной в мировую торговлю, может существовать дополнительный источник налогообложения в виде налогов на внешнюю торговлю.

Результаты оценки зависимости между уровнем налоговой нагрузки на экономику и долей экспорта в ВВП показывают, что объясняющие свойства модели невысоки ($R - sq = 0,13$), однако коэффициент обладает высокой статистической значимостью. Из общей совокупности стран по данному показателю особенно выделяются Грузия и Таджикистан. Обе страны характеризуются низкой налоговой нагрузкой на экономику. При этом в Таджикистане довольно большой объем экспорта (сырьевой), в Грузии для данного уровня налоговой нагрузки объем экспорта меньше, чем в других странах.

По результатам отдельной оценки на двух подвыборках данная зависимость является статистически несущественной для стран ВЕ. Для стран СНГ коэффициент эластичности составляет 0,57.

При включении в модель душевых доходов (чтобы исключить возможность опосредованных связей) для всей выборки наблюдается положительная зависимость налоговых поступлений от доли экспорта и величины ВВП на душу. Полученный результат означает, что страны с одинаковым уровнем развития (душевыми доходами), но с разной степенью вовлеченности в мировую торговлю в среднем имеют разный уровень налоговой нагрузки (эластичность налоговой нагрузки по экспорту составляет порядка 0,17).

Урбанизация. Более урбанизированные страны обычно характеризуются более высокими душевыми доходами, так как основной продукт создается в промышленной сфере и в сфере услуг, размещенных большей частью в городах. Кроме того, в городах выше образовательный уровень населения, осуществляется более строгий контроль над экономической деятельностью, менее распространены расчеты наличностью и т.д. Это позволяет высказать гипотезу о том, что при прочих равных условиях в более урбанизированных странах будет выше уровень налоговых изъятий.

Оценки зависимости доли налоговых поступлений в ВВП от доли городского населения (в общей численности), показывают, что объясненный процент дисперсии зависимой переменной существенно ниже, чем в модели с душевым продуктом (коэффициент детерминации в модели с урбанизацией

составляет 0,33 против 0,54 в модели с душевым ВВП). Очевидным отклонением является Грузия, Азербайджан при той же структуре населения имеет большую налоговую нагрузку, хотя существенно отстает от стран ВЕ. Беларусь (особенно в 1993 г.) имеет наивысшую налоговую нагрузку для данной величины урбанизации. Наименьшее число городских жителей имеют Таджикистан и Киргизстан, они же характеризуются меньшей налоговой нагрузкой.

Как уже отмечалось, связь между уровнем налоговых изъятий и урбанизацией может объясняться как через уровень развития (коррелированность с душевыми доходами), так и лучшей собираемостью налогов в городах. Оценка зависимости душевого ВВП от доли городского населения дает следующие результаты: увеличение урбанизации на 1 п.п. соответствует росту душевого ВВП на 2,4 п.п. Однако, несмотря на коррелированность этих переменных, они являются статистически значимыми при одновременном введении в модель. Другими словами, учитывая тот факт, что в странах с высокими доходами выше нагрузка на экономику, при большей урбанизации нагрузка на экономику также выше. В странах с одинаковыми доходами, но с разной долей размещения населения между городами и сельскими территориями налоговая нагрузка в среднем будет выше в более урбанизированных странах. Это может быть связано как с более благоприятными условиями для администрирования, так и со структурой ВВП, если в городах сконцентрированы отрасли, продукт которых облагается по большей эффективной ставке.

Показатели успешности хода реформ. Наравне с начальными условиями и показателями, характеризующими экономическую структуру анализируемых стран, на уровень налоговой нагрузки на экономику могут оказывать влияние факторы успешности хода проводимых реформ, доверие населения властям, величина теневого сектора экономики. Показательными характеристиками хода реформ могут выступать скорость финансовой стабилизации (глубина и продолжительность инфляционного кризиса), степень монетизации экономики и структура денежной массы.

Глубина инфляционного кризиса. Если в выборке постсоциалистических стран рассмотреть уровень накопленной инфляции между моментом либерализации цен и финансовой стабилизацией и долю налоговых изъятий в ВВП, то можно видеть наблюдающуюся обратную зависимость между этими показателями. Растянутые во времени реформы сказываются на отношении населения к властям, способствуют выработке негативных для дальнейшего развития стереотипов поведения экономических агентов, закрепляет традицию уклонения от налогообложения. Поэтому в странах, особенно долго решавших проблему финансовой стабилизации, уровень налоговых сборов может быть заметно ниже, чем в странах, быстро проводивших соответствующую политику⁴⁰.

В связи с тем, что данная гипотеза рассматривает конкретный временной срез, панельные регрессии не могут использоваться, что ограничивает

⁴⁰ См., например, Е. Гайдар «Экономические реформы и иерархические структуры. Аномалии экономического роста. Избранные статьи и выступления 1988–1995», 1997, С.489.

возможности для анализа. В качестве объясняющей переменной использовалась инфляция, накопленная с начала реформ за определенный промежуток времени - 4 либо 6 лет. Годом начала реформ считается год начала либерализации цен. Отметим, что данная переменная используется в нашей гипотезе исключительно как характеристика переходного процесса.

Результаты оценки регрессионных моделей, в которых зависимой переменной является доля налоговых изъятий в ВВП в 2002 г., а объясняющей переменной выступает инфляция, накопленная за период реформ, предшествующий финансовой стабилизации, показывают, что высокий и продолжительный уровень инфляции в период трансформационных реформ отрицательно связан с уровнем бюджетных доходов в ВВП. Причем данный вывод справедлив для всех вариантов проведенных расчетов. Четко прослеживается отрицательная взаимосвязь между налоговыми поступлениями расширенного правительства и накопленной инфляцией. Коэффициенты для всех вариантов расчета статистически существенны на высоком уровне значимости.

Продолжительность инфляционного кризиса. Для альтернативного варианта проверки гипотезы о воздействии трансформационных процессов на уровень налоговой нагрузки возьмем в качестве объясняющей переменной, характеризующей масштабы кризисных процессов переходного периода, продолжительность этого периода (в годах).

Оценка модели налоговой нагрузки на экономику с использованием показателя числа лет, в которые инфляции превышала 100% по всей выборке, позволяет говорить о наличии отрицательной зависимости между уровнем налоговой нагрузки и продолжительностью стабилизационного периода. При использовании в качестве регрессора числа лет инфляции выше 30% зависимость статистически существенна на 90%-м уровне.

Масштабы трансформационного спада. Другой характеристикой масштабов кризисных процессов переходного периода может являться величина падения ВВП. Проверяемой гипотезой является утверждение о том, что уровень налоговой нагрузки на экономику ниже в тех странах, в которых наблюдалось наиболее сильное падение выпуска.

Для каждой страны находилась точка максимального падения относительно базового 1989 г. и соотносилась с долей доходов расширенного правительства на 2002 г. В соответствии с полученными результатами переменная спада обладает высокой статистической значимостью, что согласуется с полученными ранее результатами с накопленной инфляцией и числом лет инфляции. Действительно, эти показатели являются коллинеарными. Коэффициент корреляции между ними составляет 0,683.

Если эти переменные ввести в модель одновременно, то логарифм максимального падения ВВП оказывается статистически более значимым, чем логарифм накопленной инфляции. Тем не менее коэффициент детерминации при введении дополнительной переменной несколько увеличивается (с 0,361 до 0,389). Таким образом, накопленная инфляция все же оказывает определенное самостоятельное воздействие на уровень государственной нагрузки

на экономику. Возможно также, что определяющей переменной здесь является уровень душевого ВВП. Дифференциация душевого продукта во многом определяется именно дифференциацией падения ВВП с начала реформ. Чтобы учесть эту возможную зависимость, введем в модель эти переменные одновременно.

Монетизация ВВП. Характеристики денежного обращения являются показательными характеристиками успешности проводимых реформ. Страны, быстро справившиеся с инфляцией и построившие эффективно функционирующую банковскую систему, с одной стороны, находятся на более высокой ступеньке развития рыночных институтов, с другой, – имеют больше возможностей мобилизации ресурсов в бюджетную систему в силу прозрачности хозяйственной активности.

По результатам оценки зависимости между уровнем монетизации ВВП и налоговой нагрузкой на экономику фактор монетизации является значимым показателем. В странах СНГ эта зависимость прослеживается наиболее отчетливо – лишь один этот показатель объясняет около 60% дисперсии зависимой величины. На выборке стран ВЕ эта переменная также статистически существенна, но обладает значительно меньшей объясняющей способностью (около 10% объясненной дисперсии). По-видимому, это объясняется тем, что в данной группе нет стран со столь низкой монетизацией, как среди стран СНГ, а уровень налоговой нагрузки на экономику не сильно дифференцирован. Наименьшая монетизация наблюдается именно в странах с наиболее низкой нагрузкой на экономику.

Структура денежной массы. Важной характеристикой успешности проведения реформ может выступать структура денежной массы. Высокая доля наличных денег в денежной массе характеризует высокую долю сделок в экономике, не подлежащих налоговому учету, низкое развитие финансовой системы, низкое доверие банкам, нестабильность в стране. Показатель доли наличных денег в денежной массе M_2 часто используется как характеристика масштабов уклонения от налогов.⁴¹

Результаты оценки модели, где объясняющей переменной для доли налогов в ВВП выступает показатель доли наличных денег в денежной массе, показывают, что регрессионная зависимость обладает высокой статистической значимостью. В странах с большей долей наличных денег в обращении наблюдается меньшая налоговая нагрузка на экономику. Другими словами, чем большая доля хозяйственного оборота обслуживается наличными деньгами, тем меньше налогов собирается в этой стране.

Коэффициенты для СНГ и ВЕ статистически различны (в соответствии с *F*-тестом). Для стран СНГ наблюдаемая статистическая зависимость выражена более явно: коэффициент эластичности по модулю статистически равен единице, модель объясняет около 40% дисперсии налоговой нагрузки. В

⁴¹ См., например, «The Underground Economy in the United States and Abroad», Lexington Books, 1982; Gutmann Peter M., «The Subterranean Economy», *Financial Analysis Journal*, Nov.-Dec. 1977.

странах ВЕ эта зависимость также статистически значима, но коэффициент эластичности в 10 раз меньше ($-0,1$), а процент объясненной дисперсии ниже 10, что указывает на меньшую важность данного показателя.

* * *

Результаты нашего исследования показывают, что налоговые системы в постсоциалистических странах имеют общие исторические основы и развивались путем заимствования опыта развитых стран и адаптации соответствующих налоговых инструментов к относительно низкому уровню институционального развития и к нестабильным макроэкономическим процессам. Несмотря на это, налоговые системы переходных экономик весьма сильно различаются между собой. Эмпирическое исследование факторов, определяющих уровень налоговой нагрузки в постсоциалистических странах, позволяет сделать следующие выводы.

1. Группы стран СНГ и ВЕ сильно отличаются друг от друга по большинству рассматриваемых признаков. При этом группа стран Восточной Европы является более однородной, в отличие от стран СНГ. В большинстве случаев оцененные коэффициенты зависимостей статистически не равны для оценок на подвыборках СНГ и ВЕ.

2. В соответствии с полученными результатами налоговая нагрузка в рассматриваемых странах во многом определяется уровнем душевых доходов. Наблюдаемые общемировые тенденции свойственны и для стран с переходными экономическими системами. Важной в определении налоговой нагрузки является и отраслевая структура ВВП. Страны с большей долей промышленности собирают больший объем налогов по сравнению со странами с большей долей сельского хозяйства в выпуске. В странах с большей долей ВВП, произведенной сельским хозяйством, налоговая нагрузка в среднем относительно ниже. Аналогично, страны с большей долей сектора услуг также имеют в среднем большую налоговую нагрузку по сравнению с аграрными странами, но несколько меньшую, чем в промышленности. Наибольшей эластичностью доли налогов в ВВП по доле в ВВП промышленности и сельского хозяйства характеризуются зависимости для стран СНГ. Для стран ВЕ существенными являются зависимости от доли аграрного сектора и доли услуг.

3. Страны с большей вовлеченностью в мировую торговлю имеют относительно большее налоговое бремя. Однако при этом существенным показателем является структура экспорта. В соответствии с полученными оценками, страны – экспортеры сырьевой продукции имеют относительно меньшее налоговое бремя. Данная зависимость более характерна для стран СНГ. Причины такого негативного влияния сырьевого экспорта на налоговую нагрузку могут заключаться в относительно меньшей эффективности правительств этих стран, что выражается в более низких темпах экономических реформ.

4. Из структурных характеристик экономики статистически существенным является также уровень урбанизации. В странах с относительно большим городским населением налоговая нагрузка выше.

5. Существенной группой факторов, определяющих уровень налоговой нагрузки в переходных экономиках, являются характеристики переходного процесса. Страны, пережившие наибольший трансформационный спад, наиболее высокую и длительную инфляцию, финансовую нестабильность, имеют уровень налоговой нагрузки в среднем ниже, чем в странах быстро реализовавших экономические реформы.

6. Развитость финансовой системы, выражающаяся в большем спросе на национальную валюту, в большей монетизации экономики, положительно сказывается на уровне собираемых налогов. При этом на налоговую нагрузку существенное влияние также оказывает структура денежной массы. В странах с большей долей наличного оборота, измеренной как доля наличных денег в более широких агрегатах, уровень налогообложения в среднем ниже.

7. Наряду с выявленными закономерностями установления налоговой нагрузки, обусловленными объективными экономическими условиями, существенными являются особенности политического устройства стран. Например, для Республики Беларусь, представляющей собой, скорее, авторитарное государство, характерна относительно более высокая доля налогов в ВВП. Напротив, Грузия, не сформировавшая (на рассматриваемом промежутке времени) четкой государственности, выделяется из всех исследуемых стран низкой долей налогов в ВВП.

Раздел 3. Реальный сектор экономики

3.1. Макроструктура производства

3.1.1. ВВП: тенденции и факторы изменения конечного спроса

Период 1999–2004 гг. характеризовался динамичным развитием практически всех секторов и отраслей экономики. За последние 6 лет ВВП увеличился на 48,0%, фактическое конечное потребление домашних хозяйств – на 48,1%, инвестиции в основной капитал – на 72,0%. Повышение деловой активности опиралось на опережающий рост инвестиций по сравнению с динамикой производства и потребления и оказало наиболее существенное влияние на характер структурных сдвигов произведенного и использованного ВВП. В 2004 г. по сравнению с 1998 г. объем выпуска промышленной продукции увеличились на 53,4%, сельского хозяйства – на 26,4%. Рост производства товаров поддерживался развитой за годы реформ инфраструктурой рынка услуг. При увеличении производства в секторе товаров за 1998–2004 гг. на 57,5% прирост производства рыночных услуг составил 43,4%. Коммерческий грузооборот транспорта по сравнению с 1998 г. вырос на 37,8%, объем услуг связи – на 238,7% и розничной торговли – на 49,3% (табл. 1).

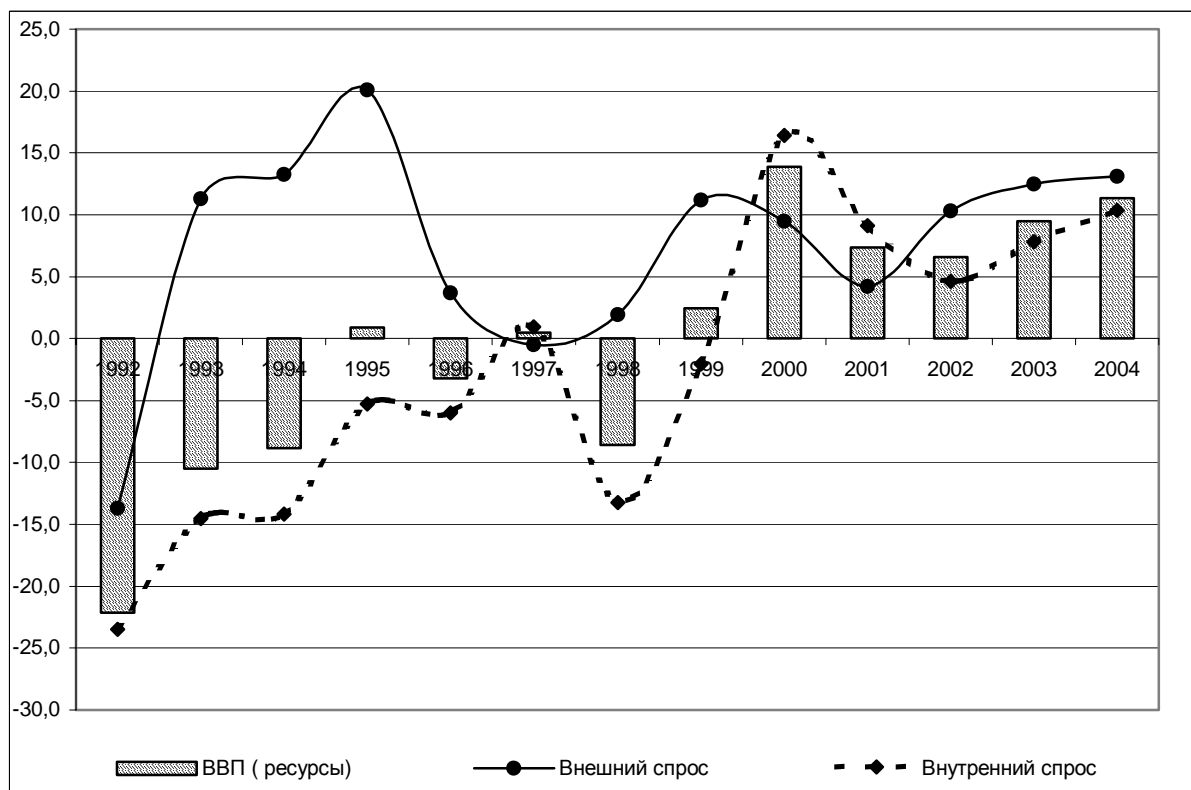
Таблица 1

Индексы основных макроэкономических показателей в 1999–2004 гг. (% к предыдущему году)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Валовой внутренний продукт	106,4	110,0	105,1	104,7	107,3	107,1
Фактическое конечное потребление домашних хозяйств	97,1	107,3	109,5	108,5	107,5	111,3
Инвестиции в основной капитал	105,3	117,4	108,7	102,6	112,5	110,9
Объем промышленной продукции	111,0	111,9	104,9	103,7	107,0	106,1
Продукция сельского хозяйства	104,1	107,7	107,5	101,7	101,5	101,6
Грузооборот транспорта	105,8	104,8	103,2	105,6	107,4	106,2
Объем услуг связи	133,1	113,8	119,1	115,6	127,5	127,3
Оборот розничной торговли	93,9	108,8	110,7	109,1	108,0	112,1
Платные услуги населению	107,0	105,0	102,8	100,4	105,1	107,1
Внешнеторговый оборот	86,7	129,7	105,4	108,1	124,6	131,1
Реальные располагаемые денежные доходы	86,4	109,1	108,5	108,8	114,5	107,8
Реальная заработная плата	78,0	121,0	119,9	116,6	110,4	110,8
Среднегодовая численность занятых в экономике	100,5	100,6	100,6	101,0	99,2	101,8
Численность безработных (на конец года)	102	77	90,0	98,0	106,0	96,4
Индексы цен:						
потребительских	136,5	120,2	118,6	115,1	112,0	111,7
производителей промышленной продукции	167,3	131,6	110,7	117,1	113,1	128,3

Источник: Госкомстат России; Федеральная служба государственной статистики.

Безусловно, позитивное влияние на характер экономического развития в последние годы оказывала исключительно благоприятная ситуация на мировых рынках топливных и сырьевых ресурсов. Отличительной особенностью восстановительного роста в 1999–2004 гг. является расширение одновременно и внешнего, и внутреннего рынков. При увеличении совокупного спроса за 1999–2004 гг. на 70% внешний спрос увеличился в 1,78 раза, внутренний – в 1,55 раза. Следует отметить, что в 2000–2001 гг. именно доминирующий рост внутреннего рынка на фоне ориентации отечественного производства на активное импортозамещение явился одним из основных факторов успешного преодоления последствий финансового кризиса августа 1998 г. Однако в последующие годы структура прироста определялась повышением влияния внешних факторов, хотя в 2003–2004 гг. и наблюдалось некоторое ускорение темпов внутреннего спроса.



Источник: По данным Федеральной службы госстатистики.

Рис. 1. Темпы прироста внутреннего и внешнего спроса за 1992–2004 гг. (% к предыдущему году)

В 2004 г. удельный вес экспорта в ВВП достиг 37,2% против 30,5% в предкризисном 1997 г. Воздействие экспортной составляющей на восстановительный рост определялось устойчивым повышением доходов от экспорта углеводородов.

В 2004 г. по сравнению с 2002–2003 гг. условия торговли России с зарубежными странами улучшились за счет как опережающего роста цен на вывозимые из страны товары так и расширения спроса. По оценке Банка России, прирост мировых цен на основные товары российского экспорта в 2004 г. по сравнению с декабрем 2003 г. составил примерно 22,8%. Энергоресурсы в среднем за указанный период подорожали на 20%, неэнергетические товары – на 23,2%, в том числе цветные металлы в среднем были дороже на 29,5%. Цены на основные виды сырья, полуфабрикатов и продуктов черной металлургии в 2004 г. повысились почти вдвое. Внешние факторы, связанные с высокими ценами на нефть и металлы и возможностью значительного увеличения объемов экспорта, объясняют более половины экономического роста в 2003–2004 гг. С оживлением мировой экономики и повышением спроса увеличились физические объемы экспорта нефти, бензина, мазута, природного газа, алюминия, никеля, лесоматериалов, отдельных видов черных металлов, химического сырья, минеральных удобрений.

Объем российского экспорта в 2004 г. увеличился на 34,8% относительно предыдущего года, а импорт товаров – на 24,7%. В товарной структуре экспорта в 2004 г. по сравнению с предыдущим годом фиксировалось повышение доли энергетических товаров на 0,1 п.п. по сравнению с предыдущим годом, черных и цветных металлов – на 3,1 п.п. на фоне уменьшения доли машин, оборудования и транспортных средств на 1,5 п.п. Восстановление тенденции к динамичному росту доходов от экспорта в 2003–2004 гг. позволило преодолеть тенденцию к замедлению темпов экономического развития. Кумулятивное влияние динамичного роста доходов экспортоориентированного сектора выразилось в ускорении динамики сопряженных отраслей и производств и оказало доминирующее воздействие на изменение условий и факторов развития внутреннего рынка.

В 2003–2004 гг. растущие доходы экономики от внешнеэкономической деятельности, безусловно, стимулировали деловую активность. Темп роста внешнеторгового оборота увеличился со 108,3% в 2002 г. до 130,6% в 2004 г. Внешнеторговое сальдо в среднем за месяц составляло около 6 млрд долл. Среднегодовые темпы прироста ВВП за последние 2 года составили 7,2%, инвестиций в основной капитал – 11,7% (для периода 1999–2004 гг. эти показатели составили соответственно 6,7 и 9,5%) (рис. 2).

Исключительно благоприятное сочетание факторов высокой деловой активности отечественного бизнеса и конъюнктуры цен мирового рынка сырьевых ресурсов обусловило интенсивное наращивание масштабов валового сбережения. Доля валового сбережения в последние 6 лет составляла 31,1–38,7% ВВП против 24,0% в предкризисном 1997 г. В 2004 г. под влиянием, с одной стороны, растущих доходов экономики от экспорта и увеличения притока иностранных инвестиций и, с другой – замедления роста конечного потребления населения на фоне растущей склонности к сбережениям валовые национальные сбережения возросли до 35,2% ВВП против 31,8% ВВП в 2003 г.

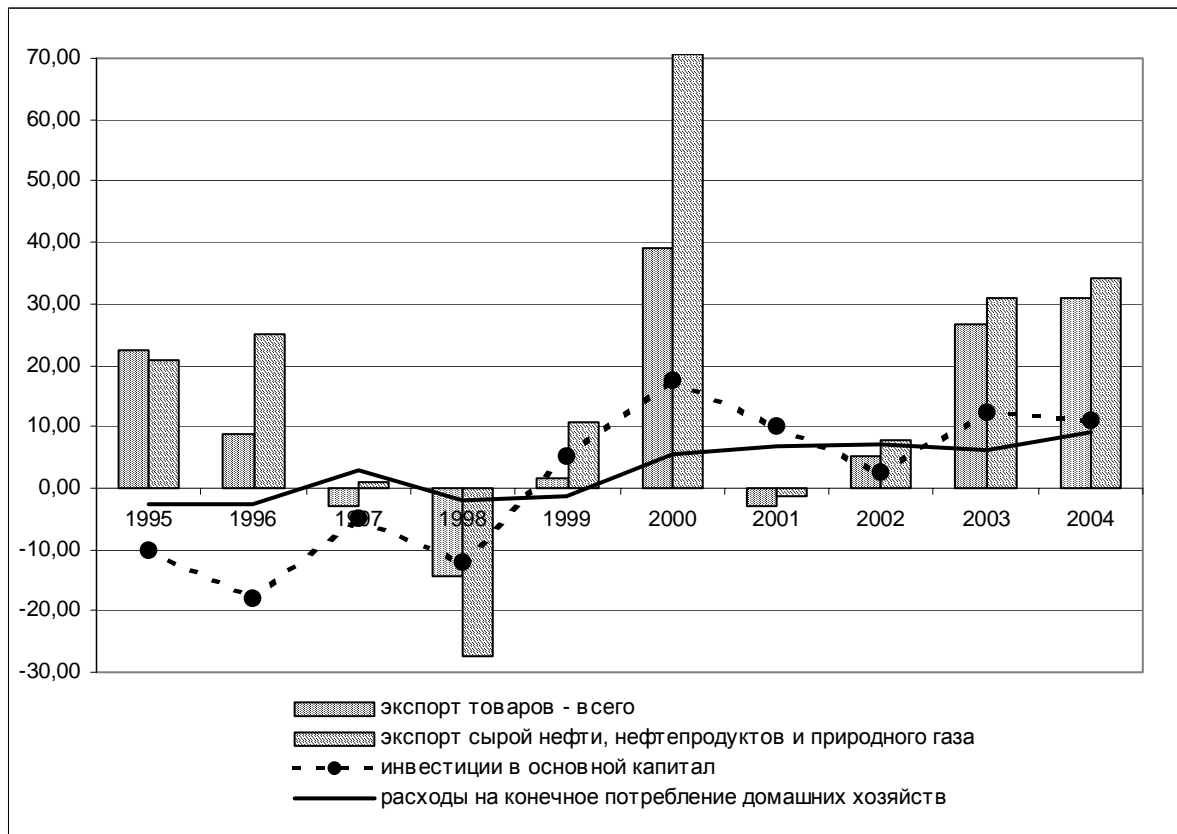


Рис. 2. Изменение темпов роста экспорта товаров (в том числе углеводородов), конечного потребления домашних хозяйств и инвестиций в основной капитал в 1995–2004 гг. (% к предыдущему году)

Следует отметить и то обстоятельство, что область воздействия растущих доходов внешнеэкономической деятельности довольно жестко лимитировалась отраслевыми приоритетами функционирования экспортоориентированных отраслей. В результате доля инвестиций в основной капитал в ВВП в 1999–2004 гг. сохранилась в среднем на уровне 16,2%, что на 1,3 п.п. ниже уровня докризисного 1997 г. Формирование этих процессов подтверждает тезис об отсутствии развитых институтов привлечения инвестиций в реальный сектор экономики и механизмов трансформации сбережений.

Как показал опыт последних лет, именно соотношение инвестиционного спроса и конечного потребления наиболее остро реагирует на изменение доходов от экспорта и определяет особенности функционирования внутреннего рынка. Резкие изменения инвестиционных расходов на воспроизводство основного капитала компенсируются плавной динамикой конечного потребления. При этом в 2004 г. наблюдалось ослабление влияния на динамику конечного спроса инвестиционной составляющей по кварталам (рис. 3).

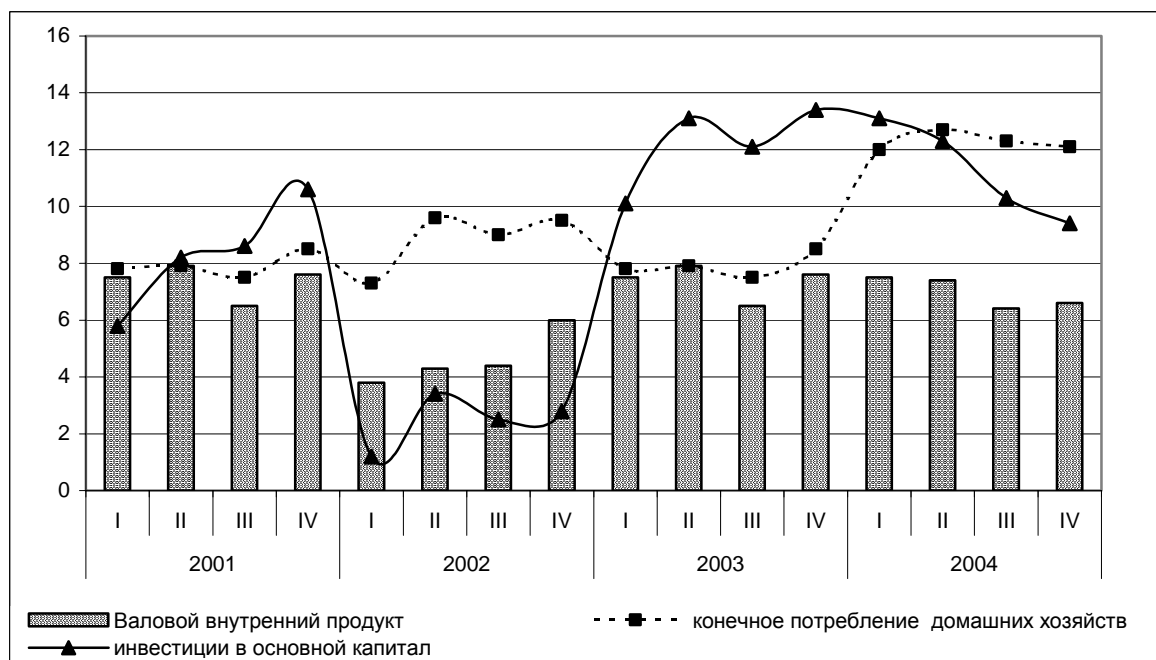


Рис. 3. Изменение динамики ВВП по компонентам конечного спроса в 1999–2004 гг. (% к предыдущему году)

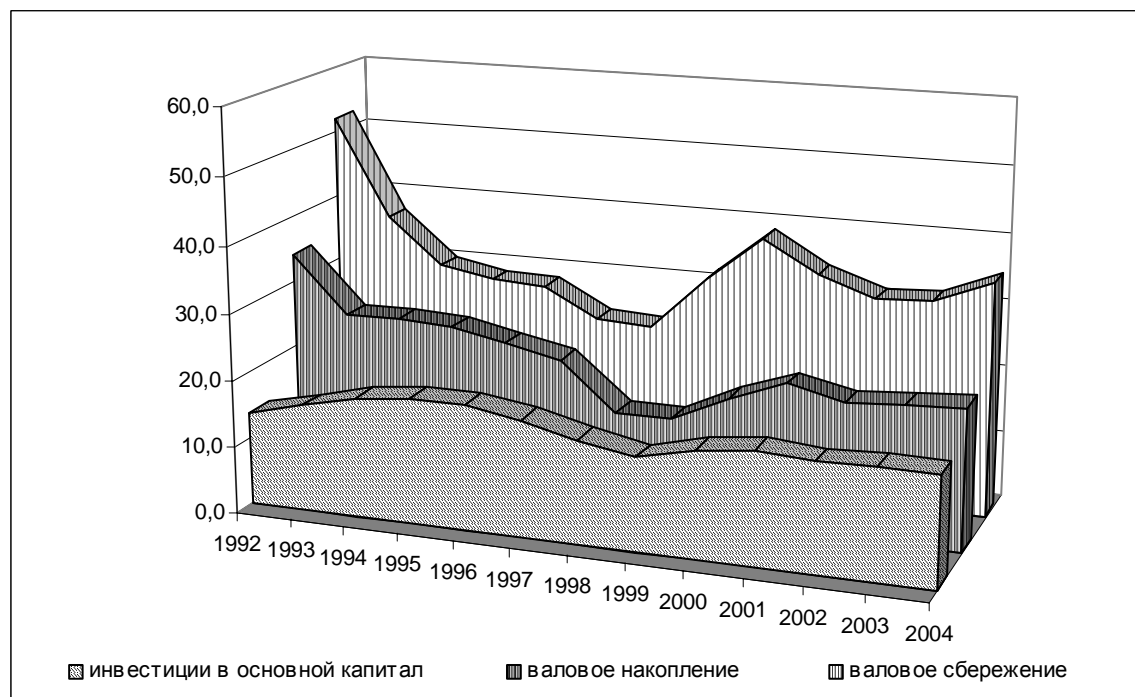


Рис. 4. Доля валового сбережения и инвестиций в основной капитал в ВВП в 1992–2004 гг. (% к ВВП)

Феномен российской экономики восстановительного периода состоит в том, что с ростом физических объемов и доходов от экспорта и повышением

инвестиционной привлекательности увеличивается централизованное накопление капитала. Анализ счетов операций с капиталом также иллюстрирует усиление асимметрии валового сбережения, ресурсов валового накопления и инвестиций в основной капитал. Накопленные средства Стабилизационного фонда на начало 2005 г. составили примерно 4,4% ВВП (рис. 4). Это позволило досрочно полностью погасить обязательства перед Международным валютным фондом – Россия перечислила ему 3,7 млрд долл. Кроме того, на погашение внешнего долга России, прежде всего перед Парижским клубом, из средств Стабилизационного фонда в 2005 г. планируется израсходовать еще 160 млрд руб. По подсчетам Министерства финансов РФ, в случае если средства Стабилизационного фонда были бы потрачены в России, темпы инфляции в 2004 г. увеличились бы дополнительно на 1,5–2% в год, а реальный эффективный курс рубля – на 1,5%.

При повышении уровня аккумуляции «свободных средств» в Стабилизационном фонде инвестиции в основной капитал в последние 5 лет составляли менее 1/2 валового национального сбережения. В результате в 2004 г. при снижении уровня трансформации доходов экономики в инвестиции усилилась ориентация, с одной стороны, на решение проблем погашения внешних обязательств государства, а с другой – на выполнение социальных программ.

Положительная динамика конечного потребления явилась одним из основных факторов развития внутреннего рынка в 2000–2004 гг. Причем в 2003–2004 гг. соотношение между потреблением домашних хозяйств и социальными трансфертами, получаемыми от государственных учреждений и некоммерческих организаций, сохранялось практически на одном уровне. Однако в 2004 г. в структуре использования ВВП по сравнению с предшествующим годом было отмечено сокращение на 2,4 п.п. доли расходов на конечное потребление, в том числе домашних хозяйств – на 1,2 п.п. Структурный сдвиг в использовании ВВП был обусловлен ускорением темпов валового накопления на 1,0 п.п. относительно 2003 г. (табл. 2).

Таблица 2

**Структура использования валового внутреннего продукта
в 1998–2004 гг. (% к итогу)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Валовой внутренний продукт	100	100	100	100	100	100,0	100
Расходы на конечное потребление	76,2	68,1	61,3	65,8	68,9	68,1	65,7
В том числе:							
домашних хозяйств	55,6	52,3	45,1	48,3	50,0	49,7	48,5
государственных учреждений	18,7	14,6	15,1	16,4	17,6	17,5	16,4
Валовое накопление	14,9	14,8	18,7	22,0	20,1	20,6	21,6
в том числе валовое накопление ос- новного капитала	16,5	14,4	16,9	18,9	17,9	18,3	18,3
Чистый экспорт товаров и услуг	6,8	17,1	20,0	12,7	11,8	11,4	12,7

Источник: Госкомстат России; Федеральная служба государственной статистики.

Несмотря на повышение доли валового сбережения и накопления в ВВП, удельный вес инвестиций в основной капитал в последние 3 года практически не рос. Политика, направленная на поддержание конкурентоспособности

экономики за счет вывода потенциальных ресурсов инвестиций в Резервный фонд, ограничивает возможности для модернизации производства и, в конечном счете, усиливает зависимость от внешнеэкономической конъюнктуры. Недостаточные объемы инвестиций в реальный сектор при сложившейся возрастной, технологической и отраслевой структуре основного капитала оказали негативное влияние на структуру экономического роста. Прежде всего, следует отметить, что совокупное влияние внутренних факторов оказалось недостаточным, чтобы компенсировать усилившееся воздействие внешнего спроса на темпы экономического роста. Если в 2000–2001 гг. 3/4 прироста ВВП объяснялось вкладом внутреннего спроса, то в 2003–2004 гг. влияние внутренних факторов на динамику снизилось почти на 20 п.п. Неустойчивый рост производства товаров конечного спроса при растущих доходах населения и бизнеса провоцировал расширение спроса на импортные товары. Прирост импорта в 2004 г. составил 24,6% против 24,2% в 2003 г. и 13,4% в 2002 г. Формирование этой тенденции поддерживалось также повышением эффективности импорта на фоне постепенного укрепления рубля.

В структуре товарных ресурсов розничной торговли доля импорта в 2004 г. практически стабилизировалась на уровне предыдущего года и составила 44%. Динамика потребительского импорта сдерживалась достаточно сильными конкурентными позициями российских производителей продовольственных товаров. Если в 2002–2003 гг. доля импорта в объеме товарных ресурсов продовольственных товаров составляла 34%, то в 2004 г. она снизилась на 2 п.п. Формирование рынка непроизводственных потребительских товаров испытывало усиление давления со стороны импортных товаров. При тенденции к замедлению темпов роста отраслей потребительского комплекса, инициированного перманентным кризисом легкой промышленности, доля отечественного производства в ресурсах розничной торговли непродовольственными товарами в 2004 г. снизилась до 46,4% против 50,0% в 2001–2002 гг.

Относительное удешевление импорта сырья и материально-технических ресурсов также оказало существенное влияние на изменение конкурентной среды и выявило проблемные зоны. Удельный вес импорта в общем объеме товарных ресурсов продукции промышленности по сравнению с началом 2004 г. года повысился на 7,6 п.п. и составил 29,8%. В частности, динамичный рост инвестиционного импорта по сравнению с выпуском продукции отечественного машиностроения сопровождался вытеснением российских производителей с рынков. Доля импорта машин и оборудования в общем объеме импорта в 2004 г. составила 41,6% против 37,3% в 2003 г. На долю расходов на приобретение импортного оборудования в 2002–2004 гг. приходилось до 1/4 общего объема инвестиций в машины, оборудование, транспортные средства. В результате общие конкурентные позиции российских производителей, учитывающие, с одной стороны, позитивное влияние роста производства, а с другой – негативный эффект укрепления реального курса и ухудшения соотношения внутренних цен и импорта, практически вернулись к докризисному уровню 1997 г. (рис. 5).

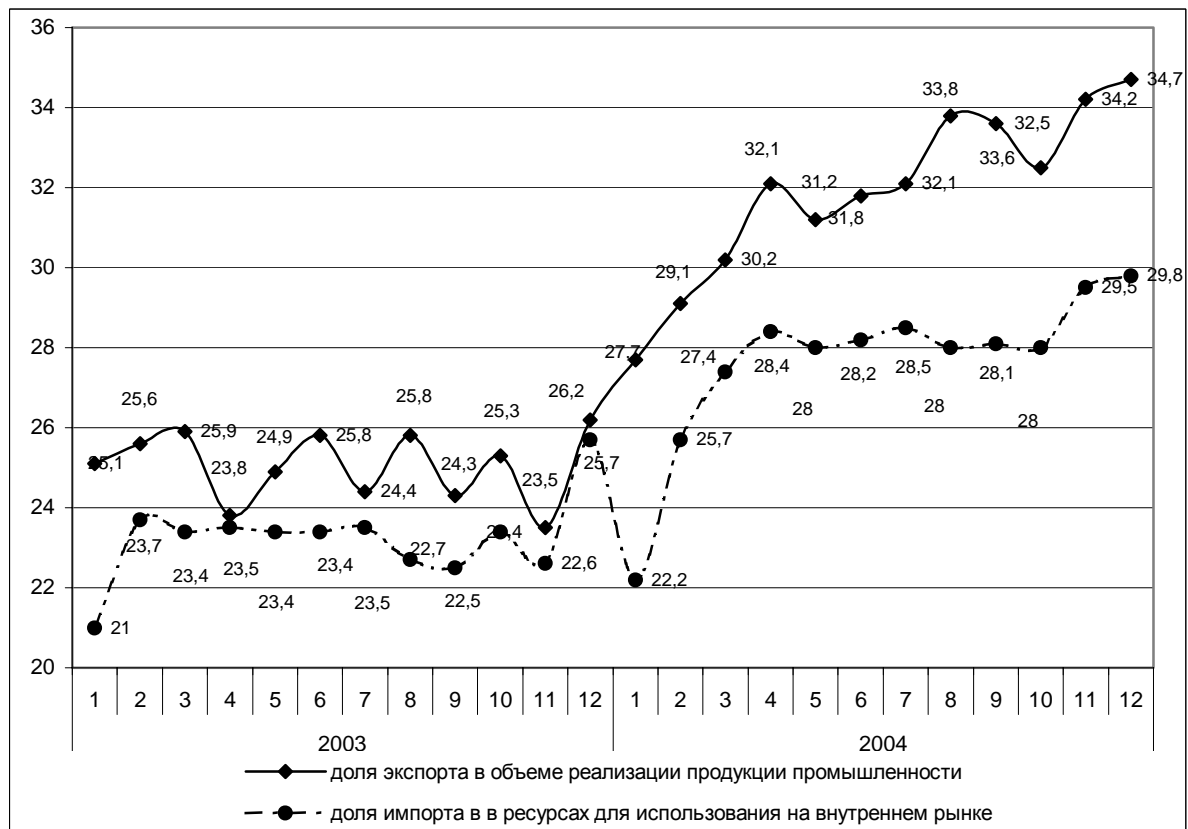


Рис. 5. Изменение удельного веса импорта в ресурсах и экспорта в объемах реализации в 2003–2004 гг., в ценах соответствующих месяцев (%)

Основной причиной снижения конкурентных преимуществ российских товаров является низкая эффективность использования факторов производства. Негативное влияние на качественные показатели экономической динамики оказывало усиление разрыва в темпах производительности труда и заработной платы в пользу последней. За 2002–2003 гг. реальная начисленная заработная плата увеличилась на 42,8% при росте производительности труда на 17,7%. Такой рост оплаты труда сопровождался снижением валовой прибыли экономики в структуре ВВП с 42,7% в 2000 г. до 40,2% в 2004 г. (рис. 6).

В 2003 г. обозначилось сближение темпов производительности труда и заработной платы. Однако влияние этого процесса на изменение показателей эффективности деятельности предприятий и организаций было крайне слабым и неустойчивым.

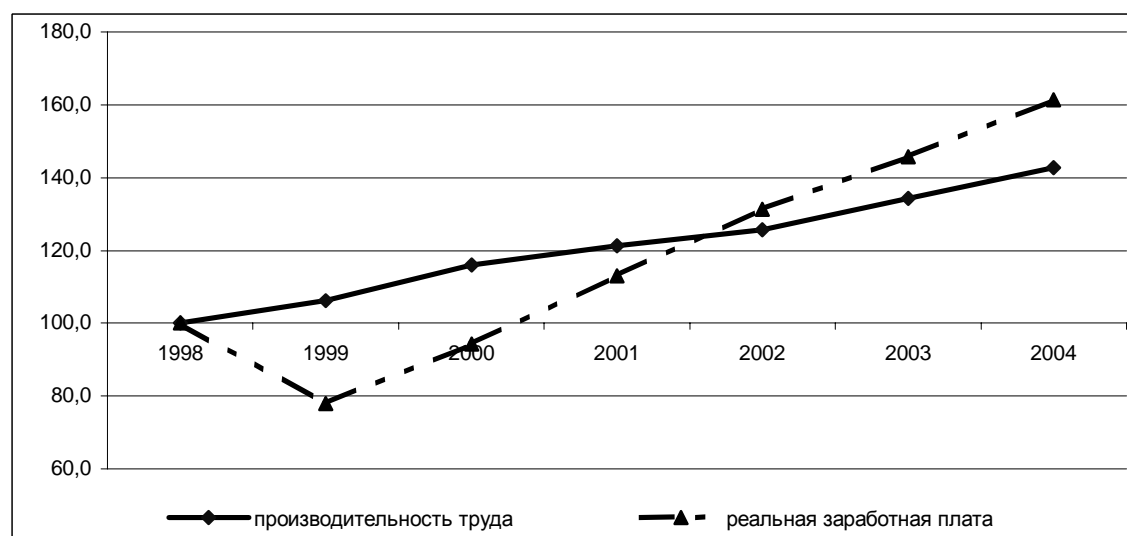


Рис. 6. Динамика производительности труда и реальной начисленной заработной платы в 1999–2004 гг. (% к 1998 г.)

Поддержание динамики внутреннего рынка базировалось на росте реальной заработной платы и доходов населения и сопровождалось перераспределением доходов от предприятий к населению, что, в конечном счете, привело к увеличению производственных издержек и снижению рентабельности производства. В 2004 г. динамика заработной платы вновь в 1,04 раза опережала рост производительности труда. Однако возможности дальнейшего увеличения затрат на оплату труда стали ограничиваться изменениями в конкурентной среде на товарных рынках вследствие укрепления рубля и повышения давления со стороны импорта. В результате в 2004 г. доля оплаты труда наемных рабочих в ВВП снизилась на 1,0 п.п. по сравнению с 2003 г.

Таблица 3

Структура образования ВВП по доходам в 1999–2004 гг. (% к итогу)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Валовой внутренний продукт	100	100	100	100	100	100
В том числе:						
оплата труда (включая скрытую) наемных работников	40,1	40,2	43,0	46,7	46,9	45,9
чистые налоги на производство и импорт	15,7	17,1	15,7	14,1	13,5	13,9
валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы	44,2	42,7	41,3	39,3	39,6	40,2

* Предварительные данные.

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Особенности формирования структуры доходов населения и ВВП определялись структурой занятого населения: 92,1% работают по найму и только 7,9% – на самостоятельно занятых. Более 63,3% доходов населения и 45,9%

ВВП приходилось на долю оплаты труда наемных рабочих (табл. 3). Трансформационные сдвиги деловой среды способствовали повышению активности малого бизнеса. Численность работников малых предприятий достигла 11,3% общей численности занятых в экономике. В структуре денежных доходов населения доля доходов от предпринимательской деятельности и собственности в 2004 г. повысилась до 21,0%, что на 1,2 п.п. превысило уровень 2003 г. и на 3,9 п.п. – уровень 2002 г.

Сохранилась высокая дифференциация средней заработной платы по отраслям экономики и промышленности. Динамичный рост заработной платы в отраслях инфраструктуры, финансово-кредитного сектора и органов управления сопровождался плавным замедлением темпов роста начисленной заработной платы в секторе товаров по сравнению со средним уровнем по экономике. Формирование этой тенденции инициировалось сдержанной динамикой роста средней зарплаты в промышленности относительно строительства. В самой промышленности степень дифференциации заработной платы определялась увеличением разрыва в темпах оплаты труда в экспортоориентированных отраслях и отраслях обрабатывающей промышленности. Номинально начисленная заработная плата в нефтедобывающей промышленности превышала средний уровень по промышленности почти в 2,2 раза, в газовой промышленности – в 3,6 раза, в цветной металлургии – в 1,7 раза, а в машиностроении и в пищевой промышленности это соотношение составляло примерно 0,85 раза. Отраслевые особенности вознаграждения за труд оказывали существенное влияние и на характер занятости трудовых ресурсов в экономике, и на формирование структуры доходов и расходов населения.

С восстановлением параметров социального развития фиксировались существенные изменения на рынке труда. Среднегодовая численность занятых в экономике в 2004 г. составила 67,4 млн чел. против 65,8 млн в 2003 г. и 63,8 млн в 1998 г. Отметим, что изменение спроса на рабочую силу определялось перемещением занятости из сектора товаров в отрасли, оказывающие рыночные услуги. Формирование этой тенденции на начальной стадии восстановления экономического роста оказало мощное позитивное воздействие на качество жизни и дало импульс к ускорению темпов развития сектора услуг. Однако на фоне замедления темпов промышленного роста и ускорения импорта это провоцировало тенденцию к сокращению среднегодовой численности промышленно-производственного персонала. В последние 3 года практически по всем отраслям промышленности фиксируется сокращение занятости, при этом наиболее интенсивно уменьшается число рабочих мест в отраслях обрабатывающей промышленности. При низкой эффективности использования труда и основного капитала в инвестиционном и потребительском комплексах это усиливало разрыв в темпах роста обрабатывающих и добывающих отраслей и, в конечном счете, привело к замедлению темпов экономического роста.

В связи с тем, что доминирующая часть доходов населения формируется за счет оплаты труда, проблемы занятости и трудоустройства приобрели

приоритетное значение (табл. 4). Общая численность безработных, рассчитанная по методологии МОТ, сократилась с 8,9 млн чел. (13,2% экономически активного населения) в 1998 г. и 6,2 млн в 2003 г. (8,6%) до 5,9 млн (7,4%) в 2004 г. Коэффициент напряженности (численность незанятых граждан, зарегистрированных в органах службы занятости, в расчете на одну вакансию) повысился до 2,7 чел. против 2,3 чел. на начало 2003 г. (рис. 6). Одновременно с изменением спроса на рабочую силу отмечалась тенденция к повышению эффективности использования рабочего времени. В 1-м полугодии 2004 г. фактическая продолжительность рабочего дня в целом по экономике повысилась на 1,8%, в промышленности – на 2,3%. По сравнению с 1-м полугодием 2003 г. численность работников, занятых в режиме неполной рабочей недели и имеющих вынужденные административные отпуска, сократилась почти на 1/3. Кроме того, сократилась продолжительность отпусков по собственному желанию работников в соответствии с нормами действующего законодательства.

Таблица 4

Структура денежных доходов населения в 1999–2004 гг. (%)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Денежные доходы – всего	100	100	100	100	100	100
Оплата труда, включая скрытую заработную плату	66,5	62,8	64,6	65,8	63,9	63,0
Доходы от предпринимательской деятельности	12,4	15,4	12,6	11,9	12,0	11,8
Доходы от собственности	7,1	6,8	5,7	5,2	7,8	9,2
Социальные выплаты	13,1	13,8	15,2	15,2	14,1	13,8
Другие доходы	0,9	1,2	1,9	1,9	2,2	2,2

Источник: Госкомстат России; Федеральная служба государственной статистики.

За последние 4 года реальные доходы населения, реальная заработная плата и реальный размер назначенных пенсий вышли на траекторию устойчивого роста. В 2001 г. конечное потребление домашних хозяйств восстановилось на докризисном уровне 1997 г., а за последние 3 года увеличилось на 30,5%. В 2004 г. прирост реальных доходов населения составил 7,8%, реальной заработной платы – 10,8% и реального размера назначенных пенсий – 5,5%.

Рост доходов привел к существенному сокращению уровня бедности населения. Доля лиц с денежными доходами ниже прожиточного минимума, сократилась до 24,9 млн чел., что составляет 17,3% общей численности населения, против 34,6 млн чел. (24,2%) в 2002 г.

Существенно изменилось распределение населения по величине среднедушевых доходов. В 2004 г. при росте среднедушевых доходов по сравнению с предыдущим годом на 122,4% и заработной платы – на 125,3%, доля населения с доходами свыше 7000 руб. повысилась на 8,6 п.п., с доходами 4000–7000 руб. – на 1,7 п.п., с доходами до 4000 руб. сократилась более чем на 10,0 п.п. Однако это не ослабило социально-экономическую дифференциацию населения по доходам. По оценке, в 2004 г. коэффициент фондов, ха-

характеризующий соотношение средних значений самых высоких и самых низких доходов соответствующих децильных групп населения, возрос до 14,8 раза против 14,3 раза в 2003 г. и 14 раз в 2001–2002 гг. а коэффициент Джини, характеризующий концентрацию доходов, повысился в 2004 г. до 0,406 против 0,400 в 2003 г. и 0,398 в 2002–2002 гг.

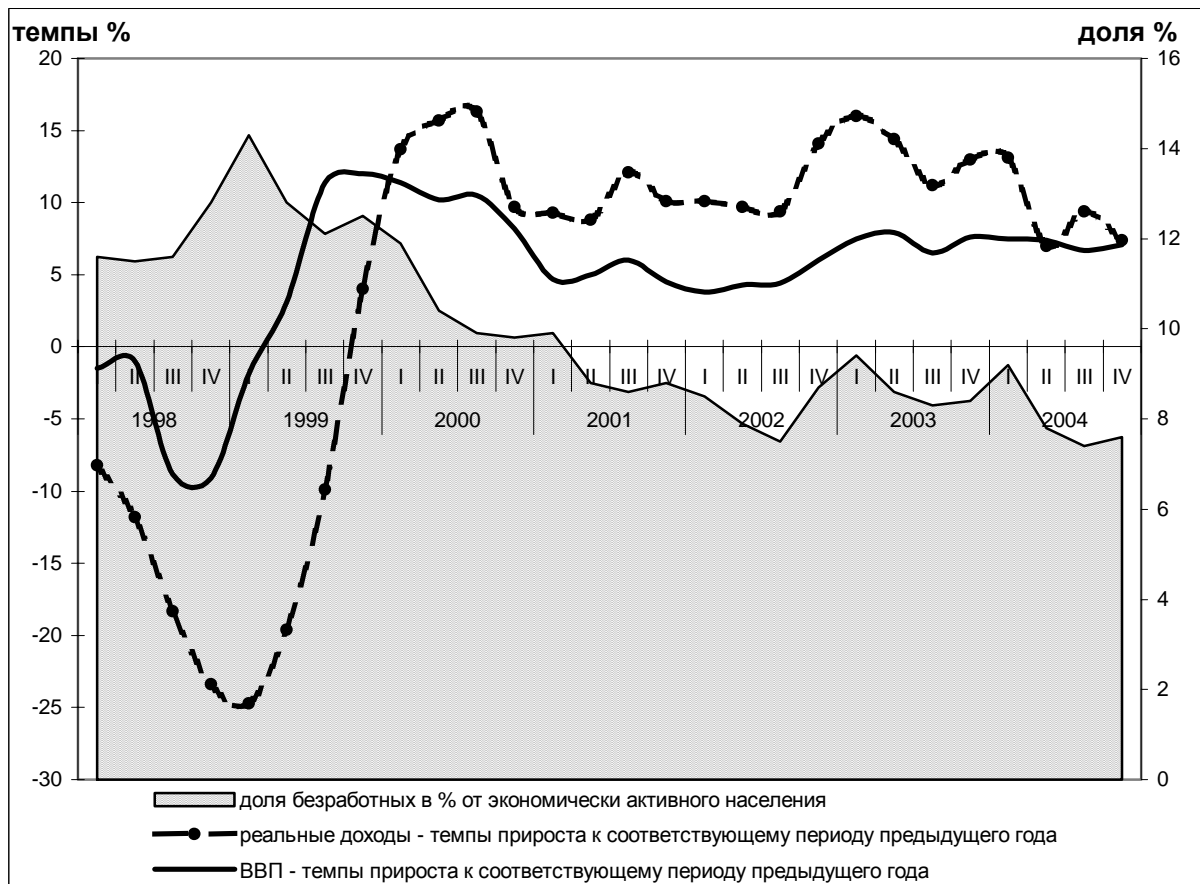


Рис. 7. Изменение темпов роста ВВП, реальных доходов населения и удельного веса безработных за 1998–2004 гг. (%)

Распределение доходов определило и особенности динамики текущих расходов и уровня сбережения в секторе домашних хозяйств. Для последних 6 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 2003–2004 гг. в отличие от предыдущего периода несколько сблизилась темпы роста объема платных услуг населению и оборота розничной торговли, несмотря на значи-

тельное опережение темпов роста цен и тарифов на платные услуги относительно товаров. Следует отметить, что в 2003–2004 гг. в структуре оборота розничной торговли наблюдалось устойчивое опережение роста продаж непродовольственных товаров по сравнению с продовольственными товарами, а также повышение доли продаж через торгующие организации. Изменение потребительского поведения в определенной степени объяснялось замедлением темпов инфляции, а также структурными сдвигами цен по основным товарным группам.

Повышение покупательной способности доходов населения определило сохранение высоких темпов роста оборота розничной торговли. За 2004 г. население на покупку товаров и оплату услуг израсходовало 7567,2 млрд руб., что на 23,4% превысило показатель соответствующего периода предыдущего года. Оборот розничной торговли увеличился на 12,1% против 8,4% в 2003 г. Изменение структуры спроса населения и увеличение доли продаж непродовольственных товаров длительного пользования и домоустройства активизировало развитие потребительского кредитования. Объем кредитов, предоставленных физическим лицам, вырос за год в 1,91 раза и составил на начало декабря 2004 г. 573,3 млрд руб. Доля кредитов физическим лицам на 1 декабря 2004 г. составила 14,4% общей суммы кредитов, выданных кредитными организациями, против 9,8% на эту же дату в 2003 г.

В последние годы особого внимания заслуживает тенденция смещения валовых сбережений от сектора нефинансовых предприятий к домашним хозяйствам. С повышением доли сбережения населения и восстановлением доверия к сберегательным учреждениям наблюдалась тенденция роста вкладов физических лиц в кредитные учреждения. За 2004 г. объем денежных доходов населения составил 10 779,5 млрд руб., в том числе сбережения, включая покупку валюты, достигли 1983,4 млрд руб. и на 11,6% превысили уровень предыдущего года. Объем депозитов и вкладов физических лиц в кредитных организациях на рублевых и валютных счетах на 1 декабря 2004 г. составил 1894,7 млрд руб. (увеличился по сравнению с началом 2004 г. на 23,0%, в том числе на рублевых счетах – на 22,1% и на валютных – на 9,4%). Рост масштабов сберегаемой части доходов населения актуализировал проблему трансформации их в инвестиции. В структуре денежных расходов населения с 1999 г. фиксировалась тенденция к устойчивому повышению доли расходов на приобретение недвижимости. Это стимулировало рост деловой активности в жилищном строительстве и на вторичном рынке жилья. Доля жилья, построенного населением за свой счет и с помощью кредитов, составила в среднем за 2000–2004 гг. 40,5%. В 2004 г. по сравнению с 2000 г. удельный вес расходов на приобретение недвижимости повысился на 1,0 п.п. и составил 2,2% общей величины денежных доходов населения (табл. 5).

Исходя из анализа изменений доли валовой прибыли и предпринимательских доходов в ВВП, средняя рентабельность российской экономики имеет тенденцию к повышению.

Таблица 5

Структура денежных расходов населения в 1997–2004 гг. (%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Денежные расходы и сбережения – всего	100	100	100	100	100	100	100	100
В том числе:								
покупка товаров и оплата услуг	68,7	77,7	78,5	75,5	74,6	73,2	69,0	69,8
обязательные платежи и взносы	6,3	6,2	6,6	7,8	8,9	8,6	8,3	8,6
приобретение недвижимости	0,8	1,3	1,3	1,2	1,4	1,8	2,0	2,2
прирост финансовых активов	24,2	14,8	13,6	15,5	15,1	16,4	20,7	19,4
из него прирост, уменьшение (-) денег на руках у населения	1,6	1,7	1,8	2,8	2,0	1,7	2,7	0,6

Источник: Госкомстат России; Федеральная служба государственной статистики.

Рост доли валовой прибыли экономики в деятельности предприятий и организаций, а также снижением с 2002 г. налоговой нагрузки на производство и импорт. В среднем за последние 5 лет сальдированный финансовый результат составлял почти 12% ВВП. Сальдированный финансовый результат организаций основных отраслей экономики в январе–ноябре 2004 г. составил 1952,6 млрд руб. (увеличился в 1,54 раза по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года), причем он примерно в равных долях формируется за счет производства товаров и предоставления услуг. Однако внутри секторов выделяются отрасли, оказывающие доминирующее воздействие на процесс образования и использования прибыли в национальной экономике.

Промышленность сохранила лидирующие позиции в динамике роста результатов финансовой деятельности, что в первую очередь связано с повышением доходов экспортоориентированных отраслей топливной промышленности и металлургического комплекса. По предварительным данным МЭРТа, в 2004 г. сальдированный финансовый результат нефтедобывающей промышленности по сравнению с 2003 г. увеличился в 2,4 раза, черной металлургии – в 2,5 раза, цветной металлургии – в 1,5 раза и химической промышленности – в 1,7 раза. Совокупный удельный вес экспортоориентированных отраслей в общем финансовом результате промышленности повысился по сравнению 2003 г. почти на 5 п.п. Рост доходов экспортного сектора оказал наиболее существенное влияние на сопряженные отрасли инфраструктуры – транспорт, связь, торговлю и практически не затронул отрасли, ориентированные преимущественно на внутренний рынок. В отраслях обрабатывающей промышленности, ориентированных на внутренний рынок, ситуация складывалась менее благоприятно. Хотя динамика сальдированного результата инвестиционного комплекса из-за роста издержек производства, обусловленных повышением затрат на рабочую силу и внутренних цен на энергоносители и конструкционные материалы, и осталась в области положительных значений, однако удельный вес машиностроения и промышленности строительных материалов в финансовых результатах промышленности сократился на 3,2 п.п. Доходы потребительского комплекса промышленно-

сти на фоне замедления темпов роста пищевой промышленности и спада производства в легкой промышленности по сравнению с 2003 г. снизились почти на 9,0 п.п.

Сопоставление динамики и структуры образования использования ВВП показало, что при опережающем росте внешнего спроса по сравнению с динамикой развития внутреннего рынка в экономике происходит массовое перераспределение финансовых, инвестиционных и трудовых ресурсов в ограниченное число экспортоориентированных отраслей добывающей промышленности, первичной переработки сырья и отраслей инфраструктуры.

3.1.2. Динамика и структура производства ВВП

Развитие российской экономики в 2004 г. формировалось под влиянием следующих наиболее существенных факторов:

- повышение влияния внешнего спроса и экспортоориентированных отраслей промышленности;
- ускорение темпов роста отраслей, производящих капитальные товары;
- опережающий рост инвестиций в основной капитал относительно динамики ВВП и конечного спроса;
- ускорение роста импорта товаров конечного потребления относительно внутреннего спроса;
- интенсивный рост сектора услуг;
- усиление разрыва динамики реальной заработной платы и производительности труда;
- сохранение высокого потребительского спроса на фоне роста склонности населения к сбережению;
- ускорение темпов роста цен производителей промышленной продукции и тарифов на услуги.

Сектор услуг

В 2002–2004 гг. в российской экономике наблюдалось ускорение темпов роста рыночных услуг (*рис. 8*). При увеличении добавленной стоимости в секторе производства товаров в 2004 г. на 6,3% рыночные услуги выросли на 8,7%. Растущие показатели сектора услуг тесно коррелируют с уровнем деловой активности и структурными изменениями в экономике. Доминирующее влияние на рынок услуг оказало ускорение темпов предоставленных услуг транспорта, связи, торговли, коммерческой деятельности по обеспечению функционирования рынка и операций с недвижимостью.

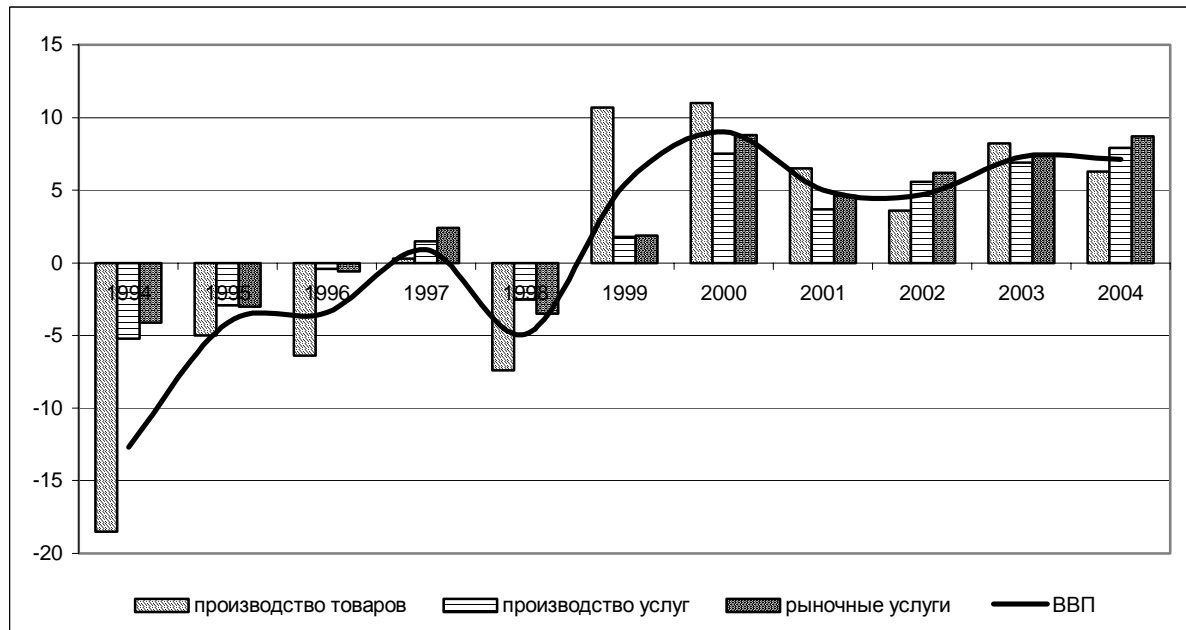


Рис. 8. Изменение темпов производства товаров и услуг по секторам экономики в 1994–2004 гг. (% к предыдущему году)

Коммерческий грузооборот транспорта за 2004 г. увеличился на 6,2% при росте промышленного выпуска на 6,1%. Наибольший вклад в рост спроса на услуги транспорта внесли экспортоориентированные отрасли. Прирост грузооборота трубопроводного транспорта составил 6,2% по сравнению с 2003 г. По темпам объемов перевозки основных видов грузов лидирующие позиции сохраняют нефть и нефтепродукты, черные и цветные металлы, химические и минеральные удобрения, лесопродукция.

Изменение структуры предоставления услуг транспорта определялось общеэкономической ситуацией, а также решением практических проблем координации транспортной инфраструктуры. Интенсивность перевозки грузов автомобильным транспортом в 2004 г. по сравнению с 1998 г. удвоилась, железнодорожным транспортом увеличилась в 1,3 раза и внутренним водным транспортом – в 1,04 раза. Характерной для периода восстановительного роста явилась тенденция к снижению доли инвестиций в развитие железнодорожного транспорта при повышении доли инвестиционных расходов на развитие шоссейного хозяйства на 13,5 п.п. за этот период, на автомобильный транспорт – на 1,3 п.п. За период реформ эксплуатационная длина автомобильных дорог с твердым покрытием увеличилась почти на 200 тыс. км при повышении плотности автомобильных дорог с 23 км на 1000 кв. км в 1990 г. до 31,7 км на 1000 кв. км в 2003 г. На долю автотранспорта приходится 75% объемов перевозок грузов и 73% внегородских пассажирских перевозок. Состояние транспортной системы России не является препятствием для экономического роста, но ее неэффективность ведет к повышенным транспортным издержкам и потере доходов от транзитных перевозок.

Одной из наиболее перспективных и быстро развивающихся отраслей является связь. Объем валовой добавленной стоимости связи в 2004 г. увеличился на 24,7 % и составил 2,0% ВВП. Среднегодовые темпы прироста объемов предоставленных услуг связи в 2003–2004 гг. составили 27,5% и на 17,2 п.п. превысили уровень 2002 г. На долю новых операторов связи приходится почти 3/5 общего объема услуг связи и более 1/2 услуг связи населению. Телефонная связь получила наибольшее распространение среди других видов электрической связи. Этот вид связи приносит 3/4 всех доходов, получаемых от услуг отрасли, в том числе 40% приходится на подвижную электро-связь. На 1 января 2005 г. общее число абонентов сотовой связи составило около 70 млн и увеличилось по сравнению с началом года на 34,5 млн, или на 97,2%.

Феноменом российской экономики является устойчивое повышение доли торговли в структуре национальной экономики. Развитие торговли сопровождалось интенсивным развитием материально-технической базы отрасли и изменением структуры предоставляемых услуг. Повышение роли организованных форм торговли в структуре товарооборота привело к интенсивному росту торговых площадей, складских помещений, сервисных услуг. Торговля предъявляет растущий спрос на оборудование, информационные услуги, услуги связи и транспорта. Доля торговли в произведенном ВВП в 2004 г. составила 22%, что соответствует среднему показателю за последние 5 лет. Заметим при этом, что характерным для развития этой отрасли экономики явилось 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, характерным для российской экономики является 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 2004 г. характеризовалось следующими основными итогами:

- повысилась роль малого бизнеса в розничной торговле: субъекты малого предпринимательства обеспечили почти половину 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, в 2004 г. составила 54,4% при среднем показателе за 2001–2003 гг., равном 53,6%;
- товарные запасы оставались стабильными и сохранялись на уровне 34–35 дней;
- доля импортных товаров в объеме ресурсов оборота розничной торговли составила 43% и по сравнению с 2001 г. повысилась на 2 п.п.;
- темпы роста цен на потребительские товары в 2004 г. составили 111,7% против 112% в 2003 г. При этом расширение объемов торговли протекало на фоне плавного замедления роста цен на непродовольственные товары

до 107,4% против 109,2% и ускорения динамики цен на продовольственные товары до 112,3% против 110,2%.

В результате совокупного влияния этих факторов индекс роста оборота розничной торговли составил 112,1% к предыдущему году при повышении удельного веса в ВВП до 8,2%. При этом на фоне общего замедления темпов экономического роста во 2-м полугодии 2004 г. ускорение динамики оборота розничной торговли оказало позитивное влияние на общеэкономическую ситуацию (рис. 9).

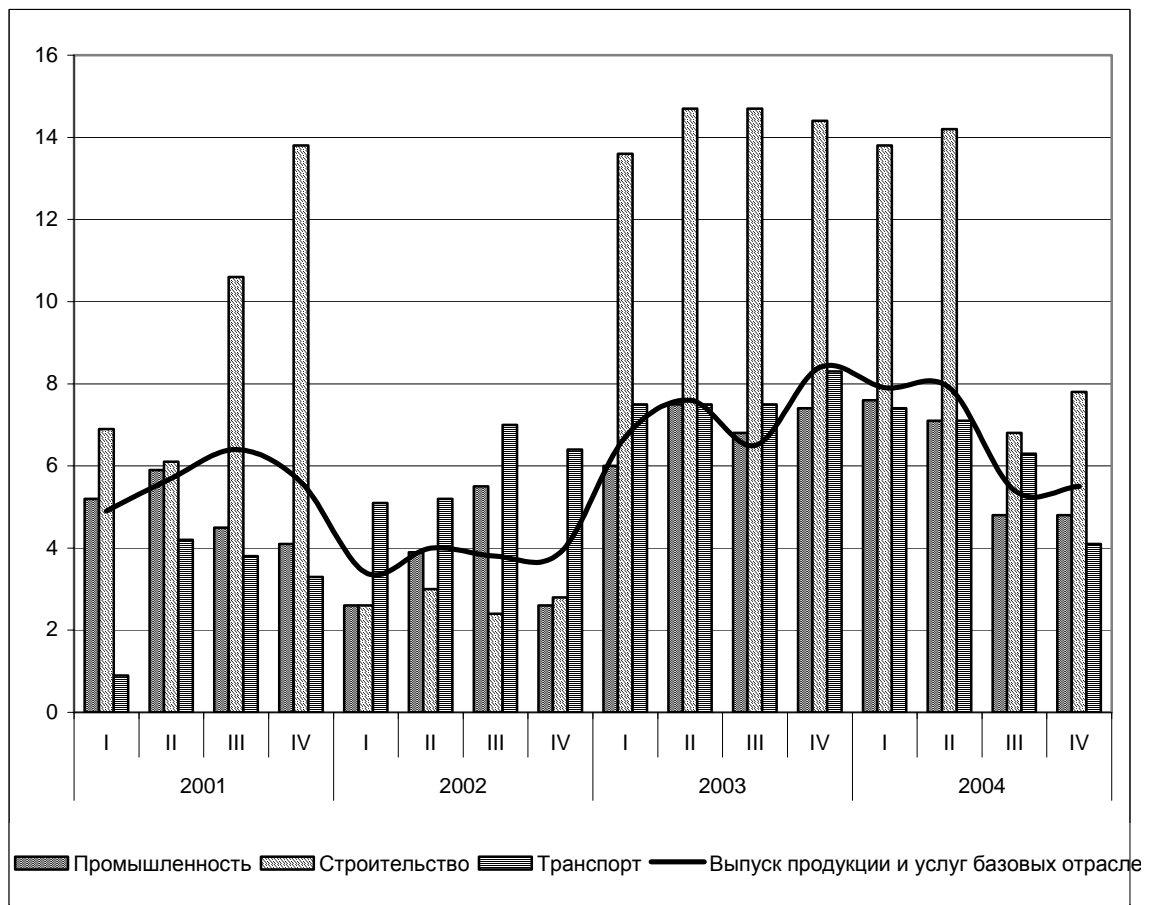


Рис. 9. Изменение темпов роста по отраслям экономики в 2001–2004 гг. (% к соответствующему периоду предыдущего года)

Сектор товаров

В секторе товаров на изменение структуры производства наиболее существенное влияние оказывало соотношение объемов производства в промышленности и в строительстве. Устойчивый рост доходов экономики дал дополнительный импульс к расширению спроса на строительные работы. Среднегодовой темп прироста работ строительства за 2000–2004 гг. составил 10,7%, а выпуска продукции промышленности строительных материа-

лов – 6,6%. Динамика функционирования строительного комплекса в последние годы указывает на наличие довольно существенной зависимости уровня деловой активности в строительстве и доходов экономики от внешнеэкономической деятельности. В 2002 г. сократились доходы экономики из-за ухудшения конъюнктуры цен мирового рынка, тогда же прирост продукции строительства был минимальным за период восстановительного роста и составил 2,7%. В 2003–2004 гг. именно растущие доходы экономики дали дополнительный импульс роста в строительстве. За последние 2 года среднегодовые темпы работ в строительстве составили 12,2%. Повышение инвестиционной активности обусловило основные тенденции изменения структуры восстановительного роста экономики.

В условиях подъема производства отрасли экономики стали предъявлять растущий спрос на отечественное оборудование в связи с активизацией процессов вовлечения в производство конкурентоспособных мощностей, а также с их модернизацией и реконструкцией.

При среднегодовых темпах роста инвестиционного комплекса в 2000–2004 гг. на уровне 9,4% и потребительского комплекса – 7,1% этот показатель для сырьевого комплекса, преимущественно ориентированного на внешний рынок, составил 6,5%. Хотя соотношения темпов роста отраслей подвергались довольно существенным колебаниям на протяжении анализируемого периода, в целом они иллюстрируют постепенный поворот от роста на основе природно-сырьевого потенциала к формированию системы инвестиционного развития (*рис. 10*).

Сдержанная динамика выпуска капитальных товаров относительно темпов промышленного роста за последние 6 лет была зафиксирована 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. Однако уже в 2003 г. ситуация кардинально изменилась. Как и в 2000–2001 гг., на ускорение темпов роста производства и доходов экспортоориентированного сектора инвестиционный комплекс откликнулся интенсивным наращиванием производства капитальных товаров. Объемы производства в машиностроении в 2003 г. повысились на 9,2% против 1,9% 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.

В 2004 г. прирост производства в инвестиционном комплексе составил 11,7% и на 1,9 п.п. превысил уровень предыдущего года. По темпам роста производства машиностроение сохранило лидирующие позиции среди отраслей промышленности.

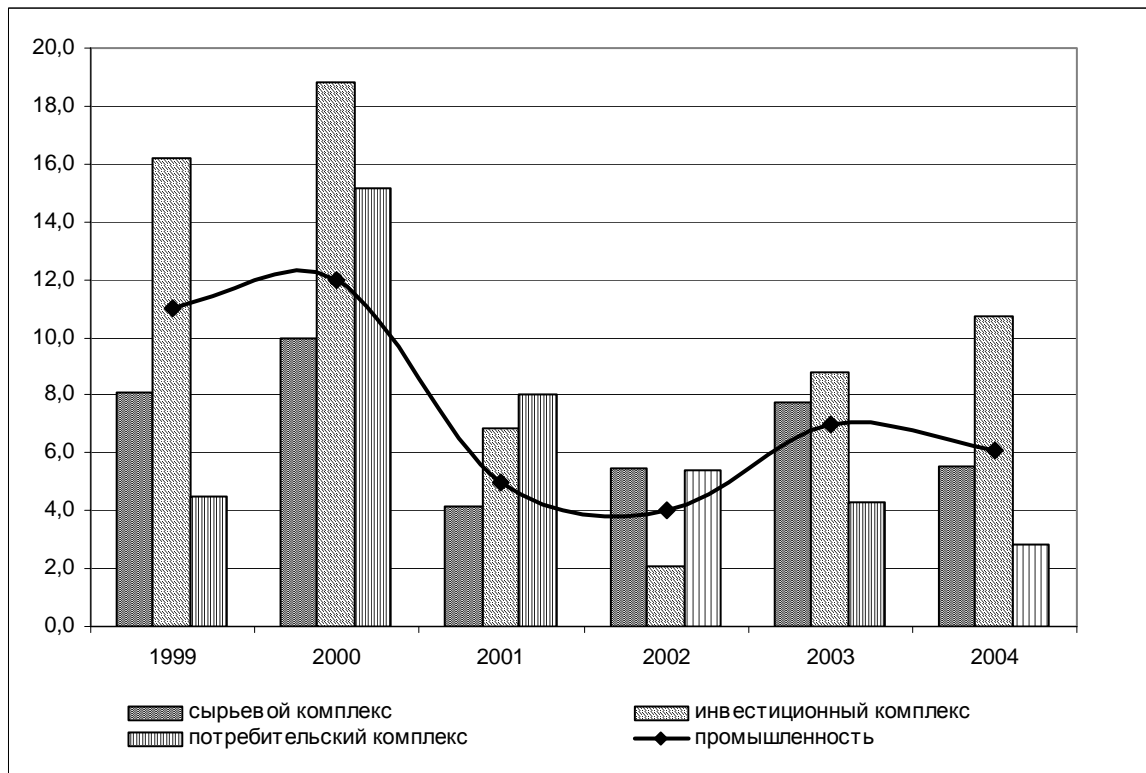


Рис. 10. Темпы прироста производства по комплексам в 1999–2004 гг.
(в % к предыдущему году)

Вместе с тем следует отметить, что выпуск продукции по отдельным отраслям машиностроения подвержен довольно существенным колебаниям. К негативным факторам, повлиявшим на динамику машиностроения в 1999–2004 гг., можно отнести спорадические явления кризиса перепроизводства в автомобилестроении, а также неустойчивость инвестиционного спроса топливной промышленности на отечественные виды техники на фоне растущих доходов от экспорта и расширения масштабов импорта машин и оборудования. Поддержание достаточно высоких темпов роста машин и оборудования обеспечивалось главным образом за счет расширения спроса на продукцию, ориентированную на внутренний рынок (железнодорожное машиностроение, приборостроение, промышленность средств связи). Кроме того, на протяжении последних лет сохраняется устойчивое расширение спроса на оборудование для отраслей потребительского комплекса.

Анализ особенностей формирования рынка капитальных товаров имеет принципиальное значение, поскольку в последние 2 года доминирующее влияние на структурные сдвиги ВВП оказывает опережающий рост инвестиций в основной капитал по сравнению с динамикой конечного потребления. Хотя по темпам машиностроения опережает рост инвестиций в основной капитал, однако по структуре и объемам выпуска капитальных товаров оно отстает от изменений в воспроизводственной и технологической структурах капиталовложений в производство. Кроме того, существенное влияние на

характер развития машиностроения продолжали оказывать и опережающие темпы роста импорта относительно отечественного производства. Это связано с тем, что неконкурентоспособность многих видов машин и оборудования по сравнению с импортными аналогами по критерию «цена/качество», а также отсутствие мощностей по выпуску современных видов техники существенно ограничивает рынок для отечественного машиностроения. При увеличении выпуска продукции машиностроения на 11,7% прирост импорта машин и оборудования составил 46,2% (табл. 6).

Таблица 6

**Динамика производства по отраслям машиностроения
в 1999-2004 гг. (% к предыдущему году)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Промышленность – всего	108,1	109,0	104,9	103,7	107,1	106,1
Машиностроение	115,9	115,5	107,2	101,9	109,2	111,7
Из него:						
железнодорожное машиностроение	108,9	107,4	126,0	121,7	135,8	122,8
металлургическое машиностроение	91,8	130,2	86,1	82,6	94,0	123,9
электротехническая промышленность	127,0	130,1	112,6	93,8	105,5	106,7
химическое и нефтяное машиностроение	120,7	119,5	121,6	96	93,0	105,9
станкостроительная и инструментальная промышленность	99,6	111,5	99,4	81,7	100,5	95,1
приборостроение	140,8	118,4	98,0	90,9	144,8	112,7
автомобильная промышленность	114,7	103,3	101,7	97,8	106,0	109,3
промышленность средств связи	95,7	330,0	90,0	174,6	118,0	193,0
тракторное и сельскохозяйственное машиностроение	159,3	148,4	129,1	77,6	76,4	130,5
машиностроение для легкой и пищевой промышленности и бытовых приборов	115,8	109,5	107,1	115,9	106,6	119,0

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Состояние отраслей инвестиционного машиностроения является основным технологическим фактором, ограничивающим возможности реконструкции и модернизации производства на новой технической основе. Сохранение длительной тенденции к спаду производства в станкостроительной промышленности и низких темпов обновления основного капитала собственно в самом машиностроении обуславливает обслуживание инвестиционного процесса на базе традиционных стандартных технологий. Хотя за 1999–2004 гг. прирост инвестиций в машиностроение составил около 41,8% к уровню 1998 г., это не оказало существенного влияния на технико-экономические характеристики основного капитала отрасли и промышленности в целом. При средней норме обновления основных фондов в отрасли в последние 3 года на уровне 0,9% и в промышленности на уровне 1,8% в структуре парка машин и оборудования фиксируется снижение доли оборудования в возрасте до 10 лет.

Особенностью отрасли является и высокая интенсивность движения работников. За 1998–2004 гг. численность промышленно-производственного персонала сократилась почти на 8,4%. В отрасли катастрофически не хватает квалифицированных кадров. Сохранение средней заработной платы на уровне 80% среднего по промышленности уровня негативно отражалось на привлекательности отрасли на рынке труда.

Динамика промышленности строительных материалов достаточно тесно коррелирует с объемами работ в строительстве. За 2001–2004 гг. ввод жилой площади увеличился почти на 35,3%. В 2004 г. при увеличении работ в строительстве на 10,1% по сравнению с предыдущим годом прирост выпуска строительных материалов составил 5,3%. Увеличение темпов роста цементной промышленности до 11,3% сопровождалось тенденцией к энергосбережению: удельный вес производства цемента по энергосберегающим технологиям в общем объеме выпуска отрасли повысился с 13% в 1998 г. до 14,3% в 2003 г. и 14,7% в 2004 г. Интенсивный рост производства строительной керамики (115% к 2003 г.) и строительных материалов из полимерного сырья (109,9%) поддерживался процессами модернизации и реконструкции производства. Объем инвестиций в промышленность строительных материалов в 2004 г. увеличился в 2,4 раза относительно 1998 г.

Комплекс отраслей, производящих потребительские товары, оказался не в состоянии поддерживать высокие темпы роста в течение длительного времени, что в значительной степени связано с отсутствием серьезных качественных изменений в технологии и структуре производства. Рост в потребительском комплексе в 2004 г. снизился до минимального за последние 6 лет уровня и составил 2,9% против 4,3% в 2003 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 2004 г. в потребительском комплексе сохранилась тенденция к свертыванию инвестиционной деятельности.

Легкая промышленность входит в группу отраслей обрабатывающей промышленности, характеризующихся критическими показателями износа основных фондов. Коэффициент выбытия основных фондов за ветхостью более чем в 4 раза превышает показатель обновления фондов. В отрасли происходит абсолютное уменьшение объема основного капитала. Кризис отрасли привел к резкому сокращению спроса в ней на рабочую силу. За последние 3 года среднегодовая численность промышленно-производственного персонала в легкой промышленности сократилась более чем на 12%. Низкую привлекательность отрасли определил и сложившийся уровень вознаграждения за труд. Заработная плата в отрасли составила примерно 40–45% среднего по промышленности уровня. Несоответствие материально-технической базы и квалификации труда рыночным критериям, с одной стороны, определило снижение конкурентоспособности отечественных товаров легкой промышленности, а с другой – привело к расширению ниш для иностранных товаров при сложившемся соотношении курса валют. Усилилась тенденция к вытеснению отечественных товаров.

К условиям, ослабляющим отрицательное влияние легкой промышленности на формирование ресурсов рынка непродовольственных товаров отечественного производства, относится ускорение темпов выпуска бытовых приборов, продукции мебельной промышленности и предметов обустройства жилищ. Расширение масштабов выпуска мебели и строительных материалов корреспондирует с интенсивным ростом жилищного строительства. 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.

Безусловно, позитивным результатом деятельности явилось сохранение устойчивых позиций пищевой отрасли на внутреннем потребительском рынке. В объеме товарных ресурсов продовольственных товаров доля товаров отечественного производства в I квартале 2004 г. составляла 66%, во II квартале – 67% и в III квартале – 68%. Вместе с тем следует обратить внимание на ряд факторов, которые негативно влияли на характер развития отрасли. Динамика пищевой промышленности в 1999–2004 гг. характеризовалась постепенным затуханием темпов роста (*рис. 11*). Сохранение позиций пищевой промышленности на российском рынке в 2001–2003 гг. поддерживалось интенсивным потоком инвестиций в основной капитал и созданием новых рабочих мест. Инвестиции в основной капитал в пищевую промышленность за этот период повысились почти на треть. При повышении коэффициента обновления машин и оборудования до 4,2% в 2003 г. против 2,4% в 1998 г. степень износа фондов снизилась за этот период более чем на 10 п.п. и составила 35,7%. Однако созданный потенциал оказался недостаточным. В 2004 г. сокращение инвестиционной поддержки определило снижение темпов роста производства в пищевой промышленности до 3,7%.

К сожалению, реализация инвестиционных программ по модернизации и реконструкции производства не привела к формированию устойчивой тенденции роста производительности труда и эффективности использования материальных ресурсов. На фоне повышения материальных и трудовых затрат в пищевой промышленности фиксируется тенденция к снижению рентабельности почти на 1,5 п.п. по сравнению с 2003 г. Индекс роста производства пищевой промышленности был несколько ниже выпуска продукции в целом по промышленности. Прирост производства в пищевой промышленности в 2004 г. составил 4,0% против 5,1% в 2003 г. и 6,5% – в 2002 г. Фиксируется также и замедление темпов развития пищевой промышленности относительно динамики розничного товарооборота.

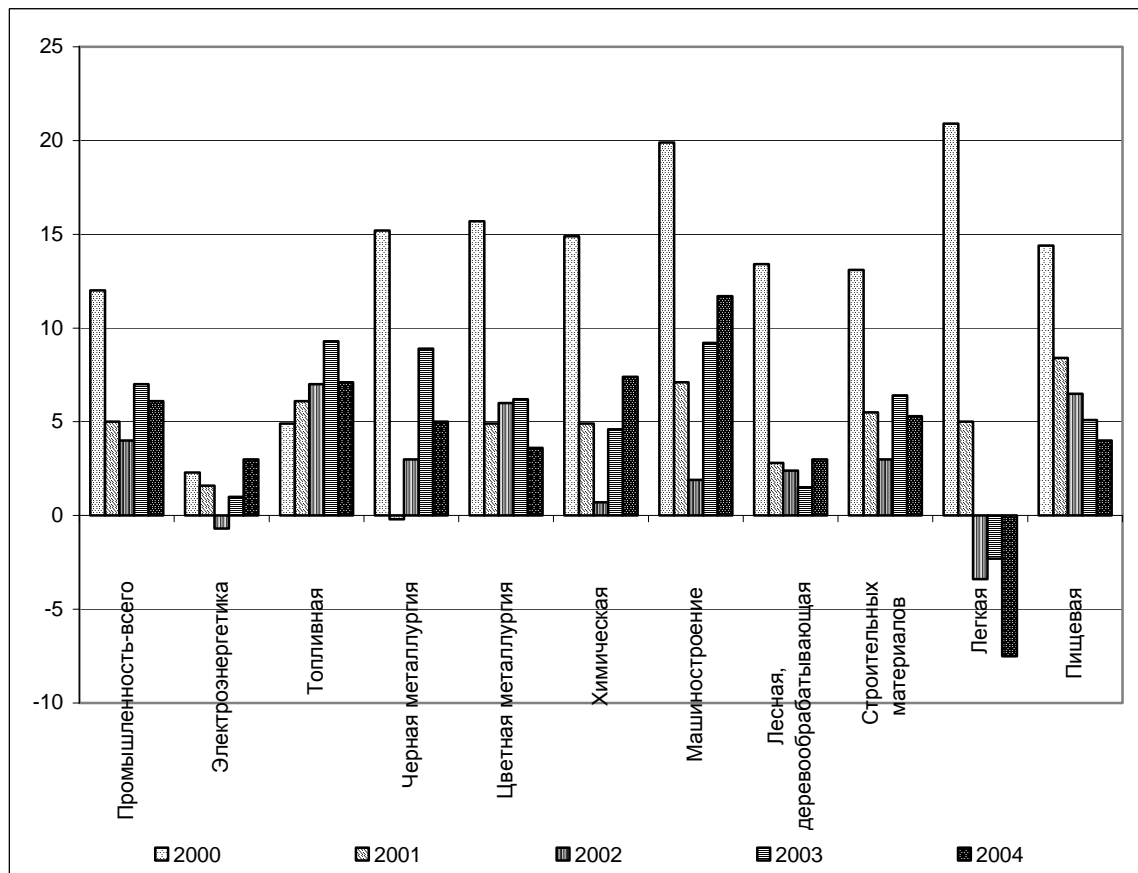


Рис. 11. Изменение динамики производства по отраслям промышленности в 2000–2004 гг. (% к соответствующему периоду предыдущего года)

Особенностью 2004 г. явилось ускорение темпов инфляции за счет опережающего роста цен производителей в промышленности и в строительстве. По итогам 2004 г. индекс цен производителей составил 128,3% и на 15,2 п.п. превысил показатель предыдущего года, а в строительстве – 114,9% против 110,3%.

На динамику промышленного роста и результаты финансовой деятельности существенное влияние оказывало изменение структуры цен внутреннего рынка. Хотя в 2003 г. темпы роста цен производителей опережали потребительские цены, это опережение было незначительным, что было связано с административным регулированием 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. Индекс цен в электроэнергетике в 2003 г. лишь на 0,8 п.п. превысил цены производителей промышленной продукции, в то время как в 2002 г. разрыв составлял 10 п.п. В газовой промышленности впервые с начала реформ было зафиксировано снижение цены производителей на 22,9%.

В 2004 г. изменение ценовых пропорций в промышленности было связано с интенсивным ростом цен на продукцию топливной промышленности и

черной металлургии. За 2004 г. индекс цен в топливной промышленности составил 164,7% против 101,4% в аналогичный период предыдущего года. Ускорение роста цен на продукцию топливной промышленности протекало на фоне изменения структуры цен на энергоресурсы. При увеличении цен на нефть с начала года на 65,4% цены на продукцию газовой промышленности повысились в 1,9 раза. Изменение цен на газ в известной степени было направлено на выравнивание ценовых пропорций на углеводороды с учетом динамики цен внутреннего и мирового рынка нефти. Если в 2003 г. средняя цена газа составляла 6,3% цены нефти, то в 2004 г. – 8,5%, что примерно соответствовало пропорциям 2001–2002 гг. Повышение цен на газ провоцирует ускорение роста тарифов на электроэнергию, являющуюся одним из основных потребителей этого вида топлива. Однако в 2004 г. цены в электроэнергетике увеличились на 11,5%. Произошло существенное изменение соотношения цен на природный газ и электроэнергию. В 2004 г. тариф на электроэнергию, отпущенную потребителям, превысил среднюю цену на газ в 2,9 раза, в то время как в 2003 г. это соотношение достигало 5,8 раза, а в среднем за период восстановительного роста – 3,7 раза (рис. 12).

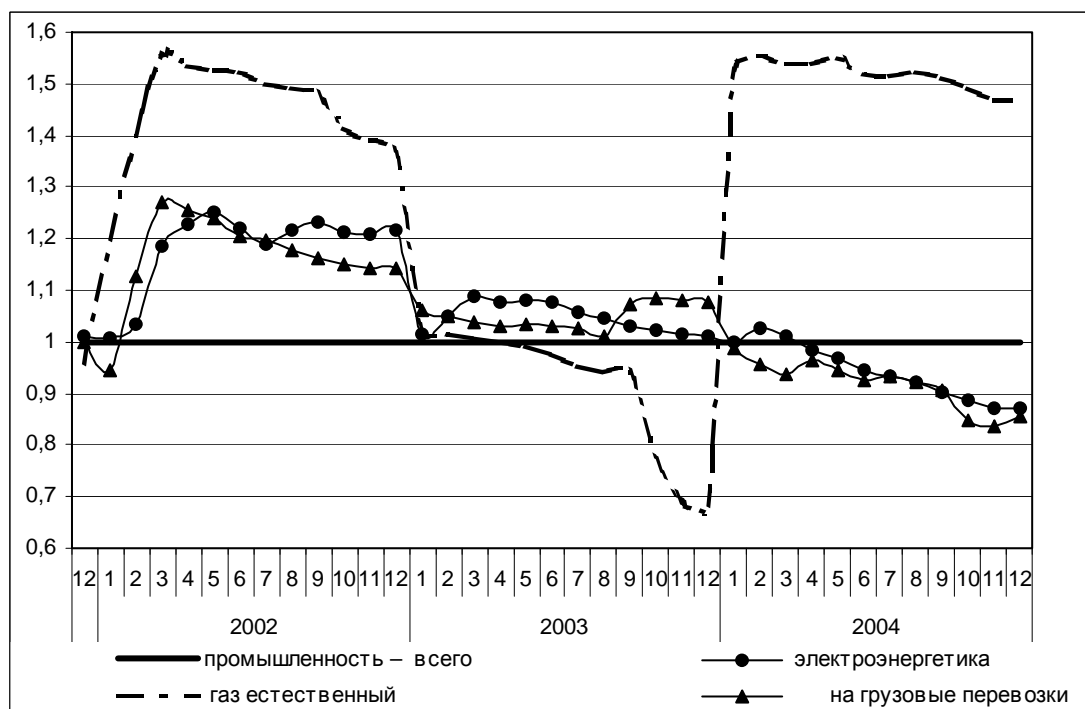


Рис. 12. Динамика цен естественных монополий в 2002–2004 гг. относительно цен производителей промышленной продукции (% к декабрю предыдущего года) (промышленность = 1)

Другой специфичной чертой 2004 г. явилось ускорение роста цен на черные металлы и на инвестиционные товары. Опережающий рост цен в черной металлургии по сравнению с динамикой цен основных отраслей-

потребителей наблюдается с 2002 г. Дополнительный импульс к росту цен в 2004 г. был обусловлен исключительно высоким спросом и уровнем цен мирового рынка на черные металлы. Собственно выравнивание внутренних и мировых цен привело к повышению цен производителей в черной металлургии в 2004 г. на 65,8% против 28,8% в 2003 г.

Одним из первых на повышение цен на металлы откликнулся инвестиционный комплекс, являющийся основным потребителем конструкционных материалов. Прирост цен в машиностроении составил в 2004 г. 15,0% против 11,2% в 2003 г., в промышленности строительных материалов – 16,2% и собственно в строительстве – 14,9%.

В потребительском комплексе в 2004 г. наблюдалась тенденция к замедлению темпов роста цен. Индекс цен производителей в легкой промышленности в 2004 г. составил 108,1% против 115,2% в 2003 г. и в пищевой – 111,4% против 114,8%. Плавная динамика роста цен на потребительские товары объясняется изменением конкурентной среды и снижением привлекательности отечественных товаров на фоне укрепления рубля и расширения спроса на импортные товары (табл. 7).

Таблица 7

**Индексы цен производителей по отраслям промышленности
в 1999–2004 гг. (декабрь к декабрю предыдущего года, %)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Промышленность – всего	167,3	131,6	110,7	117,1	113,1	128,3
Электроэнергетика	114,4	139,9	130,2	127,3	113,9	111,5
Топливная промышленность	234,9	155,2	102,2	124,3	101,4	164,7
Нефтедобывающая промышленность	249,2	158,0	97,1	125,6	101,6	165,4
Нефтеперерабатывающая промышленность	342,3	147,5	84,5	119,9	114,8	148,9
Газовая промышленность	122,1	163,1	141,5	130,2	77,1	188,5
Угольная промышленность	132,2	144,3	122,4	109,1	110,1	151,4
Черная металлургия	189,2	129,2	103,5	123,3	128,8	165,8
Цветная металлургия	215,8	108,7	89,4	130,1	127,2	113,7
Химическая промышленность	143,8	126,8	119,8	108,3	115,1	129,4
Нефтехимическая промышленность	166,5	135,8	101,2	108,7	111,3	117,4
Машиностроение	149,6	128,0	116,5	110,6	111,2	115,0
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	167,7	124,6	107,7	108,2	107,9	111,1
Промышленность строительных материалов	137,3	136,6	119,5	117,4	117,0	116,2
Легкая промышленность	156,0	122,3	110,9	105,3	115,2	108,1
Пищевая промышленность	162,6	118,6	115,0	105,8	114,8	111,4

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Экспортоориентированные отрасли промышленности

Для российской экономики принципиальное значение имеет как уровень спроса на сырьевые товары, так и направление использования доходов за счет внешнеэкономической деятельности. Анализ посткризисного развития российской экономики позволяет предположить, что торможение промышленного роста до 106,1% против 107,3% в 2003 г. и 111,0% в 2000 г. связано с торможением развития сырьевого сектора. При формировании топливно-сырьевыми отраслями почти 40% сальдированного финансового результата экономики и 75% – промышленности изменение мировой конъюнктуры определяет динамику доходов экономических агентов и состояние внутреннего рынка. Топливо-сырьевые отрасли производят более 40% объема производства, используют 60% инвестиций в основной капитал промышленности и обеспечивают занятость 20% среднесписочной численности промышленно-производственного персонала. Доля добавленной стоимости, получаемой от экспорта сырьевых товаров, в 2000–2004 гг. составляла почти 20% ВВП и 40% производства товаров.

На развитие сырьевого сектора экономики начинают оказывать влияние ограничения по добыче природных ресурсов, связанные с состоянием экспортной инфраструктуры, сокращением эффективных резервных мощностей и исчерпанием запаса ценовой конкурентоспособности, созданной девальвацией рубля 1998 г. При сложившейся структуре основных фондов дальнейшее повышение загрузки мощностей ведет к росту капиталоемкости производства и снижению эффективности использования трудовых и финансовых ресурсов. Не позволяет успешно диверсифицировать структуру производства и экспорта низкая степень переработки в отраслях металлургии, химико-лесного комплекса. Это обуславливает существенное влияние динамики объемов выпуска отраслей экспортоориентированного комплекса на структуру промышленного производства и изменение спроса на внутреннем рынке.

В 2003–2004 гг. цветная металлургия утратила доминирующее влияние на динамику роста металлургического комплекса. Прирост производства в цветной металлургии в 2004 г. составил 3,6% против 6,2% в 2003 г. На общую тенденцию к замедлению темпов роста отрасли влияние оказало изменение объемов спроса на основные экспортные товары. По итогам трех кварталов 2004 г. прирост экспорта зафиксирован только по алюминию необработанному. 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 105,0%, что связано с одновременным ростом как внутреннего, так и внешнего спроса. С ростом инвестиционной активности в национальной экономике увеличились спрос и объем продаж конструкционных материалов на внутреннем рынке. Благоприятные изменения делового кли-

мата и ценовой конъюнктуры мирового рынка дали дополнительный импульс росту черной металлургии. Экспорт черных металлов увеличился на 76,6% по сравнению с январем–ноябрем 2003 г., ферросплавов – на 24,4%. По итогам трех кварталов 2004 г. сальдированная прибыль в черной металлургии увеличилась в 2,3 раза. Специфические особенности отрасли в последние 2 года определялись динамичным ростом инвестиций в основной капитал. Ускорение темпов обновления производства и вывода из эксплуатации устаревшего оборудования хотя и привели к некоторому замедлению темпов производства относительно 2003 г., однако предопределили предпосылки будущего развития отрасли.

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 2004 г. оказывала ценовая ситуация на мировом нефтяном рынке. Поскольку более 70% 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 высоких темпов роста мировой экономики, ограничения производства нефти странами ОПЕК¹ и падения производства нефти в Ираке цены на нефть на мировом рынке в 2004 г. находились на чрезвычайно высоком уровне. Поддержанию высоких цен способствовали снижение добычи нефти в Мексиканском заливе в результате сентябрьского урагана, беспорядки в дельте реки Нигер, а также забастовки в Нигерии, Норвегии и Бразилии. В результате в октябре 2004 г. цена нефти сорта Brent достигла 49,6 долл./барр., а цена российской нефти Urals – 42,3 долл./барр. Цена «корзины нефти» стран – членов ОПЕК в 2004 г. значительно превышала верхнюю границу установленного организацией целевого ценового диапазона 22–28 долл. за баррель и в среднем составила 36,05 долл./барр. Цена российской нефти Urals на мировом (европейском) рынке в 2004 г. составила в среднем 34,45 долл./барр., или была на 27,4% выше среднего уровня предыдущего года (табл. 8). В конце года наблюдалось некоторое снижение мировых цен на нефть, обусловленное ростом производства нефти в странах ОПЕК², восстановлением объемов добычи нефти в Мексиканском заливе и увеличением поставок из стран бывшего СССР.

¹ В соответствии с решением сентябрьской (2003 г.) конференции ОПЕК с 1 ноября 2003 г. квота добычи нефти странами ОПЕК была снижена на 900 тыс. барр. в сутки (с 25,4 до 24,5 млн барр. в сутки), а в соответствии с решениями февральской и мартовской (2004 г.) конференций ОПЕК с 1 апреля 2004 г. квота добычи нефти странами – членами организации была снижена еще на 1 млн барр. в сутки (до 23,5 млн барр. в сутки).

² В соответствии с решением июньской (2004 г.) конференции ОПЕК квота добычи нефти странами ОПЕК с 1 июля 2004 г. была повышена до 25,5 млн барр. в сутки, а с 1 августа – до

Таблица 8

Мировые цены на нефть в 1997–2004 гг. (долл./барр.)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Цена нефти Brent, Великобритания	19,12	12,72	17,97	28,50	24,44	25,02
Цена нефти Urals, Россия	18,33	11,83	17,30	26,63	22,97	23,73
Цена «корзины нефти» стран – членов ОПЕК	18,68	12,28	17,47	27,60	23,12	24,34

Продолжение табл. 8

	2003	2004 I кв.	2004 II кв.	2004 III кв.	2004 IV кв.	2004
Цена нефти Brent, Великобритания	28,83	31,95	35,36	41,54	44,00	38,21
Цена нефти Urals, Россия	27,04	28,94	32,54	37,41	38,92	34,45
Цена «корзины нефти» стран – членов ОПЕК	28,13	30,80	34,41	38,97	40,01	36,05

Источник: OECD International Energy Agency, ОПЕК.

Развитие нефтегазового сектора экономики в 2004 г. характеризовалось сохранением тенденции роста производства нефти, нефтепродуктов и природного газа, сложившейся в 2000–2003 гг. Добыча нефти, включая газовый конденсат, в 2004 г. приблизилась к уровню 1991 г. и достигла 458,8 млн т. Прирост объема добычи нефти в 2004 г. по сравнению с предыдущим годом составил 8,9%, прирост объема первичной переработки нефти – 2,6%. Таким образом, за последние 5 лет, т.е. за 2000–2004 гг., добыча нефти в России увеличилась на 50,4%. Если рассматривать динамику добычи нефти в России на протяжении более длительного периода времени, можно отметить, что уровень добычи нефти в 2004 г. был на 19,4% ниже предкризисного максимума, достигнутого в 1987 г., когда добыча нефти составила 569,4 млн т, и на 52% выше минимального уровня 1996 г., когда добыча упала до 301,3 млн т. Одновременно с ростом производства в нефтяном секторе наблюдалось некоторое снижение инвестиционной активности. Если объем эксплуатационного бурения на нефть в 2004 г. был близок к уровню предыдущего года (его прирост по сравнению с предыдущим годом составил 0,4%), то ввод в действие новых нефтяных скважин снизился на 1,1%, а разведочное бурение на нефть сократилось на 18,3% (последнее может быть объяснено достаточно высокой обеспеченностью имеющимися запасами). В нефтеперерабатывающей промышленности производство нефтепродуктов с использованием углубляющих технологий увеличилось на 1,8%, а глубина переработки нефтяного сырья возросла с 70,2% в 2003 г. до 71,5% в 2004 г. Доля высокооктанового бензина в общем производстве автомобильного бензина увеличилась с

26,0 млн барр. в сутки. Сентябрьской (2004 г.) конференцией ОПЕК с 1 ноября 2004 г. квота ОПЕК была увеличена до 27,0 млн барр. в сутки, т.е. еще на 1 млн барр.

53,1% в 2003 г. до 55,3% в 2004 г. Продолжался начавшийся в 2002 г. рост добычи природного газа, составивший в 2004 г. 1,6% (табл. 9).

Таблица 9

**Производство нефти, нефтепродуктов и природного газа
в 2000–2004 гг. (% к предыдущему году)**

	2000	2001	2002	2003	2004
Нефть, включая газовый конденсат	106,0	107,7	109,0	111,0	108,9
Нефть	105,9	107,7	108,7	111,1	108,6
Газовый конденсат	103,8	106,7	112,8	108,7	116,9
Первичная переработка нефти	102,7	103,2	103,3	102,7	102,6
Автомобильный бензин	103,6	100,6	104,9	101,2	103,8
Дизельное топливо	104,9	102,0	104,7	102,0	102,7
Топочный мазут	98,3	104,2	107,1	100,3	97,8
Природный газ, млрд куб.м	98,5	99,2	101,9	103,4	101,6
Нефтяной газ, млрд куб.м	102,5	105,0	110,5	119,3	106,4

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Наибольшие объемы нефти в 2004 г. были произведены нефтяными компаниями «ЮКОС», «ЛУКОЙЛ», «ТНК-ВР» и «Сургутнефтегаз». В конце 2004 г. в структуре нефтяного сектора произошли существенные изменения, связанные с продажей на аукционе 19 декабря 2004 г. основного нефтедобывающего предприятия «ЮКОСа» – «Юганскнефтегаза», имеющего годовой объем добычи нефти более 50 млн т, и с его присоединением к Роснефти. В результате «Роснефть» значительно увеличила свою долю на российском нефтяном рынке (с 4,7 до 16%), а роль «ЮКОСа» резко упала (с 18,7 до 7,4%). Таким образом, доля государственных компаний («Роснефти», включая «Юганскнефтегаз», и «Газпрома») в добыче нефти повысилась до 18,6%. В «Татнефти» и «Башнефти», работающих преимущественно на старых нефтяных месторождениях, рост добычи в 2004 г. был наименьшим, что привело к снижению их доли на рынке. Операторами проектов, реализуемых на условиях соглашений о разделе продукции, в 2004 г. было добыто 2,37 млн т нефти, или лишь 0,5% общей добычи нефти в России. На долю прочих производителей, к которым относятся около 150 мелких нефтедобывающих организаций, приходится лишь 5,1% добычи нефти в стране (табл. 10). В производстве нефтепродуктов в 2004 г. лидировал «ЛУКОЙЛ», 2-е место занимал «ЮКОС», 3-е – «ТНК-ВР». Среди других компаний наиболее значительное место на рынке нефтепродуктов занимают «Сургутнефтегаз» и «Сибнефть».

В производстве газа традиционно доминировал «Газпром», доля которого в общероссийской добыче в 2004 г., по данным Минпромэнерго России, составила 85,9%. В то же время высокими темпами росла добыча газа в нефтяных компаниях. Доля нефтяных компаний в добыче газа остается, однако, достаточно низкой. Наибольшие объемы газа среди нефтяных компаний добывают «Сургутнефтегаз», «Роснефть» и «ТНК-ВР».

Таблица 10

Структура производства нефти и газа в 2004 г. *

	Добыча нефти, млн т	Доля в общей добыче, %	Добыча газа, млрд куб.м	Доля в общей добыче, %
Россия, всего	458,81	100,0	633,95	100,0
«ЛУКОЙЛ»	84,07	18,3	5,02	0,8
«Роснефть» + «Юганскнефтегаз»	73,39	16,0	10,80	1,7
«ТНК-ВР»	70,26	15,3	8,00	1,3
В том числе:				
Тюменская НК	49,49	10,8	5,86	0,9
«СИДАНКО»	20,77	4,5	2,14	0,3
«Сургутнефтегаз»	59,62	13,0	14,31	2,3
«Сибнефть»	33,98	7,4	1,95	0,3
«ЮКОС» – «Юганск- нефтегаз»	33,89	7,4	2,01	0,3
«Татнефть»	25,10	5,5	0,74	0,1
«Славнефть»	22,01	4,8	0,92	0,1
«Башнефть»	12,07	2,6	0,36	0,1
«Газпром»	11,96	2,6	544,42	85,9
«РуссНефть»	6,60	1,4	0,77	0,1
Прочие произво- дители	25,86	5,6	44,65	7,0
<i>Справочно:</i>				
«ЮКОС», включая «Юганскнефтегаз»	85,68	18,7	3,43	0,5
«Юганскнефтегаз»	51,79	11,3	1,42	0,2
«Роснефть»	21,60	4,7	9,38	1,5
«Газпром» + «Рос- нефть»	33,56	7,3	553,80	87,4
«Газпром» + «Рос- нефть» + «Юганск- нефтегаз»	85,35	18,6	555,22	87,6

* По организационной структуре сектора на 31 декабря 2004 г.

Источник: Минпромэнерго России; расчеты авторов.

В 2004 г. наблюдался значительный рост цен на нефть и нефтепродукты на внутреннем рынке, в большой степени связанный с расширением возможностей экспорта нефти. Благодаря высоким мировым ценам на нефть при ее экспорте стали эффективными высокзатратные транспортные схемы с использованием железнодорожного транспорта. В декабре 2004 г. средняя внутренняя цена на нефть (цена производителей) в долларовом выражении достигла 123,5 долл. за т, а средняя цена на автомобильный бензин в ноябре 2004 г. превысила 350 долл. за т, 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 2004 г. данное соотношение не превышало 40–50%. В декабре 2004 г. наметилась тенденция к снижению внутренних цен на нефтепродукты (в среднем цены на продукцию нефтеперерабатывающей промышленности снизились на 5,5% по сравнению с предыдущим месяцем). Цены на газ в 2004 г. впервые превыси-

ли преддевальвационный уровень и к концу года достигли 10,5 долл. за 1 тыс. куб.м (табл. 11).

Таблица 11

**Внутренние цены на нефть, нефтепродукты и природный газ
в долларовом выражении в 1997–2004 гг.
(средние цены производителей, долл./т)**

	1997	1998	1999	2000	2001
	(декабрь)	(декабрь)	(декабрь)	(декабрь)	(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

Продолжение табл. 11

	2002	2003	2004	2004	2004
	(декабрь)	(декабрь)	(июнь)	(сентябрь)	(декабрь)
Нефть	60,7	70,1	87,5	103,0	123,5
Автомобильный бензин	168,8	236,9	275,1	318,8	333,1
Дизельное топливо	153,8	214,3	244,6	300,3	364,3
Топочный мазут	66,1	66,0	94,9	93,2	69,4
Газ, долл./тыс. куб.м	5,9	4,4	9,7	9,8	10,5

Источник: Рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Экспорт нефти в январе–ноябре 2004 г. по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года увеличился на 13,3%, нефтепродуктов – на 5,3% (табл. 12). Доля экспорта в производстве топочного мазута составила 70%, дизельного топлива – 54,2%, автомобильного бензина – 14% (для сравнения: в 1999 г. доля экспорта в производстве автобензина составляла лишь 7,2%). Высокий уровень мировых цен на нефть обусловил значительный рост доходов от экспорта. Экспорт нефти в стоимостном выражении в январе–ноябре 2004 г. достиг 52,9 млрд долл., или увеличился на 47,7% по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года, что более чем в 3 раза превышает прирост физического объема экспорта нефти. Удельный вес экспорта нефти в общем объеме российского экспорта в январе–ноябре 2004 г. составил 32,6% (в январе–ноябре 2003 г. – 29,7%).

В результате роста внутренних цен на нефтепродукты и повышения реального курса рубля заметно увеличился импорт нефтепродуктов. В целом импорт нефтепродуктов в январе–ноябре 2004 г. увеличился в 3,3 раза по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года. При этом импорт автомобильного бензина в январе–ноябре 2004 г. увеличился в 7,6 раза по сравнению с предыдущим годом, а доля импорта в ресурсах бензина повысилась с 0,2 до 1,7%. Удельный вес импорта, однако, остается весьма низким. Например, в 1-м полугодии 1998 г., т.е. до девальвации рубля, удельный вес импорта в ресурсах бензина составлял 8,7%.

По сравнению с предыдущим годом повысились темпы роста экспорта газа, что было обусловлено увеличением его поставок в страны СНГ (поставки газа в эти страны в январе–ноябре 2004 г. увеличились на 19,2%).

Таблица 12

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

	2002	2003	2004 (январь–ноябрь)
Нефть, всего	113,9	117,8	113,3
В том числе:			
в страны – не члены СНГ	109,9	118,9	114,4
в страны СНГ	137,3	112,4	107,7
Нефтепродукты, всего	118,5	103,6	105,3
В том числе:			
в страны – не члены СНГ	119,1	102,6	104,4
в страны СНГ	102,8	132,3	126,1
Газ, всего	102,4	102,0	106,1

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Как показывает анализ данных о производстве и экспорте нефти и нефтепродуктов (табл. 13), подавляющая часть (более 95%) дополнительно добытой в 2004 г. нефти была экспортирована (либо непосредственно, либо в виде произведенных из нее нефтепродуктов). Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в 2004 г., по предварительной оценке, достиг 327,7 млн т, т.е. увеличился на 36,1 млн т по сравнению с предыдущим годом (в том числе на 32,3 млн т – за счет увеличения экспорта нефти и на 3,8 млн т – за счет увеличения экспорта нефтепродуктов). Другими словами, как и в 2000–2003 гг., именно рост экспорта обусловил значительное увеличение производства нефти в 2004 г. В результате удельный вес чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти достиг 71,4%, при этом чистый экспорт нефти превысил 53% ее производства. Вследствие роста спроса на газ на внутреннем и внешнем рынке в 2004 г. продолжался рост производства природного газа, а удельный вес чистого экспорта в производстве газа превысил 30%.

Общий экспорт нефти и нефтепродуктов увеличился с 301,9 млн т в 2003 г. до, по предварительной оценке, 335,8 млн т. в 2004 г., или на 11,2%. В структуре нефтяного экспорта по-прежнему преобладал экспорт сырой нефти, составивший 3/4 общего экспорта нефти и нефтепродуктов. В экспорте нефтепродуктов основная часть приходилась на топочный мазут, используемый в Европе в качестве сырья для дальнейшей переработки, и дизельное топливо. Экспорт природного газа в январе–ноябре 2004 г. по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года увеличился на 6,1%. Основная часть энергоресурсов (84% нефти, 95% нефтепродуктов и 72% газа) была экспортирована за пределы СНГ.

Таблица 13

**Соотношение производства, потребления и экспорта энергоресурсов
в 1997–2004 гг.**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (оценка)
Нефть, млн т								
Производство	305.6	303.4	305.0	323.2	348.1	379.6	421.4	458.8
Экспорт, всего	126.9	137.1	134.5	144.5	159.7	187.5	223.5	253.2
Экспорт в страны – не члены СНГ	109.8	117.9	115.7	127.6	137.1	154.8	186.4	213.2
Экспорт в страны СНГ	17.1	19.2	18.8	16.9	22.7	32.7	37.1	40.0
Чистый экспорт	119.0	129.2	128.5	138.7	154.7	181.3	213.4	245.7
Внутреннее потребление	132.2	125.1	120.5	123.0	122.9	123.5	129.8	131.1
Чистый экспорт, % к производству	38.8	42.4	42.1	42.9	44.4	47.8	50.6	53.6
Нефтепродукты, млн т								
Экспорт, всего	60.6	53.8	56.9	61.9	70.8	75.0	78.4	82.6
Экспорт в страны – не члены СНГ	58.4	51.2	53.9	58.4	68.3	72.5	74.9	78.2
Экспорт в страны СНГ	2.2	2.6	3.0	3.5	2.5	2.6	3.5	4.4
Чистый экспорт	56.6	51.0	50.3	61.5	70.5	74.8	78.2	82.0
Нефть и нефтепродукты, млн т								
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов	173.4	178.3	184.5	200.2	225.2	256.1	291.6	327.7
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов, % к производству нефти	56.7	58.8	60.5	61.9	64.7	67.5	69.2	71.4
Природный газ, млрд куб.м								
Производство	571.1	591.0	590.7	584.2	581.5	594.5	620.3	634.0
Экспорт, всего	200.9	200.6	205.4	193.8	180.9	185.5	189.3	200.8
Экспорт в страны – не члены СНГ	120.9	125.0	131.1	133.8	131.9	134.2	142.0	144.4
Экспорт в страны СНГ	80.0	75.6	74.3	60.0	48.9	51.3	47.3	56.4
Чистый экспорт	196.4	197.6	201.3	189.7	176.8	178.3	180.5	192.0
Внутреннее потребление	374,7	393,4	389.4	394.5	404.7	416.2	439.8	442.0
Чистый экспорт, % к производству	34.4	33.4	34.1	32.5	30.4	30.0	29.1	30.3
Суммарные показатели								
Производство нефти и газа, млн т н.э.	819.6	835.3	836.6	849.0	871.5	914.7	979.7	1029.4
Чистый экспорт нефти, нефтепродуктов и газа, млн т н.э.	350.2	356.1	365.7	370.9	384.3	416.6	454.1	500.5
Внутреннее потребление нефти и газа, млн т н.э.	469.4	479.2	470.9	478.1	487.2	498.1	525.6	528.9
Чистый экспорт нефти, нефтепродуктов и газа, % к производству нефти и газа	42.7	42.6	43.7	43.7	44.1	45.5	46.4	48.6

Источник: Федеральная служба государственной статистики; Минпромэнерго России; Федеральная таможенная служба; расчеты авторов.

Как показывает анализ динамики российского нефтяного экспорта за длительный период времени, суммарный чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в 2004 г. достиг исторического максимума, т.е. впервые превысил уровень 1988 г., характеризовавшегося максимальными объемами нефтяного экспорта (291,6 млн т). В то же время в нефтяном экспорте наблюдалось увеличение объема экспорта нефтепродуктов, который устойчиво растет начиная с 1996 г. В результате удельный вес продуктов переработки нефти в нефтяном экспорте повысился с 18,2% в 1990 г. до 25,0% в 2004 г. (табл. 14). Вследствие резкого снижения внутреннего потребления нефти (по нашим расчетам, оно сократилось с 269,9 млн т в 1990 г. до 131,1 млн т в 2004 г., т.е. более чем в 2 раза) удельный вес экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти повысился за этот период с 47,7 до 71,4%. В отличие от экспорта нефти и нефтепродуктов, чистый экспорт газа и его доля в производстве в последние годы не превышают уровня конца 1990-х годов, хотя удельный вес чистого экспорта газа в его производстве остается несколько выше предреформенного уровня (30,3% в 2004 г. против 28% в 1990 г.).

Таблица 14

Структура чистого экспорта нефти и нефтепродуктов

	1990		2002		2003		2004 (оценка)	
	млн т	%	млн т	%	млн т	%	млн т	%
Нефть и нефтепродукты	246,3	100,0	256,1	100,0	291,6	100,0	327,7	100,0
Нефть	201,5	81,8	181,3	70,8	213,4	73,2	245,7	75,0
Нефтепродукты	44,8	18,2	74,8	29,2	78,2	26,8	82,0	25,0

Источник: Федеральная служба государственной статистики; Федеральная таможенная служба; Международное энергетическое агентство; расчеты авторов.

Суммарный чистый экспорт нефти, нефтепродуктов и природного газа в 2004 г. второй год подряд превысил предкризисный максимум, достигнутый в 1988 г. По нашим оценкам, он повысился с 407,6 млн т нефтяного эквивалента в 1990 г. до 500,5 млн т нефтяного эквивалента в 2004 г., или на 22,8%. При этом удельный вес чистого экспорта в суммарном производстве нефти и газа повысился с 37,3 до 48,6%. 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 со значительным сокращением внутреннего потребления нефти и газа.

Высокий уровень мировых цен на нефть, наблюдавшийся в 2004 г., обусловил значительный рост доходов в нефтяном секторе экономики. Суммарные доходы от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов в январе–ноябре 2004 г. достигли 67,63 млрд долл., а их удельный вес в российском экспорте составил 41,6%. Общая прибыль (сальдированный финансовый результат) нефтяной промышленности, включая нефтедобывающую и нефтеперерабатывающую отрасли, в январе–октябре 2004 г. составила 11,17 млрд

долл. При этом прибыль нефтяной промышленности составила 34,4% прибыли всей российской промышленности и 18,6% прибыли российской экономики в целом (максимум данных показателей был достигнут в 2001 г., когда данные значения составили соответственно 39,4 и 20,7%). В целом доходы нефтяного сектора обеспечили высокий уровень налоговых поступлений в государственный бюджет и позволили нефтяным компаниям сохранить относительно низкий уровень кредиторской задолженности поставщикам и в бюджеты всех уровней (табл. 15).

Таблица 15

**Финансовые показатели нефтяной промышленности
в 1997-2004 гг. (млрд. долл.)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Выручка от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов	21,09	13,96	18,82	34,89	33,43	38,72	51,13	67,63
Прибыль (сальдированный финансовый результат)	3,52	0,60	6,32	10,42	8,14	4,32	6,70	11,17
Просроченная кредиторская задолженность (на конец года)	6,79	2,41	1,61	1,35	1,01	0,90	1,07	1,55
В том числе:								
поставщикам	2,38	0,94	0,72	0,55	0,52	0,59	0,85	1,03
в бюджет	2,53	0,66	0,43	0,27	0,15	0,10	0,07	0,07

* Данные по экспорту – за январь–ноябрь; по прибыли – за январь–октябрь; по кредиторской задолженности – на конец октября.

Источник: Рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

В 2004 г. был внесен ряд существенных изменений в систему налогообложения нефтегазового сектора, которые заметно увеличили налоговую нагрузку на сектор, особенно при высоких мировых ценах на нефть. Федеральным законом от 7 мая 2004 г. № 33-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе» и в статью 5 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых отдельных актов законодательства Российской Федерации»» был изменен порядок расчета предельной (максимальной) ставки экспортной пошлины на нефть. С 1 августа 2004 г. была введена в действие новая, более прогрессивная шкала для расчета предельной ставки экспортной пошлины на нефть, ориентированная на изъятие дополнительной прибыли, получаемой от экспорта нефти при высоких мировых ценах на нефть (табл. 16). К концу 2004 г. величина экспортной пошлины на нефть достигла 101 долл. за 1 т.

Таблица 16

Ставки экспортной пошлины на нефть

Мировая цена на нефть марки Urals, долл./барр.	Ставка пошлины, долл./т	
	Действовавшая шкала (2002 г. – 31 июля 2004 г.)	Новая шкала (с 1 августа 2004 г.)
До 15	0	0
От 15 до 20		$0,35 \times (\text{Ц} - 15) \times 7,3$
От 20 до 25	$0,35 \times (\text{Ц} - 15) \times 7,3$	$12,78 + 0,45 \times (\text{Ц} - 20) \times 7,3$
Свыше 25	$25,53 + 0,4 \times (\text{Ц} - 25) \times 7,3$	$29,2 + 0,65 \times (\text{Ц} - 25) \times 7,3$

Источник: Федеральные законы от 7 мая 2004 г. № 33-ФЗ, от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ.

Федеральным законом от 7 мая 2004 г. № 33-ФЗ были также установлены новые ставки налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) для нефти и природного газа, введенные в действие с 1 января 2005 г., и изменения в формуле расчета коэффициента, характеризующего динамику мировых цен на нефть и применяемого к базовой ставке налога. С 1 января 2005 г. базовая ставка НДПИ для нефти установлена в размере 419 руб. за 1 т (т.е. повышена на 20,7% по сравнению с 2004 г.), а коэффициент, характеризующий динамику мировых цен на нефть, определяется по формуле:

$$K_{\text{ц}} = (\text{Ц} - 9) \times P / 261,$$

где Ц – средний за налоговый период уровень цен на нефть сорта Urals, долл./барр.;

P – среднее за налоговый период значение курса доллара США к рублю, устанавливаемое Центральным банком Российской Федерации (табл. 17).

Ставка НДПИ для природного газа с 1 января 2005 г. увеличена до 135 руб. за 1 тыс. куб.м газа (со 107 руб. за 1 тыс. куб.м в 2004 г., т.е. на 26,2%).

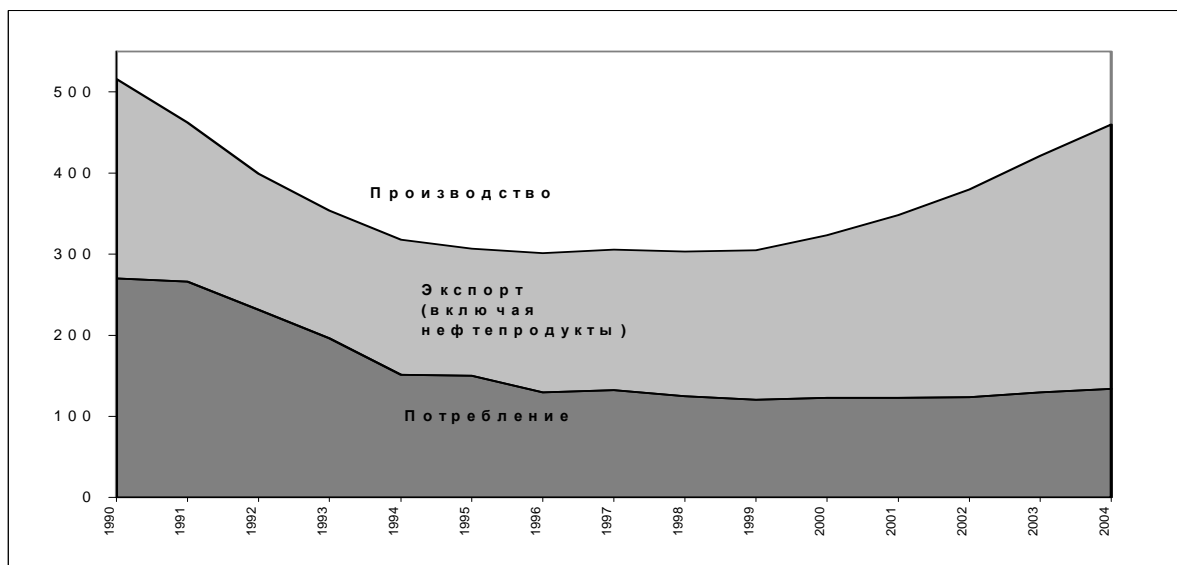
Таблица 17

Ставки НДПИ при добыче нефти

	2002–2003	2004	2005
Базовая ставка НДПИ, руб./т	340	347	419
Коэффициент, характеризующий динамику мировых цен на нефть (K _ц)		$(\text{Ц} - 8) \times P / 252$	$(\text{Ц} - 9) \times P / 261$

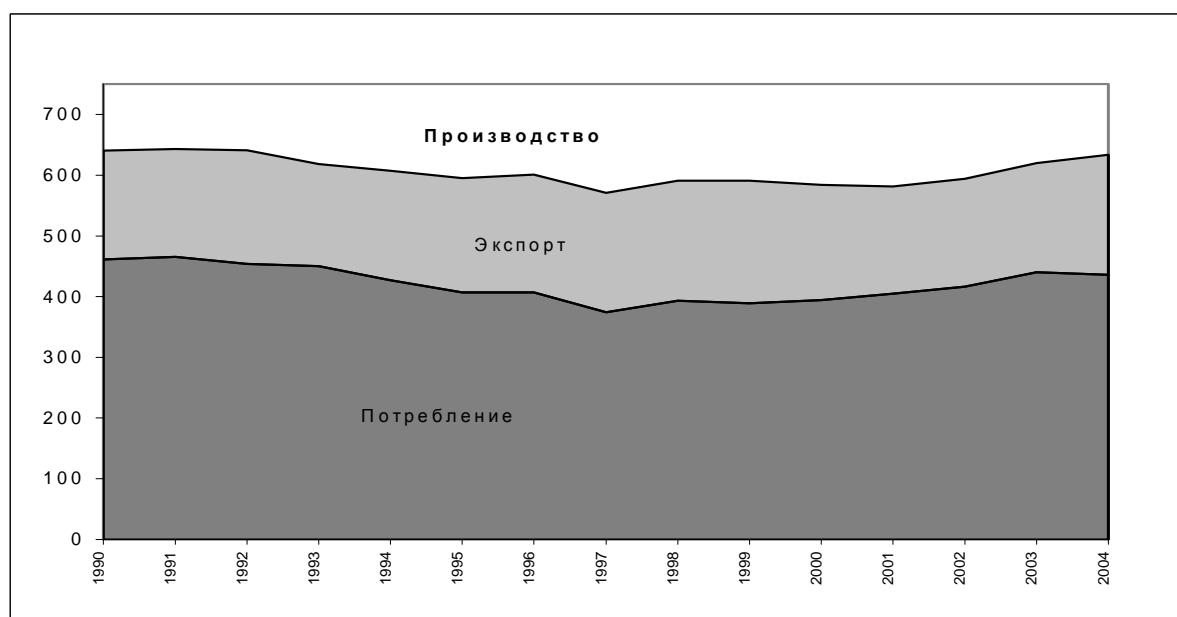
Источник: Федеральные законы от 7 мая 2004 г. № 33-ФЗ, от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ.

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. 13–20.



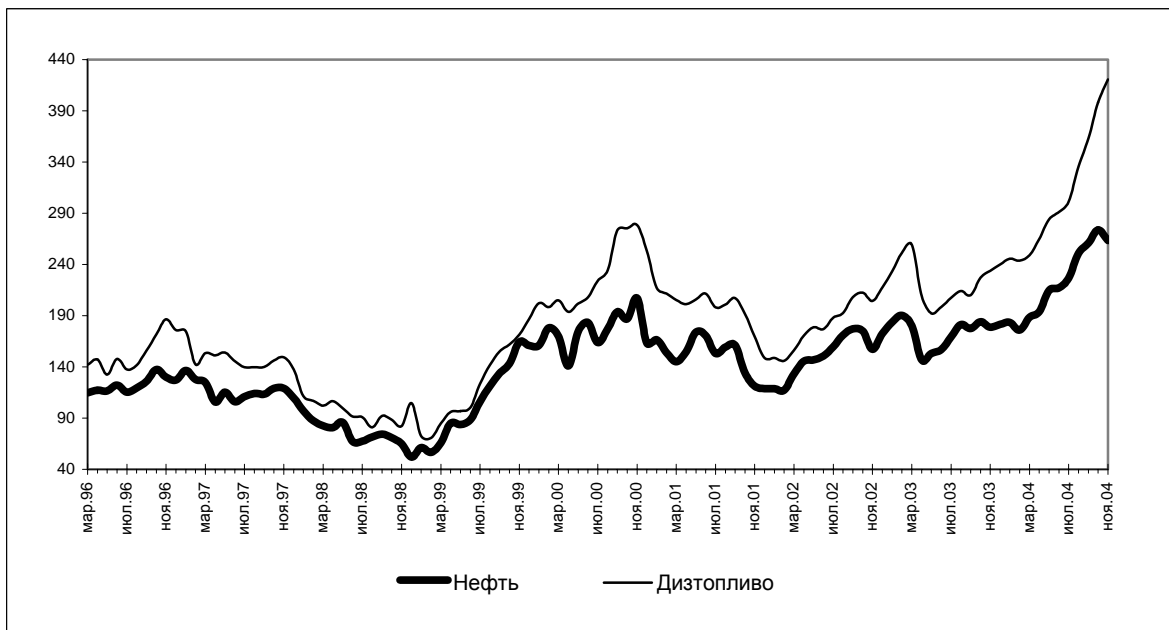
Источник: Федеральная служба государственной статистики; Федеральная таможенная служба; Международное энергетическое агентство; расчеты авторов.

Рис. 13. Производство, потребление и экспорт нефти в 1990–2004 гг. (млн т)



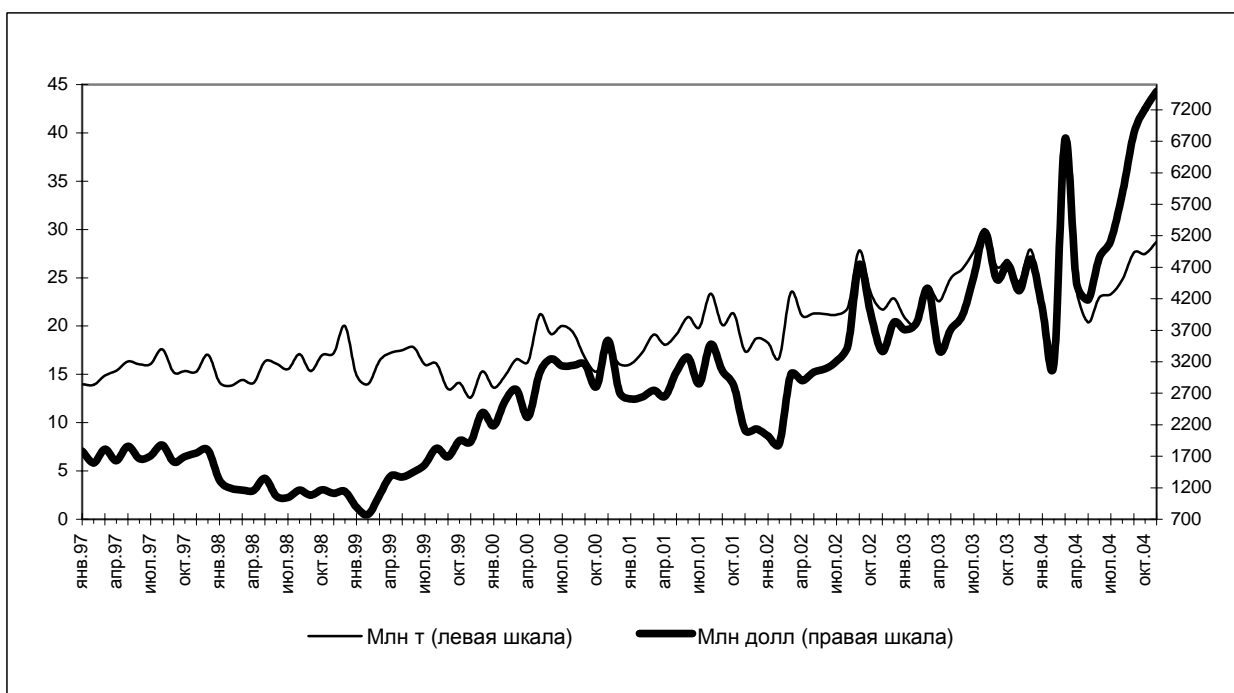
Источник: Федеральная служба государственной статистики; Федеральная таможенная служба; Международное энергетическое агентство; расчеты авторов.

Рис. 14. Производство, потребление и экспорт природного газа в 1990–2004 гг., млрд. куб. м



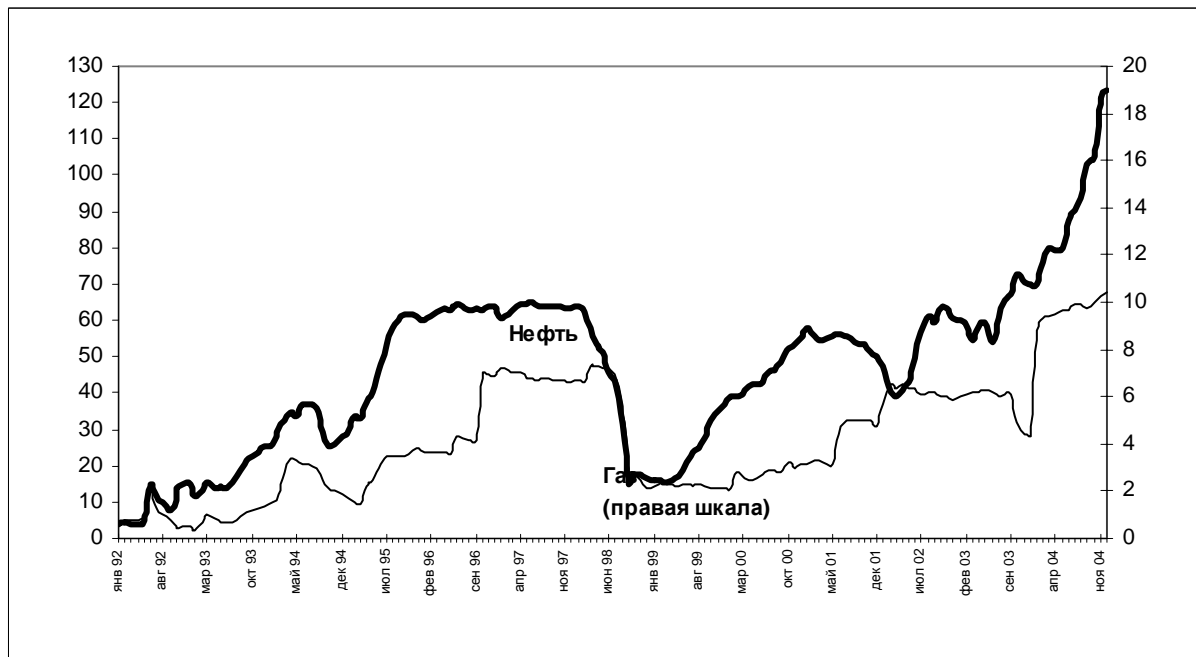
Источник: Рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 15. Средние цены экспорта нефти и дизельного топлива в 1996–2004 гг. (долл./т)



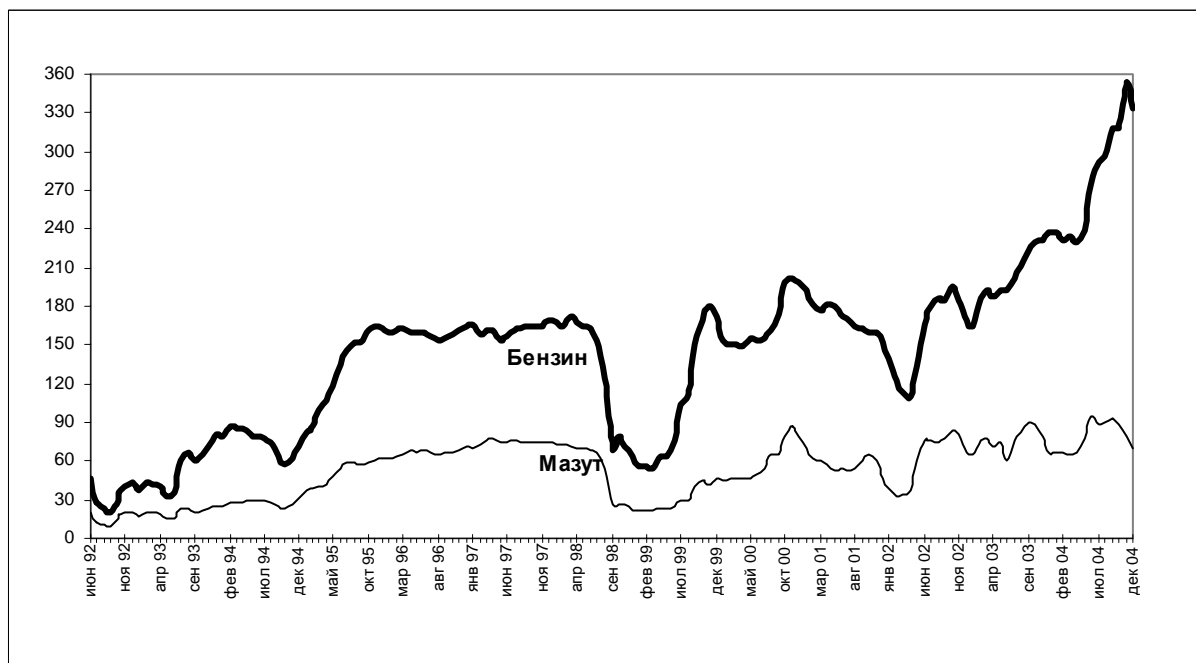
Источник: Рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 16. Экспорт нефти и нефтепродуктов в натуральном и стоимостном выражении в 1997–2004 гг.



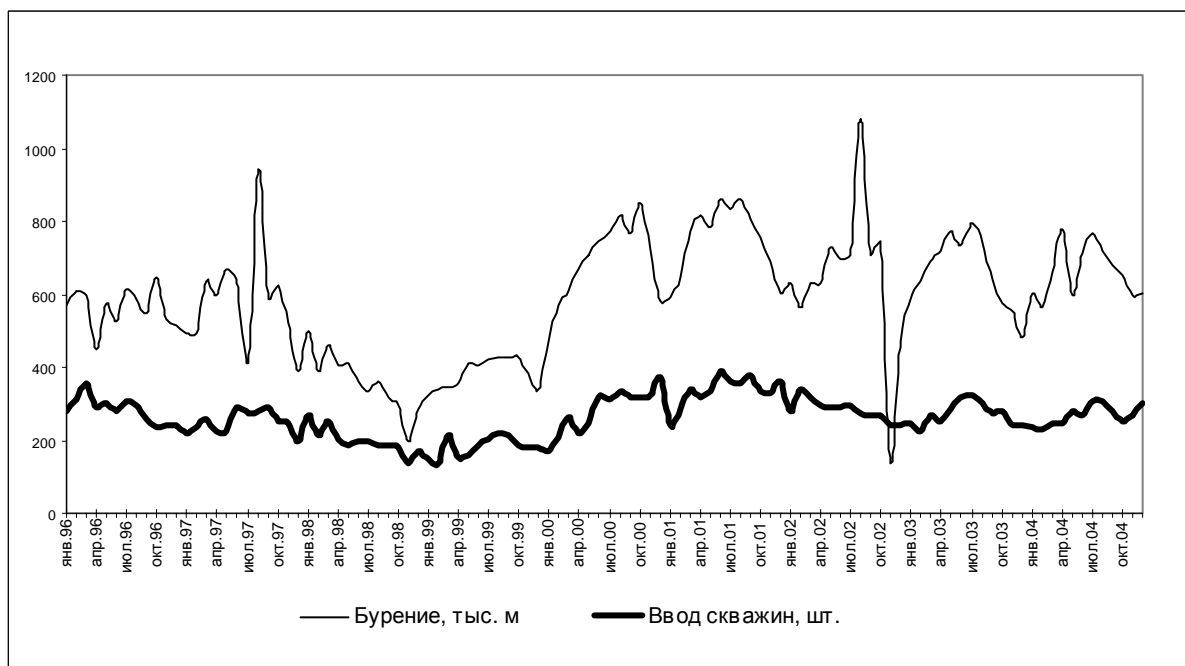
Источник: Рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 17. Средние цены производителей на нефть и газ в долларовом выражении в 1992–2004 гг. (долл./т, долл./тыс. куб. м)



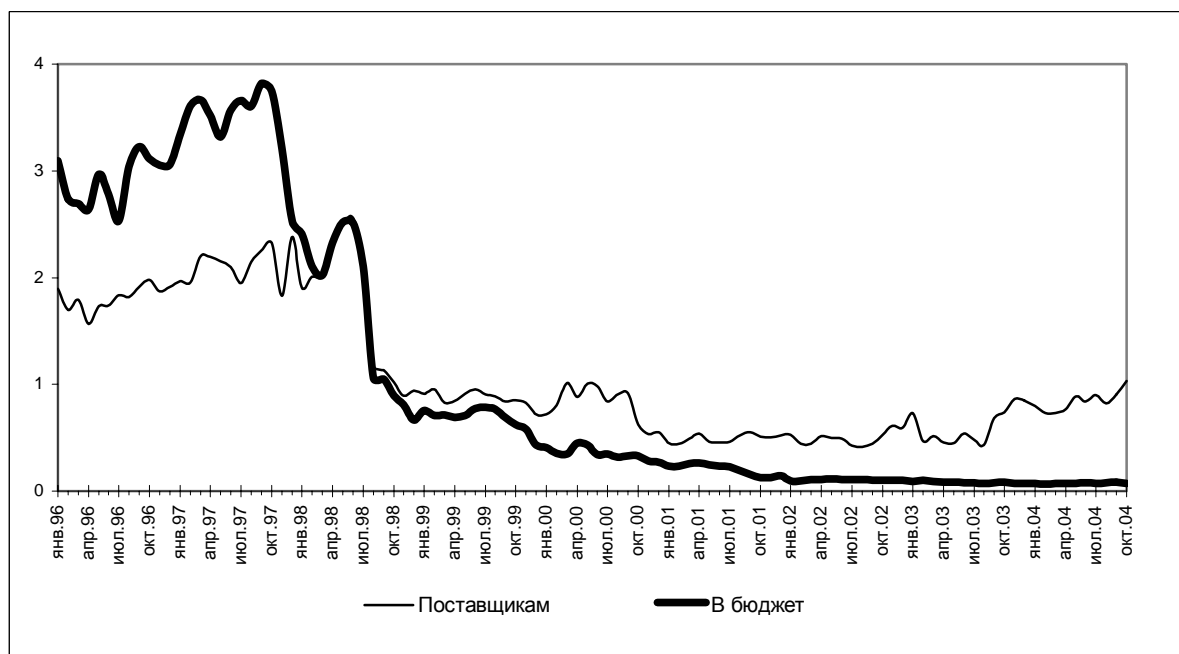
Источник: Рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 18. Средние цены производителей на автомобильный бензин и топочный мазут в долларовом выражении в 1992–2004 гг. (долл./т)



Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Рис. 19. Эксплуатационное бурение на нефть и ввод скважин в эксплуатацию в 1996–2004 гг.



Источник: Рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 20. Просроченная задолженность нефтяной промышленности поставщикам и в бюджеты всех уровней в 1996–2004 гг. (млрд долл.)

3.2. Конъюнктура промышленности³

3.2.1. Динамика спроса на промышленную продукцию

Конец 2003 г. традиционно стал для российской промышленности периодом снижения спроса на выпускаемую продукцию. Темпы роста продаж (по балансу) начали падать с октября и опустились к декабрю до -6%: в промышленности стало больше предприятий, сообщавших о снижении спроса. Абсолютное снижение продаж или, по крайней мере, замедление роста в конце года было зарегистрировано во всех отраслях, кроме пищевой промышленности. Там в это время, наоборот, были получены одни из самых высоких темпов роста спроса. Таким образом, в 2004 г. российская промышленность входила не в лучшем состоянии.

Начало 2004 г. также не предвещало бурного роста спроса. Январский спад оказался самым сильным за последние 5 лет (рис. 21). Отрицательные балансы изменения продаж были получены во всех отраслях, кроме (опять же в силу сезонности) электроэнергетики.

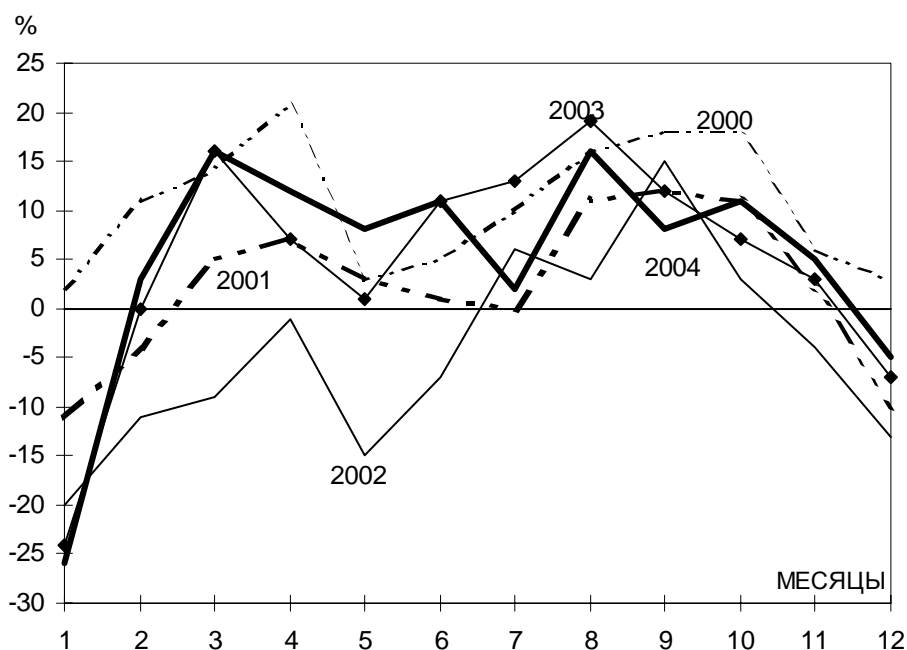


Рис. 21. Помесячная динамика спроса в 2000–2004 гг.
(Баланс = %роста – %снижения)

³ 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%.

Однако уже в феврале опросы зарегистрировали рост продаж промышленной продукции за деньги, чего не было в течение предыдущих 3 лет. Рост объемов продаж (или, по крайней мере, замедление их снижения) имел место во всех отраслях промышленности. И только в электроэнергетике ситуация с денежным сбытом ухудшилась. Такое, впрочем, происходит в этой отрасли ежегодно. Высокие темпы роста продаж сохранились в российской промышленности до конца 1-го полугодия. Балансы изменения спроса в этот период в 2004 г. превосходили аналогичные показатели 2001–2003 гг. Самый интенсивный рост спроса на продукцию был отмечен предприятиями черной металлургии, химии, нефтехимии и промышленности строительных материалов. В легкой промышленности, наоборот, спрос почти всегда падал и интенсивность снижения продаж достигала очень больших значений (–38...–43% по балансу). Таких высоких темпов снижения спроса на продукцию легкой промышленности опросы после августа 1998 г. не регистрировали (рис. 22). Совершенно иная динамика спроса имела место в машиностроении. После сезонного спада в январе спрос на машиностроительную продукцию не снижался. Даже майский (не очищенный от сезонности) баланс оказался положительным, чего не было ни в 2002 г., ни в 2003 г.

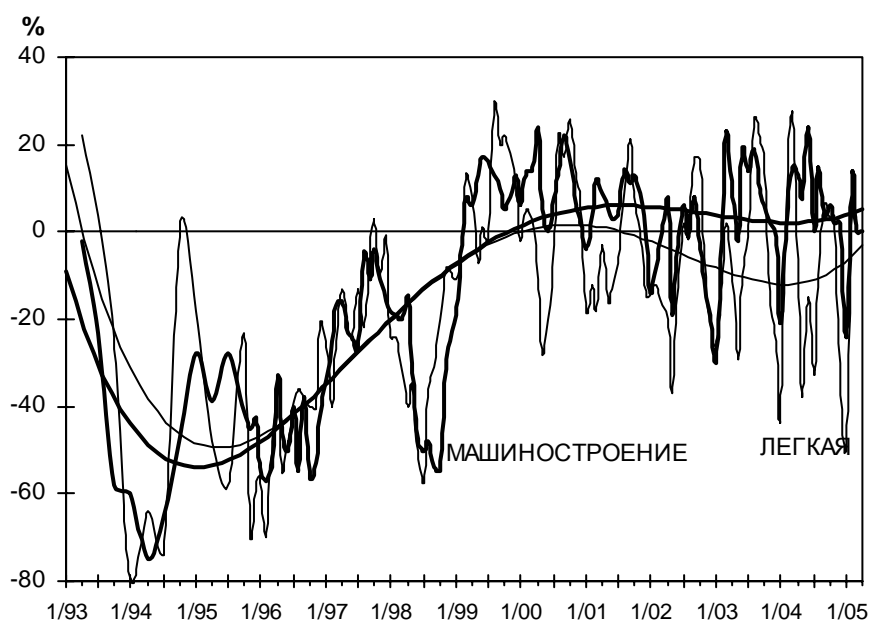


Рис. 22. Изменение платежеспособного спроса в отраслях (Баланс = %роста – %снижения)

Во 2-м полугодии темпы роста спроса утратили лидирующее положение по сравнению с предыдущими годами (рис. 21). Августовские темпы роста спроса в 2004 г. уступали результатам 4 предыдущих лет, а июльские – 3 предыдущих. В октябре, ноябре и декабре, когда в российской экономике стали очевидны признаки замедления роста (по крайней мере, по официальным данным о динамике выпуска), темпы роста спроса на продукцию промышлен-

ных предприятий уступали только аналогичному показателю за 2000 г. Таким образом, помесечная динамика спроса на промышленную продукцию не дает оснований для пессимистичных оценок продаж промышленной продукции во 2-м полугодии 2004 г. Этот вывод подтверждают и балансы изменения спроса, рассчитанные по полугодиям (табл. 18). Интенсивность изменения спроса во 2-м полугодии 2004 г. оказалась самой высокой для последних 4 лет. Суммарный результат 1-го полугодия (+3) также оказался лучшим с 2001 г. Спрос на промышленную продукцию вполне позволял российской промышленности поддерживать высокие темпы роста производства, по крайней мере, не худшие, чем в предыдущие годы.

Таблица 18

**Изменения платежеспособного спроса по полугодиям
в 2000–2004 гг.**

Год	Полугодие	Рост	Нет изменений	Снижение	Нет ответа	Баланс
2000	1	22	65	12	2	9
	2	22	65	11	2	11
2001	1	18	61	18	3	0
	2	19	65	14	2	4
2002	1	15	58	25	1	-9
	2	20	62	18	1	1
2003	1	21	58	20	1	1
	2	22	62	14	2	7
2004	1	22	59	18	1	3
	2	21	66	13	1	8

Подтверждает этот тезис и динамика частоты упоминания предприятиями низкого внутреннего платежеспособного спроса как помехи росту производства. К IV кварталу этот показатель снизился до 38%, что является минимумом с октября 1993 г. В начале года низкий внутренний спрос считали помехой 50% предприятий. А в среднем в 2004 г. спрос мешал увеличивать выпуск только 46% предприятий, что является лучшим значением для 2001–2004 гг. Реже упоминался внутренний спрос как помеха росту производства в последефолтный период только в 2000 г. (табл. 19). Меньше всего проблем со сбытом внутри страны в 2004 г. испытывали металлурги (31%). По сравнению с 2003 г. внутренний спрос мешал им увеличивать выпуск в 2 раза реже. На втором месте по сдерживающему влиянию спроса оказались лесопромышленный комплекс (38%), легкая (39%) и пищевая (40%) промышленность. Таким образом, только 39% российских текстильных и швейных предприятий мешает увеличивать выпуск недостаточный внутренний спрос. В худшем положении в этом смысле находятся большинство других отраслей. Эти результаты ставят под сомнение тезис о том, что внутренний рынок потерян для отечественной легкой промышленности. Если эта отрасль сможет решить другие проблемы (в первую очередь – справиться с нехваткой оборотных средств и квалифицированных кадров), то ее продукция найдет спрос внутри

страны. Пищевая отрасль, как оказывается, испытывала проблемы с внутренним спросом в 2004 г. примерно в той же степени, что и легкая промышленность. А обобщенные результаты для 2000–2004 гг. свидетельствуют о том, что внутренний спрос мешал увеличивать выпуск в среднем 46% пищевых предприятий и 43% текстильных и швейных. Правда, динамика выпуска в этих отраслях была разной. Если первая более или менее успешно развивалась, то вторая, наоборот, снижала выпуск. Но все-таки внутренний спрос был не самой частой причиной снижения выпуска в отечественной легкой промышленности. Другие отрасли в период последефолтного роста страдали от недостаточного внутреннего платежеспособного спроса чаще. В машиностроении и металлургии, например, внутренний спрос мешал увеличивать выпуск в среднем за 2000–2004 гг. 55% предприятий, в химии и нефтехимии – 53%, в промышленности строительных материалов – 50%.

Таблица 19

Частота упоминания внутреннего платежеспособного спроса как помехи росту выпуска в отраслях промышленности (% к числу ответивших, среднегодовые данные)

Отрасли промышленности	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Все отрасли	56	64	61	63	51	45	47	62	58	46
Металлургия	64	66	57	63	38	35	64	81	61	31
Химия и нефтехимия	50	71	69	63	51	47	46	65	54	52
Машиностроение	62	63	62	66	59	54	51	60	62	49
Лесопромышленный комплекс	49	70	55	45	22	26	32	39	29	38
Стройиндустрия	55	67	66	73	65	45	44	59	53	50
Легкая промышленность	54	58	49	53	42	40	37	53	47	39
Пищевая промышленность	52	51	62	62	56	52	41	46	49	40

Высокие темпы роста спроса в 1-м полугодии почти не сказались, однако на удовлетворенности предприятия своими объемами производства. Средний баланс оценок (выше или ниже нормы) оказался хуже аналогичного показателя за 2-е полугодие 2003 г. Предприятия либо ожидали большего, либо не успели скорректировать свои оценки с учетом последних тенденций. Этот тезис подтверждает и динамика удовлетворенности спросом (оценка его объемов как нормального). В среднем по промышленности за первые 6 месяцев 2004 г. были удовлетворены продажами своей продукции 49% предприятий, тогда как во 2-м полугодии 2003 г. – уже 52%. По отраслям средняя удовлетворенность спросом в первой половине 2004 г. колебалась от 75% в цветной металлургии до 37% в промышленности строительных материалов и в легкой. В машиностроении этот показатель составлял 42%, в пищевой промышленности – 57%. Правда, надо иметь в виду, что в 2003 г. в российской промышленности произошла, судя по данным опросов, «переоценка ценностей» (читай: спроса). За 2003 г. баланс увеличился с –65% до –39%, доля ответов «нормальный» – с 32 до 55%. В начале 2004 г. аналогичных тенденций не наблюдалось. Однако более корректное сравнение по принципу «период

одного года к соответствующему периоду предыдущего года» показывает наличие положительных тенденций и в динамике оценок спроса.

Усредненные балансы оценок 1-го полугодия 2004 г. на 10 балансовых пунктов превосходят аналогичный показатель 2003 г. и являются лучшими с 1994 г. Отрицательные значения баланса оценок, однако, говорят о том, что среди предприятий, не считающих спрос на свою продукцию нормальным, преобладают оценки «ниже нормы». Поскольку доля ответов «выше нормы» составляет, как правило, несколько процентов, то наиболее наглядно удовлетворенность предприятий спросом характеризуется соотношением оценок «нормальный» и «ниже нормы» (рис. 23).

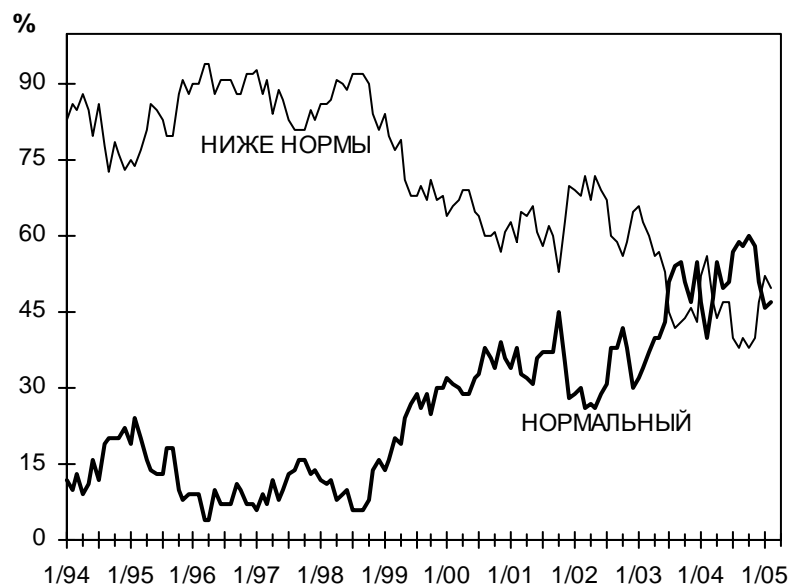


Рис. 23. Динамика основных оценок платежеспособного спроса

Впервые преобладание ответов «нормальный» над ответами «ниже нормы» было получено в середине 2003 г. Иными словами, к этому моменту объемы продаж промышленной продукции за деньги достигли таких размеров, что в российской промышленности стало больше предприятий, считающих спрос на свою продукцию нормальным, чем предприятий, не удовлетворенных спросом. Для достижения такой точки «перегиба» российской экономике потребовалось около 5 лет последефолтного роста платежеспособного спроса. К концу 2003 г. это преобладание сохранилось, несмотря на замедление сначала темпов роста, а в декабре уже и на их абсолютное снижение. Потеряно оно было только в январе 2004 г., когда опросы зарегистрировали резкое (даже для января) снижение объемов продаж, и в феврале, когда восстановление продаж оказалось недостаточным. В марте в российской промышленности вновь стало больше предприятий, удовлетворенных спросом на свою продукцию. Это преобладание сохранилось и достигло к концу года (октябрь) уже 22 процентных пункта, что является рекордом всего периода мониторинга. Но замедление темпов роста спроса в ноябре-декабре заставило пред-

приятия скорректировать и оценки спроса: в ноябре нормальных оценок стало на 2 п.п. меньше, в декабре – еще на 7 п.п. Но преобладание над оценками «ниже нормы» сохранилось (рис. 24).



Рис. 24. Баланс изменения платежеспособного спроса и разность его основных оценок

Однако не все отрасли в 2004 г. смогли в целом достичь объемов продаж, удовлетворяющих большинство предприятий (табл. 20). В машиностроении, промышленности строительных материалов и легкой промышленности сохранилось преобладание оценок «ниже нормы». Самые большие спросовые проблемы сохраняются в легкой промышленности: более половины предприятий этой отрасли по-прежнему считают спрос на свою продукцию «ниже нормы». Лишь в отдельные месяцы опросы фиксировали в легкой промышленности преобладание оценок «нормальный». Один раз это произошло в 2003 г. и четырежды – в 2004 г. Таким образом, и в легкой промышленности налицо положительные тенденции: все больше предприятий находят устраивающий их баланс между своим производственным потенциалом и возможностями рынка.

В топливной и металлургической отраслях предприятия достигли самой высокой удовлетворенности платежеспособным спросом – в первую очередь за счет экспорта в условиях чрезвычайно благоприятной конъюнктуры мировых рынков. Хорошие результаты в 2004 г. демонстрирует химия и нефтехимия, но эта отрасль смогла «выйти в плюс» только в середине 2003 г. Годом раньше положительные результаты были получены в лесопромышленном комплексе и в пищевой отрасли.

Таблица 20

**Основные оценки объемов платежеспособного спроса в 2004 г.
по отраслям (% к числу ответивших, среднегодовые данные)**

Отрасли промышленности	«Нормальный»	«Ниже нормы»	Разность оценок
Топливная	83	14	69
Черная металлургия	71	23	47
Цветная металлургия	76	24	52
Химия и нефтехимия	65	33	32
Машиностроение	45	53	-7
Лесопромышленный комплекс	62	36	26
Стройиндустрия	47	50	-3
Легкая	39	57	-18
Пищевая	59	38	21

Среди предприятий разных форм собственности наибольших успехов в адаптации к рыночным условиям в 2004 г. добились акционерные общества. Если в предыдущие годы среди и государственных предприятий, и акционерных обществ преобладали оценки «ниже нормы» (правда, с чуть лучшим соотношением у АО), то в истекшем году последним удалось выйти из «минуса» – среди АО стало больше ответов «нормальный» при оценке спроса (рис. 25). За год разность оценок изменилась с -5 до +12 п.п. Государственные предприятия за этот же период смогли только снизить свою неадаптированность к рыночным условиям с -13 только до -9 п.п. Основная часть государственных предприятий (54%), как и прежде, не удовлетворена спросом на свою продукцию. Максимум этот показатель достигал в 1996–1997 гг., когда в среднем за год не менее 90% государственных предприятий считали спрос на свою продукцию недостаточным. За последефолтный период госсектору российской промышленности удалось сбросить более 30 п.п. неадаптированности к рынку, но «выйти в плюс» (т.е. добиться преобладания ответов «нормальный») не удалось. В худшем для акционерных обществ 1996 г. неудовлетворенность спросом также превышала 90%, но за последефолтный период этот сектор снизил неудовлетворенность спросом (читай: рынком) на 46 п.п., и сейчас только 43% предприятий, имеющих статус АО, считают спрос на свою продукцию «ниже нормы».

Расчеты динамики адаптированности к российским рыночным условиям предприятий разных размеров показали наличие особых траекторий и несовпадающих конечных (к 2004 г.) результатов (рис. 26). В середине 1990-х годов на предприятиях всех размеров при оценке спроса преобладали ответы «ниже нормы». Причем в некоторых случаях доля таких ответов превышала 90% при нулевых ответах «нормальный». Особенно страдали тогда от недостатка платежеспособного спроса крупные предприятия. В начале 1996 г., начале 1997 г. и перед дефолтом приспособленность к рынку предприятий всех размеров была минимальной. После финансового кризиса с ростом спроса начинается постепенное увеличение доли предприятий, удовлетворенных спросом на свою продукцию. Но – по разным траекториям.

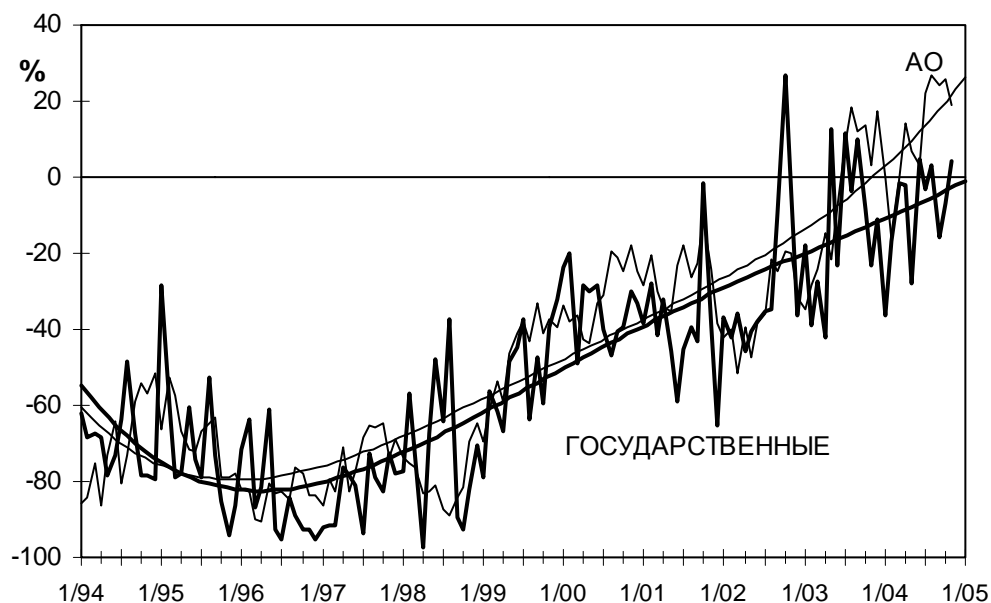


Рис. 25. Разность основных оценок платежеспособного спроса по формам собственности (нормальный – ниже нормы)

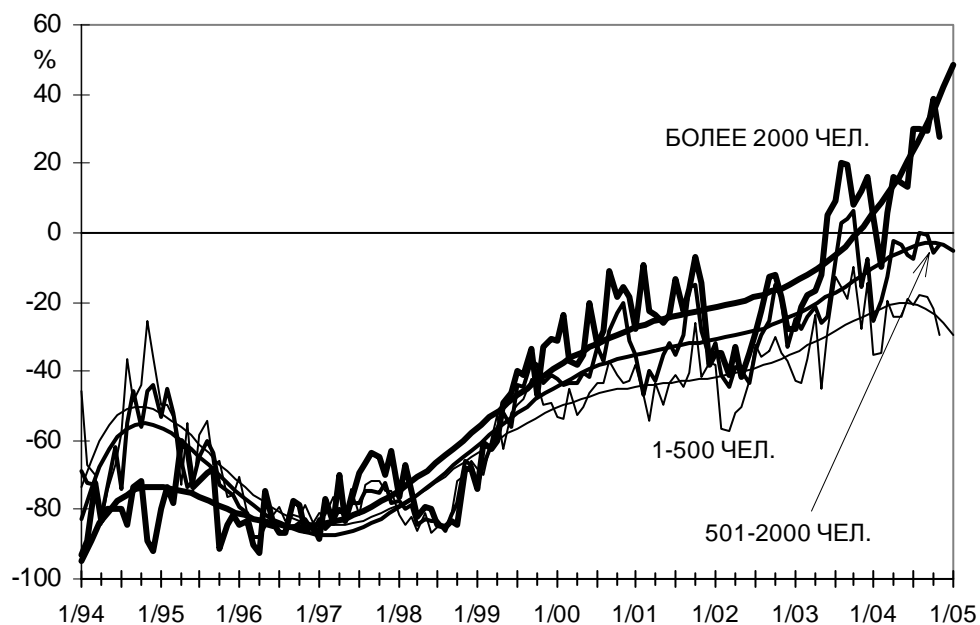


Рис. 26. Разность основных оценок платежеспособного спроса по размерам предприятий (нормальный – ниже нормы)

Быстрее всего удовлетворенность платежеспособным спросом увеличивается у крупных предприятий, не так быстро – у средних и медленнее всего – у малых. В 2001 г. в связи с замедлением темпов роста спроса приостановилась и адаптация предприятий всех размеров. В 2003 г. процесс адаптации

ускорился, и в июне впервые он достиг положительных результатов в группе крупных предприятий. Они сохранили преобладание оценок «нормальный» (за единственным исключением) до конца 2004 г. Причем это преобладание увеличивалось и в октябре 2004 г. достигло исторического максимума (+38 п.п.). Тогда 69% крупных предприятий были удовлетворены платежеспособным спросом на свою продукцию. В других группах таких результатов зарегистрировано не было.

Средние предприятия достигали лишь 50–52%-й удовлетворенности спросом в августе–октябре 2003 г. В 2004 г. приспособленность средних предприятий к платежеспособному спросу не выходила «в плюс»: там преобладали (хотя и незначительно) ответы «ниже нормы».

Еще хуже обстоят дела в группе предприятий с численностью занятых до 500 человек. Небольшим (по российским меркам) производителям промышленных товаров ни разу не удавалось достичь преобладания положительных оценок спроса. Самый лучший результат был получен в октябре 2003 г. и равен –10 п.п. Тогда 43% предприятий оценили спрос на свою продукцию как «нормальный» против 53% оценок «ниже нормы». В 2004 г. приспособленность к спросу в этой группе предприятий увеличилась по сравнению с 2003 г. на 3 пункта (с –26 до –23 п.п.), в группе средних – на 4 пункта (с –13 до –9 п.п.), в группе крупных – на 21 пункт (с –2 до +19 п.п.). Наиболее вероятной причиной таких различий в удовлетворенности спросом является, на наш взгляд, низкая конкурентность российской экономики в сегменте крупных предприятий.

Результаты расчетов с использованием бинарной логистической регрессии, описывающей зависимость дихотомической переменной (оценка спроса по двухуровневой шкале: «нормальный» – «ниже нормы») от «родовых» признаков предприятий, в 2000–2004 гг. подтвердили предыдущие выводы. Стабильно положительным и всегда значимым было влияние размера предприятия: с увеличением численности занятых повышается и вероятность получения оценок «нормальный». Государственная форма собственности почти всегда снижала вероятность достижения нормальных объемов спроса. Единственным исключением стал 2002 г., когда опросы зарегистрировали и абсолютное снижение объемов спроса, и снижение удовлетворенности им. Тогда, видимо, негативные тенденции коснулись в большей степени приватизированных предприятий. Для предприятий электроэнергетики достижение нормальных объемов спроса всегда было наиболее сложной проблемой. Об этом свидетельствуют коэффициенты, которые всегда были отрицательны, велики по модулю и почти всегда значимы. Аналогичная ситуация складывается и в машиностроении, и в промышленности строительных материалов, и в легкой промышленности. А вот коэффициенты у переменной «номер опроса», описывающей динамику, всегда положительны и статистически значимы, т.е. в течение всех рассматриваемых лет вероятность формирования оценок «нормальный» увеличивалась, особенно в 2003 г. Однако значения меры определенности Нагелькерке (доля объясненной дисперсии) невелики, что свиде-

тельствует о том, что «родовые» признаки являются не самыми главными при объяснении удовлетворенности спросом.

Добавление в модель переменных, оценивающих уровень внутрироссийской конкуренции и конкуренции с производителями из дальнего зарубежья, показало, что конкуренция не оказывает существенного влияния на формирование нормальных оценок спроса в российской промышленности. Вместе с тем полученные коэффициенты были положительны, что говорит в пользу нашей гипотезы о том, что низкая конкуренция позволяет предприятиям легче (проще, быстрее) добиваться приемлемых объемов спроса.

Включение в состав независимых переменных показателей, оценивающих фактическое изменение основных индикаторов предприятия, позволило добиться принципиального увеличения меры определенности Нагелькерке. В уравнении регрессии были использованы оценки фактического изменения выпуска, занятости, спроса, запасов готовой продукции, издержек и прибыли. Признак отрасли, размера, формы собственности предприятия и номер опроса остались в уравнении, оценки конкуренции использованы не были. Знаки коэффициентов новой модели вполне согласуются с интуитивным представлением о влиянии использованных переменных на вероятность формирования нормальной удовлетворенности спросом на предприятии. Регрессии были оценены только для 2003 и 2004 гг., поскольку сведения о фактических изменениях занятости и прибыли собирались только с 2003 г.

Фактические изменения спроса, как и следовало ожидать, оказывают самое сильное воздействие на формирование удовлетворенности спросом. С увеличением спроса повышается и вероятность появления оценки «нормальный». На втором месте по степени влияния всегда оказывалось фактическое изменение занятости, т.е. рост численности работников предприятия считается в российской промышленности вторым по важности экономическим показателем, определяющим нормальность его положения на рынке. А может быть, и первым, поскольку влияние изменения спроса на оценки его объемов является тривиальным. Изменение же выпуска, как оказалось, не оказывает существенного влияния на формирование нормальных оценок спроса. И этот результат может, на наш взгляд, иметь более чем положительную интерпретацию, поскольку означает отказ российских предприятий от ориентации на некогда весьма популярные чисто объемные показатели (валовой выпуск). Определенно уступает влиянию занятости на формирование удовлетворительных оценок спроса влияние прибыли. Оно существенно и положительно, т.е. с ростом прибыли увеличивается и вероятность удовлетворения спросом. Удовлетворенность спросом возрастает по мере снижения объемов запасов готовой продукции. Это также выглядит логичным, поскольку снижение запасов готовой продукции означает поступление на предприятие незапланированных заказов, которые были удовлетворены за счет складских накоплений. Влияние изменения цен на формирование удовлетворительных оценок спроса противоречиво. В 2003 г. вероятность удовлетворительных оценок спроса была положительно связана с изменением цен

(с учетом особенности кодировки ответов), т.е. возможность для предприятия повысить отпускные цены приводила к увеличению нормальных оценок спроса. И эта связь была существенной. В 2004 г. направление связи поменялось, и она утратила существенность.

На следующем шаге анализа в уравнение регрессии были добавлены оценки текущего состояния предприятия: оценка запасов готовой продукции, загрузка мощностей, оценка избыточности (недостаточности) имеющихся мощностей и занятости, оценка экономического положения предприятия. Вместо метода вложения, который включает в расчет все переменные, был использован метод обратной селекции, который пошагово исключает из модели переменные, демонстрирующие несущественную связь с зависимой переменной без существенной потери качества подгонки модели. В результате для 2003 и 2004 гг. были получены модели, включающие только переменные, оказывающие существенное влияние на формирование удовлетворительных оценок спроса.

Самое сильное влияние на формирование оценок спроса оказывала динамика продаж, оценки экономического состояния предприятия и оценки запасов готовой продукции. Все эти показатели так или иначе связаны со спросом, поэтому их влияние на оценки его объемов выглядит вполне логичным. Заметим, что динамика объемов запасов готовой продукции не влияет на оценки спроса. Это говорит о формировании на российских предприятиях вполне рыночного подхода к управлению запасами, когда их оценки связаны со спросом, а не с объемами самих запасов. Не влияет на оценки спроса и динамика выпуска, что также стоит оценивать положительно. Так же положительно могут быть оценены и небольшие величины коэффициентов для загрузки производственных мощностей: рост использования оборудования положительно сказывается на удовлетворенности спросом, но уступает всем другим факторам. Гораздо важнее для предприятия отсутствие избыточных в связи с ожидаемым спросом мощностей. Влияние этих оценок на удовлетворенность спросом превосходит влияние динамики прибыли. Отсутствие избыточного персонала было важным для удовлетворенности спросом в 2003 г. и перестало быть таковым в 2004 г., когда промышленность уже почти избавилась от излишков рабочей силы и начинала все чаще ощущать ее недостаток. Как всегда, размер предприятия положительно сказывается на вероятности формирования нормальных оценок спроса.

3.2.2. Ограничения промышленного роста

Если динамика спроса в 2004 г. имела как положительные, так и отрицательные тенденции и оказала на российские промышленные предприятия в целом позитивное влияние (впервые доля удовлетворенных спросом превысила долю неудовлетворенных), то динамика выпуска имела скорее негативную динамику, особенно в мае–декабре (*рис. 27*). В первые месяцы года баланс изменения выпуска (после очистки от сезонных и случайных факторов) демонстрировал скорее стабильность, нежели рост, изменившись с 21 балансовых пункта до

23. А за июнь–декабрь баланс снизился до 14 пунктов, что является худшим результатом с начала 2003 г. Продолжительный период снижения или, по крайней мере, неувеличения темпов роста выпуска говорит о том, что российская промышленность столкнулась с новыми помехами для роста выпуска. И платежеспособный спрос, похоже, является отнюдь не главной из них. Действительно, после стабилизации темпов роста спроса в июле–августе на достаточно низком уровне (+3% после очистки от сезонных и случайных колебаний) затем он все-таки стал «набирать обороты» и достиг к ноябрю +7%. Производство же в этот период, наоборот, снижало темпы роста.

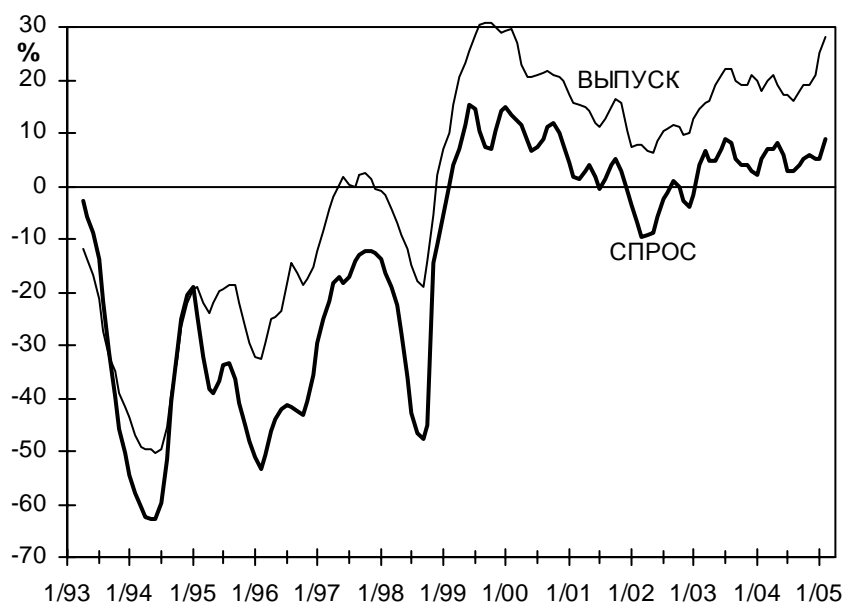


Рис. 27. Изменение спроса и выпуска, очищенные от сезонных и случайных колебаний (Баланс = %роста – %снижения)

Ежеквартальный мониторинг помех для роста производства показывает, что в российской промышленности формируется новая структура сдерживающих факторов. Частоты упоминания большинства традиционных помех продолжают снижаться, некоторые из них достигли рекордно низких значений. Другие, наоборот, начинают мешать все большему числу предприятий (*рис. 28*). И такое нечастое упоминание некоторых помех, которые не особенно были распространены ранее, может объясняться инерцией в оценке их сдерживающего влияния. Возможно, менеджменту до сих пор сложно привыкнуть к мысли, что предприятию в ближайшие годы для расширения производства будет не хватать не платежеспособных потребителей и доступных кредитов, а мощностей (которых всегда было в избытке) и квалифицированных кадров (которые ранее не уходили с производства даже при минимальной и задерживаемой зарплате).

Недостаточный внутренний платежеспособный спрос в IV квартале 2004 г. мешает увеличивать выпуск только 38% предприятий. Это лучшее (мини-

мальное) значение с начала 1994 г. В 1994 г. спрос считали помехой для роста выпуска 84% предприятий. Чаще всего в конце 2004 г. упоминалась нехватка оборотных средств (42%). Но и эта величина является почти минимумом всех опросов (абсолютный минимум в 39% был зарегистрирован в январе 2004 г.). Указанная помеха наиболее распространена в машиностроении, где ее упоминали в 2004 г. в среднем 50% предприятий. Чуть реже она мешала в 2004 г. производителям в легкой промышленности (49%), в химии и нефтехимии (47%). Лучше других отраслей обеспечены оборотными средствами металлургические предприятия – в этой отрасли нехватку оборотных средств считали помехой росту выпуска в 2004 г. только 26% предприятий.

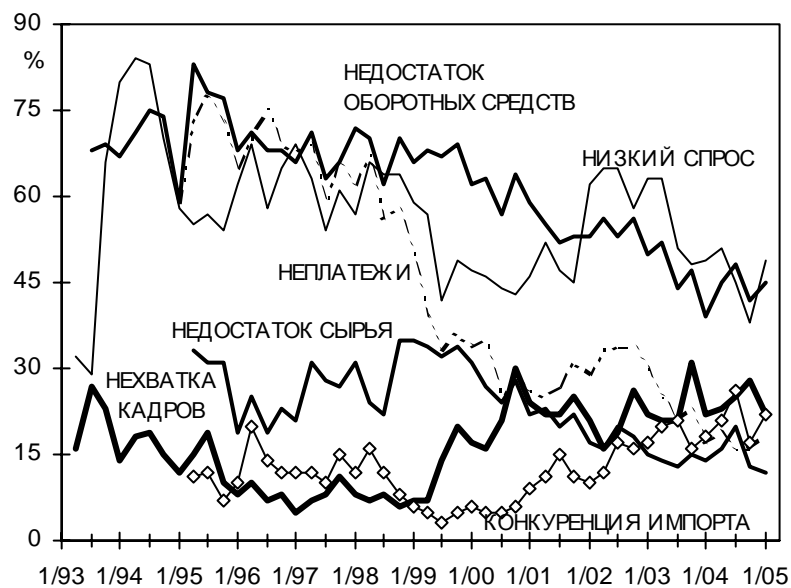


Рис. 28. Помехи росту производства

Неплатежи, некогда разваливавшие экономику, в конце 2004 г. упоминаются только 16% предприятий. За истекший год сдерживающее влияние этого фактора снизилось более чем в 1,5 раза: если в 2003 г. неплатежи мешали 26% предприятий, то в 2004 г. – в среднем только 17%. Больше всего проблем с расчетами возникает сейчас в промышленности строительных материалов (29%). Предприятиям этой отрасли за год удалось снизить сдерживающее влияние неплатежей только на 5 п.п. Лучших результатов в своевременном проведении расчетов достигли металлурги и предприятия лесопромышленного комплекса. В этих отраслях неплатежи упоминаются только 6% предприятий. Заметим, что в 1995 г. неплатежи мешали в целом по промышленности 74–77% производителей.

На фоне снижения сдерживающего влияния таких помех, как внутренний спрос, нехватка оборотных средств и неплатежи, все больше российских промышленных предприятий упоминают помехи, связанные с ресурсным обеспечением выпуска и конкуренцией импорта.

Конкурирующий импорт в 2004 г. в среднем считали помехой 20% российских товаропроизводителей. Это самый высокий (т.е. худший) годовой результат. В III квартале 2004 г. его упоминание поднималось до 26%, что является абсолютным рекордом всего периода мониторинга. Почти не мешает импорт только производителям из лесопромышленного комплекса и промышленности строительных материалов (рис. 29). В данных отраслях эта помеха упоминалась в среднем в 2004 г. только 8 и 4% предприятий соответственно. На другом полюсе находятся легкая, химическая и нефтехимическая отрасли. В легкой промышленности импорт считают помехой в 2004 г. 29% предприятий. Сразу после дефолта (1999 г.) этот показатель в отрасли составлял только 5%, а преддефолтный максимум (1996 г.) – 26%. Таким образом, дефолт снизил давление импорта на отраслевой выпуск в 5 раз, но за 5 последефолтных лет это давление увеличилось почти в 6 раз. И сейчас российская легкая промышленность испытывает самое сильное сдерживающее влияние импорта.

Предприятия химической и нефтехимической отрасли также испытывали после дефолта возрастающее давление конкурирующего импорта, но амплитуда колебаний давления была меньше. Преддефолтный максимум составлял в отрасли 18% и уступал максимумам только двух отраслей (пищевой – 30% и легкой – 26%). После дефолта давление импорта снизилось до 8%, но к 2003 г. достигло уже 27%, т.е. также превзошло преддефолтный уровень. В 2004 г. импорт стал мешать увеличению выпуска чуть меньшему количеству предприятий (25%).

Машиностроению дефолт дал двукратное снижение давления импорта. Если в 1998 г. от него страдали 11% предприятий (не слишком, заметим, высокий по сравнению с другими отраслями уровень), то в 1999 г. об импорте упоминали только 5% предприятий. Затем давление импорта на отрасль начинает возрастать, и в 2004 г. уже 22% машиностроительных заводов считают, что импорт мешает им увеличивать выпуск. Таким образом, и в машиностроении давление конкурирующего импорта стало выше преддефолтного максимума.

По оценкам предприятий, самое сильное (точнее, самое распространенное) сдерживающее влияние импорта перед дефолтом было в пищевой промышленности. В 1997 г. в среднем 30% пищевых предприятий считали, что импорт мешает им увеличивать выпуск. В 1999 г. этот показатель упал в отрасли в 10 раз – до 3%, но затем стал постепенно увеличиваться и достиг в 2004 г. 20%. Рост – почти семикратный, чего не пережила ни одна отрасль российской промышленности. Однако преддефолтный максимум до сих пор не достигнут, и пищевая промышленность, таким образом, до сих пор пользуется плодами девальвации рубля. В аналогичном положении находятся и две другие отрасли: лесопромышленный комплекс и промышленность строительных материалов также еще «не превзошли» преддефолтный уровень давления импорта.

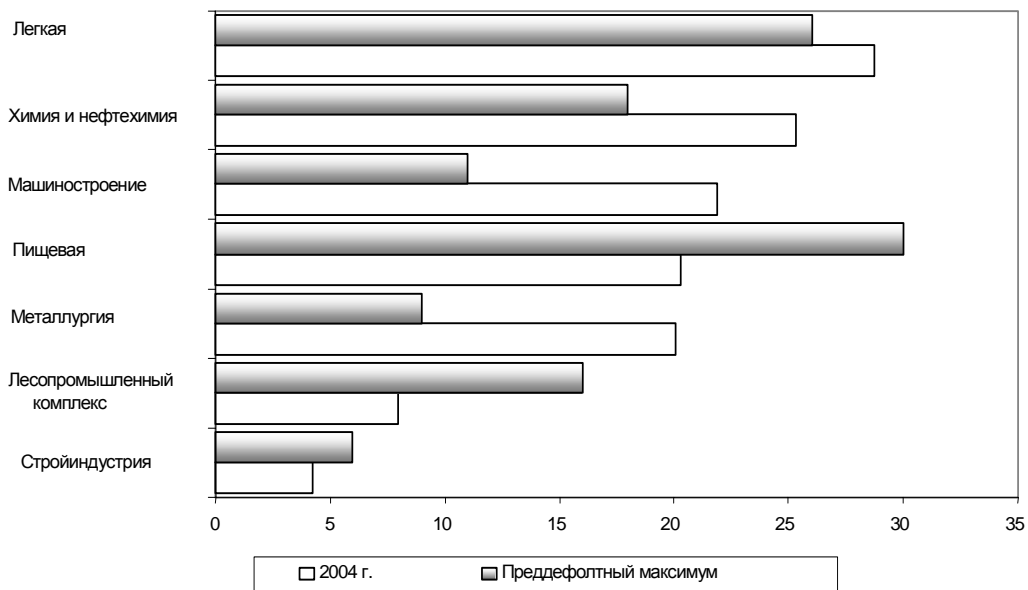


Рис. 29. Частоты упоминания конкурирующего импорта как помехи росту выпуска в отраслях

Результаты регрессионного анализа с использованием логистической регрессии показали, что за 2000–2004 гг. только упоминание недостатка кадров и нехватки оборудования на деле было связано с фактическим снижением производства. Упоминание же других причин снижения выпуска, значимо связанных с динамикой производства, имело обратный эффект – они снижали вероятность сокращения производства. Подобная ситуация может, на наш взгляд, иметь следующее объяснение. Нехватка оборудования и недостаток квалифицированных кадров – очень необычные проблемы для российской переходной экономики. Традиционно считается, что отечественная промышленность до последнего времени имела их в избытке и не считала, что они могут существенно сдерживать рост выпуска. Не обсуждалась эта проблема и в тех источниках экономической информации, которые доступны предприятиям. Иными словами, не было никакого «раскручивания» этих помех ни в средствах массовой информации, ни в правительственных органах, ни в самих предприятиях. Это дает основание считать, что указанные помехи упоминались предприятиями только в тех случаях, когда они действительно сдерживали рост выпуска. И, скорее всего, далеко не сразу, так как предприятиям надо было самим сломать стереотипы и понять, что кадры и оборудование теперь тоже могут сдерживать рост производства. Совсем иная ситуация складывалась с такими помехами, как низкий спрос, конкуренция импорта и недостаток оборотных средств. Эти проблемы были всегда «на слуху», и благодаря средствам массовой информации и ограниченности официальной статистики интерес (иногда, может быть, не совсем здоровый) к ним не ослабевает. Подобное положение не могло, наверное, не сказаться на ответах

предприятий: они привычно помечали эти помехи, хотя их сдерживающее влияние объективно ослабло.

3.2.3. Кадровые помехи росту выпуска

Если давление конкурирующего импорта на российскую промышленность уже давно находится под пристальным вниманием аналитиков, то сдерживающее влияние нехватки квалифицированных кадров и конкурентоспособных мощностей пока не стало широко обсуждаемой проблемой. Однако результаты опросов ИЭПП свидетельствуют, что недостаток квалифицированных кадров всегда после дефолта сдерживал рост производства чаще, чем конкуренция с импортом, а нехватка оборудования упоминалась чаще импорта в 1999–2002 гг. и лишь 1 пункт уступала в 2003–2004 гг. Поскольку быстрое устранение этих помех (подобное тому, как дефолт снимает проблему давления импорта на внутренний рынок), скорее всего, даже технически невозможно, анализу ресурсных ограничений стоит уделять больше внимания.



Рис. 30. Ресурсные помехи росту производства

Недостаток квалифицированных кадров российская промышленность ощущала даже в первой половине 1990-х годов (рис. 30). В 1993 г. эту причину называли в среднем 23% предприятий. По мере снижения платежеспособного спроса и соответственно выпуска потребность в найме квалифицированного персонала начинает сокращаться, и к 1998 г. она достигает минимума – 7%. При этом некоторые отрасли перед дефолтом испытывали минимальную потребность в квалифицированных кадрах для увеличения выпуска. Так, в пищевой промышленности в 1993 г такая потребность регистрировалась максимум на 7% предприятий, а к 1998 г. она сократилась до 1%. Относительно устойчивый спрос, «живые деньги» за продукцию и при выплате зарплаты позволили отрасли в максимальной степени избежать кадрового голода в 1993–1998 гг. После дефолта пищевые предприятия также испыты-

вали потребность в найме персонала для расширения выпуска в минимальной степени. Только 9% предприятий в 2001 и 2004 гг. считали, что им не хватает кадров (рис. 31).

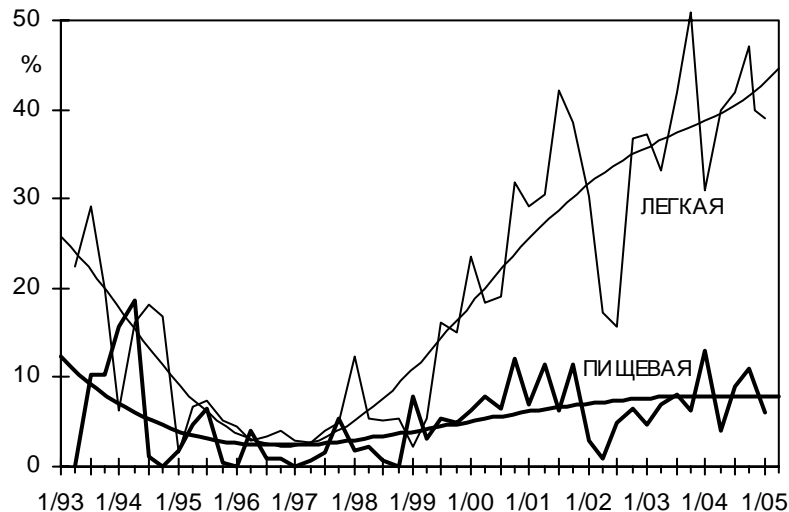


Рис.31. Частота упоминания недостатка персонала как помехи росту производства в отраслях, %

Совсем иную динамику потребности в кадрах для увеличения выпуска имела легкая промышленность. В 1993 г. 24% предприятий отрасли испытывали недостаток кадров. Это не самое высокое значение показателя в 1993 г.: максимум (40%) был зарегистрирован в промышленности строительных материалов. К дефолту потребность в кадрах снижалась вслед за падением спроса и выпуска. В июле 1998 г. только 5% предприятий сообщали о нехватке кадров. Затем в течение еще около 12 месяцев наблюдалась предельно низкая потребность в квалифицированных кадрах. Например, в январе 1999 г. она упала до 2%. И только в июле 1999 г. потребность в кадрах для расширения выпуска возросла до 16%. Затем этот показатель начинает увеличиваться (кроме 2002 г.) и достигает 40% (2003 и 2004 гг.). Такой высокой потребности в квалифицированных кадрах не испытывала в 2003–2004 гг. ни одна из отраслей промышленности. Внутри легкой промышленности самая высокая потребность в квалифицированных кадрах сейчас имеется в хлопчатобумажной (55%) и швейной (40%) подотраслях. Очевидно, что такая ситуация объясняется в первую очередь тяжелым положением в отрасли и соответственно низкими зарплатами, а не абсолютным недостатком необходимых ей кадров на рынке труда.

Максимальной за все время мониторинга потребности в кадрах в 2004 г. достигли еще две отрасли: промышленность строительных материалов и машиностроение – 29 и 34% соответственно. Машиностроение почти всегда в годовом исчислении имела самую высокую потребность в кадрах для увеличения выпуска. И только в 2003–2004 гг. ее опередила легкая промышленность. Из отраслей машиностроения сейчас не хватает кадров очень многим предпри-

ям в судостроении (84%), в энергомашиностроении (74%) и на ремонтных заводах (84%). Лесопромышленный комплекс «прошел» пик потребности в квалифицированном персонале в 2003 г., когда в среднем треть предприятий отрасли сообщали, что им не хватает специалистов для расширения выпуска. В 2004 г. потребность снизилась до 31%, она формируется в основном за счет лесозаготовительной (44%) и лесопильной (28%) подотраслей.

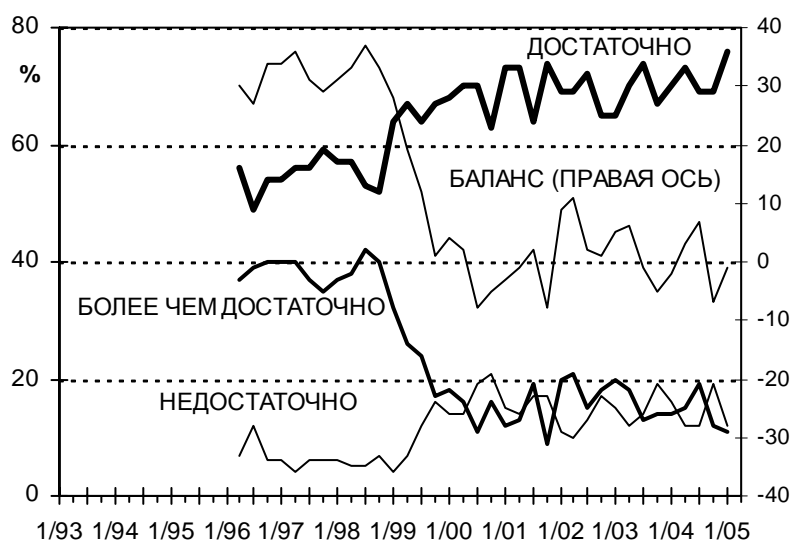


Рис. 32. Оценка респондентами избыточности занятых на предприятии и баланс оценок

Потребность в кадрах для расширения производства сочетается в российской промышленности с избыточной занятостью. По результатам опросов ИЭПП, доля предприятий, имевших более чем достаточную в связи с ожидаемыми изменениями спроса численность персонала, достигала перед дефолтом 42%. И это притом, что численность занятых в промышленности в 1990-е годы сильно сократилась. После августа 1998 г. с ростом платежеспособного спроса и обеспеченного деньгами выпуска начинается снижение доли предприятий с избыточной по отношению к спросу занятостью. К III кварталу 2000 г. избыточную численность занятых имели в российской промышленности только 11% предприятий. Минимума (9%) этот показатель достиг в IV квартале 2001 г. В 2004 г. в среднем 15% предприятий по-прежнему считают численность своего персонала избыточной. Больше всего таких заводов (18%) в 2004 г. осталось в машиностроении.

Большая часть предприятий всегда имела достаточную численность персонала. Дефолт, конечно, расширил сектор промышленности с достаточной в связи с ожидаемыми изменениями спроса занятостью, но не так сильно, как можно было предположить. Если предефолтный минимум этого показателя составлял 49%, то последефолтный максимум – 74%, т.е. перепад равен 25%. В некоторых отраслях после дефолта наступала и полная удовлетворенность численностью персонала. Такую ситуацию опросы регистрировали в электроэнергетике, топливной и металлургической отраслях. Самых

скромных результатов после дефолта добились машиностроение (70%) и легкая промышленность (74%).

Динамика избыточности персонала в промышленности демонстрирует определенную зависимость от размера предприятия. Крупные заводы всегда сохраняли большую избыточность персонала, чем средние и небольшие. Даже после дефолта баланс их оценок был чаще положительным, чем отрицательным. Монополизм и высокая социальная значимость крупных предприятий позволяли им не только быстрее наращивать объемы производства и сбыта, а следовательно, платить лучшую зарплату, но и иметь определенный избыток персонала (скорее всего, с приемлемой зарплатой), который можно было использовать при расширении спроса и производства. Это позволило крупным предприятиям в период последефолтного оживления легко решить свои кадровые вопросы и испытывать меньшую потребность в найме новых работников. В такой ситуации избыток рабочей силы сродни запасам готовой продукции, наличие которых на складе позволяет мгновенно удовлетворить новых (нежданных) заказчиков. Благо невысокий уровень зарплат в промышленности делает необременительными издержки по содержанию такого запаса.

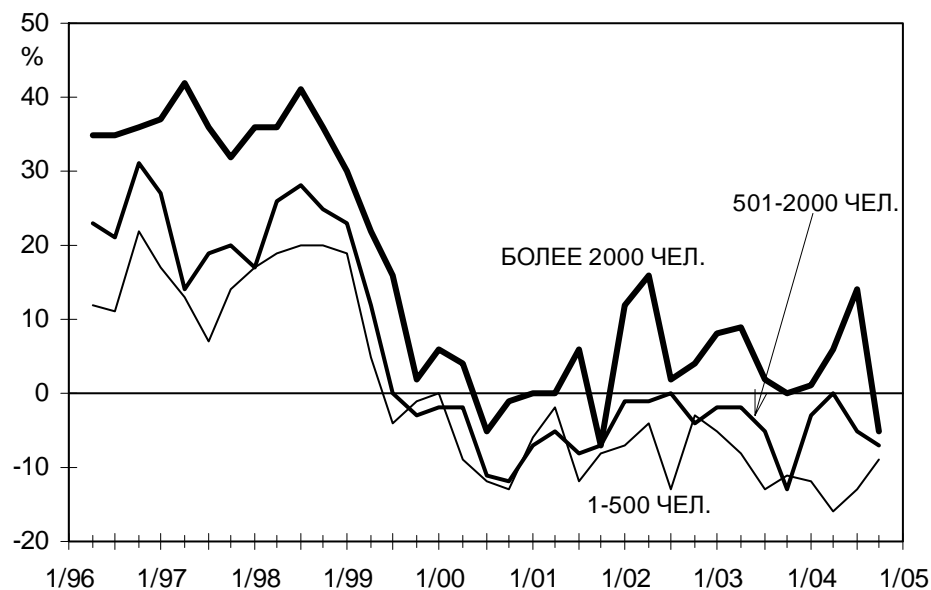


Рис.33. Балансы оценок персонала в зависимости от размера предприятия (баланс = избыточно – недостаточно)

Совсем другая ситуация складывалась на средних и небольших предприятиях. Более высокая конкуренция не позволяла ранее и не позволяет до сих пор добиться удовлетворительных результатов, а следовательно, и зарплат. Это быстрее «вымывало» персонал таких предприятий. До дефолта они все-таки сохраняли «запас» рабочей силы для быстрого расширения производства, но его размеры после 1998 г. быстро исчерпались, и с середины 1999 г. средние и небольшие предприятия стабильно испытывают недостаток рабочей силы.

Однако в конечном счете в 2004 г. в российской промышленности сложился нулевой баланс оценок численности занятых при преобладании предприятий с достаточной занятостью (табл. 21). Поскольку вопрос об оценке занятости задается предприятиям в течение уже 9 лет, а за это время российская промышленность испытала резкие изменения спроса, и баланс оценок в последние годы колеблется около нуля, то можно говорить, что на макроуровне проблема обеспеченности промышленности кадрами решена. Для ее решения на микроуровне необходима большая территориальная мобильность рабочей силы.

Таблица 21

Оценка достаточности персонала (%)

Год	Более чем достаточно	Достаточно	Недостаточно	Баланс
1996	38	54	8	30
1997	37	57	6	31
1998	39	55	6	33
1999	24	66	10	14
2000	15	68	17	-2
2001	13	71	16	-3
2002	19	68	13	6
2003	16	70	14	2
2004	15	70	15	0

Комбинация оценок достаточности имеющегося персонала и вопроса о нехватке кадров как помехе росту выпуска позволяет оценить соотношение различных положений предприятий с точки зрения обеспеченности кадрами и возможности решения кадровой проблемы за счет рынка труда (рис. 34). Как показывают расчеты, в российской промышленности всегда преобладали предприятия, которые оценивают имеющийся у них персонал как достаточный в связи с ожидаемыми изменениями спроса и считают, что кадры не являются для них помехой для увеличения выпуска. Логично предположить, что эта группа предприятий находится в состоянии динамического равновесия между имеющимся у них персоналом и ожидаемыми изменениями спроса и выпуска. Они не страдали от избыточной занятости и не нуждались в найме дополнительных работников для увеличения выпуска в соответствии с динамикой спроса. До дефолта в эту группу входили в среднем 52% предприятий, после дефолта – 59%, в 2004 г. – 58%. Иными словами, в российской промышленности все-таки всегда преобладали предприятия с оптимальной для расширения выпуска численностью занятых.



Рис. 34. Динамика основных положений предприятий на рынке труда

На втором месте находится группа предприятий с избытком персонала, но не имеющих проблем с кадрами при расширении выпуска. Этим предприятиям удалось сохранить у себя «качественный» избыток рабочей силы, который необходим для быстрого и безболезненного (с кадровой точки зрения) расширения производства. Действительно, как только российская промышленность после дефолта начинает увеличивать объемы выпуска, доля этих предприятий быстро сокращается с 39% (июль 1998 г.) до 10% (июль 2000 г.). В 2004 г. таких предприятий в промышленности в среднем 13%. Подобные избыточность и политику предприятий, наверное, все-таки стоит оценить положительно, поскольку они позволяют сохранять на предприятиях самые квалифицированные кадры, которые при расширении спроса и выпуска способны сразу же включиться в производственный процесс. Этот кадровый потенциал чем-то напоминает мобилизационный потенциал промышленности, с той лишь принципиальной разницей, что его предполагается использовать не для военных нужд, а для удовлетворения платежеспособного спроса.

Наиболее стабильна доля предприятий, которым не хватает персонала, но кадры не являются проблемой для роста производства. Нехватка персонала в связи с ожидаемыми изменениями спроса говорит об отсутствии на этих предприятиях «конкурентоспособных запасов» рабочей силы, т.е. таких излишков, которые могут быть использованы в производстве при расширении спроса на продукцию предприятия. В то же время эти предприятия не считают, что нехватка кадров является помехой росту выпуска. Скорее всего, они способны решить свои кадровые проблемы за счет рынка труда. Таких предприятий в российской промышленности, по данным опросов, было всегда около 5%. Небольшая доля этой группы объясняется главным образом уни-

кальностью для России ситуации, когда предприятие смогло полностью избавиться от излишков рабочей силы, но при этом иметь возможность быстрого найма работников на рынке труда.

Чуть больший сегмент в российской промышленности занимают предприятия, которые также не обладают достаточной численностью собственного персонала в связи с ожидаемыми изменениями спроса, и эта нехватка кадров сдерживает у них рост производства. Можно предположить, что, как и предыдущая группа, избавившись от избыточной рабочей силы и даже превысив этот рубеж, эта группа предприятий оказалась не в состоянии получить недостающую рабочую силу с рынка труда либо по причине отсутствия такового в регионе расположения, либо по причине структурных диспропорций этого рынка. Динамика рассматриваемого сегмента выглядит вполне логичной. До дефолта таких предприятий в российской промышленности было в среднем 2%. После дефолта средняя доля предприятий, имеющих недостаточный персонал и неспособных восполнить недостаток с рынка труда, увеличилась до 9%. В конце 2004 г. таких предприятий стало уже 13%.

В заключение рассмотрим результаты оценки модели, демонстрирующей, какие из доступных показателей формируют ситуацию, при которой квалифицированные кадры сдерживают рост производства в российской промышленности. В качестве зависимой переменной будут использоваться ответы предприятий на вопрос, является ли нехватка кадров фактором, сдерживающим рост производства. Эта переменная – дихотомическая («является – не является»). Бинарная логистическая регрессия позволит нам оценить влияние независимых переменных на вероятность положительного ответа («нехватка кадров сдерживает рост выпуска»). Среди содержательных показателей наиболее сильное и стабильно существенное влияние на упоминание в анкетах нехватки кадров как помехи имели оценки спроса по шкале «выше нормы – нормальный – ниже нормы». Отрицательные коэффициенты говорят о том, что с ростом удовлетворенности спросом (или с его нормализацией) увеличивается и вероятность сдерживающего влияния кадров на выпуск. Другая оценочная характеристика спроса – оценка запасов готовой продукции – стала существенно влиять на формирование вероятности кадрового голода только в 2004 г., и влиять правильно: недостаток запасов и потребность наращивания выпуска для удовлетворения непредсказуемого роста спроса увеличивали эту вероятность. Динамика спроса (рост – нет изменений – снижение) не имела существенного влияния на вероятность упоминания помехи, да и положительный знак коэффициента выглядит нелогичным: кадры начинают сдерживать рост выпуска при снижении спроса. А вот динамика выпуска заставляет предприятия вспоминать о кадрах. Влияние этой переменной, как правило, существенно и ожидаемо: предприятия сталкиваются с кадровой проблемой при увеличении фактического выпуска. Аналогичную реакцию вызывают и намерения предприятий увеличить выпуск: более оптимистичные производственные планы увеличивают и вероятность кадрового голода. Однако другая важнейшая характеристика производствен-

ной активности предприятия – загрузка мощностей – не влияет на кадровый голод. Возможно, потому, что загруженные мощности уже обеспечены необходимыми кадрами. Но перспектива – гарантированная обеспеченность предприятия работой (заказами в месяцах) – вызывает в российской промышленности проблему кадров.

3.2.4. Мощностные ограничения роста выпуска

Как показывают опросы, с 2000 г. в российской промышленности в среднем около 18–19% предприятий считают, что нехватка оборудования мешает им увеличивать выпуск. Единственным исключением стал 2002 г., когда спрос перестал увеличиваться, а выпуск замедлил темпы роста (рис. 35). До дефолта о нехватке оборудования для увеличения выпуска упоминали в среднем 6% предприятий, после дефолта – 16%. Максимум этого показателя был зарегистрирован в октябре 2003 г. и составлял 22%.

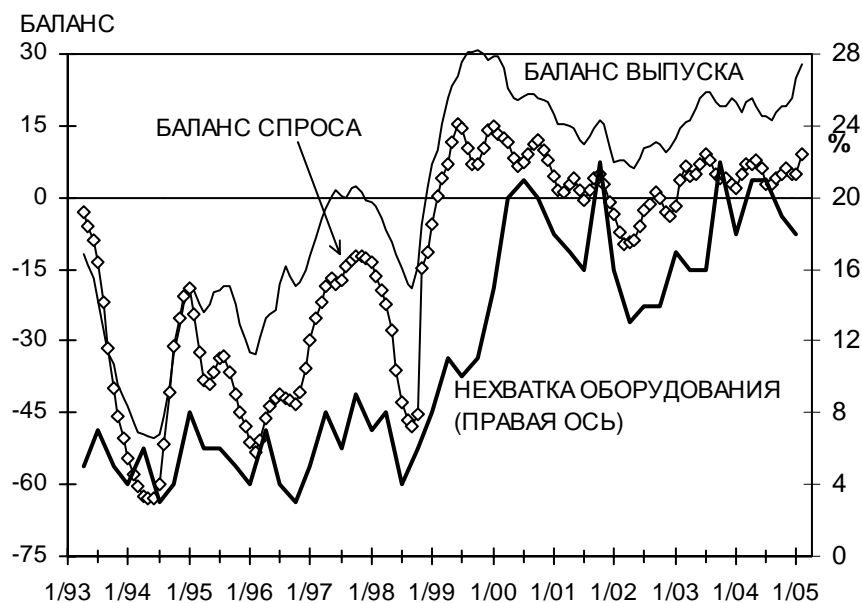


Рис. 35. Балансы изменения спроса и выпуска, а также частота упоминания нехватки оборудования

В 2004 г. во II и III кварталах о недостатке оборудования сообщали по 21% предприятий. Самая высокая нехватка оборудования в 2000–2004 гг. ощущалась в лесопромышленном комплексе. Более 1/3 предприятий в этой отрасли не хватало оборудования для расширения выпуска под увеличивающийся спрос. В 2004 г. уровень нехватки оборудования поднялся в отрасли уже до 38%, что является абсолютным годовым максимумом. В будущем, скорее всего, недостаток оборудования в этой отрасли будет увеличиваться. На втором месте с большим отрывом находятся промышленность строительных материалов (19%) и машиностроение (18%). Но эти отрасли имеют разные траектории потребности в оборудовании для увеличения выпуска. В машиностроении нехватка оборудования с каждым годом увеличивается: до

дефолта об этом в среднем упоминали 3% предприятий, после дефолта – 18%. В 2004 г. о недостатке, сдерживающем рост выпуска, заявили уже 21% машиностроительных заводов. Особенно часто нехватка оборудования сдерживает рост выпуска в энергомашиностроении, приборостроении, производстве металлоконструкций и средств связи. Стройиндустрия прошла пик потребности в оборудовании в 2002 г. – тогда об этом заявили 26% предприятий отрасли. В 2004 г. недостаток оборудования только 15% заводов мешал увеличивать производство строительных материалов.

Самую низкую потребность в оборудовании в 2004 г. имеет легкая промышленность: только 9% предприятий отрасли считают, что им не хватает оборудования для расширения производства. И объясняется это, скорее всего, не значительным объемом инвестиций в отрасль, а постоянным сокращением спроса и выпуска, при котором не может быть задействовано даже имеющееся оборудование. В 2001 г., когда отрасль еще пользовалась результатами девальвации и рассчитывала на восстановление сбыта, потребность в оборудовании для расширения выпуска испытывали 16% предприятий.



Рис. 36. Частота упоминания недостатка оборудования как помехи росту производства в отраслях

О необходимости увеличения закупок оборудования для расширения выпуска свидетельствует и динамика загрузки мощностей. Этот показатель увеличился с 57 с начала 2003 г. до 67% в III квартале 2004 г. (рис. 37). Такой быстрый и продолжительный рост использования мощностей ранее регистрировался только сразу после дефолта. С июля 1998 г. по апрель 2000 г. загрузка выросла с 42 до 56%. Но уже в IV квартале 2004 г. уровень загрузки остался на прежнем уровне. Конечно, это может быть объяснено стагнацией выпуска в промышленности, которую зарегистрировали и опросы, и официальная статистика.

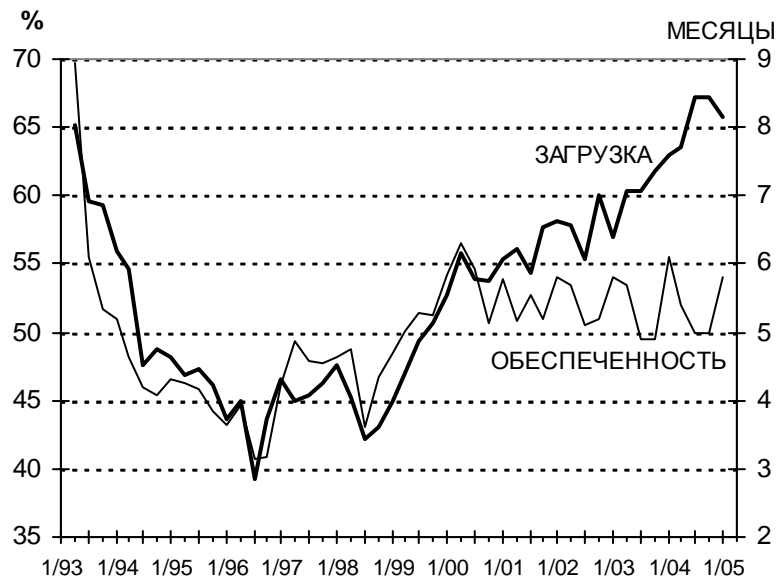


Рис. 37. Загрузка мощностей (%) и обеспеченность заказами (месяцы)

Однако динамика другого опросного показателя свидетельствует в пользу тезиса о все большем исчерпании российской промышленностью «навеса» (или запаса) избыточных мощностей. Оценки предприятиями избыточности, достаточности и недостаточности имеющихся производственных мощностей в связи с ожидаемыми изменениями спроса продемонстрировали резкое снижение доли предприятий с избыточными мощностями именно в IV квартале 2004 г. (рис.38). В итоге сейчас только 20% предприятий имеют избыточные по отношению к ожидаемому спросу мощности. Такой низкой доли предприятий с избыточными мощностями не было ни разу с 1993 г. Недостаточность же мощностей в промышленности во второй половине 2004 г. стабилизировалась на уровне 14%. Это значение превзошло предыдущий рекорд (13% в 2000 г.) и только 1 пункт не дотянуло до абсолютного рекорда, зарегистрированного в 1993 г. Но поскольку сравнение 1993 и 2004 гг. представляется некорректным, можно вполне считать, что сейчас российской промышленности не хватает как никогда много производственных мощностей. Однако в целом по промышленности предприятий с избыточными мощностями по-прежнему больше, чем предприятий с недостаточными мощностями. Поэтому баланс остается положительным, хотя и опустился до абсолютного минимума. «Навес» избытка мощностей еще сохраняется, что оставляет российской промышленности некоторый «запас хода», не требующий инвестиций. После исчерпания этого «навеса» промышленный рост будет уже лимитироваться физической нехваткой конкурентоспособных мощностей.

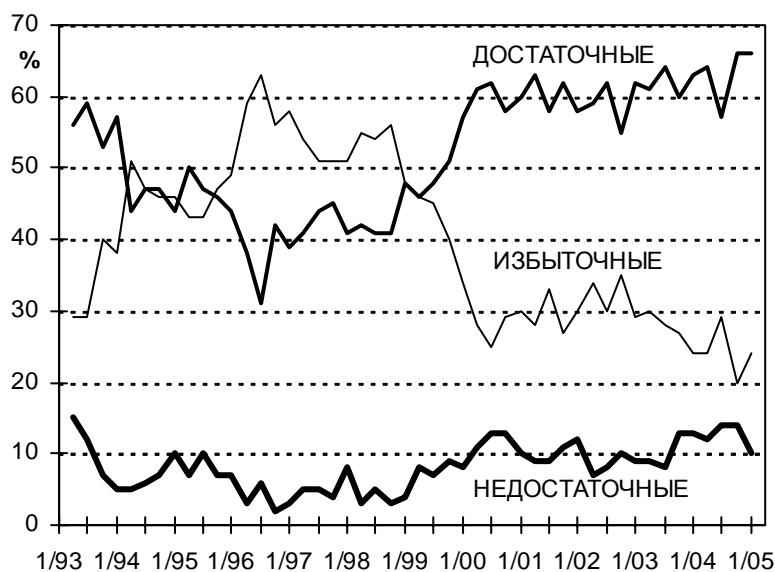


Рис. 38. Доля предприятий с избыточными, достаточными и недостаточными мощностями

Последефолтный рост объемов продаж меняет представление предприятий о нормальном объеме спроса и соответственно о достаточности имеющихся мощностей для удовлетворения этого спроса. Расчеты балансов оценок мощностей для основных оценок спроса показывают, что в последнее время для обеспечения выпуском нормальных объемов спроса российским промышленным предприятиям уже не хватает имеющихся мощностей. Среднегодовой баланс оценок мощностей в группе предприятий с нормальным спросом на выпускаемую продукцию в 2004 г. впервые стал отрицательным (рис. 39). Таким образом, дальнейший промышленный рост со всей очевидностью приведет к росту уровня спроса, который будет считаться нормальным, и соответственно к увеличению нехватки мощностей, способных этот спрос удовлетворить. Заметим: разбиение предприятий на группы по двум другим признакам (размер и форма собственности) не дало отрицательных балансов оценок мощностей. Значительные отрицательные балансы были получены только при исследовании отраслевого разреза в цветной металлургии и лесопромышленном комплексе. Несколько раз в последнее время они появлялись также в черной металлургии.

Бинарная логистическая регрессия позволит нам оценить, какие факторы заставляют российские промышленные предприятия считать недостаток оборудования помехой росту производства. Как и ранее, в качестве зависимой переменной будут использоваться ответы предприятий на вопрос, является ли нехватка оборудования препятствием, сдерживающим рост производства. Самое сильное и всегда существенное влияние на вероятность нехватки оборудования имели оценки спроса. Как только объемы спроса, по оценкам предприятий, переходили из категории «ниже нормы» в категорию «нормальный», предприятия начинали сталкиваться с нехваткой оборудова-

ния. Это особенно наблюдалось в 2001 и 2004 гг. Таким образом, «нормальность» в российской промышленности означает использование всех имеющихся кадров и оборудования и возможность их более широкого вовлечения в производство.

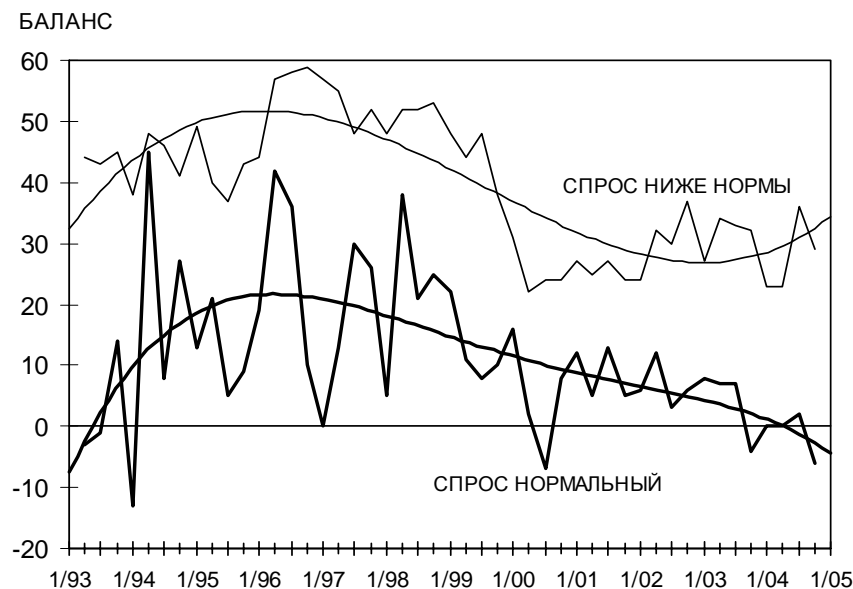


Рис. 39. Балансы оценок мощностей для разных оценок спроса

На втором месте по интенсивности влияния на вероятность упоминания нехватки оборудования находятся показатели запасов готовой продукции: фактические и ожидаемые изменения их объемов, а также текущие оценки объемов по шкале «выше нормы – нормальные – ниже нормы». Фактические изменения запасов готовой продукции имели положительные и значимые коэффициенты в 2001 г. Это значит, что снижение объемов запасов заставляло предприятия указывать на нехватку оборудования как на помеху роста выпуска. Такое могло произойти в случае непрогнозируемого предприятиями роста спроса, который им приходилось удовлетворять за счет складских накопленных. Пополнение же последних за счет интенсификации выпуска наталкивалось на нехватку оборудования, способного производить пользующуюся спросом продукцию. Заметим: именно в 2001 г. российская промышленность, похоже, перешла от задачи минимизации запасов готовой продукции к задаче поддержания их в избыточном состоянии, что позволяет предприятиям мгновенно удовлетворять запросы новых потребителей. Скорее всего, этот переход и заставлял предприятия указывать на нехватку оборудования. В последующие годы динамика запасов готовой продукции уже не влияла на вероятность упоминания нехватки оборудования как помехи росту выпуска. Теперь нехватка оборудования начинает определяться оценками запасов готовой продукции. Положительные коэффициенты для этой переменной говорят о том, что вероятность упоминания нехватки оборудования как помехи увеличивается, если предприятие оценивает свои запасы как недостаточные.

В 2004 г. на нехватку оборудования российские предприятия заставляют обращать внимание и прогнозы изменения запасов готовой продукции. Предполагаемое снижение их объемов требует расширения производства, но наталкивается на нехватку машин и оборудования.

Несмотря на то что загрузка мощностей и обеспеченность заказами имеют существенное и логичное влияние на проблему нехватки оборудования, величины их коэффициентов крайне незначительны. Ни динамика спроса, ни динамика выпуска не оказывают существенного влияния на вероятность упоминания рассматриваемой помехи.

* * *

Динамика платежеспособного спроса на продукцию российских промышленных предприятий вполне позволяла российской промышленности поддерживать высокие темпы роста производства в 2004 г., по крайней мере, не худшие, чем в предыдущие годы. К IV кв. сдерживающее влияние спроса снизилось до минимума, а удовлетворенность его объемами достигла максимума и превзошла оценки «ниже нормы». Таким образом, большинство российских предприятий адаптировались к рынку. Факторами, определяющими адаптированность предприятий к рынку, оказались динамика спроса, оценки запасов готовой продукции и финансово-экономического состояние предприятий, динамика прибыли и отсутствие избыточных мощностей.

Мониторинг помех для роста производства показывает, что в российской промышленности формируется новая структура сдерживающих факторов. Частоты упоминания большинства традиционных помех продолжают снижаться, некоторые из них достигли рекордно низких значений. Другие, наоборот, начинают мешать все большему числу предприятий. Результаты регрессионного анализа показали, что за 2000–2004 гг. только упоминание недостатка кадров и нехватки оборудования на деле было связано с фактическим снижением производства.

В начале года российская промышленность обычно демонстрирует хорошие темпы роста и высокий оптимизм прогнозов. Не стал исключением и начавшийся год. Однако старт 2005 г. выглядит более мощным, чем в предыдущие годы. И если промышленности удастся преодолеть нарастающий кадровый и мощностной голод, а также недоверие банковской системы, то прогнозы роста экономики можно будет пересматривать в сторону повышения.

Приложение 2

Декомпозиция экономического роста в российской промышленности по факторам в 1992–2004 гг.

Анализ структуры и источников экономического роста, или разложение роста по факторам⁴, – принятая в развитых странах процедура мониторинга

⁴ Предпосылки теории калькуляции роста были заложены в работах Кобба и Дугласа. Однако принято считать, что основоположником данного направления является Солоу. В его работе 284

развития экономики. В США этим вопросом официально занимается Бюро статистики труда Департамента труда США. Существует также масса альтернативных оценок, проводимых различными исследовательскими учреждениями. Такие расчеты позволяют оценить вклад научно-технического прогресса (НТП), инноваций, повышения эффективности организации производства, качества менеджмента в экономический рост. Совокупность этих факторов, свидетельствующих о повышении эффективности экономики, принято называть совокупной факторной производительностью (СФП). Как показывают исследования, рост СФП дает весьма существенный вклад в экономический рост. Более того, расчет СФП может быть полезен и с прогностической точки зрения, так как его динамика, как правило, является опережающей по отношению к выпуску.

В работе ИЭПП⁵ была проведена декомпозиция роста по следующим показателям:

- капитал:
 - накопление (основные фонды);
 - интенсивность использования капитала (загрузка мощностей);
 - запасы;
- труд:
 - занятость;
 - интенсивность использования труда (отработанные часы);
- ценовая конъюнктура⁶ (определяется как разница темпов роста валовой добавленной стоимости (ВДС) и объема промышленного производства (ОПП), характеризует разрыв между ценами на конечную продукцию и промежуточное потребление);
- совокупная факторная производительность, или, точнее, необъясненный перечисленными факторами остаток.

В табл. 22 и 23 приведены обновленные (по сравнению с результатами, указанными в названной выше работе ИЭПП) результаты декомпозиции роста по перечисленным факторам за период с 1992 по 2003 г., а также на двух подпериодах – до и после кризиса 1998 г., когда наблюдался основной переломный момент в динамике промышленного производства. На рис. 40 представлена годовая динамика структуры роста за весь рассматриваемый период. Существующий лаг расчетов обусловлен запаздыванием статистической ин-

четко описана взаимосвязь между производственными функциями и калькуляционным подходом к оценке СФП, она рассматривается как первоисточник современных экономических работ, посвященных оценке производительности. Позже методика расчетов была существенно дополнена и структурирована в работах Денисона, Гриллихиса и Джоргенсона.

⁵ Факторы экономического роста. Серия «Научные труды». № 70. М.: ИЭПП, 2003. С. 390. www.iet.ru.

⁶ Если темпы роста ВДС превышают темпы роста промышленного производства, ценовая конъюнктура улучшается (цены конечной продукции растут быстрее цен на товары промежуточного потребления). И, наоборот, опережающий темп роста промышленного производства относительно ВДС может свидетельствовать об ухудшении ценовой конъюнктуры.

формации, публикуемой Росстатом. Декомпозиция роста в 2004 г. проводится на основе предварительных данных без учета загрузки мощностей.

Таблица 22

Структура среднегодовых темпов роста ВДС промышленности

Разложение роста	1992–1998	1999–2003	2004*
ВДС	-11,75	6,43	6,1
I. Затраты факторов	-8,28	3,25	
I.1. Труд	-5,69	1,31	-0,17
Занятость	-4,44	-0,02	-0,17
Отработанные часы	-1,25	1,33	0,00
I.2. Капитал	-2,58	1,94	0,43
Материальные запасы	-0,69	-0,06	-
Основные фонды	0,06	0,08	0,43
Степень использования мощностей	-1,95	1,92	-
II. СФП	-3,47	3,18	5,84
Ценовой фактор	-2,25	-1,26	0,00
Окончательный остаток	-1,22	4,44	5,84
Остаток Солоу (ОПП)	-4,42	7,69	-
Остаток Солоу (ВДС)	-6,68	6,43	-
Остаток	-3,37	2,34	-

* Предварительная оценка.

Расчеты показывают, что на протяжении 10 лет переходного периода (1992–2003 гг.) динамика выпуска (ВДС промышленности) в среднем на 50–70% определялась использованием факторов производства – труда и капитала. До 1998 г. сокращение затрат труда происходило в основном за счет снижения численности занятых в отрасли (38% падения ВВП). После кризиса рост трудовых затрат обусловлен фактическим увеличением отработанного времени занятыми (21% роста выпуска).

В отличие от труда, величина накопленных основных фондов менялась незначительно (по данным Росстата). Изменение затрат капитала происходило за счет интенсивности его использования.

Таблица 23

**Структура среднегодовых темпов роста ВДС промышленности
(в % темпов роста ВДС)**

Разложение роста	1992–1998		1999–2003		2004*	
1	2	3	4	5	6	7
ВДС	100,00		100,00		100,00	
I. Затраты факторов	70,45		50,52		4,26	
I.1. Труд	48,47		20,37		-2,79	
Занятость		37,80		-0,29		-2,79
Отработанные часы		10,67		20,66		-
I.2. Капитал	21,97		30,15		7,05	

Продолжение таблицы 23

	1	2	3	4	5	6	7
Материальные запасы			5,85		-0,88		-
Основные фонды			-0,49		1,21		7,05
Степень использования мощностей			16,61		29,82		-
II. СФП		29,55		49,48		95,74	
Ценовой фактор			19,19		-19,66		0,00
Окончательный остаток			10,37		69,14		95,74
Остаток Солоу (ОПП)			37,65		119,62		-
Остаток Солоу (ВДС)			56,83		99,96		-
Остаток			28,65		36,46		-

*Предварительная оценка.

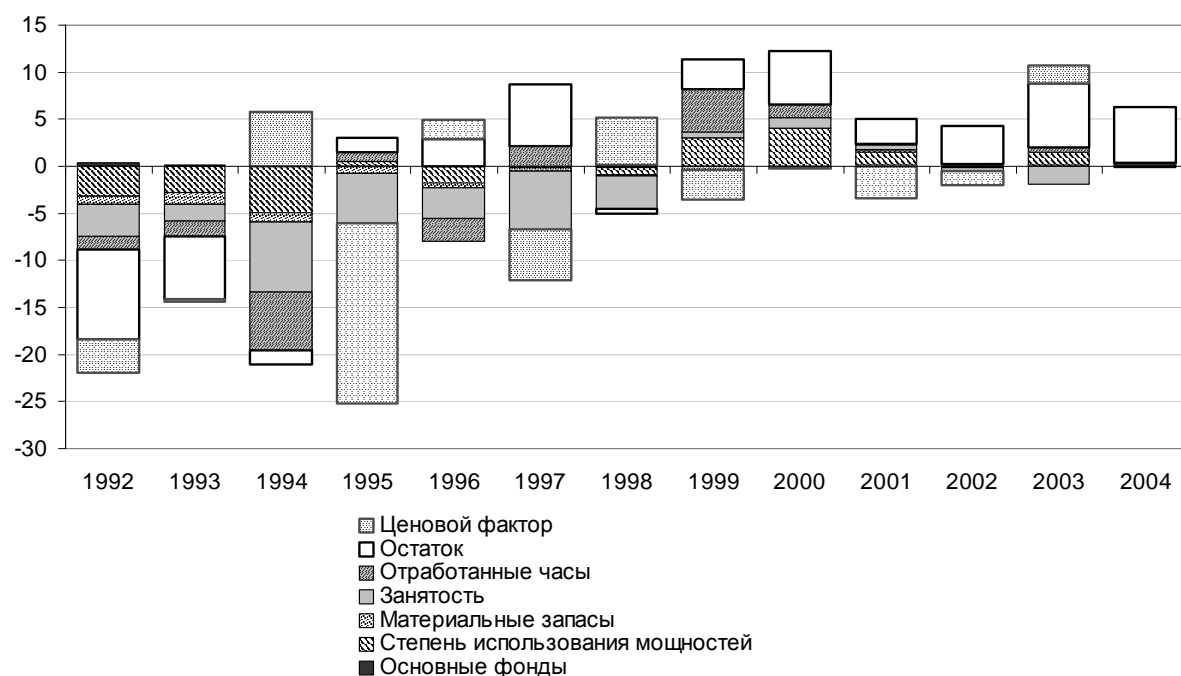


Рис. 40. Структура роста валовой добавленной стоимости промышленности в 1992–2004 гг. (2004 г. – предварительная оценка)

Если не учитывать загрузку мощностей, то, по предварительным данным, рост производства в 2004 г. на 96% обусловлен ростом производительности. Вклад занятости и капитала при этом незначительный (-3% и 7% соответственно).

Отдельно следует отметить конъюнктурный (ценовой) фактор. Он определяет динамику конкурентного давления на отрасль. В соответствии с расчетами ценовая конъюнктура в целом ухудшалась для российской промышленности в течение практически всего рассматриваемого периода. Другими словами, рост цен на товары промежуточного потребления (на сырье и полуфабрикаты) опережал рост цен на конечную продукцию. Исключение составляют 1994, 1996, 1998 и 2003 гг., когда конъюнктура становилась более бла-

гоприятной (относительно предыдущего года). Отметим, что 1994 и 1998 гг. – периоды валютных кризисов. По-видимому, падение обменного курса рубля приводило к ослаблению конкурентного давления на отрасль, что способствовало более медленному снижению ВДС (объемы промышленного производства в эти периоды также снижались). В 2003 г. некоторое положительное влияние конъюнктуры может быть связано с ростом цен на нефть и относительно низкими темпами укрепления рубля. В 2004 г. (в соответствии с предварительными оценками) вклад фактора цен является нулевым. Темпы роста доходов отрасли (валовой добавленной стоимости промышленности) и темпы роста объемов промышленного производства совпадают.

Улучшение ценовой конъюнктуры в 1996 и 2003 гг. могло быть вызвано высокими мировыми ценами на нефть в этот период. Вероятно, тенденция ухудшения ценовой конъюнктуры, наблюдаемая во все остальные годы рассматриваемого периода, во многом была обусловлена укреплением реального курса национальной валюты. Наиболее сильное ухудшение ценовой конъюнктуры произошло в 1995 г. (рис. 40) (в связи с введением «валютного коридора»). В этот период произошло практически двукратное укрепление рубля. Итогом такой ревальвации стало падение ВДС, опережающее практически на 20% снижение объемов промышленного производства.

Переломными для динамики занятости и загрузки мощностей являются 1998–1999 гг. С этого момента названные выше показатели растут вместе с выпуском. До 1998 г. и занятость, и загрузка мощностей стабильно снижались.

Что касается совокупной факторной производительности (СФП), то в ее динамике переломным является 1994 г. Начиная с 1995 г. темпы роста СФП становятся стабильно положительными. Несмотря на это, с 1992 по 1998 г. совокупный рост СФП все-таки был отрицательным. Это обусловлено резким падением показателя в начале переходного периода. Так, за 1992 и 1993 гг. падение СФП превысило 25%.

Таким образом, начиная с 1995 г. рост СФП можно считать восстановительным. При этом если базовым принять 1991 г., то можно говорить, что восстановительный рост закончился примерно к 2001 г. Дальнейший рост факторной производительности в промышленности в этой связи следует рассматривать как результат реорганизации производства – инвестиций, инноваций, импорта технологий и более эффективного управления.

Принимая во внимание прогностические свойства СФП, можно говорить о том, что, поскольку данный показатель в целом по промышленности сохраняет, по предварительным оценкам (2004 г.), явно положительную динамику, в ближайшее время, по-видимому, не следует ожидать снижения выпуска.

3.3. Инвестиционные процессы в реальном секторе экономики

На протяжении 2000–2004 гг. наблюдалась тенденция опережающего роста инвестиций в основной капитал по сравнению с динамикой ВВП и выпуском продукции базовых отраслей экономики. Анализ динамики и характе-

ра формирования инвестиционного спроса в посткризисный период позволил выделить в зависимости от степени влияния факторов несколько стадий:

- мобилизация конкурентоспособных резервных мощностей при резком сужении импорта капитальных товаров с III квартала 1998 г. по III квартал 1999 г.;
- расширение внутреннего спроса на отечественные инвестиционные товары с III квартала 1999 г. по IV квартал 2000 г., обусловленное интенсивным ростом отечественного производства, рентабельности и повышением доходов экономики вследствие благоприятных изменений ценовой конъюнктуры мирового рынка;
- замедление темпов инвестиций в основной капитал с I квартала 2001 г. под влиянием интенсивного расширения внутреннего потребительского спроса, обусловленного ускорением роста доходов населения и сокращением доходов от экспорта из-за снижения уровня цен и спроса мирового рынка углеводородов;
- со 2-го полугодия 2001 г. увеличение объемов импорта машин и оборудования, повышение доли зарубежных капитальных товаров в инвестиционных расходах на фоне сдержанной динамики отечественного выпуска продукции машиностроения;
- вялая динамика инвестиционного спроса в 2002 г. – как результат сокращения доходов от внешнеэкономической деятельности, сжатия внутреннего рынка и снижения рентабельности производства;
- восстановление опережающих темпов роста инвестиций в основной капитал по сравнению с динамикой ВВП с начала 2003 г. вследствие роста доходов экономики от внешнеэкономической деятельности и повышения деловой активности отечественного бизнеса;
- ослабление влияния темпов прироста инвестиций в основной капитал на динамику внутреннего рынка на фоне увеличения доходов от экспорта, снижения уровня их трансформации в инвестиционные ресурсы со II квартала 2004 г.

С 1999 г. фиксируется опережающий рост накопления и инвестиций по сравнению с динамикой ВВП. В 2004 г. прирост инвестиций в основной капитал составил 10,9% (ВВП – 7,1%). Рост инвестиционного спроса обеспечил почти 1/4 прироста физического объема ВВП.

Наиболее существенное влияние на характер инвестиционной деятельности оказывал интенсивный рост доходов экономики. Это связано, с одной стороны, с благоприятными изменениями конъюнктуры цен мирового рынка на углеводородное сырье и металлы и, с другой стороны, с активной политикой российского бизнеса, направленной на заполнение ниш на внутреннем рынке отечественными товарами (рис. 41). Рост рентабельности производства и повышение доходов от внешнеэкономической деятельности инициировали расширение спроса на капитальные товары, которое опиралось на ускорение темпов выпуска сопряженных отраслей. В связи с ориентацией на проведение активной модернизации и реконструкции производства и экспортный сектор, и

обрабатывающая промышленность стали предъявлять растущий спрос на машины и оборудование.

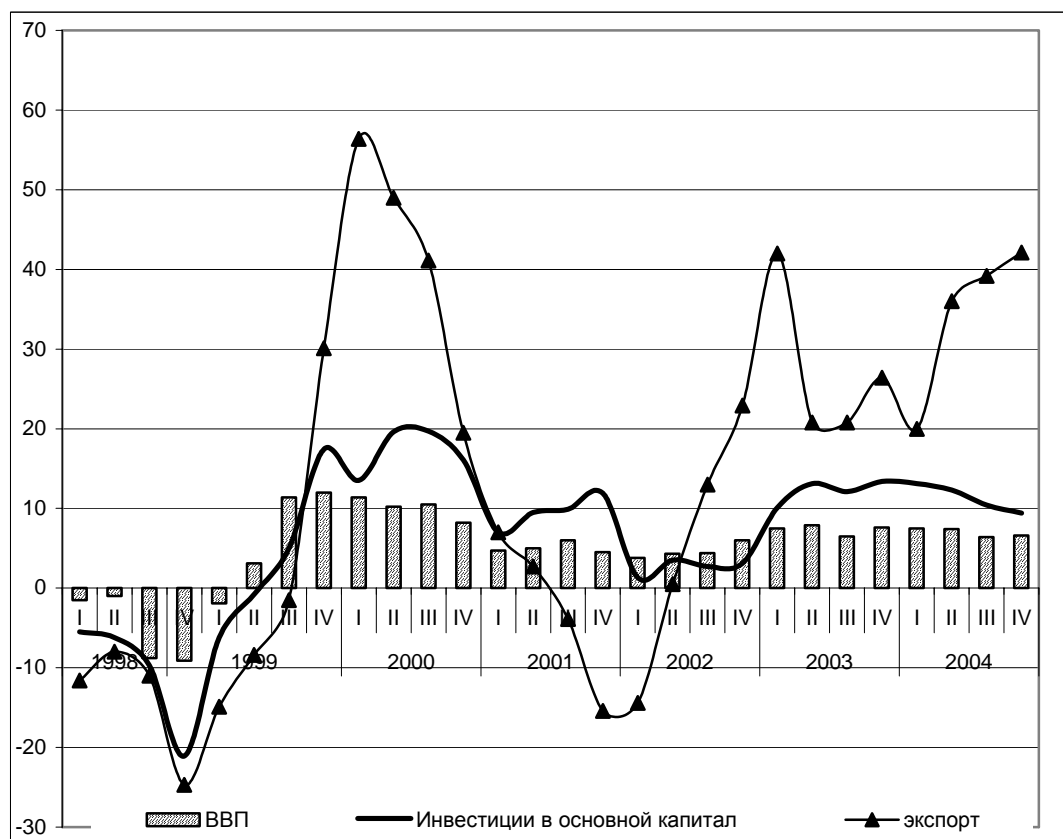


Рис. 41. Темпы прироста ВВП, инвестиций в основной капитал в 1998–2004 гг. (% к соответствующему кварталу предыдущего года)

В условиях сложившихся диспропорций движения основного капитала и инвестиционных расходов на внутренний рынок капитальных товаров существенное влияние 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 2000–2004 гг. прирост производства в машиностроении составил почти 60%, в промышленности строительных материалов – 37,7% при увеличении масштабов импорта машин оборудования и транспортных средств в 2,5 раза (рис. 42).

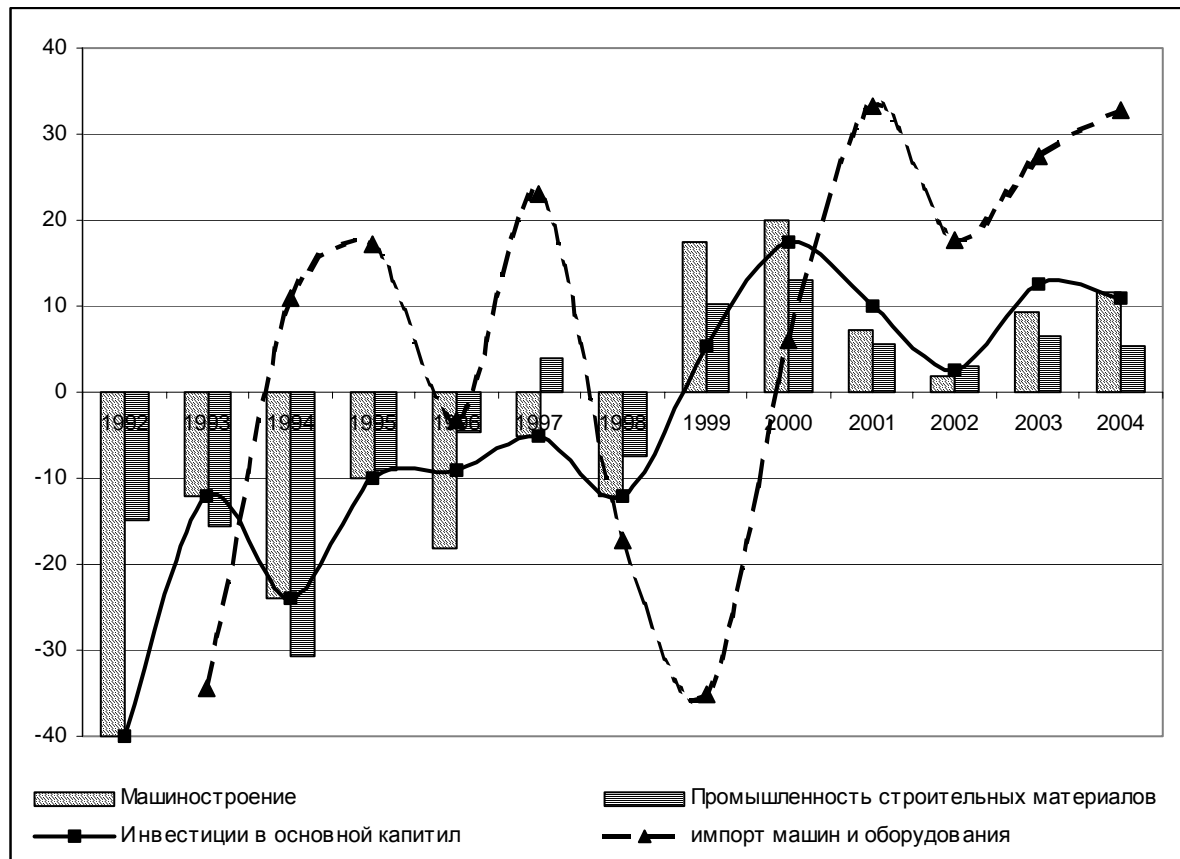


Рис. 42. Темпы прироста инвестиций в основной капитал, производства и импорта капитальных товаров в 1992–2004 гг. (% к предыдущему году)

Динамика выпуска капитальных товаров по отраслям машиностроения отражала оперативную реакцию российского бизнеса на конъюнктурные сдвиги на внутреннем рынке. Если в 1992–1997 гг. автомобилестроение играло роль фактора, сдерживающего темпы спада в машиностроении, то в 1999–2004 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, а также отрасли машиностроения, традиционно ориентированные на внутренний рынок, – железнодорожное, металлургическое машиностроение. 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.

Одним из основных направлений инвестирования в основной капитал по-прежнему оставалась замена изношенных техники и оборудования. В 2004 г.

примерно 1/3 организаций увеличивали производственные мощности при неизменной номенклатуре продукции. Примерно в 40–47% организаций мотивация к инвестиционной активности определялась повышением эффективности производства, связанной с внедрением новых производственных технологий, снижением себестоимости продукции, экономией энергоресурсов. В результате значительная часть инвестиций в основной капитал в 2004 г. направлялась на приобретение машин и оборудования. По данным статистической службы, новые машины и оборудование отечественного производства приобретали 88% организаций, 60% организаций приобретали импортное оборудование; на вторичном рынке отечественное оборудование покупали 22% организаций, импортное – 5%. Инвестиции на приобретение импортного оборудования в 2004 г. составили 22,1% от общего объема инвестиций в машины, оборудование, транспортные средства.

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 говорит о качественных изменениях механизма инвестиционного развития, ориентированного на рационализацию потоков инвестиционных ресурсов. В 2004 г. на долю собственных средств приходилось 46,8% общего объема инвестиций в основной капитал, что соответствует уровню 2000 г., на который пришелся пик инвестиционного спроса за весь период восстановительного роста. Изменилась структура привлеченных средств: выросли кредиты банков и заемных средств других организаций, снизилось (на 2,2 п.п.) участие бюджетных источников финансирования. На протяжении последних лет фиксировалось постепенное сокращение доли средств федерального бюджета в финансировании инвестиций на фоне повышения доли бюджетов субъектов Российской Федерации. В 2004 г. доля федерального бюджета в структуре бюджетных средств по сравнению с предыдущим годом снизилась на 1,6 п.п.

По оценке, прирост кредитов предприятиям и организациям за 2004 г. составил примерно 31,6%. Доля банков в кредитовании инвестиций в 2004 г. повысилась до 7,7% против 5,2% в 2003 г. и 2,9% в 2000 г. При высоких темпах экономического роста в 2003–2004 гг. отмечалось сохранение положительной динамики роста прямых иностранных инвестиций в российскую экономику. По итогам 2004 г. прирост иностранных инвестиций составил 36,4%, а доля зарубежных инвестиций в общем объеме инвестиций в национальную экономику – 5,0%. Промышленность становится все более привлекательной для иностранных инвесторов отраслью. Следующими по инвестиционной привлекательности объектами остаются торговля и общественное питание, общая коммерческая деятельность по обеспечению функционирования рынка (табл. 24).

Таблица 24

**Структура инвестиций в основной капитал
по источникам финансирования (%)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Инвестиции в основной капитал – всего	100	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	46,8
Из них:							
прибыль	13,2	15,9	23,4	24,0	20,5	17,2	18,3
<i>привлеченные средства</i>	46,8	47,6	52,5	50,6	52,0	53,8	53,2
Из них:							
кредиты банков	4,8	4,2	2,9	4,4	4,8	5,2	7,3
в том числе иностранных банков			0,6	0,9	0,5	0,8	1,3
заемные средства других организаций	4,3	5,6	7,2	4,9	6,0	8,6	7,0
бюджетные средства:	19,1	17,0	22,0	20,4	19,6	18,8	17,4
федерального бюджета	6,5	6,4	6,0	5,8	6,0	6,5	5,1
бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов	12,6	10,6	16,0	14,6	13,6	11,5	11,3
Из общего объема инвестиций в основной капитал – инвестиции из-за рубежа	3,5	6,6	4,7	4,5	4,1	4,7	5,0

*без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Среди факторов, обусловивших повышение роли банков и участия заемных средств других организаций, можно выделить дедолларизацию сбережений населения. Сокращение наличной иностранной валюты на руках у населения и конвертация ее в рубли сопровождались увеличением объема депозитов и вкладов в банковских структурах. 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 16% в 2003 г. до 13% в июне 2004 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 – все это усложняет 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.

Динамика инвестиционного спроса в 2004 г. определялась совокупным воздействием факторов изменения отраслевой, технологической и воспроизводственной структур национальной экономики. Перераспределение потоков инвестиций сопровождалось повышением доли сектора услуг. В 1999–2004 гг. на долю транспорта, связи и торговли приходилась 1/4 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 стали индикатором экономического потенциала роста, тем более что инвестиционная деятельность в этом секторе ориентирована главным образом на решение перспективных проблем.

При анализе притока инвестиций по секторам экономики необходимо учитывать особенности динамики и структуры инвестиций в жилищное строительство. Структура ввода жилой площади показывает, что деловая активность в этом секторе экономики определяется главным образом повышением 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.

Произошли изменения отраслевой структуры инвестиций в основной капитал. Общий объем и динамика инвестиций определялись в основном отраслями естественных монополий и нефтяной промышленностью. Если учесть, что на долю транспорта, связи и топливного комплекса приходится 45% объема инвестиций в национальную экономику, то становится очевидным, что именно деловая активность в этих отраслях оказывает наиболее существенное воздействие на динамику и структуру инвестиционного спроса. В 2003–2004 гг. темпы роста инвестиций в развитие транспорта имели положительные значения, что позволило преодолеть негативные последствия свертывания инвестиционной деятельности в отрасли в 2002 г. По итогам за 2004 г. доля инвестиций в транспорт составила 19,1% против 20,4% в 2003 г. Для отраслей сектора услуг характерным для последних четырех лет является опережающий рост инвестиций в основной капитал в развитие связи, торговли. С 2001 г. наблюдалась положительная динамика роста инвестиций в здравоохранение, образование, культуру и науку. Совокупный удельный вес инвестиций в эти сектора экономики составлял в 2002–2004 гг. примерно 5,8%, что позволило стабилизировать темпы предоставления услуг.

Доля инвестиций в основной капитал в отрасли, производящие товары, в 2004 г. сохранилась примерно на уровне предыдущего года и составила 48,5%. Это было обусловлено достаточно сдержанным ростом инвестиций в промышленность. При этом замедление инвестиционной активности фиксируется как в экспортоориентированном секторе, так и в отраслях, обеспечивающих внутренний спрос.

На долю инвестиционных отраслей приходится 9,0% общего объема инвестиций в промышленность и на отрасли потребительского комплекса – 7,7%. При сложившейся возрастной, технологической и воспроизводственной структуре основного капитала низкие темпы инвестирования отраслей обрабатывающей промышленности являются фактором, тормозящим темпы экономического роста (рис. 43).

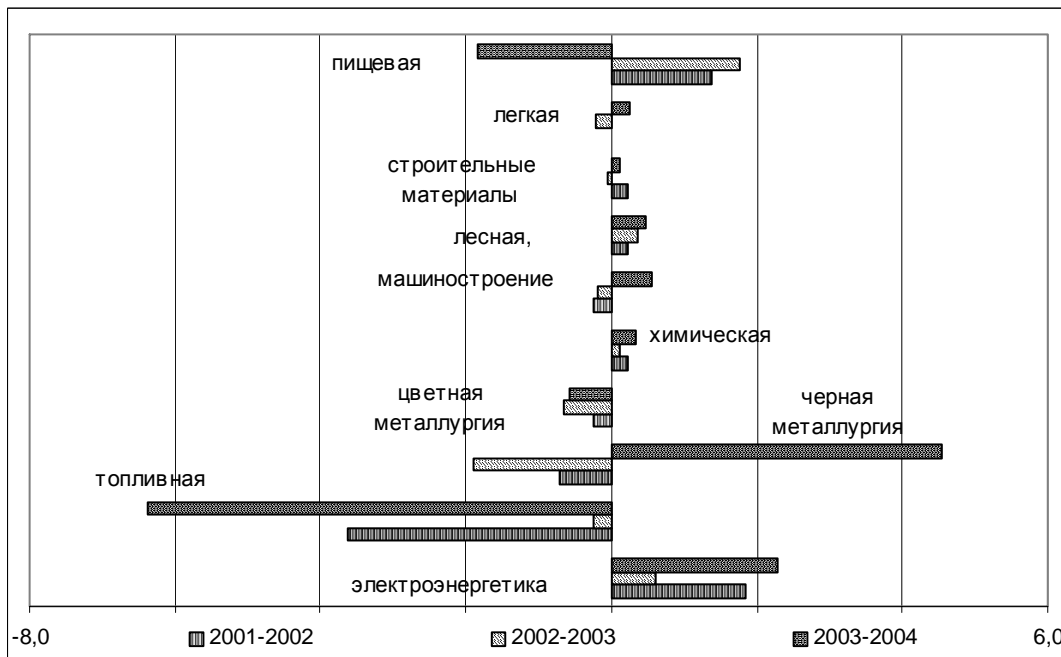


Рис. 43. Изменение структуры инвестиций в основной капитал по отраслям промышленности в 2001–2004 гг. (% к предыдущему году)

Топливная промышленность сохраняет доминирующие позиции в структуре инвестиций – на ее долю приходится более 45% объема инвестиций в промышленность, при этом более 1/2 составляют инвестиции в нефтедобывающую промышленность. Однако в 2003–2004 гг. нефтяной сектор экономики характеризовался довольно сдержанной динамикой инвестиционной активности. По итогам за январь–сентябрь 2004 г. фиксируется снижение доли топливного комплекса в общем объеме инвестиций в промышленность на 2,9 п.п. по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года.

Перспективы дальнейшего роста российской экономики в значительной степени зависят от интенсивности изменения структуры инвестиций в пользу отраслей, ориентированных на внутренний рынок. Реализация такого направления развития предполагает координацию решений в области бюджетной, налоговой, тарифной, таможенной и денежно-кредитной политики. Реформирование налоговой системы и бюджетного процесса должно стимулировать процессы диверсификации структуры экономики и повышения инвестиционной привлекательности обрабатывающих отраслей промышленности.

В целях инвестиционного обеспечения экономики продолжается реформирование финансовой инфраструктуры и системы финансового посредничества. В сентябре 2004 г. правительством РФ был утвержден план мероприятий по развитию финансовых рынков. План предусматривает внесение соответствующих изменений в законодательство о финансовых рынках и направлен на расширение использования производных финансовых инструментов, развитие принципов саморегулирования, унификацию требований по формированию собственного капитала, размещению средств, составу и структуре активов финансовых институтов.

В 2004 г. президент РФ подписал ряд законов, касающихся развития фондового рынка, в том числе о внесении изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве», направленный на защиту средств клиентов – участников рынка ценных бумаг, и в Федеральный закон «Об акционерных обществах», направленный на улучшение инвестиционной деятельности акционерных обществ путем проведения эффективной дивидендной политики и соблюдения финансовой и хозяйственной прозрачности. Приняты нормативные документы по регламентации деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг с точки зрения снижения рисков, развития новых финансовых инструментов для привлечения внешних и внутренних инвесторов, упрощения системы регистрации ценных бумаг, развития системы раскрытия информации эмитентами для инвесторов.

В июле 2004 г. президент РФ подписал закон о внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», позволяющий контролировать деятельность банков и институциональных инвесторов, а также операции с недвижимостью, денежными средствами и ценными бумагами.

В августе 2004 г. принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О несостоятельности кредитных организаций”», направленный на совершенствование правового регулирования процедур предупреждения и осуществления банкротства кредитных организаций.

В июле 2004 г. правительство РФ в основном одобрило проект Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации.

Повышению открытости рынка страхования, безусловно, будет способствовать Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об организации страхового дела в Российской Федерации”», направленный на увеличение доли иностранного капитала в уставном капитале российских страховых организаций до 25% и снятие ряда ограничений для страховых организаций, имеющих долю иностранных инвестиций в капитале до 49%. Кроме того, в рамках реформирования банковского сектора и реализации мероприятий стратегии развития банковского сектора предусматривается создание недискриминационных условий доступа для иностранного капитала в российский банковский сектор.

Международное агентство Standard&Poor's повысило долгосрочный суверенный кредитный рейтинг России в иностранной валюте с «BB+» до «BBB-». По-

следний уровень, по методике S&P, уже считается первым в так называемой инвестиционной категории. В связи с тем что и международное агентство Moody's, и Fitch Ratings повышали российский рейтинг до указанного уровня, можно констатировать: три ведущих рейтинговых агентства поставили Россию в «инвестиционную» категорию. Однако, отмечая позитивные сдвиги в динамике экономического роста, внешнеторговой деятельности и в области бюджетной политики, эксперты S&P обращают внимание на сохранение высоких политических рисков, непрозрачность бизнеса и слабое продвижение в области институциональных реформ.

С повышением рейтинга России 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. Вместе с тем с переходом России в категорию стран с инвестиционным рейтингом возникает ряд новых проблем. При улучшении инвестиционного климата по формальным признакам возможно усиление зависимости российского финансового рынка от колебаний внешней конъюнктуры на мировых валютных и фондовых рынках.

Иностранные инвестиции в российской экономике

Экономическое развитие в последние 4 года характеризуется ростом объемов иностранных инвестиций в российскую экономику относительно динамики ВВП и показателей деловой активности отечественных инвесторов. По сравнению с 2003 г. объем иностранных инвестиций увеличился на 36,4% и составил 40,5 млрд долл. (табл. 25). На повышение инвестиционной привлекательности российской экономики в 2004 г. позитивное влияние оказало повышение международными рейтинговыми агентствами суверенного кредитного рейтинга России до инвестиционного уровня.

Сохранилась сформировавшаяся в 2003 г. тенденция к повышению доли прямых инвестиций. В 2004 г. прирост прямых иностранных инвестиций составил 138,9%, и их доля повысилась до 23,3%. Доля прочих инвестиций в совокупных иностранных инвестициях в РФ в 2004 г. осталась на уровне 75,8%, а портфельных – снизилась до 0,8%.

Таблица 25

Объем иностранных инвестиций, поступивших в нефинансовый сектор экономики России по видам*

Год	В млн долл.				В % к предыдущему году			
	Всего	Прямые	Портфельные	Прочие	Всего	Прямые	Портфельные	Прочие
2000	10 958	4 429	145	6 384	114,6	104,0	467,7	121,2
2001	14 258	3 980	451	9 827	130,1	89,9	311,0	153,9
2002	19 780	4 002	472	15 306	138,7	100,6	104,7	155,8
2003	29 699	6 781	401	22 517	150,1	169,4	85,0	147,1
2004	40 509	9 420	333	30 756	136,4	138,9	83,0	136,6

*Без учета органов денежно-кредитного регулирования, коммерческих и сберегательных банков, включая рублевые инвестиции, пересчитанные в доллары США.

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Второй год подряд иностранные вложения в российскую экономику опережают объемы деловой активности российских инвесторов в зарубежных странах (рис. 44). За 2004 г. величина иностранных инвестиций в российскую экономику на 6,74 млрд долл. превысила российские вложения за рубежом. В 2003 г. аналогичный показатель оценивался в 6,44 млрд долл.

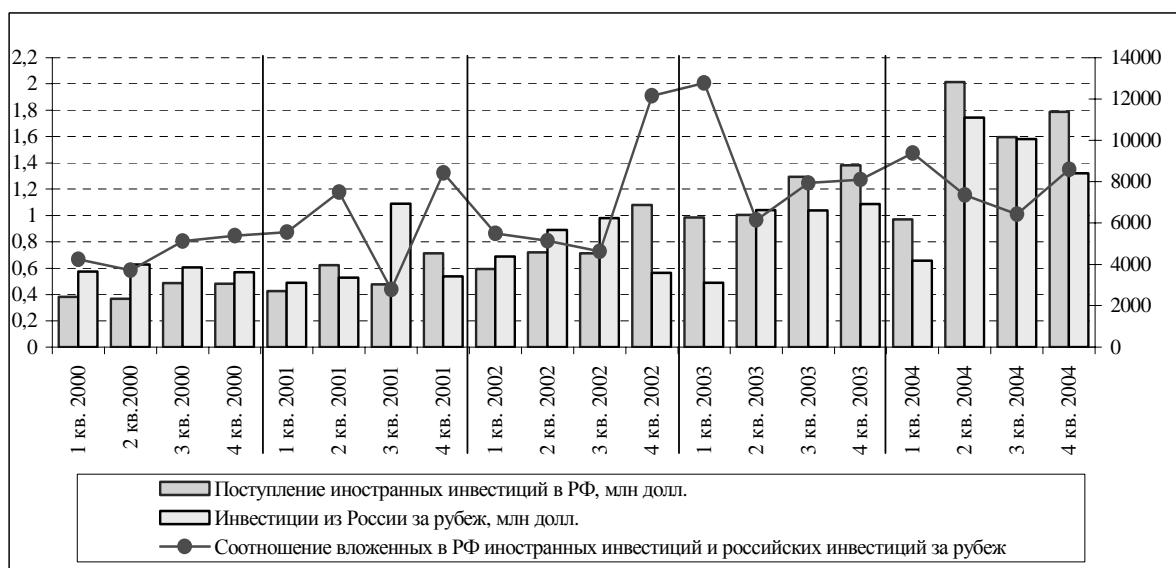


Рис. 44. Иностранные инвестиции в РФ и инвестиции из РФ за рубеж в 2000–2004 гг.

По состоянию на конец декабря 2004 г. накопленный иностранный капитал в нефинансовом секторе российской экономики составил 82 млрд долл., что на 43,8% выше показателя на 1 января 2004 г. В структуре иностранных инвестиций, накопленных на конец декабря 2004 г., преобладают прочие ин-

вестиции, на которые приходится 54,0% (на 1 января 2004 г. данный показатель оценивался в 51,7%). Аналогичный показатель для прямых иностранных инвестиций составил 44,1% (1 января 2004 г. – 45,8%).

По итогам 2004 г. в общем объеме накопленных иностранных инвестиций лидируют Кипр, Нидерланды, Люксембург, Германия и Великобритания, доля которых составляет 67,9% (2003 год – 57,1%) (табл. 26). На первую пятерку стран-инвесторов приходится также 64,5% прямых инвестиций (2003 г. – 51,4%), 48,9% портфельных (2003 г. – 73,0%) и 71,3% прочих инвестиций (2003 г. – 61,4%).

Таблица 26

**Иностранные инвестиции в экономику России
по основным странам–инвесторам, в млн долл.**

	Накоплено на 01.01.2005 г.				Накоплено на 01.01.2004 г.			
	Всего	Прямые	Порт-фельные	Прочие	Всего	Прямые	Порт-фельные	Прочие
США	6624	4310	418	1896	5296	4297	41	958
Германия	9324	2550	8	6766	10204	2542	383	7279
Франция	3 874	433	0,3	3 441	4776	331	0,1	4445
Великобритания	8673	1602	142	6929	7220	2828	107	4285
Кипр	13790	10094	585	3111	8085	5037	547	2501
Нидерланды	11996	8805	43	3148	3575	2796	5	774
Люксембург	11880	263	1	11616	3464	222	1	3241
Другие страны	15836	8090	396	7350	14394	8078	344,9	5971
Итого	81997	36147	593	44257	57014	26131	1429	29454

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Как и в предыдущем году, в 2004 г. сохранилась концентрация иностранных инвестиций в двух сферах российской экономики: в промышленности, а также в сфере торговли и общественного питания. При этом самые высокие темпы роста иностранных вложений в 2004 г. были отмечены в сфере финансов, кредита, страхования. Распределение иностранных инвестиций по основным отраслям российской экономики представлено в табл. 27. Положительным является тот факт, что в 2004 г. сохранился рост инвестиций в промышленность.

Таблица 27

**Отраслевая структура иностранных инвестиций
в российскую экономику в 2002–2004 гг.**

	В млн долл.			В % к итогу		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004
1	2	3	4	5	6	7
Промышленность	7 332	12 330	20 170	37,1	41,5	49,8
Транспорт и связь	610	1 083	2 033	3,1	3,6	5,0

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2004 году

тенденции и перспективы

Продолжение таблицы 27

1	2	3	4	5	6	7
Торговля и общественное питание	8 800	10 516	13 037*	44,5	35,4	32,2
Коммерческая деятельность по обслуживанию рынка	1 355	3 403	2 572**	6,9	11,5	6,3
Финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение	130	640	1 001***	0,7	2,2	2,5
Прочие отрасли	1 553	1 727	1 697	7,9	5,8	4,2

* В связи с изменением представления информации Росстатом РФ в 2005 г., в графе представлены данные по иностранным инвестициям по организациям с основным видом деятельности «оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования».

** В графе представлены данные по иностранным инвестициям по организациям с основным видом деятельности «операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг».

*** В графе представлены данные по иностранным инвестициям по организациям, занимающимся финансовой деятельностью.

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

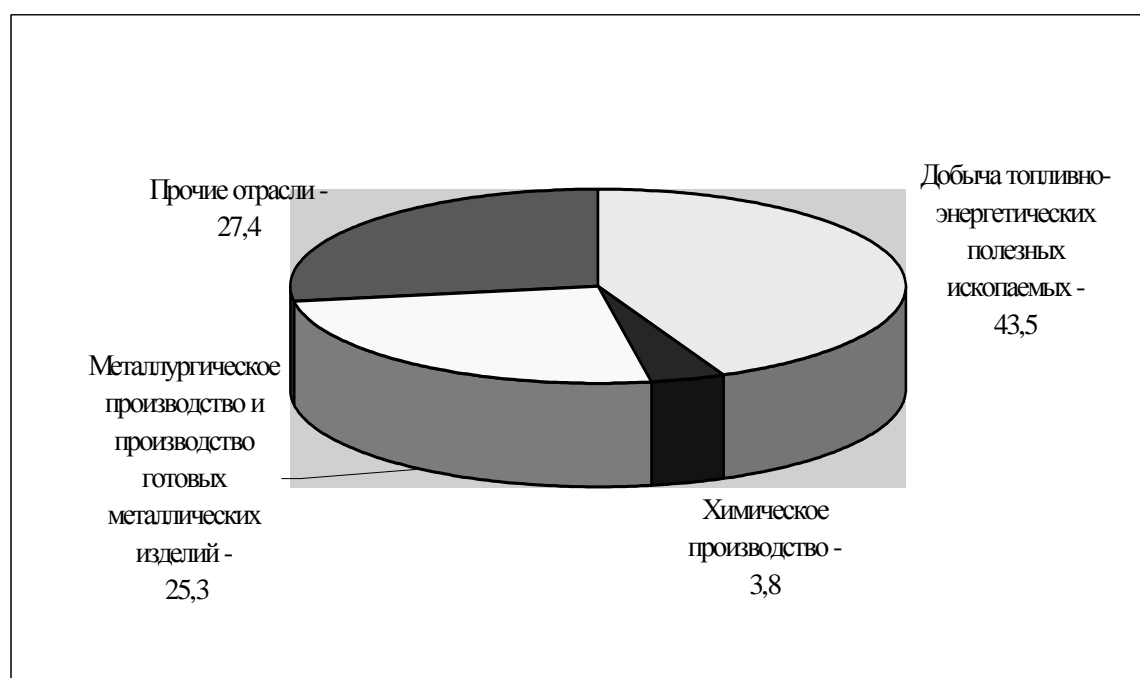


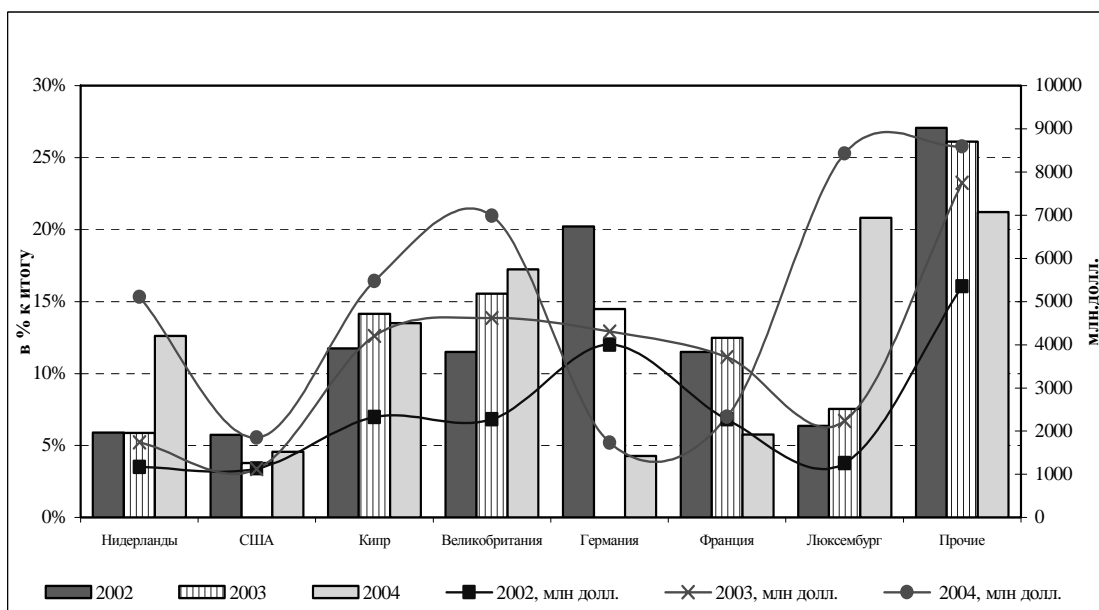
Рис. 45. Отраслевая структура иностранных инвестиций в промышленность в 2004 г., %

Как и в 2003 г., для структуры иностранных инвестиций в промышленность характерна более высокая доля прямых инвестиций (2004 г. – 34,7%) по сравнению с соответствующей структурой совокупного объема иностранных вложений в российскую экономику.

В 2004 г. были отмечены существенные изменения в структуре иностранных инвестиций в ряде отраслей промышленности. Так, в 2004 г. в структуре иностранных вложений в химическую отрасль до 31,1% вырос удельный вес прямых инвестиций, в то время как в 2003 г. он составил лишь 19,1%. Аналогичная ситуация наблюдалась в металлургии, доля прямых инвестиций в эту отрасль увеличилась более чем в 6 раз, до 22,4%.

Существенный рост вложений в топливную промышленность (на 65%) привел к изменению региональной структуры иностранных инвестиций в российскую экономику. Объем вложений в Москву, например, остался на уровне 2003 г., в то время как иностранные инвестиции в Тюменскую область за 9 месяцев 2004 г. составили 4,7 млрд долл., что в 3,1 раза больше по сравнению с соответствующим периодом 2003 г. Аналогичный показатель по Ханты-Мансийскому АО оценивается в 3,9 млрд долл., что в 2,7 раза выше уровня 2003 г. В целом за 2004 г. на 41,6% по сравнению с 2003 г. выросли иностранные инвестиции в Санкт-Петербург (до 985,1 млн долл.), на 44% – в Приморский край (до 65 млн долл.).

В географической структуре иностранных инвестиций, поступивших в российскую экономику в 2004 г., лидирующую позицию занимает Люксембург, на который приходится 20,8% от совокупного объема иностранных инвестиций, поступивших в российскую экономику в 2004 г., на втором месте Великобритания – 17,3% от совокупного объема (рис. 46).



Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Рис. 46. Географическая структура иностранных инвестиций в российскую экономику в 2002–2004 гг.

Инвесторы из Люксембурга увеличили свои вложения в российскую экономику в 2004 г. в 3,8 раза, инвестиции из Нидерландов выросли в 2,9 раза. Самое значительное сокращение инвестиций в РФ в 2004 г. было отмечено среди не-

мецких инвесторов. Вложения из Германии за рассматриваемый период составили 1,7 млрд долл. (2003 г. – 4,3 млрд долл.). Французские инвестиции в российскую экономику также сократились до 2,3 млрд долл. (с 3,7 млрд долл. в 2003 г.). Различия в динамике инвестиций из различных стран привели к существенному изменению географической структуры иностранных инвестиций в российскую экономику. Например, удельный вес Германии снизился с 14,5% в 2003 г. до 4,3% по итогам 2004 г., Франции – с 12,5 до 5,8%, Нидерланды увеличили свою долю с 5,9 до 12,6%, Люксембург – с 7,5 до 20,8%.

В 2004 г. также сменились и отраслевые приоритеты иностранных инвесторов из различных стран. Так, если в 2003 г. инвесторы из Люксембурга вкладывали в торговлю и общественное питание (60,1% от совокупных инвестиций из Люксембурга в РФ в 2003 г.) и металлургию (35,2%), то в 2004 г. они отдали предпочтение добывающей промышленности (45,2% от совокупных инвестиций из Люксембурга в РФ за 2004 г.), предприятиям связи (9,3%) и сфере торговли (35,4%).

Предприниматели из Великобритании в 2004 г. существенно снизили свои вложения в общую коммерческую деятельность по обеспечению функционирования рынка. При этом они увеличили инвестиции в сферу торговли (с 39,6% в 2003 г. до 53,4% в 2004 г.) и в металлургию (с 10,3 до 19,8%). На долю связи в инвестициях из Великобритании приходится 6% (данные по инвестициям в связь в 2003 г. отсутствуют).

Приоритетной отраслью для инвесторов из Франции в 2003 г. являлась топливная промышленность, куда они вложили 2,7 млрд долл. или 72,5% совокупных инвестиций из Франции в РФ за 2003 г. В 2004 г. во французских инвестициях в российскую экономику доля сферы торговли выросла до 55%.

3.4. Основные тенденции в агропродовольственном секторе

3.4.1. Исчерпание факторов роста и формирование дихотомии в секторе

В прошедшем году стало окончательно понятно, что период восстановительного роста в агропродовольственном секторе, начало которому положил кризис 1998 г., себя исчерпал (рис. 47, 48).

Основным фактором роста в секторе последние несколько лет была защита внутреннего рынка от импорта в силу девальвированного рубля. Рост экспорта объяснялся в меньшей мере данным фактором, но уже с 2000 г. дефицит агропродовольственной торговли вновь стал нарастать. Учитывая темпы роста импорта в истекшем году, ввоз агропродовольственных товаров превысит уровень 1998 г. В этих условиях правительство пытается продлить действие данного фактора путем усиления торгового протекционизма. Бюджетная поддержка сельского хозяйства в реальном исчислении год от года снижается, однако общий уровень поддержки, исчисленный показателем *PSE*⁷, довольно быстро растет. Иными словами, правительство на националь-

⁷ *PSE* – оценка поддержки производителя (*producer support estimate*) – комплексный показатель оценки уровня государственной поддержки. Включает как бюджетные трансферты сель-

ном уровне пытается продлить рост в секторе путем защиты от импорта. Действительно, средневзвешенная импортная пошлина⁸ по агропродовольственной группе товаров увеличивается (в 2002 г. она составляла 13,2%, в 2003 г. – 15,3%⁹), за последние несколько лет были введены мясные квоты, пошлины на ввоз риса и других товаров, участились случаи нетарифных ограничений ввоза.

Тем не менее все эти меры не приводят к улучшению динамики – средние по сектору темпы роста стремительно сокращаются. Снижаются и показатели производства в отдельных подотраслях сельского хозяйства. Хотя в прошедшем сезоне производство многих сельскохозяйственных культур превысило уровень предшествующего – крайне неурожайного – сезона, однако оно остается весьма низким на фоне прошлых лет (*рис. 49*). Производство основных видов животноводческой продукции также сокращается; исключение составляет только птица, производство которой уже несколько лет растет темпами 115–119% в год.

Означает ли это, что возможности, открывшиеся перед российским АПК после 1998 г., были безвозвратно упущены? По нашему мнению, это совсем не так. Приведенные выше данные относятся к агропродовольственному сектору в среднем. А в нем после советской экономики остались маргинальные производства, которые долгие годы оставались на плаву в силу мягких бюджетных ограничений, отсутствия эффективного механизма банкротства, неразвитости земельного рынка и прочих аспектов незавершенности рыночной реформы. Фактически идет ускоренная поляризация в секторе: с одной стороны, формируются вполне конкурентоспособные производители, успешно модернизовавшие и технологии, и менеджмент, и структуру производства в короткий период передышки после 1998 г., с другой – продолжают функционировать предприятия, для которых период восстановительного роста только продлил агонию умирания.

Этот процесс особенно артикулирован в сельском хозяйстве, где банкротство предприятий связано с огромной социальной проблемой и законодательной необеспеченностью. Можно смело утверждать: в том, что сегодня называется отраслью «сельское хозяйство», сформировалось два сегмента – собственно сельскохозяйственное производство, характеризующееся ростом и объемами, и продуктивностью, а также модернизацией, и сегмент бывших советских сельхозпредприятий, которые сохраняются сегодня мерами государственной поддержки на всех уровнях только с одной целью – дать местному населению хоть какой-то источник доходов. По сути, второй сегмент не может рассматриваться в качестве части отрасли, и именно его показатели снижают средние национальные индикаторы роста и производительности. И тому есть немало косвенных свидетельств, которые будут рассмотрены ниже.

хозпроизводителям, так и *ценовой трансферт* – отражение воздействия мер, приводящих к росту цен на сельхозпродукцию, в том числе и в результате торгово-протекционистских мер.

⁸ Адвалорная часть без специфической составляющей.

⁹ Расчеты ИЭПП.

Прежде всего, в сельском хозяйстве идет очень заметная концентрация производства на ограниченном количестве производителей (*табл. 28*). Так, первые (по объему производства) 100 компаний в производстве зерна до кризиса производили 4%, после кризиса – более 8%, в производстве сахарной свеклы – менее 15 и более 20% соответственно. Еще более заметна эта концентрация в животноводстве. Так, до кризиса 50 первых компаний производили 15% птицы, сегодня они уже производят более 50%, 100 первых производителей свиней до 1998 г. давали только 22% этой продукции, сегодня – опять же более 50%.

По оценке В. Узуна¹⁰, чуть более 40% финансово благополучных сельхозпроизводителей дают около 75% товарной продукции отрасли (в 2002 г. было 42% прибыльных сельхозпредприятий, в 2003 г. – 49%). Исследование М. Гражданиновой¹¹ показало, что около половины сельхозпроизводителей находится на границе производственных возможностей, в то время как другая половина – внутри этой границы. Или, другими словами, половина сельхозпроизводителей получает с тех ресурсов, которыми они располагают, существенно меньше продукции, чем это в принципе возможно в России при сложившихся обстоятельствах, т.е. столько, сколько получает с таких же ресурсов другая половина производителей.

Еще одним интересным свидетельством концентрации производства – но уже в региональном аспекте – является резкое изменение динамики урожайности зерновых по неделям уборочной страды. Очевидно, что в первые недели уборки средняя урожайность наиболее высока, так как отражает показатели южных, наиболее плодородных регионов, далее в исчислении средней по стране урожайности начинают участвовать более северные регионы с ответственнее более низкой урожайностью, и средний показатель начинает снижаться. Это снижение все прошлые годы было довольно плавным, но в этом году очевиден очень сильный перепад урожайности в южных и прочих регионах (*рис. 52*). Это говорит о том, что в данных регионах произошел качественный скачок продуктивности зернового производства. Понемногу концентрируется и производство молока: первые 10 регионов в 2000 г. производили 12% валового надоя молока, в 2004 г. – уже более 15%.

Растут инвестиции и в сельском хозяйстве, и в пищевой промышленности (*рис. 50, 51*). Если бы в агропродовольственном секторе действительно начали зарождаться кризисные явления, то он вряд ли бы привлекал капитал. Но если учесть описанную выше дихотомию сектора, то становится понятным, что инвестиции поступают в его эффективную часть.

Более того, вновь начало расти производство сельхозтехники (*табл. 29*), экспорт которой крайне лимитирован, т.е. этот рост поглощается внутренним

¹⁰ Узун В. Крупный и малый бизнес в сельском хозяйстве России: адаптация к рынку и эффективность. Материалы конференции ИЭПП «Социально-экономическая трансформация в странах СНГ: достижения и проблемы». 13–15 сентября 2004 г. М., 2004. Мimeo.

¹¹ Гражданинова М. Факторы эффективности производства сельскохозяйственной продукции в российской экономике переходного периода. Диссертация на соискание ученой степени к.э.н. М.: ИЭПП, 2004.

рынком. Опять же покупает эту технику та часть сельхозпроизводителей, которая является наиболее эффективной, динамично развивающейся.

Исходя из динамики иностранных инвестиций, можно даже сделать некоторые заключения по поводу того, что представляют собой эти производители. Из *рис. 51* видно, что в последние 2 года заметно выросла доля портфельных инвестиций в сельское хозяйство. Это очень странная динамика для обычного сельхозпроизводства, так как основные производители не котируют свои акции на фондовом рынке. Однако в России сложились новые сельхозпроизводители, за которыми уже закрепилось название агрохолдингов. Это крупные корпорации, имеющие в своей структуре в том числе и аграрные подразделения. Акции таких холдингов вполне котируются на рынках, а у некоторых – даже на мировых рынках (например, компании «Вимм-Билль-Данн»).

Вторая – неэффективная – часть сельхозпроизводителей постепенно сокращается. Некоторые из этих предприятий просто ликвидируются, другие – либо повышают эффективность, либо переходят в более эффективные руки и также становятся более эффективными. Так, до 2003 г. количество сельхозпредприятий росло. Это было связано прежде всего с созданием параллельных предприятий, в которые переводились не обремененные долгами активы. Как показано в *табл. 30*, рост количества предприятий происходил главным образом за счет убыточных хозяйств, в силу чего доля убыточных предприятий нарастала. В 2003 г., с одной стороны, улучшился ценовой паритет, что привело к увеличению числа предприятий, сводящих баланс с положительным результатом, на 1500 единиц, но с другой – количество убыточных сократилось на 2800 предприятий, т.е. 1300 из них, или 4,5% от общего числа хозяйств, было просто ликвидировано. В результате доля прибыльных хозяйств возросла.

Таблица 28

Концентрация сельскохозяйственного производства

	Доля в товарной продукции первых 100 сельхозпроизводителей, %	
	2000–2002	1996–1998
Зерно	8,3	4
Подсолнечник	16,6	10
Сахарная свекла	20,7	14,8
Картофель	35,5	16,2
Овощи	54,9	40,4
Молоко	9,8	3,9
Мясо КРС	9,2	3,5
Мясо свиней	54	22,1
Мясо птицы (50 хозяйств)	58,3	15,5
Яйца	60,8	54,6

Источник: Узун. В. Крупный и малый бизнес в сельском хозяйстве России: адаптация к рынку и эффективность. М., 2004. Мimeo.

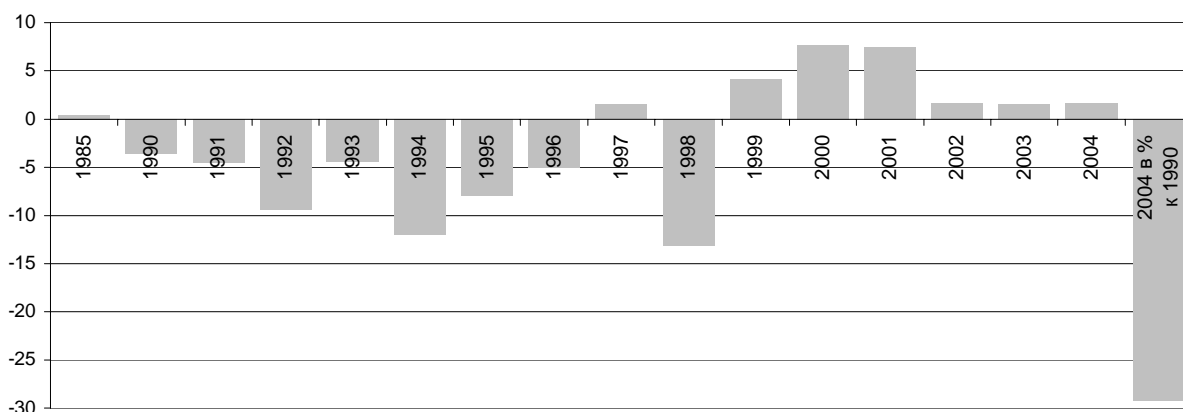
Таблица 29

**Динамика объема выпуска средств производства
для сельского хозяйства (% к предыдущему периоду)**

	2000.	2001	2002	2003	2004	2004 в % к 1990
Тракторы	137,2	78,8	63,5	87,3	107,5	4,1
Плуги тракторные.	170,8	113	68,9	44,6	124,3	1,4
Сеялки тракторные	166,9	122	82,2	77,4	137,4	11,2
Зерноуборочные комбайны	в 2,2 р.	174,3	83,4	80,4	145,4	12,0
Минеральные удобрения	106,2	106,9	104	103	111,5	98,1

Источник: Социально-экономическое положение России (за соответствующие годы).

Как было отмечено, основная часть ликвидируемых хозяйств – это своеобразные *bridge* предприятия, созданные для решения проблемы закредитованности. Однако в сложившейся ситуации скоро начнется массовое банкротство маргинальных хозяйств, которое завершится их ликвидацией. Аграрный протекционизм не помогает решить эту проблему, как показывают последние годы и как будет продемонстрировано ниже. Поэтому сегодня аграрная политика должна быть срочно переориентирована на решение проблемы этой части сельского хозяйства, или, точнее, бывшего сельского хозяйства. Необходимо прежде всего решать проблемы трудоустройства и социальной реабилитации населения на этих территориях, эффективного использования других высвобождаемых факторов сельскохозяйственного производства. Пока же политика нацелена на поддержание нерентабельных хозяйств. В частности, субсидии по отрасли в целом в 2003 г. превысили чистый результат отрасли в 1,6 раза (в 2002 г. чистый результат отрасли в целом был меньше полученных субсидий в 24 раза!). Это означает, что часть хозяйств могла покрывать свои расходы исключительно за счет субсидий и невыплаченных кредиторских обязательств, что также является по сути субсидией.



Источник: По данным Федеральной службы госстатистики.

Рис. 47. Темпы прироста продукции сельского хозяйства (%)

Таблица 30

**Финансовые результаты хозяйственной деятельности
сельхозпредприятий**

	2000	2001	2002	2003
Количество предприятий, тыс. ед.	28,5	29,6	29,9	28,6
Количество прибыльных сельхозпредприятий, тыс. ед.	13,3	13,0	12,5*	14,0*
Количество убыточных сельхозпредприятий, тыс. ед.	15,2	16,0	17,4*	14,6
Удельный вес прибыльных предприятий в их общем числе, %	47	44	42	49
Рентабельность по всей деятельности (с учетом дотаций и компенсаций), %	6,7	9,2	0,2	3,0
Чистый результат по всей деятельности сельхозпредприятий (включая субсидии из бюджета), млн руб.	13858	23922	621	10128
в том числе субсидии из бюджета, млн руб.	8952	12051	15006	16824
Субсидии, % от чистого результата	64,5	50,3	2416	166,1
Выручка от реализации всей продукции, млрд руб.	232	299	317	362

* Данные первоисточника откорректированы в пределах 5%, так как в них, по-видимому, присутствует арифметическая ошибка.

Источник: Рассчитано по http://www.mcx.ru/dep_doc.html?he_id=797&doc_id=4868

Таблица 31

Наличие страхового случая в хозяйствах выборки

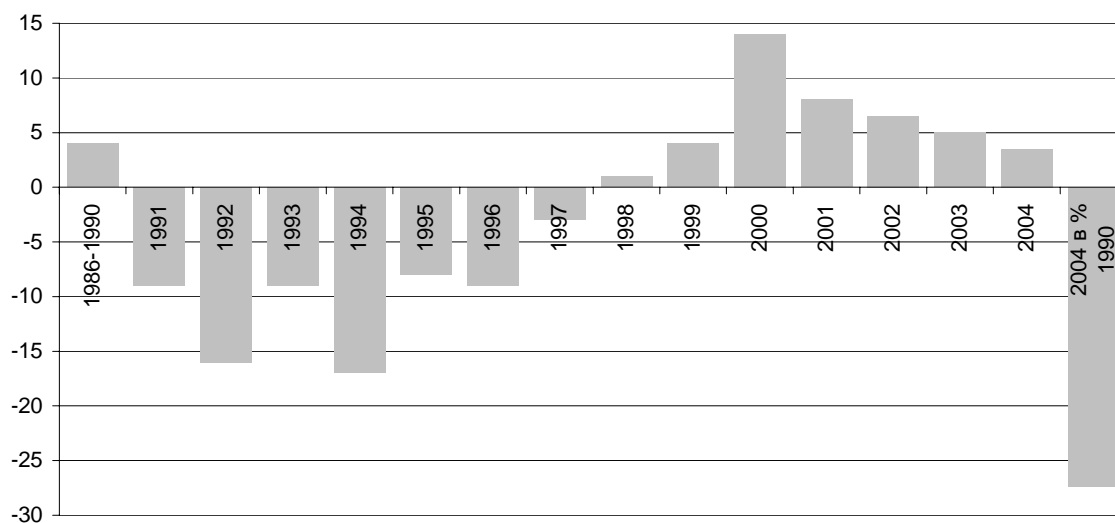
	2002	2003
Количество положительных ответов	23	33
в % от общего числа застрахованных	79	83
Число отрицательных ответов	14	10
В том числе из числа застрахованных	6	5*
в % от общего числа застрахованных	21	12*
из числа незастрахованных	8	5
в % от общего числа незастрахованных	57	83

* 4 застрахованных хозяйства на этот вопрос не ответили.

Источник: Данные выборочного обследования Центра АПЕ в Пермской области в 2004 г., 49 сельхозпредприятий

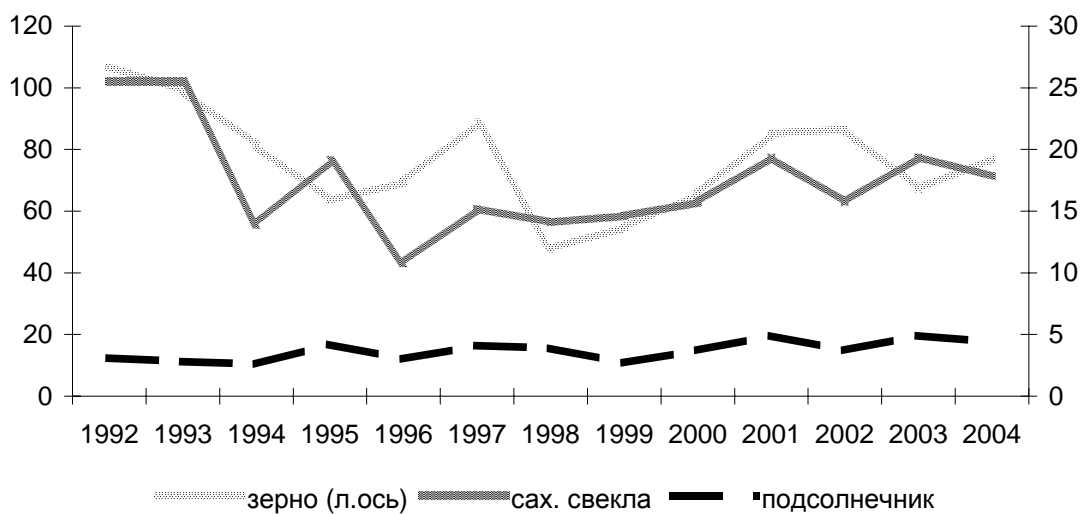
РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2004 году

тенденции и перспективы



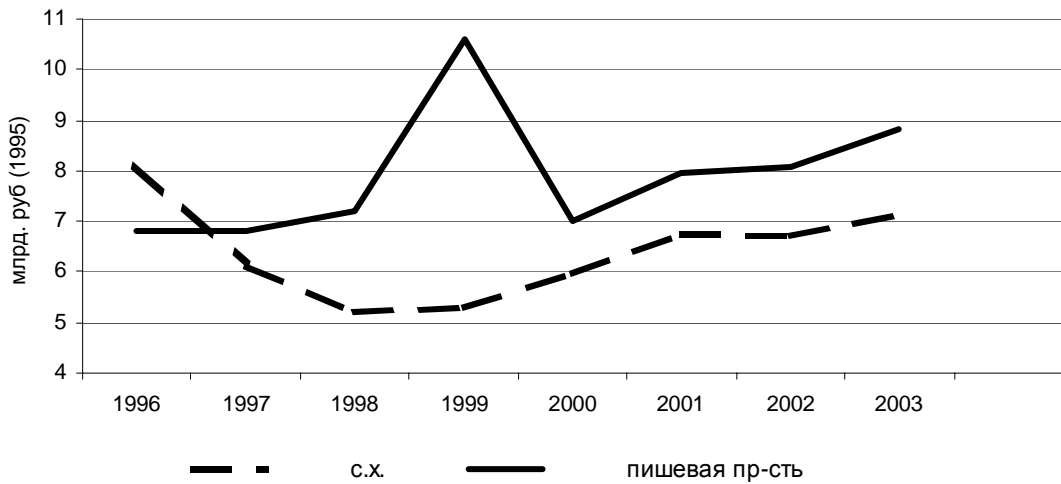
Источник: По данным Федеральной службы госстатистики.

Рис. 48. Темпы прироста пищевой промышленности (%)



Источник: По данным Федеральной службы госстатистики.

Рис. 49. Валовые сборы основных сельскохозяйственных культур (млн т)



Источник: Экономический журнал Высшей школы экономики (разные выпуски).

Рис. 50. Инвестиции в основной капитал в агропродовольственном секторе (в постоянных ценах 1995 г.)

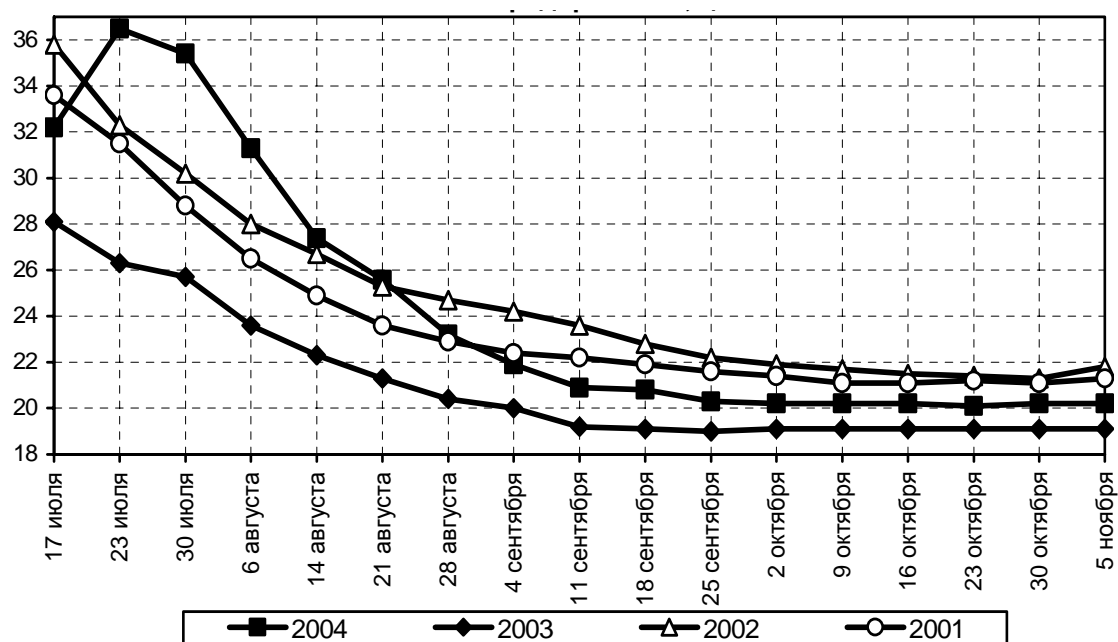


Источник: Экономический журнал Высшей школы экономики (разные выпуски).

Рис. 51. Иностранные инвестиции в сельское хозяйство

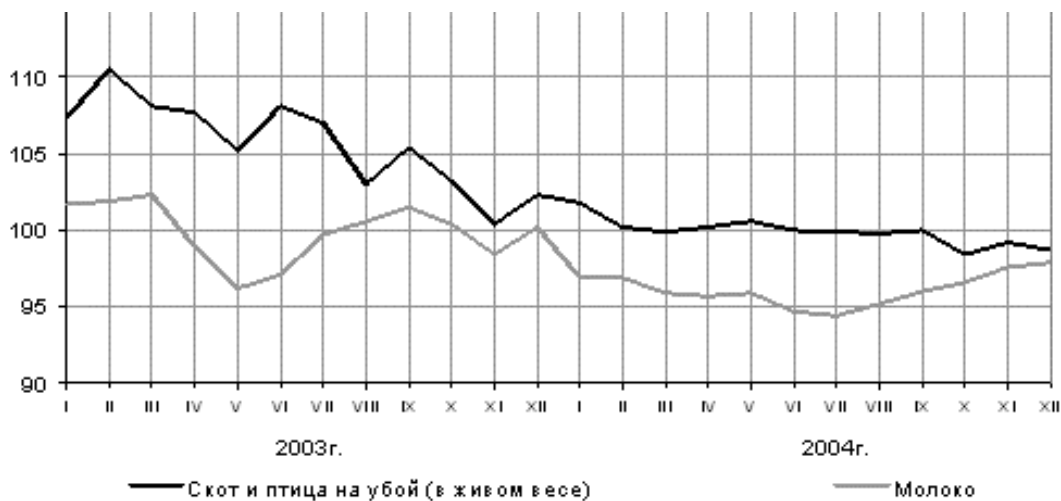
РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2004 году

тенденции и перспективы



Источник: WJ Review. Еженедельные вести. № 30. 9 ноября 2004 г.

Рис. 52. Динамика средней по России урожайности зерна (без кукурузы по сельхозпредприятиям в период уборки, ц/га)



Источник: Данные Федеральной службы госстатистики.

Рис. 53. Динамика производства основных продуктов животноводства (темпы роста, % к предыдущему месяцу)

3.4.2. Основные изменения во внутренней поддержке сельского хозяйства

Передача полномочий по регулированию сельского хозяйства на региональный уровень

В 2004 г. было принято решение о передаче полномочий по поддержке сельского хозяйства на региональный уровень¹². Единственная возможность регулирования сельского хозяйства на федеральном уровне, оставленная властям в результате принятых решений, – осуществление ведомственных бюджетных программ поддержки сектора. Именно такие программы должны стать основной формой государственного регулирования на федеральном уровне, при этом необходимо найти способ ограничения действий региональных властей, которые могут привести к разрушению общенационального рынка сельхозпродукции и продовольствия. Один из способов такого ограничения был предложен в проекте Федерального закона «О сельскохозяйственном развитии и агропродовольственной политике», однако в 2004 г. этот закон так и не был принят.

Предоставление регионам исключительных прав по регулированию сельского хозяйства будет иметь самые разрушительные последствия для сектора. Прежде всего, регионы-доноры, способные финансировать поддержку АПК на всей территории, расположены преимущественно в зонах с наименее благоприятными природно-климатическими условиями для сельскохозяйственного производства. Поэтому перенос центра тяжести в бюджетной поддержке АПК с федерального на региональный уровень означает стимулирование неэффективного использования общественных ресурсов в сельскохозяйственном производстве. Во-вторых, региональная поддержка уже многие годы приводит к «торговым войнам» между регионами, выдавливанию соседей с общероссийского рынка путем прямого субсидирования собственных производителей, запретам на перемещение агропродовольственной продукции по территории страны и пр. Иными словами, данным решением правительства РФ все негативные последствия протекционизма на мировых аграрных рынках, к элиминированию которых стремится Соглашение по сельскому хозяйству ВТО, куда Россия намеревается вступить, переносятся на внутрисельскохозяйственный рынок.

Следствием этого решения станет также усиление государственного участия на агропродовольственных рынках. В 2004 г. эта тенденция уже наблюдалась, главным образом за счет региональной политики. На федеральном уровне с 2005 г. сократилось количество применяемых программ регулирования, выросла доля расходов на общие услуги (табл. 32, 33). Но на региональном же уровне, напротив, все увеличившиеся с 2004 г. расходы (рис. 56) направляются на прямую поддержку, связанную с вмешательством

¹² В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» № 95-ФЗ.

государства на рынки. Структура регулирования агропродовольственного сектора в большинстве регионов усложняется, количество программ и направлений регулирования увеличивается. Повышение административного давления на агропродовольственный рынок, появление барьеров межрегиональной торговли станут неизбежным следствием передачи расходных полномочий в сельском хозяйстве на региональный уровень.

Отказ государства брать на себя какие-либо долгосрочные обязательства как фактор нестабильности в секторе

В обсуждавшемся в 2004 г. законопроекте «О сельскохозяйственном развитии и агропродовольственной политике» в качестве важного направления повышения эффективности бюджетных расходов на АПК предлагался переход к среднесрочному бюджетному планированию. С достижением в настоящее время определенной стабильности хозяйствующие субъекты в секторе планируют свою деятельность на 3–5 лет вперед, а решения по государственному регулированию принимаются в годовом режиме, что делает невозможным ее учет при принятии производственных решений. Законопроектом предлагалось принимать трехлетние программы поддержки сельского хозяйства, содержащие основные объемы бюджетных расходов по программе, параметры внешнеторгового регулирования на период ее действия, интервенционные цены для зернового рынка и другие ориентиры для хозяйствующих субъектов. При этом Минсельхозу предоставлялась возможность корректировать утвержденные законом цифры при изменении конъюнктуры рынка, но не более чем на 10–15%. Кроме того, в годовых бюджетных росписях предусматривался также 10–15%-й люфт для отражения изменений в финансовой ситуации.

Однако положения законопроекта, предполагающие среднесрочное планирование бюджетных расходов, не нашли понимания у федеральных органов государственной власти, и прохождение закона было приостановлено. Главной причиной этого стало нежелание финансовых властей принимать на себя какие-либо обязательства на среднесрочную перспективу, что лишает сектор стабильности и препятствует созданию предпосылок для долгосрочного роста. Кроме того, принятие среднесрочных программ поддержки сектора, не обеспеченных бюджетными обязательствами и вообще конкретными цифрами, не позволяет строить индикаторы оценки эффективности этих программ – ведь они зависят от объема средств, который будет израсходован. Это говорит о декларативности проводимой в настоящее время административной реформы и реформы бюджетных расходов в части как перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, так и среднесрочного планирования бюджетных расходов.

Реформа бюджетного классификатора и бюджетный процесс в АПК

Проведенная с 1 января 2005 г. реформа бюджетного классификатора не решила проблем существующего классификатора расходов на сельское хозяйство, который уже давно является препятствием для повышения эффективности внутренней поддержки сектора.

Классификатор задает структуру бюджетных расходов, которая в результате в большей степени направлена на искажающие рынок меры прямого субсидирования сельхозпроизводителей. В то же время в бюджете нет места для отражения расходов на бюджетные услуги, на меры по развитию институциональной инфраструктуры, непрозрачно отражаются расходы на науку и образование, социальную политику и другие важные для развития сектора и не содержащие прямого вмешательства государства меры. В бюджете из-за негибкости бюджетного классификатора ежегодно присутствуют программы, эффективность которых никем не оценивается и расходы не пересматриваются, год от года они остаются неизменными в номинальном выражении.

Проведенная при формировании бюджета на 2005 г. реформа бюджетного классификатора практически не коснулась статей по сельскому хозяйству и не позволила решить проблемы, накопившиеся в этой области. Единственное положительное изменение: из бюджета исчезли упоминания конкретных программ поддержки растениеводства и животноводства – такие, как «субсидии на производство льна и конопли», «субсидии на шерсть» и др., давно уже признанные неэффективными и финансируемые только вследствие присутствия соответствующих строк в бюджете.

Остальные же проблемы бюджетного классификатора остаются нерешенными. Реформа бюджетного классификатора является необходимым условием вступления России в ВТО и повышения эффективности бюджетных расходов на сельское хозяйство.

Таблица 32

Структура расходов федерального бюджета на аграрный сектор (тыс. руб.)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005	2005
	Исполнение	Исполнение	Исполнение	Исполнение	План	Проект	Изменение к 2004	Структура, %
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Сельскохозяйственное производство (субсидии)	6608	12468	20281	22365	24689	22602	92	53
Земельные ресурсы	6 699	6 959	1 347	1401	1 985	2209	111	5
Государственная поддержка органов Хлебной инспекции	41	57	98	138	153	0	0	0
Взносы РФ в уставной капитал лизинговой компании				870	2 000	0	0	0
Формирование уставного капитала Россельхозбанка		2 000	1 420	850	0	0		0

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2004 году

тенденции и перспективы

Продолжение таблицы 32

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Наука	113	187	172	200	213	301	142	1
Россельхозакадемия	739	1 056	1 496	1747	1 991	2319	116	5
Образование	2 929	3 751	5 350	6461	7 817	8548	109	20
Капвложения (с 2002 г. – в сельхозпроизводстве, с 2005 г. – непрограммные инвестиции и строительство)	711	347	247	1146	0	2435		6
Капвложения / федеральная целевая программа "Повышение плодородия почв России на 2002– 2005 годы"						1884		4
Аппарат министерства	99	129	142	167	266	378	142	1
Международная деятельность		16	0	365	713	10	1	0
Здравоохранение				12	13	14	107	0
Социальная политика		4		5	5	0	0	0
Финансовая помощь бюджетам других уровней		374	2	1634	67	0	0	0
Из них: федеральная целевая программа "Социальное развитие села до 2010 года"						2172		5
Прочие расходы	96	33		0,4	0	0		0
Всего расходы на сельское хозяйство	18 036	27 349	30 555	37 361	39 911	42 872	107	100

Источник: Минфин РФ.

Таблица 33

Субсидии сельскому хозяйству (млн руб.)

1	2000.	2001	2002	2003	2004	2005	2005	2005
	Исполнение	Исполнение	Исполнение	Исполнение	План	Проект	Изменение к 2004, %.	Структура, %
Поддержка животноводства	603	945	1 100	1 194	1 195	745	62	3
Из них:					0			
племенное животноводство	298	619	703	744	745	745	100	3
субсидии на шерсть	142	256	327	350	350		0	0
северное оленеводство		70	70	100	100		0	0
закупка комбикормов	162							0
Поддержка растениеводства	223	554	622	1 170	2 270	2670	118	12
Из них:								
элитное семеноводство	68	248	270	270	270	770	285	3
субсидии на производство льна и конопли	72	85	67	100	100		0	0
компенсация части затрат по страхованию сельскохозяйственных культур	–	222	285	800	1 900	1900	100	8
Прочие расходы	2 998	686	5 530	2 153	2 733	1754	64	8
Из них:								

Продолжение таблицы 33

1	2	3	4	5	6	7	8	9
создание федерального запаса ветпрепаратов								0
субсидии утильзаводам	3	39	40	45				0
централизованный завоз семян в северные и высокогорные районы			140	200				0
субсидии на поддержку садоводства и виноградарства			300	400				0
формирование резерва средств защиты растений			300	300				0
формирование лизингового фонда	2 624	5 500	2 780					0
средства на формирование федерального фонда семян	100	150	150			80		0
затраты капитального характера			865	864				0
прочее	275	647	955	344				0
Текущее содержание подведомственных структур	2 505	2 888	6 144	8 964	9 291	9 531	103	42
Расходы на природоохранные мероприятия		59	100					0
Субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитам		1 627	2 017	3 200	3 200	5 370	168	24
Из них: краткосрочным			1 400	2 000	0			0
долгосрочным			617	1 200	0			0
Из них: на субсидирование кредитования строительства припортовых элеваторов				130	0			0
Сезонное кредитование	-37				0			0
Программа «Повышение плодородия почв»	-		4 767	4 531	4 530	1 683	37	7
Из них:					0			0
компенсация части стоимости минеральных удобрений	83*		237	2 100	0			0
Федеральная целевая программа «Социальное развитие села»				1 470	1 470	1**	0	0
Субвенции для финансирования мероприятий по проведению закупочных интервенций продовольственного зерна				1 152	0	250		1
Расходы на госуправление						518		
Поддержка фермерства	2				0			0
Итого	6 297	12 468	20 281	22 365	24 689	22 602	92	100

* В 2000 г. приобретение минеральных удобрений субсидировалось вне программы «Повышение плодородия почв».

** В 2005 г. по этой строке отражаются только прямые субсидии в рамках этой программы, инвестиционные расходы см. табл. 32.

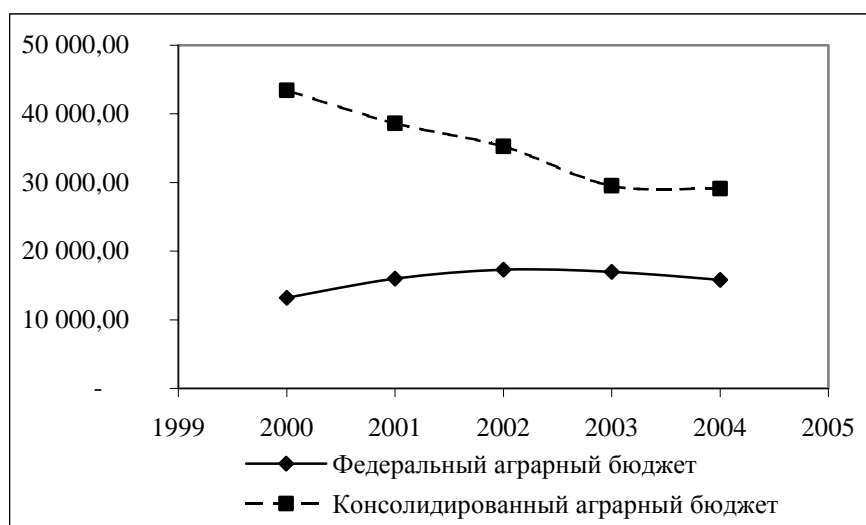
Источник: Минфин РФ.

Таблица 34

Пополнение средств лизингового фонда за счет средств федерального бюджета (до 1997 г. – млрд руб., с 1998 г. – млн руб.)

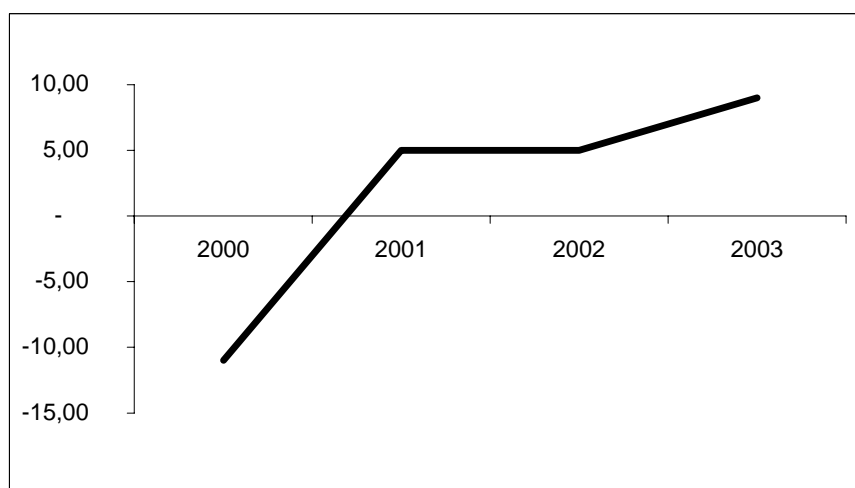
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
План	1000	1351	2700	2400	2000	2280	2624	3000	0	870	2000
Фактически выделено средств	1053,6	1080,6	1928,9	736,6	1007	2241	2624	5 500	0	870	н.д.

Источник: Минфин РФ.



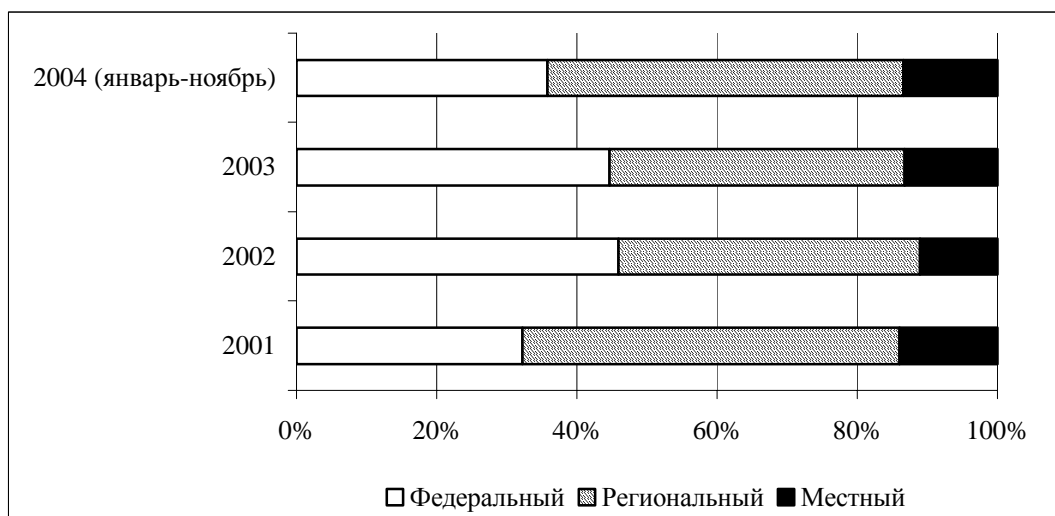
Источник: Минфин РФ.

Рис. 54. Расходы консолидированного и федерального бюджетов на аграрный сектор (млн руб. в постоянных ценах 1999 г.) (2004 г. – оценка)



Источник: расчеты ИЭПП.

Рис. 55. Оценка поддержки производителя (PSE – producer's support estimate) (%)



Источник: Данные Минфина РФ.

Рис. 56. Структура консолидированной бюджетной поддержки сельского хозяйства

3.4.3. Основные тенденции во внешней агропродовольственной торговле

Сохранение отрицательного торгового сальдо

Россия по-прежнему остается нетто-импортером сельскохозяйственной продукции и продовольствия: в текущем году агропродовольственный импорт превышал стоимостные объемы экспорта по этой группе товаров в 5,4 раза¹³.

Средние показатели внешнеторговой деятельности по сектору в целом не демонстрируют явных тенденций в сторону снижения отрицательного сальдо по агропродовольственным товарам. Стабильный рост импорта продолжается, а дальнейшему наращиванию экспортных потоков помешали политика усиления ограничений в отношении экспортного регулирования и неблагоприятная для российских экспортеров зерна конъюнктура мирового рынка (рис. 57). В прошлые годы отрицательное сальдо агропродовольственной торговли из-за растущего импорта было частично компенсировано расширением вывоза продовольствия. За январь–сентябрь 2004 г. агропродовольственный экспорт был ниже объемов аналогичного показателя предыдущего года на 11%, в то время как ввоз импортной продукции на 10,8% вырос.

Показатели торговли по отдельным товарам выглядят более оптимистично: несмотря на снижение экспорта, Россия удерживает позиции нетто-экспортера семян подсолнечника, пшеницы и пшеничной муки (табл. 35). Растет экспорт шоколадных изделий, а также молока и сливок сгущенных. Достаточно активный вывоз подсолнечного масла существенно сократил разрыв между экспортом и импортом. Но все же пока для России выгодным с

¹³ За январь–сентябрь 2004 г.

точки зрения ценовой конкурентоспособности остается экспорт сырья (семян подсолнечника), а не готовой продукции (масла). Новой тенденцией масличного рынка в России является нарастание вывоза рапса и рапсового масла. Так, в сезоне 2003/2004 г. экспорт рапса увеличился на 77,8%¹⁴. В последнее время идет бурное развитие мирового рынка этой культуры. По удельному весу в мировом производстве масличных рапс вышел на 3-е место.

Мясные квоты

Как уже отмечалось выше, основные усилия аграрной политики правительства сегодня направлены на защиту внутреннего рынка от агропродовольственного импорта. Главными сферами торгового регулирования в 2004 г. были по-прежнему сахар и мясо.

Еще с прошлого года сохранились квоты на импорт в Россию мяса (тарифная квота на говядину и свинину и абсолютная квота – на мясо птицы). Мясные квоты затрагивают интересы очень большого числа субъектов этого рынка. Мясо как продукт отличается крайней неоднородностью, из него производится большое разнообразие продуктов. Поэтому распределение квот, уточнение механизмов этого распределения было сопряжено с огромным количеством дебатов на всех уровнях государственной машины в течение всего периода их действия. Рассмотрим, были ли данные квоты эффективны, действительно ли они привели к искомому результату, т.е. к росту отечественного производства?

Как и предполагалось, такое ограничение не ведет к поддержке отечественного производителя. Во-первых, квота не распространяется на мясные продукты, во-вторых, она не распространяется на страны СНГ.

Несмотря на введение квот, спад в животноводстве приостановить не удалось. Растет только птицеводство, но этот рост начался еще до введения квот и особого ускорения на фоне квот не отмечается.

Ввоз мясного сырья из стран дальнего зарубежья сократился (табл. 36). Наиболее ярко выраженной эта тенденция была в первый год применения мясных квот (2003 г.). В 2004 г. импорт свинины и говядины на российский рынок еще немного упал (на 10%), хотя и остался в пределах объемов предыдущих лет, когда квоты не применялись.

Одновременно с введением квот на мясо из дальнего зарубежья стал расти ввоз из СНГ. Правда, в 2004 г. и он сократился. Это объясняется прежде всего тем, что после оживленного обсуждения проблем, связанных с возросшим «серым» импортом мяса из СНГ, произведенного на самом деле в других странах, усилился контроль таможенных служб за поставками из ближнего зарубежья. Кроме того, это сырье намного дороже ввозимого из стран дальнего зарубежья, что ограничивает спрос на него со стороны переработчиков (табл. 36).

¹⁴ WJ Inter Agro.

В то же время сокращение импорта мясного сырья сопровождалось ростом ввоза готовых мясных изделий, особенно из стран СНГ (табл. 36). 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.

В итоге произошло увеличение доли СНГ в импорте мясной продукции (по стоимости) с 9% в 2002 г. (до ввоза квот) до 10,5–12% в 2003–2004 гг. (по мясным продуктам – до 37% в 1-м полугодии 2004 г.). Так как цены на мясной импорт (сырье) из стран СНГ намного дороже, чем из стран дальнего зарубежья (табл. 36), то растет и цена мясной продукции, выработанной из этого сырья, в среднем по стране.

Таким образом, введенные в 2003 г. квоты на мясо не привели ни к росту отечественного производства, ни к существенному снижению импорта. Однако они привели к изменению структуры импорта мяса и мясопродуктов за счет расширения импорта готовой мясной продукции и поставок из СНГ, что стало одним, хотя и не единственным, из факторов роста цен на внутреннем рынке.

Переменная пошлина на сахар-сырец

В декабре 2003 г. в России введен новый механизм регулирования рынка сахара – переменный импортный тариф. Фактически установлена цена поддержки производства сахара-сырца на уровне 470 долл./т. Предполагается, что базис поставки сырца «Карибский бассейн–Краснодарский край» составит 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. Так как 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.

Однако на практике для расчета импортной пошлины на сырец применяется биржевая цена, сложившаяся 2 месяца назад. В условиях данного механизма действительно достигается некоторый эффект сглаживания импортной цены. Но это сглаживание существенно меньше, чем оно было бы при месячном лаге (рис. 58).

Кроме того, снижает эффект переменной пошлины фактическое отсутствие ограничений на ввоз сахара из стран СНГ. За январь–октябрь 2004 г. импорт сахара из этих стран, составляющий 90% всего ввоза сахара в Россию, почти в 2 раза превышал объемы ввоза аналогичного периода предыдущего года. Для снятия данной проблемы усилен таможенный контроль за импортом сахара из стран СНГ с помощью отбора проб для подтверждения страны происхождения товара. Данная мера тем не менее вряд ли решит

проблему, поскольку в случае благоприятного соотношения цены импортного сахара и сахара собственного производства страны Содружества будут заполнять спрос на внутреннем рынке продукцией импортного производства, экспортируя свой сахар на российский рынок.

Для некоторой синхронизации мер по регулированию ввоза сахаросодержащих продуктов был продлен срок действия ставки (230 евро/т) на некоторые сахаросодержащие продукты.

Как и в конце 2003 г., участники сахарного рынка до последнего момента не знали определенно, какой таможенный режим будет установлен на следующий год, что крайне дестабилизировало рынок. Постановление о регулировании импорта сырца в 2005 г. вышло только в середине декабря. Схема регулирования на будущий год фактически повторяла старую за исключением лишь одного нововведения: увеличен период расчета среднеарифметического значения биржевой цены на сырец с одного до трех месяцев. Как было показано выше, даже двухмесячный лаг установления переменной пошлины уменьшает сглаживающий эффект ее действия. При средней трехмесячной цене этот эффект будет еще ниже, т.е. введение переменной пошлины потеряет смысл окончательно, и тогда заинтересованные в этом участники рынка будут требовать возврата квотных аукционов.

Регулирование зернового рынка

В начале 2004 г. впервые с начала реформ в стране были введены временные экспортные пошлины на рожь, пшеницу и меслин, основным мотивом для которых стал начавшийся рост цен на хлеб. Однако, как будет показано ниже, причиной этого роста не является низкий уровень зернового обеспечения внутреннего рынка. В то же время экспортные пошлины не могли сильно повлиять на вывоз зерна, так как экспортные контракты были подписаны заранее, при этом трейдеры поставляли зерно на внешний рынок, несмотря на ухудшившуюся ценовую ситуацию. Введенные пошлины, таким образом, просто еще больше ухудшили условия зернового экспорта. Тем не менее после отмены экспортных пошлин в апреле экспорт пшеницы стал резко расти.

Второй год действовала пошлина на импорт риса и мукомольно-крупяной продукции из него. Данная мера привела к сокращению импортных поставок и росту импортных цен. В апреле–июне 2004 г. средняя контрактная цена импортного риса была на 30%¹⁵ выше показателя за январь–март и продолжала расти в следующей половине года. Это самый высокий поквартальный прирост цены за последние 2 года. За 2 года (с декабря 2002 г. по сентябрь 2004 г.) розничная цена на шлифованный рис выросла на 128% при общем индексе розничных цен на продовольственные товары за этот же период, равном чуть менее 120%. Тем не менее пока этот механизм сохраняется.

¹⁵ ГТК РФ.

Таблица 35

**Экспорт важнейших видов сельхозпродукции
и продовольствия (тыс. т)***

	2000	2001	2002	2003	9 мес. 2004	
					в % к 9 мес. 2003	экспорт к импорту
Рыба мороженая	290,6	324,1	292,8	255,0	67,8	0,4
Пшеница и меслин	419,0	1635,7	10259,3	7587,9	43,6	3,1
Мука пшеничная	165,7	н.д.	122,8	288,6	46,2	1,2
Масло подсолнечное	194,8	115,3	74,2	84,1	195,3	0,8
Семена подсолнечника	1114,9	н.д.	86,8	292,1	117,8	16,7
Хлеб, мучные кондитерские изделия	34,3	36,9	38,6	52,6	123,6	0,7
Молоко и сливки сгущенные	73,7	45,6	35,0	11,3	121,4	0,8
Шоколадные изделия	25,7	35,1	35,1	42,2	132,4	0,4

* Без учета торговли с Белоруссией.

Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

Таблица 36

**Импорт важнейших видов сельхозпродукции
и продовольствия (тыс. т)***

	2000	2001	2002	2003	10 мес. 2004 в % к 10 мес. 2003**
Говядина	282,3	459,2	504,6	507,8	89,3
Свинина	212,9	369,6	602,0	535,2	
Мясо птицы	687,2	1383,3	1375,2	1190,0	89,6
Масло сливочное	45,4	81,4	94,1	114,0	98,8
Масло подсолнечное	149,5	182,8	175,7	200,8	79,0
Пшеница и меслин	2631,3	916,2	264,8	640,7	2,3 раза
Сахар-сырец	4546,6	5410,4	4441,0	4112,0	62,2
Сахар белый	271,4	143,1	163,2	151,1	179,0
Цитрусовые	472,2	562,1	701,3	781,1	105,0
Кофе	20,3	21,6	25,7	32,0	90,7
Чай	158,3	154,4	165,3	168,9	99,6

* Без учета торговли с Белоруссией.

** С учетом торговли с Белоруссией.

Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ, данные Госкомстата РФ.

Таблица 37

Импорт мяса и мясопродуктов после введения мясных квот (%)

	2003/2002		I-IX 2004/I-IX 2003	
	Всего	СНГ	Всего	СНГ
Говядина мороженая:	106,2	119,1	93,6	69,7
туши и полутуши	100,3	101,9	71,5	71,5
прочие отруба, необваленные	25,9	100,0	17,7	1,5
прочие отруба, обваленные	119,4	162,8	99,8	67,5
Свинина:	88,8	1007,7	82,3	78,0
туши и полутуши свежие или охлажденные	138,8	-	н.д.	н.д.
туши и полутуши мороженые	96,5	1140,0	64,8	30,6
свинные окорока, лопатки, отруба мороженые	53,2	-	н.д.	н.д.
прочая	88,5	500,0	95,0	405,2
Мясо птицы:	87,1	145,5	83,4	15,3
тушки домашних кур мороженые	61,7	60,0	н.д.	н.д.
части тушек и субпродукты домашних кур мороженые	93,0	12,9	83,4	25,7
части тушек индеек и субпродукты мороженые	66,3	-	н.д.	н.д.
Мясные продукты:	109,5	286,7	152,5	226,0
колбасы	50,9	60,9	н.д.	н.д.
готовые или консервированные продукты из мяса и субпродуктов	192,2	522,7	152,5	226,0

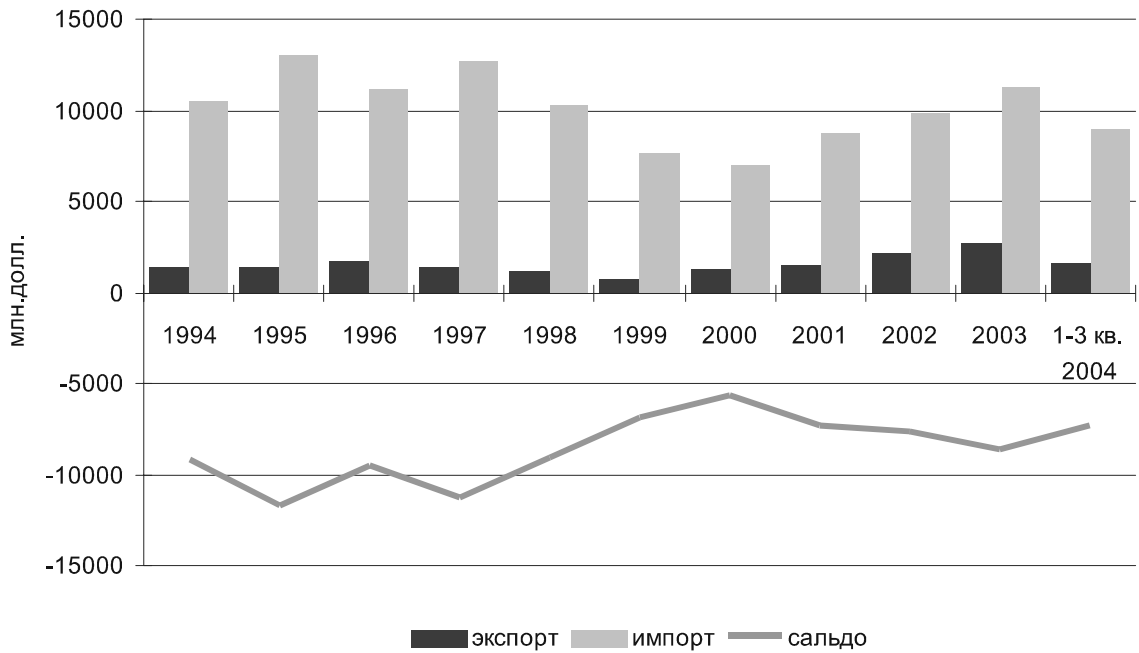
Источник: Рассчитано по данным ГТК РФ.

Таблица 38

Средние импортные цены на мясо (долл./т)

	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	I-IX 2004 г.
Вне СНГ								
Красное мясо	1436	1471	958	1072	925	1099	1061	1277
Мясо птицы	709	691	651	535	546	589	586	595
СНГ								
Красное мясо	1134	1724	1151	1284	1687	1463	1437	1966
Мясо птицы	1782	657	1243	816	1340	1108	899	658

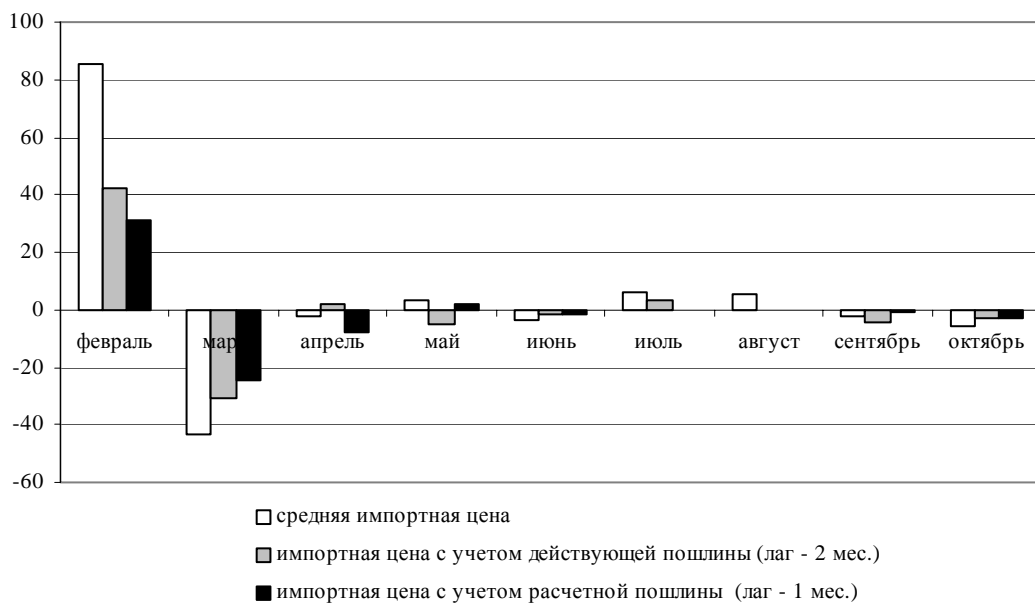
Источник: Рассчитано по данным ГТК.



Без учета торговли с Белоруссией.

Источник: По данным Таможенной статистики внешней торговли РФ.

Рис. 57. Динамика внешней торговли агропродовольственными товарами (млн долл.)



Источник: По данным ГТК, Федеральной службы госстатистики; расчеты ИЭПП.

Рис. 58. Темпы прироста средней импортной цены на сахар-сырец (% к предыдущему месяцу)

3.4.4. Рынок продовольствия

В 2004 г. наибольший рост розничных цен зафиксирован для мяса и птицы (особенно для мяса крупного рогатого скота и свиней), хлеба, макаронных изделий и яиц. Цены на другие продукты росли в рамках общего индекса продовольственных цен, а по ряду товаров (подсолнечное масло, плодоовощная продукция, сахар-песок) – с заметным отставанием от индекса потребительских цен на продовольственные товары, составившего за 2004 г. 112,3%.

Рынок хлеба и хлебобулочных изделий

Рынок хлеба и хлебобулочных изделий в 2004 г. был подвержен существенному влиянию мер по государственному регулированию, вызванному ускорением темпов роста цен на хлеб и хлебобулочные изделия, которое началось еще в апреле 2003 г., когда индекс цен на данный вид продукции превысил аналогичный показатель для продовольственных товаров в целом (рис. 59).

Рост цен на хлеб стал обоснованием для довольно существенного государственного вмешательства на этом рынке в 2004 г. Оно осуществлялось по двум направлениям:

- постановлением правительства № 749 11 декабря 2003 г. впервые с начала реформ в стране были введены временные экспортные пошлины на рожь, пшеницу и меслин;
- с февраля по июнь 2004 г. осуществлялись товарные интервенции на зерновом рынке с целью снизить цены на продовольственное зерно и сдержать тем самым рост цен на хлеб. За весь период интервенций было продано около 1,5 млн т мягкой пшеницы 3-го и 4-го классов и ржи класса А, т.е. почти месячный объем потребления продовольственного зерна в стране. Это означает, что в месяц на рынок поступало от 20 до 25% рыночного объема.

Период, когда цены на хлеб росли быстрее, чем на продовольственные товары, оказался достаточно продолжительным и продлился до июня 2004 г. Это выразилось в более чем 30%-м росте цен на хлеб и хлебобулочные изделия в 2003 г. и на 16,7% – в 2004 г.

Несмотря на все предпринятые усилия, рост цен на хлеб и хлебобулочные изделия превысил средний индекс цен по продовольственной группе товаров и в 2003 г., и в 2004 г. (табл. 39). В то же время, если посмотреть на динамику хлебных цен с 1997 г., увидим, что эти цены сдерживались более всего: при росте всех цен за этот период в 5,7 раза цены на хлеб увеличились только в 4,4 раза. Вполне естественно, что в какой-то момент времени они должны были «догнать» общий ценовой тренд (рис. 68).

Неурожай зерна 2002 г. и рост зерновых цен в 2003 г., вероятно, послужили спусковым механизмом для начала этого процесса. Кроме того, рост доходов населения, рост ВВП, высокие цены на нефть формировали позитивные ожидания в экономике и несколько ослабляли степень политического контроля федеральных и региональных властей за потребительскими ценами.

Участники хлебного рынка, возможно, использовали колебание рыночной конъюнктуры на зерно для ликвидации накопленного отставания цен на хлеб от общего тренда.

В качестве основного объяснения роста цен на хлеб в 2003–2004 гг. наиболее часто фигурировал рост цен на зерно в неурожайном 2003 г. Действительно, за период с марта по декабрь 2003 г. цены на пшеницу 3-го класса выросли в 2,5 раза (*рис. 60*).

Рост цен на зерно продолжился и в 2004 г., и к марту он достиг максимального значения – около 6500 руб. за 1 т пшеницы 3-го класса, что в 2,6 раза больше соответствующего значения в марте 2003 г. (*рис. 61*).

Столь существенный рост цен на зерновом рынке мог бы послужить объяснением всплеска цен на рынке хлеба и хлебобулочных изделий, но по этой логике цены на хлеб должны были бы демонстрировать снижение во второй половине 2004 г вслед за падением цен на зерно (*рис. 61*). Однако такой тенденции не наблюдалось. Рост цен на хлеб в указанный период замедлился, но не стал отрицательным. Это свидетельствует о том, что между зерновым рынком и рынком хлеба и хлебобулочных изделий действует более сложный механизм ценовой трансмиссии, чем простой линейный.

Существенные различия между ценовыми трендами на рынке зерна и хлеба вполне естественны и соответствуют как основным экономическим постулатам, так и мировой практике. Цены на сырьевых рынках, особенно на товары, котируемые на мировых биржах (такие, как пшеница), существенно более волатильны, чем цены на скоропортящиеся товары повседневного спроса (такие, как хлеб), и формируются под влиянием различных сил.

Весьма ограниченным является и возможность прямого влияния зерновых цен на розничные цены на хлеб. Так, по данным Федеральной службы госстатистики, стоимость сырья и материалов не превышает 37% розничной цены на хлеб. В свою очередь, стоимость сырья и материалов (т.е. зерна) составляет 43% в стоимости муки.

Таким образом, даже при предположении о том, что мука является единственным видом сырья, используемым при производстве хлеба (такое предположение переоценивает значимость фактора), доля стоимости зерна в розничной цене хлеба не превысит 16%. Такая доля стоимости зерна в розничной цене хлеба позволяет судить о минимальной возможности экономического влияния на розничные цены на хлеб путем воздействия на рынок зерна с целью снижения его цены.

Иными словами, причины роста цен на хлеб не в росте цен на зерно, вызванном его недостатком, они лежат в другой плоскости, а именно в особенностях развития рынка и его структуры. Такой вывод подтверждается и тем, что производство всех других зернопродуктов, помимо хлеба, демонстрирует довольно устойчивый рост.

Анализируя предпринятые меры государственного регулирования зернового рынка, следует отметить, что установленные экспортные пошлины не достигают своей цели, но заметно ухудшают положение российских зерновых

трейдеров. В 2002/2003 г. трейдеры существенно укрепили свои позиции на мировых рынках и начали осуществлять крупные инвестиционные проекты по созданию экспортной портовой инфраструктуры. Данные проекты были поддержаны государством путем выделения средств из федерального бюджета на субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитам на строительство припортовых сооружений по отгрузке зерна¹⁶.

Таким образом, экспортные пошлины на вывоз зерновых, с одной стороны, ухудшают положение российских экспортеров, с другой – имеют минимальные шансы оказывать экономическое воздействие на розничные цены на хлеб, т.е. представляют собой экономически нецелесообразное действие.

Рассмотрим некоторые особенности рынка хлеба, оказывающие влияние на его конъюнктуру. Хлеб является инфериорным товаром и характеризуется отрицательной эластичностью спроса по доходу. Его потребление с ростом доходов снижается в пользу мясных и молочных продуктов, овощей и фруктов.

Анализ динамики производства хлеба и хлебобулочных изделий в сравнении с другими видами продовольствия за период с 1997 по 2003 г. подтверждает наличие отрицательной зависимости между доходами населения и потреблением хлеба в РФ (рис. 62, 63). Так, в 1999 г. наблюдается значительный рост хлебопекарной промышленности при некотором падении мясной, что отражает резкое падение реальных располагаемых доходов населения. Рост доходов населения с 2000 г. отражается в росте производства в мясной и падении в хлебопекарной промышленности.

Существенны различия в потреблении хлеба среди населения с различными уровнями дохода. Так, в семьях с доходом на члена семьи более 7 тыс. руб. более характерно потребление хлеба 1 раз в день, в то время как менее обеспеченные семьи значительно чаще потребляют хлеб (несколько раз в день) (рис. 64).

Сокращение потребления хлеба в наиболее высокодоходных группах сопровождается предъявлением ими более высоких требований к качеству продукта, его фасовке и упаковке, а также готовностью платить больше за продукт, в большей степени соответствующий их предпочтениям. Спрос на данные виды продукции в значительной степени удовлетворяется мини-пекарнями, собственными пекарнями крупных торговых сетей (например, «Ашан», «Рамстор» и т.п.), а также модернизированными хлебозаводами. Цена на такого рода продукции как минимум в 1,5 раза, а иногда в 10 раз и более превышает средние цены, приведенные Федеральной службой статистики.

К покупкам высококачественной и, как следствие, более дорогой, хлебобулочной продукции в супермаркетах и универсамах тяготеют потребители, располагающие доходом более 7 тыс. руб. на человека в месяц, в то время как наименее обеспеченные потребители отдадут предпочтение уличным лоткам, рынкам и киоскам, предлагающим стандартный продукт стандартного качества по доступной цене (рис. 65).

¹⁶ Приложение № 36 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2003 год».

Следует отметить, что доля продукции повышенного качества по более высоким ценам в общем объеме хлебобулочной продукции растет. Так, по данным РБК, доля сетей супермаркетов в обороте розничной торговли Москвы выросла с 0,2% в 1999 г. до 30% в 2003 г.

Рост сегмента повышенного качества способствует росту средних цен, однако, этот процесс является расширением удовлетворения платежеспособного спроса населения и представляет собой качественный рост и развитие продуктового рынка, сопряженного с использованием современных технологий производства, упаковки и продвижения товара, технологическими инновациями, а также с наиболее полным удовлетворением потребностей потребителей.

Рынок мяса

Механизм внешнеторговых квот, введенных в середине 2003 г., и в 2004 г. явился фактором, предопределяющим основные процессы на рассматриваемом рынке.

Основной целью введения ограничений на ввоз мяса из стран дальнего зарубежья было стимулирование внутреннего производства продукта.

В условиях высокой доли импорта в обеспечении внутреннего потребления внешнеторговые меры, нацеленные на поддержку внутреннего производителя, должны быть тщательно продуманны и сбалансированы, чтобы была достигнута поставленная цель, но при этом не ухудшилась ситуация на потребительском рынке.

Введение квот было призвано способствовать стимулированию восстановления объемов производства в секторе животноводства, который пострадал в ходе реформирования особенно существенно. Если сокращение посевных площадей к значению максимального падения в 1998 г. оставалось в пределах 30%, то численность поголовья скота упала в среднем более чем вдвое. Положительная динамика по данному показателю не прослеживается и в период после 1998 г.

Однако при простом ограничении объемов импортных поставок не учитываются отраслевая структура рынка и сложившиеся институты, что ведет к неспособности данной меры достичь поставленной цели. Прежде всего, структура производства на рынке такова, что только 52,3% произведенного в стране в 2004 г. мяса приходится на крупные предприятия, а остальная распылена по ЛПХ и крестьянским фермерским хозяйствам, причем такая структура производства является достаточно устойчивой на протяжении последних лет. Продукция, производимая ЛПХ, составляет 44,8% выпуска и по ряду (в первую очередь институциональных) причин мало применяется переработчиками. Производство продукции в ЛПХ носит в большинстве случаев подсобный характер и нацелено на самообеспечение, а не на рыночные поставки, что снижает реакцию данного сегмента производителей на рыночные сигналы.

Кроме того, животноводство, особенно производство КРС, характеризуется длительным производственным циклом, что само по себе существенно ограничивает возможность быстро нарастить выпуск. С учетом глубины спада в секторе (практически полное свертывание племенного дела в период с начала реформ; протяженность периода времени, необходимого для восстановления племенного поголовья; значительный объем инвестиций, необходимых для наращивания выпуска) скорость реакции рынка в направлении расширения производства не могла быть высокой.

Как показывают результаты 2004 г., ограничения на ввоз красного мяса не привели к росту объемов внутреннего его производства. За период с января по ноябрь 2004 г. производство скота и птицы на убой (в живом весе) увеличилось на 2,1%, однако этот рост был обеспечен увеличением объемов производства птицы, который компенсировал падение объемов производства мяса КРС и снижение внутренних поставок мяса свиней.

Наряду с отрицательной динамикой объемов производства скота и птицы в 2004 г. наблюдалось заметное сокращение поголовья как крупного рогатого скота, так и свиней. К 1 декабря 2004 г. поголовье крупного рогатого скота в хозяйствах всех категорий сократилось на 6,5% по сравнению с аналогичной датой предыдущего года, из него коров – на 6,3%, свиней – на 11,3%. Поголовье овец и коз выросло на 3,4%.

Описанная отрицательная динамика может представлять собой отражение общего отрицательного тренда, прослеживающегося на протяжении последних лет, однако темпы падения поголовья в 2003 г. и особенно в 2004 г. заметно увеличились по сравнению со средними значениями за период с 1999 г. Такое ускорение темпов сокращения поголовья может отражать стратегию производителей – сокращение поголовья для максимизации продаж по высоким ценам.

Естественной реакцией рынка на сокращение объемов поставок мяса является рост цен на рынке сырья и готовой продукции, а также поиск альтернативных каналов поставки и продуктов, способных заменить мясо. Рост цен на мясо на внутреннем рынке начался еще в середине 2003 г. и сохранился в 2004 г.

Как известно, потребление мясной продукции высокоэластично по цене. Рост цен на мясную продукцию отрицательно влияет на объемы потребления. Однако в настоящее время этот эффект сдерживается ростом располагаемых доходов населения и в основном выражается в замещении красного мяса мясом птицы в ежедневном рационе. Дальнейшее замещение такого рода будет способствовать еще большему отставанию потребления от физиологической нормы (около 80 кг на человека в год при текущих показателях около 50 кг).

С ростом цен на сырье и с высокой эластичностью спроса по цене конечной продукции, многие переработчики обратились к созданию/расширению своей сырьевой базы. Так, «Омский бекон» производит около 2000 т свинины в месяц, АПК «Черкизовский» объявил о покупке свинокомплекса в Вологодской области. Высокие цены на мясо привлекают в эту

сферу и других представителей крупного бизнеса. Животноводство развивают «Агрос», «Агрико», а компания «Русагро» сообщила о создании крупнейшего свиного комплекса в Белгородской области, который будет производить до 60 тыс. т свинины в год.

Активное инвестирование в развитие отечественного животноводства дает основание прогнозировать увеличение объемов производства мяса в среднесрочной перспективе. При этом следует отметить, что столь привлекательным рынок мяса делают именно высокие цены, вызванные активным внешнеторговым регулированием рынка, т.е. сложившиеся цены могут представлять собой ложный сигнал рынка, переоценивающий его привлекательность. Расширение внутреннего предложения мяса в сочетании с отменой внешнеторгового регулирования может привести к существенному падению цен на рынке, что поставит под вопрос рентабельность новых масштабных инвестиционных проектов в животноводстве.

Тенденции к снижению объемов производства мяса крупного рогатого скота и свиней при падении их поголовья, прослеживающиеся в 2004 г., при сохранении механизмов внешнеторгового регулирования на этих рынках, не позволяют делать оптимистичные прогнозы относительно объемов внутреннего производства этих продуктов в 2005 г. Как следствие, нет оснований ожидать сокращения темпов роста цен на этих рынках.

Таблица 39

Индексы цен на отдельные группы и виды продовольственных товаров на конец периода (%)

	2004 (к предыдущему месяцу)			Декабрь 2004 к де- кабрю 2003	Декабрь 2003 к де- кабрю 2002
	октябрь	ноябрь	декабрь		
Хлеб и хлебобулочные изделия	100,8	100,4	100,4	116,7	130,4
Крупа и бобовые	100,7	100,3	100,0	111,6	117,0
Макаронные изделия	100,5	100,6	100,5	114,6	114,0
Мясо и птица	102,3	101,7	102,8	119,6	108,9
Рыба и морепродукты	101,7	101,8	102,4	111,5	109,9
Молоко и молочная продукция	102,6	103,5	102,5	112,8	113,1
Масло сливочное	101,8	102,1	101,8	106,8	111,4
Масло подсолнечное	100,6	101,0	100,9	102,1	107,6
Флодоовощная продукция	97,3	102,2	105,4	103,3	95,8
Сахар-песок	97,9	98,0	99,2	107,5	94,4
Алкогoльные напитки	100,6	100,5	100,8	108,7	109,9
Продовольственные товары	101,4	101,5	101,7	112,6	110,2

Источник: Федеральная служба госстатистики.

Таблица 40

**Индексы розничных цен на некоторые продовольственные товары
(%, к декабрю предшествующего года)**

	2002	2003	2004	2004/1997	2004/2002
Продовольственные товары	111,0	110,2	110,4	533,5	99,5
Мясо и птица	102,7	106,8	119,6	632,0	116,5
Рыбопродукты	112,1	107,1	111,5	566,9	99,5
Масло животное	112,0	107,4	106,8	429,9	95,4
Масло растительное	106,5	107,6	100,9	512,4	94,7
Молоко и молочные продукты	105,9	105,7	102,5	457,1	96,8
Яйца	106,3	110,5	122,1	483,8	114,9
Сахар-песок	130,8	95,2	107,5	666,6	82,2
Хлеб и хлебобулочные изделия	104,9	125,5	116,7	418,4	111,2
Крупа и бобовые	126,4	117,1	111,6	554,1	88,3
Макаронные изделия	106,5	110,2	114,6	429,7	107,6
Алкогольные напитки	108,9	107,3	108,7	447,6	99,8

Источник: Рассчитано по данным Федеральной службы госстатистики.

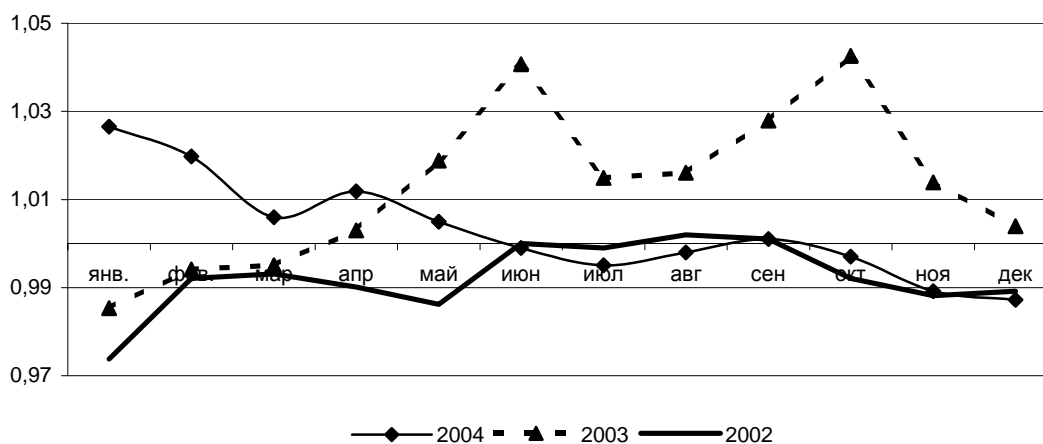
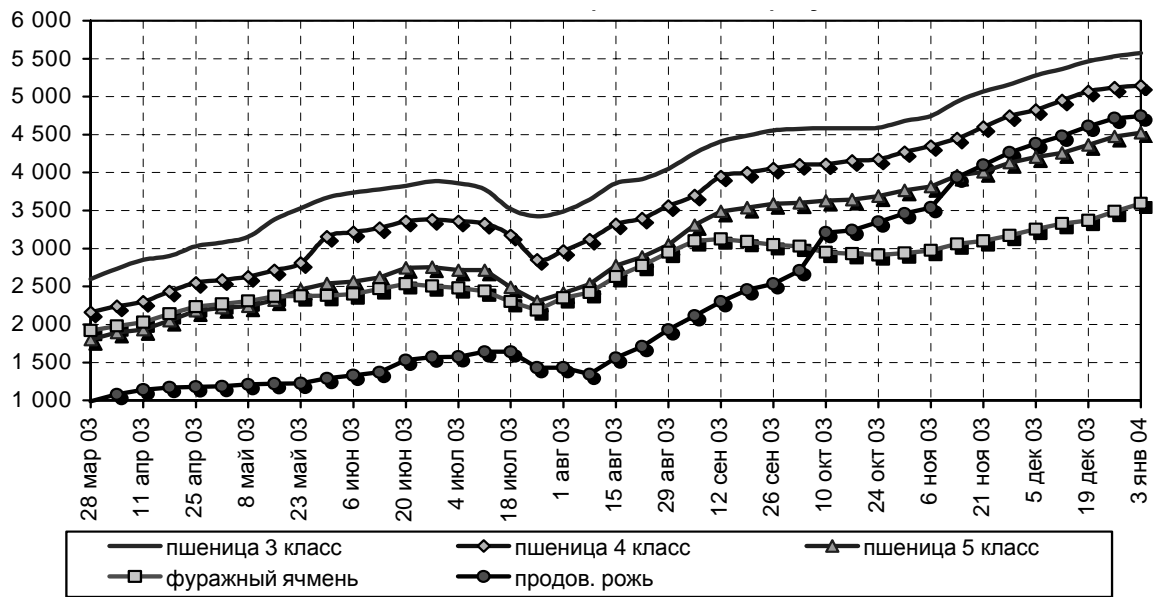
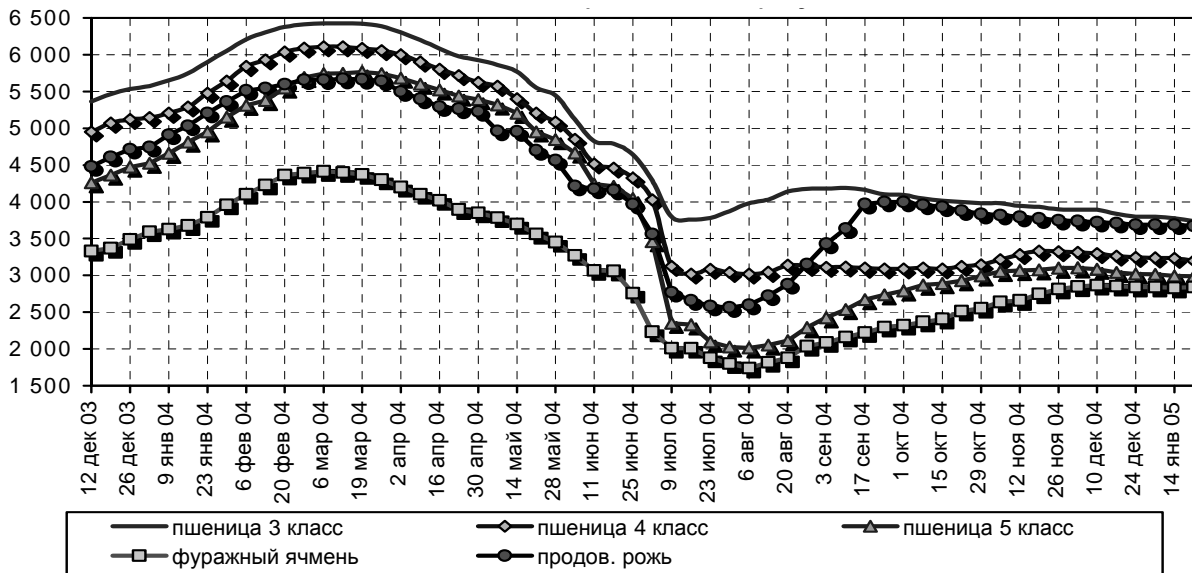


Рис. 59. Соотношение месячных индексов цен на хлеб и хлебобулочные изделия и индексов цен на продовольственные товары в целом



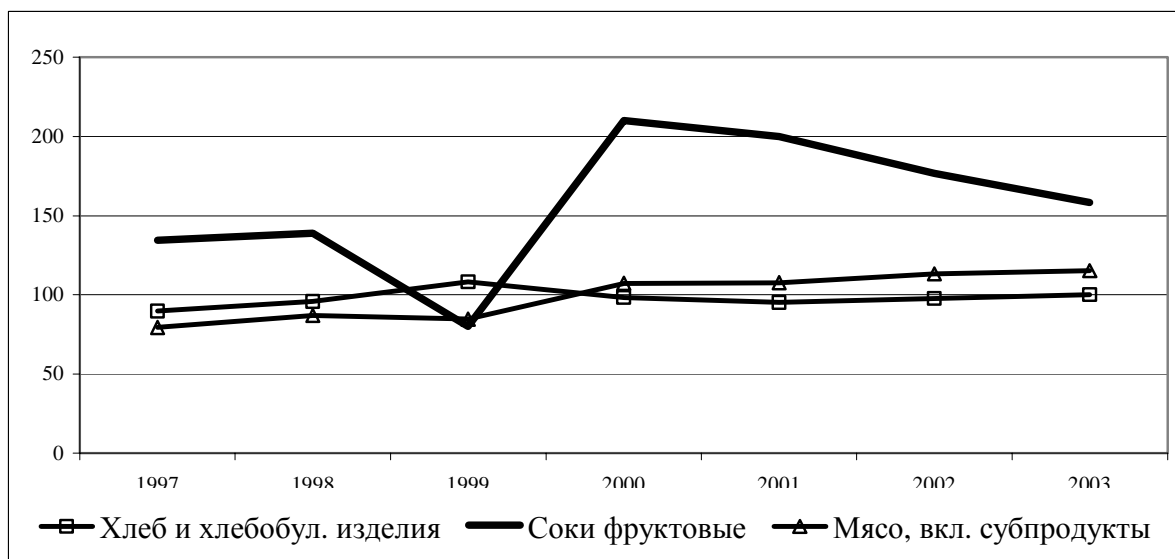
Источник: Группа компаний «Юниделл».

Рис. 60. Динамика цен на зерно в России в 2003 г.
(Европейская часть) (руб./т)



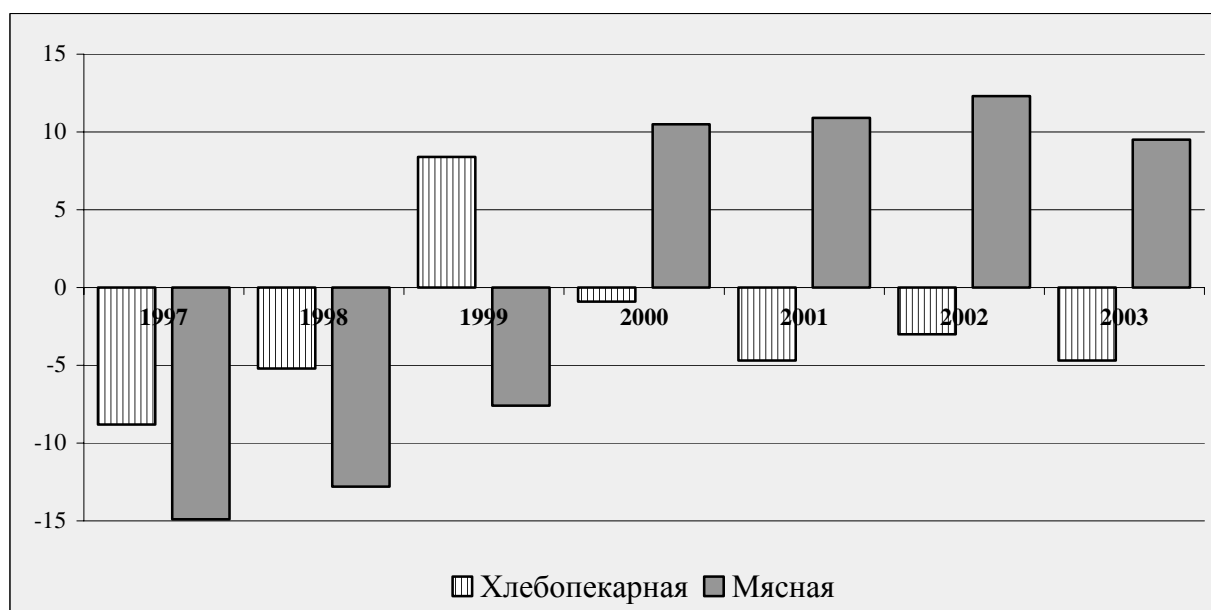
Источник: Компания WJ InterAgro.

Рис. 61. Динамика цен на зерно в России в 2004–2005 гг.
(Европейская часть) (руб./т)



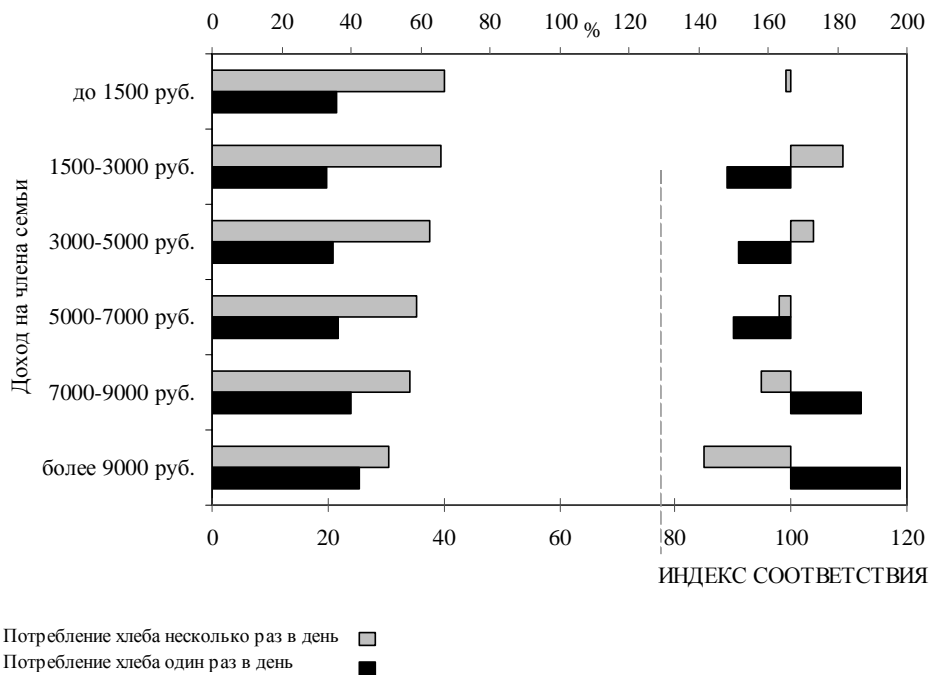
Источник: Рассчитано по данным Федеральной службы госстатистики.

Рис. 62. Динамика производства отдельных видов продукции (%)



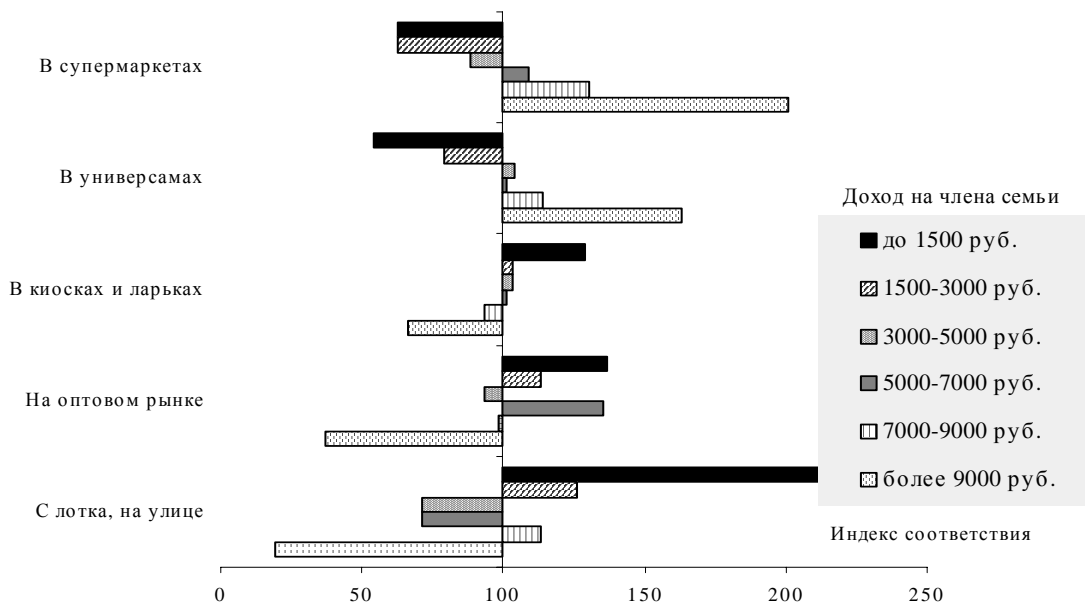
Источник: Рассчитано по данным Федеральной службы госстатистики.

Рис. 63. Темпы роста производства в хлебопекарной и мясной промышленности (%)



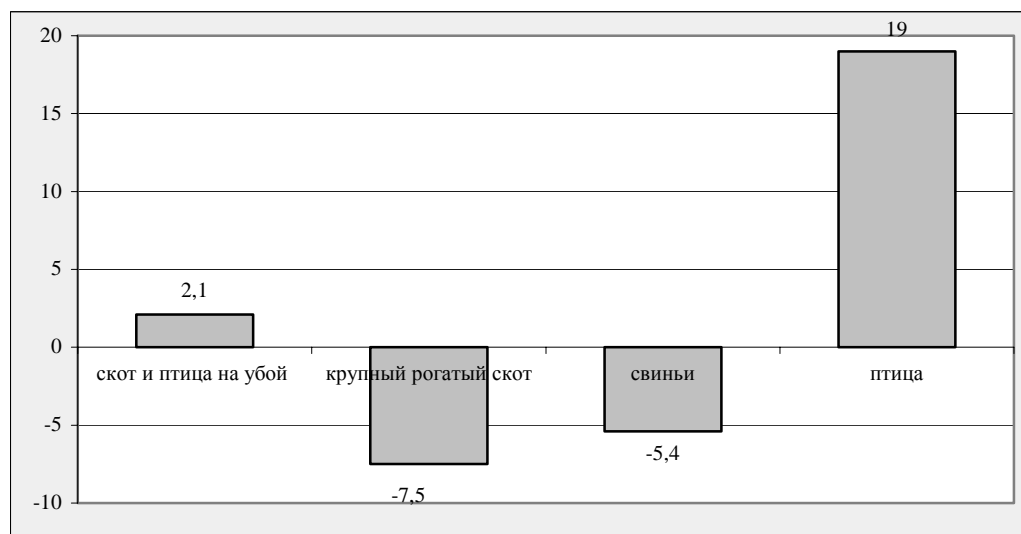
Источник: Comcon-2. (R-TGI) – 2004/3.

Рис. 64. Потребление хлеба среди населения с различными уровнями дохода



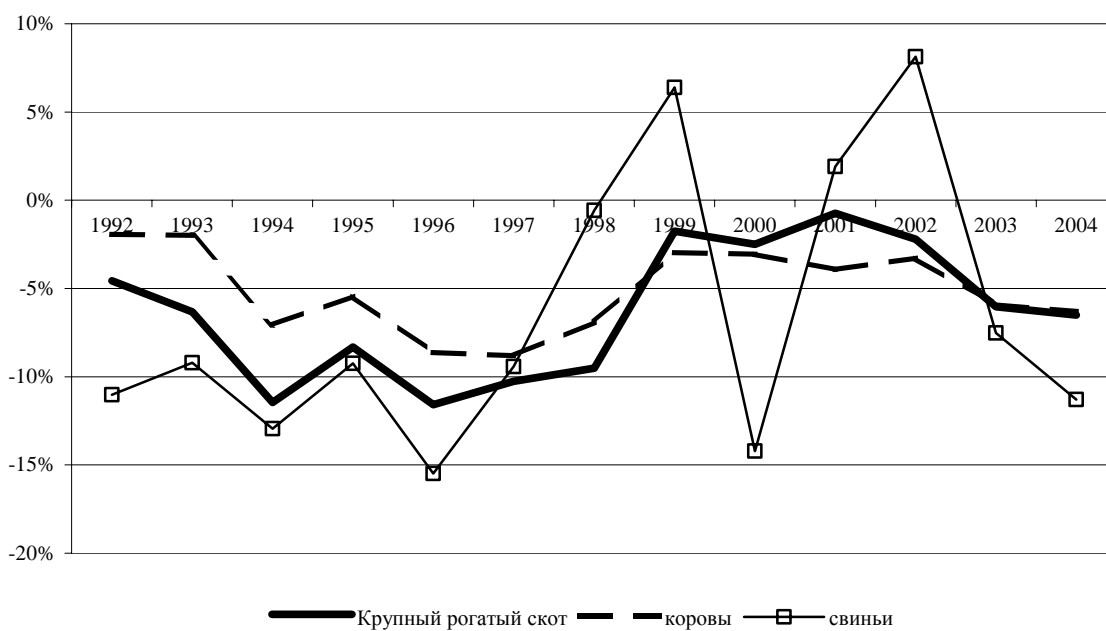
Источник: Comcon-2. (R-TGI) – 2004/3.

Рис. 65. Предпочтения торговых точек в зависимости от дохода при покупке хлеба



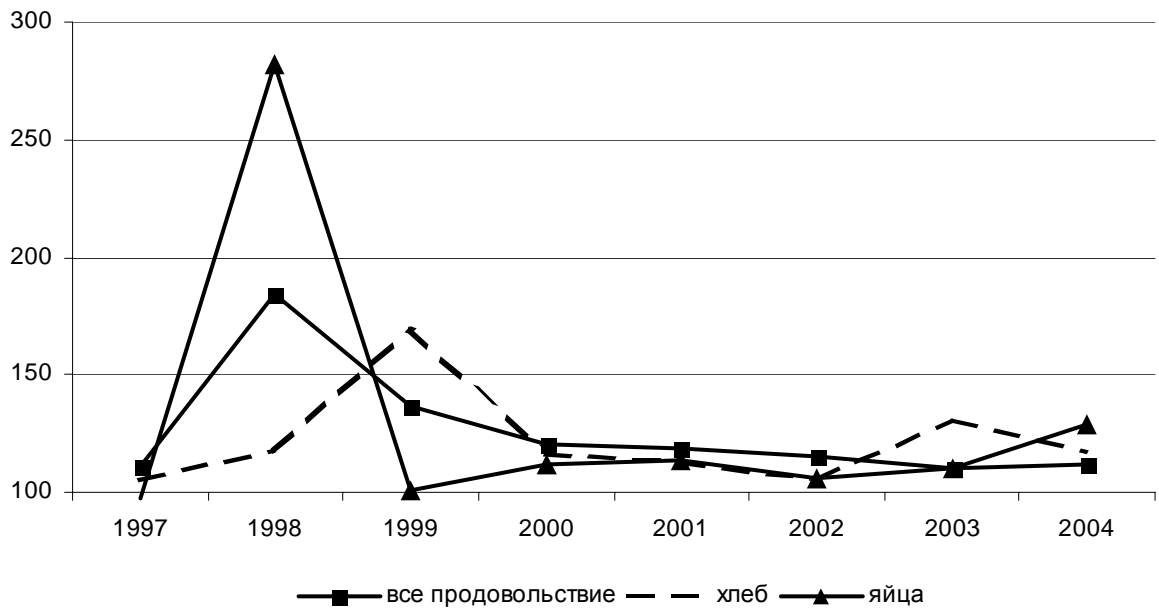
Источник: Данные Федеральной службы госстатистики.

Рис. 66. Динамика производства основных видов скота и птицы в 2004 г. (%)



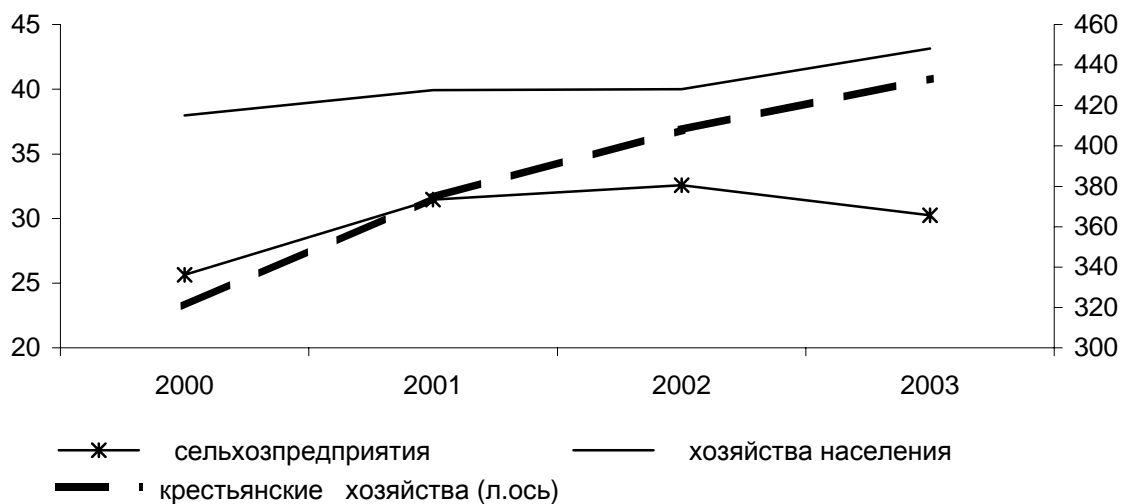
Источник: Данные Федеральной службы госстатистики (за соответствующие годы).

Рис. 67. Динамика поголовья скота в хозяйствах всех категорий (%)



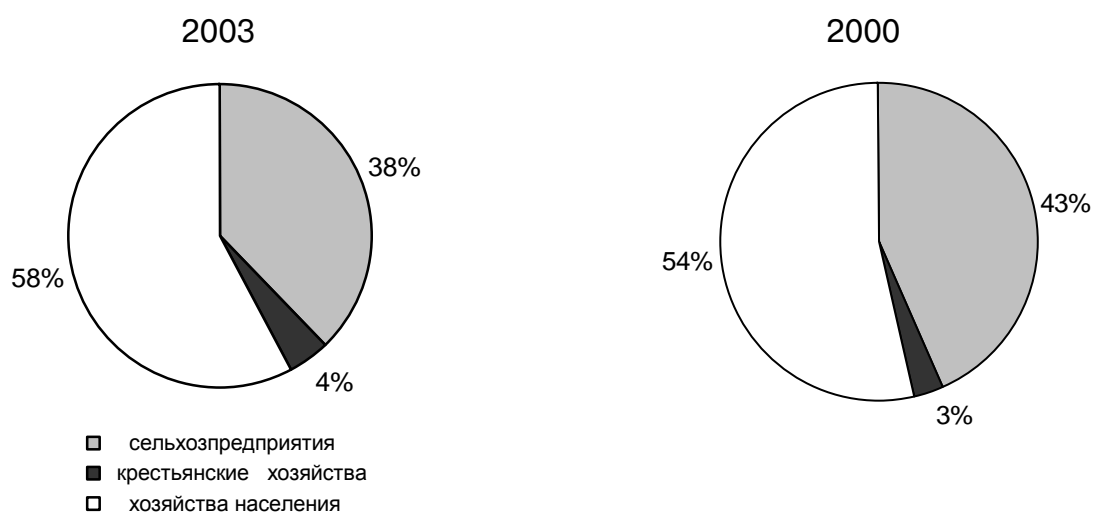
Источник: По данным Федеральной службы госстатистики.

Рис. 68. Динамика цен на продовольственные товары, хлеб и хлебобулочные изделия, яйца (темпы роста в % к декабрю предыдущего года)



Источник: Построено по: http://www.mcx.ru/dep_doc.html?he_id=797&doc_id=4868

Рис. 69. Динамика валовой продукции по типам сельхозпроизводителей, (млрд руб., постоянные цены 2000 г.)



Источник: Построено по: http://www.mcx.ru/dep_doc.html?he_id=797&doc_id=4868

Рис. 70. Структура валовой продукции сельского хозяйства по типам сельхозпроизводителей

3.5. Состояние сферы исследований и разработок

2004 г. должен был стать годом инновационного развития, поскольку так была сформулирована главная стратегическая цель Министерства промышленности, науки и технологий на этот период. Однако в результате проведенной в марте административной реформы и создания единого Министерства образования и науки первоочередные цели изменились: их стало больше, а приоритетность решения – менее очевидной. В течение года разрабатывались и перерабатывались (иногда принципиально) несколько концептуальных и стратегических документов, и этот процесс еще не завершен.

Можно выделить несколько наиболее значимых событий прошедшего года:

- преобразование системы государственного управления сферой науки и инновационной деятельностью;
- разработка концепции организационного реформирования науки; изменение в системе государственного финансирования науки, в том числе связанное с переходом на новую бюджетную классификацию и на бюджетирование, ориентированное на результаты;
- инициативы государства по решению кадровых проблем науки; расширение участия бизнеса в поддержке науки, а также развитие частной благотворительности;
- развитие инновационной деятельности, в том числе усиление внимания к инструменту частно-государственных партнерств и к косвенному регулированию.

3.5.1. Административная реформа в сфере науки

Результатом проведенной в стране административной реформы стало появление Министерства образования и науки взамен Министерства образования и той части Министерства промышленности, науки и технологий, к ведению которой относились вопросы научно-технического развития. Соединение науки и образования можно рассматривать как шаг вперед по сравнению с прежней административной структурой, свидетельствующий о намерении государства более последовательно придерживаться линии на интеграцию. Создание нового министерства сместило фокус с научно-промышленной на научно-образовательную деятельность, но, и это существенно, вопросы инновационного развития все же вошли в число функций нового министерства¹⁷.

Помимо единого министерства, появился и консультативный орган при президенте РФ – Совет при Президенте РФ по науке, технологиям и образованию¹⁸. Он заменил существовавший ранее Совет по науке и высоким технологиям и стал выполнять аналогичные функции – информировать главу государства о положении дел в сфере науки, технологий, а также образования, выработать предложения по актуальным направлениям научно-технической и образовательной политики, проводить экспертизу проектов федеральных законов и иных нормативных актов. Совет должен заседать не реже двух раз в год. Состав Совета свидетельствует о том, что выбор наиболее актуальных в научно-технической и образовательной сферах тем и аспектов, требующих первоочередного внимания президента, делают практически исключительно академики государственных академий, в первую очередь РАН. Отраслевая наука и государственные научные центры (ГНЦ) в Совете представлены недостаточно, ректора вузов составляют 20% общей численности членов Совета. Такой перекос может значительно повлиять как на выбор тем, так и на подходы к решению поставленных задач.

К концу 2004 г. появилась подготовленная Министерством образования и науки Стратегия Российской Федерации в области развития науки и инноваций на период до 2010 г. (далее – Стратегия). В ней предусматривается два сценария развития сферы науки и инноваций – инерционный и активный, формулируются основные задачи, этапы и сроки реализации Стратегии. Список задач охватывает практически все аспекты рассматриваемой сферы, поэтому определить их сравнительную приоритетность не представляется возможным. В числе ключевых задач названы развитие фундаментальных исследований, повышение результативности сектора исследований и разработок, интеграция в глобальную экономику, развитие инновационной инфраструктуры. В то же время в качестве равнозначных задач выделены более частные вопросы, такие как развитие институтов использования и защиты прав

¹⁷ Вопросы Министерства образования и науки Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 158.

¹⁸ Указ Президента РФ от 30 августа 2004 г. № 1131 «О Совете при Президенте РФ по науке, технологиям и образованию».

интеллектуальной собственности или создание «технологических коридоров». В целом из текста Стратегии следует, что политический выбор сделан в пользу усиления поддержки фундаментальной науки. Однако далее не определяется, каким образом будет оцениваться степень достижения мирового уровня в области фундаментальных исследований и как можно опосредованно, через развитие фундаментальных исследований, добиться повышения капитализации результатов научно-технической деятельности вне прямой связи с предпринимательским сектором, а только посредством интеграции науки и образования.

В части Стратегии, посвященной развитию инновационной сферы, не показано, как будет осуществляться взаимодействие гражданского и военного секторов науки, а в качестве ресурсного обеспечения инновационной деятельности рассматриваются только расходы на гражданскую науку. Кроме того, недостаточно внимания уделяется вопросам взаимодействия участников инновационного процесса (а именно это и является слабым местом современной российской инновационной системы); не описаны перспективы преобразований в секторе прикладных исследований, в том числе не определено будущее государственных научных центров. Наконец, поддержка инновационной деятельности входит в обязанности не только Министерства образования и науки, прямо контролирующего лишь около 1/4 расходов на гражданскую науку, но и других министерств. Их взаимодействие в документе никак не прописано.

Стратегия, вероятно, еще будет дорабатываться, и при увязке ее со стратегиями развития других отраслей, где поддерживается инновационная деятельность, а также при согласовании со Стратегией развития образования она может стать важным ориентиром, определяющим развитие сферы науки и инноваций на ближайшее пятилетие. Пока же текст Стратегии свидетельствует о том, что на государственном уровне нет видения цельной, непротиворечивой модели научно-инновационной сферы.

В какой-то мере альтернативный план-стратегия был представлен в докладе о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации, подготовленном под эгидой Программы развития ООН (ПРООН) и озаглавленном «На пути к обществу, основанному на знаниях». Одним из главных инструментов перехода к инновационной экономике в этом докладе названо увеличение бюджетного финансирования Российской академии наук, поскольку именно РАН является базой «инновационного прорыва». При этом базовое финансирование РАН рассматривается как оплата ее репутации, а не как госзаказ. В целом бюджет науки предлагается увеличить за счет процентных отчислений от экспорта основных сырьевых продуктов: нефти, газа, угля, черных и цветных металлов, химических продуктов, леса, алмазов и т.п. Доклад дает ясное представление о том, какой видят российскую науку представители академии, поскольку большинство авторов доклада – работники академических институтов.

Одно из важных изменений в области администрирования связано также с фактической отменой аккредитации научных организаций. В 2004 г. был разработан и одобрен правительством законопроект «О признании утратившими силу положений законодательных актов РФ по вопросам государственной аккредитации научных организаций», согласно которому процедура аккредитации признается излишней. Это решение соответствует курсу на устранение административных барьеров и сокращение лицензируемых видов деятельности. В настоящее время законопроект внесен на обсуждение в Государственную Думу.

Государственная аккредитация научных организаций была введена в 1997 г. в первую очередь с целью предоставления налоговых и иных льгот. Только аккредитованные организации могли участвовать в конкурсе на получение государственного заказа и в иных видах государственных конкурсов. Главным критерием аккредитации было соотношение 70:30, означающее, что 70% основной деятельности научной организации должны составлять научно-исследовательские работы. Постепенно эта норма стала препятствием для развития инновационной деятельности, одновременно введение нового Налогового кодекса повлекло за собой отмену ряда льгот, предоставлявшихся ранее научным организациям. Эти обстоятельства привели к фактическому упразднению процедуры аккредитации.

Отмена аккредитации открывает доступ к бюджетному финансированию любым организациям. Это повышает риск лоббирования и неэффективного использования бюджетных средств, если только с отменой аккредитации (которая уж произошла де-факто) не будут введены дополнительные процедуры на этапе конкурсного отбора исполнителей государственного заказа, позволяющие оценить потенциал организации-соискателя и прежние результаты ее работы. Практика предварительной оценки организаций – соискателей федеральных контрактов существует во всех промышленно развитых странах, там формируются базы данных перспективных исполнителей государственных заказов, равно как и списки корпораций и фирм, не допускаемых к участию в торгах.

3.5.2. Попытки организационного реформирования науки

Летом-осенью 2004 г. Министерство образования и науки разрабатывало «Концепцию участия Российской Федерации в управлении государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере науки». После обнародования Концепция вызвала бурную и негативную реакцию как научного сообщества, так и особенно Академии наук. По настоянию РАН была образована Рабочая группа, в состав которой вошли представители Минобрнауки, РАН и Союза ректоров России. Итогом ее работы стал переработанный и завизированный тремя сторонами вариант Концепции, который получил новое название «Концепция участия Российской Федерации в управлении имуществом государственных организаций»,

осуществляющих деятельность в сфере науки». Новый вариант Концепции существенно отличается от первоначальной версии.

Изначально в Концепции были представлены способы, а главное – масштабы реформирования государственного сектора исследований и разработок. По итогам реформирования к 2008 г. в федеральной собственности должно было остаться 400–700 организаций, в том числе 100–200 государственных научно-исследовательских институтов и 300–500 организаций, представляющих собой «инфраструктурную компоненту государственного сектора науки». Это является существенным сокращением, поскольку сейчас только институтов Российской академии наук насчитывается более 450, а есть еще ведомственные научные организации, НИИ при вузах и государственные унитарные предприятия – всего более 2,8 тыс. организаций, находящихся в государственной собственности. Именно показатели уровня сокращения, а также неясные критерии отбора организаций и вызвали неприятие Концепции среди как рядовых ученых, так и руководителей научных организаций. Кроме того, академия восприняла данную Концепцию как новое наступление на статус РАН, поскольку радикальное сокращение числа подведомственных академических институтов фактически означает, что Президиум РАН теряет возможность распоряжаться государственным имуществом.

В результате участия РАН в переработке Концепции остался только один конкретный ориентир: планируется сократить к 2006 г. количество бюджетных учреждений науки до 800 (на 55%). Появились также данные о планируемых к 2008 г. удельных показателях финансирования федерального сектора науки. Минимальная бюджетная обеспеченность научного работника должна составить 700–750 тыс. руб. в год (в ценах 2004 г.). При этом численность научного персонала бюджетных организаций будет определяться с учетом обязательного соблюдения этого показателя. Этот пункт можно рассматривать как единственное упущение РАН в борьбе за сохранение всех своих полномочий и привилегий: если принять во внимание, что в настоящее время, согласно расчетам Министерства образования и науки, бюджетная обеспеченность научного работника составляет 133 тыс. руб. в год, то даже с учетом планируемого роста бюджетных ассигнований на науку (до 110 млрд руб. к 2008 г. против 46,2 млрд руб. в 2004 г.) достижение указанного в Концепции показателя бюджетной обеспеченности потребует как минимум вдвое сократить численность научных кадров в федеральном секторе науки.

В Концепции определяются цели, задачи и принципы участия Российской Федерации в управлении государственными организациями науки. Состав целей первого и второго вариантов существенно различаются. Так, в первоначальном варианте были установлены следующие цели:

- обеспечение прорыва на приоритетных направлениях развития науки, техники и технологий;
- обеспечение конкурентоспособности;
- развитие кадрового потенциала науки;

- оптимизация организационных и финансовых затрат государства по управлению научными организациями;
- повышение бюджетной эффективности использования государственной собственности.

Как видно из перечня, две последние цели в какой-то мере указывали на то, зачем планируется проводить реформирование госсектора науки. В целом же перечень целей не привносил ничего нового по сравнению с аналогичными документами-предшественниками (в том числе с принятыми в 2002 г. «Основами политики Российской Федерации в области развития науки и техники на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу»).

Однако второй вариант еще дальше уходит от идеи реформирования госсектора и делает акцент на необходимости государственной поддержки науки в целом, на приумножении научного потенциала и развитии фундаментальной науки в частности. При этом новые 5 целей, взятые вместе, выглядят еще более эклектично:

- повышение роли науки для решения национальной задачи удвоения валового внутреннего продукта;
- повышение качества фундаментальных исследований;
- сохранение и приумножение научно-технического потенциала страны;
- комплексное развитие национальной инновационной системы;
- формирование условий для развития и повышения конкурентоспособности «человеческого капитала».

И хотя в новом названии Концепции акцент сделан именно на управление имущественными комплексами, цель повышения бюджетной эффективности использования государственной собственности, которая была сформулирована в первом варианте Концепции, из последнего варианта была убрана.

Критерии сохранения организаций в составе государственного сектора науки оказались прописанными в самом общем виде. Здесь наиболее существенным упущением является то, что ряд критериев декларативен, а также не определено, кто и каким образом будет применять эти критерии при оценке и выборе организаций. Примечательно также, что сократится набор вариантов преобразования учреждений: если ранее предполагалось преобразовывать их в фонды, автономные некоммерческие организации, ОАО либо целиком продавать имущественные комплексы учреждений, то в новом варианте государственные учреждения можно преобразовывать только в фонд или в автономную некоммерческую организацию.

Разработанная Концепция не учитывает возможности введения двух новых форм государственных организаций – автономного учреждения и государственной (муниципальной) автономной некоммерческой организации. В настоящее время пакет соответствующих законопроектов обсуждается в правительстве. Данные формы организаций весьма актуальны для сферы науки, и их введение может существенно оптимизировать организационные преобразования научных организаций. В этом случае все схемы преобразований, описанные в Концепции, надо будет перерабатывать. Поскольку Кон-

цепция – это документ на будущее, возможность введения новых организационно-правовых форм должна быть в нем учтена.

В целом же приватизация научных организаций рассматривается в Концепции в узком значении – только как изменение формы собственности. В то же время приватизация может представлять собой лишение государства какой-либо части его функций в отношении организации. В промышленно развитых странах такие формы приватизации находят все большее распространение¹⁹, на этом строятся различные частно-государственные партнерства, в том числе и по управлению научными организациями.

Главное отличие нового варианта Концепции – появление специального раздела, посвященного месту и роли РАН. Он называется «Особенности управления имуществом комплексными Российской академии наук и отраслевыми академиями наук, имеющими государственный статус». Из этого раздела следует, что РАН сохраняет за собой все свои функции, а также приобретает новые полномочия. Так, теперь академия не только является «главным центром фундаментальных исследований страны», но и обеспечивает высокий уровень тех направлений прикладной науки, «ответственность за прогресс которых берет на себя государство». Кроме того, РАН становится координатором фундаментальных исследований, проводимых в вузах, в государственных научных центрах, в отраслевых академиях, имеющих государственный статус. В соответствии со своими возросшими (даже по сравнению с Уставом РАН) полномочиями РАН сама будет оптимизировать состав подведомственных учреждений и организаций, разрабатывать не только критерии эффективности работы институтов, а также «план конкретных мероприятий по управлению имуществом комплексными».

В целом трансформацию Концепции можно рассматривать как политическую победу РАН в борьбе за сохранение статус-кво. Если первый вариант Концепции можно было критиковать как не до конца проработанный, но все же вариант реформирования госсектора, то второй вариант свидетельствует о том, что реальное реформирование откладывается на неопределенный срок. Во-первых, фактически сохраняется неизменным академический сектор – а это доминирующий сегмент «сети». Во-вторых, согласно разъяснениям руководства Минобразования и науки, ни один из существующих институтов не будет закрыт. Они будут укрупнены путем интеграции с образовательными и промышленными организациями. Такой подход представляется малоперспективным, потому как повальное укрупнение организаций сохранит все прежние проблемы и вызовет новые. В частности, укрупнение не решит проблемы оптимизации кадрового состава научных организаций.

После принятия Концепции Президиум РАН сделал первые шаги по ее реализации: в ноябре 2004 г. было объявлено о начале следующего этапа реструктуризации академии. Он будет состоять в аттестации всех научных со-

¹⁹ На пороге экономики знаний (мировая практика научно-инновационного развития) / Ред. А.А. Дынкин, А.А. Дагаев. М.: ИМЭМО РАН, 2004. С. 180–182.

трудников, работающих в институтах РАН. Планируется, что эта аттестация продлится весь 2005 г.

3.5.3. Перспективные формы интеграции науки и образования

Одно из направлений организационных преобразований в сфере науки заслуживает специального внимания – это интеграция науки и образования.

Необходимость подобной интеграции была заявлена в качестве одной из стратегических задач государства еще до распада СССР, однако в 2004 г. это направление получило новый импульс к развитию. Не исключено, что одним из катализирующих факторов стало упоминание о необходимости дальнейшей интеграции науки и образования в ежегодном Послании президента РФ.

Главная коллизия в 1-м полугодии состояла в том, что появилось две альтернативные и отчасти пересекающиеся концепции – ведущих вузов и исследовательских университетов. После проведения административной реформы фактически по умолчанию осталась только одна концепция – исследовательских университетов, а в конце года возник новый термин – «национальные университеты».

Выделение элитных университетов и вузов и различные формы их специальной поддержки существовали уже давно. Самым ярким примером может служить МГУ, финансирование которого выделяется отдельной строкой в госбюжете на науку. Концепция ведущего вуза была разработана бывшим Министерством образования РФ. Она развивает идею поддержки элитных вузов. Статус ведущего планировалось присвоить 15–20 вузам федерального значения, а еще 80–85 вузов должны были стать «ведущими по направлению». Избранные вузы получили бы дополнительное бюджетное финансирование. При этом ведущие вузы должны активно заниматься как исследовательской, так и инновационной деятельностью. В них должны работать высококвалифицированные ученые и преподаватели, а подготовка кадров высшей квалификации должна вестись в определенных – выше среднестатистических – масштабах. Ведущим вузам необходимо также иметь развитые связи с другими организациями как внутри страны, так и за рубежом, они должны служить центром культурного и социального развития на своей территории. В целом было выделено более 50 формализуемых критериев, по которым предполагалось отбирать ведущие вузы.

Статус «ведущего вуза» – это повторение подхода, использованного при создании государственных научных центров в начале 1990-х годов. Идея одна и та же: сохранить наиболее сильные организации путем придания им специального статуса и выделения дополнительного финансирования. Опыт в отношении ГНЦ свидетельствует о том, что, однажды получив статус, организации делают все, чтобы сохранить его за собой, и включение новых участников в круг избранных маловероятно. Такой подход оправдан только в условиях кризиса, когда речь идет о необходимости сохранения и консервации существующих структур.

Законченный вид концепция «ведущего вуза» обрела к моменту проведения административной реформы, когда Министерство образования перестало существовать. Новое Министерство образования и науки вернулось к понятию «исследовательский университет», и в настоящее время форма исследовательского университета рассматривается в рамках общей концепции интеграции, в том числе и в Стратегии. Концепция «исследовательского университета» подразумевает добровольную интеграцию различной «глубины», базирующуюся на взаимодействии университетов и академических институтов, а также ГНЦ. Всего предусматривается три степени «глубины» интеграции: полная интеграция науки и образования с созданием юридического лица, в частности исследовательского университета; частичная интеграция (НИИ при вузах, базовые кафедры, базовые лаборатории); договорные объединения (например, между юридически независимыми друг от друга НИИ и вузом)²⁰. Критерии отнесения вузов к исследовательским университетам до конца еще не прояснены. Планируется пересмотр статусов, присвоенных когда-то вузам (университет–академия–институт). Теперь вуз может получить статус университета только в том случае, если в нем проводятся исследования высокого уровня.

Поскольку различные виды интеграции между академическими организациями и вузами существуют уже давно и накоплен определенный опыт таких взаимодействий, можно утверждать, что обычно сотрудничество развивается до определенного предела, не переходя в качественно новые формы. Глубокой интеграции, когда, например, организации могут объединяться в горизонтальные или вертикальные комплексы, не происходит. Отчасти это связано как с достаточно скромным финансированием программ интеграции, так и с наличием нормативно-правовых проблем, препятствующих глубокой интеграции. Так, даже в новой бюджетной классификации по-прежнему заложено отдельное финансирование науки в целом и научных исследований, выполняемых в вузах. Администрирование этих расходов также осуществляется различными агентствами.

Юридически понятия «исследовательский университет» в России пока не существует, поэтому создание интеграционных структур в форме «исследовательских университетов» требует внесения изменений в действующее законодательство. В настоящее время подготовлен пакет законопроектов об интеграции науки и образования, и сделаны первые практические шаги по апробации механизма глубокой интеграции. В правительстве РФ готовится постановление о включении Новосибирского государственного университета в состав Сибирского отделения РАН²¹ и рассматривается возможность переподчинения РАН еще одного университета – Московского физико-

²⁰ Стратегия Российской Федерации в области развития науки и инноваций на период до 2010 г. Министерство образования и науки РФ. Ноябрь 2004 г. Приложение 4 «Формы интеграции науки и образования».

²¹ Поиск. № 48. 26 ноября 2004 г. С. 2.

технического института. Для расширения связей с вузами в январе 2005 г. в структуре РАН был создан Отдел по интеграции науки и образования РАН²².

Таким образом, положение о том, что проведение фундаментальных исследований – это прерогатива РАН, доминирует и в решении вопроса об интеграции. Действительно, РАН хотела бы расширить в первую очередь такую форму интеграции, как базовые кафедры (сейчас их 360, на них занято около 8% научных сотрудников академических институтов), а также создать Академическую ассоциацию университетов, с которыми налажена тесная связь институтов РАН²³, открывать собственные «академические» университеты и переподчинить себе часть уже существующих. Появление «академических» университетов должно способствовать решению кадровых проблем академического сектора науки, однако такой подход имеет и явные минусы. Во-первых, высока вероятность составления узкоспециализированных программ обучения, поскольку заранее известно, на работу в каких институтах ориентируют студентов. Во-вторых, это развитие ведомственного подхода в образовательной практике, со всеми соответствующими издержками. В-третьих, у академии нет опыта управления крупными образовательными комплексами, и это может сказаться на качестве организации учебного процесса.

Наряду с намерением создавать исследовательские университеты Министерство образования и науки в конце 2004 г. объявило о том, что специальная поддержка будет оказана «национальным университетам». «Национальные университеты» – это в какой-то мере модификация идеи о присвоении некоторым вузам статуса «ведущего». «Национальными» могут стать около 100 университетов, и именно они в первую очередь получают бюджетное финансирование. По-видимому, таким способом предполагается осуществлять селекцию государственных вузов для определения круга организаций, которые будут получать финансирование из госбюджета.

3.5.4. Оптимизация бюджетного финансирования сферы исследований и разработок

Организационное реформирование сферы науки тесно связано с вопросами оптимизации расходования бюджетных средств. Реформирование бюджетного процесса, а также разработка процедур бюджетирования, ориентированного на результаты, коснулись и сферы науки и инновационной деятельности.

Начиная с бюджета 2005 г. будет действовать новая бюджетная классификация²⁴, которая для сферы науки оказалась менее прозрачной, чем прежняя. Если раньше существовал специальный раздел бюджета 06 «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу»,

²² Поиск. № 2–3. 21 января 2005 г. С. 3.

²³ Выступление вице-президента РАН В. Козлова на заседании Совета при Президенте РФ по науке, технологиям и образованию // Поиск. № 44. 29 октября 2004 г. С. 4.

²⁴ Федеральный закон от 26 мая 2004 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О бюджетной классификации Российской Федерации”».

который при всех его известных недостатках давал достаточно ясное представление о размерах и направлениях финансирования гражданской науки в России, о доле программного финансирования, о степени выполнения обязательств перед государственными научными фондами и т.п., новая же классификация позволяет делать только косвенные расчеты и оценки. Теперь первый раздел государственного бюджета – «Общегосударственные вопросы» – включает расходы на финансирование фундаментальных и прикладных исследований. Кроме того, строка «прикладные исследования» есть еще в 9 разделах бюджета. Таким образом, бюджет на науку рассредоточен, и первый же вопрос, который возникает: как теперь рассчитывать соответствие бюджетов фондов государственным обязательствам по их финансированию?

Известно, что бюджет Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) должен составлять 6% расходов на гражданскую науку, бюджет Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ) – 1%, бюджет Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (Фонд содействия) – 1,5%. Если раньше фактический уровень финансирования фондов определялся в процентах от суммарного финансирования по разделу 06, то теперь происходит обратное: эксперты подсчитали планируемые объемы финансирования гражданской науки, предполагая, что выделенные фондам средства соответствуют утвержденным обязательствам.

Рост ассигнований на фундаментальные исследования составил 22,3%, что выше среднего прироста финансирования, выделенного на гражданскую науку, хотя увеличение ассигнований на прикладные исследования можно оценить только ориентировочно. Таким образом, государственные академии, и в первую очередь РАН, которые в ближайшее время подвергнутся наименьшим организационным преобразованиям, получили наибольший прирост ассигнований.

В целом произошло дальнейшее снижение удельного веса расходов на гражданскую науку, и вырос удельный вес расходов на военные НИОКР.

Что касается финансирования федеральных целевых программ (ФЦП), то здесь ожидается самый большой прирост – 44,5%. В основном приращение бюджета касается таких программ, как «Национальная технологическая база» и «Федеральная космическая программа». Ряд ФЦП планируется закрыть, и, к сожалению, продолжается тенденция сокращения тех направлений исследований, которые являются наиболее приоритетными во всем мире, – развитие биомедицинских исследований. В частности, приостановлена программа по созданию средств защиты от опасных и особо опасных патогенов.

Одновременно с изменением бюджетной классификации в 2004 г. происходила разработка методики бюджетирования, ориентированного на результаты, т.е. формирование целей, задач и показателей для оценки деятельности субъектов бюджетного планирования. Министерство образования и науки, отвечающее в структуре стратегических целей государства за развитие науки и инновационной деятельности, разработало свое видение целей и

способов их достижения. Были сформулированы две цели, относящиеся к сфере науки и инноваций:

- создание условий для развития и эффективного использования научно-технического потенциала;
- создание условий для активизации инновационной деятельности.

Данные формулировки практически не дают возможности оценить степень выполнения поставленных целей. Кроме того, неконкретное определение целей не позволяет выявить механизмы их реализации. Представляется, что более точными были бы такие определения целей:

- развитие сектора исследований и разработок как отрасли «генерации знаний» и повышение его результативности;
- создание инновационно-восприимчивой среды и активизация инновационной деятельности.

Сформулированные таким образом цели коррелируют с целями и задачами, определенными в Стратегии, а также в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005–2008 гг.). Понятно, что все эти документы должны быть взаимосвязанными и непротиворечивыми.

Состав индикаторов, предназначенных для оценки достижения целей, пока изобилует ресурсными и структурными показателями, которые могут служить основанием для запроса дополнительных бюджетных средств. Наиболее характерный пример – показатель внутренних затрат на исследования и разработки в процентах к ВВП. Он является по сути ресурсным. Кроме того, этот показатель, безусловно важный для целей международных сопоставлений, не может относиться к зоне ответственности министерства, так как представляет собой агрегатную характеристику наукоемкости экономики. Так, например, Министерство образования и науки не несет ответственности за изменение параметров финансирования оборонных НИОКР, которые являются существенной частью внутренних затрат на исследования и разработки. Включение его в состав показателей оценки деятельности министерства приведет к тому же, что уже было ранее с показателем фиксированной доли ассигнований на гражданскую науку из расходной части бюджета, который должен составлять не менее 4%. Этот показатель был введен Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике», но никогда не выполнялся. В то же время это была одна из главных претензий, предъявлявшихся правительству. За время действия данного норматива менялась структура бюджета, объем ВВП, но требование выделять на науку 4% сохранялось. Согласно вступившим в силу с 1 января 2005 г. поправкам норма в 4% была удалена из Закона о науке.

Второй существенный недостаток предлагаемой системы показателей состоит в том, что многие из них устарели и требуют изменения методологии расчета, а некоторые имеют слишком обобщающий характер. Их достоинство только в том, что все они ежегодно собираются органами государственной статистики, а потому доступны и не требуют дополнительной работы. Дейст-

вительно, показатели, для которых нужно разрабатывать принципиально новые формы и методики расчета, вводить сложно. Вместе с тем попытки строить оценку эффективности на устаревших индикаторах и легко собираемых данных будут, как минимум, неэффективными, а, как правило, даже опасными для процессов модернизации.

Следует также отметить, что все количественные измерители для сферы науки имеют весьма относительную эффективность, поскольку множество аспектов, составляющих суть научной деятельности, неформализуемы. Именно поэтому за рубежом система показателей для бюджетирования, ориентированного на результаты, применительно к сфере науки обязательно сопровождается системой реер-review, т.е. экспертной оценкой проводившихся министерством или ведомством инициатив в сфере НИОКР.

При оценке результатов в сфере науки первостепенной проблемой является определение того, *что* измерять, а не *как* измерять. Например, что следует измерить для того, чтобы определить, насколько научно-промышленные центры влияют на уровень конкурентоспособности промышленности? Такие традиционные показатели, как лицензирование, наличие совместных договоров, патентов и т.п., являются измерителями краткосрочных результатов, но не долгосрочных эффектов. В свою очередь, долгосрочные эффекты являются, как правило, качественными, а не количественными. Таким образом, можно выделить две особенности измерения целей и результатов для сферы науки. Во-первых, сложно прямо связать результаты исследовательской деятельности и ежегодные инвестиции в сферу науки, потому что эффект от вложений может сказаться через несколько лет или даже десятилетий с момента первоначального вложения средств. Во-вторых, оценка результативности в сфере науки по своей сути практически всегда является ретроспективной, поэтому требует участия квалифицированных экспертов. В ряде стран для оценки эффективности вложений в сферу науки был принят альтернативный формат: измерение уровня достижения целей на основе качественных, а не количественных показателей. Кроме того, помимо экспертной оценки все чаще используются методы кейс-стади (case-study), позволяющие определить, как деятельность в сфере науки способствует достижению социально значимых результатов²⁵. Опасность ориентации исключительно на количественные показатели состоит в том, что при таком подходе из числа приоритетных задач, как правило, исключаются те, решение которых не может быть надежно оценено количественно, а также игнорируются такие компоненты решения задачи, которые непосредственно не влияют на значения установленных для оценки показателей.

Министерство планирует осуществлять реализацию задач в области науки и инновационной деятельности в рамках программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям науки и техники», которая с 2005 г. стала единой программой в области научно-технической и инновационной

²⁵ Roessner D. Outcome measurement in the United States: State of the Art. Paper presented at the Annual Meeting of the AAAS. Boston, MA. February 17. 2002.

деятельности, включающей мероприятия ФЦП «Интеграция науки и высшего образования России» и приоритетные научно-технические направления, в том числе важнейшие инновационные проекты государственного значения.

Вместе с тем в федеральном бюджете есть существенный ресурс, который может быть подключен к решению поставленных задач. Это – средства, выделяемые из государственного бюджета академиям наук, имеющим государственный статус. Доля выделяемых им ресурсов составляла в последние несколько лет 30–33% суммарного объема ассигнований из средств государственного бюджета на гражданскую науку. В системе подведомственных институтов Российской академии наук выполняется основной объем фундаментальных исследований, т.е. по сути академия ответственна за достижение одной из стратегических целей государства – создание потенциала для будущего развития. Кроме того, в последнее время РАН активно включается в инновационные процессы, поэтому участие (и отчетность) академии в решении задач инновационного развития также было бы оправданно. Однако на сегодняшний день этот важный ресурс не задействован, поскольку РАН и другие государственные академии, имея особый юридический статус, не являются субъектами бюджетного планирования. Таким образом, из процесса бюджетирования, ориентированного на результаты, выпадает значительный объем государственных средств, направляемых на развитие науки.

3.5.5. Положение государственных научных фондов и состояние частной благотворительности

В течение года происходило ухудшение общих условий работы научных фондов – РФФИ и РГНФ. Первая проблема была связана с усилением контроля за их деятельностью со стороны РАН. После перевода фондов в форму бюджетных учреждений и смены их руководства, произошедших год назад, последовал следующий шаг – изменение составов их Советов. Теперь в Совете РФФИ нет ни одного представителя вузовской науки, в Совете РГНФ удельный вес представителей неакадемической науки незначителен. Таким образом, влияние академии на процесс принятия решений в фондах стало определяющим. Кроме того, согласно новой редакции Закона о науке, вступившей в силу с 1 января 2005 г., исключается право фондов на самоуправление. Это может негативно сказаться на процедурах проведения конкурсов и выбора проектов для грантового финансирования.

В сложившихся условиях фонды начинают больше ориентироваться на партнерство с министерствами и на усиление диверсификации своей деятельности. Так, РФФИ и Федеральное агентство по промышленности заключили соглашение о сотрудничестве, согласно которому они будут проводить совместные конкурсы проектов, ориентированные на дальнейшее применение результатов НИОКР в отдельных отраслях промышленности (в частности, в радиоэлектронной, авиационной, судостроительной).

Вторая проблема также связана с организацией работы самих фондов. В последние годы потребности и роль науки постепенно меняются, и это долж-

но учитываться в критериях оценки и отбора проектов. Поскольку фонды являются государственными структурами, они берут на себя часть государственных функций, в том числе и по реформированию сферы науки в России. Представляется целесообразным введение таких критериев оценки проектов, как соответствие их национальным приоритетам, степень влияния предлагаемого исследования на развитие других областей науки, а также на возможности выхода результатов проекта за рамки чисто фундаментальных исследований. Пока же не только критерии оценки, но и классификация областей науки, постоянно подвергающаяся критике со стороны научного сообщества, не меняются.

Третья проблема в работе фондов, которая так и не была разрешена в 2004 г., касается неоднозначной трактовки понятия «грант», которое является определяющей характеристикой всей системы финансирования в фондах. Наиболее близким по смыслу и сути к понятию «грант» является определенный в ст. 582, ч. 2 ГК РФ вид обязательств – «пожертвование». Виды юридических лиц – получателей пожертвований определены как учреждения (лечебные, учебные, научные, социальные и благотворительные и др.), а также фонды, общественные и религиозные организации. Это определение вносит существенные ограничения для круга российских участников договора гранта – юридических лиц, – определяя их как некоммерческие, в том числе бюджетные, организации.

Четвертая проблема касается налогообложения грантов. Целесообразно на гранты государственных научных фондов распространить ту же систему льгот, которые действуют и в отношении зарубежных грантов. В настоящее время налоговое законодательство РФ не относит к грантам средства, полученные из российских научных фондов, хотя и освобождает их от налога на прибыль²⁶. Следовало бы признать грантами субвенции, субсидии или трансферты, полученные гражданами РФ, организациями от РФФИ и РГНФ и направленные на выполнение научных исследований, на проведение конференций и других программ, реализуемых этими фондами.

Частная благотворительность в 2004 г. практически не развивалась, если судить по числу новых организаций, которые стали реализовывать программы поддержки в сфере науки. В то же время шло расширение масштабов и числа программ в тех благотворительных организациях, которые были созданы в прежние годы. Это в первую очередь относится к таким организациям, как Фонд содействия отечественной науке, фонд «Династия». Одновременно, по понятным причинам, инициативы одного из крупнейших благотворителей – «ЮКОСа» (например, поддержка региональных интернет-центров) – сокращались.

В конце 2004 г. было подписано соглашение между РАО «ЕЭС» и РАН об учреждении конкурса «Новая генерация» для молодых ученых РАН и студентов вузов, выполняющих исследования в областях энергетики и смежных на-

²⁶ Согласно ч. 1 п. 14 ст. 251 Налогового кодекса РФ (в ред. Федерального закона от 29 мая 2002 г. № 57-ФЗ).

ук. РАО «ЕЭС» планирует выделять 100 тыс. долл. ежегодно на премии лучшим ученым в возрасте до 35 лет (в размере 2 тыс. долл.) и стипендии лучшим студентам-энергетикам (по 1 тыс. долл.).

Одна из проблем, препятствующих развитию частной благотворительности, – налогообложение грантов благотворительных организаций. В 2004 г. обсуждались соответствующие поправки в Налоговый кодекс, и законопроект был принят в первом чтении. Теперь российский грантодатель сможет предоставлять не облагаемые налогом на прибыль гранты при условии, что он включен в перечень таких некоммерческих организаций. Перечень утверждается правительством России. Таким образом, предлагается процедура, аналогичная той, которую проходят зарубежные фонды. Однако если в случае зарубежных организаций в России, как правило, действует ограниченное число достаточно солидных и известных структур, то в российском варианте любая некоммерческая организация в принципе может учредить свой грант и получить налоговое послабление. Пока в проекте закона нет критериев отбора некоммерческих организаций в перечень «льготников-грантодателей», а также порядка его пересмотра. Представляется, что более эффективным решением могло бы стать принятие специального закона о грантах, который будет касаться как государственных, так и частных фондов и где для благотворителей будут четко прописаны сферы деятельности, права, возможности и ограничения.

3.5.6. Развитие программ зарубежных фондов и международных организаций

В 2004 г. продолжалось сокращение программ поддержки российской науки со стороны крупнейшего ее спонсора – США. В частности, было урезано финансирование, выделяемое согласно Закону США «Акт в поддержку свободы». Это означает сворачивание инициатив таких организаций, как АЙРЕКС, АСПРЯЛ, Институт имени Кеннана, фонд «Евразия», Агентство международного развития США также снизило размеры выделяемых России средств. Такая динамика во многом связана с последовательным изменением характера задач, стоявших перед США. Так, изначально большие средства были вложены в конверсию оборонной науки, предотвращение «утечки умов», построение гражданского общества, поддержку социальных наук. В настоящее время признано, что большинство из перечисленных целей достигнуто. Радикально сокращает свою деятельность в сфере науки и инноваций Британский Совет, уменьшается финансирование программ поддержки России и ряда других зарубежных организаций.

Вместе с тем, вероятно, некоторые инициативы станут более масштабными. Так, рассматривается возможность расширения российско-американских инициатив, касающихся программ краткосрочных обменов, увеличение числа их участников за счет сокращения сроков пребывания за

рубежом²⁷. Еще одно растущее направление сотрудничества – коммерциализация результатов научно-технической деятельности. Планируется его развитие Международным научно-техническим центром (МНТЦ) – организацией, которая в 2004 г. отметила 10-летие работы в России. За период своей работы МНТЦ поддержал 60 тыс. ученых из стран СНГ, выделив около 600 млн долл. Для России объем ежегодно выделяемых этим центром средств приблизительно соответствует 5% бюджетного финансирования гражданской науки. С марта 2004 г. членом МНТЦ стала Канада, которая планирует ежегодно вносить до 18 млн долл. в программы поддержки ученых бывшего оборонного сектора. При этом если в первые годы своей деятельности центр финансировал проекты гражданских исследований бывших ученых-оборонщиков с тем, чтобы предотвратить их отток за рубеж, то в последние несколько лет МНТЦ все больше превращается в «технологического брокера», привлекая к выполнению проектов частные зарубежные фирмы и развивая партнерские проекты. На сегодняшний день через структуру МНТЦ российские ученые кооперируются с 229 зарубежными частными компаниями. Темпы роста финансирования со стороны частных инвесторов составляют около 150% в год в последние два года²⁸. МНТЦ планирует вкладывать больше средств в такие направления, как патентование, коммерциализация результатов научной деятельности, создание инфраструктуры трансфера технологий, в том числе в бывших закрытых городах – наукоградах. Другой важный аспект – это усиление внимания к поддержке специальных направлений исследований в интересах всех участвующих сторон. Это в первую очередь такие темы, как борьба с терроризмом, разработка новых источников энергии, исследования в области биологии.

В аналогичном направлении развивается деятельность еще одной крупной международной организации – ИНТАС. В 2004 г. стало очевидным, что поддержка всех стран СНГ на основе одинаковых принципов уже нецелесообразна. Поэтому ИНТАС провел оценку своих программ, по итогам которой было разработано несколько возможных сценариев дальнейшей работы организации.

Первый сценарий предусматривает продолжение программ сотрудничества со смещением фокуса на тематические конкурсы (в области энергетики, информационных технологий, биологии), на практическое использование результатов исследований, а также на программы для молодых ученых. Практика поддержки широких сетей ученых, которая лежит в основе работы ИНТАС, становится менее привлекательной для европейских исследователей. Оценка прошлых инициатив показала, что более эффективной является поддержка не сетей, а небольших партнерских коллективов, состоящих из представителей 2–5 организаций. Это, во-первых, точнее соответствует основам

²⁷ Подготовка к новому десятилетию программ обмена между США и Россией. Материалы симпозиума. М., 2004. С. 25, 37.

²⁸ МНТЦ – 10 лет (1994–2004). М.: МНТЦ, 2004. С. 3.

организации научного процесса и, во-вторых, позволяет снижать административные расходы.

По второму сценарию ИНТАС должен расширить свои консультативные функции по отношению к странам СНГ. При этом в своей работе он будет больше ориентироваться на приоритеты Рамочных программ Европейского союза.

Наконец, третий сценарий предусматривает преобразование ИНТАС в исключительно консалтинговое агентство, которое будет осуществлять консультирование в научно-технической сфере и оказывать услуги странам-реципиентам. В этом случае Россия уже не будет основным клиентом ИНТАС, и в центре внимания окажутся страны Центральной Азии и Закавказья, где институты, осуществляющие научно-техническое прогнозирование, не развиты, и требуется поддержка их становления и развития.

Окончательное решение по стратегии развития ИНТАС еще не принято, но эксперты склоняются к первому сценарию. Россия пока не готова быть полноправной участницей проектов Европейского союза. Во-первых, цель рамочных программ ЕС – укрепление европейского научного пространства, а не развитие стран СНГ. Во-вторых, Россия не способна участвовать в конкурсах на равных со странами Западной Европы. По сравнению с западными учеными российские заявители пока недостаточно конкурентоспособны в таких аспектах, как умение четко изложить план исследования, структуру управления проектом, распределение обязанностей между исследователями, показать связь между ними и организациями-участниками, а также дать описание результатов, которые предполагается получить. Неслучайно поэтому уровень успеха российских проектов в конкурсах Шестой Рамочной программы пока невысок: коэффициент прохождения составляет в среднем около 12%.

На фоне общей тенденции к сокращению и переориентации зарубежных организаций и фондов рациональным решением может быть объединение зарубежных и отечественных, в том числе частных, средств. Именно такой подход был выбран фондом «Новая Евразия», который начал работать в конце 2004 г.

Фонд «Новая Евразия» создан как партнерский проект России, США и Европы. Соучредителями «Новой Евразии» выступили российский частный фонд «Династия», европейский фонд «Мадарьяга» (президент Х. Солана, верховный представитель Евросоюза по единой внешней политике и политике безопасности) и американский фонд «Евразия». Последний действовал в России с 1993 по 2004 г., и для него новый фонд стал своеобразной «стратегией выхода».

Основные задачи фонда «Новая Евразия» – поддержка и укрепление гражданского общества в России, а также содействие интеграции страны в мировое сообщество, в том числе поддержка научных и инновационных проектов, малого бизнеса. Бюджет фонда будет составлять более 10 млн долл. в год.

3.5.7. Кадровые проблемы науки

В 2004 г. вновь возродилась и стала активно обсуждаться тема ущерба от «утечки умов» за рубеж и соответственно разработки мер по закреплению молодежи в науке. В какой-то степени внимание к кадровой проблеме оправданно: положение ученых улучшилось незначительно, протекание молодых кадров через сферу науки продолжается, равно как и сохраняется небольшая «утечка умов» за рубеж. Одновременно опросы, проведенные в 2004 г. специалистами Центра науковедения Института истории естествознания и техники РАН, а также социологами Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, показали, что усиливается расслоение научного сообщества. Так, доходы на уровне бизнес-сектора (т.е. 500 долл. и выше) имеет только 5% ученых²⁹. Эта группа наиболее высокооплачиваемых ученых состоит преимущественно из исследователей в возрасте 35–50 лет. У остальных ученых доходы сравнительно невысокие. Дополнительные доходы получают в основном за счет исследовательской (гранты различных фондов, контракты и договоры с заказчиками) или преподавательской деятельности. Однако очевиден позитивный сдвиг: в настоящее время не связанная с научной коммерческой деятельностью является основным источником доходов только для 8% ученых. Это значительно ниже, чем было в середине 1990-х годов, когда дополнительной занятостью вне научно-образовательной сферы было охвачено до 70% исследователей³⁰.

Вместе с тем одновременная работа по разным проектам и нередко в нескольких организациях ведет к снижению научной продуктивности, поскольку ухудшаются условия для проведения серьезных исследований. Это явление нашло отражение и в статистике: за последние 3 года доля российских авторов в мировом потоке научных публикаций сократилась с 3,6 до 2,4%³¹. Включенность российских ученых в мировое научное сообщество также не очень высока: согласно опросу Института психологии РАН, только 39% российских исследователей участвуют в международных программах и проектах³². Опросы также показали, что 56% ученых не предвидят изменения уровня своих доходов в ближайшие годы. Такая ситуация является не слишком привлекательной для молодых, и почти 1/3 научной молодежи в ближайшие 3 года планирует найти другую, хорошо оплачиваемую работу.

В феврале 2004 г. состоялось заседание Совета при Президенте РФ по науке и высоким технологиям, где вопрос о кадрах для научно-технического комплекса страны был центральным. Предполагалось, что по итогам заседания будет начата реализация президентской программы «Научные кадры России», предусматривающая целый комплекс мер по привлечению и осо-

²⁹ Выборка составила 786 человек из разных регионов России. См.: Юревич А., Цапенко И., Прихидько А.. Сколько и как зарабатывают наши ученые? // Науковедение. 2004. № 1. С. 58.

³⁰ Юревич А. Умные, но бедные: ученые в современной России. М.: МОНФ, 1998. С.104.

³¹ Салтыков Б. «Проектирование» будущего российской фундаментальной науки // www.opes.ru/point_doc.asp?tmpl=point_doc_print&d_no=53827

³² Юревич А. «Пассивная» интеграция // Независимая газета – наука. 12 января 2005 г. С. 12.

бенно по закреплению кадров в сфере науки, в том числе инициативы по повышению заработной платы и меры по введению системы льготного кредитования строительства жилья для молодых ученых³³.

Однако результатом заседания стал только Указ Президента РФ «О мерах государственной поддержки работников организаций оборонно-промышленного комплекса РФ». Согласно данному Указу с 1 марта 2004 г. около 400 ученых, конструкторов, технологов и других инженерно-технических работников организаций – исполнителей госзаказа, имеющих выдающиеся заслуги в области вооружения, военной и специальной техники, получили годовые стипендии в размере 20 тыс. руб. в месяц. Таким образом, решение кадровой проблемы свелось к многократно опробованной мере – выборочному и временному повышению окладов отдельных категорий работников.

Что касается вопроса об «утечке умов», то на государственном уровне это явление уже не рассматривается как однозначно негативное, поскольку движение российских ученых за рубеж укладывается в рамки обычной миграции. Вместе с тем у этого мнения есть немало оппонентов, которые считают, что потери от «утечки умов» огромные – отъезд одного специалиста за рубеж наносит стране урон в 200–250 тыс. долл., а в целом «утечка умов» ежегодно обходится России в 25 млрд долл.

Тема «утечки умов» по-прежнему окружена различными мифами. Отчасти это связано с отсутствием достоверной эмиграционной статистики. Так, приводятся пугающие данные о том, что 60% победителей международных олимпиад уезжают на работу за рубеж и что российские эмигранты, живущие в США, обеспечивают 20–25% производства американской высокотехнологичной продукции.

Если предположить, что отъезд одного специалиста за рубеж действительно обходится стране в 200–250 тыс. долл. (эта цифра рассчитывается, по-видимому, по затратному методу, исходя из предположения, что если бы молодой специалист остался в России, то в течение всей своей карьеры в науке он производил научной продукции на 500 долл. в месяц), и обратиться к данным официальной статистики и опросов, свидетельствующим, что размер русскоязычной диаспоры за рубежом составляет 20–40 тыс. человек, то получится, что за все 13 лет постсоветской эмиграции стране был нанесен ущерб, ориентировочно составляющий 7,5 млрд долл. Очевидно, что эта цифра значительно меньше часто приводимого в прессе показателя ежегодного ущерба, равного 25 млрд долл.

Далее, обратившись к данным официальной статистики, можно выяснить, что из страны уехало не более 2% общего числа покинувших сферу науки. Таким образом, опасность «утечки умов» значительно преувеличена, хотя иногда отъезд одного человека означает закрытие целого направления исследований. Однако сейчас такие случаи очень редки, поскольку эмиграция

³³ Подробнее о проекте данной программы см.: Российская экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы. Вып. 25. М.: ИЭПП, 2004. С. 261.

значительно помолодела. Кроме того, выросло значение внешних сдерживающих эмиграцию факторов. США – страна, куда направляется большинство эмигрирующих ученых, в 2004 г. ввели значительные ограничения на возможности получения въездных виз. Число иностранцев с научными степенями, которые получили визы на въезд в США, сократилось за год на 65%³⁴.

Вместе с тем немалое значение в стимулировании оттока молодых начинает играть российская научная диаспора за рубежом. Бывшие российские ученые, успешно работающие в зарубежных лабораториях, с одной стороны, поддерживают бывших соотечественников, помогая им получать гранты и способствуя заключению контрактов на выполнение исследований и разработок. С другой стороны, они ведут мониторинг и отбор лучших студентов и аспирантов с тем, чтобы пригласить их к себе в дальнейшем на работу. Масштабы такого канала оттока неизвестны, но он безусловно достаточно распространен: за рубежом работают выходцы практически из всех сильных российских институтов, и они стараются поддерживать связи с «материнской» организацией.

Молодежная эмиграция особенно интенсивна там, где сформировались сильные исследовательские коллективы. Например, отток молодых для работы за рубежом из научно-образовательных центров, созданных в российских вузах при поддержке Министерства образования и Американского фонда гражданских исследований и развития, составил за последние 2 года около 7%, что значительно выше среднестатистического показателя по стране. В некоторых, очень немногочисленных научных центрах «утечка умов» сокращается, но там, как правило, созданы комплексные условия для того, чтобы молодые могли оставаться в науке: стабильное финансирование из государственных средств и зарубежных источников, устойчивые связи с зарубежными научными центрами, возможность постоянно обновлять научное оборудование, работающие механизмы карьерного продвижения молодых ученых.

Для противодействия оттоку научных кадров за рубеж, наряду с улучшением материального положения ученых важно развивать систему мер по привлечению дополнительных источников финансирования в науку. Во всем мире среди возможных источников поддержки науки наибольшее значение имеет финансирование ее со стороны бизнес-сектора.

3.5.8. Расширение участия бизнеса в финансировании исследований и разработок

В прошедшем году сохранилась позитивная тенденция усиления внимания бизнеса к поддержке научных исследований. Развивались преимущественно две формы финансирования НИОКР:

- создание собственных исследовательских подразделений или институтов;
- финансирование научно-исследовательских проектов, выполняемых в организациях государственного сектора науки и вузах.

³⁴ Business Week. 4 октября 2004 г. С. 62.

Характерно, что официальные статистические данные об уровне инновационной активности в промышленности (включая финансирование НИОКР) остаются очень низкими. В то же время анализ поведения ряда крупных компаний свидетельствует о том, что финансирование НИОКР со стороны бизнес-сектора становится вполне ощутимым, хотя и концентрируется пока в нескольких избранных отраслях. Так, в настоящее время ОАО «РЖД», РАО «ЕЭС» и «Газпром» тратят на НИОКР ежегодно около 15 млрд руб.³⁵, что составляет около 1/3 государственных ассигнований на гражданскую науку 2004 г., а расходы на НИОКР «Норильского никеля» в 2,5 раза превышают расходы МГУ на научные исследования³⁶.

В прошедшем году было предпринято несколько заметных инициатив по финансированию науки со стороны бизнеса:

Акционерная финансовая корпорация «Система» и входящие в нее компании («Концерн РТИ – Системы», «Концерн Научный центр» и «Система-Телеком») объявили о подписании генерального соглашения о сотрудничестве с МГТУ им. Баумана и Институтом радиотехники и электроники РАН. По условиям договора компании и вузы будут совместно развивать инновационную инфраструктуру и займутся реализацией перспективных наукоемких проектов, включая экспертизу научно-технических разработок для выявления коммерчески перспективных проектов, а также получение патентной охраны на используемые разработки.

Сибирское отделение РАН и Красноярский горно-химический комбинат подписали договор на 2005–2008 гг. на сумму 25 млн руб. В работах по выполнению научно-исследовательских работ в интересах комбината будут принимать участие 6 институтов СО РАН.

Продолжалось выполнение договора, заключенного между РАН и «Норильским никелем». Планируется создать научный центр «Норильский палладий» на базе Объединенного института катализа СО РАН, который будет реализовывать программу исследований, направленную на создание и промышленное применение конкурентоспособных наукоемких материалов. На следующем этапе «Норильский никель» готов выступить в качестве венчурного капиталиста и продолжить поддержку успешных проектов на долгосрочной основе.

В Химках был открыт частный Центр высоких технологий, который будет вести разработку новых лекарственных препаратов для борьбы со СПИДом, онкологическими, сердечно-сосудистыми и другими заболеваниями. При этом вклад зарубежных инвесторов составил около 5 млн долл. Планируется, что в перспективе научный штат центра составит 1500 человек. Средний возраст ученых центра – 38 лет.

Развитие научной и инновационной деятельности становится для промышленных предприятий необходимостью: согласно опросу ИЭПП³⁷, у 72%

³⁵ Идеиные торги // Российская газета. 23 января 2004 г.

³⁶ Поиск. № 2–3. 21 января 2005 г. С. 8.

³⁷ Опрос ИЭПП. № 145. Май 2004 г.

предприятий оборудование устарело, что значительно снижает конкурентоспособность выпускаемой продукции.

Усиление внимания бизнеса к сфере науки, создание собственных исследовательских подразделений, а также рост числа прямых заказов научным организациям очень важны на фоне практически стагнации работы Российского фонда технологического развития (РФТР), который за счет средств внебюджетных фондов НИОКР поддерживает реализацию проектов межотраслевого значения.

Внебюджетные отраслевые фонды формировались министерствами, ведомствами, концернами, корпорациями и ассоциациями за счет отчислений предприятиями средств в размере 1,5% себестоимости их товарной продукции (работ, услуг). В свою очередь, путем отчислений 25% средств из внебюджетных фондов формировался бюджет РФТР. После вступления в силу главы 25 части второй Налогового кодекса РФ и внесения в нее ряда поправок внебюджетные фонды НИОКР стали формироваться за счет добровольных отчислений предприятий до 0,5% валовой прибыли. Изменение способа отчислений во внебюджетные фонды НИОКР фактически означало уменьшение размеров выплат в РФТР почти в 2 раза (по отраслям, с которых собираются средства). Как следствие, в 2004 г. в РФТР остались средства только для того, чтобы выполнять обязательства по ранее заключенным договорам, но не финансировать новые проекты.

Одновременно состав и число внебюджетных фондов также изменились, поскольку были введены новые критерии отнесения организаций к внебюджетным фондам. Если ранее внебюджетные фонды могли создаваться только при федеральных органах исполнительной власти или при коммерческих предприятиях и ассоциациях предприятий, то в 2004 г. согласно новым требованиям внебюджетные фонды должны быть исключительно некоммерческими организациями. Данные изменения заморозили работу РФТР, что может весьма неблагоприятно сказаться на инновационной деятельности и прикладных междисциплинарных исследованиях в то время, когда междисциплинарность является ключевым направлением развития науки.

3.5.9. Частно-государственные партнерства

Тема стимулирования частно-государственных партнерств (ЧГП) зазвучала в 2004 г. более отчетливо, чем в предшествующие годы. Под термином «частно-государственное партнерство» понимается использование государством механизмов, стимулирующих участие частного бизнеса в инновационной деятельности. ЧГП позволяют объединять ресурсы, разделять прибыли и риски, способствуют формированию конкурентной среды и одновременно более эффективному использованию бюджетных средств.

Практика применения частно-государственных партнерств в ряде западноевропейских стран показывает, что данный механизм используется там, где государство и бизнес имеют взаимодополняющие интересы, но при этом не в состоянии действовать полностью самостоятельно и независимо друг от

друга. В научно-технологической и инновационной сферах чаще всего встречаются такие формы ЧГП, как софинансирование научно-исследовательских проектов на доконкурентной стадии (и тогда стимулом для участия промышленности является передача прав на результаты исследований и разработок для их дальнейшей коммерциализации); софинансирование ранних стадий коммерциализации («посевное», венчурное финансирование); создание совместных исследовательских центров в областях, которые традиционно находятся в зоне ответственности государства (здравоохранение, охрана окружающей среды, оборона). Управление ЧГП достаточно сложное, поэтому изначально важно определить зоны ответственности государства и частного бизнеса и предусмотреть механизмы их пересмотра, не подвергающие существенному риску ни одну из сторон.

Особенно привлекателен опыт использования ЧГП в странах Юго-Восточной Азии, совершивших инновационный рывок. ЧГП был одним из основных используемых инструментов наряду с построением материальной инфраструктуры инновационной деятельности и лицензированием патентов на зарубежные технологии. В результате осуществления двух параллельных процессов – освоения того, что было создано в более развитых странах, и создания условий для формирования собственной среды для развития инноваций и обеспечения ведущей роли частного сектора в национальной инновационной системе – удалось добиться роста финансирования сферы науки и инноваций со стороны частного бизнеса. На сегодняшний день государство и частный бизнес финансируют сферу НИОКР в пропорции от 1:1,5 (Сингапур, Малайзия) до 1:3 (Корея, Тайвань)³⁸.

В России в прошедшем году были разработаны основные положения о развитии частно-государственных партнерств в научно-инновационной сфере. При этом приоритет был отдан уже реализуемым мегапроектам, развитию инфраструктуры национальной инновационной системы, а также урегулированию прав на результаты научно-технической деятельности. Последнее весьма актуально, и соответствующий проект постановления правительства был подготовлен еще в январе 2004 г., однако пока не принят из-за невозможности достичь консенсуса с Министерством финансов. Одобренный проект постановления «О порядке распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности, полученные за счет средств федерального бюджета», содержит положение, согласно которому «права на результаты научно-технической деятельности, создаваемые в организациях за счет средств федерального бюджета, предоставляемых в виде субсидий и субвенций на выделение грантов и оказание материальной поддержки, закрепляются за организацией. Условием выделения данных средств является предоставление Российской Федерации права на безвозмездное некоммерческое использование этих результатов в целях выполнения работ или осуществления поставок продукции для федеральных государственных нужд». Этим же решением

³⁸ На пороге экономики знаний (мировая практика научно-инновационного развития) / Ред. А.А. Дынкин, А.А. Дагаев. М.: ИМЭМО РАН, 2004. С. 86, 90, 93–94.

правительства намечена законодательная инициатива о разработке российских аналогов законов Бая–Доула и других законодательных актов по совершенствованию нормативно-правовой базы по вопросам охраны, защиты и использования результатов интеллектуальной деятельности, созданных за счет средств федерального бюджета, базируясь на принципе закрепления прав на эти результаты за организациями-исполнителями с одновременным формированием условий для коммерциализации. Предлагается также разработать еще один федеральный закон, прообразом которого был бы американский Закон Стивенсона–Уайдлера.

Если следовать американскому опыту, то законы должны быть приняты практически одновременно, поскольку они взаимосвязаны. В США оба закона были направлены на стимулирование коммерциализации НИОКР, которые финансировались правительством. Закон Бая–Доула относится к сфере прав собственности на запатентованные результаты НИОКР, которые были получены за счет правительственного финансирования, а Закон Стивенсона–Уайдлера регулирует отношения собственности на НИОКР для случая совместных исследований правительственных научно-исследовательских лабораторий и внешних партнеров.

Промедление в принятии законодательства по вопросам прав на интеллектуальную собственность фактически препятствует возможности ее эффективного использования. По данным Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, в экономическом обороте находится 0,4% результатов научно-технической деятельности, тогда как в развитых странах этот показатель равен 70%.

Один из вариантов ЧГП, реализуемых на практике, – мегапроекты³⁹ или крупные инновационные проекты, выполняемые коллективами, объединяющими представителей науки и промышленности. Проекты отбирались в значительной мере на основе совпадения интересов науки и бизнеса, а также при очевидности для представителей бывшего Минпромнауки высокой экономической отдачи данного проекта. В основе мегапроектов лежит идея о разделении между государством и бизнесом рисков по развитию новых технологий. Всего на сегодняшний день финансируется 12 мегапроектов.

Мегапроекты – в том виде, как они фактически реализуются, – вызывают настороженное отношение экспертов. При их выборе, во-первых, не удалось избежать лоббирования и, во-вторых, открытым остался вопрос: в какой мере эти проекты действительно инновационные и не финансируется ли простая модернизация производства? Другими словами, не происходит ли финансирование из бюджетных средств тех проектов, которые должны поддерживаться только бизнесом?

Зарубежный опыт свидетельствует, что при выделении государством средств на прикладные НИОКР в рамках ЧГП всегда принимается во внима-

³⁹ Подробнее о мегапроектах см.: Дежина И., Салтыков Б. Механизмы стимулирования коммерциализации исследований и разработок. Научные труды № 72-Р. М.: ИЭПП, 2004. С. 107–108.

ние предметная область. Отбираемые для финансирования проекты должны соответствовать национальным приоритетам или иметь высокий потенциал общественной отдачи. При этом прибыль от разработки таких областей для частного сектора должна быть на период оценки неочевидной.

В российском варианте при отборе мегапроектов область исследований и ее общественная значимость не имели серьезного значения. Ожидалось, что первые итоги можно будет подвести в конце 2004 г., а оценить эффективность всей программы мегапроектов – не раньше 2006 г. Однако сроки оказались несколько сдвинутыми, и пока первые результаты выполнения мегапроектов не обнародованы. После введения новой бюджетной классификации статья расходов на мегапроекты была раскиссирована между двумя министерствами. Теперь через Минобрнауки проходит 72% общего объема финансирования мегапроектов, а остальные средства – через Минпромэнерго⁴⁰. При этом пока не уточнено, как будет координироваться развитие программы мегапроектов в целом.

Как форму ЧГП можно также рассматривать созданный в 2000 г. Венчурный инновационный фонд, или «Фонд фондов», из средств которого могут формироваться отраслевые и региональные венчурные фонды. До сих пор эффективность Венчурного инновационного фонда была низкой с точки зрения числа созданных фондов (всего было образовано два фонда). Не слишком успешным оказался и опыт привлечения венчурного финансирования для поддержки перспективных инновационных проектов, которое осуществляется через механизм венчурных ярмарок, поддерживаемых Министерством образования и науки. По итогам проведения 5 венчурных ярмарок, менее 1% компаний-участников смогли найти инвесторов и около 6% компаний находятся на стадии переговоров.

В 2004 г. в области венчурного финансирования высокотехнологической сферы обозначилась тенденция снижения активности российских инвесторов на фоне значительного преобладания зарубежных инвестиций. Общий объем венчурных инвестиций по сравнению с 2003 г. также снизился. В связи с неразвитостью в России условий для венчурного финансирования все большее распространение получает схема, при которой в России финансируются исследования и разработки, а дальнейшая их коммерциализация происходит за рубежом. Поэтому стимулирование частно-государственных партнерств становится одной из актуальных мер по формированию благоприятной инновационной среды.

3.5.10. Формирование инфраструктуры инновационной деятельности

В 2004 г. развивалась как финансовая, так и материальная инфраструктура, предназначенная в первую очередь для поддержки малого инновационного бизнеса, но динамика числа малых предприятий, зарегистрированных в отрасли «наука и научное обслуживание», оставалась устойчиво отрицатель-

⁴⁰ Бердашкевич А. Об организации финансирования науки и образования в 2005 году // Инновации. 2004. № 8. С. 5.

ной. Малые инновационные фирмы сосредоточены не только в отрасли «наука и научное обслуживание», по которой производится статистический учет, но и в других отраслях экономики. По оценкам Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, в промышленном секторе работает около 120 тыс. малых предприятий. Если предположить, что как минимум около 1/4 из них являются инновационными, то оценку общего числа малых инновационных фирм нужно удвоить. Однако это ориентировочные показатели. Проблема неадекватности статистической базы в сфере науки становится все большей, поскольку отсутствие ясного представления об объекте может дискредитировать любые реформаторские усилия.

В 2004 г. ИЭПП провел пилотное исследование 25 успешно работающих малых инновационных предприятий. Фирмы, включенные в обследование, были отобраны из числа победителей «Конкурса русских инноваций», проводимого начиная с 2001 г. журналом «Эксперт» при поддержке Министерства промышленности, науки и технологий РФ и Министерства по атомной промышленности РФ. Цель состояла в изучении условий развития малого инновационного бизнеса⁴¹.

Анализ историй развития компаний показал, что становление малой наукоемкой фирмы может происходить одним из четырех основных способов: путем выхода ученых и инженеров из состава НИИ со своей разработкой (1) или уже с запатентованной технологией (2); возвращения бывших исследователей, накопивших первоначальный капитал в других видах деятельности, к наукоемкому бизнесу (3); путем создания альянса ученого и бизнесмена (4).

Наиболее распространенным является первый способ (1), т.е. классическая ситуация «технологического толчка» (technology push), когда процесс начинается от разработки, а не от потребностей рынка. Самым редким является четвертый подход (4), когда представители бизнеса, заинтересованные в том, чтобы производить наукоемкую продукцию, изучают потребности рынка, находят разработчиков, развивают НИОКР и затем – собственное производство. Это – ситуация, обратная первой. В данном случае спрос диктует заказ на разработку технологий (demand pull), и, как правило, этот подход оказывается наиболее успешным. Таким образом, пока в инновационной сфере доминирует подход от науки – к рынку, а не наоборот. В этом случае новые разработки и новые технологии не всегда приводят к инновационному развитию и к росту конкурентоспособности, поскольку могут оказаться не востребованными рынком. Даже само определение – «технология» – имеет разное значение для представителей науки и бизнеса: если для первых это определенным образом оформленные новые знания, то для вторых – налаженная линия производства.

Исследование показало, что инновационная инфраструктура, созданная при участии государства для поддержки малого инновационного предпринимательства, неравнозначна: представители малых фирм отмечали важность

⁴¹ Дежина И., Салтыков Б. Механизмы стимулирования коммерциализации исследований и разработок. Научные труды № 72-Р. М.: ИЭПП, 2004. С. 94–103.

действующих фондов поддержки инновационной деятельности, но не материальной инфраструктуры. Пока такие элементы инфраструктуры, как технопарки и инновационно-технологические центры (ИТЦ), рассматриваются со стороны руководства малых фирм скорее как выгодное место аренды помещений, а не как структуры, способные содействовать развитию находящихся в них малых предприятий. Скепсис по отношению к возможностям производственной инфраструктуры вполне обоснованный: известно, что немало технопарков и ИТЦ было создано с исключительной целью получения дополнительных бюджетных средств, без рыночной оценки потенциала формируемой инфраструктуры.

В 2004 г. стал обсуждаться вопрос о создании новых элементов инновационной инфраструктуры – кластеров. Кластеры как форма сетевого взаимодействия находят все большее распространение в мире в связи с растущей междисциплинарностью и взаимозависимостью всех участников инновационного процесса. Под кластерами обычно понимается сеть независимых предприятий, научных организаций, университетов, служб, организующих взаимодействие науки и производства, консалтинговых и брокерских организаций, а также потребителей, связанных в единую производственную цепочку, производящую добавленную стоимость⁴². Считается, что кластеры существенно повышают производительность труда. В настоящее время инновационные кластеры спонтанно развиваются в ограниченном числе регионов. Кластеры могут формироваться по инициативе как региональных властей, так и бизнеса. Минпромнауки и РФТР также начали эксперимент по созданию в Санкт-Петербурге и в Зеленограде двух отраслевых технологических кластеров, но в связи с реорганизацией Минпромнауки и с замораживанием работы РФТР эта инициатива пока приостановлена⁴³.

Примером кластера в ряде случаев может быть наукоград. Однако эта форма поддержки инновационной деятельности пока недостаточно эффективна. Итоги 4 лет реализации программы развития первого наукограда (г. Обнинск) показали, что не удалось достичь устойчивого бездотационного развития города за счет собственных ресурсов, не произошло интеграции науки и промышленного сектора, продолжается старение научных кадров и их отток из Обнинска. Причины такого положения состоят в ошибках организационно-управленческого характера. В частности, генеральным подрядчиком программы развития наукограда является городская исполнительная власть, для которой приоритетными являются текущие проблемы в управлении городским хозяйством, а не инновационное развитие. Кроме того, не был налажен мониторинг реализации программы развития наукограда⁴⁴ и ее корректировки.

⁴² Boosting Innovations: The Cluster Approach. Paris: OECD, 1999.

⁴³ Фомичев Ю., Наумов А. Вовлечение в хозяйственный оборот объектов интеллектуальной собственности: проблемы и пути их решения // Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность. 2004. № 3. С. 9.

⁴⁴ По материалам Комиссии Общественного совета по проблемам наукограда – г. Обнинска.

В связи с низкой эффективностью существующей инфраструктуры (наукограды, технопарки, инкубаторы) на государственном уровне продолжался поиск новых, более эффективных видов инновационной инфраструктуры. В частности, в конце 2004 г. было реанимировано намерение создавать в России особые экономические зоны (ОЭЗ). Планируется, что Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» будет представлен на рассмотрение в Государственную Думу не позднее 1 марта. Один из двух типов зон – технико-внедренческие – должны организовываться на территории площадью не более 2 кв. км с целью создания и внедрения в производство научно-технической продукции. Первый практический шаг по созданию ОЭЗ был сформулирован в качестве национальной задачи построения нескольких технопарков в области информационных технологий (IT). Пока речь идет о создании до 2010 г. 4 технопарков – в Дубне, Черноголовке, Санкт-Петербурге и Нижнем Новгороде. Обсуждается также и Томский регион как возможное место для строительства технопарка.

В Дубне создание IT-технопарка началось еще до того, как это стало стратегической задачей инновационного развития. Инициатором создания данного технопарка является группа компаний «Информационные бизнес-системы» (IBS). Планируется, что в технопарк удастся привлечь 10 тысяч российских программистов. Компания «Боинг» также выразила намерение инвестировать средства в развитие данного технопарка, а также в создаваемую инфраструктуру в Санкт-Петербурге.

Нижегородский технопарк появится на базе Саровского федерального ядерного центра, а АФК «Система» станет основным инвестором. Региональные власти уже выделили землю под данный проект, а АФК приобрела контрольный пакет акций в управляющей компании «Центр трансфера технологий “Система Саров”», а также вложила около 1 млн долл. в строительство первой очереди здания технопарка. В настоящее время «Система Саров» ведет переговоры о привлечении в технопарк международных корпораций, и одной из первых может стать Интел.

Выбор именно IT-сектора продиктован, по-видимому, тем, что эта отрасль обеспечивает достаточно быструю отдачу. Кроме того, привлекателен опыт Индии, которая довела свою долю в мировом рынке экспорта программных продуктов до 12,5%. Доля России пока составляет 0,7%. Однако выбор в пользу IT-сектора неоднозначен, поскольку IT нельзя отнести к числу отраслей, где у России есть конкурентные преимущества. Хотя квалификация российских программистов признанно высокая, уровень заработной платы также значительно выше, чем в Индии или Китае, и естественной для России рыночной нишей является производство сложного программного обеспечения. Однако доля рынка программного обеспечения объективно небольшая, и существенных резервов роста здесь нет. Поэтому формирование IT-технопарков – это продолжение офшорного аутсорсинга и дальнейшее развитие схемы, при которой страна продает НИОКР, а не готовые технологии.

Предполагается, что в новом законодательстве об ОЭЗ будет отражена специфика IT-отрасли (в том числе налоговая и таможенная), но одним из главных стимулов инновационного развития в рамках технопарков станет снижение административных барьеров. По оценкам МЭРТ, создание инфраструктуры одной зоны будет стоить 100–150 млн долл. Исходя из зарубежного опыта формирования технопарков, эти цифры представляются завышенными: в США и Великобритании для развития технопарка средней величины требуется 10–12 млн долл., а в Польше – около 100–200 тыс. долл. Кроме того, имеющиеся по Нижегородскому технопарку оценки показывают, что его строительство должно обойтись в 28–29 млн долл. Важно при этом, чтобы в ОЭЗ создавались различные виды инфраструктуры в широком смысле, включая развитие коммуникаций, социально-бытовой сектор, дороги. Эффективность работы новых технопарков будет зависеть также от того, на каких принципах будет основан механизм отбора компаний и какие критерии будут использоваться.

Развитию кластеров, наукоградов и других элементов инфраструктуры могут помешать изменения, произошедшие в законодательстве. Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴⁵ практически исключил из Федерального закона о науке все вопросы, касающиеся полномочий субъекта Российской Федерации по общим вопросам науки, отнесенным Конституцией к совместному ведению РФ и субъектов РФ. Сфера науки отсутствует в списке вопросов совместного ведения, по которым субъекты РФ могут расходовать средства своего бюджета. А создание инновационной инфраструктуры базируется на софинансировании из федерального и регионального бюджетов. Более того, согласно новой редакции Закона о науке к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ относится теперь только «материально-техническое и финансовое обеспечение научной и научно-технической деятельности государственных учреждений субъекта РФ» (п. 3 ст. 12). Поскольку в ведении субъектов РФ практически нет научных организаций, это означает, что субъекты РФ не должны заниматься финансированием научной и инновационной деятельности. Отчасти положение было исправлено в конце 2004 г., когда был принят Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных

⁴⁵ Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ.

образований»⁴⁶. Согласно данному закону субъекты РФ могут теперь организовывать и осуществлять региональные научно-технические и инновационные программы и проекты (п. 53 ст. 11).

В 2004 г. РАН проводила подготовительные мероприятия и организационные изменения для создания собственной инновационной инфраструктуры. На сегодняшний день в системе РАН действуют несколько структур, призванных осуществлять централизованный учет и контроль инновационного процесса, проходящего в институтах РАН. Это – Рабочая комиссия по вопросам интеллектуальной собственности при Президиуме РАН, Координационный совет по инновационной деятельности РАН, Инновационное агентство РАН, Ассоциация ИТЦ РАН. В системе РАН также создается департамент по интеллектуальной собственности. В его функции будет входить создание базы данных разработок, имеющих коммерческий потенциал, мониторинг оборота интеллектуальной собственности в институтах РАН, формирование крупных инновационных проектов под руководством РАН, работа по патентованию. Помимо этого, активно разрабатывается идея создания «инновационного пояса» вокруг РАН, который состоял бы из центров по продвижению технологий (ЦПТ), технопарков, наукоградов и других элементов инфраструктуры и служил для коммерциализации разработок «под авторским контролем РАН»⁴⁷.

Центры по продвижению технологий создавались как в структуре РАН, так и в других секторах науки. Большинство ЦПТ имеет на сегодняшний день немногим более чем годичную историю существования. Наиболее распространенными проблемами, с которыми столкнулись практически все ЦПТ в период своего становления, оказались следующие. Во-первых, неготовность ученых к коммерциализации результатов своих разработок, часто – нежелание заниматься этим видом работ. Другая крайность – уверенность в том, что все можно сделать собственными силами, а помощь ЦПТ может заключаться только в предоставлении дополнительного финансирования. Во-вторых, неготовность большинства результатов НИОКР к коммерческому освоению: как правило, создается макет, но не готовый продукт. В-третьих, наличие проблемы законодательного обеспечения, особенно в области регулирования отношений между работником и работодателем на основе контрактов. Следствием этого является то, что организации не имеют информации о создаваемых их сотрудниками разработках. Другой существенный законодательный пробел – в сфере регулирования прав на интеллектуальную собственность. И наконец, в-четвертых, существование проблемы недостатка информации в целом о созданных в различных организациях разработках. В связи с этим некоторые ЦПТ приступили к созданию информационных сетей.

Пока ЦПТ по сути находятся на стадии ревизии разработок тех институтов, где они были созданы, или организаций своего региона. Изучение корпоративных рынков идет менее интенсивно, в том числе ввиду отсутствия со-

⁴⁶ Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ.

⁴⁷ По материалам конференции «Инновационный менеджмент в глобальной среде». 22 сентября 2004 г. М.: РАН, 2004.

ответствующей квалификации у менеджеров центров. Доля коммерческих услуг не превышает 5% в общем объеме выполняемых ЦПТ работ, а такой статьи поступления средств, как доходы от лицензирования, в ЦПТ пока нет. Основные источники в бюджетах ЦПТ – средства государственного бюджета, помощь «материнского» института или региона, гранты. Пока рано судить об эффективности работы созданных ЦПТ, однако Министерство образования и науки приняло решение профинансировать создание еще 10 центров. Обычная практика поддержки ЦПТ состоит в том, что государство осуществляет их финансирование в течение 7–8 лет, после чего данные структуры должны стать самоокупаемыми.

Руководство центров рассчитывает, что их дальнейшее развитие будет связано с большей включенностью в программу «СТАРТ», реализуемую Фондом содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. В 2004 г. в рамках программы «СТАРТ»⁴⁸ было профинансировано 474 проекта создания малых инновационных предприятий на общую сумму 375 млн руб. При этом уровень конкурса составил приблизительно 6 заявок на 1 грант. Реальным результатом для данной программы считается становление и развитие нового малого предприятия, которое к концу 3-го года работы должно дорасти до 5–20 сотрудников, а объем реализации инновационной продукции должен составлять не менее 600 тыс. руб. в расчете на 1 сотрудника в год. В 2005 г. планируется профинансировать еще 400 проектов по программе «СТАРТ».

Программа «СТАРТ» вызвала неоднозначную реакцию в научной среде. Так, руководство ряда институтов РАН и университетов рассматривает ее как разрушение научных организаций, из которых лучшие сотрудники уйдут в малый инновационный бизнес. Мнение оппонентов заключается в том, что следует разрешить совмещение занятия исследовательской или преподавательской деятельностью в НИИ или вузе и одновременно – руководство созданием и работой малой фирмы. Такие требования, скорее всего, свидетельствуют о малой жизнеспособности институтов, если уход нескольких сотрудников способен существенно повлиять на их работу. В зарубежных странах при реализации аналогичных программ всегда выдвигается требование либо полного ухода сотрудника из научной организации, либо его перехода на работу в малое предприятие на какой-то фиксированный срок (обычно 2–3 года).

О результативности и степени влияния программы «СТАРТ» на развитие малого инновационного бизнеса судить еще рано, поскольку только после года ее реализации появляются определенные ориентиры, позволяющие судить об уровне успеха: к этому времени малые предприятия должны найти инвестора для дальнейшего развития своей деятельности. На момент отбора заявок только 3% соискателей уже имели инвестора, а еще у 12% были пред-

⁴⁸ Описание программы СТАРТ см.: Российская экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы. Вып. 25. М.: ИЭПП, 2004. С. 269–270.

варительные договоренности с потенциальным инвестором⁴⁹. Более того, только около 5% заявителей обладали правами на объекты интеллектуальной собственности. После первого года работы по программе «СТАРТ» общая картина должна улучшиться, однако прогнозируемый уровень успеха программы – около 10% – представляется верным.

Помимо программы «СТАРТ» Фонд содействия объявил о начале новой программы «ТЕМП». Суть ее состоит в том, чтобы стимулировать инновационную активность в промышленности и одновременно способствовать развитию связей между малыми предприятиями и крупным и средним бизнесом. Фонд намерен оказывать содействие малым предприятиям в безвозвратном и безвозмездном финансировании НИОКР, которые требуется провести после покупки лицензии у научных организаций, вузов или физических лиц. Таким образом, будут оплачиваться НИОКР, которые необходимо выполнить лицензиату (в основном) и лицензиару для освоения лицензии. При этом фонд готов рассматривать предложения на участие в программе средних и крупных предприятий, если они с этой же целью организуют работу с участием малого предприятия и обеспечивают производственные возможности для выпуска товара по лицензии. В целом возможны два варианта: либо лицензия приобретается и осваивается самостоятельно малым предприятием, либо лицензия приобретается и осваивается совместно малым и крупным (средним) предприятиями. Малое предприятие при этом выполняет функции исполнителя НИОКР, разработчика технологии и, возможно, выпуска опытной партии продукции и сопровождения производства.

Подключение крупных предприятий к программе следует осуществлять с осторожностью, поскольку вероятна ситуация, когда государство в лице Фонда содействия станет оплачивать те затраты, которые предприятие само должно осуществлять в случае, если оно действительно заинтересовано в покупке лицензии. Здесь высок риск подмены государством функций частного бизнеса.

Ожидается, что реализация программы «ТЕМП» позволит переориентировать предприятия с покупки за рубежом оборудования на приобретение разработок отечественной науки. При этом фонд выразил заинтересованность в содействии коммерциализации прав в первую очередь на такую интеллектуальную собственность, которая была создана за счет средств федерального бюджета. И здесь уже проявилась главная проблема. Прошедшие с момента объявления программы несколько месяцев показали, что большим препятствием на пути ее реализации является неурегулированность прав на объекты интеллектуальной собственности. Это одна из главных причин, почему на конкурс по состоянию на 1 февраля 2005 г. не было подано ни одной заявки.

Еще одна инициатива, находящаяся на стадии обсуждения, – создание Инвестиционного венчурного фонда, который бы действовал наряду с уже

⁴⁹ Соловьева О., Шубин М. Итоги первого тура программы «Старт» (2003–2004 гг.) // Инновации. 2004. № 8. С. 21.

существующим Венчурным инновационным фондом. Новый фонд будет в первую очередь финансировать инновационные и инфраструктурные проекты, увязанные со стратегиями развития отраслей.

Идея нового фонда принадлежит Министерству экономического развития и торговли и представляет собой возврат к намерению создать бюджет развития внутри федерального бюджета. Предполагается, что фонд может быть образован за счет средств Стабилизационного фонда, его бюджет составит минимум 60 млрд руб., но при этом он получит статус внебюджетного. Такой статус нужен для того, чтобы привлекать частные средства, а также получать доходы от размещения средств.

Модель нового Фонда представляется пока очень концептуальной, поскольку не определены форма управления Фондом, а также главные контролирующие ведомства, не проработаны процедуры использования бюджетных средств. Вместе с тем взаимоувязывание инфраструктурных и инновационных проектов является перспективным. Создание благоприятной инновационной среды (в кластерах и других подобных крупных образованиях) как раз подразумевает одновременное формирование всех видов инфраструктуры. Так, успешная работа особых экономических зон в Китае основывается именно на одновременном развитии транспортной, жилищно-коммунальной и инновационной инфраструктур.

3.5.11. Обсуждение механизмов косвенного регулирования в научно-технической сфере

В 2004 г. Министерство образования и науки предложило комплекс мер косвенного стимулирования научно-технической деятельности, в первую очередь – налоговые инициативы. В Стратегии перечислен ряд инициатив, причем их число представляется избыточным. Так, одновременно предлагается ввести ускоренную и добавочную амортизацию, относить расходы на НИОКР на себестоимость продукции в размере, превышающем 100% затрат на НИОКР, дифференцировать ставки ЕСН и НДС для инновационных предприятий и ввести льготное налогообложение на начальной стадии их работы, упростить процедуры взимания налогов. Налоговые преференции предложено сосредоточить в технопарках, инновационно-технологических центрах, технологических кластерах. В частности, в рамках разрабатываемого закона об ОЭЗ планируется, что в IT-технопарках ставка ЕСН будет снижена с 26 до 14%. Предполагается, что и региональные налоги будут снижены. Это является одним из условий формирования ОЭЗ.

Предлагаемые меры по налоговому стимулированию не имеют под собой серьезных расчетов, поскольку не установлена сравнительная приоритетность видов налоговых инициатив, очередность их введения, не прояснено, возможны ли предлагаемые льготы по отношению к венчурным инвестициям, а также не показано, как согласуются предлагаемые льготы по уплате НДС с планами правительства по дальнейшему снижению ставки этого налога.

Общая законодательная среда в научно-технологической сфере пока имеет большие пробелы, что препятствует введению мер косвенного регулирования. До сих пор не принято решение, нужен ли специальный закон об инновационной деятельности (в прошедшем году стало доминировать мнение, что такой закон нужен) и каким образом следует узаконить основные понятия и термины, касающиеся инновационной деятельности и специфических форм их финансирования. До тех пор пока в законодательстве нет ясного определения термина «инновации», сложно вводить налоговые льготы на этот вид деятельности.

Зарубежный опыт свидетельствует о том, что к использованию инструментов косвенного регулирования в научно-технической сфере следует подходить очень осторожно и вводить налоговые льготы постепенно. В устойчивых экономиках налоговые инициативы используются достаточно широко, поскольку налоговое стимулирование имеет ряд преимуществ по сравнению с прямым бюджетным финансированием. Оно сохраняет автономность частного сектора и его экономическую ответственность за выбор направлений исследований и их реализацию, требует меньше бюрократической работы на всех уровнях государственной власти, не привязано к ежегодному бюджетному процессу с необходимостью утверждения ассигнований и согласования интересов различных ведомств. Наконец, косвенное регулирование имеет политические преимущества с точки зрения меньшего общественного сопротивления налоговым льготам общего характера по сравнению с субсидиями избранным компаниям. Поэтому в большинстве стран происходит сохранение и продление действия налоговых льгот, которые обычно вводились на временной основе.

В последние 20 лет в разных странах был проделан большой объем научных исследований на макро- и микроуровне, направленных на изучение эффектов от введения налоговых льгот в научно-технической сфере. Специалисты большинства тех стран, где действуют налоговые льготы, сходятся на положительной оценке их результатов. Вместе с тем пока не доказано, что налоговые льготы – это всегда эффективный механизм привлечения частных инвестиций в сферу НИОКР⁵⁰.

Недавнее исследование, проведенное в Великобритании, показало, что введение новой системы кредитования в научно-технической сфере – налогового кредита – пока не доказало своей эффективности. Поэтому расширение налоговых льгот и введение новых решено отложить до тех пор, пока не будет подробно изучен опыт, касающийся уже действующих льгот⁵¹.

В России также началось обсуждение возможности введения налогового кредита для сферы НИОКР. При этом позиция МЭРТ, предложившего этот

⁵⁰ На пороге экономики знаний (мировая практика научно-инновационного развития) / Ред. А.А. Дынкин, А.А. Дагаев. М.: ИМЭМО РАН, 2004. С. 168.

⁵¹ Обзор сотрудничества университетов и бизнеса в Великобритании. Отчет Р. Ламберта. Лондон. Декабрь 2003 г. С. 15.

вид льгот, состоит в том, что хотя опыт введения в стране налоговых льгот был не слишком успешным, для сферы НИОКР они могут быть оправданны.

Несмотря на то что обоснованность предлагаемых к введению льгот, судя по всему, не рассчитывалась, примечателен сам факт появления в Стратегии раздела о косвенных мерах регулирования по отношению не к научным организациям, а к инновационным предприятиям. Следует также отметить, что стимулирование инновационной деятельности можно проводить не только за счет прямого финансирования и налогового регулирования. Признанным во всем мире средством является введение системы стандартов, в том числе и экологических, которые вынуждают бизнес осуществлять инновации.

* * *

Тенденции развития инновационной деятельности свидетельствуют о том, что в настоящее время идут два параллельных процесса: бизнес начинает формировать собственную научную базу и развивает кооперационные связи с научными организациями, а государство создает инфраструктуру, которая не всегда востребована так, как первоначально ожидалось. Стимулирующее влияние государства на развитие инновационной деятельности в промышленности остается минимальным. В то же время развитие форм поддержки науки со стороны бизнес-сектора и изменение ее объемов свидетельствуют о том, что в большинстве случаев неучастие государства оказывает больший позитивный эффект, чем попытки регулирования или даже со-финансирования отдельных проектов. Однако, несмотря на доминирование такой формы поддержки, как прямое государственное финансирование избранных инициатив, в 2004 г. появились первые признаки интереса к использованию косвенных мер стимулирования.

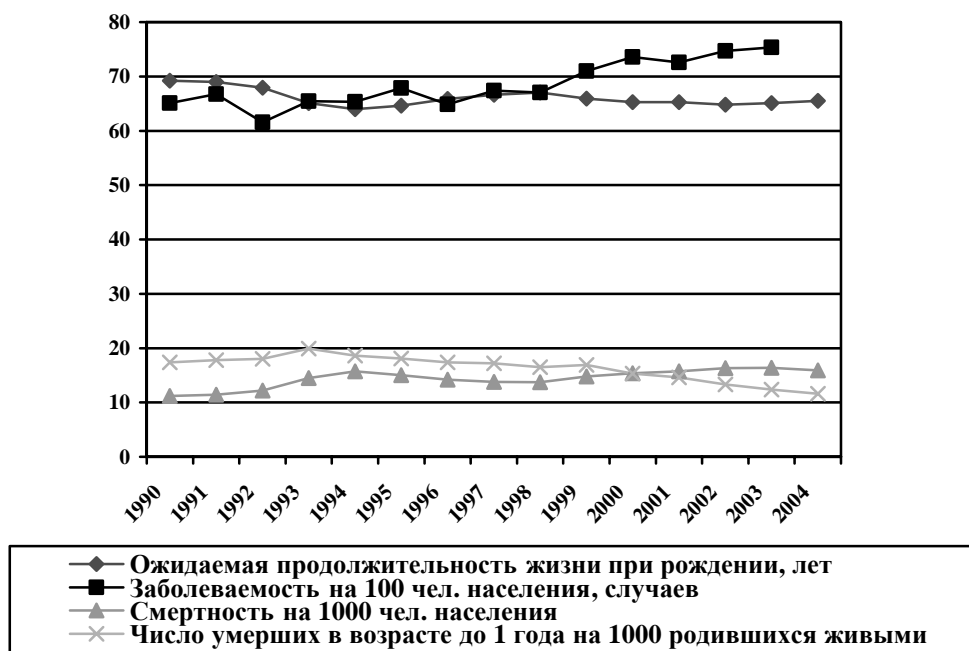
2004 г. также показал, что проблемы законодательного регулирования, связанные с функционированием научно-инновационной сферы, практически не решались, либо решения по ним принимались слишком долго, либо внесенные в законодательство изменения оказались непродуманными и потребовалась их срочная корректировка. Пока на государственном уровне нет структуры, которая представляла бы интересы научно-инновационного комплекса в целом и могла бы принять на себя главные координирующие функции в этой сфере.

3.6. Отрасли социально-культурной сферы

3.6.1. Здравоохранение

Основные показатели деятельности учреждений здравоохранения

Состояние здоровья населения России характеризуется ростом показателей общей заболеваемости и смертности (рис. 71). Правда в истекшем 2004 г. впервые за последние 5 лет смертность в расчете на 1000 чел. населения сократилась (с 16,4 в 2003 г. до 15,9 в 2004 г.). В течение последних 5 лет существенно снизилась младенческая смертность: с 16,9 в 1999 г. до 11,6 на 1000 родившихся живыми в 2004 г. Показатели ожидаемой продолжительности жизни при рождении стабилизировались, но на чрезвычайно низком уровне: в 2003 г. эта величина исчислялась в 65,5 года, в том числе для мужчин – 59,1 лет, а для женщин – 72,5 года.



Источник: По данным Росстата России.

Рис. 71. Показатели состояния здоровья населения России

С точки зрения основных принципов организации предоставления медицинской помощи российская система здравоохранения мало изменилась по сравнению с советским временем. Она обладает разветвленной сетью лечебно-профилактических учреждений, большим количеством коек для стационарного лечения и числом врачей. В последние 15 лет происходило сокращение объемных показателей сети стационаров (табл. 41). Количество больничных коек на 10 тыс. жителей в 2003 г. составило 81% от уровня 1990 г.

Количество больничных учреждений сократилось с 1990 г. на 21%, но число амбулаторно-поликлинических учреждений мало изменилось. В то же время численность врачей устойчиво росла: в 2003 г. она на 7% превышала уровень 1990 г. и составила 48 человек на 10 тыс. жителей. Напротив, численность среднего медицинского персонала в расчете на 10 тыс. человек населения в период с 1990 по 2003 г. уменьшилась примерно на 13%.

Таблица 41

Сеть лечебно-профилактических учреждений в России

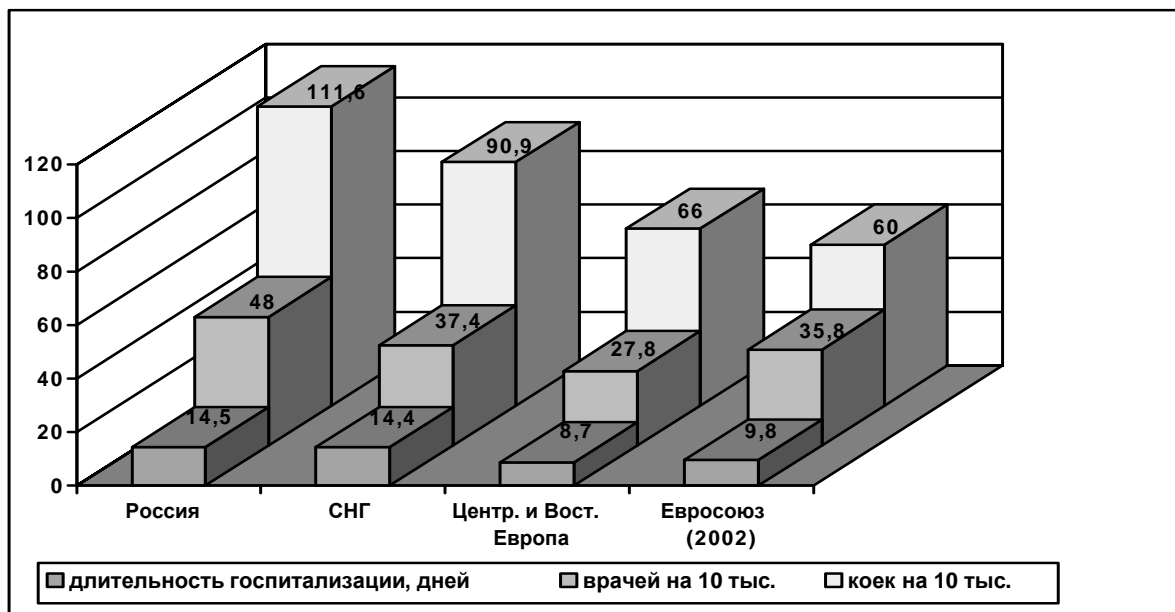
	1990	1995	2000	2001	2002	2003
Количество больничных учреждений, тыс.	12,8	12,1	10,7	10,6	10,3	10,1
Количество больничных коек на 10 тыс. чел. населения (на конец года)	137,5	126,1	115,9	115,4	113,7	111,6
Количество амбулаторно-поликлинических учреждений (самостоятельных и входящих в состав других учреждений), тыс.	21,5	21,1	21,3	21,3	21,4	21,5
Мощность врачебных амбулаторно-поликлинических учреждений на 10 тыс. чел. населения (на конец года), посещений в смену	217,4	235,6	245,0	247,6	250,2	248,7
Численность врачей на 10 тыс. чел. населения (на конец года), чел.	45,0	44,5	47,2	47,3	47,9	48,0
Численность среднего медицинского персонала на 10 тыс. чел. населения (на конец года), чел.	124,5	111,0	108,4	107,8	109,3	108,5

Источники: Российский статистический ежегодник. М.: Росстат, 2004; WHO Regional Office for Europe health for all database.

Несмотря на указанные сокращения, российское здравоохранение по сравнению с европейскими странами и даже со странами СНГ все еще отличается более высокими показателями обеспеченности населения врачами и больничными койками. Но имеющийся ресурсный потенциал отрасли используется с низкой эффективностью. Большая обеспеченность населения больничными койками сочетается с большей длительностью госпитализации (*рис. 72*).

В нашей стране в структуре медицинских услуг преобладает стационарная помощь. Между тем, по оценкам Минздрава России, более 30% госпитализированных больных могли бы получать эффективную медицинскую помощь в амбулаторных условиях. По оценкам страховой компании «РОСНО-МС», как минимум 24% госпитализированных больных имели диагнозы, не требующие стационарного лечения. При проверке обоснованности счетов на оплату медицинской помощи, представляемых стационарами, эта страховая компания выявила недостатки организации медицинской помощи в 10% случаев стационарного лечения. Основными причинами неэффективности ме-

дицинского обслуживания являются удлинение сроков лечения и госпитализация без достаточных медицинских показаний.



Источники: Российский статистический ежегодник. М.: Росстат, 2004; WHO Regional Office for Europe health for all database.

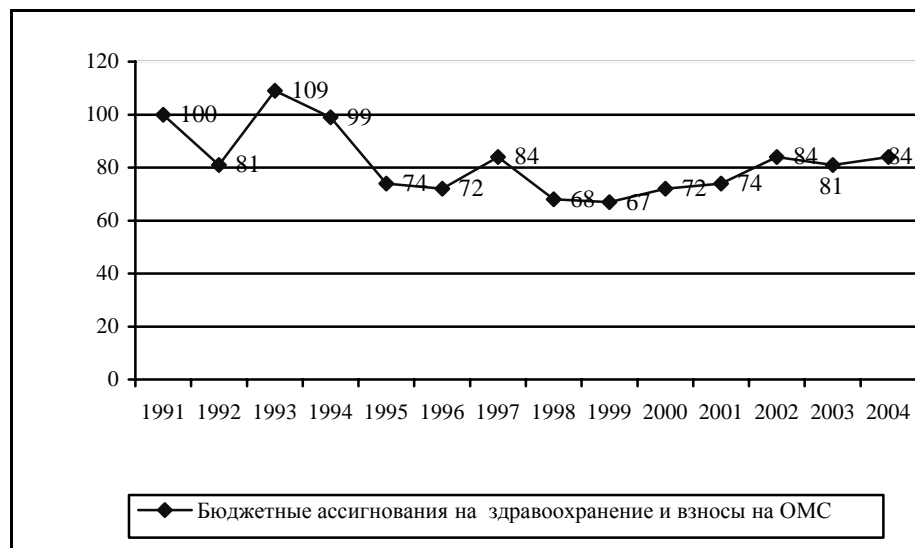
Рис. 72. Показатели систем здравоохранения, 2003 г.

Система здравоохранения характеризуется наличием комплекса глубоких экономических проблем, которые воспроизводятся на протяжении последних 10 лет:

- финансовая необеспеченность государственных гарантий медицинской помощи населению;
- нерегулируемое замещение государственных расходов частными без пересмотра гарантий;
- незавершенность введения системы обязательного медицинского страхования;
- значительная дифференциация размеров государственного финансирования по регионам;
- отсутствие экономических механизмов, побуждающих участников системы здравоохранения к росту эффективности использования общественных ресурсов.

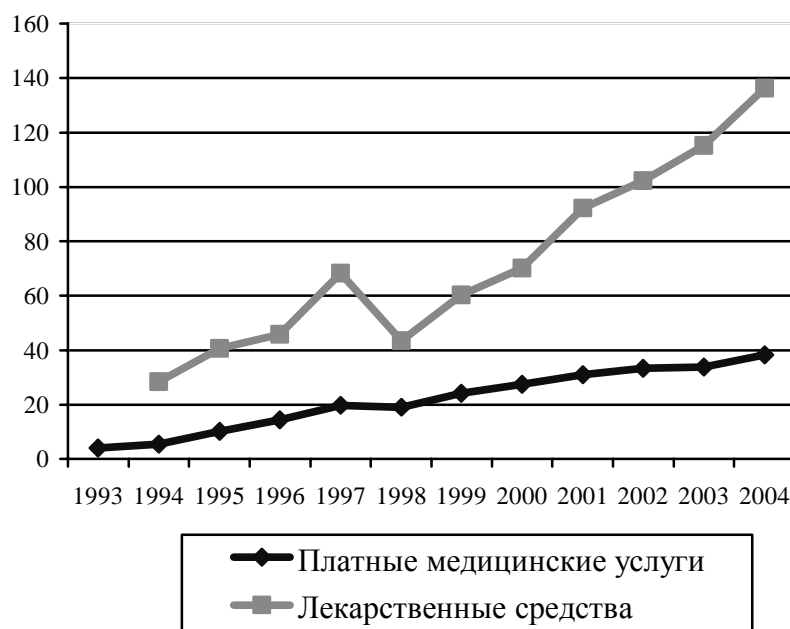
Объем государственного финансирования здравоохранения, сократившийся более чем на треть в 90-е гг., стал увеличиваться с 2000 г., но все еще не достиг уровня пятнадцатилетней давности (рис. 73). В то же время государственные гарантии, как и в советское время, предусматривают, что оказание медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения должно быть бесплатным для населения, однако объем таких гарантий для отдельного гражданина не определен. Для

таких гарантий имманентно расхождение между ожидаемыми населением объемами их предоставления и реальными возможностями государства. Это расхождение при сократившемся государственном финансировании трансформируется в разрыв между декларируемыми и реальными экономическими условиями получения медицинской помощи.



Источник: Расчеты по данным Росстата России.

Рис. 73. Динамика расходов государства на здравоохранение (1991 г. = 100%)



Источник: Расчеты по данным Росстата России.

Рис. 74. Расходы населения на здравоохранение, млрд руб. в ценах 2000 г.

Финансирование оказания медицинской помощи в значительной мере переносится на домохозяйства и работодателей. Расходы населения на лекарственные средства и медицинские услуги устойчиво растут высокими темпами, которые не сократились в последние годы, несмотря на рост государственного финансирования, а опережают этот рост (рис. 73 и 74). Замещение государственных расходов частными происходит как стихийный процесс, попытки его регулирования предпринимаются на микроуровне, но не на макроуровне. Высокий фактический уровень участия населения в оплате медицинской помощи не сопровождается пересмотром не исполняемых адекватно гарантий.

Обязательное медицинское страхование

Существующая система обязательного медицинского страхования (ОМС) имеет целый ряд серьезных изъянов, для преодоления которых необходимо изменение самой ее модели.

Главным изъяном является несбалансированность программ ОМС с размерами страховых платежей. Система ОМС аккумулирует 46% совокупного объема государственного финансирования здравоохранения, в то время как стоимость базовой программы ОМС составляет 63% стоимости программы государственных гарантий оказания населению бесплатной медицинской помощи. Эта проблема порождена прежде всего невыполнением субъектами РФ и органами местного самоуправления обязательств по уплате страховых взносов на неработающее население в полном объеме.

В 2004 г. был продолжен начатый в 2003 г. эксперимент по участию Пенсионного фонда в софинансировании взносов на ОМС неработающих пенсионеров. Размер средств, выделенных из бюджета Пенсионного фонда на эти цели, вырос с 1,5 млрд руб. в 2003 г. до 6 млрд руб. в 2004 г. В 2005 г. предполагается увеличить эти средства до 10 млрд руб. Указанный эксперимент и процесс усиления зависимости руководителей регионов от федеральной власти способствовали заметному увеличению размеров взносов за неработающее население в последние годы, но это кардинально не меняет ситуацию с ОМС.

Сложившаяся модель ОМС не оказала существенного влияния на эффективность использования ресурсов здравоохранения. Не оправдались первоначальные ожидания появления конкуренции между страховщиками, стимулирующей их активность в защите прав застрахованных и оптимизации размещения заказов среди поставщиков медицинских услуг. Население практически не может выбрать страховщика. А сами страховщики не несут финансовых рисков в отношении оплаты медицинской помощи и поэтому не заинтересованы в выборе более эффективных вариантов организации предоставления медицинской помощи застрахованным.

С 2005 г. уменьшена базовая ставка социального налога, в том числе направляемого на ОМС, – с 3,6 до 2,8%, но одновременно увеличена централизуемая часть – с 0,2 до 0,8%. В федеральном бюджете 2005 г. предусмотрены

субвенции в размере 3 млрд руб., передаваемые Федеральному фонду обязательного медицинского страхования на софинансирование страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения (детей). Фактически это является компенсацией выпадающих доходов системы ОМС вследствие сокращения ставки социального налога. Федеральный фонд ОМС, таким образом, получает достаточно весомые ресурсы для выравнивания финансовой обеспеченности территориальных программ ОМС.

Существующие в системе здравоохранения экономические механизмы не создают у ее участников достаточных стимулов для повышения эффективности использования общественных ресурсов. Центральной проблемой организации финансирования государственных и муниципальных учреждений здравоохранения является двойственность источников и методов их финансирования за предоставление населению медицинской помощи, предусмотренной базовой программой ОМС. Такие виды помощи должны были по замыслу системы ОМС оплачиваться только за счет средств ОМС, но на практике они продолжают финансироваться как из системы ОМС, так и из бюджета. Государственные и муниципальные лечебно-профилактические учреждения (ЛПУ) получают примерно от 50 до 60% средств в виде бюджетного финансирования содержания учреждения, от 30 до 50% – из системы ОМС в виде оплаты оказанной медицинской помощи и от 5 до 15% – в виде доходов от оказания населению платных медицинских услуг. Согласно федеральным рекомендациям, бюджетные и страховые средства должны использоваться для покрытия разных статей расходов. На практике же нередко отдельные статьи расходов ЛПУ покрываются одновременно из двух указанных источников финансирования. Это создает у учреждений заинтересованность в затратном хозяйствовании, а не в более эффективном использовании ресурсов.

Разработка направлений реформы здравоохранения

Обсуждение направлений необходимой реформы здравоохранения ведется в правительстве с 1997 г. В период с 2000 по 2003 г. ведущая роль в разработке соответствующих предложений принадлежала Минэкономразвития. К марту 2004 г. был подготовлен проект закона об обязательном медицинском страховании, согласованный со всеми заинтересованными ведомствами⁵². Последовавшая затем реформа правительства изменила конфигурацию позиций. Главную роль в подготовке предложений о реформировании здравоохранения стало играть новое руководство Минздравсоцразвития.

В 2004 г. подготовка реформы здравоохранения перешла в новую фазу. Следует, правда, отметить, что в официальных документах вместо словосочетания «реформа здравоохранения» стало употребляться понятие «модерни-

⁵² Концепцию этого законопроекта см.: Российская экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2004. С. 282–283.

зация здравоохранения». В Послании президента в мае 2004 г. были обозначены ключевые направления модернизации здравоохранения:

- детализация гарантий бесплатной медицинской помощи на основе разработки стандартов медицинских услуг, включающих перечень лечебно-диагностических процедур и лекарств и минимальные требования к условиям оказания медицинской помощи;
- переход от сметного принципа содержания медицинских учреждений к оплате за оказанный объем и качество медицинской помощи, производимой в соответствии с принципами обязательного страхования;
- создание стимулов к развитию добровольного страхования.

В течение 2004 г. Минздравсоцразвития с помощью экспертов Центра стратегических разработок работало над подготовкой двух проектов федеральных законов, призванных обеспечить правовую базу модернизации здравоохранения⁵³:

- «О государственных гарантиях медицинской помощи»;
- «Об обязательном медицинском страховании».

Первый законопроект определяет виды гарантируемой медицинской помощи. Сложившийся перечень видов помощи, которые должны предоставляться бесплатно для населения, остается практически неизменным. Но в отличие от действующей системы государственных гарантий медицинской помощи законопроект обеспечивает конкретизацию этих гарантий по объемам, условиям и порядку предоставления медицинских услуг на разных этапах медицинской помощи.

Гарантируемые объемы медицинской помощи конкретизируются на основе стандартизации медицинских технологий. Для каждого вида заболеваний на федеральном уровне разрабатываются и утверждаются клинические протоколы (отраслевые стандарты), включающие перечни медицинских услуг и лекарственных средств, а также алгоритмы выполнения медицинских услуг (дозы и кратность применения, уровни оказания медицинской помощи и проч.). В части установленного перечня и алгоритмов выполнения клинические протоколы едины для всей страны.

На основе клинических протоколов субъекты РФ разрабатывают клинико-экономические стандарты (КЭСы), конкретизирующие требования клинических протоколов и содержащие оценку стоимости установленного «пакета». КЭСы определяют конкретные объемы медицинской помощи по каждому заболеванию с учетом особенностей используемых медицинских технологий (не только что делать, но и как делать) и цен на ресурсы. Каждый субъект РФ принимает и использует свои клинико-экономические стандарты.

Клинические протоколы и КЭСы состоят из двух частей. Фиксированная часть – обязательный для всех пациентов с определенным заболеванием набор медицинских услуг и лекарственных средств. Объем услуг фиксированной части одинаков для всех пациентов с данным заболеванием. Переменная

⁵³ Слепнев А.А., Шевский В.И., Шейман И.М., Шишкин С.В. Модернизация системы здравоохранения: поиск решений // Менеджер здравоохранения. 2004. № 11.

(вероятностная) часть – набор медицинских услуг, необходимых для части пациентов с данным заболеванием в зависимости от особенностей его течения. Объем услуг переменной части определяется в расчете на совокупность пациентов (например, для диагностики холецистита на 100 пациентов требуется 60 ультразвуковых исследований).

Фиксированная часть услуг гарантируется каждому пациенту, переменная – по медицинским показаниям. Решение о переменной части принимает лечащий врач в порядке, определяемом руководителем медицинской организации. В случае медицинских противопоказаний к использованию включенных в КЭС медицинских услуг и лекарственных средств гарантируется оказание медицинской помощи, не предусмотренной стандартом. Но это предполагает более высокий уровень принятия решения – клинико-экспертной комиссией медицинской организации.

Такая структура стандарта, с одной стороны, обеспечивает конкретизацию набора медицинских услуг и лекарственных средств, получаемых пациентами, с другой – сохраняет необходимую свободу врача при принятии решения в условиях многообразия проявлений одного и того же заболевания у различных пациентов.

Порядок оказания медицинской помощи в рамках государственных гарантий основан на следующем принципе: гарантируется предоставление медицинской помощи при соблюдении установленного «маршрута» движения пациента по уровням оказания медицинской помощи. Роль организатора и координатора оказания медицинской помощи на других этапах принадлежит участковому врачу и врачу общей практики. Плановая специализированная медицинская помощь в амбулаторных условиях и в условиях стационаров оказывается по направлению этой категории врачей. При отсутствии соответствующих направлений плановая медицинская помощь предусматривает прямую оплату пациентом.

Устанавливается очередность плановой специализированной медицинской помощи, ведется реестр очередников. Вводится контроль соблюдения очередности.

Законопроект предусматривает квотирование высокотехнологичных видов медицинской помощи, оказываемых как в федеральных медицинских организациях (для субъектов РФ), так и в медицинских организациях субъектов РФ третичного уровня (для муниципальных образований). Субъекты РФ могут устанавливать дополнительные гарантии в отношении таких видов помощи – на основе прямых договоров с федеральными медицинскими организациями по тем же тарифам, которые установлены для квотируемой медицинской помощи. Перечни и размеры квот указанных видов медицинской помощи, а также перечни медицинских организаций, ее оказывающих, устанавливаются ежегодно соответственно федеральной и территориальной программами государственных гарантий.

Гарантируемые условия оказания медицинской помощи устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ на уровне не ниже опре-

деленного федеральной программой государственных гарантий медицинской помощи. В этой программе устанавливаются требования к нормативам пребывания и обеспечения питанием больных в стационарах, к предельным срокам ожидания плановой медицинской помощи.

Реализация государственных гарантий медицинской помощи должна будет осуществляться преимущественно через систему обязательного медицинского страхования. Ее модернизация предусматривается новым проектом закона «Об обязательном медицинском страховании».

В целях повышения управляемости системы ОМС и усиления государственного контроля за целевым и рациональным использованием средств обязательного медицинского страхования законопроект устанавливает принцип административного подчинения территориальных фондов ОМС Федеральному фонду ОМС. Директор территориального фонда ОМС утверждается директором Федерального фонда ОМС по согласованию с высшим органом исполнительной власти субъекта РФ. Создаваемая вертикаль призвана обеспечить единство системы, ее финансовую устойчивость.

Вместе с тем предлагаемые структурные изменения сохраняют за органами власти субъектов РФ механизмы контроля за деятельностью территориальных фондов ОМС. Орган представительной власти субъекта РФ утверждает бюджет территориального фонда ОМС. Подушевые нормативы финансирования страховщиков устанавливаются территориальным фондом ОМС по согласованию с органом исполнительной власти субъекта РФ.

Законопроект предусматривает введение институтов социального партнерства в управление системой ОМС. Органы власти РФ, общероссийские объединения профессиональных союзов и объединения работодателей формируют наблюдательный совет Федерального фонда ОМС. Органы власти субъекта РФ, территориальные объединения профессиональных союзов и объединения работодателей формируют наблюдательный совет территориального фонда ОМС. Наблюдательные советы осуществляют надзор за исполнением бюджетов фондов.

Тарифы на оплату медицинской помощи, оказываемой медицинскими организациями застрахованным, устанавливает орган исполнительной власти субъекта РФ на основании соглашения с территориальным фондом ОМС, а также с объединениями медицинских организаций, профессиональных союзов работодателей и страховых медицинских организаций.

Законопроект устанавливает целый ряд требований и механизмов достижения сбалансированности программ ОМС с финансовыми ресурсами. Страховые взносы субъекта РФ на ОМС неработающего населения должны устанавливаться в размере не меньшем, чем размер, обеспечивающий сбалансированность суммы средств из всех источников, предназначенных для финансирования базовой программы ОМС, и ее стоимости. Порядок расчета стоимости базовой программы ОМС в субъектах РФ и методика расчета размера взносов на ОМС неработающего населения утверждаются Правительством РФ.

Закладываемые в расчет стоимости базовой программы ОМС тарифы не могут быть меньше величин, рассчитанных в соответствии с методикой определения минимальных тарифов на гарантированную медицинскую помощь, утверждаемой в соответствии с законом о государственных гарантиях медицинской помощи федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере здравоохранения. Это должно поднять планку требований к ресурсному обеспечению оказания медицинской помощи и на этой основе – преодолеть стремление регионов искусственно занижить стоимость базовой программы ОМС и соответственно размер взносов на ОМС неработающего населения.

За счет средств Федерального фонда ОМС, в том числе субсидий и субвенций из федерального бюджета, производится выравнивание условий финансирования базовой программы ОМС в субъектах РФ. За счет субсидий из Федерального фонда ОМС финансовые ресурсы ОМС перераспределяются в пользу регионов, не способных собрать достаточные средства для обеспечения стоимости базовой программы ОМС в силу объективных социально-экономических причин. Размер субсидий рассчитывается с учетом уровней бюджетной обеспеченности субъектов РФ и устанавливается в составе расходов бюджета Федерального фонда ОМС Российской Федерации по отдельным регионам.

Субсидии из Федерального фонда ОМС предоставляются при выполнении следующих условий:

- соответствие программы ОМС в субъекте РФ установленным требованиям к ее формированию;
- отсутствие неурегулированной задолженности субъекта Российской Федерации по страховым взносам на ОМС неработающего населения.

Законопроект определяет, что в качестве страховщиков ОМС выступают только страховые медицинские организации (СМО). Но при этом существенно меняются условия их функционирования.

1. Предоставляется право выбора страховщика самими застрахованными, а не их страхователями, как это фактически сегодня происходит. Это право, закрепленное в действующем законодательстве о медицинском страховании, обеспечивается установленными процедурами замены страховщика, а также персонализированным учетом в системе обязательного медицинского страхования. Усиливающаяся в результате конкуренция СМО станет фактором активизации их деятельности по защите прав пациентов и контролю качества медицинской помощи.

2. Повышается ответственность СМО за организацию предоставления медицинской помощи: в случае невозможности получения застрахованным необходимой ему медицинской помощи в выбранной медицинской организации (в рамках территориальной программы ОМС) страховщик обязан незамедлительно принять меры по обеспечению оказания застрахованному требуемой медицинской помощи.

3. Устанавливается обязанность СМО планировать объемы медицинской помощи, оказываемой по договорам о предоставлении медицинской помощи по ОМС, обеспечивать соответствие общих объемов медицинской помощи застрахованным показателям объемов, закладываемым в территориальной программе ОМС. Страховщики отчитываются перед территориальным отделением о выполнении своих договоров о предоставлении медицинской помощи. Эти требования имеют целью повысить эффективность использования средств ОМС. Соответственно, деятельность страховщика оценивается на основе его вклада в повышение эффективности использования средств ОМС.

4. Вводится система разделения финансовых рисков между территориальным фондом ОМС и страховщиками: последние будут брать на себя часть рисков, связанных с отклонениями фактических расходов на оказание медицинской помощи застрахованным от плановых. Соответственно, СМО не смогут ограничиться своей нынешней функцией «кассира» при взаимодействии с медицинскими организациями. Повышается их мотивация к поиску более эффективной структуры оказания медицинской помощи застрахованным.

Законопроект закладывает возможности адресного установления дополнительных гарантий в системе ОМС. Базовая программа ОМС может дополняться федеральными и территориальными программами дополнительного медицинского страхования, финансируемыми за счет дополнительных страховых взносов Российской Федерации и (или) субъектов РФ, а также иных лиц.

В рамках существующего законодательства имеется проблема дублирования финансирования обязательного и добровольного медицинского страхования и ведомственной медицины. На многих предприятиях работодатели вынуждены параллельно организовывать медицинскую помощь своим сотрудникам, либо используя собственную лечебную базу и финансируя ее из доходов предприятия, либо обращаясь к добровольному медицинскому страхованию (ДМС) и оплачивая дважды одни и те же риски.

Для ликвидации указанного дублирования в законопроекте предлагается ввести механизм компенсаций из фондов ОМС части страховой премии, уплачиваемой страхователями по договорам медицинского страхования⁵⁴. Предоставление компенсации обусловливается соответствием программ ОМС и страхования по договору медицинского страхования. Компенсация предоставляется в размере подушевого норматива финансирования на 1 застрахованного в системе ОМС. Предоставление компенсации в таких размерах и одновременная передача обязательств страховщику, с которым заключен договор по медицинскому страхованию, по финансированию

⁵⁴ Этот подход был предложен и в течение ряда лет разрабатывался в ИЭПП. (См.: Шишкин С.В. Реформа финансирования российского здравоохранения. М.: ИЭПП; Теис, 2000 // www.iet.ru. С. 316–318; Гудков А.А., Попович Л.Д., Шишкин С.В. Перспективы сочетания обязательного и добровольного медицинского и социального страхования в России. Социальное обеспечение экономических реформ. М.: Институт экономики переходного периода, 2002. С. 128–150.

медицинской помощи в объеме базовой программы ОМС не повлечет финансовой дестабилизации системы ОМС и не ущемит прав остальных застрахованных в системе ОМС. Более того, за счет компенсации части страховой премии по договору медицинского страхования значительно повысится доступность ДМС, что обеспечит дополнительные поступления в систему здравоохранения, будет стимулировать переход к более солидарным и легальным формам соучастия населения в оплате медицинской помощи.

На страховщиков, осуществляющих деятельность в соответствии с таким договором медицинского страхования, распространяются требования по ОМС, в частности ведение системы персонифицированного учета застрахованных, контроль объема, качества, сроков, условий и обоснованности предоставления медицинской помощи застрахованным, защита их прав и проч.

За застрахованным по такому договору медицинского страхования сохраняется право обращения в систему ОМС при экстренных состояниях, требующих оперативного вмешательства, при нахождении вне места своего постоянного проживания, при необходимости оказания специализированной высокотехнологичной медицинской помощи, а также при невозможности получения необходимой медицинской помощи в медицинских организациях, с которыми имеет договорные отношения страховщик по договору медицинского страхования. В этих случаях оказанные в системе ОМС медицинские услуги оплачиваются медицинской организации территориальными отделениями с последующим возмещением этих средств страховщиком по договору медицинского страхования.

Разработка законопроектов велась вплоть до конца 2004 г., они не выносились на рассмотрение правительством. Таким образом, разногласия между Минздравсоцразвития, Минфином и Минэкономразвития по отдельным позициям законопроектов не были устранены.

Новый механизм лекарственного обеспечения льготников

Во второй половине 2004 г. приоритетной задачей Минздравсоцразвития стала разработка механизмов реализации положений Федерального закона № 122 от 22 августа 2004 г., предусматривающего замену социальных льгот в натуральной форме для ряда категорий населения (инвалиды и участники войны, ветераны боевых действий; члены семей погибших (умерших) ветеранов войны, жители блокадного Ленинграда, инвалиды и др.) на денежные компенсации. К числу таких льгот относятся также льготное предоставление лекарственных средств (бесплатно или с 50%-й скидкой) и санаторно-курортное лечение. С 2005 г. меняется механизм предоставления указанным категориям населения лекарственного обеспечения, санаторно-курортного лечения и проезда до места такого лечения. Эти виды услуг выделены в самостоятельный набор социальных услуг («соцпакет»), который установлен одинаковым для всех перечисленных категорий и имеет одинаковую стоимость – 450 руб. в месяц. Возмещение затрат на предоставление данного набора осуществляется из средств федерального бюджета. С 2006 г. граждане

смогут самостоятельно выбирать между получением денежной компенсации, равной стоимости набора, или получением услуг, включенных в набор.

Основную по стоимости часть набора составляет предоставление лекарственных средств – 350 руб. в месяц. Лекарства предоставляются всем соответствующим категориям льготников бесплатно (ранее часть льготников получала лишь 50% скидку на приобретаемые препараты). Минздравсоцразвития утвердило перечень лекарств, которые могут предоставляться льготникам. Он включает 352 международных непатентованных наименования, которым соответствуют более 2000 торговых наименований. Подчиненная министерству Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития методом квалифицированного отбора, без проведения тендера, определила дистрибьюторские фармацевтические организации, которым доверено осуществлять поставку лекарственных средств в пункты отпуска (аптеки) для льготников. В качестве главного критерия отбора была объявлена способность осуществлять поставку всех видов лекарственных средств, включенных в перечень. Указанному критерию отвечали 5 дистрибьюторских компаний, которые разделили между собой федеральные округа и регионы, став там монопольными поставщиками лекарственных средств для льготников. Поставки в Центральном и Северо-Западном федеральными округами обеспечивает «Протек», в Южном и Уральском округах – «СИА-Интернешнл», в Приволжском – «Биотек», в Дальневосточном и Сибирском округах – ЗАО РОСТА. Компания «Фармимекс» осуществляет поставки лекарств в аптеки Ингушетии и Чечни. В конце февраля 2005 г. разрешение участвовать в лекарственном обеспечении льготников получил шестой дистрибьютор – ЗАО «Аптека-холдинг».

Обеспечение льготных категорий населения лекарственными средствами производится через сеть аптек учреждений, определяемых субъектами РФ и местными органами власти. Оплата лекарственных средств, предоставляемых льготным категориям населения, должна производиться через систему ОМС. Средства федерального бюджета передаются в Федеральный фонд ОМС, который распределяет их по территориальным фондам ОМС в соответствии с их заявками.

Новый механизм финансирования лекарственного обеспечения льготников не был достаточно четко проработан со всеми участниками. Следует отметить, что до ноября 2004 г. Минздравсоцразвития основные усилия сосредоточило на составлении перечня лекарственных средств, переговорах с их производителями и отборе поставщиков. Процедуры взаимодействия между всеми участниками системы в спешном порядке разрабатывались в последние два месяца года. Нормативные документы, регулирующие порядок заключения договоров на поставку лекарств для льготников и проведения соответствующих расчетов, поступили в регионы лишь в последней декаде 2004 г.

Первоначально предполагалось включить в схему оплаты страховщиков, участвующих в системе ОМС, которым должны передаваться средства из территориальных фондов ОМС. Страховщики должны были заключать дого-

воры с дистрибьюторами на поставку лекарственных средств и контролировать обоснованность выписки медицинскими учреждениями лекарственных средств льготникам. В качестве условия участия страховщиков в лекарственном обеспечении льготников Минздравсоцразвития определило наличие специальной лицензии на осуществление лекарственного страхования. Пользуясь инсайдерской информацией, получить такую лицензию до начала 2005 г. успели 12 страховых медицинских организаций из 348, участвующих в ОМС. В их число вошли, в частности, Альфастрахование-МС, Газпроммедстрах, Ингосстрах-М, Макс-М, Капиталь. Медицинское страхование, Красный Крест, РОСНО-МС, Согласие-Вита, Солидарность для жизни.

Страховщики под контролем Минздравсоцразвития разделили регионы для работы и приступили к заключению договоров с фармдистрибьюторами. Попытки внедрения этих страховщиков в регионы, где они ранее не работали, вызвали сопротивление губернаторов, желавших передачи прав оплаты поставок лекарственных средств региональным страховым компаниям. Наиболее сильным было сопротивление мэра Москвы, возражавшего вообще против участия страховщиков в этой программе. В итоге в начале февраля 2005 г. было решено отказаться от участия страховщиков в схемах оплаты лекарственных средств и использовать для этого только Федеральный и территориальные фонды ОМС. Решение было объяснено неготовностью страховщиков к разделению рисков по оплате лекарственных средств. Однако 8 страховых компаний выступили с опровергающим это совместным заявлением.

Поставка препаратов для льготников была начата дистрибьюторами без предоплаты, в форме товарного кредита. Оплату предусматривалось осуществить по истечении первого квартала по счетам за фактически отпущенные льготникам лекарственные средства. Это мотивировалось отсутствием точных данных о реальных размерах потребностей в обеспечении медицинскими препаратами льготных категорий населения и соответственно невозможностью провести тендеры на поставку лекарственных средств. Такое решение порождало высокие риски возникновения проблем с уровнем цен и с обеспечением повсеместного соответствия ассортимента и объемов поставок лекарственных средств предъявляемому на них спросу.

Данный порядок вполне естественно стимулирует дистрибьютеров к включению платы за риск в устанавливаемые ими цены. По утверждениям руководства Минздравсоцразвития, были достигнуты договоренности с производителями лекарственных средств о предельных уровнях регистрируемых цен на препараты, включенные в перечень на уровне ниже отпускных цен для коммерческой реализации лекарств. Размеры надбавок дистрибьютеров к согласованным и зарегистрированным ценам производителей и импортеров не выступали предметом регулирования. Между тем в январе и феврале отмечались многочисленные случаи, когда размеры установленных цен на отпускаемые препараты для льготников были выше, чем цены на те же препараты, реализуемые потребителям на коммерческой основе. В ответ на происходящее Минздравсоцразвития предложило заключить соглашения с

производителями (импортерами) лекарственных препаратов о дополнительных обязательствах по контролю цен и качества лекарственных препаратов. К концу февраля 2005 г. такие соглашения были заключены с 170 из 324 производителей препаратов, включенных в перечень.

Наиболее уязвимым местом нового механизма является неразвитость регулирования объема спроса на соответствующие лекарственные средства. Врачи самостоятельно определяют объемы выписываемых препаратов. Предполагалось, что страховщики будут осуществлять контроль за правильностью и обоснованностью выписки медицинскими учреждениями лекарственных средств для льготников. Но они не смогли начать эту работу. Минздравсоцразвития сознательно отказалось от введения каких-либо ограничений на объемы выписываемых лекарственных препаратов в первые месяцы реализации новой системы. Это объяснялось желанием исчерпать отложенный спрос льготников на нужные им препараты и экспериментальным путем определить реальный объем потребностей льготников в лекарственном обеспечении. По мнению Минздравсоцразвития, выделение в федеральном бюджете на 2005 г. на эти цели 50,8 млрд руб. (что в несколько раз превышает расходы на лекарственное обеспечение соответствующих категорий населения в 2004 г.) и соблюдение договоренностей с поставщиками об уровне цен на лекарственные препараты для льготников позволит справиться со всплеском отложенного спроса на медикаменты, которые раньше предоставлялись льготникам в очень ограниченных масштабах вследствие недостаточности средств для их оплаты в региональных бюджетах. После первых месяцев реализации новой схемы лекарственного обеспечения льготников предполагалось разработать механизмы регулирования объема выписываемых препаратов.

В первые 2 месяца нового года количество выписанных врачами рецептов для льготников увеличилось более чем в 2,5 раза по сравнению с аналогичным периодом 2004 г. Практически сразу же, правда не повсеместно, стали возникать проблемы с получением льготниками назначенных препаратов. Минздравсоцразвития вместе с подведомственными организациями пришлось на ходу заниматься корректировкой схемы лекарственного обеспечения и интенсифицировать административные усилия по обеспечению ее работы. В Федеральном фонде был создан централизованный резерв денежных средств, которые будут распределяться между регионами в режиме быстрого реагирования на возникающие проблемы с оплатой. Зурабов М.Ю. переезжал из одного региона в другой, на месте разбираясь в причинах сбоев в поставках лекарственных средств. По данным Министерства, к середине февраля льготникам было выписано 6,6 млн рецептов, из которых 88% обслужено.

Внедряемая схема лекарственного обеспечения льготников сделала федеральные органы ответственными за оплату всего неконтролируемого ими объема выписываемых лекарственных средств. Критическим рубежом станет начало оплаты поставщикам отпущенных лекарств. Если не будут предусмотр-

рены механизмы регулирования выписки и сохранится порядок оплаты отпускаемых лекарств по факту, то это повлечет либо необходимость дальнейшего увеличения расходов на эти цели из федерального бюджета, либо приведет к новым социальным напряжениям в связи с невозможностью предоставить назначенные лекарства в полном объеме.

3.6.2. Образование

Развитие российской системы образования в последние годы определяется изменениями в демографической ситуации, динамикой запросов рынка труда, процессами перераспределения полномочий между уровнями управления, а также попытками проведения реформ в самой отрасли. Среди заметных изменений следует в первую очередь отметить рост численности студентов вузов и ссузов (табл. 42). Высшее образование реально стало в нашей стране массовым⁵⁵.

Таблица 42

Сеть образовательных учреждений в России

№ п/п	Показатели	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	2	3	4	5	6	7	8
1	Количество дошкольных учреждений, тыс.	56,6	53,9	51,3	50,0	48,9	47,8
	В них детей, тыс. чел.	4379	4225	4263	4246	4267	4321
	– в % от численности детей соответствующего возраста	53,9	54,9	56,0	57,2	58,1	57,6
2	Количество дневных общеобразовательных учреждений, тыс.	67,9	67,5	67,0	66,9	65,7	64,5
	В том числе:						
	– в государственных и муниципальных	67,3	66,9	66,4	66,2	65,0	63,8
	– в негосударственных	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
3	Численность учащихся в дневных общеобразовательных учреждениях, тыс. чел.	21479	20879	20074	19429	18440	17323
	– в государственных и муниципальных	21429	20826	20013	19363	18372	17254
	– в негосударственных	50	53	61	66	68	69
4	Количество учреждений начального профессионального образования	3954	3911	3893	3872	3843	3798
	В них учащихся, тыс. чел.	1676	1694	1679	1649	1651	1649
5	Количество средних специальных учебных заведений	2631	2649	2703	2684	2816	2809

⁵⁵ Доступность высшего образования в России / Отв. ред. С.В. Шишкин. М.: Независимый институт социальной политики, 2004.

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2004 году

тенденции и перспективы

Продолжение таблицы 42

	2	3	4	5	6	7	8
6	Численность студентов в средних специальных учебных заведениях, тыс. чел.	2069	2175	2361	2470	2586	2613
	– в государственных и муниципальных всего, тыс. чел.	2052	2147	2309	2410	2489	2502
	– на 10 000 чел. населения.	141	148	160	167	173	174
7	Количество высших учебных заведений	914	939	965	1008	1039	1046
	– государственных и муниципальных	580	590	607	621	655	654
	– негосударственных	334	349	358	387	384	392
8	Численность студентов в высших учебных заведениях, тыс. чел.	3598	4073	4742	5427	5948	6456
	– на 10 000 чел. населения	229	256	294	332	364	388
	– в негосударственных	251	345	471	630	719	860

Источник: Российский статистический ежегодник. 2004: Стат. сб. М.: Росстат, 2004. С. 227.

Анализ финансирования системы образования показывает, что на протяжении последних лет в федеральном бюджете сохранялся довольно высокий темп роста расходов на образование. С 1999 по 2002 г. рост расходов был не ниже 43% в год в номинальном выражении. В 2003 г. темпы снижаются, увеличение расходов на образование составило 24,6% по сравнению с 2002 г., а в 2004 г. – 21,5% по сравнению с 2003 г. (табл. 43). Правда, в бюджетах 2003–2004 гг. не была учтена рекомендация Государственного совета Российской Федерации об увеличении финансирования образования не менее чем на 25% в год., тем не менее доля расходов на образование в структуре федерального бюджета растет, а также увеличивается доля этих расходов в ВВП – с 0,73% в 2002 г. до 0,76% в 2004 г.

Таблица 43

Расходы на образование в федеральном бюджете

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Федеральный бюджет, млрд руб.	388,9	664,7	1029,2	1325,7	1947,4	2354,9	2659,4
Расходы на образование:							
– млрд руб.	14,6	20,9	38,1	54,5	80,1	99,8	121,3
– % к предыдущему году		143,1	182,2	143,0	147,0	124,6	121,5
Доля расходов на образование в федеральном бюджете, %	3,7	3,1	3,7	4,11	4,11	4,24	4,56

Источник: По данным Росстата России.

По итогам 2004 г. уровень среднемесячной заработной платы работников образования (4614 руб.) остается более низким по сравнению с отраслями здравоохранения и культуры (4824 и 4747 руб. соответственно). Более то-

го, в течение года наблюдалось небольшое снижение уровня среднемесячной заработной платы в сфере образования по отношению к общероссийскому уровню заработной платы, та же тенденция характерна и для сферы здравоохранения и культуры (табл. 44). Объем бюджетной задолженности по заработной плате в отраслях социально-культурной сферы сократился к концу 2004 г. в 2,8 раза, при этом наибольший объем задолженности приходился на сферу образования (табл. 45).

Таблица 44

**Начисленная среднемесячная заработная плата
в отраслях социально-культурной сферы (без выплат социального
характера) в расчете на 1 работника, руб.**

	Январь	Март	Июнь	Сентябрь	Декабрь
Всего	5932	6428	7003	6918	7344
Образование	3832	4126	4885	4231	4614
– Отношение к общероссийскому уровню средней ЗП, %	65	64	70	61	63
Здравоохранение	4254	4485	5259	4700	4824
– Отношение к общероссийскому уровню средней ЗП, %	72	70	75	68	66
Культура	3927	4132	4595	4265	4747
– Отношение к общероссийскому уровню средней ЗП, %	66	64	66	62	65

Источник: По данным Росстата России.

Таблица 45

**Просроченная бюджетная задолженность по заработной плате
в социально-культурных отраслях
(кроме субъектов малого предпринимательства), млн руб.**

	01.02.04	01.04.04	01.07.04	01.10.04	01.01.05
1	2	3	4	5	6
Всего	2730	2652	2924	2654	1005
Из них:					
Отрасли социальной сферы – всего	1741	1601	1821	1602	618
В том числе:					
– из федерального бюджета	10	9,5	12	10	5
– из бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов	1731	1591	1809	1592	613
Образование – всего	308	263	384	326	94
В том числе:					
– из федерального бюджета	7	7	9	8	4
– из бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов	301	256	375	318	90
Здравоохранение – всего	174	177	225	249	49
В том числе:					
– из федерального бюджета	0,3	1	0,3	0,3	0,1
– из бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов	174	176	224	249	49

Продолжение таблицы 45

1	2	3	4	5	6
Культура – всего	64	66	96	72	19
В том числе:					
– из федерального бюджета	0,0	0,0	–	–	–
– из бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов	64	66	96	72	19

Источник: По данным Росстата России.

Политика в сфере образования в 2004 г. характеризовалась продолжением экспериментальной отработки инструмента совмещенной оценки выпускного и вступительного экзаменов – Единого государственного экзамена (ЕГЭ), механизмов финансирования высшего образования на основе государственных именных финансовых обязательств (ГИФО) и наряду с этим – принятием ряда стратегических документов и законодательных актов, самым существенным образом влияющих на содержание и вектор развития реформ в российском образовании.

Итоги и перспективы повсеместного перехода на Единый государственный экзамен

В 2004 г. в соответствии с постановлением правительства Российской Федерации от 16 января 2004 г. № 725 «О продлении на 2004 год срока проведения эксперимента по введению Единого государственного экзамена» в российской системе образования продолжался эксперимент по переходу на Единый государственный экзамен. В этом году акцент был сделан на апробацию нескольких технологий проведения ЕГЭ, на повышение качества контрольных измерительных материалов за счет расширения участия представителей профессионального образования в их разработке и экспертизе, на совершенствование информационного обеспечения поступающих в высшие и средние специальные учебные заведения.

В эксперименте по ЕГЭ принимали добровольное участие 65 субъектов РФ, отдельные регионы проводили ЕГЭ по всем 14 предметам. Следует отметить, что число участников эксперимента достигло 982 тыс. чел., что превышает показатель предыдущего года в 1,3 раза. Свое согласие на участие в эксперименте высказали 29 федеральных министерств и ведомств, имеющих подведомственные им вузы и ссузы. По сравнению с 2003 г. более чем в 2 раза возросло количество вузов, зачисляющих студентов по результатам ЕГЭ, число средних специальных учебных заведений, признающих результаты ЕГЭ, составило 1530 (табл. 46).

Расширение числа участников эксперимента свидетельствует о росте заинтересованности регионов и вузов в его результатах. Вместе с тем представляется, что заметный вклад в достижение такого результата внес приказ Минобрнауки России от 10 февраля 2004 г. № 560 об обязательном учете результатов ЕГЭ вузами федерального подчинения (кроме МГУ им. М.В. Ломоносова), расположенными на территории Москвы и Московской области. Вузам было приказано определить, как правило, не менее 50% общего числа

направлений подготовки (специальностей), по которым в 2004 г. будет проводиться прием и зачисление с учетом результатов Единого государственного экзамена.

Таблица 46

Развитие эксперимента по введению ЕГЭ

	2001	2002	2003	2004
Число субъектов РФ, участвующих в эксперименте по ЕГЭ	5	16	47	65
Количество учащихся, сдавших ЕГЭ, тыс. чел.	30	300	752	982
Число предметов, по которым проводился ЕГЭ	8	9	12	14
Количество вузов и филиалов, участвующих в эксперименте по ЕГЭ	16	117	464	946
Количество ссузов, участвующих в эксперименте по ЕГЭ	–	79	928	1530

Источник: По данным Минобрнауки России.

Отдельные региональные органы управления образованием (например, департамент образования Москвы) не торопились включаться в эксперимент по ЕГЭ в полном масштабе, что создавало определенные сложности в обеспечении равенства прав выпускников общеобразовательных учреждений Москвы и других субъектов России при поступлении в вузы, расположенные на территории Москвы. Для преодоления этого противоречия Минобрнауки России по ходатайству департамента образования Москвы издало 11 февраля 2004 г. приказ № 584, согласно которому участие в ЕГЭ выпускников 11-х (12-х) классов общеобразовательных учреждений, расположенных на территории г. Москвы, в 2004 г. является добровольным, и он проводится по 5 предметам.

В течение 2004 г. были уточнены нормативно-методические документы, регламентирующие процедуру и содержание ЕГЭ, порядок работы государственных экзаменационных и конфликтных комиссий субъектов Российской Федерации, организацию приема в вузы, ссузы, создана информационная инфраструктура из федерального и 63 региональных центров обработки информации. Вузам и ссузам была предоставлена возможность проверять свидетельства о результатах ЕГЭ в Федеральной базе свидетельств.

В октябре 2004 г. было проведено IV Всероссийское совещание, посвященное подведению итогов эксперимента по введению Единого государственного экзамена в 2004 г. и постановке задач эксперимента на 2005 г. Итоги проведения эксперимента получили в целом положительную оценку.

В 2005–2006 гг. планируется завершить апробацию процедуры и технологии ЕГЭ во всех субъектах Российской Федерации, сохранив за ними право выбора схем участия (количество предметов, обязательность/добровольность участия в ЕГЭ выпускников и учреждений). С 2005 г. ЕГЭ планируется ввести в полном объеме на территории 16 регионов – там,

где эксперимент по введению ЕГЭ длился не менее 3 лет. В 2005 г. о намерении участвовать в эксперименте по ЕГЭ заявили 78 регионов, таким образом, в следующем году ЕГЭ будут сдавать около 83% российских школьников.

Поэтапное введение в штатный режим Единого госэкзамена планируется осуществить на всей территории России в 2006–2008 гг. Обязательное введение Единого государственного экзамена по всей стране, таким образом, переносится с запланированного 2006 г. на 2008 г.

Вместе с тем Министерство образования и науки РФ заняло позицию, что ЕГЭ не должен рассматриваться в качестве единственной формы проверки знаний абитуриентов при поступлении в вузы. Министерство выступает за альтернативность форм вступительных испытаний. По мнению руководителя Федеральной службы по надзору в сфере образования В.А. Болотова, у вузов безусловно сохранится право проводить олимпиады и конкурсы – именно по их результатам набирают абитуриентов ведущие вузы страны. В настоящее время олимпиады представляют собой пирамиду: школа–город–область–округ–федерация. Предполагается несколько изменить эту схему и сделать так, чтобы победители региональных олимпиад зачислялись вне конкурса во все российские вузы. Кроме того, вузы смогут устраивать дополнительные вузовские экзамены для выпускников с сертификатами ЕГЭ.

Апробация новых механизмов финансирования вузов

В соответствии с постановлением правительства Российской Федерации от 26 июня 2004 г. № 313 был продлен на 2004 г. эксперимент по переходу на финансирование отдельных учреждений высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств (ГИФО). Состав вузов – участников эксперимента, утвержденный приказом Федерального агентства по образованию Минобрнауки России от 30 июля 2004 г. № 37, не изменился по сравнению с 2003 г. и включает 6 вузов: Марийский государственный университет, Марийский государственный технический университет, Чувашский государственный университет, Якутский государственный университет, Марийский государственный педагогический институт, Чувашский государственный педагогический университет. Общая численность студентов, обучающихся на основе ГИФО, составила в 2004 г. 12548 человек, из них 11657 человек – с обычной величиной ГИФО, 891 человек – с повышенной величиной ГИФО для перечня специальностей, особо значимых для социально-экономического развития регионов и не имеющих достаточного спроса со стороны населения.

Нормативно-методическое обеспечение эксперимента, определяющее условия и порядок его осуществления, в 2004 г. практически не изменилось, хотя уже в конце 2003 г. по итогам первого этапа эксперимента Минобрнауки России готовило ряд предложений по его корректировке.

Величина бюджетного обеспечения ГИФО в 2004 г. в соответствии с приказом Минобрнауки РФ от 22 июля 2004 г. № 26 не изменилась по сравнению с уровнем 2003 г. Средние удельные расходы по статьям ГИФО в вузах

составили 11,8 тыс. руб. Такой подход на фоне общего роста затрат на обучение в вузах по сути означает сокращение бюджетного финансирования текущих расходов вузов – участников эксперимента. Динамика распределения по категориям ГИФО в вузах свидетельствует об увеличении в 2004 г. доли 3–4-й категории и о некотором снижении доли 1–2-й категории ГИФО (табл. 47).

Следует отметить, что за 3 года соотношение первокурсников, обучающихся в вузах – участниках эксперимента за счет федерального бюджета и с доплатой за обучение, несколько изменилось в пользу бюджетников (табл. 48).

Таблица 47

Распределение по категориям ГИФО в вузах – участниках эксперимента (по всем формам обучения), %

	2002	2003	2004
1-я категория	8,0	11,6	8,8
2-я категория	39,0	27,5	27,4
3-я категория	37,6	42,7	46,9
4-я категория	10,8	12,5	12,7
5-я категория	4,7	5,7	4,4

Источник: По данным ГУ–ВШЭ.

Таблица 48

Доля первокурсников, обучающихся в вузах – участниках эксперимента за счет федерального бюджета и с доплатой за обучение, %

	2002	2003	2004
По всем формам обучения:			
– за счет федерального бюджета	58,7	59,7	61,7
– с доплатой за обучение	41,3	40,3	38,3
По очной форме обучения:			
– за счет федерального бюджета	58,8	58,6	60,0
– с доплатой за обучение	41,2	41,4	40,0
По заочной форме обучения:			
– за счет федерального бюджета	58,6	64,0	66,5
– с доплатой за обучение	41,3	36,0	33,5

Источник: По данным ГУ–ВШЭ.

Для расширения информационной базы эксперимента по ГИФО Федеральное агентство по образованию своим приказом от 13 августа 2004 г. № 51 обязало ряд вузов, не участвующих в эксперименте, предоставить данные, необходимые для проведения модельных расчетов функционирования ГИФО. Вместе с тем следует признать, что в 2004 г. никаких реальных действий по внесению изменений в ход эксперимента осуществлено не было, и, по сути, все отмеченные ранее недостатки апробируемого нового механизма финансирования вузов⁵⁶ сохранили свою актуальность. Речь в первую очередь идет об увеличении размера ГИФО по всем категориям, о сокращении количества категорий ГИФО с 5 до 3, об установлении высшей категории ГИФО для победителей Всероссийских олимпиад школьников и участников международ-

⁵⁶ Российская экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2004. С. 289–290.

ных школьных олимпиад для их обучения в государственных вузах по соответствующей специальности, о введении повышенного размера ГИФО для специальностей, объективно имеющих более высокую стоимость подготовки специалиста с высшим образованием. Кроме того, следует предусмотреть возможность изменения в процессе обучения первоначально присвоенной студенту категории ГИФО по результатам сдачи учебных сессий.

При всей масштабности проводимых экспериментов они затрагивают отдельные направления реформирования системы образования и не образуют единой комплексной стратегии модернизации всех элементов российской системы образования. Это не позволило создать необходимую массовую поддержку проводимым преобразованиям, сделать их цели понятными и разделяемыми большинством образовательного сообщества и общества в целом.

Изменения в законодательстве об образовании

В соответствии с принятым летом 2004 г. Федеральным законом № 122-ФЗ образовательное законодательство претерпело существенные изменения. Признан утратившим силу целый ряд положений Закона «Об образовании», предусматривавших государственные гарантии приоритетности образования, в том числе высшего профессионального образования (по вопросам финансирования системы образования, включая социальную сферу вузов, предоставления налоговых и других льгот и др.).

Изменены нормы, регулирующие нормативное финансирование учреждений образования, определено новое содержание понятий федерального, регионального и местного нормативов финансирования образовательных организаций: федеральный норматив относится к финансированию учреждений федерального подчинения, региональный норматив – к учреждениям регионального подчинения, местный норматив – к учреждениям местного подчинения. Вместе с тем в ст. 41 Закона «Об образовании» предусмотрено, что финансирование государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов РФ, и муниципальных образовательных учреждений осуществляется на основе федеральных нормативов и нормативов субъектов РФ. Однако не установлено, в каком порядке и кем будут утверждаться для них федеральные нормативы.

Сохранено положение, предусматривающее определение нормативов затрат финансирования для малокомплектных сельских и рассматриваемых в качестве таковых органами государственной власти и органами управления образованием образовательных учреждений, не зависящих от числа обучающихся.

Таким образом, принципиально изменяется порядок регулирования вопросов, касающихся организации управления и финансирования системы образования. Прежде всего, это касается установления компетенции в области образования по уровням власти, а также исключения возможности дополнительной финансовой поддержки из бюджетов других уровней. Разгра-

ничество компетенции по уровням власти осуществляется в основном по принципу жесткой привязки к уровню финансирования образовательных учреждений, что приведет к ограничению возможностей дополнительной финансовой поддержки как учреждений, так и их работников, а также учащихся.

Сняты ограничения по платному приему студентов для их подготовки в области юриспруденции, экономики, менеджмента (ранее доля «платников» не могла превышать 50% приема по каждому направлению подготовки). Отмена этого ограничения, с одной стороны, позволяет удовлетворить платежеспособный спрос населения на образовательные услуги и укрепить финансовое положение вузов, а с другой – усиливает актуальность задачи обеспечения должного контроля за качеством образования, предоставляемого учащимся.

Изменения в законодательстве затронули и практику соучредительства образовательных учреждений. Оно было ранее разрешено Законом «Об образовании», но теперь такая возможность исключена, как противоречащая Гражданскому кодексу. Система соучредительства общеобразовательных учреждений достаточно успешно использовалась в Самарской области при организации двухуровневого финансирования школ, когда образовательные расходы покрывались из регионального бюджета, а коммунальные расходы и содержание недвижимости – из муниципального бюджета. Снятие этой нормы актуализирует задачу развития новых интеграционных форм ресурсного обеспечения образовательных организаций.

В соответствии с новым законодательством порядок обеспечения социальной защиты учащихся из средств бюджетов заменяется на механизм реализации мер социальной поддержки, которые в основном будут реализовывать сами образовательные учреждения. При этом отменяются льготы на питание и проезд обучающихся, включая учащихся негосударственных образовательных учреждений, имеющих государственную аккредитацию, которые утрачивают право на получение льгот, установленных законодательством Российской Федерации для обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.

Существенные изменения вносятся в оплату труда работников бюджетной сферы, и в частности, сферы образования. Минимальный размер тарифной ставки (оклада) работников организаций бюджетной сферы перестает быть единой и обязательной на всей территории Российской Федерации гарантией по оплате труда и становится дифференцированным (в зависимости от уровня бюджетного финансирования и места жительства) инструментом регулирования оплаты труда в регионах, что существенно снижает уровень трудовых прав работников. Кроме того, отменяются обязательства государства по регулированию уровня заработной платы работников образования путем установления норм оплаты труда в виде соотношения заработной платы в образовании и в промышленности.

В связи с отменой Закона РСФСР от 21 декабря 1990 г. № 438-1 «О социальном развитии села» специалисты образовательных учреждений, рабо-

тающие на селе, потеряли право на получение повышенных на 25% окладов и ставок по сравнению со ставками специалистов, занимающихся этими видами деятельности в городских условиях. Снятие данной льготы существенно ухудшает экономическое положение сельских учителей и крайне негативно отразится на кадровом потенциале отрасли, уменьшит и так достаточно низкий престиж педагогического труда.

Следует отметить, что в ходе обсуждения законодательных изменений по вопросу о социальном статусе работников образования профсоюзам удалось сохранить положение о праве педагогических работников на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, в рабочих поселках (поселках городского типа), на первоочередное предоставление жилой площади. Однако размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки, устанавливаются законодательными актами субъектов Российской Федерации, что ставит под сомнение реальность обеспечения на практике этих прав.

Изменения, внесенные в образовательное законодательство, формально привели его в должное соответствие с Гражданским и Бюджетным кодексами Российской Федерации, Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”», Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Вместе с тем приоритетность образования, декларируемая во многих программных документах, в новой редакции закона «Об образовании» не нашла соответствующего законодательного закрепления.

Определение приоритетов государственной политики на перспективу

На состоявшемся 9 декабря 2004 г. заседании правительства РФ были рассмотрены современные приоритетные направления развития сферы образования Российской Федерации до 2010 г. в целях обеспечения социально-экономического развития страны возможностями и средствами сферы образования, а также подведены промежуточные итоги реализации принятой в 2001 г. Концепции модернизации⁵⁷. Было отмечено, что реализация Концепции модернизации российского образования за период 2001–2004 гг. позволила:

- обеспечить рост бюджетных расходов на нужды образования;
- активизировать работу по законодательному и нормативно-правовому обеспечению развития системы образования;

⁵⁷ Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г., принятая в 2001 г., основными целями развития образования в России определяла повышение его качества, доступности и эффективности.

- развернуть ряд широкомасштабных экспериментов по введению новых механизмов финансирования, оценки учебных достижений учащихся, обеспечения доступности высшего образования.

Вместе с тем на заседании правительства отмечалось, что российская система образования заметно отстает от предъявляемых к ней современных требований в силу следующих причин:

- недостаточная ориентация профессионального образования на запросы рынка труда;
- неразвитость непрерывного образования;
- отсутствие должной связи образования с наукой;
- недостаточный уровень общественно-государственного контроля за качеством образования;
- низкий уровень оплаты труда работников образования;
- недостаточное участие общественности в проводимых реформах образовательной сферы;
- слабая интеграция российского образования в мировое образовательное пространство.

К числу приоритетов современной государственной образовательной политики, которые позволят успешнее решать задачи Концепции модернизации российского образования, были отнесены:

- развитие современной системы непрерывного профессионального образования;
- повышение качества профессионального образования;
- обеспечение доступности качественного общего образования;
- повышение инвестиционной привлекательности сферы образования.

Одним из наиболее перспективных направлений создания условий для повышения экономической самостоятельности образовательных учреждений является увеличение разнообразия организационно-правовых форм образовательных организаций.

Трансформация финансово-экономических механизмов, обеспечивающих условия для реализации заявленных правительством приоритетов в сфере образования, связана прежде всего с попыткой уйти от сметного порядка бюджетного финансирования учебных заведений, который существенно ограничивает стимулы повышения качества услуг, эффективности их предоставления. В рамках проведения бюджетной реформы предлагается принять за основу финансирования системы образования принцип «управление по результатам». Такой подход требует, чтобы любая финансируемая за счет бюджетных средств программа развития сферы образования содержала четкий перечень индикаторов результативности, что позволит повысить эффективность расходования бюджетных средств.

Стратегия правительства предусматривает развитие и использование различных финансовых механизмов бюджетного финансирования образовательных учреждений. Среди них выделяются: 1) нормативно-подушевое финансирование, позволяющее обеспечивать прозрачность распределения

бюджетных средств и привязывать объем финансирования непосредственно к потребителю образовательной услуги; 2) финансирование вузов на основе государственных именных финансовых обязательств.

Полномасштабный переход на нормативно-подушевое финансирование во многом затруднен в связи с отсутствием необходимой законодательной базы, принятых методик расчета нормативов по уровням образования, типам и видам образовательных учреждений. Вместе с тем накопленный положительный опыт в этой области в ряде регионов России (Самарская область, Чувашская Республика, Ярославская область) позволяет говорить об эффективности применения данного финансового механизма и о необходимости его скорейшего распространения в других регионах.

В соответствии с рекомендациями правительства, содержащимися в документах, обсуждавшихся на заседании правительства в декабре 2004 г., предлагается в рамках применения нормативно-подушевого бюджетного финансирования апробировать систему дифференцированных нормативов бюджетного финансирования: по результатам ЕГЭ, международных, всероссийских, региональных олимпиад и конкурсов; по направлениям подготовки; с учетом региональной специфики.

Продолжающийся эксперимент по финансированию вузов на основе ГИФО в силу своей сложности и острой критики со стороны ряда ведущих ректоров вузов и университетов требует дальнейшей детальной проработки с включением большего числа вузов-участников.

Заявленные в стратегических документах правительства принципиальные институциональные изменения в области регулирования организационно-правовых и финансово-экономических отношений в сфере образования ориентируют ее на более активное включение в рыночные отношения. Для этого требуется внимательный мониторинг происходящих изменений и оценка социально-экономических рисков, связанных с намеченными преобразованиями.

3.6.3. Начало реструктуризации сети бюджетных учреждений

Задача реформирования сети бюджетных учреждений была сформулирована в послании Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации в мае 2003 г. и затем конкретизирована в «Принципах реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003–2004 гг. и на период до 2006 г.», подготовленных Минфином России и одобренных правительством РФ в сентябре 2003 г.

В 2004 г. были предприняты попытки приступить к практическому решению этой задачи, начав с сети федеральных организаций.

С июля 2004 г. в правительстве РФ начаты интенсивные обсуждения мер по оптимизации сети федеральных бюджетных учреждений и реорганизации бюджетных учреждений. Разработаны предложения о двух новых организационных правовых формах: автономном учреждении и государственной (муниципальной) автономной некоммерческой организации.

В июле 2004 г. Правительственная комиссия по проведению административной реформы утвердила порядок организации работы по оптимизации сети подведомственных федеральным органам исполнительной власти федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений⁵⁸. Было предусмотрено разделить указанные организации на группы и подготовить соответственно 4 перечня организаций, подлежащих: (1) сохранению в федеральной собственности; (2) передаче в собственность субъектов РФ и муниципальную собственность; (3) поэтапной приватизации; (4) дополнительному рассмотрению после принятия нормативных правовых актов о порядке приватизации федеральных государственных учреждений или их преобразования в другие организационно-правовые формы.

Особо были выделены государственные образовательные учреждения. Было также указано на целесообразность передачи, как правило, в ведение Федерального агентства по образованию образовательных учреждений, остающихся в федеральной собственности. Однако Минздравсоцразвития и Минкультуры России удалось отстоять медицинские вузы и вузы культуры и искусства в своем ведении.

В перечень (3) было предложено включить организации, выполняющие функции по эксплуатации зданий, сооружений и имущества, закрепленных за федеральными органами власти; в перечень (4) – организации, выполняющие функции по материально-техническому и социально-бытовому обеспечению деятельности федеральных государственных служащих, и учреждения, в которых преобладает внебюджетное по форме финансирование за счет бюджетных средств, получаемых по договорам с органами государственной власти.

В целом результаты предпринятой попытки серьезной реструктуризации бюджетного сектора, подведомственного федеральным органам власти, пока весьма скромные. Большая часть федеральных государственных учреждений попала в перечень (1); в перечень (2) включена основная часть учреждений начального и среднего профессионального образования из числа находившихся ранее в федеральной собственности.

В конце октября 2004 г. правительство РФ одобрило перечень учреждений начального и среднего профессионального образования (соответственно, НПО и СПО), передаваемых в ведение регионов, начался процесс передачи образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования на региональный уровень. Субъектам РФ к 1 января 2005 г. передано 2517 учреждений начального профессионального образования и 299 – среднего. Процесс передачи, по всей видимости, повлечет реструктуризацию сети учреждений НПО и СПО с учетом бюджетных возможностей субъекта РФ и реальных потребностей региональных рынков труда в соответствующих профессиональных кадрах.

⁵⁸ Протокол заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 13 июля 2004 г. № 18.

Исходя из опыта Нижегородской, Новгородской, Самарской областей и Санкт-Петербурга, принявших в свое подчинение учреждения начального и среднего профобразования еще в конце 1990-х годов, Минобрнауки России ожидает позитивных изменений от данного нововведения на территории всей страны. Опыт Нижегородской области ориентирует на такую модель региональной системы НПО и СПО, когда предприятия региона сами определяют, какие им нужны специалисты, обеспечивают производственную базу, мастеров, доплачивают им зарплату и в результате получают квалифицированных рабочих. При этом в области сохранена сеть профучилищ, проведена их частичная оптимизация за счет интеграции с учреждениями среднего профобразования и региональными вузами, в результате учащиеся уже на практике получают за свою работу зарплату до 5 тыс. руб.

Разработка новых форм государственных организаций

Разработка предложений о преобразовании бюджетных учреждений в другие организационно-правовые формы стала самостоятельным важным направлением подготовки к реформированию бюджетного сектора.

В 1990-е годы, до введения в действие нового Бюджетного кодекса, бюджетные учреждения фактически имели высокую степень самостоятельности в осуществлении своей хозяйственной деятельности, в привлечении средств и в расходовании бюджетных и внебюджетных ресурсов. В последние годы ситуация начала меняться. Проводимая государством политика повышения финансовой дисциплины в планировании и расходовании бюджетных средств с неумолимой логикой ведет к ограничению прежней самостоятельности государственных учреждений. Реальный объем прав, которыми обладали бюджетные учреждения, последовательно сокращается. В действиях государства прослеживается четкая линия на приведение этого объема прав в соответствие с той моделью бюджетной организации, которая заложена в организационной правовой форме учреждения. Вехами на этом пути стали переход к казначейскому исполнению операций с бюджетными средствами государственных учреждений, принятие новой, детализированной классификации бюджетных расходов, в соответствии с которой производится бюджетное финансирование учреждений и утверждение сметы их расходов, и, наконец, перевод операций по внебюджетным доходам и расходам учреждений также на казначейское исполнение, что означает жесткий контроль за постатейным исполнением утвержденной учредителем сметы доходов и расходов учреждения.

Для значительной части бюджетных учреждений такое развитие событий приведет к несоответствию между объемом прав, которыми они будут располагать, и теми требованиями к их эффективной деятельности, которые порождаются реальными условиями их работы. Это относится к учреждениям, доходы которых формируются как оплата из бюджетных и внебюджетных источников оказываемых ими услуг. Таковыми являются учреждения здравоохранения, участвующие в системе обязательного медицинского страхования

и получающие из нее средства в соответствии с объемом и качеством оказываемой медицинской помощи, учреждения профессионального образования и учреждения культуры и искусства, доходы которых в существенной мере формируются за счет внебюджетных поступлений, и др.

Избыточные ограничения деятельности таких учреждений обернутся ослаблением мотивации к адекватному учету запросов непосредственных потребителей их услуг и к эффективному использованию своего ресурсного потенциала. Поэтому существует реальная необходимость иметь в государственном секторе не только административно контролируемые бюджетные учреждения, но и государственные организации, законодательно наделенные правами самостоятельного хозяйствования.

В «Принципах реструктуризации бюджетного сектора в РФ» были обозначены два варианта преобразования бюджетных учреждений:

- в специализированную государственную или муниципальную некоммерческую организацию;
- в государственную или муниципальную автономную некоммерческую организацию.

Разработка предложений об этих формах организаций велась в Минэкономразвития России, ГУ–ВШЭ, ИЭПП⁵⁹. Каждая из двух предлагаемых новых организационных правовых форм предоставляет государственной организации более широкий круг правомочий, чем учреждению, но в то же время снимает с государства часть обязательств по экономическому обеспечению ее деятельности.

В весенние месяцы 2004 г. Центр частного права, используя предшествующие разработки, подготовил проекты федеральных законов:

- «Об автономных учреждениях»;
- «О государственных (муниципальных) некоммерческих организациях»;
- «Об установлении порядка, условий и критериев реорганизации государственных и муниципальных учреждений в форме преобразования»;
- об изменениях и дополнениях в Гражданский кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон «О некоммерческих организациях».

С лета доработка этих законопроектов ведется под эгидой Минэкономразвития России. Согласно этим законопроектам, для государственного (муниципального) автономного учреждения предусматривается особая разновидность права оперативного управления имуществом, закрепляемым за ним учредителем. В отличие от существующей формы учреждения собственник не несет субсидиарной ответственности по обязательствам автономного учреждения. Само автономное учреждение несет ответственность по своим обязательствам имуществом, находящимся в его оперативном управлении, но за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества. Виды особо ценного движимого имущества определяются правительством Российской Федерации.

⁵⁹ Повышение эффективности бюджетного финансирования государственных учреждений и управления государственными унитарными предприятиями. Т. I. М.: ИЭПП, 2003. С. 151–250.

Автономное учреждение самостоятельно распоряжается иным имуществом (в том числе недвижимым), приобретенным им на доходы от своей деятельности. Доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются для достижения целей, ради которых оно создано.

Собственник автономного учреждения вправе давать задания автономным учреждениям, выполнение которых он обязан профинансировать.

Предоставляя более широкую самостоятельность автономному учреждению, государство должно иметь более прозрачные механизмы контроля за его деятельностью. Формой контроля, альтернативной административному управлению организацией со стороны вышестоящего органа государственной власти, является создание в автономном учреждении попечительского совета. В его составе должны входить лица, назначаемые учредителем, но не работающие в самой организации и не получающие вознаграждения за свое участие в работе этого коллегиального органа. Данный орган будет осуществлять функцию надзора за соответствием деятельности организации ее уставным целям, что включает рассмотрение ее планов и отчетов, санкционирование крупных сделок и т.п.

Форма государственной (муниципальной) автономной некоммерческой организации предполагает, что ее имущество, в том числе переданное ей учредителем при ее создании, принадлежит самой организации на праве собственности. Доходы государственной (муниципальной) автономной некоммерческой организации и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в ее самостоятельное распоряжение.

Государство сохраняет контроль за деятельностью такой организации с помощью попечительского совета, формируемого аналогично совету в автономном учреждении. Но в данном случае этот коллегиальный орган наделяется не только надзорными полномочиями, но и правами принятия определенных решений: утверждение годовых планов финансовой деятельности организации и отчетов об их выполнении; обсуждение финансовых результатов деятельности организации за более короткие промежутки времени (полугодие, квартал); принятие решений о соответствии уставным целям организации тех или иных видов неосновной деятельности, приносящих доход, и др.

Предполагается, что эти формы должны не заменить, а дополнить существующую форму учреждения. Одни из ныне действующих государственных организаций бюджетной сферы останутся в прежней форме, другие будут преобразованы в новые формы. Экономические условия деятельности разных видов учреждений социальной сферы, соотношение разных источников доходов, мера зависимости от бюджетных ассигнований существенно различаются не только между ее отраслями, но и внутри отдельных отраслей.

Принятие решений о целесообразности преобразования учреждений в новые формы должно осуществляться с учетом экономических условий их деятельности (структура доходов и расходов, наличие реальной или потенциальной конкуренции и др.).

Преобразование из существующей формы учреждения в форму автономного учреждения актуально для дошкольных учреждений и школ в средних и крупных городах и для большей части государственных организаций профессионального образования, а также для городских амбулаторно-поликлинических и больничных учреждений. В своей деятельности они совмещают предоставление бесплатных и платных для потребителей услуг, либо услуги оплачиваются страховщиками, поэтому потребители или страховщики имеют возможность экономически влиять на их деятельность.

Часть государственных организаций профессионального образования и здравоохранения находится в условиях сильной конкуренции и давления со стороны потребителей. Это экономические, юридические, лингвистические вузы, учебные заведения информатики и связи, ряд учреждений начального и среднего профессионального образования, клиники с одинаковым профилем, расположенные в одном городе, и др. Для таких организаций актуально преобразование в государственные автономные некоммерческие организации.

Однако согласование указанных законопроектов с заинтересованными ведомствами затягивается. Главным предметом расхождений стал имущественный режим, предлагаемый для автономного учреждения. Минэкономразвития занял позицию, сформулированную специалистами Центра частного права: искомый имущественный режим для автономного учреждения есть разновидность права оперативного управления. Позиция Главного правового управления администрации президента РФ состоит в том, что соответствующий объем прав выходит за рамки оперативного управления и потому не может рассматриваться в качестве его разновидности.

В ноябре 2004 г. обсуждение рассматриваемых законопроектов приобрело новое измерение. Например, лидеры Союза театральных деятелей России усмотрели в этих предложениях попытку навязать им административный контроль за самостоятельной творческой и хозяйственной деятельностью российских театров. Ими был проведен ряд акций, активно транслировавшихся средствами массовой информации. Лейтмотивом обращений к власти стало требование защиты российского репертуарного театра, которому угрожает гибель в случае реорганизации театральных учреждений в указанные новые формы. В реальности же руководители театров борются за сохранение существующей практики, дающей им возможность бесконтрольно распоряжаться закрепленным за театрами имуществом и доходами, получаемыми от его использования, и при этом нести минимальную экономическую ответственность за результаты своей самостоятельной хозяйственной деятельности.

3.7. Внешнеэкономическая деятельность

3.7.1. Основные тенденции во внешней торговле России

В 2004 г. темпы роста мировой экономики существенно ускорились и составили, по оценке Всемирного банка, 4%. Оживлению мировой общеэкономической конъюнктуры способствовали в первую очередь значительный

рост экономики Китая (8%), а также улучшение положения экономики Японии и США, темпы прироста ВВП которых превысили 4%. Основными факторами экономического роста в США были увеличение инвестиций и повышение потребительских расходов. В странах Европы темпы экономического развития были менее высокими. В Западной Европе и в Японии главным источником подъема экономики был рост экспорта, вызванный повышением спроса прежде всего в развивающихся государствах.

Благодаря быстрому росту промышленного производства и оживлению инвестиционной активности объем мировой торговли, по данным Всемирного банка, увеличился в 2004 г. на 10,2%. При этом более 20% прироста объема мировой торговли товарами приходилось на Китай. Значительный рост китайского внешнеторгового оборота является следствием положительного влияния вступления страны во Всемирную торговую организацию, а также высоких темпов роста инвестиций и потребительского спроса.

Наиболее быстрыми темпами развивалась торговля сырьевыми товарами, высокий спрос на которые был важным стимулом для расширения торговли ряда развивающихся стран. Кроме того, высокими темпами росла торговля инвестиционными товарами, что способствовало расширению экспорта Германии и Японии, специализирующихся на производстве машин и оборудования.

В 2005 г. из-за роста цен на топливо и сырье ожидается замедление роста производства. В азиатском регионе объемы экспорта уже падают. По прогнозу Всемирного банка, рост мировой экономики в 2005 г. снизится до 3,2%, а мировой торговли – до 8,5%. Кроме роста цен на сырьевые товары, динамику мировых торговых потоков будет определять размер бюджетного дефицита в США, влияющий на курс доллара, а также возможное охлаждение экономической конъюнктуры в Китае.

В 2003 г. Российская Федерация по объемам экспорта занимала 17-е место в мире, а доля нашей страны в мировом экспорте составляла 1,8%. По итогам 2004 г. Россия может подняться до 15-го места по объему экспорта товаров. По объему импорта в прошлом году Российская Федерация заняла 23-е место в мире, а ее доля составила примерно 1% всего мирового импорта. В целом по объему товарооборота Россия входит в двадцатку ведущих стран мира.

Темпы роста внешнеторгового оборота в России более чем в 4 раза опережают темпы экономического роста. В 2004 г. товарооборот вырос на 31,1%, а ВВП – на 7,1%.

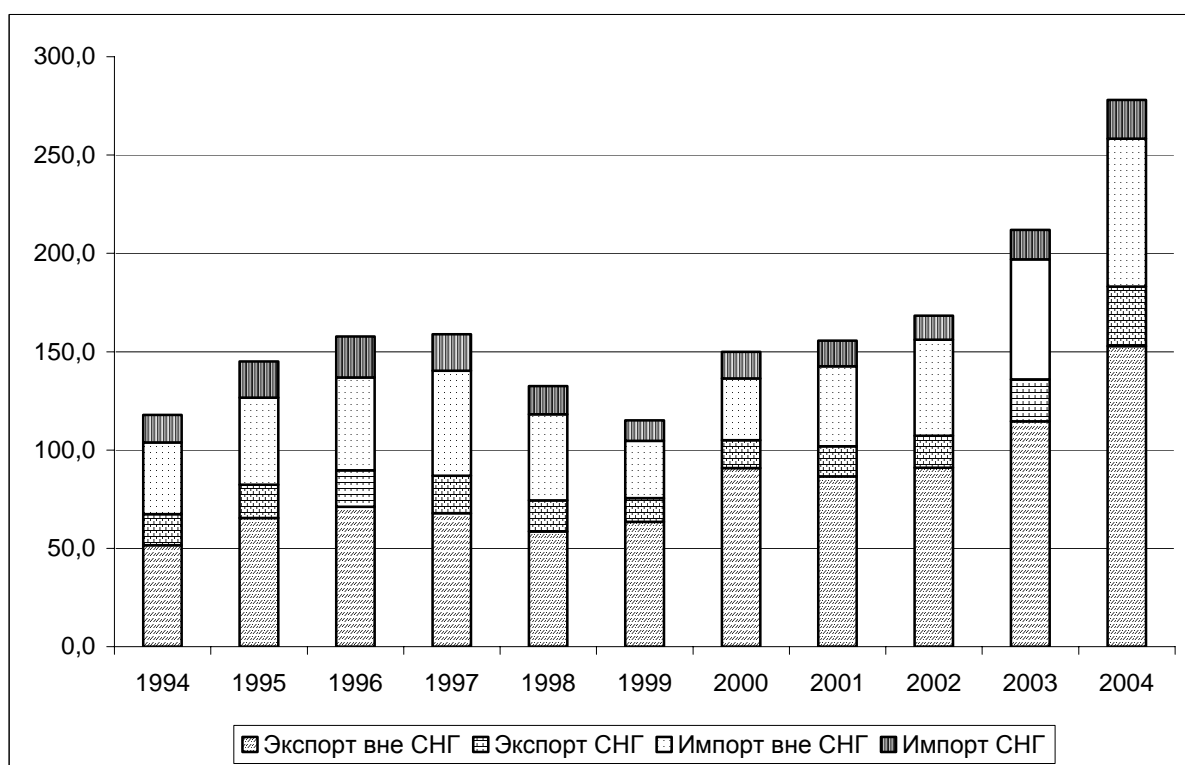
В то же время в сфере торговли услугами Россия значительно отстает. Так, по объему экспорта услуг она находится на 29-м месте в мире, ее доля составляет менее 1% от мирового объема. По объему импорта услуг Россия находится на 22-м месте в мире, а доля составляет чуть более 1%.

В 2004 г. во внешней торговле Российской Федерации наблюдался рекордный за последние 15 лет рост стоимостного объема как экспорта, так и импорта товаров. Причем экспортные поставки растут более быстрыми тем-

пами, что наряду с увеличением внешнеторгового оборота обуславливает значительный рост положительного сальдо торгового баланса.

Основными факторами, оказавшими позитивное влияние на рост внешнеторгового оборота РФ в 2004 г., являлись благоприятная для российских экспортеров конъюнктура мирового рынка, укрепление рубля, а также расширение внутреннего потребительского и инвестиционного спроса.

В 2004 г. российский внешнеторговый оборот, рассчитанный по методологии платежного баланса, составил 278,0 млрд долл., что превышает аналогичный показатель прошлого года на 31,1% (рис. 75). При этом более быстрыми темпами рос товарооборот со странами СНГ, который достиг 49,99 млрд долл., что выше уровня 2003 г. на 37,2%. Российский товарооборот со странами, не входящими в СНГ, увеличился на 29,9% и составил 228,03 млрд долл.



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 75. Российский внешнеторговый оборот (млрд долл.)

Главным фактором роста экспорта российских товаров в 2004 г. являлся ценовой (табл. 49). По оценке Банка России, прирост мировых цен на основные товары российского экспорта в 2004 г. по сравнению с аналогичным периодом 2003 г. составил в среднем 20%, а индекс физического объема – 111,1% (в 2003 г. – соответственно 114,6 и 110,5%).

Таблица 49

Среднегодовые мировые цены

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Нефть (Brent), долл./барр.	21,33	17,4	14,1	15,9	28,19	24,84	25,02	28,83	37,4
Натуральный газ, долл./1 млн БТЕ	-	1,9642	2,5469	2,1876	4,3442	3,9764	3,3857	5,461	5,993
Бензин, долл./галлон	0,71	0,615	0,511	0,529	0,887	0,7922	0,755	0,891	1,197
Медь, долл./т	2574,9	2369,7	1775,3	1539,9	1863,9	1613,6	1592,9	1785,6	2808,2
Алюминий, долл./т	1590,2	1554,0	1413,5	1318,0	1550,0	1444,7	1350,7	1424,7	1693,2
Никель, долл./т	8053,9	7312,4	5352,5	5239,5	8624,0	5966,0	6175,1	9580,8	13756,8

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

Мировые цены на нефть в 2004 г. держались на рекордном уровне, что связано с наибольшим за последние 24 года спросом на нефть на фоне геополитической нестабильности в нефтедобывающих регионах. Так, средняя мировая цена на нефть сорта Urals в январе текущего года составляла 28,86 долл. за баррель, в сентябре – 38,11 долл. за баррель (рост на 32,1%), в октябре – 42,26 долл. за баррель (рост на 46,4% по сравнению с январем и на 10,9% по сравнению с сентябрем 2004 года).

Среднемесячная цена на нефть этого сорта в 2004 г. составила 34,4 долл. за баррель (рост по сравнению с 2003 г. на 25,9%). В октябре 2004 г. цены на нефть на Нью-Йоркской бирже преодолели отметку 55 долл. за баррель.

В соответствии с принятым на сентябрьской встрече решением, ОПЕК существенно увеличила нефтедобычу: с 27,69 млн барр. в день в сентябре до 30,61 млн в день в октябре, что привело к ослаблению напряженности на мировом рынке нефти и некоторому снижению цен. При этом добыча нефти ОПЕК достигла максимального уровня за последние 25 лет. Больше других увеличила производство нефти Саудовская Аравия, в которой еще остаются резервы для повышения предложения нефти. Другие же страны ОПЕК близки к полной загрузке нефтедобывающих мощностей.

Цены на природный газ в Европе были выше прошлогодних на 9,7%, бензин подорожал на 34,3%, дизельное топливо – на 26,6%, мазут – на 2,8%. В среднем в 2004 г. энергоресурсы подорожали на 15%, неэнергетические товары – на 23%.

В 2004 г. повышенным спросом пользовались цветные металлы. При этом рост цен на свинец, цинк, медь, олово и алюминий оказался весьма значительным по сравнению с 2003 г. В числе основных причин стремительного роста цен, кроме общих факторов, можно отнести растущий спрос со стороны быстроразвивающихся азиатских стран. Кроме того, увеличилось потребление металла в странах – производителях этих металлов, что привело к сокращению поставок на мировой рынок. Четко обозначилась тенденция снижения запасов некоторых групп металлов (алюминий, олово, медь, свинец) на складах ведущих товарных бирж мира. Большинство металлов достигли своих ценовых пиков осенью. Цветные металлы в 2004 г. в среднем бы-

ли дороже, чем в 2003 г., на 34% (алюминий – на 18,8%, медь – на 57,3%, никель – на 43,6%), железная руда – на 19%, индекс цен на продукцию из стали увеличился на 54%.

Цены на алюминий сохраняются высокими в основном благодаря растущему спросу на него в Китае, а также в связи с дефицитом глинозема и электроэнергии. По оценке Metal Bulletin Research, дефицит алюминия на мировом рынке к концу 2004 г. составил от 460 до 550 тыс. т. Потребление алюминия в Китае выросло на 16–17%.

В январе прошлого года стоимость никеля достигла максимального показателя за последние 14 лет. Объемы мирового производства никеля пока не успевают за спросом, прежде всего со стороны азиатских стран. Мировое предложение никеля может сравняться со спросом не раньше 2006–2007 гг., и то при условии, что в эксплуатацию будут запущены крупные рудники в Канаде и Австралии.

В 2004 г. конъюнктура мирового рынка меди была чрезвычайно благоприятной для производителей этого металла. На протяжении последних трех лет наблюдается ускоренный рост цен на медь. Если за 2002 г. цены на медь на мировом рынке выросли лишь на 8,4%, то за 2003 г. их рост составил уже 38%, а по итогам 2004 г. мировые цены на медь выросли еще на 42,9%.

Динамика цен на медь определялась рядом факторов:

во-первых, дефицитом меди на мировом рынке. Если в 2002 г. растущий спрос был полностью удовлетворен и даже имел место избыток металла на рынке, то на 2003 г. дефицит оценивался в объеме 376 тыс. т, а в 2004 г. – уже 701 тыс. т, что привело к росту цен;

во-вторых, ростом издержек производства меди (в первую очередь из-за роста цен на сырье);

в-третьих, переходом товарных рынков на новые ценовые уровни, что отмечалось на протяжении 2003–2004 гг.

В 2005 г. конъюнктура рынка меди будет выглядеть еще привлекательнее, чем в 2004 г. В частности, ожидается увеличение производства меди на 7,7% (до 17 094 тыс. т) при одновременном росте спроса на 4,1% (до 17 146 тыс. т). Это должно повысить сбалансированность мирового рынка меди и значительно ослабить проблему дефицита металла на рынке.

Исходя из сложившейся ситуации, можно прогнозировать в 2005 г. рост цен на биржевые металлы под влиянием увеличивающегося спроса со стороны прежде всего США и Китая. Однако не стоит ожидать темпов роста, аналогичных прошлогодним, поскольку растущий спрос привел к наращиванию производства дефицитных групп металла, что в итоге несколько стабилизирует ситуацию на мировом рынке.

В результате благоприятной конъюнктуры мирового рынка в течение 2004 г. наблюдались беспрецедентно высокие темпы прироста российского экспорта, стоимостной объем которого увеличился по сравнению с 2003 г. на 34,8% и достиг рекордного за последние 10 лет уровня – 183,2 млрд долл. (табл. 50).

Таблица 50

Динамика российского экспорта

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Экспорт, млрд. долл.	89,7	86,9	74,4	75,6	105,0	101,9	107,2	135,4	183,2
В том числе:									
Дальнее зарубежье	71,1	67,8	58,7	63,6	90,8	86,6	91,0	113,9	152,9
Темпы роста, % к предыдущему году									
Индекс физического объема	100,1	101,8	99,7	109,4	110,2	104,2	115,0	109,5	111,1
Индекс цен	108,6	98,1	84,2	92,1	128,2	93,8	86,0	113,4	120,5

Источник: ЦБ РФ.

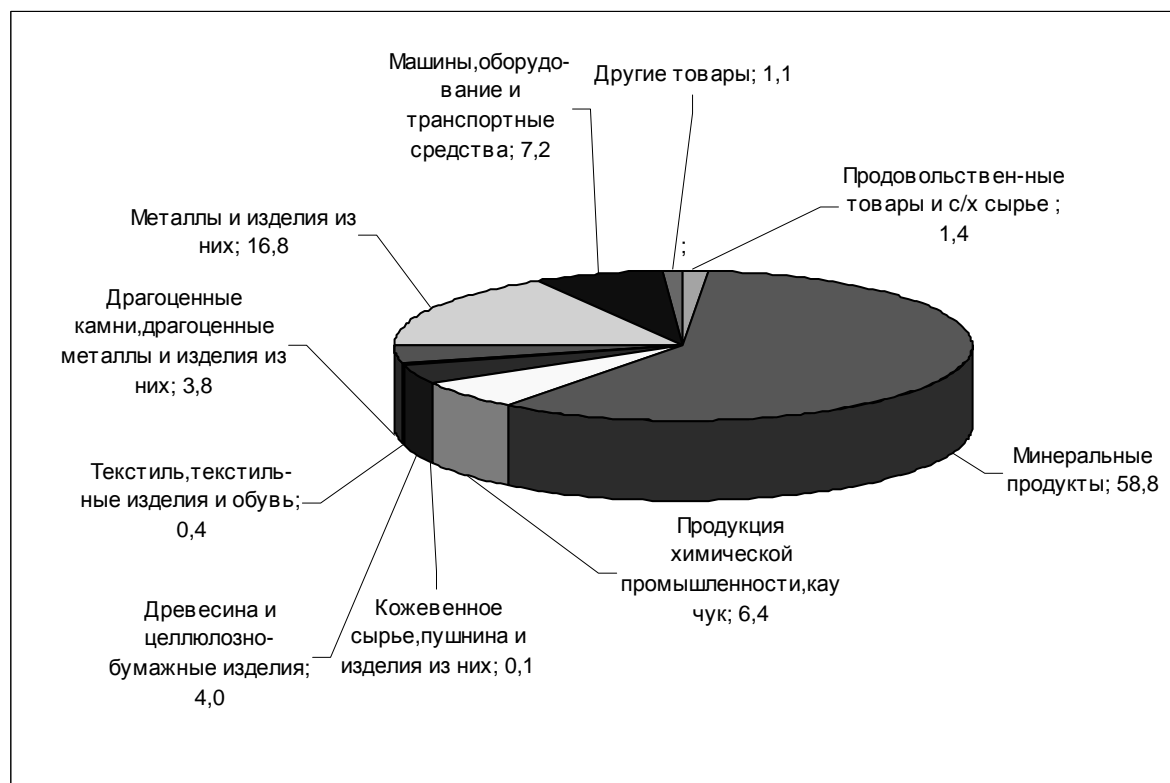
Однако рост количественных показателей не отразился на качестве российского экспорта, основная проблема которого в его неэффективной, в основном сырьевой, товарной структуре. Некоторые развитые страны (например, Канада и Норвегия) также имеют значительную долю сырья и материалов в своем экспорте. Однако, при этом они активно вывозят готовые изделия, включая наукоемкую продукцию. У России же доля обработанных товаров крайне мала, более того, она снижается рассчитанный по методике Мирового банка соответствующий показатель для России в последние годы не превышает 30%). Удельный вес России в мировом объеме торговли машинотехнической продукцией составляет 0,3%, автомобилями – 0,1%, электронными изделиями – 0,04%.

Таким образом, топливно-сырьевая международная специализация страны, в принципе приемлемая на определенном отрезке времени и в определенных условиях, не эволюционирует в более развитые формы, связанные с повышением глубины переработки природных ресурсов, что серьезно ограничивает возможности расширения российского присутствия на мировом рынке.

Основу прироста экспорта товаров по-прежнему составляют две наиболее важные товарные группы: топливно-энергетические товары, вывоз которых в стоимостном выражении увеличился в 2004 г. по сравнению с 2003 г. на 34,9%, а также металлы и изделия из них, рост которых составил 64,8% (рис. 76).

Удельный вес топливно-энергетических товаров в общей структуре российского экспорта в 2004 г. составил 58,2%, что несколько выше аналогичного показателя предшествующего года (57,8%).

Валютные поступления от экспорта российской нефти в 2004 г. составили 55,0 млрд долл., что на 49,3% превышает поступления за 2003 год. Добыча нефти в 2004 г. по стране составила 459,0 млн т, что на 8,9% превышает добычу предыдущего года. Реализация нефти на внутреннем рынке увеличилась на 2,1% – до 177,6 млн т, поставки на экспорт – на 13,3% – до 239,6 млн т.



Источник: Федеральная таможенная служба.

Рис. 76. Структура российского экспорта в 2004 г. (%)

Удельный вес экспорта нефти в объеме российского экспорта в 2004 г. составил 32,3%, в экспорте топливно-энергетических товаров – 55,5% (в 2003 г. эти показатели составляли 29,2 и 50,5% соответственно).

В экспорте нефтепродуктов зафиксирован рост объема поставок на 4,5% – до 80,9 млн. т с 77,4 млн т. В денежном выражении объем экспорта вырос на 35,4% – до 19,0 млрд долл. против прошлогодних 14,03 млрд долл.

В 2004 г. наблюдались самые высокие с 1992 г. темпы роста мировых цен на металлы. Это явилось основной причиной того, что удельный вес второй по значимости товарной группы в структуре российского экспорта – металлы и изделия из них – увеличился с 14 до 16,8% (преимущественно за счет экспорта черных металлов в страны дальнего зарубежья, который увеличился на 82,1%).

Доли экспорта машин и оборудования (7,2%), химической продукции (6,4%), а также древесины (4%) в суммарном объеме экспорта товаров из Российской Федерации сохранились практически на уровне прошлого года.

Отрицательный вклад в динамику российского экспорта был получен за счет снижения на 16% стоимости продовольственных товаров и сырья для их производства в основном из-за сокращения экспортных поставок зерновых культур.

Высокие цены мирового рынка способствовали росту контрактных цен практически на всю основную номенклатуру товаров российского экспорта (табл. 51).

Таблица 51

**Средние контрактные цены на основные
российские экспортные товары
(поставки в дальнее зарубежье, долл./т)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Нефть сырая	133,5	118,5	74,4	110,9	179,9	156,4	162,4	181,2	231,4
Нефтепродукты	129,9	115,7	75,7	94,5	171,9	145,2	147,9	180,2	230,3
Газ природный, тыс.куб.м	84,2	88,6	72,2	55,31	85,91	105,21	91,4	112,3	113,6
Аммиак	125,6	113,0	83,1	53,0	97,5	81,7	72,4	118,5	158,3
Удобрения азотные	128,0	90,3	58,3	36,8	57,9	61,8	60,6	76,0	103,1
Удобрения калий- ные	7,2	79,7	87,4	86,4	86,6	76,8	74,9	77,8	94,3
Круглый лес, куб. м	59,4	57,5	46,9	43,5	43,4	45,6	44,8	47,8	56,2
Целлюлоза	407,3	373,5	342,9	274,0	352,2	293,4	300,0	321,7	371,9
Бумага газетная	473,7	383,4	394,0	349,5	386,6	421,7	332,2	338,3	387,9
Чугун	136,8	124,2	104,3	66,8	80,7	86,2	91,1	126,8	242,7
Ферросплавы	1114	819,2	740,8	548,2	625,6	601,7	625,7	634,6	1097,8
Медь	2143	2099	1655	1495	1675	1465,3	1371,4	1564,9	2587,6
Никель	7272	6733	5140	5761	8629	5730,9	6143,9	8584,0	1266,0
Алюминий	1500	1401	1352	1157	1296	1176,3	1036,9	1050,0	1162,1

Источник: Таможенная статистика.

В общем объеме реализации промышленной продукции (с учетом расходов на транспортировку и торговой наценки) экспорт занимает около 1/3, при этом доля экспорта в ряде отраслей существенно превышает средний показатель.

Наиболее высокая экспортная ориентация и одновременно экспортная зависимость сложилась в добывающей промышленности и отраслях первичного передела, в первую очередь в топливной, металлургической и лесобумажной отраслях, а также в производстве отдельных видов продукции базовой химии и минеральных удобрений.

Доля экспорта в отраслях глубокой переработки, как правило, значительно ниже в связи со слабой конкурентоспособностью выпускаемой продукции (табл. 52).

Серьезным препятствием для увеличения экспорта является ограничение доступа российских товаров на иностранные рынки.

Россия занимает второе (после Китая) место в списке стран, против которых страны – члены Всемирной торговой организации ввели в 1-м полугодии 2004 г. антидемпинговые меры. По состоянию на 1 октября 2004 г. в отношении российских товаров действовало 107 мер, в том числе: 53 антидемпинговые пошлины, 10 квотных ограничений, 6 ограничений по ценам, 1 ограничение по номенклатуре, 3 запрета на импорт, 2 дополнительных налога, 1 защитная пошлина.

Таблица 52

Доля экспорта в производстве важнейших товаров (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Нефть сырая	41,5	41,7	41,6	45,2	44,2	44,7	45,9	50,3	53,0	53,9
Нефтепродукты	25,8	32,4	34,7	32,9	33,6	36,0	39,8	40,9	41,3	52,4
Газ природный	32,2	33,1	35,2	34,5	34,6	33,2	32,8	33,1	32,6	34,4
Уголь каменный	17,1	15,8	14,5	15,7	16,7	25,7	39,7	37,2	48,9	25,0
Минеральные удобрения	83,9	85,9	80,6	86,5	83,2	82,9	81,8	78,1	75,2	
Лесоматериалы необработанные	22,3	23,2	29,3	34,1	40,1	42,4	53,4	51,0	50,9	42,1
Целлюлоза древесная	74,8	85,7	82,8	77,6	79,1	82,4	83,7	85,1	83,3	74,9
Бумага газетная	71,1	72,2	70,1	74,6	70,6	69,0	67,4	68,6	66,6	63,9
Фанера клееная	71,4	63,2	67,0	67,2	69,2	65,8	64,5	64,2	61,4	61,8
Прокат плоский из железа и стали	53,1	59,7	58,6	63,5	60,6	55,3	43,0	50,5	47,1	44,7
Автомобили легковые	16,7	10,4	4,9	8,3	7,3	12,2	10,1	12,3	11,7	11,5
Автомобили грузовые	25,4	17,4	10,7	9,6	8,3	7,0	12,3	20,8	19,2	21,2

Источник: Госкомстат РФ; таможенная статистика.

По данным Центрального банка России, индекс эффективности экспортных операций (ИЭЭО) по совокупности товаров, включающей около 65% стоимости российского экспорта, в январе–октябре 2004 г. оценивается в 1,11 (в январе–октябре 2003 г. – 1,12). Снижение индекса эффективности было обусловлено главным образом ростом цен на экспортируемые товары на внутреннем рынке, который происходил быстрее, чем рост контрактных цен, а также увеличением пошлин на нефть и нефтепродукты.

Высокими темпами роста характеризовалась в 2004 г. и динамика импорта. Стоимостной объем импортных поставок увеличился на 24,7% – до 94,8 млрд долл., что также является рекордным показателем за последние 10 лет.

Основным фактором роста импорта в 2004 году (табл. 53) является рост его физических объемов, который достиг 120,8% при более умеренном росте цен – 103,1%.

Таблица 53

Импорт России (млрд долл.)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Импорт, всего	68,1	72,0	58,0	39,5	44,9	53,8	60,5	75,4	94,8
В том числе:									
дальнее зарубежье	47,3	53,4	43,7	29,2	31,4	40,3	48,2	60,0	75,1
Темпы роста, % к предыдущему году									
Индекс физического объема	98,1	121,1	89,0	84,4	129,2	129,1	117,6	119,2	120,8
Индекс цен	100,2	94,8	92,3	82,1	86,7	94,3	93,4	98,7	103,1

Источник: Банк РФ.

В основе роста российского импорта лежит реальное укрепление рубля и высокие, хотя и несколько замедлившиеся к концу года, показатели экономического роста. По оценке Банка России, в 2004 г. рубль укрепился на 15,0% по отношению к доллару (из них 4,2% приходится на IV квартал), на 5,6% по отношению к евро и на 6,1% – к корзине валют. Для сравнения: в 2003 г. реальное укрепление рубля к доллару составило 13,6%, к корзине валют – 0,8%.

Продолжающийся экономический рост и относительно невысокая инфляция способствовали увеличению реальных располагаемых денежных доходов населения. В 2004 г. по сравнению с 2003 г. они возросли на 9% (в 2003 г. – на 13,6%). Все это ведет к росту потребительского спроса как населения, так и промышленных предприятий.

Импорт товаров вырос в первую очередь за счет увеличения ввоза машин, оборудования и механизмов (на 47,8%). Их доля в общем объеме ввозимой продукции увеличилась с 37% в 2003 г. до 41,6% в 2004 г., а в объеме импорта из стран, не входящих в СНГ, – с 40,8 до 45,7%. Половина прироста была получена за счет расширения поставок средств наземного транспорта (их стоимость увеличилась в 1,9 раза).

Сокращение физических объемов закупок мясных продуктов и сахара и, как следствие, снижение их стоимостных объемов (на 9 и 25% соответственно) проявились в уменьшении доли продовольственных товаров и сырья для их производства в общем объеме поставляемых из-за рубежа товаров с 21,2 до 18,5%.

Удельный вес третьей по значимости позиции в товарной структуре российского импорта – продукция химической и связанных с ней отраслей – составил 16,5%, что практически соответствует уровню предыдущего года (рис. 77).

Из-за роста импортных поставок особенно страдают российские автомобильные заводы. Они все сильнее чувствуют последствия укрепления рубля и усиление конкуренции. Спрос на российские машины у населения неуклонно падает с середины 2003 г., при этом спрос на иномарки неуклонно растет. В 2004 г. импорт легковых автомобилей в Россию вырос по сравнению с 2003г. в 2,3 раза и достиг 5 163,5 млн долл.

Политика поддержки отечественных производителей автомобилей при помощи заградительных пошлин на ввоз иномарок не принесла ожидаемых результатов. За 2 года действия таможенных барьеров так и не удалось ни улучшить качество автомобилей, ни увеличить объемы производства. Поэтому правительство в дальнейшем намерено делать ставку на сборку автомобилей из импортных комплектующих в России.

Межведомственная комиссия по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике на заседании 27 января 2005 г. приняла решение рекомендовать правительству отменить импортные пошлины на часть автокомпонентов, ввозимых на территорию Российской Федерации для промышленной сборки, а на некоторые виды автокомпонентов снизить ее до 3–5%. При этом автокомпоненты, ввозимые для свободного обращения на вторичном рынке, будут облагаться ныне действующими ставками пошлин.



Источник: ФТС.

Рис. 77. Структура российского импорта в 2004 г. (%)

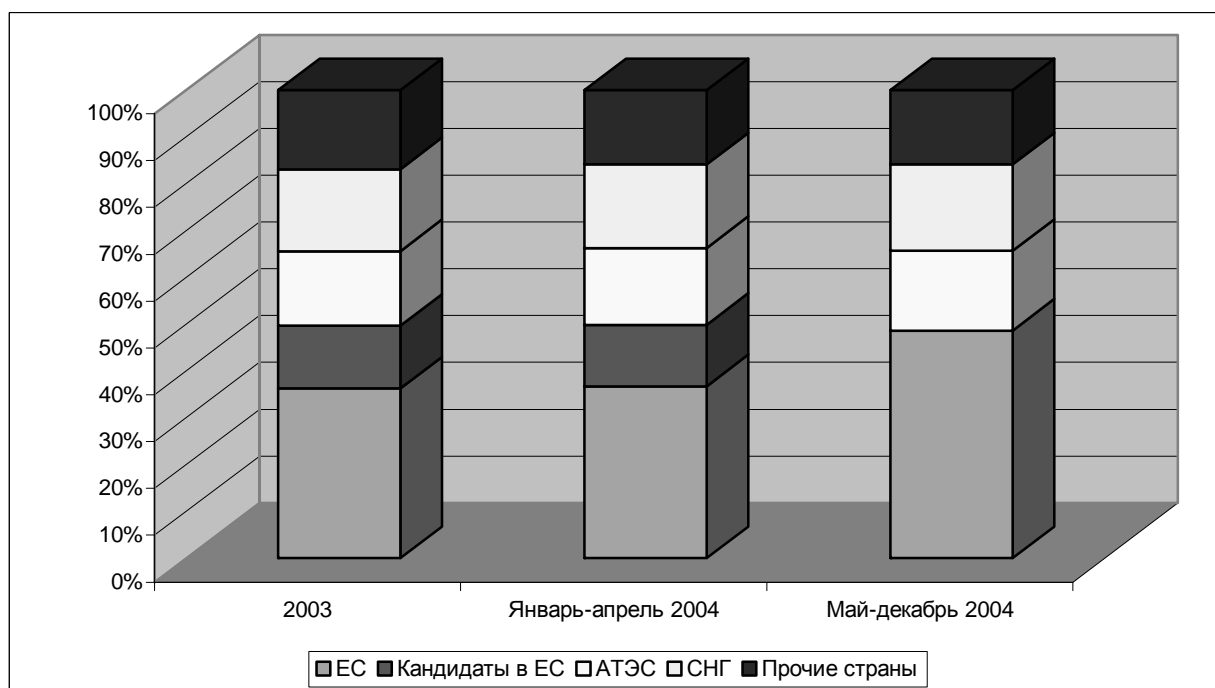
Снижение импортных пошлин на автокомпоненты напрямую связано с интеграцией российской автомобильной промышленности в мировую автоиндустрию. Это объективный процесс, который будет способствовать повышению качества автомобилей. При этом снижение пошлин на автокомпоненты не окажет существенного влияния на отечественного производителя аналогичной продукции. В настоящее время практически все совместные автосборочные предприятия заключают инвестиционные соглашения с правительством РФ, по которым устанавливаются нулевые ставки таможенных пошлин на все комплектующие. Таким образом, новое решение просто поставит всех автопроизводителей в одинаковые условия.

При этом на импорт готовых автомобилей сохранятся довольно высокие пошлины. Практически со всеми автомобильными державами (кроме Японии) удалось договориться по поставкам автомобилей в Россию после ее вступления в ВТО. Пошлины на ввоз подержанных легковых автомобилей, грузовиков, автобусов старше 7 лет останутся на прежнем, т.е. фактически запретительном уровне. На новые легковые автомобили пошлины будут снижены с 25 до 15%. При этом снижение будет происходить в течение 7 лет, из которых первые 4 года ставки меняться почти не будут. Таможенные ставки на ввоз легковых иномарок, с момента выпуска которых прошло от 3 до 7 лет, будут снижены незначительно, однако они должны быть выше пошлин на импорт новых автомобилей не менее чем на 5%.

Условия внешней торговли по большинству товарных позиций для Российской Федерации в 2004 г. улучшились. В среднем рост экспортных цен превысил увеличение импортных на 12 процентных пунктов.

Сальдо торгового баланса в 2004 г. сложилось положительное – 88,3 млрд долл. (в 2003 г. – 59,9 млрд долл.).

Географическая структура российской внешней торговли претерпела в 2004 г. некоторые изменения (рис. 78). В связи со вступлением в Евросоюз 10 новых членов с мая 2004 г., доля данной группы стран в валовом объеме внешней торговли России возросла с 36,7% в январе–апреле до 48,8% в мае–декабре 2004 г. Таким образом, при проведении анализа динамики внешне-торговых операций России с ЕС мы будем рассматривать отдельно новые и старые страны – члены Союза.



Источник: ФТС РФ.

Рис. 78. Географическая структура российской внешней торговли

Со старыми членами ЕС объем внешнеторгового оборота в 2004 г. возрос на 36,6% по сравнению с предыдущим годом, в том числе экспорт – на 40,5%, импорт – на 28,4%. Внешнеторговый оборот с новыми членами ЕС увеличился на 21,7%, в том числе экспорт – на 20,6%, импорт – на 26,8%.

Следует отметить также, что доля старых членов ЕС в структуре внешнеторгового оборота возросла в 2004 г. по сравнению с аналогичным периодом 2003 г. на 0,5 п.п., при этом в структуре российского экспорта наблюдался рост удельного веса данной группы стран на 1,2 п.п., в структуре импорта – снижение на 1,1 п.п. Одновременно доля вновь вступивших в Евросоюз госу-

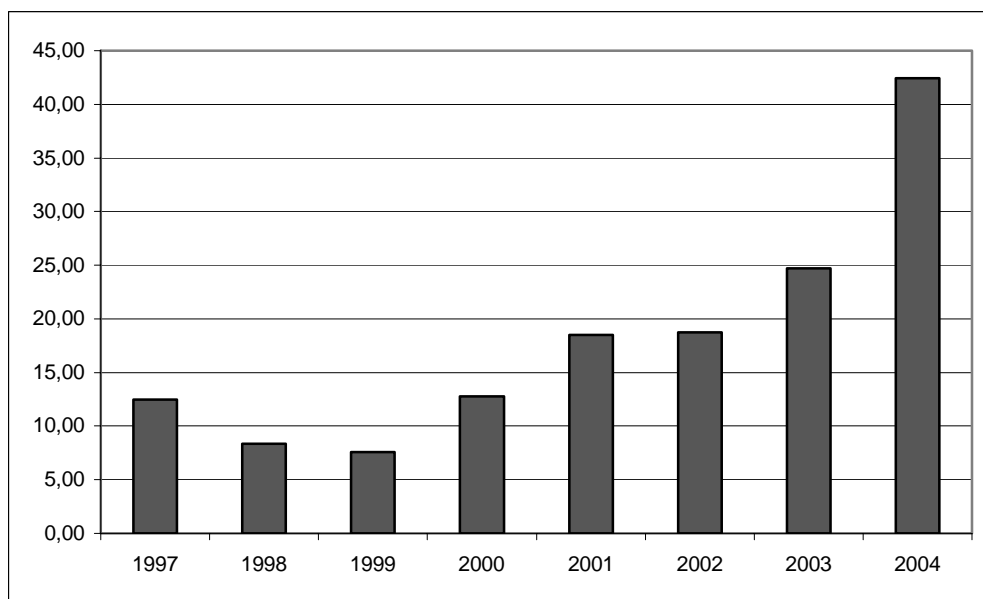
дарств сократилась на 1 п.п., удельный вес в структуре экспорта снизился на 1,2 п.п., в структуре импорта – на 0,3 п.п.

Страны СНГ остаются на втором месте по объему внешнеторгового оборота и импорта. По объему экспорта на втором месте находятся прочие страны, экспорт в страны АТЭС и в новые государства ЕС примерно равный.

Анализ структуры внешнеторгового оборота выявил следующие тенденции: в географической структуре российского экспорта увеличивается доля старых стран ЕС и СНГ при сокращении удельного веса стран, вступивших в ЕС с мая 2004 г., и группы прочих стран.

В географической структуре российского импорта резко возросла доля стран АТЭС и СНГ при существенном снижении удельного веса старых и новых стран ЕС.

Российская внешняя торговля выступает важным фактором финансовой стабилизации экономики страны. Поступления от внешнеэкономической деятельности оказывают значительное влияние на формирование доходной части российского бюджета. В 2004 г. в федеральный бюджет было перечислено 1 219,5 млрд руб., что на 61% больше, чем в 2003 г. (рис. 79).



Источник: ФТС РФ.

Рис. 79. Динамика поступлений в бюджет таможенных платежей (млрд долл.)

В 2003 г. таможенные платежи составили 5,65% ВВП РФ, в 2004 г. – около 8% ВВП. Увеличение поступлений в федеральный бюджет в первую очередь связано с ростом цен на энергоносители, а также с увеличением стоимостного объема импорта.

В 2004 г. по сравнению с предыдущим годом увеличилась доля платежей от экспорта товаров. Если в 2003 г. доля экспортных платежей составляла 39%, то в 2004 г. – 54%. Однако, хотя доля импортных платежей (ввозные та-

моженные пошлины, НДС, акцизы, таможенные сборы) уменьшилась, наблюдается положительная динамика поступлений от импорта.

Основные импортные платежи поступают за счет товаров, ввозимых из стран дальнего зарубежья. На 1-м месте – средства транспорта (87-я группа ТН ВЭД). В 2004 г. ввоз этих товаров обеспечил 19% импортных платежей (в 2003 г. – 12%), прежде всего это автомобили. Затем идут различные виды оборудования (84-я и 85-я группы). Далее – мясо (2-я группа), объемы импорта которого, несмотря на введенные квоты, остаются весьма значительными. Затем – пластмассы и изделия из них (39-я группа). К числу основных товаров, формирующих импортные платежи относятся также сахар (17-я группа) и фармацевтическая продукция (30-я группа).

3.7.2. Формирование Единого экономического пространства России, Украины, Белоруссии и Казахстана

Одним из важнейших российских внешнеэкономических приоритетов в настоящее время является формирование Единого экономического пространства (ЕЭП) России, Белоруссии, Казахстана и Украины. Соглашение и Концепции о создании ЕЭП, подписанные 19 сентября 2003 г. в Ялте президентами этих стран, стали результатом поиска новых оптимальных путей и вариантов экономической интеграции.

Под Единым экономическим пространством подразумевается экономическое пространство, объединяющее таможенные территории государств-участников, в рамках которого будет обеспечена свобода перемещения товаров, услуг, капитала и рабочей силы и будет проводиться единая внешнеторговая и согласованная налоговая, денежно-кредитная и валютно-финансовая политика.

В перспективе предполагается переход к экономическому союзу четырех государств с возможным использованием единой валюты. Главное – ЕЭП является чисто экономической организацией, отвечающей коренным интересам всех его участников.

В соответствии с достигнутыми договоренностями формирование ЕЭП будет проходить поэтапно. На каждом из них планируется выполнение обязательств по достижению определенного уровня интеграционного взаимодействия. Непременным условием перехода на очередной этап является выполнение всех обязательств, предусмотренных на предыдущем этапе.

Сначала должен быть обеспечен режим свободной торговли в отношении импорта товаров из государств – участников ЕЭП, сформированы предпосылки таможенного союза и единой конкурентной среды, осуществлены меры по гармонизации национальных законодательств. Далее должно завершиться формирование зоны свободной торговли без изъятий и ограничений, будет проведена согласованная конкурентная политика, создан таможенный союз с единым таможенным тарифом. И наконец, в результате совместных усилий будет обеспечена полная свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы.

Предполагается создание единого регулирующего органа, которому государства-участники делегируют часть своих полномочий. Решения в нем будут приниматься взвешенным голосованием, они станут обязательны для выполнения всеми четырьмя странами. Высшим органом организации должен стать Совет глав государств. В нем решения будут приниматься на основе консенсуса.

В настоящее время рабочим органом ЕЭП является Группа высокого уровня (ГВУ) в составе заместителей глав правительств. От России в нее входит специальный представитель президента РФ по вопросам развития интеграционного сотрудничества с государствами – участниками СНГ – министр промышленности и энергетики В.Б. Христенко. В рамках ГВУ задействовано 7 рабочих групп, которые ведут работу по отдельным направлениям:

1. Таможенно-тарифное регулирование, нетарифное регулирование, таможенное администрирование;
2. Конкурентная политика, естественные монополии, субсидии, госзакупки, приватизация;
3. Технические регламенты, интеллектуальная собственность;
4. Налоговая, бюджетная и денежно-кредитная политика. Валютное регулирование и контроль, макроэкономические показатели;
5. Услуги;
6. Движение капитала, инвестиции;
7. Движение рабочей силы.

Встреча глав государств-участников в Астане 15 сентября 2004 г. фактически положила начало реализации положений Соглашения о формировании Единого экономического пространства на практике. В частности, был утвержден подготовленный ГВУ перечень из 25 первоочередных международно-правовых документов, нацеленных на существенную либерализацию взаимной торговли и создание предпосылок для дальнейшего продвижения к таможенному союзу и формированию единой конкурентной среды. Данные соглашения планируется подписать до июля 2005 г.

Не последнее место занимают и гуманитарные проблемы. Разработан ряд соглашений, цель которых – облегчить для граждан государств ЕЭП порядок пересечения государственных у границ.

В работе по созданию ЕЭП активно используются и наработки в рамках двусторонних отношений между нашими странами. Так, в Астане были подписаны ряд двусторонних соглашений, обеспечивающих в рамках «четверки» переход на взимание НДС по принципу «страны назначения» без изъятий уже с 1 января 2005 г. В настоящее время ГВУ завершена разработка проектов основного массива международных договоров (более 80), которые составят нормативно-правовую базу ЕЭП.

Соглашение о формировании ЕЭП открыто для присоединения других государств, разделяющих его цели и принципы, при условии их соответствия установленным макроэкономическим и институциональным критериям. В то же время следует иметь в виду, что сначала в рамках «четверки» необходимо

сформировать Единое экономическое пространство, прежде всего его договорно-правовую базу, чтобы каждая страна, претендующая на вступление в ЕЭП, могла взвесить и оценить готовность и свои возможности пройти весь путь, зафиксированный в документах.

Одним из ключевых вопросов влияющих на весь процесс создания ЕЭП, несомненно, является вступление государств «четверки» в ВТО. В этой области уже существует в определенной степени механизм координации позиций стран ЕЭП.

3.7.3. Регулирование внешней торговли

В 2004 г. продолжалась работа по совершенствованию тарифных и нетарифных мер регулирования российской внешней торговли.

В сфере тарифного регулирования в 2004 г. был рассмотрен широкий круг вопросов по корректировке вывозных (в частности, на асбест и целлюлозу сульфатную беленую) и ввозных (например, на отдельные виды мяса, сыры, натрий сернистый, цифровую аудио- и видеоаппаратуру) таможенных пошлин.

В связи с ростом мировых цен на энергоресурсы неоднократно изменялись ставки таможенной пошлины на нефть и нефтепродукты. С февраля 2002 г. начала действовать привязка размера пошлин на экспорт российской нефти к цене на нее на мировых рынках. Экспортная пошлина на нефть пересматривалась один раз в два месяца (табл. 54). Ставка пошлины на нефтепродукты принималась вместе со ставкой пошлины на нефть и до 1 августа 2004 г. составляла 90% экспортной пошлины на нефть, с 1 августа – 65%.

Таблица 54

Ставки экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты в 2004 г. (долл./т)

	Нефть	Нефтепродукты
Январь	31,2	28,1
С 1 февраля	33,9	30,5
С 1 апреля	35,2	31,7
С 1 июня	41,6	37,5
С 1 августа	69,9	45,4
С 1 октября	87,9	
С 20 ноября		57,0
С 1 декабря	101,0	

Источник: Постановления Правительства РФ

С ноября 2004 г. ставки экспортной пошлины на нефтепродукты дифференцированы. Теперь они рассчитываются в зависимости от мировых цен на нефть и в среднем составят около 65% тарифа на экспорт нефти. Однако внутри «корзины нефтепродуктов» вывоз мазута будет обходиться в 2 раза дешевле, чем экспорт светлых нефтепродуктов. Например, при общей ставке пошлины на «корзину нефтепродуктов», равной 15% экспортной стоимости, пошлина на мазут составит 10%, а на остальные товары, выработанные из нефти, – 20%.

В соответствии с этим 18 октября правительство утвердило новую ставку вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти, вывозимые с территории Российской Федерации за пределы государств – участников соглашений о таможенном союзе. Ставка вывозной пошлины в размере 57 долл. за тонну устанавливается для бензола, толуола, ксилола, смазочных масел, отработанных нефтепродуктов, пропана, бутана, прочих сжиженных газов. Также по этой ставке с 20 ноября с территории РФ вывозились ксилолы, дистилляты, газойли, остатки от переработки нефти или нефтепродуктов, полученных из битуминозных пород. Сырые нефтепродукты и кокс нефтяной кальцинированный вывозятся беспошлинно.

На заседании 27 января 2005 г. Межведомственная комиссия по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике в целом одобрила новый порядок установления экспортных пошлин на нефтепродукты. Экспортные пошлины на нефтепродукты будут теперь устанавливаться одновременно с пошлинами на нефть сроком на 2 месяца исходя из мониторинга цен на нефть на мировом рынке, по следующим формулам:

- для нефтепродуктов (кроме мазута):
 - $0,416 * (Ц - 109,5)$
- для мазута:
 - $0,224 * (Ц - 109,5)$,

где Ц – цена на нефть, согласно проведенному мониторингу; 109,5 – цена на нефть за тонну, необлагаемая пошлиной.

Новые экспортные пошлины на нефтепродукты будут установлены с 1 апреля 2005 г.

Мероприятия в области защиты отечественных товаропроизводителей в 2004 г. осуществлялись по двум основным направлениям.

Первое направление – совершенствование и развитие нормативно-правовой базы, регулирующей применение мер защиты внутреннего рынка:

- подготовлены концепция и техническое задание к проекту Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Таможенный кодекс Российской Федерации». Документы находятся на согласовании в федеральных органах исполнительной власти. Указанный законопроект предусматривает уточнение порядка декларирования товаров различных наименований, содержащихся в одной товарной партии, установленного ст. 128 Таможенного кодекса Российской Федерации, а также порядка уплаты и возврата предварительных специальной, антидемпинговой и компенсационной пошлин;
- подготовлено и принято правительством РФ Постановление № 546 «Об утверждении Правил о порядке расчета специфической субсидии иностранного государства (союза иностранных государств) о признании утратившими силу некоторых актов правительства РФ, регулирующих вопросы применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер при импорте товаров».

Второе направление – обеспечение защиты отечественных производителей посредством применения специальных защитных, антидемпинговых или компенсационных мер.

По результатам ранее проведенных исследований в 2004 г. применялись специальные защитные меры в отношении возросшего импорта в Российскую Федерацию крахмала картофельного и крахмала кукурузного, карамели, компрессоров для холодильного оборудования, мяса домашней птицы, а также компенсационная пошлина в отношении субсидируемого импорта в Российскую Федерацию прутков для армирования железобетонных конструкций из Украины.

В целях регулирования поставок труб из черных металлов, происходящих из Украины, в Российскую Федерацию действие Соглашения о регулировании поставок труб из черных металлов, подписанного Минэкономразвития России и Минэкономики Украины 10 апреля 2001 г., было продлено на 2004 г.

По результатам переговоров с украинской стороной 23 января 2004 г. подписано Соглашение между Минэкономразвития России и Минэкономики Украины о регулировании поставок в Российскую Федерацию из Украины оцинкованного проката.

В течение 2004 г. проводились мониторинги эффективности применения специальных защитных мер в отношении импорта в Российскую Федерацию компрессоров для холодильного оборудования, мяса птицы, крахмала картофельного и крахмала кукурузного, компенсационной пошлины в отношении импорта в Российскую Федерацию из Украины прутков для армирования железобетонных конструкций, а также анализ состояния российского рынка карамели.

По результатам мониторингов были приняты решения о снижении размера действующей пошлины в отношении импорта крахмала картофельного и о корректировке ставки ввозных таможенных пошлин на нативные и модифицированные крахмалы путем введения комбинированных ставок пошлин со специфической компонентой на уровне, предотвращающем занижение таможенной стоимости.

Проводились исследования в отношении возросшего импорта на российский рынок дрожжей пекарных сухих, а также демпингового импорта в Россию швеллеров из Украины.

Начали проводиться исследования в отношении демпингового импорта в Российскую Федерацию асинхронных электродвигателей происхождением из Республики Беларусь и Украины, в отношении демпингового импорта некоторых видов труб происхождением из Украины, плоского проката происхождением из ЕС, а также возросшего импорта на российский рынок сахара белого и электрических ламп.

В течение 2004 г. существенно активизировался переговорный процесс об условиях присоединения Российской Федерации к Всемирной торговой организации (ВТО).

5 февраля 2004 г. в Женеве состоялось 22-е заседание Рабочей группы (РГ). На заседании было продолжено обсуждение итогового доклада РГ, являющегося основным элементом финального пакета документов при присоединении. В итоге завершено обсуждение еще 10 разделов доклада, в том числе о взимании акцизов и НДС при импорте, экспортных пошлинах, правительственных закупках, регулировании торговли при транзите и др.

Кроме того, в результате прошедших двусторонних переговоров по доступу на рынок товаров и услуг практически завершены тарифные переговоры с 13 странами, с 10 неурегулированными остаются по 1–2 позициям; по услугам близки к завершению переговоры с 11–12 странами. Состоялись также многосторонние консультации по новому Таможенному кодексу РФ, по сельскому хозяйству и тарифным квотам. Консультации касались преимущественно технических вопросов.

29 марта – 2 апреля 2004 г. состоялось 23-е заседание Рабочей группы, в ходе которого были рассмотрены и в основном согласованы 10 обновленных разделов проекта доклада. Кроме того, был проведен ряд мероприятий двустороннего плана, в том числе с представителями зарубежных деловых кругов.

24-е заседание Рабочей группы по присоединению России к ВТО проходило в Женеве 15–16 июля 2004 г. На переговорах были рассмотрены разделы доклада РГ, касающиеся таможенного оформления, лицензирования внешней торговли и вопросов защиты интеллектуальной собственности в России.

Основные проблемы в ходе этого заседания РГ были связаны с обсуждением таможенных вопросов. Большинство членов ВТО высказывает серьезную озабоченность в связи с применением нового Таможенного кодекса, особенно относительно пунктов пропуска грузов и определения таможенной стоимости.

18 ноября 2004 г. в Женеве состоялось 25-е официальное заседание Рабочей группы по присоединению России к Всемирной торговой организации. На нем рассматривалась третья редакция итогового доклада РГ о присоединении РФ к данной организации, которая была значительно переработана по сравнению с предыдущей версией.

Самыми болезненными вопросами на переговорах остаются таможенная сфера, прежде всего вопрос определения таможенной стоимости, вопросы правоприменения, некоторые проблемы сельского хозяйства, санитарные и фитосанитарные меры и техническое регулирование в целом, а также проблемы защиты интеллектуальной собственности.

Кроме того, США и Канада продолжают высказывать серьезную озабоченность по вопросу двойного ценообразования на энергоносители, однако Россия не готова пойти на значительные уступки в этой сфере.

В настоящее время сложилась следующая ситуация. Завершены переговоры об условиях взаимного доступа на товарные рынки с 14 странами (в частности, с крупнейшими торговыми партнерами России: с Евросоюзом –

примерно 50% торгового оборота, с Китаем – 10%, с Южной Кореей – 4%). Всего вести с Россией торговые переговоры изъявили желание 46 стран (еще более 10 стран ведут переговоры только по услугам, остальные члены ВТО никаких претензий к России не имеют в связи с отсутствием внешнеэкономических связей). Нужно, чтобы все они без исключения согласились со вступлением России – в настоящее время такие решения в ВТО принимаются единогласно.. Весной 2005 г. российские переговорщики рассчитывают завершить переговоры с Австралией.

После достигнутой договоренности с Евросоюзом и Китаем одной из самых серьезных проблем остается договоренность с США. Один из вопросов, по которому не удастся найти решение, – перспективы российской авиационной промышленности. Последствия вступления в ВТО у отраслей объективно разные. Часть секторов (телекоммуникации, банковский, страховых услуг и т.п.) имеют вполне современную институциональную и технологическую базу, но опасаются резкого усиления конкуренции в случае открытия рынка, хотя в принципе они конкурентоспособны и даже имеют преимущества на российском рынке. Другая группа, в первую очередь отрасли обрабатывающей промышленности, осознают свою неконкурентоспособность с импортерами, а потому склонны к более жесткой протекционистской позиции. Авиационная промышленность – одна из самых «тяжелых»: чтобы поднять ее потенциал на уровень современного рынка пассажирских лайнеров, потребуются огромные инвестиции, надежный режим лизинга и многое другое. Терять же эту промышленность по стратегическим соображениям невозможно.

Второй сложный вопрос на переговорах с США – защита авторских прав. Россия – второй в мире производитель пиратской продукции (программное обеспечение, видео- и аудиопродукция). Американский переговорщик недавно демонстрировал на пресс-конференции в Москве купленные на рынке DVD с фильмами, которые на DVD в Америке еще не выпускались.

Таким образом, Российская Федерация вышла на завершающую стадию присоединения, когда предстоит решать наиболее сложные проблемы. Потенциальные обязательства по всем параметрам присоединения (тарифы, обязательства в области сельского хозяйства, доступ на рынок услуг, системные вопросы) будут основываться на реальном положении в экономике и перспективах ее развития, обеспечивать необходимую защиту национальных производителей при сохранении адекватной конкурентной среды.

Близко к завершению и формирование нормативно-правовой базы, регулирующей внешнеэкономическую деятельность. Уже проделана значительная часть работы по приведению таможенного законодательства в соответствие с нормами и правилами ВТО. За прошедший год было рассмотрено 15 законов и законопроектов. С 1 января 2004 г. вступил в действие Таможенный кодекс, с 15 июля 2004 г. – Закон о регулировании внешнеторговой деятельности. Приняты антидемпинговый закон и закон о техническом регулировании, регламентирующий минимальный набор стандартов и уменьшающий количество необходимых

лицензий. Заложена основа для законодательной защиты интеллектуальной собственности.

Действующая в настоящее время правовая база, регулирующая российскую внешнюю торговлю, включает новый Таможенный кодекс РФ, 12 постановлений и 2 распоряжения правительства РФ, свыше 80 нормативных актов ФТС РФ, изданных в развитие Таможенного кодекса.

Однако первый год работы по новому Таможенному кодексу РФ показал определенную неясность, нечеткость и правовую незавершенность отдельных положений Таможенного кодекса РФ и изданных на его основе нормативных правовых актов ГТК РФ и распоряжений Правительства РФ, а также складывающейся правоприменительной практики. Кроме того, продолжает действовать около 30% из более чем 10 000 различного рода нормативных актов, приказов и инструкций ГТК РФ, принятых в соответствии с Таможенным кодексом 1993 г. Не приведен в соответствие с новым Таможенным кодексом, а также требованиями Всемирной торговой организации Закон РФ «О таможенном тарифе». Не внесены изменения и дополнения в Налоговый кодекс Российской Федерации, касающиеся возмещения налога на добавленную стоимость, в частности в отношении продуктов переработки, вывозимых с таможенной территории России. Проблемными вопросами остаются соотношение положений Таможенного кодекса России и Налогового кодекса. Все это свидетельствует о том, что процесс формирования правовой базы таможенного регулирования окончательно еще не завершён.

Одно из важных новшеств Таможенного кодекса РФ – возможность применения упрощенных процедур таможенного оформления для отдельных лиц. Такие механизмы предусматривают создание наиболее быстрых процедур таможенного оформления для лиц, добросовестно выполняющих таможенные правила.

Однако, в связи с тем, что порядок установления специальных упрощенных процедур самим ТК России не был определен, а полномочия по установлению данного порядка на ведомственном уровне Кодексом прямо не установлены, допуск лиц к применению специальных упрощенных процедур начал осуществляться только в мае 2004 г. Федеральным законом от 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления». В Таможенный кодекс России внесены изменения, наделяющие соответствующей компетенцией Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации.

Не полностью реализовано и другое важное новшество Таможенного кодекса РФ – использование электронного декларирования товаров. Таможенный кодекс разрешает представление документов в электронной форме. Однако до настоящего времени полный перечень документов, которые могут быть поданы в электронном виде, и формы электронных документов не уста-

новлены. Отсутствует необходимый объем программных и аппаратных средств.

Значительные экономические, правовые и административные трудности для внешнеторговых операторов вызывает растущая практика ФТС РФ по ограничению мест декларирования отдельных товаров.

До введения в действие нового Таможенного кодекса России действовало 34 нормативных правовых акта, устанавливающих ограничения мест таможенного оформления отдельных видов товаров. В свое время такие меры позволили вывести в легальный оборот и увеличить количество декларируемой электротехнической техники в 1,5–2 раза, мяса – в 2,5 раза при незначительных изменениях объемов экспорта таких товаров в Российскую Федерацию.

Статья 125 ТК РФ разрешает подачу декларации любому таможенному органу. В то же время реальное применение этой статьи органами ФТС РФ перечеркивает это положение в отношении многих категорий товаров, выделяя новую категорию «товары, в отношении которых зафиксированы частые случаи нарушения таможенного законодательства РФ». Пункт 2(3) ст. 125 ТК РФ, на основе которого осуществляется подобная практика, носит неконкретный отсылочный характер, что позволяет ФТС РФ своими внутренними приказами существенно ограничивать количество мест декларирования многих товаров. Такая практика применения ст. 125 ТК РФ вызвала жесткую реакцию членов Рабочей группы ВТО по присоединению России к этой организации и была охарактеризована как одна из форм нетарифного протекционизма.

В то же время сохранение таких полномочий за федеральным органом исполнительной власти соответствует международной практике (стандартное правило 3.20 Генерального приложения к Киотской конвенции 1999 г.) и обусловлено целями повышения эффективности контроля. В отличие от прежнего регулирования новый Таможенный кодекс России предусматривает четкие критерии, при наличии которых могут быть установлены ограничения мест декларирования. Принятие таких мер не может быть произвольным, должно основываться на результатах анализа рисков, и если они не приносят необходимого эффекта либо такой эффект не оправдывает созданные тем самым неудобства для участников внешней торговли, их следует отменять. В условиях либерализации таможенных правил, а также в связи с более широким применением информационных технологий таможенного оформления и таможенного контроля, внедрением системы анализа и управления рисками ограничение мест декларирования отдельных видов товаров постепенно будут сокращаться. В настоящее время ФТС России подготовлены предложения по сокращению ограничений мест декларирования ввозимых на таможенную территорию товаров в соответствии с планом, согласованным с Минэкономразвития России.

Вступление в силу нового Таможенного кодекса вызвало значительные изменения в составе так называемых околотаможенных структур (таможен-

ные брокеры, таможенные перевозчики, владельцев складов временного хранения).

Установление крупных сумм обеспечения деятельности лиц, занимающихся околотаможенным бизнесом, уже привело к вытеснению с рынка малых и средних компаний, которые не в силах гарантировать свою ответственность перед таможенными властями. Так, до вступления в силу Таможенного кодекса услуги по временному хранению товаров оказывались 1469 организациями. На конец 2004 г. в Реестре складов временного хранения числится 1116 владельцев. Количество организаций, осуществляющих деятельность в качестве владельцев таможенных складов и оказывающих услуги по хранению товаров на таможенных складах, сократилось с 219 (включая 4 организации, созданные таможенными органами), действовавших до 1 января 2004 г., до 168 (в том числе 3 склада, учрежденных таможенными органами).

Результаты мониторинга в части, касающейся изменений, происходящих на рынке услуг, оказываемых таможенными брокерами (представителями), на конец 2004 г. показали, что такие услуги оказываются 278 организациями, включенными в Реестр таможенных брокеров (представителей) и имеющими свидетельства о включении в названный реестр, а также 122 организациями, осуществляющими деятельность в качестве таможенных брокеров на основании лицензий (до истечения срока их действия), выданных таможенными органами до 1 января 2004 г. Таким образом, общее число таможенных брокеров составило 400. Поскольку до вступления в силу нового Таможенного кодекса Российской Федерации было выдано организациям 843 лицензии на осуществление деятельности в качестве таможенного брокера, количество действующих организаций, оказывающих услуги таможенного брокера, в 2004 г. сократилось в 2,1 раза.

Существует опасность монополизации рынка брокерских услуг несколькими десятками крупных брокерских компаний. Это может привести к появлению монопольных цен на брокерские услуги, усилению коррупционных тенденций в этой среде, увеличению издержек торговых операторов и вызовет рост цен на импортные потребительские товары. Аналогичное положение наблюдается на рынке таможенных перевозчиков и в сфере складских услуг.

Таким образом, первый год работы в условиях нового Таможенного кодекса РФ наряду с достоинствами выявил ряд проблем, для решения которых требуется внесение изменений в нормативные документы, а в отдельных случаях – корректировка правовых положений, содержащихся в Таможенном кодексе.

В качестве проблемных вопросов укажем следующие:

- в настоящее время не внесены изменения в смежные с таможенной отрасли законодательства Российской Федерации;
- не приведен в соответствие с новым Таможенным кодексом, а также требованиями Всемирной торговой организации Закон Российской Федерации «О таможенном тарифе»;

- не внесены изменения и дополнения в Налоговый кодекс Российской Федерации, касающиеся возмещения налога на добавленную стоимость, в частности в отношении продуктов переработки, вывозимых с таможенной территории России;
- проблемными вопросами остаются соотношение положений Таможенного кодекса России и Налогового кодекса Российской Федерации по определению налоговой базы для исчисления таможенных пошлин и налогов, по соотношению сроков давности принудительного взыскания таможенных платежей и проведения проверок достоверности сведений, заявленных при таможенном оформлении, после выпуска товаров.

Правила оформления счетов-фактур, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, не учитывают возможность выпуска товаров до подачи таможенной декларации, когда номер ГТД еще не присвоен и соответственно не может быть указан в счете-фактуре при продаже на внутреннем рынке.

В связи с внесением Федеральным законом от 29 июля 2004 г. изменений в ст. 13 НК РФ, согласно которым таможенная пошлина исключена из перечня федеральных налогов, с 1 января 2005 г. у таможенных органов могут возникнуть проблемы с применением положений Таможенного кодекса, содержащих ссылки на законодательство о налогах и сборах.

В то же время следует отметить, что некоторые изменения в Таможенный кодекс уже внесены. Принят закон «О внесении изменений в Таможенный кодекс РФ», дополняющий его новой главой «Таможенные сборы». Это было вызвано необходимостью законодательного обеспечения взимания таможенных сборов.

Глава 33.1 «Таможенные сборы» дает определение понятия «таможенные сборы» и устанавливает ограничительный перечень их видов: за таможенное оформление, сопровождение, хранение. Законопроектом установлен предельный максимальный уровень ставки таможенного сбора за таможенное оформление – 100 тыс. руб. Также определены фиксированные ставки за таможенное сопровождение и хранение товаров на складах временного хранения и таможенных складах таможенных органов. Установление фиксированных ставок на некоторые виды сборов в самом тексте законопроекта делает его законом прямого действия.

Так, за осуществление таможенного сопровождения каждого автотранспортного средства и каждой единицы железнодорожного транспорта сборы уплачиваются до 50 км в размере 2 тыс. руб., от 51 до 100 км – 3 тыс. руб., от 101 до 200 км – 4 тыс. руб. На расстоянии свыше 200 км сборы составляют 1 тыс. руб. за каждые 100 км пути, но не менее 6 тыс. руб. За осуществление таможенного сопровождения каждого морского, речного или воздушного судна сборы устанавливаются в размере 20 тыс. руб. независимо от расстояния перемещения.

Внесение изменений в кодекс позволит выполнить обязательства РФ в части таможенных сборов в переговорном процессе по вступлению в ВТО: в

соответствии со ст. VIII ГАТТ таможенные сборы должны взиматься не в фискальных целях, а являться компенсацией расходов таможенных органов.

В июне 2004 г. вступили в силу Федеральные законы, играющие важную роль в регулировании внешнеэкономической деятельности: «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» и «О валютном регулировании и валютном контроле». Эти законы прошли экспертизу и признаны соответствующими нормам ВТО.

В Законе «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» уточняются определения основных понятий (внешнеторговая деятельность, импорт, экспорт и др.), вводится ряд новых (транзит, зона свободной торговли, таможенный союз). Закон содержит положения, касающиеся разграничения государственного регулирования внешнеторговой деятельности в области международной торговли товарами, услугами и интеллектуальной собственностью. Включены новые положения о регулировании внешнеторговой бартерной сделки и о предотгрузочной инспекции. Вводится новый порядок введения ответных мер.

Закон устанавливает основы государственного регулирования внешнеторговой деятельности на базе таможенно-тарифного и нетарифного методов, включающих следующие меры: установление и отмена импортных и экспортных таможенных сборов и пошлин; установление и отмена запретов и ограничений международной торговли товарами, услугами и интеллектуальной собственностью; установление и отмена мер экономического и административного характера, способствующих развитию внешнеторговой деятельности, заключение международных торговых договоров и договоров о таможенных союзах, о зонах свободной торговли, о региональной экономической интеграции.

Закон приводит российское законодательство в данной области в соответствие с положениями ст. I, III, V, XI, XIII, XXIV ГАТТ-94, а также Соглашениями ВТО по процедурам импортного лицензирования и по предотгрузочной инспекции.

В законе также содержатся нормы о введении запретов и ограничений, предусмотренные в ст. XX и XXI ГАТТ-94. Специальные положения закона направлены на обеспечение транспарентности в соответствии со ст. X ГАТТ-94.

Одной из главных задач настоящего периода по реализации положений Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» в части применения мер нетарифного регулирования – разработка новых нормативных правовых актов и внесение изменений и дополнений в действующие.

Закон «О валютном регулировании и валютном контроле» исключает драгоценные металлы и драгоценные камни из перечня валютных ценностей, что предусматривает либерализацию данной сферы и приводит законодательство в этой области в соответствие со Статьей XX ГАТТ-94.

Закон также определяет срок для отмены существующих ограничений, сокращен перечень капитальных операций, требующих разрешения Банка

России, с учетом международных договоров Российской Федерации, в том числе ст. VIII соглашения МВФ.

Существенно расширен список неторговых операций, относимых к текущим валютным операциям. Данный список является открытым, что предоставляет возможность для дальнейшей либерализации валютного законодательства.

В ноябре 2002 г., когда готовилась новая редакция Закона о валютном регулировании и валютном контроле, министр финансов А. Кудрин подчеркивал, что норматив обязательной продажи валютной выручки экспортерами может колебаться от 0 до 30%, устанавливает его Центральный банк. Этот норматив должен постоянно понижаться – повыситься он может только тогда, когда цена барреля нефти сорта Urals упадет до 12 долл. В июле прошлого года ЦБ уже воспользовался своим правом и снизил норматив сразу вдвое – до 25%.

В конце ноября 2004 г. Центральный банк РФ принял решение радикально снизить норматив обязательной продажи экспортной выручки: с 25 до 10%. Решение очень важное, если учесть, что именно с помощью этого норматива власти России в течение продолжительного периода пытались воздействовать на инфляцию и курс доллара.

Впервые обязательная продажа части валютной выручки экспортеров была введена с 1 января 1992 г. указом президента Ельцина о либерализации внешнеэкономической деятельности. Система была такая: 40% выручки поступало в республиканский валютный резерв по спецкурсу, 10% – на формирование валютного стабилизационного фонда ЦБ. С 1 июля 1992 г. валютный резерв и спецкурс были ликвидированы: все 50% валютной выручки должны были продаваться на внутреннем валютном рынке. При этом порядок продажи определялся ЦБ так: 20% – на внутреннем валютном рынке, а 30% – непосредственно ЦБ на пополнение его резервов. И только через год, с 1 июля 1993 года, ЦБ разрешил продавать все 50% выручки на валютном рынке. Сложность экономического положения того времени не подлежит сомнению: падающий курс рубля, огромная инфляция, нехватка потребительских товаров.

В 1998 г., после кризиса правительство снова вспомнило о нормативах обязательной продажи. В декабре того же года Госдума одобрила увеличение норматива с 50 до 75%.

В 2001 г. из-за высоких цен на нефть норматив был снижен с 75 до 50%. Сверхвысокие цены на нефть в 2004 г. явились причиной снижения норматива обязательной продажи экспортной выручки до 10%.

Таким образом, в 2004 г. продолжалась работа по приведению российского законодательства в соответствие с требованиями ВТО, что отвечает, прежде всего, российским национальным интересам и обусловлено интенсивным развитием внешнеторговых связей России, ее интеграцией в мировую экономику и необходимостью вследствие этого формирования совре-

менного и адекватного механизма торговой политики на основе принципов и правил международной торговли.

3.8. Экономические проблемы обеспечения военной безопасности России в современных условиях

3.8.1. Военная политика и военно-экономическая деятельность в Российской Федерации

Основы государственной политики РФ в области военного строительства на период до 2010 г. определены Верховным Главнокомандующим – Президентом РФ еще в 2002 г. Эта политика ежегодно уточняется Президентом в посланиях Федеральному Собранию. В совокупности с Концепцией национальной безопасности и Военной доктриной РФ эти документы определяют цели и задачи военного строительства и военной деятельности. Конкретные программы работ, в частности, федеральная целевая программа (ФЦП) перехода на новую систему комплектования военной организации были утверждены Правительством РФ.

К началу 2004 г. был принят федеральный бюджет, что дало возможность своевременно утвердить также и государственный оборонный заказ.

Таким образом, решение задач военной безопасности РФ, казалось бы, было подкреплено ресурсами, что не предвещало сбоев в деятельности «силовых ведомств».

Однако при анализе деятельности министерства обороны в 2004 г. создается впечатление, что его руководство ориентировалось, в основном, на собственное видение целей и задач своей деятельности, которые были изложены в публикации «Актуальные задачи развития Вооруженных Сил РФ» (так называемая «Белая книга» Минобороны, октябрь 2003 г.). Более всего это относится к желанию руководства министерства обороны закрыть вопрос о российской военной реформе как якобы полностью завершенном деле.

Однако двойной отказ стратегических ракет подводных лодок на показательных флотских учениях с участием Президента РФ В.В. Путина в начале 2004 г. был, безусловно, случайностью, но случайностью показательной. Выяснилось еще раз, что система управления «силовыми» ведомствами, при которой фактические результаты их деятельности не сопоставляются с расходами, не оцениваются экономически, обладает низкой эффективностью. Проявилось и отсутствие должного вневедомственного, гражданского контроля.

По ряду фактов можно заключить, что у российского военно-политического руководства сложилось понимание этой ситуации, проявилась также и политическая воля к ее преодолению. Не случайно, в начале прошлого года впервые за много лет группа высокопоставленных чиновников Минобороны совершила визит к коллегам в Великобританию с целью изучения их опыта в области финансирования обороны. Но важнее другое – начавшаяся в апреле административная реформа РФ не обошла стороной «силовые» ведомства. Необходимость их участия в административной реформе еще раз

наглядно показала сомнительность тезиса руководства военного ведомства о завершении военной реформы.

Результаты обеспечения военной безопасности РФ на международной арене в минувшем году представляются неоднозначными. В отношении стран дальнего зарубежья их можно считать успешными. Так, Россия сохранила принципиальную позицию в иракском вопросе и отказалась от настойчивых приглашений присоединиться к военным действиям США в этой стране. В то же время, руководствуясь своими национальными интересами, Россия продолжила поддержку действий международных сил в Афганистане, обеспечивая транзит военных и иных грузов для них через свою территорию. Укрепились и сотрудничество с НАТО. За год было проведено 34 совместных мероприятия. В их числе следует отметить военную игру в штаб-квартире НАТО в Брюсселе, совместные учения соединений кораблей в Ионическом море и Северной Атлантике, первый заход российской атомной подводной лодки во французский порт Брест и учение по защите ядерных объектов на Кольском полуострове.

Поддерживается достаточно высокий уровень военно-технического сотрудничества с иностранными государствами. Объявлено, что по итогам года объем военного экспорта превысил 6 млрд дол. США. В то же время в истекшем году России были впервые открыто предъявлены претензии в связи с неспособностью обеспечить все поставленное вооружение запасными частями. Кроме того, с Индией не до конца решен вопрос об отчислениях за интеллектуальную собственность в серийно выпускаемых индийцами образцах российского вооружения.

Неплохие результаты достигнуты также и в военном и военно-техническом сотрудничестве с ближним зарубежьем. Успешно проведены антитеррористические учения «Рубеж-2004» в Киргизии в рамках Договора по коллективной безопасности СНГ. В то же время при обострении международного конфликта в Южной Осетии в июле 2004 г. российские миротворцы действовали не лучшим образом.

В самой России в 2004 г. Вооруженные Силы применялись в Чечне, Ингушетии и Северной Осетии. Боевые действия сил специального назначения и противоминные действия инженерных подразделений в Чечне оцениваются как достаточно эффективные. Собственные потери войск по сравнению с прошлыми годами снизились, однако очистить территорию республики от банд террористов и поймать их руководителей в истекшем году не удалось. Выводом подразделений воздушно-десантных войск из Чечни к концу ноября фактически завершено сокращение численности войск на ее территории. Вместе с тем, обнародованы планы формирования двух горнострелковых бригад на Северном Кавказе. При этом размещение одной из них на территории горного Дагестана столкнулось с активными протестами местного населения, причиной которых, как сообщается, стали планы отчуждения военным ведомством земель сельскохозяйственного назначения.

Особо следует отметить то, что действия всех силовых ведомств во время бандитской вылазки боевиков в Ингушетии 22 июня и в Бесланской трагедии 1–3 сентября были крайне неудачными. Боевикам в обоих случаях удалось на какое-то время захватить инициативу.

Состав, организация и распределение функций в Минобороны претерпели в минувшем году существенные изменения. Генеральный штаб ВС РФ был освобожден от ряда распорядительных функций по непосредственному управлению войсками и подчинен министру обороны, что должно обеспечить ему возможность сосредоточиться на вопросах стратегического планирования и перспективах развития Вооруженных Сил.

Практически завершен переход к межведомственной унифицированной системе тылового обеспечения, при которой за снабжение войск всех силовых ведомств отвечает Тыл Вооруженных Сил, под контролем министра обороны оказалось финансирование ядерного оборонного комплекса.

Система военного образования в июле 2004 г. пережила очередную смену вывесок, что отчасти вернуло ее в предыдущее состояние – с академиями и военными училищами, но и сопровождалось самым низким за последние годы выпуском офицеров из военных вузов. За три года этот выпуск сократился с 24 до 14 тыс. человек. Как следствие, появились планы военного руководства призвать 15 тыс. выпускников гражданских вузов для прохождения службы в качестве офицеров, при этом в министерстве обороны считается, что достигнутая в Вооруженных Силах укомплектованность офицерами на 88% «оптимальна». Минобороны начало трехгодичный эксперимент по конкурсному распределению средств между гражданскими вузами на подготовку офицеров-специалистов гуманитарного профиля. Основные же затраты федеральной целевой программы по реформированию системы военного образования в 2004 г. пришлось на аттестацию военных вузов, подключение их к Интернету и обновление фондов учебных библиотек.

К числу значительных событий в области военно-технической политики и закупок вооружения следует отнести принятие на коллегии Минобороны в конце марта 2004 г. «Основных направлений развития вооружения, военной и специальной техники на период до 2020 года».

Всего за период с 2001 г., по сообщению газеты «Красная звезда», приняты на вооружение более 300 образцов вооружения и военной техники, что входит в известное противоречие с часто слышимыми жалобами на недостаточное финансирование НИОКР со стороны государства. Возможно, что ситуация скорее обратная. Представляется, что проблемы НИОКР заключаются в келейности разработок, слабой их связи с требованиями видов вооруженных сил, процветающих коррупции и злоупотреблениях.

Проблема оборонно-промышленного комплекса в 2004 г. не нашла положительного решения. В интересах облегчения его реформирования список стратегических предприятий был сокращен с 3 тыс. до 1059. Продолжены попытки административно внедрить вертикальные структуры – так в конце года началось создание вертолетостроительной корпорации, возглавляемой

ОАО «ОПК «Оборонпром» и состоящей из Московского вертолетного завода имени Миля, Улан-Удэнского и Казанского авиазаводов с присоединением в будущем и «Росвертола» (федеральная доля в корпорации составит 51%). Однако сомнительно, что подобные меры способны решить проблему «переразмеренности» российского ОПК. Кроме того, на первый план выходит проблема качества выпускаемых вооружения и военной техники – число рекламаций по продукции выросло в 10 раз на внутреннем и в 20 раз на внешнем рынках.

Не все благополучно и с переходом военной организации РФ на новую систему комплектования.

Прошедший 2004 г. стал первым годом выполнения ФЦП «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» на 2004–2007 гг. Кроме того, сделана попытка привлечения на службу по контракту граждан стран СНГ, не давшая пока заметных результатов.

В Минобороны полностью перешла на контрактную службу 76 гвардейская воздушно-десантная дивизия (Псков). Интенсивно переоборудуются казармы в общежития там, где дислоцируются воинские части, готовящиеся к переходу на новый способ комплектования в 2005 г.

Заявлено, что военнослужащих ВС РФ, проходящих службу по призыву, в Чечне больше нет. Тем не менее, в Чечне осталось 3,8 тыс. военнослужащих Внутренних войск, служащих по призыву, что не способствует эффективности действий войск в Чечне, а также снижению негативного отношения общества к службе по призыву.

В отличие от ВС РФ, руководство которых не собирается полностью отказываться от призыва, и Внутренних войск МВД, не определившихся в этом вопросе окончательно, в Пограничных войсках взят курс на переход уже к 2008 г. всех военнослужащих на контракт. В 2004 г. руководство Пограничных войск отказалось от 6 тыс. призванных военнослужащих.

В целом, ситуация с принудительным призывом в РФ остается проблематичной. Продолжает процветать коррупция, о которой, в частности, свидетельствует привлечение к уголовной ответственности ряда должностных лиц военкоматов: в течение 2004 г. было привлечено 27 человек.

Социальные итоги 2004 г. для кадровых военнослужащих также не особенно благоприятны. Не всех устроила отмена льгот. Отношение к накопительно-ипотечной системе обеспечения военнослужащих жильем остается настороженным, поскольку основной массы бесквартирных эта система в явном виде не касается. Много нареканий было в отношении индексации денежного довольствия военнослужащих и заработной платы гражданского персонала.

Политика руководства Минобороны в этом вопросе не понятна военнослужащим, далеко не прозрачна и непоследовательна. Это видно, в частности, из анализа ситуации с выполнением упомянутой ФЦП. Новый начальник Генштаба ВС РФ Ю.Н. Балувевский неоднократно, выступая в СМИ, отмечал

низкое качество граждан, соглашающихся служить по контракту, поясняя, что «основная масса наших соотечественников считает недостаточной оценку ратного труда» (за пределами Чечни) в 6200 руб./мес. с учетом всех надбавок. Очевидно, что этого мало, если учесть, что средняя заработная плата в стране приблизилась к 7000 руб./мес. Однако согласно п. 9 ст. 13 ФЗ «О статусе военнослужащих» надбавки к основному денежному содержанию устанавливаются не кем иным как «министром обороны Российской Федерации (руководителем иного федерального органа исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба)». Как указано в законе, «в пределах выделенных ассигнований», но все же именно этими лицами. Они должны добиваться выделения ассигнований.

Однако действия руководства Минобороны в последние 2 года свидетельствуют о другой политике. Еще в начале 2003 г., когда была создана Межведомственная рабочая группа по подготовке ФЦП, членам группы был роздан документ, подписанный министром обороны. В этом документе устанавливался расчетный уровень денежного довольствия «контрактника» – 4000 руб./мес. Резонные возражения некоторых членов рабочей группы, что этот уровень не соответствует результатам социологических опросов, что он явно занижен, игнорировались. Более того, пока Правительство РФ готовило постановление о ФЦП (утверждении состоялось 25 августа), министром обороны был подписан приказ № 245 от 9.07.03 об установлении ежемесячной надбавки «за важность выполняемых задач некоторым категориям военнослужащих». К «некоторым категориям» были отнесены работники центральных органов управления МО. Надбавка составляла 75% оклада по воинской должности.

Только 22 декабря 2003 г. тем же министром, на том же основании, а также в соответствии с утвержденной ФЦП, был подписан приказ № 450, которым были введены надбавки «за особые условия боевой подготовки» для военнослужащих-«контрактников» в воинских частях, переводимых на новую систему комплектования. Приказом предписано ввести значительную надбавку тем, кто служит в 42 гвардейской мотострелковой дивизии, дислоцированной в Чечне, а в остальных воинских частях, переводимых на контракт, ввести надбавки в размере от 2700 до 3300 руб., руководствуясь принципом: чем выше должность, тем больше надбавка. Выплачивать ее военнослужащим стали не сразу, а «со дня вступления в исполнение обязанностей по воинской должности, но не ранее дня объявления приказом командира воинской части о переходе воинской части на новый способ комплектования». В итоге уровень денежного довольствия «контрактников» рядового и младшего командного состава в воинских частях постоянной готовности оказался ниже средней заработной платы по стране. «Контрактники», которые служат в остальных воинских частях, не переводимых на новый способ комплектования, и вовсе были забыты.

Спустя год, когда выяснилось, что добровольно на контрактную службу граждане РФ при действующем уровне денежного довольствия идут плохо, что этот уровень надо поднять, чиновники Минобороны повторили вариант

действий 2003 г. Вначале они подготовили новый приказ – № 346 от 30.10.04, которым надбавка увеличена до 120% оклада по воинской должности, но только военнослужащим центрального аппарата.

Отметим также и то, что окончательно надбавки в воинских частях устанавливаются командованием, то есть становится возможным произвол в отношении военнослужащих.

3.8.2. Военные расходы федерального бюджета

Федеральный бюджет на 2004 г., включая военные расходы государства, был утвержден своевременно, что позволяло всем органам исполнительной власти незамедлительно приступить к его исполнению. Вместе с тем, рост цен в течение года на горюче-смазочные материалы, электроэнергию и жилищно-коммунальные услуги потребовал увеличения соответствующих статей расходов, а профицит федерального бюджета позволил эти требования удовлетворить, что и было сделано в ноябре 2004 г.

В результате внесения изменений в закон о Федеральном бюджете его расходы увеличены до 2768,1 млрд руб. или на 4,1%. Это позволило увеличить также и военные расходы. В окончательном варианте расходы на оборону возросли на 3,9% в целом, причем военная программа Минатома подорожала на 8,9%, а расходы на проведение военной реформы возросли на 16,5%. Расходы на пенсии военнослужащим не увеличились, а на пенсии в правоохранительных органах даже сократились на 7,7%. Индексация денежного содержания военнослужащих и заработной платы гражданского персонала произведена не была. На фоне регулярной индексации заработной платы федеральных государственных служащих это было воспринято в среде военнослужащих как стремление военно-политического руководства государства решать проблему макроэкономической стабилизации за счет ухудшения социального положения семей военнослужащих, военных пенсионеров и гражданского персонала силовых ведомств.

Абсолютные и относительные значения основных военных расходов в соответствии с окончательным вариантом федерального бюджета представлены в *табл. 55* и *56*.

Следует отметить, что рост военных расходов РФ после кризиса 1998 г. имеет устойчивый характер. Однако, как показано в *табл. 57* и на *рис. 80*, в постоянных ценах 1999 г. этот рост является затухающим.

Что же касается косвенных военных расходов (*табл. 58*), то можно отметить их стабилизацию, что обусловлено завершением основных процессов перехода военной организации России к ее новому облику. Произошло снижение расходов на пенсии военнослужащим в реальном выражении на 5%, что ведет к дальнейшему снижению престижа военной службы.

Таблица 55

**Прямые военные расходы федерального бюджета
по разделу «Национальная оборона»**

№ п.п.	Наименование раздела и подразделов	2004, млн руб. / то же в ценах 2003 г.	Изменение в 2004 г. по сравнению с 2003 г., млн руб. / темпы прироста, %	Доля расходов по разделу / ее изменение по сравнению с 2003 г., %	
				в федеральном бюджете 2004 г.	к ВВП
1	Национальная оборона	<u>427 376</u> 382 610	<u>27 704</u> 7,24	<u>15,44</u> 0,74	<u>2,65</u> -0,03
1.1	Строительство и содержание ВС РФ	<u>403 376</u> 361 504	<u>25 026</u> 6,92	<u>14,59</u> 0,65	<u>2,50</u> -0,04
1.2	Военная программа Минобороны	<u>18 326</u> 16 407	<u>3 395</u> 20,69	<u>0,66</u> 0,12	<u>0,11</u> 0,02
1.3	Обеспечение мобилизационной и вневойсковой подготовки	<u>4 696</u> 4 204	<u>34</u> 0,82	<u>0,17</u> 0,00	<u>0,03</u> 0,00
1.4	Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	<u>211</u> 189	<u>-706</u> -373,43	<u>0,01</u> -0,03	<u>0,00</u> -0,01
1.5	Обеспечение деятельности отраслей для национальной обороны	<u>343</u> 307	<u>-46</u> -14,93	<u>0,01</u> 0,00	<u>0,00</u> 0,00

Таблица 56

**Прямые и косвенные военные расходы по другим разделам
федерального бюджета**

№ п.п.	Наименование разделов и подразделов	2004 г., млн руб. / то же в ценах 2003 г.	Изменение в 2004 г. по сравнению с 2003 г., млн руб. / темпы прироста, %	Доля расходов / ее изменение по сравнению с 2003 г., %	
				в федеральном бюджете 2004 г.	к ВВП
1	2	3	4	5	6
2	Расходы на военную организацию в разделе «Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства»				
2.1	Внутренние войска МВД РФ	<u>23 347</u> 20 902	<u>1 680</u> 8,04	<u>0,84</u> 0,05	<u>0,14</u> 0,00
2.2	Органы государственной безопасности	<u>53 571</u> 47 960	<u>-216</u> -0,45	<u>1,94</u> -0,06	<u>0,33</u> -0,03
2.3	Органы пограничной службы	<u>31 272</u> 27 996	<u>1 797</u> 6,42	<u>1,13</u> 0,04	<u>0,19</u> 0,00

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2004 году

тенденции и перспективы

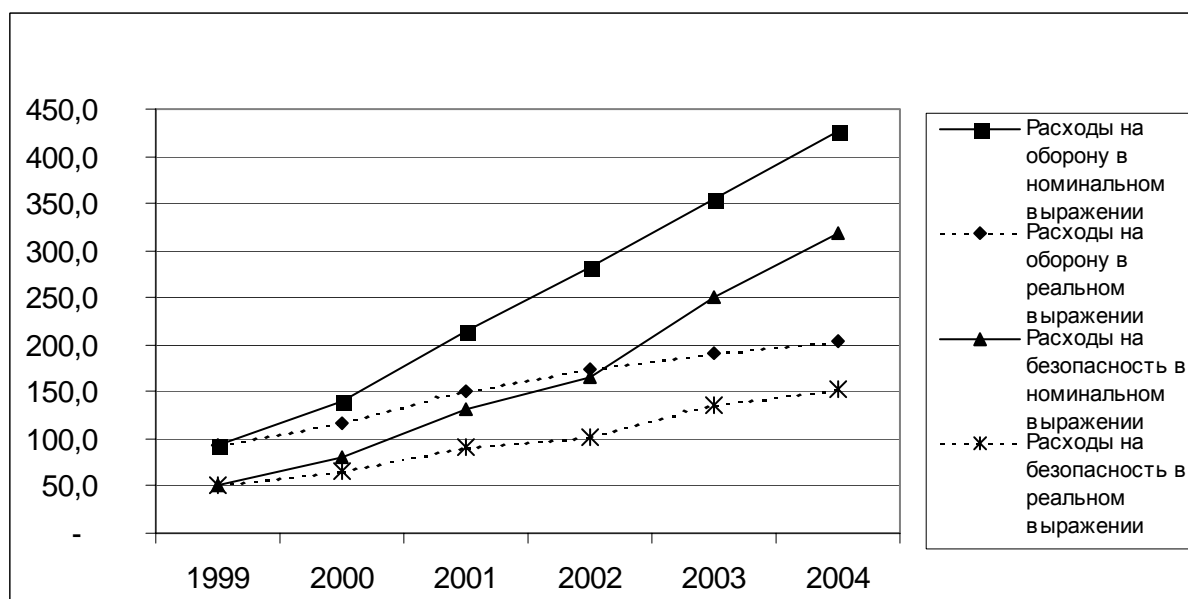
Продолжение таблицы 56

1	2	3	4	5	6
3	Военные и связанные с ними расходы, предусмотренные в прочих разделах федерального бюджета				
3.1	Обеспечение личного состава, боевая подготовка и материально-техническое обеспечение войск МЧС (без противопожарной службы)	6 630	422	0,24	0,04
		5 935	7,11	0,01	0,00
3.2	Содержание органов специального строительства	1 093	-49	0,04	0,01
		979	-4,99	0,00	0,00
3.3	Мобилизационная подготовка экономики	1 100	500	0,04	0,01
		985	49,23	0,02	0,00
3.4	Гражданская оборона	67	-7	0,00	0,00
		60	-11,70	0,00	0,00
3.5	Проведение военной реформы	8 438	-10 100	0,30	0,05
		7 554	-133,70	-0,43	-0,08
3.6	Российская оборонная спортивно-техническая организация	18	-43	0,00	0,00
		16	-266,55	0,00	0,00

Таблица 57

Динамика расходов на оборону и безопасность в 1999–2004 гг.

Разделы федерального бюджета	Годы					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Расходы по разделу «Национальная оборона» в ценах бюджетного года / в 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>427 376</u> 204 816
Прирост по отношению к предыдущему году, %	–	25,1	28,5	15,2	10,1	7,2
Прирост по отношению к 1999 г., %	–	25,1	60,7	85,2	103,8	118,6
Расходы по разделу «Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства» в ценах бюджетного года / в 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>318 543</u> 152 442
Прирост по отношению к предыдущему году, %	–	29,4	39,1	10,6	32,8	12,4
Прирост по отношению к 1999 г., %	–	29,4	79,9	99,0	164,2	197,0



Источник: расчеты ИЭПП.

Рис. 80. Динамика расходов на оборону и безопасность, млрд руб.

Таблица 58

Косвенные военные расходы, связанные с прошлой военной деятельностью

№ п.п	Наименование разделов и подразделов	2004 г., млн руб. / то же в ценах 2003 г.	Изменение в 2004 г. по сравнению с 2003 г., млн руб. / темпы прироста, %	Доля расходов / ее изменение по сравнению с 2003 г., %	
				в федеральном бюджете 2004 г.	к ВВП
4.1	Пенсии военнослужащим	<u>66 606</u> 59 629	<u>-2 969</u> -4,98	<u>2,41</u> -0,19	<u>0,41</u> -0,06
4.2	Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров	<u>10 944</u> 9 797	<u>-962</u> -9,82	<u>0,40</u> -0,05	<u>0,07</u> -0,01
4.3	Конверсия оборонной промышленности	<u>190</u> 170	<u>-80</u> -46,97	<u>0,01</u> 0,00	<u>0,00</u> 0,00

Таблица 59

Суммарные показатели военных и связанных с ними расходов

№ п.п.	Наименование расходов	Сумма расходов, млн руб.	Доля расходов / ее изменение по сравнению с 2003 г., %	
			в федеральном бюджете 2004 г.	к ВВП
1	Общие прямые военные расходы	544 474	<u>19,67</u> 0,80	<u>3,38</u> -0,06
2	Суммарные прямые и косвенные военные расходы, связанные с нынешней и прошлой военной деятельностью	630 651	<u>22,78</u> 0,13	<u>3,91</u> -0,22
3	Общие расходы на национальную оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства	745 919	<u>26,95</u> 1,90	<u>4,62</u> 0,06
4	Сумма прямых и косвенных федеральных расходов, связанных с текущей и прошлой военной и правоохранительной деятельностью и обеспечением безопасности государства	881 768	<u>31,85</u> 1,20	<u>5,47</u> -012

Данные об исполнении военных и связанных с ними расходов, основанные на ежемесячных отчетах Минфина об исполнении консолидированного бюджета, представлены в табл. 60 и на рис. 81. При их анализе следует учесть, что в 2004 г. Минфин перешел к поквартальной практике выделения лимитов расходов бюджетополучателям, тогда как в 2003 г. лимиты устанавливались ежемесячно. Эффект от этого нововведения представляется сомнительным, т.к., например, при общем превышении предусмотренного уровня расходов по статье «Строительство и содержание Вооруженных сил» на 3,2 млрд руб. задолженность перед поставщиками Минобороны составила в конце года более 5 млрд руб. Представляется парадоксальным, что крупный финансовый эффект достигнут по статьям «Органы государственной безопасности», «Пенсии военнослужащим Минобороны РФ» и «Военная реформа», где экономия составила 1,7, 1,7 и 2,2 млрд руб., соответственно.

Таблица 60

**Исполнение военных и связанных с ними расходов
в федеральном бюджете по месяцам, млн руб.**

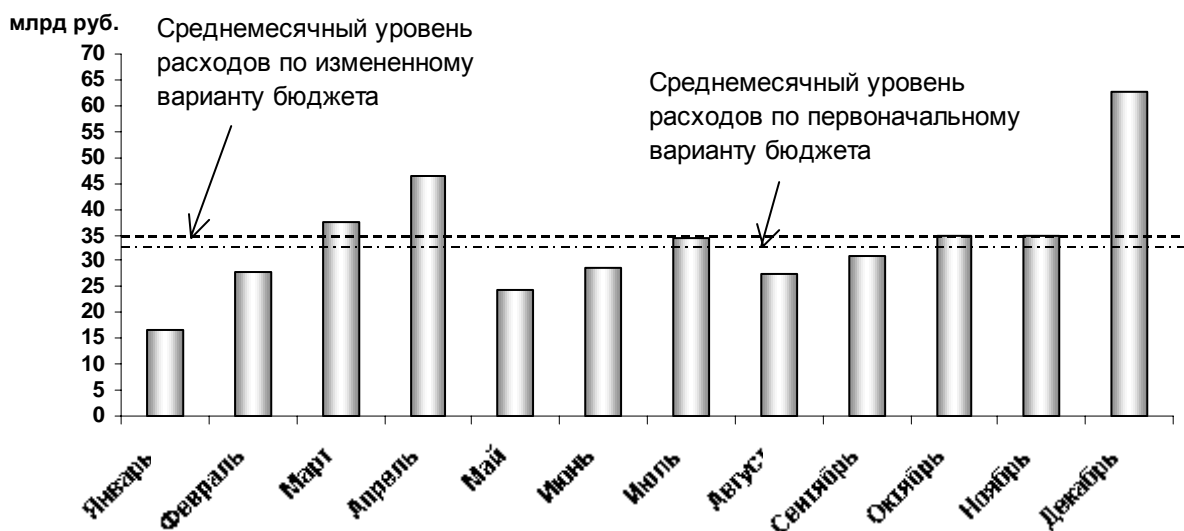
№ п/п	Наименование расходов	План / план с коррекцией	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	Экономия (перерасход)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	Национальная оборона	<u>411 473</u> 427 376	18 432	30 310	40 597	96 218	22 084	29 158	37 042	28 888	32 511	36 217	36 868	65 806	(2 586)
1.1	Строительство и содержание ВС РФ	<u>389 402</u> 403 800	16 467	27 670	37 610	46 581	24 457	28 727	34 479	27 424	31 026	34 795	34 984	62 801	(3 222)
1.2	Военная программа Минатома	<u>16 826</u> 18 326	1 842	2 346	2 539	1 092	1 122	-	2 189	1 148	1 157	1 097	1 519	2 275	
1.3	Обеспечение мобилизационной и вневойсковой подготовки	<u>4 687</u> 4 696	119	254	397	398	330	413	356	308	317	301	298	591	614
1.4	Подготовка и участие в обеспечения коллективной безопасности и мировой деятельности	<u>215</u> 211	2	16	15	17	25	18	18	8	10	25	22	16	21
1.5	Обеспечение деятельности отраслей для национальной обороны	<u>343</u> 343	2	24	36	43	68	-	-	-	-	-	45	341	1
2	Правоохранительная деятельность государства	<u>310 577</u> 318 543	11 189	22 435	26 656	27 650	20 970	27 870	25 085	22 409	27 344	25 688	28 246	49 809	3 192
2.1	Внутренние войска	<u>21 531</u> 23 347	720	1 397	1 868	1 927	1 725	2 206	1 888	1 836	1 990	1 981	2 467	3 575	(233)
2.2	Органы государственной безопасности	<u>49 737</u> 53 571	2 536	3 634	3 915	4 258	3 498	4 045	4 558	3 391	4 170	4 001	3 710	10 146	1 709
2.3	Органы пограничной службы	<u>29 993</u> 31 272	803	1 355	2 035	2 683	1 896	2 538	2 028	2 768	2 586	2 626	3 016	6 377	561
3.1	Конверсия оборонной промышленности	<u>190</u> 190	15	19	-	56	16	-	-	-	-	-	81	4	
3.2	Содержание органов специального строительства	<u>1 089</u> 1 093	19	89	84	101	82	95	93	69	74	62	64	142	119
4.1	Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций	<u>15 705</u> 15 977	713	1 054	1 250	1 708	1 005	1 429	1 343	1 302	1 285	1 304	1 393	2 083	106
4.2	Гражданская оборона	<u>67</u> 67	-	-	13	3	8	3	5	14	-	10	2	8	

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2004 году

тенденции и перспективы

Продолжение таблицы 60

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
5	Пенсии военно-служащим	66 606 66 606	5 225	5 253	5 381	8 127	2 676	5 382	5 396	5 515	5 475	5 500	5 448	5 480	1 747
6	Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров	10 365 10 944	457	844	1 453	310	1 653	79	588	1 201	528	1 075	1 106	1 632	17
7	Мобилизационная подготовка экономики	1 100 1 100	17	36	124	258 067	257 860	7	37	13	45	103	252	252	8
8	Военная реформа	7 246 8 458	328	594	713	561	379	586	546	325	743	393	364	739	2 185

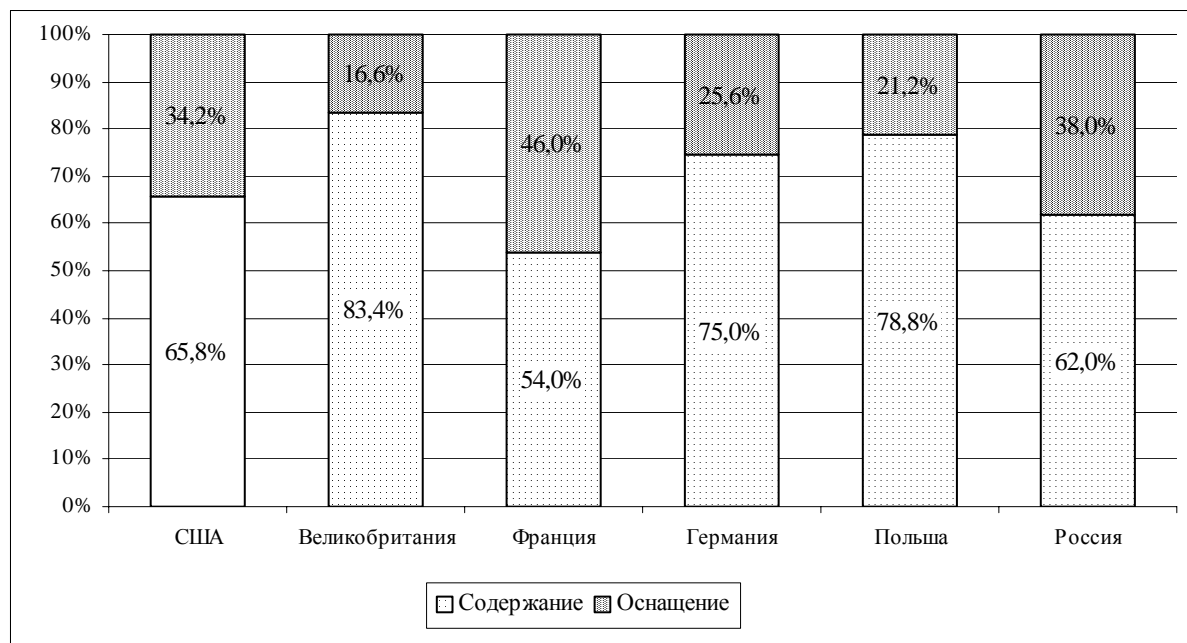


Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

Рис. 81. Исполнение расходов на строительство и содержание Вооруженных сил в 2004 г.

Сравнительный анализ структуры оборонных расходов ряда зарубежных стран в 2004 г. (рис. 82) показал, что распространенное мнение о недостаточном уровне инвестиционной составляющей в военных расходах России является, скорее всего, устоявшимся ошибочным представлением. Если будет выполнено решение Совета Безопасности РФ об «оптимальной» доле расходов на развитие в 40%, то Россия выйдет по этому показателю на одно из первых мест, опередив США, Великобританию и Германию. Нужно ли это, и какой эффект даст эта «оптимальность» – в немалой степени остается вопросом без ответа. Научной общественности РФ не известны ни критерий оптимизации, ни ее методология. Пока же средства инвестиционной составляющей, например, в Минобороны в существенной мере формируются за счет расходов на денежное содержание и зарплаты, о чем совершенно не

стесняются официально заявлять его руководители в средствах массовой информации.



Источники: 1. Der Verteidigungsetat 2004. Einzelplan 14/2004 im Vergleich zum Haushalt 2003 (in der vom Parlament verabschiedeten Fassung, Stand 28.11.2003);
2. UK Defence Statistics Factsheet 2003 Edition. – London: The Stationery Office, 2003;
3. Budget of the United States Government Fiscal Year 2006;
4. Budget de la defense pour 2004. Novembre 2003;
5. Podstawowe informacje o budziecie MON na 2004 rok. – Warszawa: Ministerstwo obrony narodowej, 2004.

Рис. 82. Структура расходов на оснащение и содержание вооруженных сил ряда стран в 2004 г.

3.8.3. Проблемы дальнейшей модернизации военной организации России

В рамках реформы исполнительной ветви власти, начавшейся в 2004 г., принципиально новым, главным и приоритетным в деятельности Минобороны и других силовых ведомств, как органов государственного управления, в 2005 г. станет, скорее всего, перестройка бюджетного планирования деятельности, самой деятельности и отчетности о ней. Подлежат упорядочению следующие характеристики деятельности всех субъектов планирования, включая «силовой блок»:

- 1) Цели и задачи деятельности;
- 2) Расходные обязательства и формирование доходов;
- 3) Результаты деятельности;
- 4) Распределение расходов по целям, задачам и программам;
- 5) Результаты бюджетных расходов.

Эти характеристики определяют и наименования разделов специального документа, получившего название «Доклад о результатах и основных на-

правлениях деятельности субъектов бюджетного планирования». Некоторые из перечисленных характеристик и ранее формулировались в таких документах как: Концепция национальной безопасности (КНБ); Военная доктрина (ВД); Основы государственной политики РФ в области военного строительства («Основы») и др. Распределение расходов по целям, задачам и программам, а также оценка результатов деятельности в увязке с расходами для Минобороны в целом – принципиально новая задача. Она лишь частично знакома управленцам Минобороны, например, из опыта разработки Государственной программы вооружения (ГПВ).

Даже если говорить о первой группе вышеперечисленных характеристик деятельности, то требуемая Правительством РФ увязка *стратегических целей, тактических задач и целевых программ* действий, направленных на решение задач и достижение целей, окажется проблемной. Так же проблематична и увязка множества показателей во времени.

Опубликованные методические рекомендации (МР) содержат примерный перечень стратегических целей страны для разработки упомянутых Докладов, который не является исчерпывающе полным и не удовлетворяет требованиям, предъявленным в самих МР к формулировке целей. Кроме того, для каждой стратегической цели страны предстоит разработать соответствующие цели субъектов бюджетного планирования, в частности, цели деятельности Минобороны. Есть в примерном перечне и смысловые изъяны, например, разделение угроз на внешние и внутренние, хотя разница состоит лишь в том, что организуют агрессию не государства, а транснациональные центры, действующие скрытно.

Следует отметить еще одно требование к целям и задачам, определяющим деятельность субъектов бюджетного планирования. Оно обусловлено тем, что в ходе бюджетного планирования должен быть разработан и затем использован один из важнейших разделов Доклада, а именно «распределение расходов по целям, задачам и программам» (см. выше п. 4 в перечне характеристик и разделов). Однако расходы, согласно Бюджетному кодексу и закону о бюджетной классификации, должны распределяться по утвержденным классификационным группировкам расходов, прежде всего, по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации бюджета.

Структура двух разделов расходов и их подразделов в Федеральном бюджете на 2005 г. (ФБ-2005), в той или иной мере связанных с обеспечением военной безопасности, представлены в *табл. 61*. Там же показаны и утвержденные значения расходов, а также доли расходов по подразделам в каждом разделе.

По величинам будущих военных расходов можно отметить следующее. Расходы на «национальную оборону» возросли по абсолютной величине и составят 531,1 млрд руб. или ориентировочно 16% от расходов ФБ. В отношении к ВВП уровень расходов меняется незначительно (2,84%).

Из структуры расходов та их часть, которая пойдет на оснащение ВС РФ, четко не просматривается, но, по заявлениям министра обороны, она равна 186,9 млрд руб. (35,2% от общих расходов). Если говорить о структуре расходов на оснащение, то они включают в себя расходы на НИОКР (33,7%), на закупки новых и модернизированных образцов ВВТ (60%) и на ремонт ВВТ (6,3%). Доказательства оптимальности именно такого распределения средств также не известны.

Социальная составляющая военных расходов по-прежнему вызывает нарекания со стороны военнослужащих и гражданского персонала. Индексация основных окладов бюджетом не предусмотрена, а растущие специальные надбавки устраивают далеко не всех. Во избежание социальных протестов Президент РФ в начале 2005 г. поручил Правительству РФ изыскать возможность решения социальных проблем всех граждан, связанных с военной безопасностью страны за счет ожидающихся дополнительных доходов.

Таблица 61

Структура расходов бюджета, связанная с обеспечением национальной безопасности

Наименование раздела и подраздела	Сумма, млн руб.	Доля в общей сумме расходов, %
Национальная оборона	531 139,2	100
Вооруженные Силы Российской Федерации	388 028,8	73,1
Мобилизационная и вневойсковая подготовка	1 895,4	0,4
Мобилизационная подготовка экономики	3 500,0	0,7
Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	61,1	0,0
Ядерно-оружейный комплекс	8 693,1	1,6
Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	6 231,0	1,2
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	79 189,9	14,9
Другие вопросы в области национальной обороны	43 539,9	8,2
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	398 889,5	100
Внутренние войска	23 893,8	6,0
Органы безопасности	62 315,8	15,6
Органы пограничной службы	31 685,0	7,9
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, гражданская оборона	22 054,7	5,5
Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	2 654,3	0,7
Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	19 100,1	4,8

Из сопоставления группировок бюджетных расходов, представленных в табл. 61, со стратегическими целями (как с указанными в МР, так и с приве-

денными в ранее утвержденных концептуальных документах) следует вывод – что они *не соответствуют друг другу*.

Более того, в предыдущие годы классификационная структура военных расходов РФ была иной (она меняется почти ежегодно), и это, безусловно, затруднит анализ расходов на протяжении 6 лет, включая предыдущие годы. Содержащееся в МР предложение – группировать расходы статей функциональной и экономической классификации по целям и решаемым задачам – на самом деле трудно реализуемо. Точным может быть только представление расходов: по целям (задачам) и одновременно по группировкам бюджетной классификации.

Несомненно и другое: уж если ставится под контроль расходование всех государственных средств, то это должно быть распространено также и на так называемые внебюджетные доходы Минобороны и других «силовых» ведомств. Они должны стать явными для бюджета и контролируруемыми.

Однако и этим проблема несоответствий не исчерпывается. Есть еще ряд подзаконных актов, устанавливающих цели и задачи деятельности субъектов бюджетного планирования. Прежде всего, это касается так называемых «силовых» ведомств – субъектов бюджетного планирования.

Так, например, в Положении о Минобороны РФ указом Президента РФ от 16.08.04 установлены функции этого министерства, заключающиеся в:

- 1) выработке и реализации государственной политики в области обороны;
- 2) нормативно-правовом регулировании в области обороны;
- 3) осуществлении иных функций в этой же области, установленных законами РФ, актами Президента и Правительства РФ.

Никаких установок, формулировок целей, для достижения которых надо осуществлять указанные функции, в Положении нет. Так что, на первый взгляд, и противоречий с любыми предложениями о целях деятельности Минобороны быть не может. Но далее в Положении излагаются задачи Минобороны, и если их рассматривать как задачи субъекта бюджетного планирования, то из-за отсутствия целей, эти задачи оказываются, образно говоря, бесцельными. Из 10 задач, перечисленных в Положении о Минобороны, первые три и десятая касаются выработки политики и нормативно-правового регулирования в самом общем виде. Оценка решения этих задач может быть только сугубо формальной. А значит и не будет возможности оценить степень решения задач, возложенных на Минобороны, судить о рациональности военных расходов.

То же можно сказать и о координационных задачах Минобороны. На что именно должна быть направлена эта координация, к чему она должна привести, из формулировок задач понять невозможно. Отчитаться об их выполнении можно, но также – сугубо формально. А это будет противоречить самой идее проводимой реформы системы государственного управления.

Приведенные выше результаты анализа не вполне согласованных документов позволяют на данном этапе выработать лишь некоторые *предложения*

концептуального характера, связанные с реформой государственного управления в РФ и относящиеся к сфере деятельности Минобороны:

1) Прежде всего, на наш взгляд, должно быть изменено представление о применении ВС РФ в нынешнее, условно мирное время. Это относится, например, к разведывательно-аналитической деятельности ГРУ ГШ, ГОУ и других управлений Минобороны РФ по достижению такой цели как своевременное вскрытие военных угроз и возможностей их парирования. Новизна нынешней ситуации заключается в транснациональном характере военных угроз и их сращивании с бандитским сепаратизмом в РФ.

2) Содержание задачи оснащения ВС РФ должно быть конкретизировано в соответствии с изменениями тактико-технических характеристик (ТТХ) средств вооруженной борьбы и с принципиальной новизной наступившего периода в экономическом развитии человечества на основе знаний.

3) Содержание задачи, связанной с решением социальных проблем военнослужащих, должно быть увязано с обеспечением высокого социального статуса всех категорий военнослужащих и полным исключением принудительности военной службы в регулярных войсках в мирное время.

4) Наиболее радикально следует изменить содержание главных военных задач в мирное время. И сейчас для многих родов войск главным является не боевая готовность к возможным в будущем, гипотетическим военным действиям, а боевое дежурство, силовое сдерживание агрессии и решение других конкретных военных задач, направленных на предотвращение агрессии. *В дальнейшем эти виды деятельности должны стать главными для всех видов ВС и родов войск.*

Анализ Положения о Министерстве внутренних дел РФ, утвержденного указом Президента РФ от 19.07.04, привел к следующим результатам. Установленные функции этого министерства заключаются в выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовом регулировании в сфере внутренних дел, в том числе в сфере миграции.

Среди задач МВД есть задача управления внутренними войсками (ВВ) МВД и организации их деятельности. Характер этой деятельности в Положении о МВД никак не обозначен. Нет и подтверждения задачи, которая этим войскам ставилась в предыдущей редакции Основ государственной политики в области военного строительства, а именно «пресечение, локализация и нейтрализация внутренних вооруженных конфликтов на территории РФ». Есть лишь один пункт полномочий, определяющий участие МВД в «обеспечении режима военного времени», а также в «проведении мероприятий военного времени».

На основе такой постановки задач планировать расходование бюджетных средств на внутренние войска и оценивать эффективность деятельности не представляется возможным.

Ситуация с определением роли *других войск и воинских формирований* в других ведомствах, имеющих их в своем распоряжении, аналогична.

Раздел 4. Институциональные и микроэкономические проблемы

4.1. Политика в сфере имущественных отношений

4.1.1. Приватизация и управление федеральным имуществом: некоторые итоги 2004 г.

Начавшаяся в 2003 г. постепенная реализация ключевых элементов новой «Концепции управления федеральным имуществом»¹ в 2004 г. приобрела все более фрагментарный характер. Очевидной объективной причиной для этого стала реорганизация структуры исполнительной власти, включающая ликвидацию Минимущества РФ, создание Федерального агентства по управлению федеральным имуществом (ФАУФИ, или Росимущество) и его подчинение Минэкономразвития РФ с наделением последнего нормотворческими функциями в сфере приватизации². Необходимость относительно длительного адаптационного периода в процессе и после реорганизации, сопутствующие кадровые изменения (прежде всего уход значительного числа работников Минимущества РФ), усложнение структуры администрирования в данной сфере с вытекающими проблемами координации (одновременно с сохранением РФФИ, хотя у последнего остались лишь функции продавца), возможность нового переподчинения ФАУФИ (например, напрямую в ведение председателя правительства РФ) привели к тому, что деятельность государства в сфере управления собственным имуществом носила в 2004 г. в большой степени инерционный и спонтанный характер.

По сути, единственным компонентом новой «Концепции управления федеральным имуществом», который так или иначе реализовывался в 2004 г., стала *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 от 15 августа 2003 г. № 1165-р. Предполагалась, в частности, следующая последовательность действий:

- 2003 г. – приватизация принадлежащих государству пакетов акций до 2% уставного капитала;
- 2004 г. – выход государства из всех акционерных обществ, где доля государства менее 25%;

¹ «Концепция» была одобрена на заседании правительства РФ 6 февраля 2003 г., однако в течение 2003–2004 гг. так и не получила статус официального документа (в отличие от «Концепции» 1999 г.). Подробно см.: Радыгин А., Мальгинов Г. Приватизация и управление федеральным имуществом // Российская экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2004. С. 327–339.

² Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

- 2005 г. – выход государства из 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 государство владеет более 50% акций и которые не относятся к числу стратегических (в частности, компании гражданской авиации, чья деятельность не связана с обеспечением безопасности государства и полетов, химической, нефтехимической промышленности, геологии, ряда отраслей сельского хозяйства), в том числе продажа акций акционерных обществ, созданных в процессе преобразования ФГУПов;
- к 2008 г. – завершение приватизации федерального имущества, которое не используется для выполнения государственных функций Российской Федерации, окончательное формирование системы управления имуществом государственного сектора, удвоение доходов от использования имущества.

По оценке, которую давало в 2003 г. Минимущество РФ, для реализации данной программы необходимо было ежегодно осуществлять продажи акций 4000 акционерных обществ (включая реорганизованные ФГУПы). Для реорганизации около 6000 ФГУПов к 2006 г. (что предполагалось) следовало одновременно внести изменения в нормативно-правовые акты, снимающие ограничения на приватизацию по более чем 3000 существующих ФГУПов. К концу 2008 г. в собственности государства должно остаться не более 2000 ФГУПов и 500 различных пакетов акций. Таким образом, можно говорить о весьма радикальном сценарии завершения реформы собственности в России.

Тем не менее нереальность обозначенных сроков была очевидна уже на момент принятия данной программы, и практика 2004 г. стала лишь дополнительным подтверждением этому (табл. 1). Сохраняют свое значение основные ограничения для реализации столь масштабной программы в указанные сроки:

- спрос на подавляющее большинство приватизируемых объектов остается крайне низким, причем «переходящие» из года в год остатки непроданных объектов лишь возрастают;
- риски привнесения нестабильности на фондовый рынок и продажи государственного имущества дешевле, чем это могло бы происходить при спокойной, растянутой во времени приватизации;
- высокая вероятность постоянной корректировки списков пакетов акций и предприятий в силу объективных и субъективных факторов;
- организационные возможности органов управления по быстрому реформированию государственного сектора находятся в серьезном противоречии с количественным ограничением – его масштабом;
- количество миноритарных пакетов в собственности государства так или иначе в течение последних 10 лет сокращалось, однако темпы такого со-

кращения отнюдь не позволяют прогнозировать полное решение проблемы в течение 3 лет³;

- спрос на новые механизмы реализации малопривлекательных миноритарных пакетов (в частности, отказ от оценки выставляемых миноритарных пакетов и определение стартовой цены по номиналу продаваемых акций) пока не получил практического подтверждения⁴;
- сопротивление отраслевых министерств, прежде всего в отношении реформирования ГУПов (прежде всего по финансовым и административным мотивам);
- резкое сокращение числа унитарных предприятий всех уровней с перспективой их преобразования в открытые акционерные общества (ОАО) заметно увеличит нагрузку на органы государственного управления, которые отнюдь не демонстрируют эффективность в качестве государственных представителей и в настоящее время;
- создание на базе имущества унитарных предприятий заметного сектора казенных предприятий, действующих на праве оперативного управления, предполагает и увеличение финансовых рисков государства в связи с субсидиарной ответственностью по обязательствам этих предприятий;
- сохраняет свою актуальность проблема оформления полноценных прав собственности предприятий на земельные участки (завышаемая стоимость выкупа и аренды, методы кадастровой оценки и определения рыночной цены, административные барьеры, региональная политика и др.)⁵;
- общие и весьма непростые проблемы качественного нормативно-правового обеспечения.

³ Фактические продажи пакетов акций в последние годы составляли 10–30% запланированных на год. В 2003 г., например, было запланировано к продаже 1965 пакетов акций, однако по 571 так и не были объявлены аукционы, по 103 не было принято решение об исключении предприятия из «стратегического» списка, по 158 предприятиям началась процедура банкротства (хотя последнее можно рассматривать как спонтанную приватизацию).

⁴ В качестве радикального средства можно, видимо, предложить уменьшение уставных капиталов в размере государственной доли в тех АО, где в течение нескольких попыток не удается реализовать государственный пакет, а управление им не имеет финансовой, управленческой или стратегической перспективы. Этот шаг потребует тем не менее серьезного законодательного обеспечения. Позитивным стимулом для потенциальных покупателей может стать, к примеру, консолидация остаточных государственных и муниципальных пакетов для единовременной продажи.

⁵ 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, в 2004 г. продолжалось лишь рассмотрение соответствующих проектов.

Таблица 1

**Основные объекты федеральной собственности
и приватизационная программа 2000-х гг.**

	1999*	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Общее число ФГУПов**	13 786	11 200	9394	9846	9275	8820	-
Приватизировано ФГУПов за год:							
- прогноз	-	-	-	1652	970	1063	1325
- факт	-	2	5	78	571	455	-
Акционерные общества, пакеты акций которых находятся в собственности РФ**	3611	3524	4407	4 222	4 035	3905	-
В том числе по доле в уставном капитале:							
- 100%	382	61	90	99	124	273	-
- 50–100%	470	506	646	589	552	499	-
- 25–50%	1601	1211	1401	1 382	1308	1183	-
- менее 25%	863	1746	2270	2152	2051	1950	-
- золотая акция	580	-	750	958	640	-	-
Продано федеральных пакетов акций за год:							
- прогноз	-	-	-	1126	1965	719	566
- факт***	-	87	216	185	638	около 150	-

* На конец каждого года. 1999 г. взят за базу с учетом принятия «Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» (утверждена постановлением правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1024).

** В начале 2000-х гг. общее количество унитарных предприятий составляло около 85 000, в том числе государственных – около 20 000, муниципальных – около 65 000. В 1995 году в собственности государства находилось не менее 15 000–17 000 пакетов акций различного размера, в 1999 г. – около 3100 «закрепленных» пакетов и 7000–8000 непроданных (на балансе региональных фондов имущества). В 1995 г. в 1004 акционерных обществах имелась «золотая акция».

*** 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 ФГУПов и иные способы роста числа пакетов в собственности государства. В отношении ФГУПов данные о приватизации весьма условны, так как официальные цифры, видимо, включают число ФГУПов, прошедших лишь первичную корпоратизацию. В январе 2005 г. Минэкономразвития предложило дополнительно включить в план приватизации на 2005 г. 42 ФГУПа и 63 АО.

Источник: Данные Минэкономразвития РФ, ФАУФИ.

Значимым фактором, как отмечалось выше, стала административная реформа 2004 г., влияние которой на процессы управления государственной

собственностью неоднозначно. С одной стороны, к примеру, пересмотр и перераспределение функций и полномочий между министерствами и ведомствами создают благоприятные условия для радикального сокращения сектора ФГУПов. Тем не менее наблюдается и общее ослабление контроля за ФГУПами в силу отсутствия четкого разделения функций и полномочий между ФАУ-ФИ и агентствами при отраслевых министерствах. С другой стороны, реорганизация системы управления федеральным имуществом создает весьма серьезные проблемы для текущего представительства государства в органах управления АО с государственным пакетом, включая список из 27 крупнейших стратегических АО. По имеющимся данным, собрания акционеров в большинстве этих компаний в 2004 г. проходили без обязательных предписаний и директив, утвержденных правительством, или позиции, сформулированной Росимуществом. Другой проблемой являются длительные судебные споры, связанные с управлением государственным имуществом, где важна преемственность позиции государства⁶.

Указанные выше проблемы обусловили *необходимость корректировки сроков* завершения приватизации федерального имущества, предусмотренных в «Прогнозном плане (программе) приватизации федерального имущества на 2004 г. и основных направлениях приватизации федерального имущества до 2006 г.». Согласно «Прогнозному плану (программе) приватизации федерального имущества на 2005 г. и на период до 2007 г.»⁷ предусмотрены следующие коррективы в основные направления приватизации федерального имущества на среднесрочный период (2005–2007 гг.):

- продление перспективы приватизации федерального имущества на 2007 г.;
- завершение приватизации находящихся в федеральной собственности пакетов акций ОАО, составляющих менее 25% уставного капитала, в 2005 г.;
- изменение структуры приватизируемого федерального имущества в отраслевом разрезе;
- введение понятия «перспективный финансовый план» в планирование приватизации федерального имущества.

Предполагается также, что принятие решений в соответствии с рассматриваемыми направлениями государственной политики в сфере приватизации позволит в 2007 г. ввести полностью в действие план, предусматривающий максимально возможное разгосударствление экономики путем приватизации всего федерального имущества, не требующегося для обеспечения функций государства.

Фактический провал планов массового сброса остаточных миноритарных пакетов в 2000-е гг. обусловил поиск дополнительных (к действующему закону о приватизации 2002 г.) решений – это модернизация приватизационной инфраструктуры, снятие ряда ограничений на приватизацию стратегических предпри-

⁶ Русский фокус. 2004. 5–11 июля. С. 8.

⁷ Проект для 2005–2007 гг. рассматривался на заседании правительства РФ 29 июля 2004 г., «Прогнозный план на 2005 г.» утвержден распоряжением правительства РФ от 26 августа 2004 г. № 1124-р.

ятий, модификация процедур проведения спецаукционов и системы продаж в целом, наделение ФАУФИ правами по контролю за сделками и правом увольнения менеджмента соответствующих предприятий и др. Отдельной задачей является сокращение списка стратегических предприятий (см. ниже) и пересмотр иных законодательных ограничений на приватизацию⁸.

Неудачи с продажей остаточных пакетов акций привели также к некоторому пересмотру акцентов – происходит усиление внимания к реформе ФГУПов. В количественном плане (данные на октябрь 2004 г.) число сохраняемых ФГУПов в перспективе должно составить около 1000, число федеральных учреждений – около 10 000, т.е. 1/2 от существующих (примерно 5500 должно быть приватизировано или ликвидировано, около 4000 передано в регионы). В качественном плане вновь реанимируются идеи введения института частных управляющих для государственных унитарных предприятий, которые оказались неработоспособными в 90-е – 2000-е гг. Возросший интерес Минэкономразвития к этому институту можно связывать, видимо, с неудачей 2004 г. по радикальному сокращению числа ГУПов, остающихся в стратегических списках. Тем не менее данное решение весьма спорно. Во-первых, происходит подмена понятий (проблема ГУПов – не уровень эффективности менеджмента, а порочность самой конструкции права хозяйственного ведения). Во-вторых, трудности возникают при решении проблем оплаты частного менеджмента и контроля за ним. Последнее не менее трудно организовать, чем контроль за деятельностью государственных управленцев.

Новацией по сравнению с «Концепцией» 2003 г. стало предложение трансформировать унитарные предприятия по трем направлениям: открытые акционерные общества, казенные предприятия (при условии выполнения государственных функций), некоммерческие организации. Одним из возможных способов ускорения приватизации может стать отказ от обязательного преобразования ГУПов в ОАО со 100%-м участием государства (что занимает в среднем от 9 месяцев до 2 лет) и продажа ГУПов без преобразования – в виде имущественного комплекса в расчете на одного покупателя. Минэкономразвития РФ предусматривает подготовку Закона «О некоммерческих государственных организациях» (т.е. создание новых правовых рамок для государственных учреждений), модификацию законодательства об оценочной деятельности (для уточнения процедур передачи прав на интеллектуальную собственность), ликвидацию такого одиозного института, как право хозяйственного ведения федеральных ГУПов. Вновь поставленный вопрос о создании качественного реестра федеральной собственности (включая информацию о балансах и показателях эффективности) свидетельствует о состоянии дел в данной сфере.

Несмотря на имеющиеся проблемы и ограничения, *план по доходам 2004 г.* был выполнен со значительным превышением. Тем не менее здесь нет никакого противоречия с приведенным выше тезисом об инерционности и спонтанности деятельности государства в приватизационной сфере в 2004 г.

⁸ Материалы к заседанию правительства РФ 29 июля 2004 г.

Во-первых, как и в предыдущие годы, победный рапорт о превышении «факта над планом» был обеспечен единичными крупными сделками. Во-вторых, предусмотренная для 2004 г. сумма порядка 35–40 млрд руб. была традиционно занижена с учетом возможного срыва конкретных продаж и/или создания благоприятных условий для последующего «перевыполнения» плана по доходам.

С точки зрения доходов бюджета позитивные тенденции 2001–2003 гг., связанные с увеличением доли доходов от использования государственной собственности (т.е. возобновляемых доходов), сохраняли свое значение и в 2004 г. По данным ФАУФИ, совокупные поступления в федеральный бюджет от приватизации и использования государственного имущества за 2004 г. составили, по предварительным оценкам, 118 млрд руб. (без учета дохода от продажи акций Магнитогорского металлургического комбината, которые поступают в бюджет 2005 г.).

Победитель аукциона по продаже последнего государственного пакета нефтяной компании «ЛУКОЙЛ» (7,59%, стартовая цена 1,928 млрд долл.), по всей видимости, заручился априорным одобрением со стороны государственной власти и был фактически известен заранее. Им стала 29 сентября 2004 г. ConocoPhillips (США), заплатившая 1,988 млрд долл. и объявившая затем тендер на приобретение акций, необходимых для доведения ее доли до 10% уставного капитала. Последнее позволяет ConocoPhillips получить в соответствии с условиями соглашения права блокирующего акционера и 1 место в совете директоров. Были установлены также определенные ограничения – запрет на продажу акций в течение 4 лет и лимит участия в акционерном капитале компании 20%.

Другой крупной сделкой 2004 г., традиционно отнесенной на конец года, стал аукцион по продаже единым лотом 17,82% акций крупнейшего сталеплавильного предприятия России – Магнитогорского металлургического комбината (ММК) (по сути, последнего крупного актива государства в отрасли). В отличие от сделки с акциями «ЛУКОЙЛа», на пакет претендовали несколько конкурирующих групп, причем исход борьбы оставался неясным вплоть до завершения аукциона. Приватизация этого пакета так или иначе обсуждалась с 1997 г. В течение нескольких последних лет этот пакет присутствовал одновременно в «стратегическом» и приватизационных списках, и острейшая борьба между несколькими крупными металлургическими группами сводилась к вопросу блокирования продажи. В августе 2004 г. предприятие было исключено из стратегического перечня, и борьба перешла в новую фазу. Ситуация осложнялась весьма аморфной структурой собственности и контроля.

По некоторым оценкам, острота конкуренции была вызвана тем, что продажа пакета акций ММК – это первый в истории российской приватизации абсолютно открытый конкурс в сырьевых отраслях⁹. Тем не менее следует отметить несколько приемов, которые были использованы в процессе борь-

⁹ Обострение предаукционной конкуренции // Эксперт. 2004. № 47. С. 8.

бы. В ноябре 2004 г. РФФИ потребовал от ММК выплатить промежуточные дивиденды за 9 месяцев по приватизируемому пакету. Данное решение выгодно прежде всего менеджменту ММК, который может использовать эти средства для финансирования сделки (напрямую или для погашения соответствующего кредита). После аукциона, завершившегося победой менеджмента, было принято решение не выплачивать промежуточные дивиденды (формальный повод – отсутствие такого положения в уставе). Менеджментом были подготовлены два варианта инвестиционной стратегии на 2005 г., выбор между которыми должен был быть сделан уже после аукциона. Оптимистический вариант (победа менеджмента) предполагал инвестиции около 800 млн долл. в развитие сырьевых и угольных проектов. Пессимистический вариант (победа «Мечел») предусматривал направление до 70% свободных средств на дивиденды и, видимо, иные варианты вывода прибыли ММК¹⁰. В декабре в офисах «Мечел» прошли обыски, хотя официальные обвинения против группы не выдвигались. Менеджмент ММК развернул также масштабную PR-кампанию, включая организацию визитов президента РФ (формальный повод – чемпионат по дзюдо) и экс-мэра Нью-Йорка Р. Джулиани (формальный повод – road-show в связи с выпуском ADR). В качестве средства психологического давления можно указать неофициальную информацию о готовности менеджмента ММК заплатить за пакет до 2,5 млрд долл. По видимому, административные и финансовые позиции менеджмента оказались в действительности наиболее сильными, поэтому участие группы «Мечел» в аукционе интерпретировалось, помимо прочего, как стремление не столько приобрести пакет, сколько максимально подорвать финансовые возможности ММК в других конкурирующих проектах. По имеющимся данным, группа «Мечел» в итоге отказалась от борьбы и на рубеже 2004–2005 гг. продала свой пакет структурам, аффилированным с менеджментом.

Ожидаемый доход от продажи пакета должен был составить, по оценкам, около 0,5–0,6 млрд долл. Окончательная схема предусматривала продажу пакета единым лотом на открытом аукционе 22 декабря 2004 г. при стартовой цене 790,15 млн долл. (нормативная цена пакета на основе чистой прибыли за 3 года была установлена в 320 млн долл.). Хотя сделка состоялась в 2004 г., доход от нее поступит в бюджет уже в 2005 г., поэтому, как и для ряда крупных сделок прошлых лет, возникает возможность «двойной» отчетности по результатам приватизации за год.

Качественным итогом данного аукциона стала не только победа менеджмента во главе с генеральным директором ММК. В феврале 2005 г. поступила информация, что фактический владелец и бенефициар ММК В. Рашников, доведя контроль над почти 100% акций, намерен оставить свой пост, сохранив место в совете директоров и сконцентрировав усилия на сырьевых проектах, которые остаются наиболее слабым звеном ММК. Эта ситуация показательна с точки зрения реальных предпосылок разделения собственности

¹⁰ Молина М. Магнитка не оставит денег конкурентам // Коммерсантъ. 2004. 22 декабря.

и управления применительно к российской практике корпоративного управления.

Ожидаемый доход федерального бюджета от приватизации в 2005 г. должен составить не менее 42,7 млрд руб. Не строя финансовых иллюзий от продажи подавляющего большинства пакетов акций, правительство рассчитывает обеспечить эту сумму прежде всего за счет продажи акций холдинга «Связьинвест».

Продажа пакета акций телекоммуникационного холдинга «Связьинвест» предполагалась все последние годы, поэтому включение этого объекта в список для приватизации 2005 г. отнюдь не означает принятия окончательных решений. Во-первых, дальнейшая приватизация прямо связана с завершением процессов реорганизации в холдинге, тарифной реформой, решением проблем социальной нагрузки региональных компаний и обеспечением связью силовых ведомств. Во-вторых, с учетом роста привлекательности телекоммуникационных акций срочная продажа ценных бумаг холдинга вообще имеет мало смысла. Тем не менее есть и встречная тенденция. По оценке Минэкономразвития РФ, хотя холдинг владеет контрольными и блокирующими пакетами акций региональных операторов проводной связи, оперативность управления последними утрачена. В-третьих, серьезной проработки требует конкретный вариант продажи. В 2001–2003 гг. стандартно предполагались к приватизации 25% минус 2 акции. В 2004 г. среди прочих обсуждался вариант продажи на аукционе пакетов акций региональных компаний холдинга (по крайней мере 4 межрегиональных дочерние компании были включены в список 2004 г.). В середине 2004 г. ФАУФИ рассматривало 3 основных варианта продажи: 25; 50 или 75% минус 1 акция. Тем не менее одновременная продажа пакетов акций дочерних компаний (со всеми вытекающими последствиями по аналогии с «двойной» приватизацией нефтяной отрасли 1990-х гг.) не исключается. В частности, возможна продажа 28% акций МГТС нынешнему мажоритарному владельцу – АФК «Система», что означает уход холдинга с московского рынка и скажется на его капитализации. Условия продажи холдинга будут зависеть также от количества претендентов, их взаимоотношений с властью и остроты конкуренции между ними.

В базовый список объектов, запланированных к приватизации в 2005 г., в августе 2004 г. включены 1325 ФГУПов и 566 пакетов акций АО (табл. 1). Крупнейшими приватизационными проектами будущего года могут стать, помимо «Связьинвеста», преобразование в акционерное общество ФГУП «Росспиртпром» и продажа его акций (200 предприятий, 80% российского рынка), «Домодедовские авиалинии» (25% акций), Новороссийский и Туапсинский морские грузовые порты (около 20% акций), «Росгосстрах» (25% плюс 1 акция) и др. Дальнейшая приватизация ОАО «Аэрофлот – Российские авиалинии» (контрольный пакет акций 51,2%) переносится из года в год. В 2004 г., в частности, были приняты аргументы Минтранса о необходимости предварительного урегулирования проблемы т.н. «пролетных денег» (сбор платежей за пролет самолетов иностранных авиакомпаний над территорией России), что

требует пересмотра около 100 договоров. Другой проблемой являются финансовые и лизинговые контракты на сумму около 1,5 млрд долл., которые при приватизации могут быть расторгнуты.

Значительное оживление приватизационного процесса в последние годы связывалось с перспективами приватизации оптовых генерирующих компаний (ОГК), создаваемых в ходе реорганизации РАО «ЕЭС России». В ноябре 2004 г., согласно заявлению главы Минпромэнерго В. Христенко, стало известно, что ближайший возможный срок начала приватизации ОГК – 2006 г. К этому времени, по всей видимости, заинтересованные стороны (государство, менеджмент РАО «ЕЭС России», ОАО «Газпром», алюминиевые и другие группы) должны выработать компромиссные варианты, причем не только продажи на аукционах, но и возможности передачи государственных ОГК в частное управление или приватизации через распределение акций ОГК среди существующих акционеров РАО «ЕЭС России». В длительной перспективе предполагается реформирование атомной энергетики. Федеральное агентство по атомной энергии («Росатом») признает невозможность привлечения адекватных инвестиций при существующей форме собственности, которая закреплена законодательно. Соответственно, неизбежной является трансформация ФГУПа «Росэнергоатом» в корпорацию со 100%-м участием государства, а в дальнейшем – привлечение частных миноритарных акционеров и управляющих компаний.

4.1.2. Изменения в нормативно-правовой базе и практика управления федеральным имуществом

Прошедший 2004 г. ознаменовался принятием новых нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность хозяйственных обществ с участием государства в капитале и государственных унитарных предприятий.

Участие в акционерных и иных обществах. Прежде всего, необходимо упомянуть Указ Президента РФ от 4 августа 2004 г. № 1009 «Об утверждении перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ». В качестве таковых в нем были определены 514 ФГУПов и 549 ОАО с различными долями государства в уставном капитале¹¹.

Напомним, что утверждения такого списка требуют нормы Закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества». Статья 6 этого закона устанавливает, что в целях реализации единой государственной политики в сфере приватизации правительство РФ представляет президенту РФ для утверждения предложения о формировании перечня стратегических предприятий и акционерных обществ, включающего федеральные государственные унитарные предприятия (ФГУП), осуществляющие производство продукции (работ, услуг), имеющей стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Фе-

¹¹ По данным Минэкономразвития РФ за июль 2004 г., первоначальный список стратегических предприятий был сокращен с 3000 до 200, затем вновь возрос до 1200 (672 АО и 528 ФГУПов).

дерации (далее – стратегические предприятия) и открытые акционерные общества (ОАО), акции которых находятся в федеральной собственности и участие Российской Федерации в управлении которыми обеспечивает стратегические интересы государства, обороноспособность и безопасность государства, защиту нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан РФ (далее – стратегические акционерные общества)¹².

Аналогичным образом президенту РФ представляются предложения о внесении в перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ изменений, касающихся состава ФГУПов из числа стратегических предприятий, в том числе для их последующей приватизации (преобразования в ОАО), а также необходимости и степени участия Российской Федерации в ОАО из числа стратегических акционерных обществ, в том числе для последующей приватизации акций указанных акционерных обществ.

После принятия президентом РФ решения об уменьшении степени участия государства в управлении стратегическими акционерными обществами или об исключении соответствующих предприятий из числа стратегических предприятий объекты этих категорий могут включаться в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества.

Изданный параллельно с принятием закона Указ Президента РФ № 1514 устанавливал, что впредь до утверждения президентом в соответствии со ст. 6 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» перечней стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ внесение изменений и дополнений в перечень акционерных обществ, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, закрепленные в федеральной собственности акции которых не подлежат досрочной продаже, утвержденный постановлением правительства РФ от 17 июля 1998 г. № 784, осуществляется постановлениями правительства РФ, изданными на основании указов президента РФ. правительству РФ было поручено до 1 марта 2002 г. представить на утверждение президента РФ перечни стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ. Однако этот вопрос, как и многие другие, в установленный срок решен не был.

Для ликвидации этого достаточно важного пробела в законодательстве потребовалось более двух лет с момента вступления в силу упомянутого закона. В указе говорится о том, что правительство РФ может включать в программу приватизации указанные в данных перечнях предприятия и пакеты акций ОАО после принятия президентом РФ решения об их исключении из

¹² Ранее в качестве таких предприятий обычно рассматривались включенные в один из перечней, утвержденных постановлениями правительства РФ от 12 июля 1996 г. № 802 «О перечне предприятий и организаций оборонного комплекса, приватизация которых запрещена» и от 17 июля 1998 г. № 784 «О перечне акционерных обществ, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, закрепленные в федеральной собственности, пакеты акций которых не подлежат досрочной продаже» (в многочисленных последующих редакциях). При этом критерии и принципы включения (исключения) предприятий в тот или иной перечень отсутствовали.

соответствующих списков¹³. Документом фактически определяется единственный способ приватизации стратегических ФГУПов – их преобразование в ОАО, 100% акций которых находятся в федеральной собственности. В указе также содержалось поручение правительству РФ обеспечить включение указанных предприятий и АО в перечень стратегических предприятий и организаций, утвержденный в январе 2004 г. в целях эффективного правоприменения закона о банкротстве.

Речь идет об еще одном перечне стратегических предприятий и организаций, утвержденном распоряжением правительства РФ от 9 января 2004 г. № 22-р. Принятие этого документа вытекает из ст. 190 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)». В этой связи необходимо напомнить, что весь п. 5 (ст. 190–196) третьего закона о банкротстве посвящен регулированию банкротства стратегических предприятий и организаций¹⁴. Закон требует утверждения перечня стратегических предприятий и организаций правительством при условии его обязательного опубликования.

Упомянутое распоряжение правительства РФ предписывало заинтересованным федеральным органам исполнительной власти представлять ежегодно в феврале в Минэкономразвития России обоснованные предложения о внесении изменений в перечень стратегических предприятий и организаций. Минэкономразвития России, в свою очередь, ежегодно – в марте – должно представлять в установленном порядке в правительство РФ согласованные с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти предложения о внесении изменений в указанный перечень. В настоящий момент в него входят 591 ФГУП, 494 ОАО и 46 иных предприятий и организаций (включая 37 государственных предприятий и объединений¹⁵, 8 закрытых акционерных обществ и 1 общество с ограниченной ответственностью). Из документа не ясна степень участия государства в капитале входящих в данный перечень стратегических предприятий и организаций, за исключением унитарных предприятий федеральной собственности.

С принятием двух указанных перечней нормативно-правовая база имущественной политики государства в отношении хозяйственных обществ с его участием в капитале закономерно обновилась, что давно требовали сделать

¹³ Буквальное прочтение текста указа президента РФ наводит на мысль о появлении правовой коллизии, поскольку исходя из нового закона о приватизации 2001 г. акции компаний и предприятий, действующих в секторе естественных монополий, могут включаться в программу приватизации только на основании специального закона, как это произошло, например, с принятием пакетов законов по реструктуризации электроэнергетики и железнодорожного транспорта.

¹⁴ Указанные статьи содержат правовые нормы, выводящие указанные предприятия за рамки стандартных процедур, применяемых в случае несостоятельности хозяйствующих субъектов, повышающие требования к участникам банкротства, допускающие повторное вмешательство государства в его ход.

¹⁵ Не вполне ясны причины, по которым эти предприятия и объединения не были включены в перечень ФГУПов, хотя в отношении 21 предприятия указано, что они являются ГУПами. Возможно, речь идет о казенных предприятиях или унитарных предприятиях собственности субъектов Федерации, но прямого указания на это нет.

нормы законов о приватизации и банкротстве. В то же время произошло увеличение количества различных перечней хозяйственных обществ с участием государства в капитале, в отношении которых действуют различные правовые нормы, и используется различный регулирующий инструментарий.

Напомним в этой связи, что «Регламент по реализации прав Российской Федерации как акционера», утвержденный приказом Министерства имущественных отношений РФ от 26 ноября 2001 г. № 260, помимо общих положений и схем, применяемых в отношении всех акционерных обществ, где Российской Федерации принадлежат голосующие акции, имеет 5 приложений, каждое из которых включает различные списки акционерных обществ (табл. 2).

Таблица 2

Структура и содержание приложений к «Регламенту по реализации прав Российской Федерации как акционера» 2001 г.

Направление регулирования	Номер приложения	Конкретные регламентирующие нормы
Порядок внесения Российской Федерацией вопросов в повестку дня годовых собраний акционеров и кандидатур в органы управления и контроля обществ (ст. 2)	1	1. Кандидатуры генеральных директоров и членов ревизионных комиссий требуют согласования только правительства РФ. 2. В графиках отправки в общества писем с вопросами в повестку и кандидатурами, утверждаемых заместителями министра, наряду с датами направления писем в общества указываются даты направления предложений в Министерство имущественных отношений РФ* (далее – министерство) и в правительство РФ.
	2	1. Кандидатуры членов советов директоров требуют согласования только правительства РФ. 2. В графиках отправки в общества писем с вопросами в повестку и кандидатурами, утверждаемых заместителями министра, наряду с датами направления писем в общества указываются даты направления предложений в министерство и в правительство РФ.
	3	1. Кандидатуры членов советов директоров требуют согласования как правительства РФ, так и администрации президента РФ. 2. В графиках отправки в общества писем с вопросами в повестку и кандидатурами, утверждаемых заместителями министра, наряду с датами направления писем в общества указываются даты направления писем в администрацию президента РФ и правительство РФ. 3. Письмо в правительство РФ должно содержать копию согласования администрацией президента РФ кандидатур членов совета директоров.

<p>Порядок инициации Российской Федерацией внеочередных собраний акционеров и выдвижения в таких случаях кандидатур от Российской Федерации в органы управления и контроля обществ (ст. 4)</p>	1-3	<p>Для выдвижения кандидатур членов совета директоров, ревизионных комиссий и генеральных директоров необходимо согласование правительства РФ и (или) администрации президента РФ (помимо мнения федеральных органов исполнительной власти, на которые возложены координация и регулирование в соответствующих отраслях (далее – федеральные органы) и органов исполнительной власти субъектов Федерации, на территории которых расположены общества).</p>
<p>Порядок обеспечения участия представителей Российской Федерации в собраниях акционеров (ст. 5)</p>	2	<p>Доверенность министерства на голосование на собраниях акционеров выдается на основании отдельных решений правительства РФ о назначении представителей. Проекты таких решений направляются министерством в правительство РФ, как правило, в пятидневный срок с момента назначения даты собрания акционеров, но не позднее 10 дней до даты его проведения.</p>
	3	<p>Доверенность министерства на голосование на собрании акционеров выдается в день решения правительства РФ при условии, что оно было принято менее чем за 5 дней до даты собрания акционеров.</p> <p>1. Если повестка дня собрания акционеров содержит вопрос избрания генерального директора, одновременно с проектом директив правительства РФ направляется письмом министерства в администрацию президента РФ с предложением по порядку голосования по данному вопросу и указанием на то, что в данном случае директивы утверждаются правительством РФ.</p> <p>2. Согласованию с правительством РФ и администрацией президента РФ подлежат директивы министерства представителям Российской Федерации по вопросу избрания генеральных директоров обществ. Соответствующие проекты директив направляются за 15 дней до даты собрания в правительство РФ и администрацию президента РФ.</p> <p>При этом к проектам директив прилагаются анкета кандидата, в случае повторного выдвижения – данные о его деятельности в качестве генерального директора общества в предыдущий период, краткое обоснование выбора кандидатуры, указывается дата собрания акционеров, а также сведения о количестве принадлежащих Российской Федерации голосующих акций общества.</p> <p>В случаях, когда за неделю до даты собрания акционеров согласование правительства РФ и (или) администрации президента РФ не получено, директивы министерства по вопросу избрания генерального директора выдаются в день поступления в министерство согласований правительства РФ и администрации президента РФ – отдельно от директив министерства по остальным вопросам.</p>

	4	Порядок голосования утверждается на основании директив правительства РФ.
Порядок обеспечения участия Российской Федерации в собраниях акционеров в форме заочного голосования (ст. 6)	3	Не допускается заочное голосование министерства на внеочередных собраниях акционеров, созданных по требованию министерства либо непосредственно министерством при условии, что избранная форма их проведения наряду с очным участием допускает заочное голосование.
Порядок действий по ежегодному прогнозированию результатов деятельности общества в предстоящем году (ст. 8)	5	<p>1. Представленные федеральными органами показатели экономической эффективности в трехдневный срок направляются отраслевыми структурными подразделениями министерства на рассмотрение в структурное подразделение министерства, отвечающее за мониторинг финансового состояния предприятий и АО, которое рассматривает их с учетом ряда материалов**.</p> <p>2. В случае возникновения разногласий с федеральными органами по итогам совещаний на предмет их снятия заместителями министра по согласованию с первым заместителем министра принимаются окончательные решения, на основании которых они утверждают показатели экономической эффективности обществ.</p> <p>3. Структурные подразделения министерства ежегодно обеспечивают до 1 апреля направление в общества писем с запросами на предоставление до 1 июня в федеральные органы и министерство ряда документов***.</p>
Порядок действий по подготовке ежегодных предложений по доходам от дивидендов в проект бюджета Российской Федерации на будущий год (ст. 9)	5	<p>1. Ежегодно до 15 апреля на основе поступивших до 1 марта предложений федеральных органов составляется прогноз дивидендных поступлений в будущем году. Прогнозные дивиденды указываются федеральными органами отдельно по каждому обществу, включенному в приложение 5.</p> <p>2. В случаях наличия замечаний к размерам дивидендов по отдельным обществам, включенным в приложение 5, отраслевые структурные подразделения министерства уточняют позицию федерального органа. При обнаружении принципиальных разногласий курирующие заместители министра ставятся в известность в однодневный срок. В дальнейшем отраслевые структурные органы руководствуются их указаниями. Окончательное решение в указанных случаях принимается курирующими заместителями министра по согласованию с первым заместителем министра.</p>

Порядок действий по подготовке к реализации задания по доходам от дивидендов, предусмотренного бюджетом Российской Федерации (ст. 10)	5	<p>1. Ежегодно до 1 декабря на основе поступивших до 1 ноября предложений федеральных органов уточняется прогноз дивидендных поступлений на будущий год. Прогнозные дивиденды указываются отдельно по каждому обществу, включенному в приложение 5.</p> <p>2. По итогам рассмотрения предложений федеральных органов отраслевые структурные подразделения министерства составляют уточненные прогнозы дивидендных поступлений на будущий год и до 20 ноября направляют их в структурное подразделение министерства, отвечающее за мониторинг финансового состояния предприятий и АО. Прогнозные дивиденды указываются отдельно по каждому обществу, включенному в приложение 5.</p>
Порядок действий по реализации ежегодного задания по доходам от дивидендов, предусмотренного бюджетом Российской Федерации текущего года (ст. 11)	5	<p>1. Ежегодно до 1 марта на основе поступивших до 1 февраля предложений федеральных органов заместителями министра утверждаются по отраслям планы-графики дивидендных поступлений в текущем году и направляются в федеральные органы.</p> <p>2. В случае наличия замечаний к дивидендным поступлениям по отдельным обществам, включенным в приложение 5, применяются положения, используемые в ситуациях наличия замечаний к размерам дивидендов по отдельным обществам на стадии подготовки прогноза ежегодных дивидендных поступлений.</p>

* В ходе крупномасштабной реорганизации правительства РФ весной 2004 г. функции Минимущества перешли к Федеральному агентству по управлению федеральным имуществом (ФАУФИ).

** 1. Формы 1–5, утвержденные приказом Минфина РФ «О формах бухгалтерской отчетности организаций» от 13 января 2000 г. № 4н (за последние 3 года), – с расшифровкой отдельных счетов и строк (счетов 26, 58, 73, 84, 99; строки 480), а в случае наличия дочерних компаний – и ежегодные консолидированные балансы группы (за последние 3 года). 2. Плановые показатели деятельности на текущий год, включая размер чистой прибыли. 3. Прогнозы финансово-экономического развития на предстоящий год (прогноз по доходам от основных видов деятельности, прогноз по расходам, включая уже намеченные инвестиционные проекты с расчетами их рентабельности и сроков окупаемости, описание источников финансирования, ожидаемая годовая чистая прибыль) с приложением обосновывающих материалов. 4. Среднесрочные цели управления пакетами акций обществ (разрабатываются федеральными органами и согласовываются Министерством). 5. Прогноз социально-экономического развития российской экономики в целом и ее соответствующих отраслей на среднесрочную перспективу.

*** 1. Формы 1–5, утвержденные приказом Минфина РФ «О формах бухгалтерской отчетности организаций» от 13 января 2000 г. № 4н (за последние 3 года), – с расшифровкой отдельных счетов и строк (счетов 26, 58, 73, 84, 99; строки 480), а в случае наличия дочерних компаний – и ежегодные консолидированные балансы группы (за последние 3 года). 2. Плановые показатели деятельности на текущий год, включая размер чистой прибыли. 3. Прогнозы финансово-экономического развития на предстоящий год (прогноз по доходам от основных видов деятельности, прогноз по расходам, включая уже намеченные инвестиционные проекты с расчетами их рентабельности и сроков окупаемости, описание источников финансирования, ожидаемая годовая чистая прибыль) с приложением обосновывающих материалов.

В связи с тем что указанные выше приложения к регламенту не публиковались, весьма интересным и остающимся без ответа является вопрос о том, насколько пересекаются списки ОАО, которые содержатся в них.

После принятия нового Закона о приватизации, вступившего в силу с 26 апреля 2002 г., дополнительные новации были внесены и в процесс управления принадлежащими государству пакетами акций.

Постановлением правительства РФ от 23 января 2003 г. № 44 было утверждено Положение о порядке управления находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ и использования специального права Российской Федерации на участие в управлении открытыми акционерными обществами («золотой акции»). Оно заменило постановление правительства Российской Федерации от 7 марта 2000 г. № 195 «О порядке назначения и деятельности представителей Российской Федерации в органах управления и ревизионных комиссиях открытых акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, акции которых находятся в федеральной собственности, а также в отношении которых принято решение об использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении ими («золотой акции»)». В тексте этого документа содержится упоминание еще о двух перечнях акционерных обществ.

Во-первых, это специальный перечень отдельных акционерных обществ, утверждаемый правительством РФ, в отношении которых позиция государства как акционера определяется решением самого правительства, его председателем или по его поручению заместителем председателя правительства по следующим вопросам:

- внесение вопросов в повестку дня общего собрания акционеров и выдвижение кандидатов для избрания в органы управления, ревизионную и счетную комиссии акционерного общества;
- предъявление требования о проведении внеочередного общего собрания акционеров и созыв внеочередного общего собрания акционеров;
- голосование по вопросам повестки дня общего собрания акционеров и назначение представителя для голосования на общем собрании акционеров.

Из документа не вполне ясно, тождественен ли этот перечень перечню ОАО, в отношении которых выдвижение кандидатов в совет директоров, ревизионную комиссию, а также в исполнительные органы ОАО, если решение этого вопроса отнесено его уставом к компетенции общего собрания акционеров, назначение представителей Российской Федерации для голосования на общих собраниях акционеров акциями, находящимися в собственности Российской Федерации, замена членов совета директоров (наблюдательного совета), представляющих интересы Российской Федерации, осуществлялись правительством РФ по его постановлению от 7 марта 2000 г. № 195, утратившему силу с принятием анализируемого постановления.

Помимо этого перечня, в документе упоминается утверждаемый правительством РФ специальный перечень акционерных обществ с учетом оценки основных финансово-экономических показателей акционерных обществ, в том числе объема выручки, стоимости основных фондов, балансовой прибыли за отчетный период, их доли на рынке товаров (услуг), имеющих стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности госу-

дарства, других экономических показателей. Предусматривалось, что Минимущество по согласованию с федеральными органами исполнительной власти и РФФИ направляет в правительство РФ предложения о внесении изменений и дополнений в него. При этом остается не вполне ясным, как этот, еще один упоминаемый в правительственном постановлении от 23 января 2003 г. перечень должен соотноситься с перечнем стратегических акционерных обществ, который по закону о приватизации 2001 г. должен утверждаться президентом РФ, что произошло только в августе 2004 г. Информация об утверждении российским правительством перечней акционерных обществ в соответствии с указанным постановлением 2003 г. отсутствовала.

По сообщению пресс-службы Минимущества РФ от 3 февраля 2004 г.¹⁶, государство выдвинуло кандидатов в советы директоров (наблюдательные советы) и ревизионные комиссии 43 российских компаний с государственным участием: ЗАО «Акционерная компания «АЛРОСА»», ОАО «Ильюшин Финанс Ко», ОАО «КамАЗ», ОАО «Финансовая лизинговая компания», ОАО «Арсеньевская авиационная компания «Прогресс» им. Н. И. Сазыкина», ОАО «Вятско-Полянский машиностроительный завод «Молот»», ОАО «Ковровский электромеханический завод», ОАО «Красногорский завод им. С. А. Зверева», ОАО «Межгосударственная акционерная корпорация «Вымпел»», ОАО «Чебоксарское научно-производственное приборостроительное предприятие «ЭЛАРА»», ОАО «Прибалтийский судостроительный завод «Янтарь»», ОАО «Амурский судостроительный завод», ОАО «Иркутскэнерго», ОАО «Научно-техническая компания «Российский межотраслевой научно-технический комплекс «Нефтеотдача»», ОАО «Межгосударственная авиастроительная компания «Ильюшин»», ОАО «Корпорация «Аэрокосмическое оборудование»», ОАО «Московский вертолетный завод им. М.Л. Миля», ОАО «Туполев», ОАО «Авиадвигатель», ОАО «Улан-Удэнский авиационный завод», ОАО «НПО «Энергомаш имени академика В.П. Глушко»», ОАО «Научно-производственное объединение «Сатурн»», ОАО «Автодизель» (Ярославский моторный завод), ОАО «Москвич», ОАО «Тверской вагоностроительный завод», ОАО «Моторостроитель» (Самара), ОАО «Химпром» (Волгоград), ОАО «Кольчугинский завод по обработке цветных металлов имени С. Орджоникидзе», ОАО «Новороссийский комбинат хлебопродуктов», ОАО «Новороссийское морское пароходство» («Новошип»), ОАО «Мурманское морское пароходство», ОАО «Енисейское речное пароходство», ОАО «Судоходная компания «Волжское пароходство» («Волга-флот»), ОАО «Новороссийский морской торговый порт», ОАО «Мурманский морской торговый порт», ОАО «Туапсинский морской торговый порт», ОАО «Авиакомпания «Красноярские авиалинии» («КрасЭйр»), ОАО «Авиакомпания «Домодедовские авиалинии»», ОАО «Аэропорт Кольцово», ОАО «Росагролизинг», ОАО «Росгосстрах», ОАО «Россельхозбанк», ОАО «Российский банк развития».

После реорганизации российского правительства весной 2004 г. место Министерства имущественных отношений РФ в системе органов государст-

¹⁶ www.rosim.ru.

венного управления заняло Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом (Росимущество). В целом же в рамках административной реформы на федеральном уровне произошел переход к трехуровневой системе органов власти: министерства – агентства – службы. Росимущество стало подведомственно Министерству экономического развития и торговли (МЭРТ) РФ. Все это стимулировало новый виток нормотворчества в сфере управления государственным имуществом.

Постановлением правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 738 было утверждено новое Положение об управлении находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ (ОАО) и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении открытыми акционерными обществами («золотой акции»). Этот документ заменил аналогичное положение, утвержденное прежним составом кабинета министров (постановление правительства РФ от 23 января 2003 г. № 44), но мало отличался от своего предшественника. Основные его положения состоят в следующем.

Права акционеров ОАО, акции которых находятся в федеральной собственности Российской Федерации, от имени России должно осуществлять Росимущество. Именно этот орган осуществляет в отношении ОАО, за исключением тех, все голосующие акции которых находятся в федеральной собственности¹⁷, внесение вопросов в повестку дня собрания, выдвижение кандидатов в органы управления, выдвижение требования проведения внеочередного собрания и созыв внеочередного общего собрания акционеров, назначение представителя (выдача доверенности) для голосования на общем собрании акционеров, определение позиции государства как акционера по вопросам повестки дня общего собрания акционеров.

Позиция акционера – Российской Федерации по вопросам повестки дня общего собрания акционеров отражается в письменных директивах, выдаваемых Росимуществом представителю для голосования на общем собрании акционеров, который действует на основании письменных директив и доверенности Росимущества.

Права государства как акционера осуществляются Росимуществом, исходя из классификации всех ОАО с федеральной долей в капитале на 3 категории:

- в акционерных обществах, входящих в специальный перечень, – по согласованию с федеральным министерством либо федеральным органом исполнительной власти, наделенным полномочиями по управлению государственным имуществом, руководство деятельностью которого

¹⁷ В этом случае полномочия общего собрания акционеров осуществляются Росимуществом. Решение общего собрания акционеров оформляется его распоряжением. При этом не применяются нормы, касающиеся порядка и сроков подготовки, созыва и проведения общих собраний акционеров. Если такое ОАО включено в специальный перечень, утверждаемый правительством РФ, то позиция государства как акционера определяется решением правительства РФ, председателем правительства РФ или по его поручению заместителем председателя правительства РФ.

осуществляет президент РФ или правительство РФ (далее – федеральный орган)¹⁸;

- в акционерных обществах, входящих в перечень стратегических акционерных обществ, утверждаемый президентом РФ (далее – стратегический перечень)¹⁹, за исключением акционерных обществ, входящих в специальный перечень, – на основании предложений федерального агентства, находящегося в ведении федерального министерства (далее – федеральное агентство), либо федерального органа;
- в иных акционерных обществах – самостоятельно, а в случае представления федеральным агентством или органом в установленном порядке предложений по вопросам определения позиции акционера – с учетом указанных предложений.

Если федеральные министерства, агентства или другие федеральные органы имеют предложения о проведении внеочередных собраний акционеров, то они должны направить в Росимущество свои предложения не позднее чем за 20 дней до предполагаемой даты. Если в повестку дня будут включены вопросы о переизбрании членов совета директоров или наблюдательного совета АО, то сроки составят соответственно 30 и 40 дней.

Указанные предложения должны содержать формулировки вопросов, подлежащих внесению в повестку дня внеочередного общего собрания акционеров, и формулировки решений по ним, а также предложения о форме проведения общего собрания акционеров. Предложения представляются с пояснительной запиской, содержащей обоснование внесения в повестку дня предлагаемого вопроса, а также с приложением материалов, необходимых для принятия решения. При внесении в повестку дня внеочередного общего собрания акционеров вопроса об изменении состава органов управления, ревизионной и счетной комиссий представляется также информация о кандидатах для избрания в органы управления, ревизионную и счетную комиссии акционерного общества (справки кадровых служб места работы кандидата).

Процедура подготовки к годовому общему собранию акционеров предполагает, что федеральное министерство (орган, агентство) направляет в Росимущество свои предложения по внесению вопросов в повестку дня собрания и выдвижению кандидатов для избрания на указанном собрании в органы управления, ревизионную и счетную комиссии до 1 декабря года, предшествующего году проведения годового общего собрания акционеров.

Предложения должны содержать позицию, касающуюся голосования по предлагаемым вопросам, формулировки решений по ним с приложением пояснительной записки и необходимых материалов, а также информацию о кандида-

¹⁸ В отношении акционерных обществ, входящих в специальный перечень, в случае если федеральное министерство имеет подведомственные ему федеральные агентства, представленные в Росимущество предложения по каждому вопросу должны отражать консолидированную позицию федерального министерства и подведомственного ему федерального агентства.

¹⁹ Утвержден Указом Президента РФ от 4 августа 2004 г. № 1009.

тах для избрания в органы управления, ревизионную и счетную комиссии акционерного общества (справки кадровых служб места работы кандидата).

После получения сообщения о проведении общего собрания акционеров федеральное министерство (орган, агентство) направляет в Росимущество свои предложения, касающиеся голосования по вопросам повестки дня общего собрания акционеров и назначения представителя для голосования на общем собрании акционеров (в отношении акционерных обществ, входящих в специальный перечень), в течение 3 дней, но не позднее 15 дней до даты проведения общего собрания акционеров, а если повестка дня общего собрания акционеров содержит вопрос о реорганизации общества – не позднее 20 дней до указанной даты.

При неполучении в соответствующий срок сообщения о проведении общего собрания акционеров предложения могут быть сформулированы на основании повестки дня общего собрания акционеров, утвержденной советом директоров.

Предложения представляются с пояснительной запиской, содержащей обоснование предлагаемых решений, а также с приложением необходимых материалов.

Предложения могут быть подготовлены и направлены в Росимущество заблаговременно на основании протокола заседания совета директоров, на котором определена повестка дня общего собрания акционеров.

Количество кандидатов, предлагаемых к включению в список для избрания в совет директоров, направляемый Росимуществом в ОАО, должно превышать на 3 число кандидатов, соответствующее доле государства в уставном капитале общества. Количество кандидатов, предлагаемых к включению в список для избрания в совет директоров, ревизионную и счетную комиссии акционерного общества, не может превышать количественного состава этих органов, определенного общим собранием акционеров.

- В отношении акционерных обществ, не входящих в специальный или стратегический перечни, федеральное агентство (орган) вправе направить в Росимущество свои предложения (в том числе в отношении кандидатов, предлагаемых для включения в список для избрания в совет директоров).
- Директивы представителям государства для голосования на общих собраниях акционеров оформляются Росимуществом.

Порядок определения позиции государства как акционера в ОАО, входящих в специальный перечень (ст. 12–15 Положения), предусматривает, что предложения о выдвижении кандидатов для избрания в органы управления, ревизионную и счетную комиссии акционерного общества, а также о внесении иных вопросов в повестку дня годового общего собрания акционеров, кроме вопросов, указанных в п. 1 ст. 47 Федерального закона «Об акционерных обществах»²⁰, вносятся Министерством экономического развития и тор-

²⁰ Имеются в виду обязательные для годовых общих собраний акционеров вопросы об избрании совета директоров (наблюдательного совета) общества, ревизионной комиссии (ревизио-466

говли РФ в правительство РФ не позднее 1 декабря года, предшествующего году проведения годового общего собрания акционеров (в случае проведения внеочередного собрания акционеров – не позднее чем за 10 дней до окончания срока их представления в акционерное общество), с приложением необходимых материалов. К ним относятся:

- предложения, полученные от федерального министерства (органа);
- информация о кандидатах для избрания в органы управления, ревизионную и счетную комиссии ОАО (справки кадровых служб места работы кандидата);
- информация об ОАО (доля государства в уставном капитале, состав органов управления, ревизионной и счетной комиссий, основные финансово-экономические показатели и другие необходимые сведения);
- заверенные нотариально или МЭРТ копии учредительных документов, бухгалтерской отчетности акционерного общества за последний год.

Предложения о предъявлении требования о проведении внеочередного общего собрания акционеров вносятся МЭРТом в правительство РФ не позднее чем за 10 дней до предполагаемой даты предъявления указанного требования с приложением необходимых материалов.

Предложения по голосованию по вопросам повестки дня общего собрания акционеров вносятся МЭРТом в правительство РФ не позднее чем за 10 дней до даты его проведения с приложением материалов, представленных акционерным обществом при подготовке к проведению общего собрания акционеров, а также иных необходимых материалов.

Предложения по вопросам повестки дня общего собрания акционеров акционерных обществ, входящих в специальный перечень, все голосующие акции которых находятся в федеральной собственности, вносятся МЭРТом в правительство РФ не позднее чем за 30 дней до даты проведения годового общего собрания акционеров, а в случае проведения внеочередного общего собрания акционеров – не позднее чем за 10 дней до предполагаемой даты принятия соответствующего решения.

Таблица 3

Некоторые процедуры, применяемые государством в отношении акционерных обществ, входящих в специальный и стратегический перечни, по Положению, утвержденному постановлением правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 738

Направление регулирования	В отношении ОАО, входящих в специальный перечень	В отношении ОАО, входящих в стратегический перечень
<p>Порядок волеизъявления акционера – Российской Федерации</p>	<p>В целях подготовки позиции акционера – Российской Федерации Росимущество направляет сообщение о проведении общего собрания акционеров с приложением повестки дня и материалов, полученных от акционерного общества, в 3-дневный срок с даты его получения, но не позднее чем за 20 дней до даты проведения общего собрания акционеров, а если повестка дня общего собрания акционеров содержит вопрос о реорганизации общества – не позднее чем за 25 дней до указанной даты:</p>	
	<p>- в федеральное министерство (орган)</p>	<p>- в федеральное агентство (орган)</p>
	<p>федеральное министерство (орган, агентство) направляет в Росимущество свои предложения по внесению вопросов в повестку дня собрания и выдвижению кандидатов для избрания на указанном собрании в органы управления, ревизионную и счетную комиссии до 15 ноября года, предшествующего году проведения годового общего собрания акционеров.</p>	
	<p>После получения сообщения о проведении общего собрания акционеров федеральное министерство (орган, агентство) направляет в Росимущество свои предложения, касающиеся голосования по вопросам повестки дня общего собрания акционеров и назначения представителя для голосования на общем собрании акционеров, в течение 3 дней, но не позднее 20 дней до даты проведения общего собрания акционеров, а если повестка дня общего собрания акционеров содержит вопрос о реорганизации общества – не позднее 25 дней до указанной даты.</p>	

	<p>Заблаговременное представление предложений в Росимущество на основании протокола заседания совета директоров, на котором определена повестка дня общего собрания акционеров, обязательно при направлении их не позднее 25 дней до даты проведения общего собрания акционеров.</p>	
	<p>При наличии разногласий у федерального министерства (органа) в отношении ОАО, включенных в специальный перечень, либо у федерального агентства (органа) в отношении ОАО, включенных в стратегический перечень, и Росимущества руководитель (заместитель руководителя) Росимущества обеспечивает проведение согласительного совещания относительно:</p> <p>а) предъявления требования о проведении внеочередного общего собрания акционеров – не позднее чем за 15 дней до даты его предъявления (в случае если в повестку дня внеочередного общего собрания акционеров включается вопрос об избрании членов совета директоров, указанный срок составляет 25 дней);</p> <p>б) внесения в повестку дня годового общего собрания акционеров предложений о выдвижении кандидатов для избрания в органы управления, ревизионную и счетную комиссии акционерного общества и иных вопросов – не позднее чем до 10 декабря года, предшествующего году проведения годового общего собрания акционеров, в отношении акционерных обществ, входящих в специальный перечень, – до 25 ноября года, предшествующего году проведения годового общего собрания акционеров (в случае проведения внеочередного собрания акционеров – не позднее чем за 15 дней до окончания срока их представления в акционерное общество);</p> <p>в) голосования по вопросам повестки дня общего собрания акционеров – не позднее чем за 15 дней до даты его проведения.</p> <p>В случае если на указанном совещании не выработана согласованная позиция, руководитель Росимущества не позднее дня, следующего за днем проведения совещания, представляет необходимые материалы, включая перечень разногласий с обоснованиями позиций сторон и предложения федерального министерства (органа, агентства), в Министерство экономического развития и торговли РФ.</p> <p>В этом случае позиция акционера – Российской Федерации в ОАО, входящих в стратегический перечень, либо предложения по позиции акционера – Российской Федерации в ОАО, входящих в специальный перечень, представляемые в правительство РФ в соответствии с пп. 12–15 настоящего Положения, формируются МЭРТом РФ по согласованию с федеральным министерством (органом).</p>	

<p>Порядок деятельности представителей интересов Российской Федерации в совете директоров</p>	<p>Росимущество направляет повестку дня заседания совета директоров акционерного общества с приложением необходимых материалов в федеральное министерство (орган) не позднее 15 дней до даты его проведения. Если информация о проведении заседания совета директоров поступила в Росимущество позже этого срока, указанная повестка направляется в день ее поступления.</p>	<p>Росимущество направляет повестку дня заседания совета директоров акционерного общества, с приложением необходимых материалов в федеральное агентство (орган) и в МЭРТ РФ не позднее 15 дней до даты его проведения. Если информация о проведении заседания совета директоров поступила в Росимущество позже этого срока, указанная повестка направляется в день ее поступления.</p>
	<p>Заблаговременное направление в Росимущество предложений федерального министерства (органа, агентства) на основании сведений, полученных от представителей государства в совете директоров, обязательно.</p>	
	<p>При наличии разногласий в отношении директив представителям интересов Российской Федерации в совете директоров ОАО, входящих в специальный и стратегический перечни, руководитель (заместитель руководителя) Росимущества обеспечивает проведение согласительного совещания не позднее чем за 12 дней до даты проведения заседания совета директоров.</p> <p>В случае если на указанном совещании не выработана согласованная позиция, руководитель Росимущества представляет в МЭРТ РФ необходимые материалы, включая перечень разногласий с обоснованиями позиций сторон и предложения федерального министерства (органа, агентства), в целях согласования директив представителям интересов Российской Федерации в совете директоров.</p> <p>В этом случае директивы представителям интересов Российской Федерации в совете директоров, представляемые в правительство РФ, формируются МЭРТом РФ по согласованию с федеральным министерством (органом).</p>	

Интересы Российской Федерации в совете директоров ОАО представляют лица, избранные в установленном порядке в совет директоров из числа кандидатов, выдвинутых государством.

Предусмотрено, что представители интересов государства в совете директоров осуществляют голосование по вопросам повестки дня заседания совета директоров на основании письменных директив Росимущества, которое обязано выдавать эти директивы по вопросам, указанным в подп. 1 (определение приоритетных направлений деятельности общества), подп. 2 (созыв годового и внеочередных собраний акционеров, за исключением случаев, когда нарушены сроки созыва внеочередного собрания или отказано в его проведении), подп. 3 (утверждение повестки дня общего собрания акционеров), подп. 5 (увеличение уставного капитала общества путем размещения обществом дополнительных акций в пределах количества и категорий (типов)

объявленных акций, если уставом общества в соответствии с законом это отнесено к компетенции совета директоров), подп. 6 (размещение обществом облигаций и иных эмиссионных ценных бумаг в случаях, предусмотренных законом), подп. 7 (определение цены (денежной оценки) имущества, цены размещения и выкупа эмиссионных ценных бумаг в случаях, предусмотренных законом), подп. 9 (образование исполнительного органа общества и досрочное прекращение его полномочий, если уставом общества это отнесено к компетенции совета директоров), подп. 11 (рекомендации по размеру дивиденда по акциям и порядку его выплаты) и подп. 15 (одобрение крупных сделок) п. 1 ст. 65 Федерального закона «Об акционерных обществах», а также по вопросу избрания (переизбрания) председателя совета директоров²¹. Росимущество вправе выдавать представителям интересов государства в совете директоров директивы по иным вопросам.

С учетом указанной классификации всех ОАО с федеральной долей в капитале формируются директивы представителям интересов государства в совете директоров:

- акционерных обществ, входящих в специальный перечень, – по согласованию с федеральным министерством (органом);
- акционерных обществ, входящих в стратегический перечень, – на основании предложений федерального агентства (органа);
- иных акционерных обществ – самостоятельно, а в случае представления федеральным агентством (органом) в установленном порядке предложений – с учетом указанных предложений.

В отношении акционерных обществ, входящих в специальный перечень, в случае если федеральное министерство имеет подведомственные ему федеральные агентства, представленные в Росимущество предложения по каждому вопросу должны отражать консолидированную позицию федерального министерства и подведомственного ему федерального агентства.

Федеральное министерство (орган, агентство) направляет в Росимущество свои предложения в течение 3 дней с даты получения необходимых материалов, но не позднее 12 дней до даты заседания совета директоров. Указанные предложения могут быть подготовлены и направлены в Росимущество заблаговременно на основании сведений, полученных от представителей интересов государства в совете директоров. Федеральное агентство (орган) вправе направить в Росимущество предложения по повестке дня заседания совета директоров иных акционерных обществ.

Директивы представителям интересов государства в совете директоров акционерных обществ, входящих в специальный перечень, по вопросам, указанным в подп. 1, 3, 5, 6, 7, 9, 11, 15 п. 1 ст. 65 Закона об акционерных обществах, утверждаются председателем правительства РФ или по его поручению заместителем председателя правительства РФ.

²¹ Для представителей интересов государства в совете директоров ОАО, входящих в специальный перечень, вопрос, указанный в подп. 2 п. 1 ст. 65 Федерального закона «Об акционерных обществах», в списке вопросов, по которым выдаются директивы, отсутствует.

Проекты директив представителям интересов Российской Федерации в совете директоров, подготовленные в соответствии с настоящим Положением, вносятся МЭРТом РФ в правительство РФ не позднее чем за 7 дней до даты заседания совета директоров.

Порядок назначения и деятельности представителей государства в совете директоров и ревизионной комиссии ОАО, в отношении которого принято решение об использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении им («золотой акции»), предполагает, что данные лица назначаются правительством РФ по представлению МЭРТа РФ, подготовленному Росимуществом по согласованию с федеральным агентством (органом). При этом мнение федерального агентства должно быть согласовано с федеральным министерством, в ведении которого оно находится. Представители государства в совете директоров и ревизионной комиссии таких ОАО осуществляют свои полномочия на основании письменных директив Росимуществва. Как и в случае с ОАО, входящими в специальный перечень, по вопросам, указанным в подп. 1, 3, 5, 6, 7, 9, 11, 15 п. 1 ст. 65 Закона об акционерных обществах, они утверждаются председателем правительства РФ или по его поручению заместителем председателя правительства РФ.

Кроме того, согласно постановлению находящиеся в федеральной собственности акции АО, переданные для продажи в РФФИ, подлежат передаче в Росимуществво в месячный срок со дня внесения соответствующих изменений в устав РФФИ, за исключением акций, подлежащих передаче покупателям в соответствии с заключенными договорами купли-продажи. МЭРТ РФ обязано ежегодно, до 31 марта, представлять в правительство РФ отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и об использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении ОАО («золотая акция»).

Унитарные предприятия. В отношении унитарных предприятий новое руководство Росимуществва весной 2004 г. выступило с инициативой добиться перечисления половины зарабатываемой ими чистой прибыли в бюджет, мотивируя это тем, что многие предприятия имитируют модернизацию производства, используя прибыль не по профилю основной деятельности²². Эта инициатива лежит в русле прежних предложений Счетной палаты 2001–2002 гг. о необходимости перечисления унитарными предприятиями в бюджет даже 95% чистой прибыли.

Альтернативная точка зрения, высказанная по этому вопросу руководителями отраслевых органов управления и представителями директорского корпуса, сводится к тому, что норматив отчисления прибыли надо дифференцировать по отраслям (либо индивидуально по предприятиям). В сегодняшних условиях стабильного профицита бюджет не испытывает острой потребности в этом источнике доходов, а высокие нормативы отчислений при отсутствии централизованных инвестиций могут поставить под вопрос модернизацию производства, создать стимулы к искусственному занижению

²² www.rosim.ru.

прибыли, фиктивному банкротству и т. п. В этой связи необходимо напомнить, что доведение до каждого ФГУПа суммы перечисляемой в бюджет прибыли и утверждение его программы деятельности федеральным органом по управлению имуществом (до весны 2004 г. – Минимуществом) по согласованию с курирующим предприятие министерством или ведомством стало осуществляться относительно недавно. Соответствующее положение было принято постановлением правительства РФ от 10 апреля 2002 г. № 228.

Новым руководством Росимущества также была подтверждена ориентация на то, что такая организационно-правовая форма, как ФГУП, должна сохраниться только в единичных случаях (например, когда предприятие работает в интересах безопасности или обороны).

На практике основным новшеством имущественной политики государства в отношении унитарных предприятий стало постановление правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия».

Было установлено, что федеральные органы исполнительной власти в отношении федеральных государственных унитарных предприятий, подлежащих сохранению в федеральной собственности или включенных в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества, в случае, если акции созданных посредством их преобразования акционерных обществ предполагается внести в уставный капитал других акционерных обществ или сохранить в федеральной собственности, осуществляют²³:

- утверждение устава предприятия (за исключением федерального казенного предприятия);
- назначение на должность руководителя предприятия, заключение, изменение и прекращение в установленном порядке трудового договора с ним;
- мероприятия по обеспечению проведения аттестации руководителя предприятия;
- согласование приема на работу главного бухгалтера предприятия, заключение, изменение и прекращение трудового договора с ним;
- утверждение программы деятельности предприятия, определение подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли предприятия;
- согласование совершения крупных сделок, а также сделок, связанных с предоставлением займов, поручительств, получением банковских гарантий, иными обременениями, уступкой требований, переводом долга, осуществлением заимствований;
- согласование совершения сделок, в которых имеется заинтересованность руководителя предприятия;
- согласование сделок, связанных с распоряжением вкладом (долей) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ или товариществ, а также принадлежащими предприятию акциями;

²³ В отношении иных предприятий указанные полномочия осуществляются Росимуществом с учетом предложений, поступивших от федеральных органов исполнительной власти.

- согласование создания филиалов и представительств;
- утверждение бухгалтерской отчетности и отчетов руководителя предприятия;
- согласование решения об участии предприятия в коммерческих и некоммерческих организациях, а также о заключении договора простого товарищества.

Решения по вопросам согласования сделок, связанных с распоряжением вкладом (долей) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ или товариществ, а также принадлежащими предприятию акциями, решения об участии предприятия в коммерческих и некоммерческих организациях, а также о заключении договора простого товарищества должны приниматься федеральными органами исполнительной власти по согласованию с Росимуществом. Оно также должно уведомляться о решениях, принятых по вопросам согласования совершения крупных сделок, а также сделок, связанных с предоставлением займов, поручительств, получением банковских гарантий, иными обременениями, уступкой требований, переводом долга, осуществлением заимствований, в течение суток со дня их принятия.

Программа деятельности ФГУПа, а также отчет его руководителя направляются в 3-дневный срок со дня их утверждения в Росимущество, которое осуществляет в их отношении:

- утверждение аудитора и определение размера оплаты его услуг;
- согласование с учетом предложений федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находится предприятие, сделок, связанных с недвижимым имуществом;
- формирование уставного фонда предприятий;
- утверждение передаточного акта или разделительного баланса при реорганизации предприятия и ликвидационного баланса при ликвидации предприятия;
- заключение, изменение и прекращение в установленном порядке трудового договора с руководителем предприятия с даты включения предприятия в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества, за исключением случаев, если акции созданного посредством его преобразования акционерного общества предполагается внести в уставный капитал других акционерных обществ или сохранить в федеральной собственности.

Решение о создании, реорганизации в форме разделения, выделения ФГУПов, основанных на праве хозяйственного ведения, и преобразования их в федеральные государственные учреждения, а также об изменении вида указанных предприятий на федеральные казенные предприятия принимается правительством РФ. Проект его о создании или реорганизации предприятия должен предусматривать цели, предмет и виды его деятельности. Проект указанного решения вносится в правительство РФ федеральным министерством, федеральным агентством или федеральной службой, руководство деятельностью которых осуществляет президент РФ или правительство РФ, по согласованию с Министерством экономического развития и торговли РФ.

Реорганизация ФГУПов, основанных на праве хозяйственного ведения, в форме слияния и присоединения, а также их ликвидация осуществляются по решению Росимущества на основании предложения федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находится соответствующее предприятие.

Ликвидация и реорганизация ФГУПов, включенных в перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ, утвержденный Указом Президента РФ от 4 августа 2004 г. № 1009, осуществляются правительством РФ на основании решения президента РФ.

При проведении аттестации руководителей ФГУПов, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет президент РФ или правительство РФ, образование аттестационных комиссий осуществляют указанные органы. В отношении ФГУПов, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, находящимся в ведении федеральных министерств, указанные комиссии создаются соответствующими министерствами.

МЭРТу РФ поручалось утвердить в 3-месячный срок со дня издания настоящего постановления примерный трудовой договор с руководителем ФГУПа и примерный устав ФГУПа, основанного на праве хозяйственного ведения²⁴, а также представить в установленном порядке в 2-месячный срок в правительство РФ предложения по приведению нормативных правовых актов правительства РФ в соответствие с настоящим постановлением.

Последующие изменения. С практической стороны в имущественной политике государства в отношении своей собственности стоит отметить тот факт, что уже вскоре после утверждения перечня стратегических предприятий и акционерных обществ в августе 2004 г. в него стали вноситься изменения.

Наиболее заметным из них стало исключение из этого списка по Указу Президента РФ от 7 декабря 2004 г. № 1502 ОАО «Нефтяная компания «Роснефть»» в связи с принятием предложения правительства РФ о внесении находящихся в федеральной собственности 100% акций этого акционерного общества в качестве вклада Российской Федерации в уставный капитал открытого акционерного общества «Роснефтегаз», которое пополнило перечень стратегических ОАО. Напомним, что изначально государство собиралось обменять «Роснефть» на 10,7% акций ОАО «Газпром», необходимых для консолидации контрольного пакета газового холдинга в своей собственности, что, в свою очередь, позволяло либерализовать рынок акций «Газпрома» без утраты мажоритарного контроля над компанией. «Роснефтегаз» же предполагалось создать в качестве временного хозяйственного субъекта, в рамках которого можно было провести обмен активами. В ходе подготовки к такому маневру в позиции руководства «Газпромом» появился новый момент, который сводился к тому, что для приобретения государством пакета акций «Газ-

²⁴ Следует отметить, что действующие в настоящее время Примерный трудовой договор с руководителем ФГУПа и Примерный устав ФГУПа были утверждены совсем недавно – распоряжениями Минимущества РФ от 11 декабря 2003 г. № 6946-р и 6945-р.

прома» искомой величины недостаточно 100% акций «Роснефти», требуется прибавка к ним каких-либо активов, например, ФГУП РВО «Зарубежнефть», акционирование которого было начато весной 2004 г. Дальнейшие перспективы «Роснефтегаза» после покупки «Роснефтью» «Юганскнефтегаза» выглядят неопределенно.

Наряду с «Роснефтью» согласно Указам Президента РФ от 29 ноября 2004 г. № 1483 и от 19 января 2005 г. № 41 из перечня стратегических предприятий были исключены 12 унитарных предприятий и 8 акционерных обществ машиностроительной отрасли и оборонной промышленности. Включенным в перечень стратегических предприятий по Указу Президента РФ от 22 ноября 2004 г. № 1470 оказалось Российское агентство международной информации – РИА «Новости».

Помимо проекта возможного слияния «Газпрома» и «Роснефти» на основе маневра принадлежащими государству активами этих корпораций, который в силу их масштаба имел общенациональное значение, стоит отметить обнародованные планы в феврале 2004 г. российского правительства объединить к концу года ФГУАП «Пулково» (третий авиаперевозчик в стране) и Государственную транспортную компанию (ГТК) «Россия» в одно унитарное предприятие, занимающееся воздушными перевозками. Однако вследствие административной реформы проект объединения застопорился. Подтверждение тому, что слияние состоится, появилось только осенью. Планируется, что практически весь парк ГТК (за исключением имущества, необходимого для обеспечения перевозок первых лиц государства) будет передан в новую компанию. В нее же войдут активы «Пулково», не связанные с аэропортовым бизнесом. Это может привести к появлению второго по величине авиаперевозчика после ОАО «Аэрофлот – Российские авиалинии». В начале 2004 г. говорилось о возможности подключения в перспективе к объединению «Кавминводываиа», «Дальваиа» и других унитарных авиапредприятий.

Таким образом, анализ имущественной политики государства в области управления федеральным имуществом в 2004 г. позволяет сделать следующие **выводы**.

Существенно обновилась нормативно-правовая база. Ликвидированы пробелы в законодательстве, находящиеся на стыке с приватизационным законодательством и законодательством о банкротстве. Наличие как минимум трех перечней (специального, который пока не публиковался, стратегического и особого режима несостоятельности) компаний с различной степенью имущественного контроля (хозяйственные общества и унитарные предприятия), в отношении которых государство применяет специальное регламентирование, по сути, означает начало формирования особого правового поля для предприятий государственного сектора экономики. В свете этого остается не вполне ясным место списков акционерных обществ, содержащихся в приложениях к «Регламенту по реализации прав Российской Федерации как акционера» (2001 г.).

В качестве нового субъекта имущественной политики в отношении предприятий государственного сектора экономики стало выступать МЭРТ РФ, которое по многим вопросам управления хозяйственными обществами с долей государства в капитале и унитарными предприятиями призвано выступать арбитром между Росимуществом и отраслевыми органами управления. В практическом плане можно говорить о продолжении возникшей с начала 2000 г. тенденции к укрупнению предприятий госсектора путем их интеграции. Тем не менее реализация такого рода проектов, как показывает практика (например, планы укрупнения ВПК, поглощение «Роснефти» «Газпромом» и др.), является весьма проблемной.

4.2. Гибель «ЮКОСа» и проблемы защиты прав собственности

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 приватизации²⁵. Вероятным итогом такой политики может стать *формирование модели «государственного капитализма»* (с учетом условности применяемого термина), 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 высокоцентрализованного 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;
- разделение представлений о национальных интересах России и принципе неприкосновенности частной собственности.

²⁵ Подробно см.: Радыгин А. Россия в 2000–2004 годах: на пути к государственному капитализму? // Вопросы экономики. 2004. № 4. С. 42–65.

Хотя указанные тенденции так или иначе развивались одновременно с самоутверждением новой власти в течение всех 2000-х гг., дело «ЮКОСа» 2003–2005 гг. стало этапным для понимания всего комплекса происходящих процессов. Естественно, в данном случае речь идет о наиболее широкой интерпретации – не только об уничтожении империи опального олигарха («ЮКОС»), но и о формировании государственных «центров силы» в стратегических отраслях («Газпром» – «Роснефть» – «Юганскнефтегаз» – электроэнергетика), о государственном контроле над ресурсами Восточной Сибири, где у «ЮКОСа» ранее были весьма сильные позиции²⁶, о геополитических аспектах (выбор вариантов трубопроводов между Китаем и Японией) и др. В каком-то смысле данная интерпретация дает представление и о реальных критериях, по которым должна реализовываться сегодня столь популярная в среде высших чиновников идея «государственно-частного партнерства».

Более четкие контуры формирующейся модели можно увидеть, если обратиться к ряду «точечных» эффектов, которые проявились в деле «ЮКОСа», но стали общим сигналом для крупного российского бизнеса. Если в 2003 г. основным вопросом дела «ЮКОСа», который интересовал экспертов, были реальные мотивы государственной власти, то в 2004 г. акценты несколько сместились. Уже почти очевидно, что компания «ЮКОС» в том виде, в каком она существовала до конца 2004 г., невозможна, и, скорее всего, продолжится дальнейший распад группы в 2005 г. В отношении М. Ходорковского и других акционеров и сотрудников компании, находящихся в заключении в России, речь, по всей вероятности, уже не идет о компромиссах типа «собственность в обмен на свободу»²⁷. Основные уголовные дела, при всех процессуальных издержках, будут так или иначе доведены до приговора суда, степень жесткости которого вряд ли будет определяться только положениями Уголовного кодекса РФ, а потому непредсказуема. В глобальном плане наибольшее значение теперь имеет, по-видимому, не столько дальнейшая судьба самой компании и ее основного владельца²⁸, сколько непредвзятая оценка стратегических последствий дела «ЮКОСа» для российских экономической и правовой систем. Это тем более важно, что потенциальные эффекты дела «ЮКОСа» только начинают сказываться.

²⁶ Только в начале 2005 г. – после продажи «Юганскнефтегаза» госкомпании – зашла речь о многократном увеличении бюджетных ассигнований в геологоразведку и о ее переориентации с запада на восток России. В перспективе намечается также серия аукционов по продаже лицензий на разработку природных ресурсов этого региона, однако фаворитами должны стать государственные компании.

²⁷ В отношении сотрудников, возможно, еще остается реальным компромисс «свобода в обмен на информацию».

²⁸ При этом с самого начала необходимо формально разделять дело «ЮКОСа» на две составляющие: претензии к компании и судебное преследование ее владельцев как физических лиц.

4.2.1. Продажа «Юганскнефтегаза»

Наиболее важное, на наш взгляд, значение с точки зрения сигналов бизнесу имеет история *продажи основного нефтедобывающего актива «ЮКОСа» – «Юганскнефтегаза»* – в декабре 2004 г. (см. Приложение 3).

Как показывает развитие истории с «Юганскнефтегазом», для перехвата контроля в компании оказалось вполне достаточно норм законодательства об исполнительном производстве²⁹. В частности, в Федеральном законе «Об исполнительном производстве» не установлен запрет на первоочередной арест и продажу акций компании, входящей в холдинг. Очередность обращения взыскания на имущество должника определяется в одностороннем порядке судебным приставом-исполнителем, который при этом вправе по своему усмотрению воспринимать указания должника относительно имущества, на которое следует обратить взыскание в первую очередь. Все это создает условия для произвола службы судебных приставов-исполнителей в процессе проведения исполнительного производства, а также ситуацию, когда фактически один человек по своему усмотрению либо усмотрению кого-либо иного (в том числе и государства) вправе решать судьбу крупной компании. Продажа «Юганскнефтегаза» также показала, что существующая система законодательства об исполнительном производстве, а также система правоприменения является не только далекой от совершенства, но и избирательной, чем нарушается один из основных фундаментальных принципов, закрепленных в Конституции РФ, а именно принцип равенства всех перед законом и судом.

Продажа акций «Юганскнефтегаза» вызвала неоднозначную реакцию. Как видно из приведенной в *Приложении 3* хроники событий, фондовый рынок ответил некоторым конъюнктурным ростом. Более того, как показано в разделе 4, эмпирические данные не подтверждают весьма распространенное мнение, что российский рынок акций переместился в Лондон под влиянием рисков, порожденных делом «ЮКОСа», а также политическими и экономическими неопределенностями в России. Конфликт вокруг нефтяной компании «ЮКОС» действительно породил опасения нерезидентов по поводу защищенности их прав собственности на акции российских компаний. Однако данный фактор не вызвал бегства капитала с рынка ММВБ в Лондон, поскольку доля нерезидентов, торгующих акциями российских АО на ММВБ, незначительна. Дело «ЮКОСа» сказалось, скорее, на волатильности объемов торгов депозитарными расписками на ЛФБ, которые существенно изменялись от месяца к месяцу.

Тем не менее практически все аналитики фондового рынка отмечают усиление негативного восприятия России внешними инвесторами и деловыми кругами в целом. В этой связи следует также принять во внимание, во-первых, наиболее распространенную оценку современного состояния «внутреннего» фондового рынка России как сугубо спекулятивного и мало привязанного к фундаментальным характеристикам российской экономики, во-вторых, тот факт, что

²⁹ Как и было обещано на высшем уровне осенью 2004 г., банкротства «ЮКОСа» пока не произошло.

основные риски в связи с делом «ЮКОСа» были заложены инвесторами еще в 2003 г. Последний факт наиболее наглядно подтверждается данными о сравнительной динамике фондовых индексов. Так, при общем росте сводного фондового индекса развивающихся рынков в 2004 г. на 18% индексы РТС и ММВБ выросли только на 7%, тогда как в 2003 г. сводный фондовый индекс развивающихся рынков, индекс РТС и индекс ММВБ выросли примерно одинаково – на 52, 58 и 61% соответственно (табл. 4).

Таблица 4

Изменение приоритетов иностранных портфельных инвесторов

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Сводный фондовый индекс развивающихся рынков, %	-13	-28	+64	-32	-5	-4	+52	+18
Фондовый индекс РТС, %	+98	-85	+197	-20	+98	+34	+58	+7
Фондовый индекс ММВБ, %	-	-	+77,6	-4,7	+65,5	+34	+61,6	+7,3

Примечание. Если в России прирост фондового рынка в 2004 г. оказался близок к нулю, то в других странах – сырьевых экспортерах ситуация выглядела иначе: Венесуэла +52%, Индонезия +47%, Мексика +36%, ЮАР +35%. По данным IIF (январь 2005 г., 21 страна), приток частных инвестиций на развивающиеся рынки увеличился на 32%, достигнув в 2004 г. наивысшего уровня с 1997 г. (279 млрд долл.).

Источники: Данные аналитической лаборатории «Веди» (семинар «Изменения в российской экономике», ГУ–ВШЭ, 26 января 2005 г.); Institute of International Finance (IIF); расчеты авторов.

Весьма двойственными являются также оценки возможного «вклада» сделки с акциями «Юганскнефтегаза» и дела «ЮКОСа» в целом в общее состояние инвестиционного процесса 2004 г. Здесь явно прослеживается разница в подходах, характерная для представителей разных социально-экономических институтов. С одной стороны, практически все либеральные комментаторы, включая отдельных высших чиновников исполнительной власти, в различной форме выразили свое негативное отношение к сделке – в контексте нарушения прав собственности, удара по инвестиционному климату, кризиса доверия к власти, движения к авторитарному режиму и т.д. Арест и продажа акций «Юганскнефтегаза» прямо связывались с (резким) ухудшением инвестиционного климата в России и усилившимся оттоком (экспортом) капитала³⁰ в 2004 г. Очередной опрос 50 топ-менеджеров западных инвестиционных банков, компаний и фондов, ведущих бизнес в России, проведенный аналитическим центром «Эксперт», зафиксировал снижение оценок таких факторов инвестиционной привлекательности, как правоприменение, защита прав собственности в целом и миноритариев в частности, усиление административного давления на бизнес и коррупции³¹.

³⁰ Советник президента РФ А. Илларионов по итогам 2004 г. указывает цифру 27 млрд долл. «экспорта капитала» против 10 млрд долл. в 2001 г. Заместитель министра экономического развития и торговли РФ А. Шаронов отмечает 4-кратный рост «оттока капитала» в 2004 г., однако абсолютную цифру указывает существенно более скромную – 8 млрд долл.

³¹ Шохина Е. Инвесторам некомфортно в России // Эксперт. 2005. № 4. С. 43.

Ежемесячный опрос Ассоциации менеджеров России (январь 2005 г.)³² показал следующее распределение ответов на вопрос о причинах увеличения вывоза капитала из России в 2004 г.: 47% – слабая защита прав собственности, 38,6% – дело «ЮКОСа», 14,5% – поиск новых объектов инвестирования, 1,2% – ослабление доллара США, 1,2% – летний (2004 г.) банковский кризис.

С другой стороны, уже в начале 2005 г. прозвучали некоторые позитивные оценки. Так, в феврале 2005 г. наиболее консервативное в своих оценках рейтинговое агентство Standard&Poors присвоило России инвестиционный рейтинг «В-» с прогнозом «стабильно» (но с оговоркой о непредсказуемости политических решений и действий регулирующих органов), что предполагает возможность инвестиций со стороны долгосрочных консервативных инвесторов. Минэкономразвития РФ, несмотря на отмечаемое ухудшение инвестиционного климата для определенной части бизнеса, прогнозирует на 2005 г. инвестиционный спрос, который потенциально может формироваться в высокотехнологичных отраслях и авиационной отрасли. Тем не менее для 2005 г., как и для 2004 г., предполагается отрицательное сальдо чистого притока иностранного капитала³³. Аналитики «Эксперта» также предложили весьма оптимистический прогноз новой волны экономического роста, основанный на интерпретации данных Росстата о росте инвестиций в основные фонды в 2004 г. По их мнению, в пользу оживления инвестиций в 2004 г. работали два основных фактора: появившаяся определенность намерений властей в отношении «ЮКОСа» и экономики в целом (государство хочет контролировать экспортно-сырьевой комплекс – и получить «компенсацию» с олигархов «первого призыва», завладевших активами на волне дикой приватизации, соответственно четко определились зоны максимального политического риска и сферы экономики, где такой риск минимален: малый и средний бизнес, технологически сложные производства, потребительский сектор) и наличие значительных свободных средств в экономике³⁴.

Необходимо указать еще один существенный аспект. Сделка с акциями «Юганскнефтегаза» наиболее выпукло продемонстрировала наличие, мягко скажем, внеэкономической составляющей (или сверхзадачи) во всем деле «ЮКОСа». Об этом свидетельствует прежде всего крайне противоречивый и слабо спланированный процесс создания *государственной нефтяной компании на базе ОАО «Газпром»*.

Идея создания государственной нефтяной компании (условно «Госнефть») так или иначе обсуждалась еще в начале 2000-х гг. Помимо консолидации всех оставшихся у государства активов отрасли, данная компания (в случае создания) должна была бы стать плацдармом для дальнейшего расширения прямого участия государства в отрасли. Уже в 2003 г. гипотетическая «Госнефть» (наравне с «Роснефтью» и «Сургутнефтегазом») рассматри-

³² Данные ассоциации менеджеров России (www.amr.ru).

³³ Пресс-конференция начальника Департамента макроэкономического прогнозирования Минэкономразвития РФ А. Клепача 1 февраля 2005 г. (www.economy.gov.ru).

³⁴ Худшее позади. Редакционная статья // Эксперт. 2005. № 4. С. 11.

валась аналитиками как будущий кандидат на управление от имени государства национализированным пакетом акций «ЮКОСа».

В 2004 г. эта идея получила свое практическое воплощение. Несмотря на относительно большой диапазон вариантов по увеличению доли государства в капитале ОАО «Газпром», был сделан выбор в пользу объединения активов ряда компаний, в которых государство присутствует в качестве акционера. В сентябре 2004 г. было объявлено о будущем поглощении ОАО «НК «Роснефть»» – обмене 100% акций ОАО «Роснефть» на 10,47% «казначейских» акций ОАО «Газпром», находящихся на балансе ее дочерних структур (предположительно 4,83% акций «Газпрома» на балансе «Газпроминвестхолдинга», 3,64% – Газпромбанка, 1,5% – газодобывающих предприятий, а также 1,74% из 4,58% акций, принадлежащих Gazprom Finance BV). 1 ноября 2004 г. председатель правления ОАО «Газпром» подписал решение учредителя о создании ООО «Газпромнефть» со 100%-м участием «Газпрома», генеральным директором которого назначен глава «Роснефти» С. Богданчиков³⁵. Основными видами деятельности новой компании должны были стать добыча нефти и газового конденсата, а также их транспортировка и хранение.

К середине декабря 2004 г., насколько нам известно, получила официальное одобрение следующая схема:

- РФ в лице уполномоченного органа учреждает ОАО «Роснефтегаз» и вносит в его уставный капитал 100% акций ОАО «НК «Роснефть»», находящихся в федеральной собственности;
- дочерние общества ОАО «Газпром» передают принадлежащие им 10,74% акций ОАО «Газпром» на баланс ООО «Газпромнефть»;
- ОАО «Роснефтегаз» передает ООО «Газпромнефть» 100% акций ОАО «НК «Роснефть»» в обмен на 10,74% акций ОАО «Газпром».

Реализация данной схемы началась в конце 2004 г. Российская Федерация учредила ОАО «Роснефтегаз». Президент РФ своим Указом от 7 декабря 2004 г. исключил из перечня стратегических предприятий и акционерных обществ ОАО «НК «Роснефть»»³⁶, включил в него ОАО «Роснефтегаз», а также постановил принять предложение правительства РФ о внесении в качестве вклада Российской Федерации в уставный капитал ОАО «Роснефтегаз» находящихся в федеральной собственности 100% акций ОАО «НК «Роснефть»».

Завершающим аккордом в этой схеме формирования государственного энергетического гиганта со всей очевидностью должно было бы стать приобретение «Газпромнефтью» выставленного на аукцион 19 декабря 2004 г. па-

³⁵ Данные официального web-сайта ОАО «Газпром» www.gazprom.ru. Проблема корпоративных рисков и оценки объединяемых активов не рассматриваются.

³⁶ ОАО «НК «Роснефть»» Указом Президента РФ «Об утверждении перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ» от 4 августа 2004 г. № 1009 было включено в перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ. При этом приватизация стратегических предприятий и акционерных обществ возможна только в случае, если они будут исключены из данного перечня, что следует из Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ.

кета акций «Юганскнефтегаза» (и соответственно превращение последней во «внучку» ОАО «Газпром»). Тем не менее сопротивление акционеров «ЮКОСа» внесло заметные коррективы (см. Приложение 3), и утвержденная схема практически рухнула: во избежание потенциальных судебных рисков за рубежом ОАО «Газпром» продало 100% участия в ООО «Газпромнефть» «неизвестным лицам, не аффилированным с ОАО «Газпром»». Победителем аукциона через посредника, взявшего на себя все риски участия в аукционе, стало ОАО «Роснефть», которое тем самым в несколько раз увеличило собственную капитализацию.

Дальнейшие перспективы объединения нефтяных активов «Газпрома» и «Роснефти», равно как и доведения до мажоритарной доли государства в ОАО «Газпром», пока остаются весьма неопределенными. Несмотря на возникшие в связи с расчетами по сделке крупные финансовые обязательства (помимо имеющих собственных долгов, долги в связи с финансированием сделки и долги «Юганскнефтегаза»), ОАО «Роснефть» может самостоятельно стать теперь одним из ведущих игроков нефтяной отрасли (крупные контракты на поставки нефти в Китай до 2010 г. усиливают такую позицию). Тем не менее возможны самые различные варианты: 100%-е вхождение «Роснефти» в ОАО «Газпром» без пакета «Юганскнефтегаза», обмен акциями между ОАО «Газпром» и «Роснефтью» с учетом новой стоимости последней (причем доля ОАО «Газпром» может стать миноритарной), формирование прямого контроля «Газпром»–«Роснефть»–«Байкалфинансгруп»–«Юганскнефтегаз», полный отказ от объединения.

Так, по версии Минпромэнерго РФ, целесообразны выделение активов «Юганскнефтегаза» из соответствующего АО и передача их в самостоятельную компанию со 100%-м государственным участием (возможно, ранее учрежденная компания «Роснефтегаз»). 20% акций новой компании могут быть проданы затем китайской CNPC. Поглощение «Роснефти» «Газпромом» должно произойти без участия активов «Юганскнефтегаза». В этой схеме достаточно очевидны мотивы избежания судебных рисков за рубежом: новая государственная компания может стать поставщиком нефти на внутренний рынок, «Роснефть» после вхождения в «Газпром» станет основным государственным нефтеэкспортером³⁷. 19 января 2005 г. председатель правления ОАО «Газпром» А.Миллер заявил о завершении разработки схемы слияния «Газпрома» и «Роснефти», которая, по имеющимся данным, не предполагает включения активов «Юганскнефтегаза», и о готовности к обмену пакетами акций в конце января 2005 г. Тем не менее в начале февраля 2005 г. была вновь реанимирована идея самостоятельности «Роснефти» (с сохранением в ее со-

³⁷ Этот вариант также озвучил 30 декабря 2005 г. глава администрации президента РФ Д. Медведев (см.: «Юганскнефтегазу» прочат большое государственное будущее // Коммерсантъ. 2005. 11 января). Вариант Минэкономразвития, озвученный в январе 2005 г. Г. Грефом (приватизация «Роснефти» и «Юганскнефтегаза»), равно как и вариант советника президента РФ А. Илларионова (возврат «Юганскнефтегаза» «ЮКОСу»), вряд ли получит прикладное оформление.

ставе «Юганскнефтегаза») и ее превращения в крупную государственную нефтяную компанию-экспортера. При этом варианте 100-процентного поглощения «Роснефти» «Газпромом» не происходит, однако «казначейские» акции «Газпрома» передаются государству в обмен на миноритарную долю в независимой «Роснефти»³⁸.

В конечном счете, *три основных критерия оказываются значимыми при выборе дальнейших вариантов*: необходимость доведения доли государства до контрольной в ОАО «Газпром»; защита основных участников событий вокруг «Юганскнефтегаза» (со стороны покупателя) от судебных рисков; баланс влияний и интересов в администрации президента РФ и его проекция на «Газпром» и «Роснефть». Данный баланс, видимо, является определяющим для принципиального решения – будет «Роснефть» самостоятельным нефтяным игроком или нет. В этом, на наш взгляд, и состоит основная проблема, обуславливающая, во-первых, доминирование внеэкономических критериев при планировании поглощения в ущерб корпоративным интересам (как для ОАО «Газпром», так и для «Роснефти»), во-вторых, некомпетентность захвата, проявляющуюся не в правовых приемах, а в способности просчитать сугубо экономические последствия и риски, в-третьих, необходимость принятия ответственных решений (цена которых – миллиарды долларов и репутация) в режиме «пожарной команды». Серьезные стратегические решения, к которым стороны в обычной мировой практике готовятся годами, принимаются и отменяются в течение нескольких часов в зависимости от текущей политической конъюнктуры и весьма подвижного баланса административных влияний.

4.2.2. Природная рента, лицензирование и налоговая политика

Принципиальное значение имеют проблемы природной ренты и налоговой политики. Дело «ЮКОСа» 2003–2004 гг., по всей видимости, призвано сыграть свою роль и при расстановке акцентов в этой сфере. Здесь можно выделить две взаимосвязанные тенденции.

С одной стороны, имеют место почти единодушная толерантность (безусловно, сугубо демонстративная) крупного российского бизнеса к разнообразным новациям государства и изъявление «актов доброй воли» в отношении налогового бремени (в 2003 г. декларирование рядом нефтяных компаний полного отказа от любых схем минимизации налогов, в 2004 г. «добровольное» 5%-е снижение «ЛУКОЙЛом» цен на бензин и т.п.). Крайне модными стали рассуждения на тему «корпоративной социальной ответственности», смысл которой для коммерческой организации, исправно платящей *законом* установленные налоги, весьма неясен.

Одновременно в 2003–2004 гг. предельно четко проявились *реальные возможности бизнес-сообщества отстаивать свои интересы перед государством*. Существующие объединения предпринимателей (РСПП, «ОПОРА Рос-

³⁸ Пресс-конференция руководителя Федерального агентства по энергетике С. Оганесяна (член совета директоров «Роснефти», ранее – вице-президент) 1 февраля 2005 г. (www.lin.ru).

сии», «Деловая Россия» и др.) фактически приняли правила игры и выступают в роли просителей, а не самостоятельной политической силы.

В 1990-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». Тем не менее 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 модель означает также появление новых потенциальных «олигархов».

«Сейчас в стране есть две силы, каждая из которых зависит от другой и каждая из которых стремится к власти. Первая – это сторонники госкапитализма, партия аппаратной буржуазии. Она сейчас у власти. И она – единственная. Очевидно, что должна быть также и партия второй силы – то есть независимой буржуазии, бизнеса»³⁹. Наиболее цивилизованным вариантом действительно могла бы стать политическая партия, отражающая интересы независимой российской буржуазии (причем не только крупной), однако независимо от спроса вероятность ее появления в настоящее время минимальна. Кроме того, предварительно необходимо понять, есть ли в современной России действительно независимый от власти бизнес и каковы возможности появления политической партии, не имеющей бутафорского оттенка. Существующие объединения предпринимателей на эту роль, по всей вероятности, не годятся.

С другой стороны, государство продолжало в 2004 г. – начале 2005 г. политику ужесточения «правил игры» для крупного бизнеса. Апробирование на практике вне-банкротных схем «компенсации налоговой недоимки»⁴⁰ сопровождалось в конце 2004 г. – начале 2005 г. выдвижением ряда *налоговых новаций в отношении бизнеса*. Отнюдь не все они вызывают однозначно негативную реакцию, однако проблема не в этом. На наш взгляд, обсуждаемые в начале 2005 г. меры (упорядочивание системы налоговых проверок, регулирование трансфертных цен в Налоговом кодексе РФ, конфискационные поправки в Уголовный кодекс РФ, ограничения для офшоров на участие в аукционах по природным ресурсам и др.) *слишком противоположны по своим*

³⁹ Родионов И. Нужны качели // Эксперт. 2004. № 35. С. 42.

⁴⁰ Тем не менее, как нам представляется, другие известные к середине февраля 2005 г. крупные претензии ФНС против крупных компаний («Сибнефть», «Вымпелком», «Дальсвязь») ставить в один ряд с делом «ЮКОСа» пока не следует. В этих и ряде других случаев речь может идти о самых разнообразных мотивах – от добросовестного исполнения своих ведомственных функций до сведения счетов между крупным чиновником и компанией, тривиальной некомпетентности или стремления продемонстрировать политическую лояльность.

возможным ожидаемым эффектам, чтобы их можно было воспринимать как осознанную комплексную систему мер.

По сути, единственным благоприятным для частного бизнеса предложением стала инициатива Минфина, озвученная 8 февраля 2005 г. на совещании у президента РФ, об упорядочивании режима налоговых проверок. Это предполагает: утверждение исчерпывающего списка документов, запрашиваемых для налоговой проверки, фиксированное количество проверок за определенный период, необходимость утверждения крупных сумм недоимки у вышестоящих органов, возможность дополнительных проверок только в исключительных случаях⁴¹, создание специальной структуры для рассмотрения конфликтов по проверкам.

Вопросы налоговой амнистии (прежде всего установление предельного количества лет, по которым возможно доначисление налогов) на официальном уровне не рассматриваются. Напротив, президентская поправка в Налоговый кодекс РФ (январь 2005 г.) предусматривает возможность для ФНС взыскивать налоговые штрафы (с юридических и физических лиц) без судебного решения.

В январе 2005 г. (после 5 лет обсуждения данного вопроса на разных уровнях) Минфин внес в правительство проект поправок в ст. 20 и 40 НК РФ, касающихся регулирования рыночных цен в целях налогообложения (трансфертное ценообразование). В частности, устанавливаются признаки взаимозависимых лиц и принципы определения цены товаров, работ и услуг для целей налогообложения, условия, при которых возможно доначисление налогов в случае отклонения трансфертных цен от рыночных, и т.д.

Существует точка зрения, что смысл такого регулирования в настоящее время минимален в связи с введением фиксированных рублевых ставок налогообложения нефтяных компаний, использованием экспортных пошлин и иных методов изъятия сверхприбыли, ликвидацией внутренних офшоров. Тем не менее данная идея не вызывает отторжения в силу как известной мировой практики, так и использования трансфертных цен в целом ряде других отраслей. Серьезная проблема, которую невозможно урегулировать на уровне законодательства, состоит в том, трансфертные цены применяются не только для уклонения от налогов, но и для элементарной оптимизации систем управления в рамках группы компаний. Другая объективная проблема, которая возникнет в дальнейшем, состоит в том, что, с одной стороны, установить все варианты взаимозависимости законодательно невозможно, поэтому такая возможность предоставлена судам. С другой стороны, как показывает практика, суды не обладают достаточной квалификацией для рассмотрения столь специфических вопросов, а для определения признаков взаимозависимости «по иным основаниям» критичным является не только наличие прецедентов, но и эффективная и некоммерциализированная судебная система в целом. Указанная проблема в равной степени будет характерна и для решений налоговых органов по доначислению налогов, так как про-

⁴¹ Основные налоговые доначисления по делу «ЮКОСа» были сделаны именно на основании дополнительных (повторных) налоговых проверок.

блема выявления ценовых «отклонений» является исключительно сложной. В контексте рассматриваемых взаимоотношений государства и бизнеса, таким образом, возникает значимый новый риск субъективизма в отношении второй стороны. Другим значимым риском является появление нового инструмента давления на конкурентов с использованием административных ресурсов.

Еще одной серьезной новацией могут стать поправки в Уголовный кодекс РФ (ст. 104.1), предложенные президентом РФ в начале 2005 г. Фактически речь идет о восстановлении «конфискационных» норм, исключенных по инициативе президента РФ из Уголовного кодекса РФ только лишь в 2003 г. Предполагается, что конфискация должна распространяться на все виды уголовных преступлений и предусматривать изъятие любого имущества в пользу государства. Сюда могут быть отнесены также:

- доходы и прибыль, полученные от преступно нажитого имущества (достаточно будет доказать преступное происхождение «первого миллиона» или незаконность приватизационных сделок, чтобы затем конфисковать все активы компании);
- имущество, предназначенное для финансирования организованных преступных групп или преступлений (создание такой группы, как известно, является одним из обвинений, предъявленных основным акционерам «ЮКОСа»);
- имущество, переданное осужденным другому лицу, если у этого лица имелись основания полагать, что оно получено в результате преступных действий (Как известно, в январе 2005 г. М. Ходорковский заявил о передаче прав на 59,9% акций Group MENATEP другому акционеру – Л. Невзлину⁴². По оценкам, такая новация позволяет изымать даже заработную плату сотрудников компании, если последние догадывались о преступных действиях руководства)⁴³.

Важным показателем реальной позиции властей в отношении природной ренты и сопутствующих вопросов ужесточения государственного контроля должно стать принятие нового варианта закона «О недрах»⁴⁴. Среди ключевых вопросов, обсуждавшихся в 2004 г., – 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 аукцио-

⁴² 50% акций гибралтарской компании Group MENATEP находится в специальном трасте. Его распорядителем и бенефициаром до начала дела «ЮКОСа» был М. Ходорковский. После ареста М. Ходорковского в октябре 2003 г. бенефициаром траста стал Л. Невзлин (по условиям траста). Право распоряжения 50% акций, находящихся в специальном трасте, перешло к Л. Невзлину по условиям траста после утраты основного актива – «Юганскнефтегаза» – 19 декабря 2004 г. Определенные права на 9,5% акций, которыми М. Ходорковский владеет непосредственно, перешли к Л. Невзлину в дополнение к акциям траста.

⁴³ См.: Ужесточение // Секрет фирмы. 2005. 7–13 февраля. С. 8–9.

⁴⁴ В настоящее время действует Закон «О недрах» от 21 февраля 1992 г. № 2395-1. Последние редакции от 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ и от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ были связаны с изменениями, вызванными принятием ряда других законодательных актов, и не меняли принятые ранее подходы.

не), условия предоставления прав на недра, проблемы геологоразведки. Весьма вероятным является введение концессионного механизма недропользования, предполагающего сужение возможностей частного сектора в этой сфере. В 2004 г. тем не менее такой инструмент государственного регулирования, как лицензирование в нефтегазовом секторе, использовался весьма активно (и для прямого перераспределения контроля, и для тривиального давления), однако при отсутствии прозрачных процедур и требований. По данным Министерства природных ресурсов, в 2004 г. из 110 изученных лицензионных соглашений было отозвано 50.

Новацией начала 2005 г. стало предложение Министерства природных ресурсов⁴⁵ ужесточить режим допуска добывающих компаний к аукционам на разработку месторождений. В мягком варианте речь идет об исключении *офшорных компаний* из перечня возможных участников будущих аукционов, в жестком варианте – об отзыве у них уже имеющихся лицензий⁴⁶. В качестве единственной альтернативы предполагается безусловная регистрация в Российской Федерации как минимум дочерних предприятий иностранных (действительно иностранных и фактически российских) офшорных и иных холдингов, а в качестве позитивного эффекта – прозрачность структуры собственности, налоговая и судебная юрисдикции РФ. Данная инициатива также вызывает весьма двойственное ощущение.

Исторически (конец 1980-х гг. с отменой монополии внешней торговли – первая половина 1990-х гг.) офшорные компании были записаны на самих реальных владельцев, на родственников, подставных лиц и т.п. Наиболее распространенная схема не была изощренной: российская компания – офшорный холдинг. Тем не менее сам факт владения этими акциями (зарубежных компаний) означал и нарушение российского законодательства. В определенном смысле современное российское законодательство об аффилированных лицах (группах лиц) инерционно исходит из простейших схем 1990-х гг., которые фактически устарели. Затем акции многих офшоров были переданы в «безликие» трасты (простота этого решения была оценена относительно поздно). Данная схема типична в настоящее время для подавляющего большинства крупных предприятий (групп). Эта «ноvação» в создании непрозрачных структур собственности и безналогового извлечения доходов от собственности связана с постепенным (для многих российских мажоритарных акционеров) осознанием многоплановых преимуществ: налоговых, защиты от политических рисков, обеспечения наследования, манипулирования (переброски) активов/пакетов акций для строительства (реорганизации) своих корпоративных групп и др. По имеющимся оценкам, именно «непрозрачность» офшора для правоохранительных органов нерезидента (т.е. «ненадеж-

⁴⁵ Выступление министра природных ресурсов РФ Ю. Трутнева в Государственной Думе 11 февраля 2005 г.

⁴⁶ Под иностранными (офшорными) компаниями, группами, группами лиц (в терминологии Министерства природных ресурсов) в данном случае понимаются такие, в которых доля российских резидентов составляет менее 51%.

ность» по рейтингу Financial Stability Forum) является наиболее важным критерием для выбора юрисдикции.

Основной бум в создании офшорных компаний российскими гражданами (компаниями) пришелся на 1992–1995 гг. К концу 1990-х гг. число российских офшорных компаний за рубежом составляло уже десятки тысяч (точных данных нет). Ежегодно учреждалось около 2000 компаний. География зарубежных офшоров, используемых российскими гражданами и компаниями, чрезвычайно обширна. Тем не менее, есть явные фавориты. Так, по состоянию на 2002 г. 8% ВВП Кипра приходилось на офшоры, в том числе 60% этого числа – российского происхождения. Всего на Кипре было в тот период зарегистрировано свыше 52 тыс. компаний, среди которых, по разным оценкам, резидентам России принадлежит 18–25 тыс. компаний (т.е. до 40%). Помимо защиты активов и выстраивания в этих целях сложных структур, услугами кипрских офшоров активно пользовались участники рынка ценных бумаг, страховые и торговые компании. Многие крупные российские компании связаны с офшорами Гибралтара, Британских Виргинских островов, холдингами Дании, Люксембурга, Нидерландов и др. Известны и скандалы с офшорами, учрежденными специально для отмыwania денег. Офшорная система владения характерна и для банковского сектора России.

Вопросы ужесточения режима для деятельности офшорных компаний обсуждаются отнюдь не первый год⁴⁷. В качестве последних примеров можно указать попытки интерпретации понятия «реальный владелец» применительно к банкам и поправки в Закон РФ «О банках и банковской деятельности» в части ограничения доли офшорных компаний в уставном капитале российских банков до 10% (2003–2004 гг.). В начале 2005 г. с инициативой о доначислении налогов компаниям, управляемым из офшоров (т.е. при наличии управляющей компании группы в офшорных зонах за рубежом), выступило Министерство финансов РФ (соответствующие поправки были внесены в Налоговый кодекс РФ). Последние новации Министерства природных ресурсов будут, бесспорно, позитивны с точки зрения раскрытия информации о структуре собственности и бенефициарах. Однако, как показывает мировая и российская практика, только законодательные требования в этой сфере, не подкрепленные «отношениями доверия» (данный классический термин новой институциональной теории здесь как нигде уместен) и эффективным международным сотрудничеством, не дадут позитивных *общеэкономических* результатов.

⁴⁷ См., например: Апель А., Гунько В., Соколов И. Обналичивание и офшорный бизнес в схемах. СПб.: ПИТЕР, 2002; Кабир Л.С. Организация офшорного бизнеса. М.: Финансы и статистика, 2002; Ушаков Д.Л. Офшорные зоны в практике российских налогоплательщиков. М.: Юрист, 1999; Радыгин А. Раскрытие информации о бенефициарной собственности // Материалы «круглого стола» ОЭСР по корпоративному управлению. Москва. 2–3 октября 2003 г.; Behind the Corporate Veil. Using corporate entities for illicit purposes. Paris: OECD, 2001.

4.2.3. Границы международной экспансии

В деле «ЮКОСа» проявилась еще одна значимая тенденция: весьма недвусмысленно определены *границы международной экспансии российских корпоративных групп*, прежде всего тех, ядром которых являются добывающие отрасли экономики. Водоразделом, видимо, является транс- или мультинациональный характер возможных стратегических международных бизнес-альянсов.

Резкая активизация имущественной экспансии самих крупнейших российских групп за рубежом, характерная для 2004–2005 гг., пока не вызывает ответных рестрикционных мер. В качестве примеров можно привести активность ряда крупнейших нефтяных компаний в «замыкании» отраслевой вертикали на потребителя (приобретение нефтеперерабатывающих заводов и бензозаправочных сетей за рубежом и др.), «Норильского никеля» в сфере золотодобычи, «Северстали» в отношении канадской Stelco и итальянской Lucchini и других компаний черной металлургии, «Базового элемента» в отношении глиноземных предприятий, «СУАЛа» в ряде проектов цветной металлургии, телекоммуникаций и алмазного бизнеса и т.д.

Напротив, любые варианты появления в составе основных акционеров крупнейших добывающих групп России иностранных корпораций требуют согласования с государственной властью. В последнее время все крупные сделки по покупке иностранными компаниями российских активов обязательно предварительно обсуждаются с президентом РФ (ТНК-ВР в 2003 г., «Силовые машины» – Siemens и «ЛУКОЙЛ» – ConocoPhillips в 2004 г.). Возможно, такое согласование было необходимо и для получения «Роснефтью» кредита синдиката китайских банков на сумму 6 млрд долл., который будет погашаться поставками нефти китайской нефтяной компании CNPC (48,4 млн т до 2010 г.). По оценкам, данный кредит был получен для расчетов по «Юганскнефтегазу»⁴⁸, хотя сама «Роснефть» официально не считает данную сделку кредитом, а в качестве назначения данных средств указывает «инвестиции в производственно-хозяйственную деятельность и реализацию капиталоемких стратегических проектов».

4.2.4. Пересмотр итогов приватизации

Важнейшим фактором психологического давления на крупный бизнес остается вопрос о *пересмотре итогов приватизации*. Хотя практически все высшие чиновники хотя бы раз заявляли о неприемлемости этого процесса в массовом порядке, лучшим свидетельством реальных намерений власти остается *неопределенность* в данной сфере. Ни одно из выдвигавшихся в 1999–2004 гг. относительно конструктивных решений (публичное политическое решение о моратории на пересмотр итогов в целом, снижение сроков давности, дифференциация возможных подходов к пересмотру сделок в зависимо-

⁴⁸ ИД «Коммерсант» (www.kommersant.ru). 22 июля 2004 г.; Финанс. 2005, № 5. С. 52. По некоторым данным, цена барреля нефти в рамках данного соглашения существенно отличается от текущей рыночной в сторону понижения.

сти от наличия уголовной составляющей, принятие детальных правил национализации и т.п.) не было принято.

Широкую дискуссию в этой связи вызвал доклад Счетной палаты РФ «Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993–2003 гг.», подготовленный в 2004 г. и намеченный (после нескольких переносов) к обсуждению в Государственной Думе на весенней сессии 2005 г. На наш взгляд, сам по себе доклад не содержит каких-либо открытий и новаций в отношении российской приватизации, которые так или иначе не анализировались бы российскими и зарубежными исследователями в 1990-е – 2000-е гг. (соответствующая литература насчитывает уже тысячи монографий и статей). Десятки – если не сотни – фактов непрозрачных или сомнительных приватизационных сделок неоднократно приводились в общероссийских и региональных СМИ (в данном случае не важно, имели или нет эти материалы заказной характер). Практически общепризнано, что почти в любой приватизационной сделке 1990-х – 2000-х гг. можно найти по крайней мере формальные (процедурные) поводы для того, чтобы ее оспорить. Более того, сама Счетная палата с момента своего создания в 1995 г. неоднократно занималась проверками в сфере приватизации – как по отдельным предприятиям и объектам, так и применительно к конкретным отраслям и регионам. До середины 2000-х гг., насколько нам известно, ее выводы не получали (в ряде случаев – совершенно необоснованно) сколько-нибудь значимого резонанса.

Анализируя три очевидные стадии российской приватизации – массовая 1993–1994 гг., денежная 1994–1999 гг., современная с момента принятия «Концепции» 1999 г., – авторы доклада справедливо выделяют некоторые отрицательные стороны этого процесса:

- потери от инвестиционных конкурсов;
- необъективность оценки (в сторону занижения) приватизируемых объектов и пакетов акций;
- отсутствие разделения активов на материальные и финансовые;
- оценка стоимости предприятий без учета нематериальных активов;
- превышение исполнительной властью ее полномочий в ходе приватизации;
- продажа запрещенных к приватизации объектов в обход законодательства;
- «размывание» государственных пакетов акций;
- отсутствие порядка расторжения сделок и возмещения ущерба в связи с невыполнением покупателем инвестиционных условий и др.

Среди наиболее спорных вопросов можно выделить три: *во-первых*, «негативный» вклад собственно приватизации в структурную перестройку и эффективность предприятий, привлечение инвестиций, сохранение конкурентных преимуществ и, более широко, в увеличение реальных доходов граждан (последнее наиболее сомнительно в контексте только приватизации); *во-вторых*, отстранение Государственной Думы от принятия решений в сфере приватизации (известная проблема прогнозного плана приватизации) на денежном этапе; *в-третьих*, залоговые аукционы.

В первом случае однозначные выводы просто невозможны (это подтверждается и рядом эмпирических исследований по взаимосвязи приватизации и эффективности 2000-х гг.). Во втором случае правительство оправданно уклонялось, на наш взгляд, от сотрудничества с Думой в интересах продолжения приватизации, а в 2002 г. – с принятием нового закона о приватизации – вопрос был снят в принципе. С залоговыми аукционами ситуация наиболее сложна. Практически все осознают одиозность и непрозрачность залоговых аукционов, однако их формальная юридическая конструкция выдержала не одно судебное разбирательство. Общественные (но опять же не правовые) претензии, таким образом, могут быть предъявлены скорее не к прикладным пользователям нормативно-правовой базы залоговых аукционов, а к ее формальным творцам.

Большинство недостатков российской приватизации авторы доклада в значительной степени связывают с пробелами в законодательстве. Политический контекст, проблема системной коррупции и использования пресловутого «административного ресурса» в процессе приватизации должного отражения, на наш взгляд, не получили⁴⁹. Тем не менее ключевые выводы Счетной палаты бесспорны: «В результате приватизации была решена задача изменения форм собственности – почти 60% предприятий стали частными, сформировались новые рыночные институты – акционерные общества, рынок ценных бумаг, система институциональных инвесторов, банки, страховые компании, а сами приватизационные мероприятия прошли при относительно минимуме социальных конфликтов», «многие предприятия работают весьма эффективно», *«недостаточность и неполнота законодательной базы не являются основанием для отмены либо пересмотра итогов приватизации 1993–2003 гг.»*, изучение недостатков прежних этапов наиболее полезно для предотвращения ошибок в будущем – при приватизации недр, земли, энергетики, железных дорог⁵⁰.

Очевидно, что Счетная палата как орган, ответственный в первую очередь за контроль над расходованием государственных средств и использованием государственного имущества, свое внимание акцентирует прежде всего именно на проблемах потерь для государства в связи с приватизацией (то же самое, впрочем, она обязана сделать, анализируя проблемы использования бюджетных средств, экспорта вооружений, деятельности государственных банков и т.п., – дело в данном случае не в приватизации). Хотя представленные Счетной палатой совокупные оценки возможных потерь от приватизации (около 45 млрд руб. за 10 лет) весьма условны и с трудом поддаются корректному обоснованию, выявлены те

⁴⁹ Об этом наиболее наглядно свидетельствуют такие данные Счетной палаты: 89% (выявленных Счетной палатой) нарушений при приватизации были вызваны действиями государственных органов и только 11% – представителей частного бизнеса.

⁵⁰ Интервью председателя Счетной палаты РФ С. Степашина // Российская газета. 2004. 20 декабря.

хорошо известные зоны, где регулирование до сих пор остается наиболее слабым. Это:

- законодательное урегулирование вопросов, связанных с восстановлением законных прав государства как собственника (соответствующая рекомендация отнюдь не нова – необходимо принятие Федерального закона «О процедурах национализации и муниципализации»⁵¹);
- законодательное установление критериев стратегически значимых предприятий, связанных с обеспечением национальной безопасности государства, а также отсутствие механизмов, запрещающих или ограничивающих участие иностранного капитала в приватизации стратегических предприятий;
- неэффективность существующего института унитарных предприятий, несмотря на принятие (с почти 10-летней задержкой) Закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»;
- неэффективность управления остающимися в собственности государства пакетами акций;
- отсутствие правовой базы для приватизации зарубежных объектов собственности Российской Федерации и отсутствие реальных механизмов контроля за их текущим использованием государственными структурами и иными организациями.

Фактически данные «проблемные зоны» представляют собой и *содержательные рекомендации* Счетной палаты на будущее, которые также бесспорны за некоторым исключением. Так, сам по себе тезис о продолжении «тщательного изучения приватизационной практики» и о «восстановлении нарушенных прав законного собственника – государства в судебном порядке на основании выявленных и доказанных фактов» не может вызывать отторжения. Другое дело, что такие факты – незаконная приватизация, недооценка имущества при приватизации, невыполнение инвестиционных условий и др. – могут быть при необходимости «выявлены» в любой приватизационной сделке для любого российского предприятия. Ссылка на ст. 301 ГК РФ (право законного собственника истребовать имущество из чужого незаконного владения) используется здесь, видимо, для того, чтобы решить проблему срока давности по приватизационным сделкам.

В конечном счете, необходимость публичного политического моратория на пересмотр итогов приватизации становится все более очевидной. Данный

⁵¹ Формально законодательства о национализации в России нет, несмотря на значительное количество законопроектов, внесившихся в Государственную Думу за последние годы. Возможность национализации допускается Конституцией РФ – на основе пока не принятого федерального закона и с возмещением собственнику активов их стоимости и других убытков согласно ст. 235 Гражданского кодекса РФ. Цивилизованный закон о национализации объективно необходим. 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.

мораторий должен распространяться на все приватизационные сделки, за исключением тех, где присутствуют явное нарушение действовавших в тот момент законодательных актов (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.

Сомнение вызывает также эффективность наиболее активно проводимой Счетной палатой *прикладной рекомендации* для исправления ситуации: более широкое привлечение к решению данных проблем органа «независимого, т.е. внешнего государственного финансового контроля». Настораживает в данном случае не столько факт усиления «независимого контроля», сколько диапазон возможных интерпретаций такого усиления. Можно привести один показательный пример. В 2004 г. на встрече с британскими топ-менеджерами ТНК-ВР руководитель Счетной палаты РФ С. Степашин предельно прозрачно разделил крупный бизнес на компании, инвестирующие в российскую экономику и выполняющие налоговые обязательства, и все прочие. Применительно к ТНК-ВР это могло означать недовольство как самой сделкой 2003 г. по слиянию, так и наличием центров прибыли за пределами России (созданная в ходе слияния ТНК-ВР Ltd. была зарегистрирована в известной офшорной зоне – на Британских Виргинских островах). На этой же встрече глава Счетной палаты сообщил о проведении оценки итогов приватизации за 10 лет⁵². Первой реакцией ТНК-ВР стало заявление об «оптимизации корпоративной структуры» – об объединении ТНК, «СИДАНКО» и «ОНАКО», однако план реструктуризации был объявлен в 2005 г. (двухэтапная консолидация 17 основных российских активов в тюменском ОАО «ТНК-ВР Холдинг»).

В конечном счете, негативную реакцию вызывает не оценка результатов российской приватизации, которые в определенном смысле объективны и характерны не только для России, но и для целого ряда других стран с переходной экономикой⁵³. В содержательном плане, как уже отмечалось выше, данный доклад не может претендовать на какие-либо открытия в сфере российской приватизации.

Проблема является комплексной и состоит в том, *кто является его официальным автором* (частная или государственная структура), *неофициальным заказчиком* (если доклад не был политкорректной инициативой самой Счетной палаты), *в какой социально-политической атмосфере он тиражируется* и соответственно *кто уже в прикладном плане предьявит спрос на данные выводы*. Как показывает практика середины 2000-х гг., прикладной спрос на не-

⁵² См.: Русский фокус. 2004. № 3. С. 9.

⁵³ Хорошо известны, например, скандалы, связанные с выводом активов из чешских приватизированных предприятий (схема, получившая название «туннельный эффект»), хотя Чехия в свое время считалась эталоном с точки зрения массовой приватизации.

гательную оценку итогов приватизации существует. Однако, как нам представляется, наименования предприятий, упоминаемые в докладе Счетной палаты, еще не являются поводом для утверждения о наличии конкретных и скорых кандидатов на деприватизацию.

Основной политической сверхзадачей доклада (возможно, без всякого желания его авторов) является, по всей видимости, априорное усиление фактора неопределенности для всех субъектов, тогда как определенные санкции будут применяться к избранным, причем отнюдь не аудиторами Счетной палаты. Очевидно, что в отношении крупного бизнеса речь может идти сегодня лишь о «точечных» акциях, где имеют значение лишь три критерия: уровень «государственности»/«космополитичности» существующих владельцев, их политическая благонадежность и интерес к объекту со стороны кандидатов в «новые олигархи». В свою очередь, сделка с акциями «Юганскнефтегаза» продемонстрировала весьма эффективные и легальные способы изъятия собственности любого уровня внесудебными методами и практически вне норм законодательства о компаниях, банкротстве, национализации.

* * *

В целом, таким образом, можно предположить, что хроническая для современной России *проблема защиты прав собственности в целом вышла, видимо, на качественно новый уровень*. Как видно из анализа в *Приложении 3*, основная проблема сделки с акциями «Юганскнефтегаз» состоит не в незаконности продажи, а в прямо противоположной ситуации – собственно продажа была осуществлена, скорее всего, на формально законных основаниях. И, как ни парадоксально, именно это создает основные риски с точки зрения защиты прав собственности бизнеса в России.

Во-первых, дело «ЮКОСа» и, в частности, продажа основного добывающего актива компании – «Юганскнефтегаза» показали, что действующих норм российского законодательства вполне достаточно, чтобы формально законными методами захватить контроль практически над любой компанией. Во-вторых, легитимность перевода «Юганскнефтегаза» под контроль государственной компании является показательным примером того, как можно, избегая применения процедур банкротства и корпоративных войн, осуществить передел собственности. Все изложенное выше говорит об одном: на настоящем этапе развития российского законодательства и системы правоприменения частная собственность в полной мере не охраняется государством. Наконец, продажа «Юганскнефтегаза» и, как следствие, разрушение одной из крупнейших российских компаний – нефтяной компании «ЮКОС» может стать лишь преддверием нового этапа передела собственности в России.

В-третьих, весьма характерны в этой связи указанные выше последние новации российского законодательства, предложенные в 2005 г. Позитивный эффект от ограничения активности ФНС в сфере налоговых проверок (а это, по сути, единственная новация, благоприятная для бизнеса) будет многократно компенсирован новыми мерами, ужесточающими условия ведения бизнеса и создающими новые возможности для субъективного государст-

венного вмешательства в частный сектор. В этом, видимо, хорошо отдают себе отчет даже наиболее либеральные представители власти. Выступая в феврале 2005 г. в Совете Федерации, глава Минэкономразвития РФ Г. Греф признал, что не стоит ожидать ни смягчения налогового режима (прежде всего налоговой амнистии), ни отказа от ревизии приватизационных сделок. Как отметил председатель комитета Госдумы по кредитным организациям и финансовым рынкам В. Резник, «права между бизнесом и государством у нас распределены с ущербом для делового сообщества, и либеральная риторика отдельных представителей правительства сочетается с жестким администрированием, несовместимым с принципом свободной экономики. При этом государственное вмешательство носит не положительный характер, ...а разрушительный. Государство не способствует развитию производства, а старается держать в страхе собственников»⁵⁴.

Для конца 1990-х – начала 2000-х гг. была характерна ситуация, когда в стране сформировалось относительно развитое хозяйственное законодательство, а наиболее критичной сферой являлось состояние правоприменения (инфорсмент). В середине 2000-х гг., по всей видимости, акценты сменились: хотя болезни российской системы правоприменения сохраняют свою остроту⁵⁵, происходит определенный сдвиг в рамках хозяйственного законодательства (и его интерпретаций), который, с одной стороны, значительно повышает неопределенность последствий тех или иных хозяйственных решений для бизнеса с точки зрения ответных действий государства, а с другой – заметно ужесточает режим взаимоотношений государства и частного бизнеса. *Проблемы правоприменительной системы России, дополненные тенденцией к восстановлению жестких законодательных норм, заметно расширяют зону риска в сфере прав собственности.* Соответственно, ревизия законодательства Российской Федерации на предмет удаления двойственных толкований в сфере прав частной собственности, неприемлемость восстановления карательных норм, изъятых уже в посткоммунистический период, отказ от подмены цивилизованного правоприменения силовыми решениями – это и единственный нетупиковый путь, и внятный сигнал о намерениях государственной власти.

⁵⁴ Резник В. Угроза административных штурмов нависает над всеми предпринимателями // Коммерсантъ. 2005. 2 февраля.

⁵⁵ Типичные оценки состояния судебной системы (за исключением мнений официальных представителей судебной власти России) в основном варьируют в диапазоне от «неэффективная и коррумпированная» (в системном плане) до «рынок судебных услуг» и «катастрофическое состояние». Об этом говорят и высшие чиновники различных ветвей российской власти. В частности, о системной коррупции говорил председатель Конституционного суда РФ В. Зорькин (2004 г.), о катастрофической и угрожающей ситуации в судебной системе – представитель Президента РФ в Южном федеральном округе Д. Козак (2005 г.), ранее курировавший судебную реформу.

Приложение 3

Продажа ОАО «Юганскнефтегаз»: некоторые правовые аспекты

Как известно, в мае 2004 г. ФНС выиграла иск против НК «ЮКОС» о взыскании с компании 99,4 млрд руб. (3,4 млрд долл.), которые, согласно позиции ФНС, были получены незаконно на основе использования схем уклонения от налогов в 2000 г. В июле ФНС предъявила «ЮКОСу» налоговые претензии за 2001 г. на сумму 98 млрд руб. (из них недоплаченные налоги – 50,8 млрд руб., штрафы – 20,3 млрд руб., пени – 27,2 млрд руб.). К концу декабря 2004 г. налоговые претензии к «ЮКОСу» и его дочерним обществам превысили 23 млрд долл., из которых на долю «Юганскнефтегаза» приходилось 8,6 млрд долл. Впоследствии служба судебных приставов наложила арест на 76,79% акций «Юганскнефтегаза», принадлежащих «ЮКОСу», с целью их последующей продажи в счет погашения налогового долга. Далее хроника подготовки этой сделки выглядела следующим образом⁵⁶.

12 октября 2004 г. Минюст РФ принял решение о продаже за долги НК «ЮКОС» ее основной «дочки» – «Юганскнефтегаза». Стартовая стоимость актива была обозначена суммой 10,4 млрд долл., которая фигурировала в качестве минимальной при оценке банком Dresdner Kleinwort Wasserstein.

17 октября Минюст направил в РФФИ поручение о реализации акций «Юганскнефтегаза» и проект договора с описанием условий реализации.

19 ноября на основании решения судебных приставов РФФИ объявил о проведении аукциона по продаже арестованных акций «Юганскнефтегаза», составляющих 76,79% уставного капитала, аукцион назначен на 19 декабря.

30 ноября глава «Газпромнефти» С. Богданчиков заявил об участии его компании в аукционе.

5 декабря Международное энергетическое агентство (IEA) заявило, что покупка «Газпромом» «ЮНГ» нанесет ущерб энергетической безопасности Европы.

7 декабря агентство Reuters сообщило о подготовке группой 6 западных банков под руководством Deutsche Bank синдицированного кредита до 10 млрд долл. АО «Газпром» для участия в аукционе.

7 декабря президент РФ исключил своим указом из перечня стратегических предприятий и акционерных обществ ОАО «НК «Роснефть»», включил в него ОАО «Роснефтегаз», а также постановил принять предложение правительства РФ о внесении в качестве вклада РФ в уставный капитал ОАО «Роснефтегаз» находящихся в федеральной собственности 100% акций ОАО «НК «Роснефть»».

8 декабря совет директоров «Газпрома» одобрил участие «Газпромнефти» в аукционе.

10 декабря ФАС сообщила о получении трех ходатайств на получение контроля над «Юганскнефтегазом»: от «Газпромнефти», ООО «Первая венчурная компания» и ЗАО «Интерком».

⁵⁶ Использованы материалы ИД «Коммерсант» (www.kommersant.ru, декабрь 2004 г. – февраль 2005 г.) и российских информационных агентств 2004–2005 гг.

13 декабря Group MENATEP заявила, что займется судебным преследованием не только покупателей арестованных акций «Юганскнефтегаза», но и банков, которые готовы кредитовать победителя торгов.

15 декабря «ЮКОС» подал заявление в суд по банкротству в Хьюстоне (США) с просьбой приостановить все операции по активам компании и отменить аукцион.

16 декабря группа банков отказалась подписывать договор с «Газпромнефтью» о предоставлении кредита до решения суда Хьюстона.

16 декабря на участие в аукционе подана заявка ООО «Байкалфинансгруп».

17 декабря поступила заявка на участие в аукционе от «Газпромнефти». В этот же день суд Хьюстона принял решение ввести временный запрет на все операции с активами «ЮКОСа», в том числе и аукцион по «Юганскнефтегазу».

18 декабря группа банков окончательно отказала «Газпрому» в синдицированном кредите. 100% участия в ООО «Газпромнефть» проданы неизвестным лицам, не являющимся аффилированными с ОАО «Газпром».

19 декабря к аукциону по продаже 76,79% уставного капитала «Юганскнефтегаза» или 100% голосующих акций, принадлежащих «ЮКОСу», допущены «Газпромнефть» и «Байкалфинансгруп». ООО «Первая венчурная компания» так и не подало заявку на участие в аукционе, ЗАО «Интерком» не внесло требовавшийся задаток 1,7 млрд долл. Стартовая цена указанного пакета акций составляла 246,75 млрд руб. Шаг аукциона составлял 2,8 млрд руб. Победителем аукциона стало ООО «Байкалфинансгруп», сразу предложившее 260,7 млрд руб. за акции «Юганскнефтегаза». Оставшаяся (после внесения задатка) сумма в 7,65 млрд долларов должна была быть перечислена до 18 января 2005 г. «Газпромнефть» предложений не выдвигала.

В ночь 22/23 декабря 2004 г. НК «Роснефть» заявила о том, что выкупила у собственников «Байкалфинансгруп» 100%-ю долю в компании, став владельцем 76,6% «Юганскнефтегаза» (приобретая право на покупку «Юганскнефтегаза» вместе с победителем торгов). «Покупка пакета акций ООО «Юганскнефтегаза» осуществлена в рамках реализации планов развития «Роснефти», предусматривающих преобразование ее в национальную энергетическую корпорацию за счет развития производственных мощностей». Информация об условиях и сумме сделки не раскрывалась.

23 декабря 2004 г. президент РФ В.В. Путин на пресс-конференции заявил: «По сути, «Роснефть» – 100%-я государственная компания приобрела известный актив «Юганскнефтегаза»... На мой взгляд, все сделано абсолютно рыночными способами... Все вы прекрасно знаете, как у нас происходила приватизация в начале 90-х годов, и как, используя различные уловки, в том числе нарушающие даже тогда действовавшее законодательство, многие участники рынка тогда получали многомиллиардную государственную собственность. Сегодня государство, используя абсолютно легальные рыночные механизмы, обеспечивает свои интересы... Что касается той сделки,.. то полагаю, что она проведена в строгом соответствии с российским законодательством и с соблюдением всех норм международного права и международ-

ных обязательств, которые взяла на себя Российская Федерация в рамках тех документов, которые мы с нашими коллегами на международной арене подписываем».

23 декабря 2004 г. индекс РТС к середине дня вырос более чем на 2% и подошел вплотную к отметке 600 пунктов. Акции дочерних компаний «Роснефти» подорожали примерно на 10%, акции «Газпрома» – на 3% (при том, что стоимость самой «Роснефти» оценивается в пределах 6–8,5 млрд долл., тогда как поглощенный «Юганскнефтегаз» стоит, по оценкам, не менее 9,35 млрд долл. и имеет долг около 8 млрд долл., необходимость расчетов по сделке с акциями «Юганскнефтегаза» также значительно увеличивает долги «Роснефти»).

В конце декабря 2004 г. «Роснефть» получила кредит синдиката китайских банков 6 млрд долл. По официальной версии, кредит получен для осуществления «инвестиций в производственно-хозяйственную деятельность и реализацию капиталоемких стратегических проектов», которые не называются.

30 декабря 2004 г. руководитель администрации президента РФ и председатель совета директоров ОАО «Газпром» Д. Медведев заявил, что слияние «Газпрома» и «Роснефти» произойдет без активов «Юганскнефтегаза».

6 января 2005 г. министр промышленности Италии А. Марзани заявил агентству Reuters о сохранении интереса к активам «ЮКОСа».

7 января 2005 г. опубликована информация СМИ Китая о том, что государственная нефтяная компания CNPC считает возможным приобретение 20% акций «Юганскнефтегаза».

10 января 2005 г. индийская нефтяная компания ONGC при поддержке правительства Индии намерена приобрести пакет акций «Юганскнефтегаза».

8 февраля 2005 г. группа «МЕНАТЕП» подала иск на 28 млрд долл. на Российскую Федерацию в Международную комиссию по разрешению торговых споров в связи с экспроприацией собственности группы – компании «Юганскнефтегаз». Финансовые претензии предъявляются в соответствии с Договором к Энергетической хартии, членами которой являются в основном европейские страны (подписан Россией в 1994 г., но не ратифицирован).

9 февраля 2005 г. заместитель министра финансов Т. Голикова заявила, что доходы от продажи «Юганскнефтегаза» в объеме 213 млрд руб. поступили в консолидированный бюджет (138 млрд – в федеральный бюджет, остальные – в бюджет субъектов).

9 февраля 2005 г. Арбитражный апелляционный суд № 9 (Москва) подтвердил законность решения Межрегиональной инспекции ФНС по крупнейшим налогоплательщикам № 1 о доначислении «ЮКОСу» 115,4 млрд руб. налогового долга за 2001 г.

Негативная юридическая оценка сделки опиралась, в частности, на установление факта незаконности продажи акций, так как «Юганскнефтегаз» является основным добывающим активом холдинговой компании «ЮКОС». Сходная аргументация приводилась и ранее – арест акций «Юганскнефтегаза» не имел под собой оснований, поскольку НК «ЮКОС» надо рассматривать

как холдинговую компанию, а по действующему законодательству ценные бумаги «дочек», которые принадлежат холдинговой компании, не являются имуществом, на которое в первую очередь обращается взыскание. Сначала приставы должны арестовать имущество, не участвующее в производстве⁵⁷.

На наш взгляд, основная проблема сделки с акциями «Юганскнефтегаза» состоит не в незаконности продажи, а в прямо противоположной ситуации – продажа была осуществлена действительно на абсолютно формально законных основаниях. И, как ни парадоксально, именно это создает основные риски с точки зрения защиты прав собственности бизнеса в России. Попробуем более подробно проанализировать продажу акций «Юганскнефтегаза» с точки зрения ее легитимности⁵⁸.

1. Порядок наложения ареста на имущество должника

Порядок наложения ареста на имущество должника-организации и его реализации определен Федеральным законом «Об исполнительном производстве» от 21 июля 1997 г. ФЗ-119. В частности, ст. 59 этого закона установлено, что арест и реализация имущества должника-организации должны осуществляться в следующей очередности: в первую очередь – имущество, непосредственно не участвующее в производстве (ценные бумаги, денежные средства на депозитных и иных счетах должника, валютные ценности, легковой автотранспорт, предметы дизайна офисов и иное); во вторую очередь – готовая продукция (товары), а также иные материальные ценности, непосредственно не участвующие в производстве и не предназначенные для непосредственного участия в нем; в третью очередь – объекты недвижимого имущества, а также сырье и материалы, станки, оборудование, другие основные средства, предназначенные для непосредственного участия в производстве.

Таким образом, в соответствии с Федеральным законом «Об исполнительном производстве» ценные бумаги (в данном случае акции «Юганскнефтегаза»), принадлежащие НК «ЮКОС», не являются имуществом, непосредственно участвующим в производстве, и подлежат аресту и реализации в первую очередь. Тем не менее, как следует из п. 3 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 3 марта 1999 г. № 4 «О некоторых вопросах, связанных с обращением взыскания на акции», «при решении вопроса об очередности обращения взыскания на имущество должника в случае, когда им является холдинговая или иная компания, созданная в процессе привати-

⁵⁷ Егорова Т., Тутушкин А. Дочки «ЮКОСа» остались под арестом // Ведомости. 2004. 10 августа.

⁵⁸ Следует тем не менее отметить, что основным вопросом относительно продажи акций «Юганскнефтегаза» является *вопрос об обоснованности налоговых претензий*, предъявленных как «Юганскнефтегазу», так и его головной компании – «ЮКОСу». По очевидным причинам авторы не имеют возможности провести детальный анализ налоговых претензий к указанным и другим компаниям группы «ЮКОС». Заметим также, что при рассмотрении дела «ЮКОСа» суды опирались только на материалы ФНС, отказывая защите во включении в материалы дела актов независимой экспертизы налоговых претензий, подготовленных по заказу обвиняемой стороны. По-видимому, право безусловного включения в материалы дел о налоговой недоимке как минимум данных независимой экспертизы (оценки) должно быть бесспорным.

зации государственного имущества на основании Указа Президента Российской Федерации или решения Правительства Российской Федерации, уставный капитал которой сформирован за счет внесения в него принадлежащих государству контрольных пакетов акций дочерних обществ, необходимо иметь в виду следующее.

Названные компании создаются государством как единые экономические комплексы в целях координации и кооперации производственно-хозяйственной деятельности входящих в их состав дочерних обществ, и исключение из состава компании одного или нескольких таких обществ в результате обращения взыскания на соответствующие пакеты акций может привести к нарушению или прекращению деятельности компании в целом. Статья 59 Федерального закона «Об исполнительном производстве» устанавливает очередность обращения взыскания на имущество должника-организации таким образом, чтобы без крайней необходимости не лишать его возможности продолжать свою основную деятельность (производственную либо иную, для осуществления которой создана данная организация) и после погашения долга за счет наложения ареста и реализации принадлежащего имущества (в том числе и акций). В связи с этим на пакеты акций дочерних обществ, вносимые государством в уставный капитал названных компаний, не может быть обращено взыскание в первую очередь. Исходя из подп. 3 ст. 59 Федерального закона «Об исполнительном производстве» такие пакеты акций следует рассматривать в качестве имущества, от которого непосредственно зависит производственная деятельность компании, и взыскание, на которое обращается в третью очередь».

Таким образом, Пленум ВАС указывает следующие условия, при наличии которых на пакеты акций дочерних обществ не может быть обращено взыскание в первую очередь:

- уставный капитал соответствующей холдинговой или иной компании, созданной в процессе приватизации государственного имущества, сформирован за счет внесения в него принадлежащих государству контрольных пакетов акций дочерних обществ;
- материнская компания создавалась государством как единый экономический комплекс в целях кооперации производственно-хозяйственной деятельности входящих в ее состав дочерних обществ, и исключение из состава компании одного или нескольких таких обществ в результате обращения взыскания на соответствующие пакеты акций может привести к нарушению или прекращению деятельности компании в целом.

В какой степени указанные выше исключения из Федерального закона «Об исполнительном производстве» могут быть распространены на «ЮКОС» и «Юганскнефтегаз»? В 1993 г. в соответствии с Указом Президента РФ от 17 ноября 1992 г.⁵⁹ в уставный капитал нефтяной компании «ЮКОС» было

⁵⁹ Указ Президента № 1403 «Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных и научно-производственных

внесено 38% акций акционерного общества «Юганскнефтегаз», созданного при преобразовании ПО «Юганскнефтегаз». Впоследствии доля «ЮКОСа» в уставном капитале «Юганскнефтегаза» была увеличена до 100%. С одной стороны, компания «Юганскнефтегаз» действительно вошла в состав «ЮКОСа» при приватизации. «Юганскнефтегаз» является частью компании «ЮКОС», и исключение ее из состава «ЮКОСа» может привести к нарушению или прекращению деятельности холдинга в целом⁶⁰. С другой стороны, как было указано выше, на пакеты акций дочерних обществ, находящихся в собственности основного общества, не обращается взыскание в первую очередь в случае, если уставный капитал соответствующего основного общества создается за счет внесения в него *контрольных* пакетов акций дочерних обществ. Указанную формулировку, которая содержится в постановлении Пленума ВАС, можно толковать как ограничительно, так и расширительно. В случае применения ограничительного толкования можно предположить, что уставный капитал соответствующей компании должен быть сформирован *исключительно* из контрольных пакетов акций дочерних обществ. Если же толковать данное положение расширительно, вывод состоит в том, что уставный капитал соответствующей холдинговой компании может быть сформирован как из контрольных, так и не из контрольных пакетов акций дочерних обществ. При этом, как было указано выше, в уставный капитал «ЮКОСа» первоначально было внесено лишь 38% акций «Юганскнефтегаза» (т.е. первоначально доля «ЮКОСа» в уставном капитале «Юганскнефтегаза» была меньше контрольного пакета акций «Юганскнефтегаза»).

Из изложенного следует, что указанное выше положение, закрепленное в постановлении Пленума ВАС относительно исключения из порядка очередности наложения взыскания на холдинговые компании применительно к продаже пакета акций «Юганскнефтегаза», принадлежащего «ЮКОСу», можно толковать двойственно. Следует также отметить, что фактически указанным положением постановления Пленума ВАС установлено исключение из п. 1 ст. 59 Федерального закона «Об исполнительном производстве». Однако в соответствии с действующим законодательством Пленум ВАС не наделен функциями законотворчества. В частности, как следует из п. 1 ст. 13 Закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации»⁶¹, к полномочиям Пленума ВАС РФ относится рассмотрение материалов изучения и обобщения практики применения законов и иных нормативных правовых актов арбитражными судами и дача разъяснений по вопросам судебной практики. При этом согласно

объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения».

⁶⁰ В в 2003 году добыча «Юганскнефтегаз» составила 49,7 млн т нефти, или 62% всей добычи «ЮКОСа». За 6 месяцев 2004 г. добыча составила 25,6 млн т нефти. Компании принадлежит 26 лицензий на добычу нефти и газа на месторождениях Нефтеюганского, Сургутского и Ханты-Мансийского районов с запасами (по методологии SPE) 16,2 млрд т нефти, или 73% доказанных запасов «ЮКОСа» (см.: Резник И., Бушуева Ю. Дешевле некуда. «Юганскнефтегаз» могут продать примерно за \$3 млрд // Ведомости. 2004. 15 октября).

⁶¹ Федеральный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФЗ.

п. 2 ст. 13 Закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» по вопросам своего ведения Пленум ВАС РФ принимает постановления, обязательные для арбитражных судов в Российской Федерации. Кроме того, по юридической силе нормы федерального закона выше, чем положения постановления Пленума ВАС РФ.

Из изложенного следует, что, руководствуясь буквой закона применительно к продаже акций «Юганскнефтегаза», принадлежащих «ЮКОСу», служба судебных приставов-исполнителей на законных основаниях отнесла акции, принадлежащие компании-должнику, к имуществу, арест и реализация которого согласно Закону «Об исполнительном производстве» должны быть проведены в первую очередь.

2. Первоочередная продажа акций «Юганскнефтегаза»

Неоднозначные оценки также вызвало и то, что служба судебных приставов-исполнителей приняла решение о первоочередной продаже акций именно «Юганскнефтегаза» – основной добывающей дочерней компании «ЮКОСа». В частности, высказывались мнения, что выбор именно акций «Юганскнефтегаза» для продажи говорит о том, что конечная цель правительства РФ – разрушить «ЮКОС»⁶².

Согласно ст. 46 Закона «Об исполнительном производстве» при отсутствии у должника денежных средств, достаточных для удовлетворения требований взыскателя, взыскание обращается на иное принадлежащее должнику имущество, за исключением имущества, на которое в соответствии с федеральным законом не может быть обращено взыскание. При этом должник вправе указать те виды имущества или предметы, на которые следует обратить взыскание в первую очередь.

ОАО «ЮКОС», как следует из доступных публичных материалов, такое право было предоставлено. В частности, компанией был составлен список предприятий, которые могут быть проданы (акции «Юганскнефтегаза» в этот список не вошли). Тем не менее, поскольку в соответствии со ст. 46 Закона «Об исполнительном производстве» окончательно очередность обращения взыскания на имущество должника определяется судебным приставом-исполнителем, судебные приставы-исполнители в деле «ЮКОСа» не превысили законных полномочий, определив, что в первую очередь продаже подлежат акции именно «Юганскнефтегаза», принадлежащие «ЮКОСу». Из изложенного следует, что формально судебные приставы-исполнители были вправе обратиться в первую очередь на акции «Юганскнефтегаза», принадлежащие «ЮКОСу».

3. Участие в аукционе de facto подставной компании

Победителем аукциона по продаже акций «Юганскнефтегаза», принадлежащих «ЮКОСу», стало практически неизвестное ООО «Байкалфинансгрупп». Ни в официальных базах данных и реестрах, ни на сайте Федеральной

⁶² Резник И. Начали с главного // Ведомости. 21 июля 2004 г.

службы по налогам эта компания не упоминалась. Из документов, поданных в РФФИ, было лишь известно, что ООО «Байкалфинансгруп» зарегистрировано в Твери. В связи с этим у многих экспертов возникли вопросы, каким образом никому не известную компанию могли допустить к участию в аукционе, а также вопрос о законности результатов такого аукциона.

В соответствии с Законом «Об исполнительном производстве» порядок проведения торгов в процессе исполнительного производства, определяется Гражданским кодексом РФ. Согласно ст. 447 ГК РФ, выигравшим торги на аукционе признается лицо, предложившее наиболее высокую цену. При этом в открытом аукционе может участвовать любое лицо. В Распоряжении РФФИ от 29 ноября 2001 г. № 418 «Об утверждении порядка организации и проведения торгов по продаже арестованного и изъятого имущества, а также конфискованного, бесхозного и иного имущества, обращенного в собственность Российской Федерации» также не содержится каких-либо специальных требований к лицам – участникам аукциона, на который для продажи выставляется пакет акций.

В соответствии с Законом «О недрах» изменения в структуре акционерного капитала, как и смена контролирующего акционера, не являются основаниями для переоформления лицензии, досрочного прекращения и прекращения права пользования недрами на основании лицензии, выданной соответствующей компании. Таким образом, в законодательстве отсутствуют специальные требования к лицам, участвующим в аукционе по купле-продаже акций. Из изложенного следует, что участие в аукционе никому не известного, но при этом выполнившего все формальные условия ООО «Байкалфинансгруп» является законным и не противоречит российскому законодательству.

4. Судебный иск в США

Как известно, компания «ЮКОС» в связи с взысканием с нее задолженности по уплате налогов обратилась в суд США с иском о банкротстве. При этом «ЮКОС» ходатайствовал о запрете проведения аукциона по продаже «Юганскнефтегаза» в качестве меры по обеспечению иска. 16 декабря 2004 г. суд США по делам о банкротстве Южного округа штата Техас (г. Хьюстон) вынес временный судебный запрет по запросу компании «ЮКОС» о приостановлении проведения аукциона по продаже акций «Юганскнефтегаза». При этом суд предписал временно не предпринимать никаких действий в отношении акций «Юганскнефтегаза», включая, но, не ограничиваясь проведением аукциона по продаже указанных акций⁶³.

Впоследствии 30 декабря 2004 г. компания «ЮКОС» в средствах массовой информации разместила уведомление о том, что, «согласно § 541 Раздела 11 Свода законов США, акции являются имуществом, входящим в конкурсную массу НК «ЮКОС», согласно главе 11. Суд США по делам о банкротстве имеет эксклюзивную юрисдикцию согласно § 1334(e) Раздела 28 Свода зако-

⁶³ Notice concerning the automatic stay. Case № 04-47742-H3-11. Chapter 11. 20.12.2004 (www.yukosbankruptcy.com).

нов США в отношении имущества, составляющего конкурсную массу НК «ЮКОС», согласно главе 11 «где бы оно ни находилось». При этом «ЮКОС» уведомил заинтересованные стороны о том, что «если продажа акций будет завершена, это нанесет НК «ЮКОС» ущерб в размере свыше 20 млрд долларов США». Также компания указала на то, что она «будет использовать все доступные правовые средства для требования возмещения ущерба от любых физических или юридических лиц, которые: 1) принимают участие в продаже или покупке акций, способствуют такой продаже или покупке или их финансируют; 2) вмешиваются в отношения НК «ЮКОС» с ее служащими; 3) оспаривают имущество НК «ЮКОС», составляющее конкурсную массу согласно главе 11; 4) пытаются взыскать с НК «ЮКОС» претензии, возникшие до подачи компанией заявления о банкротстве»⁶⁴.

Очевидно, что в данном случае сразу возникает вопрос о правомерности распространения указанным американским судом своей юрисдикции на дело о банкротстве российской компании. В одном из документов по делу «ЮКОС», рассматриваемом в американском суде, приведено следующее обоснование юрисдикции американского суда по данному делу. «ЮКОС» представляет собой открытое акционерное общество, созданное в соответствии с законодательством Российской Федерации. Как указал финансовый директор компании Б. Мизамор, дочерняя компания Должника разместила около 2 млн. долларов США в фонды на счета в юго-западном банке Техаса, расположенном в южном округе Техаса. Также Должник разместил примерно 6 млн долл. на трастовом счете (trust account) его юристов компании Fubright & Jaworsky L.L.P в качестве предварительного гонорара в оплату юридических услуг и административных расходов, которые возникнут в связи с рассмотрением данного дела. Указанные фонды являются основными активами Должника в США. Дополнительно Б. Мизамор заявил о том, что держателями около 15% акций Должника являются американские институциональные инвесторы. В итоге американским судом было принято временный судебный запрет по запросу компании «ЮКОС» о приостановлении проведения аукциона по продаже акций «Юганскнефтегаза»⁶⁵.

Согласно ст. 27 Арбитражного процессуального кодекса РФ к подведомственности арбитражных судов Российской Федерации относятся в том числе дела с участием российских организаций, осуществляющих предпринимательскую деятельность, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации. Согласно нормам АПК РФ дело о банкротстве «ЮКОСа» относится к исключительной компетенции российских ар-

⁶⁴ Названное «Уведомление НК «ЮКОС»» размещено в частности, в газете «Известия» от 30 декабря 2004 г.

⁶⁵ В соответствии с 28 & U.S.C. & 1334 (a) окружные суды обладают первичной и исключительной подсудностью по рассмотрению дела согласно Title 11. Для того чтобы иностранная компания расценивалась в качестве должника в соответствии с 11 U.S.C. & 109 (a), необходимо, чтобы определенная собственность находилась на территории США. См. также «Memorandum opinion» United States Courts Southern District of Texas. 16.12.2004.

битражных судов. При этом международный договор Российской Федерации, устанавливающий иное, в настоящее время отсутствует.

Фактически в данном случае имеет место формальный конфликт юрисдикций. С одной стороны, в соответствии с российским законодательством дело о банкротстве «ЮКОСа» относится к компетенции российских арбитражных судов. С другой стороны, поскольку определенная собственность компании находится на территории США, согласно американскому законодательству компания имеет право обратиться в соответствующий американский суд. Тем не менее для того, чтобы указанный акт был исполнен на территории России, необходимо, чтобы соответствующее решение о его исполнении было принято российским арбитражным судом в соответствии с процедурой, установленной главой 31 АПК РФ. При этом согласно ст. 244 АПК РФ арбитражный суд отказывает в признании и приведении в исполнение решения иностранного государства полностью или в части в случае, если рассмотрение дела в соответствии с международным договором Российской Федерации или федеральным законом относится к исключительной компетенции суда в Российской Федерации. Однако, как было отмечено выше, дела о банкротстве российских юридических лиц согласно российскому законодательству относятся к исключительной компетенции российских арбитражных судов, при этом между Россией и США не заключен никакой международный договор, в котором бы предусматривалось обратное. Кроме того, отсутствует публичная информация о том, обращалась ли компания «ЮКОС» в российский арбитражный суд с заявлением о признании и приведении в исполнение указанного выше решения американского суда. Следовательно, названный выше судебный акт, устанавливающий временный запрет на продажу акций «Юганскнефтегаза», в настоящее время фактически действует только на территории США.

4.3. Третий закон о несостоятельности: первые результаты и перспективы улучшения

К настоящему времени в России сформировались все основные элементы института несостоятельности. Тем не менее институт банкротства в России пока нельзя рассматривать как стабильный и эффективный механизм, направленный на оздоровление управления и финансов компаний. Существующий институт несостоятельности, несмотря на рост количества дел о признании должников банкротами, по масштабам своего применения носит «точечный» характер и не решает на макроуровне задачу вывода неэффективных предприятий с рынка и возврата долгов кредиторам. В целом институт банкротства не обеспечивает предсказуемого распределения рисков для кредиторов. Более того, институт банкротства в России на протяжении 1990-х – начала 2000-х гг. использовался либо как способ перераспределения (захвата, удержания, приватизации) собственности либо как высокоселективный способ политического и экономического давления на предприятия со стороны государства. Одновременно наблюдается существенное отставание в разви-

тии инфраструктуры применения законодательства о банкротстве. В то же время, несмотря на все издержки применения института несостоятельности, нельзя разделить «катастрофический» тон высказываний именно о банкротстве как об источнике всех бед. В рамках, к примеру, корпоративного права нарушений и злоупотреблений в абсолютном выражении многократно больше. Почти нет сомнений в позитивном влиянии института банкротства уже сейчас в сфере малого и среднего бизнеса. Основной объем критики в России связан с практикой банкротства крупных предприятий.

4.3.1. Законодательство о банкротстве 1990–2000-х гг.: особенности становления

Регулирование несостоятельности является наиболее динамично развивающейся областью права в развитых зарубежных странах, при этом экономика государства диктует постоянное обновление соответствующих норм. Теоретически правовые нормы регулирования несостоятельности предприятий могут быть направлены на решение следующих задач:

- на макроуровне – снижение уровня хозяйственных рисков в экономике путем ликвидации неэффективных производств, обеспечение перераспределения промышленных активов в пользу эффективно хозяйствующих предприятий, развитие конкурентной среды;
- на микроуровне – защита прав кредиторов, обеспечение финансовой дисциплины, повышение надежности кредитного обращения, проведение реорганизации предприятий и их финансовой реструктуризации, повышение качества корпоративного управления, перераспределение собственности в пользу «эффективных» владельцев, смена неквалифицированных менеджеров, внедрение рациональной системы управления на предприятиях⁶⁶.

Опыт развитых зарубежных стран не позволяет однозначно утверждать, что регулирование несостоятельности должно строиться исходя из приоритета только кредиторов, есть примеры, когда оно в первую очередь направлено на защиту интересов должника или государства. Все определяется конкретной экономической политикой того или иного государства и во многом связано с масштабами существующего в его экономике госсектора и отношением к необходимости его наличия. Характерной чертой большинства современных развитых систем регулирования несостоятельности является наличие и развитие реабилитационных процедур по сохранению бизнеса в дополнение к такому классическому механизму банкротства, как распродажа активов должника в ходе конкурсного производства.

Роль банкротства как средства давления на менеджеров корпораций в рыночной экономике хорошо известна и во всех аспектах (как позитивных, так и негативных) описана в обширной литературе. Угроза банкротства корпорации при ошибочной политике менеджеров на рынках (и в наиболее жестком

⁶⁶ Подробно см.: Радыгин А., Свейн Х., Симачев Ю., Энтов Р. и др. Институт банкротства: становление, проблемы, направления реформирования. М.: ИЭПП-СЕРРА, 2005.

варианте – переход контроля к кредиторам) стандартно рассматривается как важнейший внешний инструмент корпоративного управления. Очевидным ожидаемым итогом применения такого механизма (независимо от плюсов и минусов применяемых в разных странах конкретных моделей – прокредиторских или продолжниковских) должно быть оздоровление финансов и повышение эффективности деятельности корпорации, ставшей объектом соответствующих процедур.

В принципе, все системы несостоятельности и банкротства можно разделить на две крайние группы: ориентированные на должника (США, Франция) и ориентированные на кредитора (Великобритания, Германия)⁶⁷.

Так, модель, сложившаяся в Германии, ориентирована на повышение эффективности удовлетворения требований кредиторов, при этом реабилитационные процедуры направлены на максимизацию активов должника для последующего распределения среди кредиторов. Модель, характерная для Великобритании, направлена на защиту кредитного обращения, на создание эффективных и оперативных механизмов распределения активов должника среди кредиторов. В течение процедуры банкротства контроль над предприятием получает третья сторона, действующая от имени кредиторов. Очевидным недостатком этой модели является тот факт, что в ее рамках отдается явное предпочтение ликвидации предприятия, а не его оздоровлению, поскольку кредиторы заинтересованы в первую очередь в продаже активов попавшей в трудное положение компании, а не в ее спасении.

Принятые в США и особенно во Франции модели базируются на сочетании решения макроэкономических задач по обеспечению стабильности и устойчивого роста экономики и задач по созданию эффективных механизмов распределения активов должника. Во Франции, в частности, институт несостоятельности в существенной мере направлен на защиту интересов должника, проведение его реструктуризации. Законодательство США позволяет должнику сохранять контроль над неплатежеспособным юридическим лицом и обеспечивает должника исключительным правом предоставить свой план реорганизации компании в течение определенного периода времени. Распределение прав в пользу должника является во многом политическим выбором, поскольку приоритетным признается сохранение компаний, против которых возбуждено дело о банкротстве в качестве функционирующих предприятий, а не прекращение их деятельности путем ликвидации. Существенным недостатком этой модели является возможность злоупотребления должником своими правами.

Все промежуточные модели различаются прежде всего с точки зрения того или иного соотношения (баланса) между степенью ущемления интересов кредиторов и сохранением действующих предприятий.

⁶⁷ См., например: Телюкина М. Основы конкурсного права. М.: Волтерс Клувер, 2004; Степанов В. Несостоятельность (банкротство) в России, Франции, Англии, Германии. М.: Статут, 1999.

По оценкам ЕБРР, законодательство стран с переходной экономикой, посвященное процедуре банкротства, развито слабее, чем законодательство в других сферах коммерческого права⁶⁸. Особенно это касается эффективности применения этого законодательства. Быстрая процедура банкротства помогает избежать задержек, которые могли бы навредить как должнику, так и кредиторам, а также перегрузить судебную систему. Тем не менее слушания по делам о банкротстве часто оказываются затянутыми и безрезультатными. Вызывает определенные сомнения и квалификация назначаемых внешних управляющих, а также их полномочия. Несмотря на то что в последние годы в странах Центральной и Восточной Европы, Балтии и СНГ предпринимались серьезные шаги по усовершенствованию как законодательства, так и практики в сфере банкротств компаний, значимых улучшений не наблюдается.

Вместе с тем хорошо известны и те специфические объективные ограничения, которые в условиях России и ряда других стран переходной экономики затрудняют эффективное и массовое применение данного механизма. Среди них:

- неблагоприятное финансовое состояние значительной доли вновь созданных корпораций;
- традиции мягких бюджетных ограничений;
- сохранение значительного количества корпораций с долей государства;
- отсутствие адекватной и квалифицированной исполнительной и судебной инфраструктуры;
- социально-политические преграды для проведения реальных процедур банкротства убыточных корпораций, особенно в случае крупнейших или градообразующих предприятий;
- технические трудности, связанные с объективной оценкой финансового состояния потенциальных банкротов;
- коррупция и прочие криминальные аспекты проблемы, в том числе связанные с процессами перераспределения собственности.

Конкурсное законодательство, имеющее продолжниковскую направленность, характерно для Узбекистана, Молдовы, Литвы, Украины (хотя в последнем случае общая продолжниковская направленность сочетается с серьезными отдельными прокредиторскими положениями). Как прокредиторская может быть охарактеризована система конкурсного права Азербайджана, Казахстана и Грузии. Сильные прокредиторские элементы присутствуют в законодательстве Латвии, Эстонии и Украины. Изначально перед странами Центральной и Восточной Европы и СНГ стоял выбор между этим двумя моделями. Однако поскольку большинство развитых стран применяет смешанную модель, включающую элементы как американской, так и английской, стараясь найти баланс между правами кредиторов и должников (так, управление предприятием, находящимся в процедуре банкротства, обычно возлагается

⁶⁸ См.: EBRD Transition Reports. 1999–2003. EBRD. См. также: Радыгин А., Гонтмахер А., Меже-раупс И., Турунцева М. Экономико-правовые факторы и ограничения в становлении моделей корпоративного управления. М.: ИЭПП, 2004.

на управляющего, нейтрального по отношению как к кредиторам, так и к должнику), то и многие страны с переходной экономикой попытались идти по этому же пути. Современную (с 2002 г.) систему российского конкурсного права можно назвать нейтральной, но имеющей значительный продолжниковский уклон⁶⁹.

Справедливости ради следует отметить, что правовая история банкротства в современной России началась еще до обозначенного начала первого этапа⁷⁰. Тем не менее на сегодняшний день можно выделить 3 основных этапа в развитии института несостоятельности в России:

- с конца 1992 г. по начало 1998 г. – период действия Закона РФ от 19 ноября 1992 г. № 3929-1 «О несостоятельности (банкротстве) предприятий» (далее – первый закон о банкротстве);
- с начала 1998 г. по конец 2002 г. – период действия Федерального закона от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – второй закон о банкротстве);
- с конца 2002 г. по настоящее время – период действия Федерального закона № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – третий или новый закон о банкротстве).

Первый закон о банкротстве был принят в России примерно в то же время, что и в других странах с переходной экономикой. Хотя за 1995–1997 гг. число исков о банкротстве, поданных в арбитражные суды, заметно возросло, однако процедура банкротства не получила широкого распространения в России по сравнению с другими странами с переходной экономикой. В основу данного закона был положен *принцип неоплатности*, базирующийся на рассмотрении соотношения стоимости активов и стоимости пассивов, при этом если сумма кредиторской задолженности превышает стоимость имущества предприятия, то оно является неплатежеспособным на балансовой основе.

На данном этапе наиболее существенными внешними факторами, определяющими интересы сторон в сфере несостоятельности, были следующие:

- в качестве условия для объявления предприятия банкротом устанавливалось превышение суммы его долга над стоимостью имущества, что определяло существенные трудности в иницировании процедур банкротства;
- в государственной или смешанной собственности сохранялось значительное число крупных привлекательных предприятий;
- для экономики был характерен высокий уровень бартеризации расчетов, острой была проблема неплатежей, в том числе государству по налогам и обязательным платежам.

⁶⁹ Телюкина М. Основы конкурсного права. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 77–79.

⁷⁰ Указ Президента РФ от 14 июня 1992 г. № 623 «О мерах по поддержке и оздоровлению несостоятельных государственных предприятий (банкротов) и применению к ним специальных процедур»; распоряжение Госкомимущества РФ от 5 ноября 1992 г. № 717-р «Об утверждении типового положения о проведении конкурса по продаже предприятия-банкрота и его имущества».

Первый закон о банкротстве, как правило, характеризуется как весьма несовершенный. Подавляющее большинство авторов сходится на том, что этот закон был излишне лоялен по отношению к должникам. В нем под несостоятельностью (банкротством) понималась неспособность должника удовлетворить требования кредитора по оплате товаров (работ, услуг), включая неспособность обеспечить обязательные платежи в бюджет и внебюджетные фонды, в связи с превышением обязательств должника над его имуществом или в связи с неудовлетворительной структурой баланса должника. Практика применения этого закона показала, что права кредиторов существенно ограничивались в силу трудности оценки реальной стоимости имущества арбитражным судом и соответственно затягивания решений о признании должника несостоятельным. Действовавшие в этот период легальные понятия и признаки банкротства защищали недобросовестных должников и тем самым разрушали принципы имущественного оборота⁷¹.

В числе причин недостаточно активного применения первого закона о банкротстве назывались также отсутствие систематической практики применения процедур банкротства со стороны государства как налогового кредитора и его ориентация на использование таких инструментов, как наложение штрафов за просрочку. Обычным кредиторам было бессмысленно инициировать процедуру банкротства, так как все ликвидные активы при этом шли в погашение задолженности государству как привилегированному кредитору.

Существенные недостатки первого закона о банкротстве стали причиной того, что данный закон не оказал сколько-нибудь значимого воздействия на российскую экономику⁷². В итоге в данный период банкротство не стало ни серьезной угрозой для неэффективных руководителей большинства российских предприятий, ни способом обеспечения прав внешних кредиторов.

В качестве основной причины принятия *второго закона* о банкротстве чаще всего называется недостаточная эффективность ранее действовавшего закона, ставшая следствием его чрезмерной лояльности к должникам, а в качестве основного новшества – кардинальное изменение подхода к определению критериев несостоятельности (банкротства) должников – юридических лиц, существенно усиливающее позиции кредиторов. В основу второго закона был положен *принцип неплатежеспособности*: рассматривается неспособность предприятия выполнять свои обязательства по мере наступления сроков погашения, в этом случае предприятие считается неплатежеспособным на кассовой основе. Это обеспечило существенное снижение барьеров для инициирования процедур банкротства.

В результате масштаб применения в экономике процедур несостоятельности стал динамично расти (*рис. 1*). Рост количества случаев банкротства

⁷¹ Витрянский В. Новое законодательство о несостоятельности (банкротстве) // Хозяйство и право. 1998. № 3.

⁷² См.: Сонин К., Журавская Е. Банкротство в России: ни защиты кредиторов, ни реструктурирования. Специальный доклад. Обзор экономики России. Основные тенденции развития. 2000 г. Пер. с англ. М.: РЕЦЭП, 2000.

рассматривался, в частности, как следствие ужесточения бюджетных ограничений для российских предприятий в связи с вступлением в действие второго закона. Другими словами, резкое увеличение количества банкротств было связано с тем, что большинство российских фирм вследствие отсутствия вплоть до 1998 г. эффективных постановлений об осуществлении банкротства накопили значительную задолженность перед федеральными и региональными бюджетами и перед частными кредиторами.

В то же время опыт применения второго закона продемонстрировал легкость инициирования процедур банкротства в отношении крупных предприятий при небольшом уровне задолженности последних по отношению к масштабам бизнеса. Согласно второму закону, кредитор мог обратиться в арбитражный суд с заявлением о банкротстве должника, когда последний не исполнил свои обязательства в течение 3 месяцев, а сумма задолженности превышает 500 МРОТ. В итоге оказалось, что принцип неплатежеспособности в заметно большей степени служит решению задачи обеспечения платежной дисциплины, создает равные возможности для кредиторов по инициированию процедуры банкротства, в принципе не требует наличия специальной высокопрофессиональной подготовки для принятия решения в суде по существу иска. Однако он не учитывает масштабы бизнеса и возможные кассовые разрывы, не свидетельствующие о неэффективности предприятия.

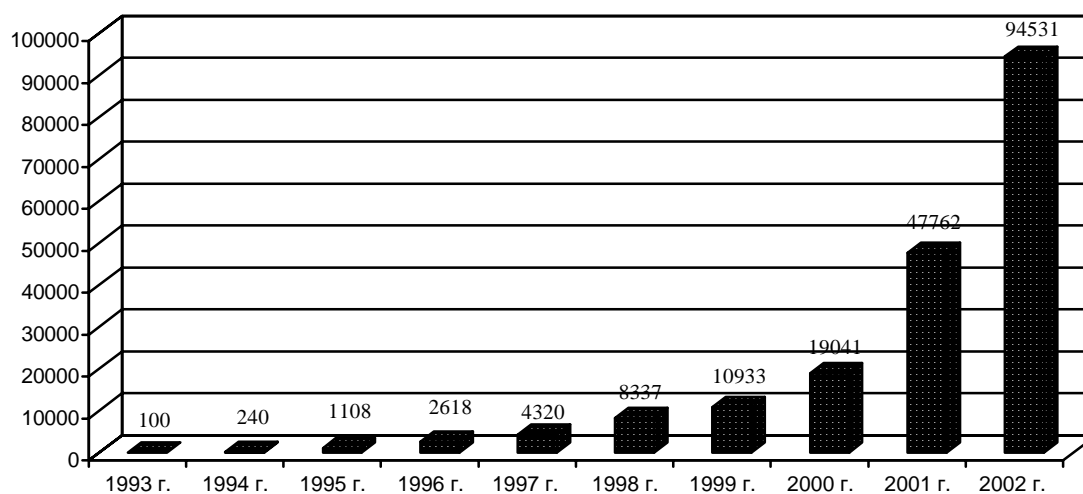


Рис. 1. Динамика количества принятых к производству заявлений о признании должника банкротом (первый и второй законы о банкротстве)

Второй этап развития института несостоятельности, особенно после финансового кризиса 1998 г., характеризуется существенным изменением состава основных факторов, влияющих на реализацию процедур банкротства:

- резко снизился «порог» для начала проведения процедур банкротства;
- интенсифицировались процессы промышленной интеграции, при этом активизировалась законодотворческая деятельность по защите интересов миноритарных акционеров;

- кризис фондового рынка конца 1990-х гг. обусловил поиск альтернативных низкозатратных инструментов перехвата корпоративного контроля;
- на значительном числе предприятий начался рост производства, но сохранился высокий уровень задолженности предприятий по налоговым платежам⁷³;
- государство лишено права голоса при принятии важнейших решений на собраниях кредиторов;
- обострились проблемы подготовки арбитражных управляющих, их аффилированности с отдельными кредиторами.

Если институт банкротства в период действия первого закона имел скорее имитационный характер, то второй закон еще более исказил ситуацию, превратив институт банкротства из способа обеспечения финансовой дисциплины в инструмент перераспределения собственности и вывода активов⁷⁴. Наблюдалась парадоксальная ситуация: те предприятия, которые имеют достаточный запас прочности, вовлекаются в процедуры банкротства (так как существует благоприятная возможность для захвата контроля над ними со стороны конкурентов), а безнадёжные предприятия избегают этой процедуры (так как не находится желающих захватить эти предприятия, а шансы получить долги в ходе процедуры банкротства невелики).

Фактически возбуждение процедуры банкротства в 1998–2002 гг. стало низкозатратной (при наличии потенциального сговора арбитражного управляющего с кредиторами, арбитражными судьями и чиновниками ФСФО) альтернативой враждебному поглощению посредством скупки акций на вторичном рынке. В этой связи интересно предположение о том, что существует прямая связь между вступлением в силу в 1998 г. Закона «О несостоятельности (банкротстве)» и низким уровнем сопротивления российского фондового рынка в 1998–2000 гг.⁷⁵ Существенно при этом, что Закон «Об акционерных обществах» содержит многочисленные легальные возможности для эффективного отражения корпоративного агрессора в рамках корпоративного права, тогда как действовавшая в 1998–2002 гг. процедура банкротства при должной организации была для агрессора почти беспроблемной.

По результатам анализа 100 дел о банкротстве, проведенного ФСФО, примерно на 1/3 предприятий кредиторы были заинтересованы не в возврате своих средств, а в смене собственника. В 2000 г. ФСФО и ее территориальными органами было проведено 388 экспертиз на наличие признаков преднамеренного и фиктивного банкротства, при этом в 156 случаях такие признаки были выявлены⁷⁶. Это прямо касалось и ситуации с налоговыми

⁷³ Бюджетные ограничения стали системно ужесточаться только во второй половине 2001 г. в связи с предпринятой кампанией по реструктуризации задолженности предприятий по обязательным платежам.

⁷⁴ См.: Радыгин А., Симачев Ю. Банкротства // Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1998–2002. М.: Дело, 2003. С. 498–512.

⁷⁵ См.: Волков А., Привалов А. А ну-ка, отниму! // Эксперт. 2001. № 1–2. С. 28–29.

⁷⁶ Отчет ФСФО по итогам работы за 2000 г.

платежами. По оценкам ФСФО⁷⁷, каждое пятое банкротство имело признаки преступных преднамеренных действий (в частности, банкротство для списания долгов). В то же время, по данным 2002 г., из 2000 дел, возбужденных по факту преднамеренного банкротства, только 5 были завершены вынесением обвинительного заключения⁷⁸.

Необходимо признать, что и государство, в свою очередь, иногда использует угрозу банкротства как инструмент давления на предприятие с тем, чтобы принудить его погасить долги по налогам, или в иных, в том числе внеэкономических, целях. В целом же институт банкротства в 2000-е гг. был востребован государством. Государство в лице налоговых органов решало задачу «расчистки поля» от брошенных предприятий, а в лице ФСФО – задачу устрашения должников по платежам в бюджеты и по иным обязательным платежам. В 2002 г. более 90% заявлений о признании должника банкротом было подано государственными органами. Налоговые органы, вероятно, поспешили воспользоваться сохранявшимися в 2002 г. возможностями использования процедур банкротства по ликвидации «пустых» предприятий.

Роль ФСФО в инициировании процедур банкротства оставалась весьма существенной. Если исключить из рассмотрения заявления от налоговых органов, то доля заявлений ФСФО в общем количестве заявлений в отношении «содержательных» должников составила в 2002 г., по нашим оценкам, около 30%.

Со стороны негосударственных структур институт несостоятельности оказался востребованным больше как инструмент перераспределения собственности, реорганизации предприятий и перехвата управления. Первое и второе обусловлены динамично идущими интеграционными процессами, необходимостью проведения организационной реструктуризации предприятий и меньшими издержками (по сравнению с другими способами) применения процедур банкротства для решения этих задач. Третье больше связано с существующими возможностями фальсификаций и махинаций в рамках процедур управления. Произошедшие значительные сдвиги в усилении защиты прав миноритарных акционеров дополнительно стимулировали спрос на банкротства как эффективный инструмент решения различных корпоративных проблем: от обеспечения защиты менеджеров от собственников до осуществления враждебного поглощения.

В целом же, хотя российский Закон «О несостоятельности (банкротстве)», действовавший в 1998–2002 гг., был формально вполне прогрессивен с точки зрения мировой практики и предполагал определенный баланс интересов должников и кредиторов, использование его норм на практике стало одним из наиболее одиозных проявлений дискриминации прав отдельных уча-

⁷⁷ С сентября 1993 г. в России действовало Федеральное управление по делам о несостоятельности (банкротстве) (ФУДН) при Госкомимуществе РФ, в марте 1997 г. была создана Федеральная служба России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению (ФСДН), а в июне 1999 г. она преобразована в Федеральную службу России по финансовому оздоровлению и банкротству (ФСФО). С марта 2004 г. функции ФСФО распределены между несколькими государственными органами.

⁷⁸ Слияния и поглощения // Журнал для акционеров. 2002. № 6. С. 15.

стников процесса (в зависимости от конкретной ситуации, собственников предприятия и различных кредиторов, включая государство). Основная содержательная критика российского института несостоятельности в последние годы была связана с практикой банкротства крупных, экономически и социально значимых предприятий, с расширением масштабов использования процедур банкротства в недобросовестных целях, с нарушением интересов государства как кредитора и собственника.

Со всей очевидностью необходимо было, с одной стороны, обеспечить защиту прав кредиторов в процессе банкротства предприятия, но, с другой – оградить предприятие-должника от упрощенных схем недобросовестного перехвата контроля над ним (над частью его активов) посредством процедур банкротства. В течение всего периода действия второго закона о несостоятельности предпринимались попытки скорректировать его положения⁷⁹. Значительная часть предложений по реформированию законодательства стала следствием не столько несовершенства действующего регулирования, сколько недостаточно развитой инфраструктуры его применения (зависимость арбитражных судов от местных органов власти, уровень квалификации судей и др.).

Во второй половине 2001 г. сложились предпосылки для коренной реформы института (законодательства) несостоятельности. На правительственном уровне в качестве наиболее актуальных были зафиксированы следующие проблемы в сфере несостоятельности (банкротства):

- нарушение прав должника и учредителей должника (возбуждение процедуры банкротства по фиктивным документам, по незначительной сумме задолженности без предоставления возможности должнику расплатиться по таким суммам, отсутствие возможности для учредителей должника провести оздоровление под контролем кредиторов при уже возбужденном деле о банкротстве);
- нарушение прав государства как кредитора по налоговым платежам;
- вывод активов должника в интересах определенного круга кредиторов в процедурах внешнего управления и конкурсного производства;
- недостаточная защищенность прав обеспеченных кредиторов;
- широкое распространение практики использования преднамеренных банкротств как инструмента нецивилизованного захвата собственности;
- непрозрачность, недостаточная урегулированность процедур банкротства, позволяющая арбитражным управляющим и иным участникам процесса о банкротстве злоупотреблять их недостатками;
- отсутствие эффективных механизмов ответственности недобросовестных и неэффективных арбитражных управляющих;
- недостаточно определенный статус саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, условий членства, гарантийных фондов;

⁷⁹ См., например: Радыгин А. Сопrotивление корпоративному агрессору. Банкротства в России // Журнал для акционеров. 2002. № 4. С. 26–28.

- возможность конфликта интересов уполномоченных государственных органов, правомерность и последствия предлагаемых расширенных полномочий;
- рассмотрение вопроса о полном отстранении арбитражного суда (который не несет ответственности) от каких-либо решений о выборе и квалификации арбитражного управляющего и решений (одобрения решений) в отношении активов предприятия;
- рассмотрение вопроса об исключении процедур «внешнего управления» и «финансового оздоровления» в принципе;
- наличие неоправданных особенностей банкротства всех предприятий топливно-энергетического комплекса при отсутствии законодательно закрепленных особенностей банкротства;
- отсутствие разумных особых механизмов банкротства предприятий оборонно-промышленного комплекса и естественных монополий.

Вместе с тем представления о возможных способах решения перечисленных выше проблем оказались во многих случаях прямо противоположными. Говорить о сколько-нибудь единой позиции государственных органов по трансформации регулирования несостоятельности не приходилось.

Острота дискуссии вокруг нового – уже третьего – закона о банкротстве была связана прежде всего с недостатками данного (как и любого иного) закона в общем институциональном контексте проблем коррупции, передела собственности, произвола и некомпетентности со стороны различных государственных структур. В итоге новый – *третий* – Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве) № 127-ФЗ, принятый 26 октября 2002 г., содержит следующие принципиальные новации.

1. *Снижение риска злоупотребления правом со стороны кредиторов.* Возбуждение процедуры банкротства по заявлению кредитора возможно только после предъявления последним исполнительного листа, который доказывает, что кредитором предпринималась попытка получения долга в рамках процедуры исполнительного производства и все попытки судебного пристава в течение 30 дней с момента вынесения судом решения о взыскании задолженности оказались бесполезными, так что только процедура банкротства должника является последним для кредитора средством возратить свои деньги.

2. *Предоставление равных прав государству и конкурсным кредиторам, консолидация требований государства.* Закон уравнил государство в правах с остальными конкурсными кредиторами. Через свой уполномоченный орган государство получило право голосовать на всех собраниях кредиторов и участвовать в заседаниях комитета кредиторов, при этом требования государства переведены в одну очередь с требованиями конкурсных кредиторов.

3. *Расширение механизмов защиты прав добросовестных собственников.* В процедуру банкротства в качестве участника процесса введены собственники предприятия-должника. Закон устанавливает право представителя собственников должника опротестовывать в суде требования кредиторов, а также право должника, его собственников и любых третьих лиц на любой ста-

дии с согласия арбитражного управляющего прекратить процедуру банкротства, расплатившись по долгам предприятия.

4. *Определена новая реорганизационная процедура – финансовое оздоровление.* Эта процедура должна при определенных условиях позволить учредителям (участникам) должника сохранить контроль за судьбой предприятия даже в условиях возбужденного дела о банкротстве. Расширены механизмы сохранения бизнеса должника, в частности, предусмотрены возможность возврата из конкурсного производства во внешнее управление при наличии реальной возможности восстановления платежеспособности, проведение дополнительной эмиссии акций в ходе внешнего управления при условии согласия собственника должника.

5. *Защита добросовестных участников процедур банкротства от недобросовестных действий иных лиц.* Предусмотрены следующие нововведения: установлена невозможность возбуждения в отношении должника нового дела о банкротстве в течение 3 месяцев после заключения мирового соглашения, определена возможность обжалования определений, вынесенных в процедурах банкротства по результатам рассмотрения разногласий между лицами, участвующими в деле, усовершенствована процедура продажи имущества должника, предусмотрена обязательность проведения публичных торгов по продаже имущества должника в случае, если балансовая стоимость имущества, подтвержденная независимым оценщиком, превышает определенный пороговый уровень.

6. *Повышение эффективности контроля за деятельностью арбитражных управляющих.* Одной из основных задач является создание эффективного надзора за деятельностью арбитражных управляющих в связи с отказом от лицензирования деятельности арбитражных управляющих. Кардинально изменена вся система ответственности и надзора за деятельностью арбитражных управляющих. Функции надзора за деятельностью арбитражных управляющих переданы от государства в лице ФСФО к некоммерческим саморегулируемым организациям (СРО). Закон наделяет СРО правом применять в отношении своих членов меры дисциплинарной ответственности вплоть до исключения из числа членов СРО, а также заявлять в арбитражный суд ходатайства об отстранении своих членов от участия в процедурах банкротства в качестве арбитражных управляющих. Введен имущественный ценз для арбитражных управляющих – денежная сумма, которую каждый арбитражный управляющий при вступлении в СРО обязан внести в качестве единовременного взноса в компенсационный фонд этой организации. Законом вводится обязательность страхования гражданской ответственности арбитражных управляющих страховыми организациями, аккредитованными СРО.

7. *Установление особенностей банкротства для отдельных категорий должников в едином законе.* Законом предусмотрены некоторые особенности банкротства для организаций оборонной промышленности и субъектов естественных монополий. Закон, отменив действующий (в отношении субъектов естественных монополий) критерий неоплатности, не устанавливает специального критерия несостоятельности для организаций военно-

промышленного комплекса, субъектов естественных монополий и иных организаций, имеющих важное социально-экономическое и стратегическое значение. Таким образом, в отношении последних будет применяться единый для всех остальных категорий должников критерий несостоятельности, основанный на принципе неплатежеспособности. Особенность заключается во внешних признаках неплатежеспособности: для возбуждения дела о банкротстве указанных организаций достаточно иметь сумму задолженности 500 тыс. рублей, выплата которой просрочена на 6 месяцев. Кроме того, в отношении стратегических предприятий предусмотрено право государства приостанавливать реализацию имущества на определенный срок с целью выработки предложений по восстановлению платежеспособности организации, в том числе по переходу в процедуру финансового оздоровления.

8. *Ограничения для слишком широкого использования процедур банкротства для ликвидации отсутствующих должников.* Законом установлено, что процедуры банкротства применяются в отношении отсутствующих должников только при наличии соответствующих средств в бюджете.

В 2004 г. принципиально изменилась «расстановка сил» между органами власти в сфере регулирования и практического осуществления процедур банкротства⁸⁰. Соответственно, актуальной стала также проблема дальнейшего разделения (координации) функций различных ведомств в сфере несостоятельности. Распределение основных функций и полномочий по регулированию и практической реализации института банкротства между органами исполнительной власти представлено в *табл. 5*⁸¹. Наиболее заметными при этом стали две тенденции 2004–2005 гг.: 1) к сокращению числа «полюсов» регулирования в данной сфере после их «распыления» при ликвидации ФСФО⁸²; 2) к усилению полномочий ФНС.

Принятие нового закона о банкротстве, определившего весьма существенную модификацию института несостоятельности, обусловило и необхо-

⁸⁰ Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в частности, предусматривал упразднение ФСФО и Минимущества России, образование Федерального агентства по управлению федеральным имуществом (Росимущество) и передачу ему части функций ФСФО, передачу Минэкономразвития России функции по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности ФСФО, преобразование Министерства Российской Федерации по налогам и сборам в Федеральную налоговую службу, передачу Федеральной налоговой службе функций ФСФО по представлению интересов Российской Федерации перед кредиторами в процедурах банкротства.

⁸¹ Подготовлена М.Г. Кузыком.

⁸² В определенном смысле эту ситуацию можно интерпретировать в терминах теоремы о минимальном производстве энтропии И.Пригожина (1945 г.), в соответствии с которой любая система всегда стремится к «стационарному состоянию, соответствующему минимальному производству энтропии, компенсирующему воздействию внешних связей, производящих отрицательную энтропию». (Подробно см., например: Алексеев Н.С. Теория управления «Эпохи без закономерностей» // Менеджмент в России и за рубежом. 2000. № 3.) Иными словами, каждая система (в данном случае – система регулирования института банкротства) по принципу экономии внутренних ресурсов стремится к равновесному состоянию с максимальным уровнем дезорганизации, допустимыми внешними разрушающими воздействиями, которым система вынуждена противостоять.

димось пересмотра подзаконной нормативной базы в данной сфере. В 2002–2005 гг. различными органами государственной власти было издано свыше 20 разного рода подзаконных актов в сфере банкротства, однако «настройка» новых законодательных механизмов продолжается. При этом после принятия нового закона о банкротстве требуется время для формирования соответствующей инфраструктуры и ее адаптации к новым законодательным нормам. Очевидно также, что такая «настройка» требует учета особенностей спроса на институциональные новации, адекватные сложившимся экономическим реалиям⁸³. Тем не менее уже практика 2003–2004 гг. свидетельствует о заметных изменениях в динамике соответствующих дел, о появлении ряда новых значимых тенденций в сфере банкротства, о переоценке определенных проблем предшествующего периода.

Таблица 5

Модификация функций и полномочий органов исполнительной власти в сфере несостоятельности, 2004–2005 гг.

Функции	01.01.2004 г.	01.01.2005 г.
Осуществление регулирования в сфере несостоятельности организаций	ФСФО России	Минэкономразвития России
Принятие решения о подаче заявления о признании должника банкротом	В отношении должника категории А – <u>правительство РФ, председатель правительства РФ</u> или по его поручению <u>заместитель председателя правительства РФ</u> , в отношении должников категорий Б-Г – <u>ФСФО России</u> на основании решения <u>межведомственной комиссии</u>	ФНС России Порядок принятия решения о признании банкротом должника, включенного в перечень стратегических предприятий и организаций, устанавливается <u>Минэкономразвития России</u>
Выбор СРО при подаче заявления о признании должника банкротом	ФСФО России	ФНС России в порядке, установленном Минэкономразвития России
Голосование на собраниях кредиторов	ФСФО России по вопросу о выборе процедуры банкротства – с учетом <u>мнения органа исполнительной власти субъекта РФ и органа местного самоуправления</u>	ФНС России в порядке, установленном <u>Минэкономразвития России</u> по вопросу о выборе процедуры банкротства, – с учетом <u>мнения органа исполнительной власти субъекта РФ и органа местного самоуправления</u>
Осуществление полномочий собственника имущества должника – ФГУП при проведении процедур банкротства	Минимущество России	Росимущество
Осуществление контроля за деятельностью СРО	Минюст России*	Федеральная регистрационная служба (Росрегистрация)

* К 2005 г. у Минюста России остались лишь весьма скромные полномочия по формированию комиссий по организации и проведению теоретического экзамена по единой программе подготовки арбитражных управляющих.

⁸³ См.: Голикова В., Долгопятова Т., Кузнецов Б., Симачев Ю. Спрос на право в области корпоративного управления: эмпирические свидетельства // Развитие спроса на правовое регулирование корпоративного управления в частном секторе. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ». № 148. М.: МОНФ, 2003; Симачев Ю. Институт несостоятельности в России: спрос, основные тенденции и проблемы развития // Вопросы экономики. 2003. № 4.

4.3.2. Практика применения третьего закона о банкротстве (2003–2004 гг.)

По результатам применения процедур банкротства в 2003 г. можно сделать некоторые предварительные замечания о проблемах применения нового закона о несостоятельности. Конечно, в силу отсутствия сложившейся судебной практики применения положений третьего закона о несостоятельности можно считать, что его потенциал еще далеко не реализован. Однако уже сейчас можно судить как о наиболее явных просчетах в оценке ситуации в сфере применения процедур несостоятельности, так и об определенных изъянах в нормах нового закона. Некоторые общие тенденции представлены в табл. 6⁸⁴.

Таблица 6

**Динамика дел о банкротстве в России, 1998–2003 гг.
(второй и третий законы)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Общее количество заявлений о признании должника банкротом	12 781	15 583	24 874	55 934	106 647	14 277
Общее количество заявлений о признании должника банкротом – без заявлений, поданных в отношении отсутствующего должника	11 604	12 367	15 523	21 170	25 396	12 148
Общее количество дел о банкротстве, принятых к производству	10 000	11 000	19 000	48 000	94 531	9 695
В том числе с введением наблюдения	4 893	5 940	7 959	8 548	10 739	5 351

Источник: Данные ВАС РФ, ФСФО.

В 2003 г. произошло резкое сокращение масштабов применения процедур несостоятельности: количество заявлений о признании должников банкротами снизилось в 7,5 раза – со 106 647 в 2002 г. до 14 277 в 2003 г. (рис. 2). Еще более значимым – в 9,8 раза – было снижение количества принятых к производству заявлений: с 94 531 в 2002 г. до 9 695 в 2003 г. (рис. 3).

Столь кардинальное – примерно на 85% – сокращение числа подаваемых заявлений было обусловлено тем, что налоговые органы практически перестали подавать заявления о банкротстве отсутствующих должников. В 2003 г. поступило только 2129 заявлений в отношении отсутствующих должников против 81 251 в 2002 г. Здесь «эффектно» проявилось действие норм третьего закона о несостоятельности, устанавливающих, что процедуры банкротства применяются в отношении отсутствующих должников только при наличии соответствующих средств в бюджете, однако, как и следовало предположить, в бюджете на 2003 г. такие средства не были предусмотрены.

⁸⁴ К моменту завершения работы с данным материалом официальная статистика за 2004 г. (ВАС РФ и др.) отсутствовала.

В целом данный результат можно оценить как позитивный, обеспечивающий снятие нерациональной нагрузки на систему арбитражных судов. Тем не менее сама по себе проблема отсутствующих должников пока не нашла внебанкротного законодательного решения. Соответственно руководство ВАС РФ оценивает ближайшие перспективы весьма пессимистично, предполагая, что в скором времени могут быть возобновлены действия по ликвидации примерно 1,5 млн фактически отсутствующих предприятий и организаций путем применения упрощенных процедур банкротства⁸⁵.

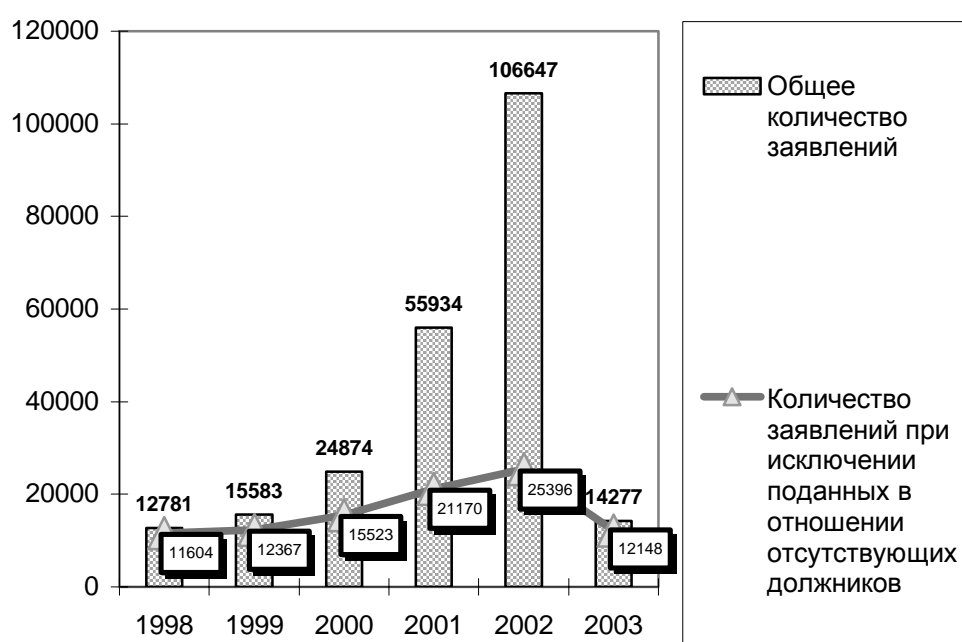


Рис. 2. Динамика количества заявлений о признании должника банкротом

На фоне масштабного сокращения числа заявлений в отношении отсутствующих должников не столь существенным выглядит *снижение числа заявлений в отношении «содержательных» должников*, однако реально число таких заявлений сократилось примерно вдвое. Количество принятых к производству дел с введением наблюдения в 2003 г. составило 5351 против 10 739 в 2002 г. Это, по всей видимости, стало следствием ужесточения условий подачи заявлений о несостоятельности. Тем не менее данный эффект будет, скорее всего, весьма краткосрочным – вероятно, многие кредиторы еще не успели «провести» своих должников через исполнительное производство.

⁸⁵ Яковлев В.Ф. Итоги работы арбитражных судов в 2003 г. Основные задачи на 2004 г. Стенограмма совещания председателей арбитражных судов Российской Федерации (11 февраля 2004 г.).

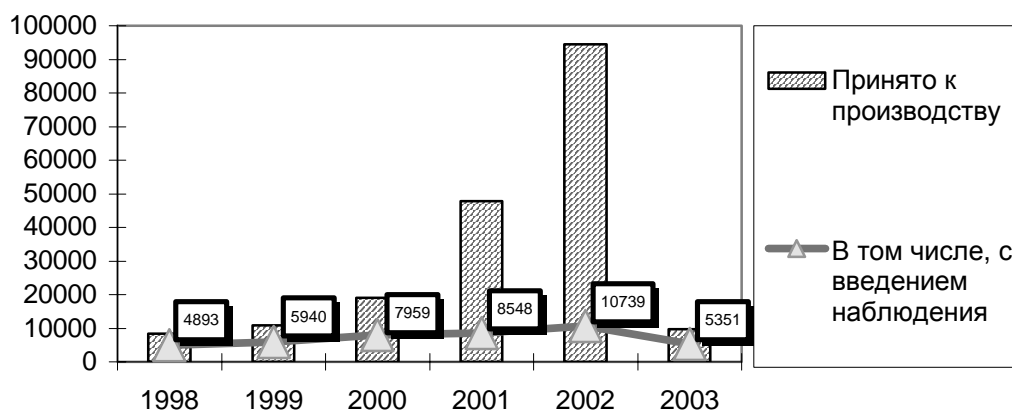


Рис. 3. Динамика количества принятых к производству дел о банкротстве

На первый взгляд более резкое сокращение числа принятых к производству заявлений по сравнению с сокращением числа поданных заявлений о признании должника банкротом может быть интерпретировано как более высокая «взыскательность» судов к подаваемым заявлениям (рис. 4). Однако наблюдавшийся в 1999–2002 гг. рост уровня принятия к производству заявлений был связан с увеличением удельного веса числа заявлений в отношении отсутствующих должников, поэтому в 2003 г. при резком сокращении активности по инициированию дел по упрощенным процедурам возросла доля заявлений, по которым отказано в принятии.

В целом «исключительность» применения процедур банкротства существенно усилилась. Внешне (по числу поданных заявлений, по доле в них исков в отношении отсутствующих должников) применение процедур несостоятельности в 2003 г. напоминает по масштабам то, что было в 1998–1999 гг.

Закон о несостоятельности продолжает довольно успешно «конкурировать» с Законом о приватизации в ликвидации унитарных предприятий⁸⁶. Хотя количество принятых к производству дел в отношении «содержательных» должников в 2003 году по сравнению с 2002 г. сократилось вдвое, количество ГУПов, в отношении которых было принято решение об открытии конкурсного производства, снизилось не столь существенно – с 643 в 2002 г. до 511 в 2003 г. (рис. 5). По мнению руководства Федерального агентства по управлению федеральным имуществом⁸⁷, как только планируется акционировать ГУП, его активы размываются, а банкротят его, как правило, сами руководители.

⁸⁶ В 2000–2003 гг. было приватизировано около 500 ФГУПов.

⁸⁷ Интервью с руководителем Федерального агентства по управлению федеральным имуществом В. Назаровым // Ведомости. 2004. 18 мая.

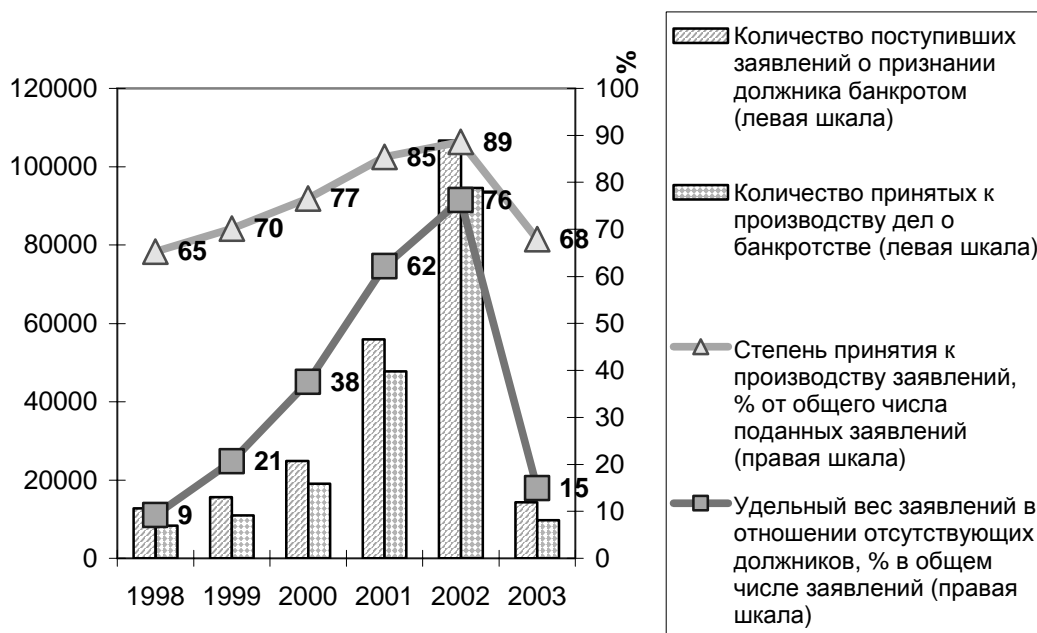


Рис. 4. Уровень принятия к производству заявлений о несостоятельности должника

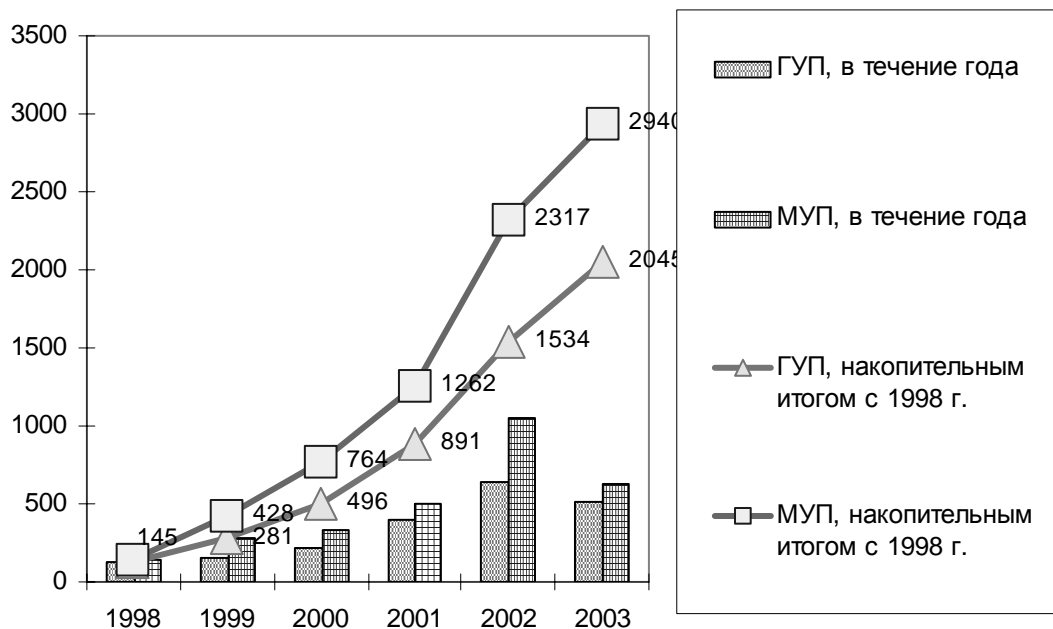


Рис. 5. Динамика конкурсных производств в отношении унитарных предприятий

Практика применения третьего закона о несостоятельности в 2003 г. не позволяет говорить о наличии сколько-нибудь позитивных сдвигов в решении санационных и реабилитационных задач в ходе процедур банкротства (рис. 6–7). Примерно в 70% случаев процедуры наблюдения завершались открытием конкурсного производства. Сохранилась тенденция к снижению и числа, и доли решений о введении внешнего управления (547 в 2003 г. против 931 в 2002 г.). Значительно сократилось число утвержденных мировых соглашений – со 145 в 2002 г. до 54 в 2003 г.

В то же время заметно расширились доля отказов в признании должника банкротом и доля решений о прекращении производства по делу, что свидетельствует о повышении роли арбитражных судов в защите интересов потенциально платежеспособных предприятий. Только благодаря этим факторам конкурсная в целом направленность процедур наблюдения несколько ограничилась.

Процедуры внешнего управления еще в меньшей степени оказались пригодными как для заключения мировых соглашений, так и для восстановления платежеспособности предприятий. Более 90% процедур внешнего управления в 2003 г. завершилось принятием решения об открытии конкурсного производства. Сохранилась тенденция к сокращению числа заключенных мировых соглашений (53 в 2003 г. против 121 в 2002 г.), а восстановления платежеспособности предприятий удалось добиться, как и прежде, в единичных случаях (в рамках только 28 дел).

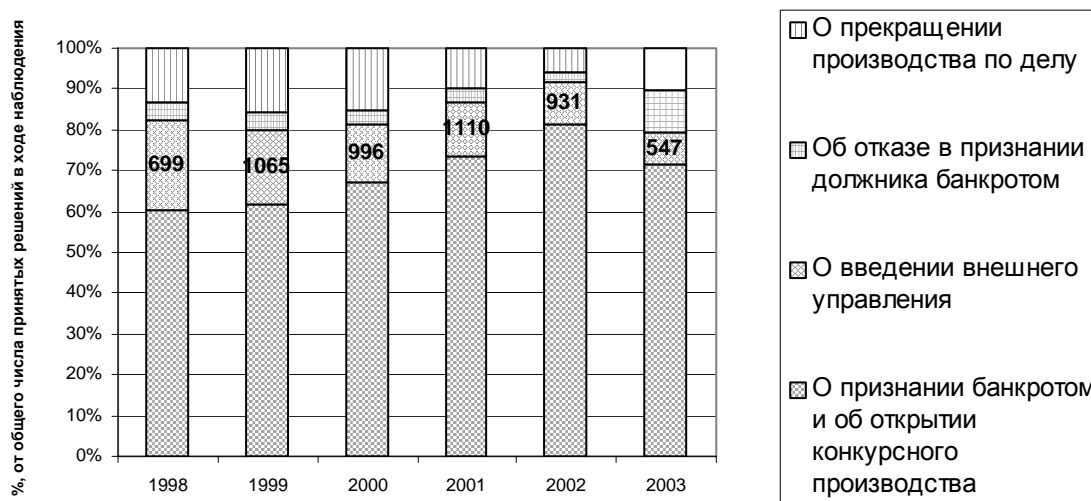


Рис. 6. Наблюдение: структура принятых решений

В целом с учетом всех «стадий» процедуры несостоятельности в 2003 г. завершились «реабилитацией» бизнеса должника примерно в 230 случаях: 170 дел были прекращены в связи с заключением мирового соглашения и 56 дел – в связи с восстановлением платежеспособности и погашением требований кредиторов.

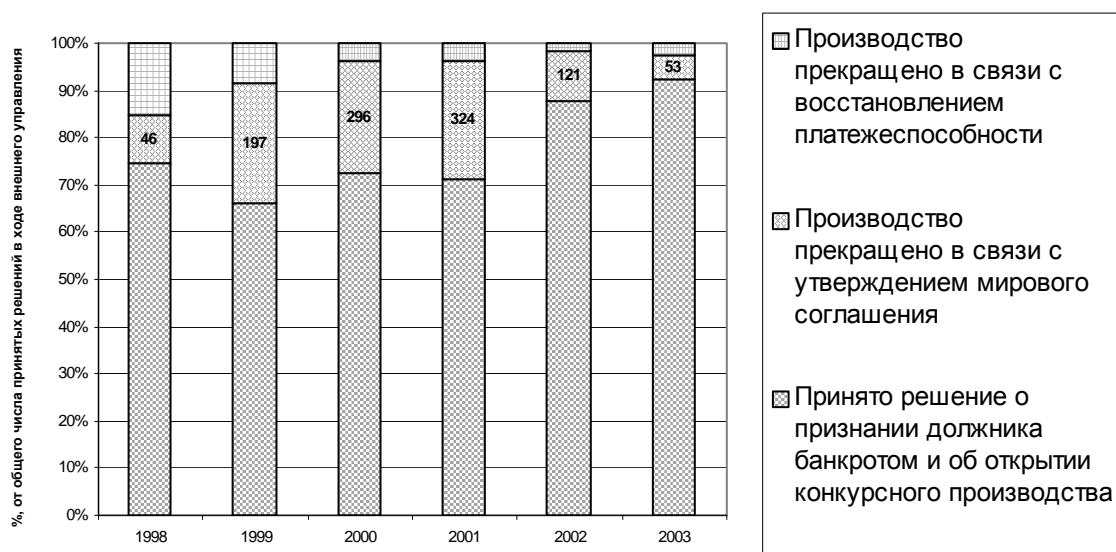


Рис. 7. Внешнее управление: структура принятых решений

Таким образом, несмотря на расширение механизмов сохранения бизнеса должника (третьим законом о несостоятельности предусмотрена, в частности, возможность возврата компании из конкурсного производства во внешнее управление при наличии реальной возможности восстановления платежеспособности, проведение дополнительной эмиссии акций в ходе внешнего управления при условии согласия собственника должника), о позитивных сдвигах говорить сложно. *Практика применения процедур несостоятельности в 2003 г. свидетельствует о сохранении и даже об усилении направленности процедур несостоятельности на конкурсное производство.*

При разработке норм третьего закона о несостоятельности явно были переоценены мотивации собственников к санации и развитию бизнеса должников. Предполагалось, что значительная часть банкротств не завершается «мирно» только из-за того, что собственник не имеет возможности погасить задолженность предприятия, осуществить его оздоровление. Нормами третьего закона о несостоятельности в качестве участника процесса были введены собственники предприятия-должника. Помимо этого, закон определил право должника, его собственников и любых третьих лиц на любой стадии с согласия арбитражного управляющего прекратить процедуру банкротства, расплатившись по долгам предприятия. Законом определена новая реорганизационная процедура – финансовое оздоровление, которая, по замыслу, должна была позволить, при определенных обстоятельствах, сохранить учредителям (участникам) должника контроль за судьбой предприятия даже в условиях возбужденного дела о банкротстве. Однако все эти новации, судя по всему, оказались маловостребованными. Процедура финансового оздоровления вводилась лишь в 10 случаях. Процедуры внешнего управления лишь в

28 случаях завершились удовлетворением требований кредиторов. Только в 19 случаях был осуществлен переход от процедур конкурсного производства к внешнему управлению.

По нашему мнению, практика применения третьего закона о несостоятельности в 2003 г. свидетельствует об ошибочности активно обсуждавшегося в 2001–2002 гг. тезиса о том, что в рамках процедур банкротства происходит массовое нарушение прав должников, их собственников, которым в ходе процедур банкротства «мешают» оздоровить предприятие и расплатиться по его долгам.

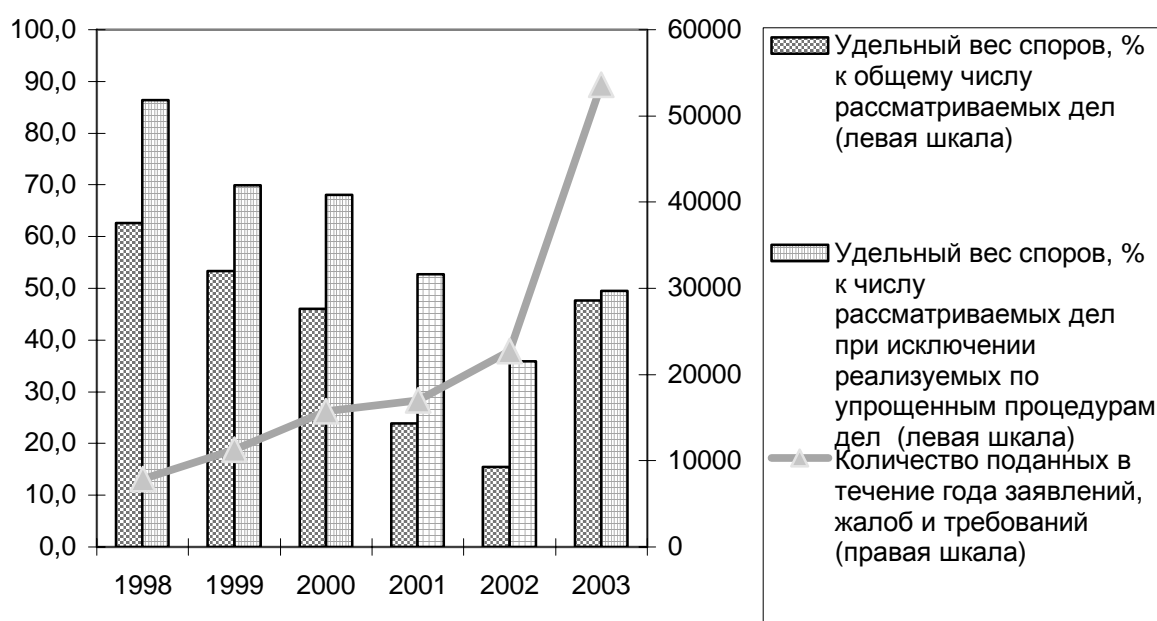


Рис. 8. Оценка уровня спорности процедур банкротства

В 2003 г. произошел резкий рост числа заявлений и жалоб в рамках дел о несостоятельности, возрос и уровень «спорности» дел о несостоятельности, причем это следствие не только «новизны» закона о несостоятельности (рис. 8). Нормами третьего закона существенно расширены возможности для подачи протестов в ходе рассмотрения дел о банкротстве – например, введено право представителя собственников должника опротестовывать в суде требования кредиторов, определена возможность обжалования определенных, вынесенных в процедурах банкротства по результатам рассмотрения разногласий между лицами, участвующими в деле.

В то же время представляется необходимым отметить, что из общего числа поданных в 2003 г. заявлений и жалоб в рамках дел о банкротстве более 60% связано с установлением размера требований кредиторов. Таким образом, несмотря на декларировавшиеся намерения, третий закон о несостоя-

тельности сохранил весьма широкое поле для различных трактовок принципов определения требований кредиторов.

Отмеченные тенденции были характерны и для 2004 г. По данным Минэкономразвития РФ на 1 сентября 2004 г., количество дел о банкротстве, находящихся на рассмотрении в российских арбитражных судах, по сравнению с 2002 г. сократилось в 2 раза (до 48 833). Также существенно снизилось количество дел такой категории, как подача заявлений о банкротстве отсутствующего должника. Как уже отмечалось выше, резкое снижение (в том числе и в 2004 г.) количества подаваемых заявлений о признании должников банкротами связано в значительной степени с «замораживанием» активности государства в инициировании банкротства в 2004 году – из-за административной реформы и по причине отсутствия в бюджете в 2003–2004 гг. средств на оплату издержек по осуществлению процедуры банкротства (по новому закону). С марта 2004 г. государство ни разу не инициировало процедуру банкротства. Вместе с тем около 50–60% консолидированной задолженности предприятий, находящихся в процедуре банкротства, приходится на государство. Изменение данной ситуации (в том числе после урегулирования административных, правовых и финансовых вопросов) приведет к резкому росту числа банкротств.

В частности, это означает также, что в обозримом будущем основным «заказчиком» банкротства станет государство, и вопросы критериев инициирования таких дел уже сегодня приобретают исключительную остроту. Осенью 2004 г., к примеру, весьма острый характер приобрела дискуссия касательно намерений ФНС инициировать банкротство 170 «стратегических» предприятий, имеющих отношение к оборонно-промышленному комплексу и технологиям двойного назначения. При этом в процессе передачи полномочий в сфере банкротства от ФСФО к ФНС последняя не приняла на себя функции по подготовке заключения о наличии или отсутствии признаков преднамеренного банкротства. В наиболее резкой постановке вопрос ставится о попытке ФНС инициировать искусственное банкротство в целях передела собственности⁸⁸.

Вопросы фиктивных и преднамеренных банкротств оставались актуальными в 2003–2004 гг. По данным ФСФО, в 2002 г. выявлено 457 фактов преднамеренного и фиктивного банкротства, в 2003 г. – 417. При этом в 2002–2004 гг. было возбуждено около 300 уголовных дел по данным признакам, однако только 20 были доведены до суда, в том числе 12 завершились осуждением. В связи с усложнением процедуры возбуждения дел о банкротстве и ограничением самостоятельности арбитражных управляющих с 2003 г. число «казачьих» банкротств (по оценке ФСФО) в 2003–2004 гг. заметно уменьшилось⁸⁹, однако вступили в действие корпоративные процедуры (вывод имуще-

⁸⁸ Банкротства и скандалы // Слияния и поглощения. 2004. № 12. С. 15.

⁸⁹ По данным ФСФО за 2001 г., к примеру, после «отсева» дел отсутствующих должников оставалось около 21 000 «содержательных», в том числе треть из них (т.е. 7000) носила «казачий» характер (Интервью Т. Трефиловой // Коммерсантъ. 2004. 13 февраля).

ства осуществляется до банкротства). Весьма актуальной данная проблема является и для государственных унитарных предприятий, особенно для той их части, которая вносится в ежегодные планы приватизации. По некоторым оценкам, до 10% предполагаемых к приватизации ГУПов в течение года становятся банкротами, а 70–80% активов выводится до банкротства⁹⁰.

В итоге, как показывает практика 2003–2004 гг., с началом применения норм нового закона о банкротстве роль этого института в сфере захвата активов заметно снизилась. Тем не менее это означает лишь *перенесение соответствующей «нагрузки»* на традиционный рынок корпоративного контроля (враждебные поглощения через покупку акций или иные действия, связанные с акциями компании) и в сферу исполнительного производства. По нормам нового закона, кредитор может подать заявление о банкротстве должника только в том случае, если судебные приставы не смогли взыскать долг. Складывается ситуация, когда все имущество предприятия можно купить через приставов, не инициируя процедуру банкротства⁹¹.

Приведем также некоторые *общие оценки влияния института несостоятельности на демографию организаций* (табл. 7)⁹². Всего в период с 1 июля 2002 г. по 1 июля 2004 г. прекратило свою деятельность около 145 тыс. организаций, при этом было вновь создано почти 600 тыс. организаций. Прекращение деятельности юридических лиц в этот период было связано в 77% случаев с их ликвидацией и только в 20% случаев с их реорганизацией. Ликвидация организаций в большинстве случаев (72% их числа) была связана с применением процедур банкротства. *В целом за 2 года в порядке банкротства было ликвидировано 4,7% общего числа организаций, имевшихся на 1 июля 2002 г.*

В отраслевом разрезе (данные за 10 месяцев 2004 г.) наибольшее количество банкротств зафиксировано в секторе торговли, общественного питания и бытового обслуживания (что неудивительно с учетом абсолютного количественного доминирования этих предприятий), на втором и третьем местах соответственно – сельскохозяйственные и промышленные предприятия. Значимость процедур банкротства в ликвидации организаций существенно различается в зависимости от их *организационно-правовых форм*: более интенсивно эти процессы протекали среди производственных кооперативов и акционерных обществ. Наблюдаемое снижение значимости процедур банкротства в ликвидации предприятий в период с 1 октября 2003 г. по 1 июля 2004 г. связано как с меньшим периодом наблюдения, так и с тем, что этот период (в отличие от первого) целиком относится к действию третьего закона о несостоятельности. Соответственно, в этот период в полной мере

⁹⁰ Первый год действия нового закона о банкротстве: результаты и перспективы. Материалы конференции Торгово-промышленной палаты РФ, ВАС РФ и Государственной Думы ФС РФ. 24 февраля 2004 г.

⁹¹ См.: Вышегородцев И. Что будет с банкротствами // Слияния и поглощения. 2005. № 1. С. 59.

⁹² Для оценок использовались данные МНС России о работе по государственной регистрации юридических лиц России в Едином государственном реестре юридических лиц в 2002–2004 гг.

проявилось резкое ограничение практики подачи заявлений в отношении отсутствующих должников. Можно отметить, что данное снижение роли процедур банкротства в ликвидации предприятий оказалось непропорциональным по группам юридических лиц в зависимости от их организационно-правовой формы. Снижение интенсивности применения процедур банкротства стало наиболее значимым для обществ с ограниченной ответственностью (где больше всего «брошенных» фирм и фирм-однодневок) и наименее существенным для производственных кооперативов и унитарных предприятий.

Таблица 7

Ликвидация с применением процедур банкротства

	Количество ликвидированных в порядке банкротства юридических лиц за период		Доля ликвидированных в порядке банкротства организаций от числа организаций, в %, на начало периода	
	1 июля 2002 г. – 30 сентября 2003 г.	1 октября 2003 г. – 1 июля 2004 г.	1 июля 2002 г. – 30 сентября 2003 г.	1 октября 2003 г. – 1 июля 2004 г.
Все юридические лица	47 531	32 729	2,8	1,6
Общества с ограниченной и дополнительной ответственностью	14 035	9 575	1,6	0,8
Акционерные общества (открытые, закрытые)	3 760	3 223	2,5	1,9
Производственные кооперативы	1 346	1 302	5,5	5,1
Унитарные предприятия	241	228	1,7	1,4

4.3.3. Перспективы модификации института банкротства

Проблема защиты прав как должника, так и кредиторов при осуществлении процедур банкротства имеет принципиальное значение для стимулирования инвестиционной активности российских предприятий. Эта проблема должна решаться комплексно в рамках способов обязательно-правовой защиты (косвенная защита прав собственности), корпоративного права, процедур банкротства, налогового регулирования, исполнительного производства.

Необходимо тем не менее заметить, что не бывает совершенных законов, которые закрывали бы проблему в один момент, сразу. Специалисты в области права отмечают, что регулирование несостоятельности является наиболее динамично развивающейся областью права в развитых зарубежных странах, при этом экономика государства диктует постоянное обновление соответствующих норм. Аналогичный подход является тем более объективно неизбежным для переходной экономики России.

Спустя приблизительно год после принятия нового закона о банкротстве была начата работа по его совершенствованию и, что не менее важно, приведению в соответствие с ним положений других законодательных актов. Так, в

2003–2004 гг. правительством РФ были одобрены в целом представленные Минэкономразвития России и Минюстом России следующие направления модификации законодательства о банкротстве:

- совершенствование уголовного, административного законодательства и законодательства о банкротстве в части ответственности за правонарушения и преступления при банкротстве;
- определение порядка и условий участия уполномоченного органа в процедурах финансового оздоровления и мирового соглашения в делах о банкротстве;
- модификация закона о банкротстве в части уточнения понятия текущих платежей, требований к арбитражному управляющему, последствий освобождения или отстранения арбитражного управляющего, статуса компенсационных фондов и обществ взаимного страхования, порядка продажи имущества в процедурах финансового оздоровления и внешнего управления, развития саморегулирования;
- создание правовых оснований для проведения процедур банкротства, финансового оздоровления и мирового соглашения;
- обеспечение возможности заключения мирового соглашения в деле о банкротстве, в котором основным кредитором является Российская Федерация;
- расширение круга юридических лиц, в отношении которых допускается применение процедур банкротства;
- приведение в соответствие с действующим законодательством о банкротстве вопросов очередности удовлетворения требований кредиторов;
- охрана собственности от преступных посягательств и правонарушений, предупреждение преступлений и правонарушений путем увеличения эффективности положений Уголовного кодекса РФ и Кодекса РФ об административных правонарушениях, устанавливающих ответственность за правонарушения в процедурах банкротства и при предвидении банкротства.

Эти же направления нашли свое отражение в «Программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2005–2008 гг.)», подготовленной Минэкономразвития РФ и находившейся в ноябре 2004 г. – январе 2005 г. в стадии доработки. В январе 2005 г. правительство РФ одобрило пакет законопроектов, направленных на совершенствование законодательства о банкротстве и вносящих изменения в Закон «О несостоятельности (банкротстве)», Уголовный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, Налоговый и Бюджетный кодексы. Среди одобренных новаций необходимо выделить:

- уточнение статей Уголовного кодекса РФ о преднамеренных (умышленное создание неплатежеспособности руководителем или собственником предприятия в личных интересах) и фиктивных банкротствах и о неправомерных действиях при банкротстве (например, утаивание информации об имущественных обязательствах должника);

- ужесточение уголовной ответственности руководителей (срок лишения свободы за преднамеренное банкротство увеличен с 3 до 6 лет);
- введение ответственности за препятствование деятельности арбитражных управляющих;
- внесение в Налоговый кодекс нормы, разрешающей ФНС при заключении мирового соглашения предоставлять должнику отсрочку или рассрочку по налоговой задолженности на срок до 1 года (в настоящее время государство предоставлять такие отсрочки не вправе, что сводит возможность начать процедуру финансового оздоровления на нет);
- установление ответственности саморегулируемых организаций (СРО) арбитражных управляющих, в том числе материальной, за добросовестность управляющих и правильность процесса банкротства.

В перспективе (2005–2006 гг.) предполагаются такие новации, как привлечение менеджеров должника к субсидиарной имущественной ответственности и возложение бремени доказывания своей невиновности на самих менеджеров (например, в том случае, если вывод активов с предприятия-банкрота осуществлялся по распоряжению собственников). В настоящее время доказывать в суде незаконность сделок, спровоцировавших банкротство, должны кредиторы. Среди других проблем, требующих решения, следует указать оспаривание сделок в делах о банкротстве, выявление взаимозависимых лиц в процедурах банкротства, банкротство сельхозорганизаций, брокерских компаний, страховых фирм и негосударственных пенсионных фондов⁹³ и др.

Отдельной проблемой является банкротство так называемых стратегических предприятий. Хотя официальные перечни стратегических предприятий интенсивно меняются из года в год, общее число таких предприятий традиционно остается высоким, и вряд ли оно адекватно реальным потребностям в ограничениях такого рода. По оценке Минэкономразвития РФ, некоторые из этих предприятий представляют собой «фантомы», отсутствующие даже в реестре юридических лиц, а доля государства в ряде таких предприятий составляет 4%. Основной задачей в этой связи является сокращение данного списка. Тем не менее уточнение списков стратегических предприятий и детализация процедур их банкротства традиционно откладываются, хотя отсутствие внятных процедур со всей очевидностью не позволяет применять к этой группе предприятий меры, предусмотренные законодательством о банкротстве.

Особое место занимают так называемые субъекты естественных монополий топливно-энергетического комплекса. Согласно действующему Закону о банкротстве с 1 января 2005 г. Закон «Об особенностях несостоятельности (банкротства) субъектов естественных монополий топливно-энергетического комплекса» прекратил свое действие, и в силу вступают нормы п. 6 главы IX Закона о банкротстве, определяющие соответствующие процедуры для

⁹³ Использованы материалы официального сайта Минэкономразвития РФ (www.economy.gov.ru), ИД «Коммерсантъ» от 20 января 2005 г. (www.kommersant.ru) и проекта LIN.RU (www.lin.ru).

субъектов естественных монополий. В декабре 2004 г. Комитет Госдумы по собственности рекомендовал продлить срок действия Закона «Об особенностях несостоятельности (банкротства) субъектов естественных монополий топливно-энергетического комплекса» до 1 июля 2009 г. Данный временной горизонт, по мнению комитета, обусловлен вероятными сроками реорганизации в электроэнергетике и газовой отрасли.

Предусмотренные изменения, на наш взгляд, охватывают весьма широкий спектр недостатков и пробелов Закона о банкротстве и в случае их принятия позволят существенно повысить качество нового закона. Тем не менее возможности для дальнейшей модификации остаются весьма значительными.

Во-первых, в правовом поле третьего закона весьма высоким остается риск расширения коррупции за счет «торговли» голосами государства при принятии решений на собраниях кредиторов, а также риск усиления активности местных органов в скрытой национализации и перераспределении собственности предприятий в пользу третьих сторон. Целесообразно, на наш взгляд, при участии государства в процедурах банкротства крупных экономически и социально значимых предприятий предусматривать создание Коллегий уполномоченных представителей государства для обеспечения сбалансированного представления различных интересов государства.

Во-вторых, прямое участие государства в мировом соглашении может существенно повысить риск неравного подхода к различным предприятиям. В этой связи необходимо прозрачное и исчерпывающее законодательное (Налоговый и Бюджетный кодексы) определение, по крайней мере, рамочных условий, на которых государство может идти на заключение мировых соглашений.

В-третьих, в настоящее время принципы, которыми руководствуется государство (его органы управления) в инициировании дел о банкротстве, непрозрачны не только для участников рынка, но и для самих органов управления, что резко усиливает инвестиционные риски ввиду непредсказуемости применения процедур банкротства в отношении конкретных предприятий. Необходима выработка государством собственных критериев инициирования банкротства предприятий-должников, которые затрагивали бы лишь ограниченную часть промышленных предприятий и соответственно могли бы неукоснительно применяться на практике.

В-четвертых, не решенной в полной мере остается проблема встречной задолженности государства перед предприятиями, к примеру, по оплате государственного заказа. Это в ряде случаев стало причиной возникновения задолженности предприятий по платежам в бюджеты. Представляется целесообразным дополнить Закон о банкротстве положениями, устанавливающими, что уполномоченные органы или органы местного самоуправления не вправе подавать в арбитражный суд заявления кредитора от имени Российской Федерации, субъекта Федерации, муниципального образования в случае, если у должника имеется дебиторская задолженность перед бюджетом соответствующего уровня. Это возможно тем не менее лишь при условии исполнения обязательств по межбюджетным отношениям. В противном случае

неизбежны конфликты, когда местные органы власти будут утверждать, что они были лишены возможности расплатиться с предприятием ввиду несвоевременных и (или) неполных трансфертов из федерального бюджета.

В-пятых, в новом Законе о несостоятельности, как и в предыдущем, присутствуют пока не работающие на практике нормы досудебной санации (ст. 31). Отсутствие в рамках нового Закона о несостоятельности упоминаний о необходимости для государства предусмотреть соответствующие расходы в федеральном бюджете не означает, что они не должны быть предварительно определены в бюджете. Таким образом, возникают задачи оценки минимального объема расходов, которые следует предусмотреть в бюджетах на проведение досудебной санации, и включения таких расходов в проект бюджета. Кроме того, следует определить ограниченную совокупность предприятий, в отношении которых при неблагоприятном развитии событий государство пойдет на досудебную санацию, и (это очень важно) предварительно определить необходимое содержание обязательств должников перед государством при проведении досудебной санации.

В-шестых, новым Законом о несостоятельности вводится новая процедура банкротства – финансовое оздоровление (глава 5, ст. 76–92). Данная процедура может стать важным инструментом санации и реформирования предприятия под контролем его собственников (в том числе государства как акционера). В то же время следует обратить внимание на то, что данная процедура может быть введена арбитражным судом без согласия кредиторов (пп. 2, 3 ст. 75, п. 1 ст. 80). Однако при этом подготовленные собственником должника план финансового оздоровления и график погашения задолженности должны утверждаться собранием кредиторов. Необходимо устранить следующий принципиальный пробел закона: не определено, каковы *возможные решения в случае отказа собрания кредиторов утвердить план финансового оздоровления (что весьма вероятно в случае, если собрание кредиторов выступает против введения данной процедуры)*.

В-седьмых, одним из достаточно эффективных механизмов сохранения бизнеса крупных, экономически и социально значимых предприятий мог бы стать обмен в ходе процедур банкротства долгов предприятия на акции, передаваемые кредиторам. Ранее действовавшим Законом о несостоятельности вопросы проведения дополнительной эмиссии акций не определялись. Тем не менее данный механизм применялся на практике, причем кредиторам в одних случаях передавались акции вновь созданного предприятия (которому передавались активы предприятия-должника без долгов), а в других случаях – акции дополнительной эмиссии предприятия-должника. В части регулирования проведения дополнительной эмиссии в ходе внешнего управления акционеры в соответствии с новым Законом о несостоятельности имеют преимущественное право на приобретение размещаемых акций, размещение проводится только по закрытой подписке, оплата дополнительных акций допускается только денежными средствами. Тем не менее *осталась без должного внимания ситуация, когда одним из акционеров является государство*.

В-восьмых, важно обратить внимание на следующее положение нового Закона о несостоятельности, касающееся продажи стратегических предприятий в ходе реализации процедур банкротства: в соответствии с п. 8 ст. 195 к участию в торгах не допускаются конкурсные кредиторы и их аффилированные лица. Данная норма, будучи по своей идее рациональной, в условиях российской специфики в случае банкротства крупных предприятий может привести к ряду существенных проблем. В частности, выявление аффилированности лиц, как показывает практика деятельности антимонопольных органов, – процесс крайне трудоемкий, спорный и длительный.

В-девятых, пока остались без решения проблемы комплексного финансового оздоровления нескольких предприятий в рамках технологических цепочек, отрасли, региона. Успешное оздоровление одного предприятия в ряде случаев может дать лишь краткосрочный эффект, так как неэффективность деятельности конкретных предприятий может быть обусловлена в первую очередь не его внутренними проблемами, а состоянием его контрагентов.

В-десятых, одной из действенных форм сохранения бизнеса может быть продажа предприятия (единого имущественного комплекса) градообразующей организации. В предыдущем законе (ст. 137) условия продажи были слишком обременительны для покупателя, поэтому такая форма не получила распространения. Смягчение требований к покупателю в ст. 175 нового Закона о несостоятельности (снижение требований по сохранению рабочих мест с 70 до 50%, установление срочности такого требования (три года), расширение возможности изменения профиля предприятия) позволит сделать градообразующие предприятия более привлекательными для покупки в виде единого комплекса.

В то же время сохранилась формальность (внеэкономичность) требований к покупателю. В самом деле, недобросовестный покупатель может незначительно сократить численность персонала и при этом резко снизить среднюю заработную плату на предприятии. Фактически это может привести лишь к сохранению или даже расширению масштабов «скрытой безработицы». Представляется необходимым установить также определенные рамки по изменению общего фонда оплаты труда на предприятии, расширив при этом возможности сокращения персонала.

Наконец, необходимо уточнение особенностей банкротства градообразующих предприятий (ст. 168–176). Проведенная «модификация» критериев отнесения предприятий к числу градообразующих является весьма спорной. Хотя критерий определения градообразующих предприятий ужесточен, сохранилась формальность определения категории градообразующих предприятий. Целесообразно использовать такие критерии, как доля налоговых платежей предприятия в общем объеме собираемых в соответствующем населенном пункте налогов, наличие доминирующего положения предприятия на товарном рынке и т.п. Кроме того, в новом Законе о банкротстве резко ограничены возможности санации градообразующих предприятий в силу того, что продление финансового оздоровления или внешнего управления допус-

кается не более чем на год (ст. 172), причем условия даже такого небольшого продления стали жестче. В то же время градообразующие предприятия – это, вероятно, самый сложный объект для финансового оздоровления.

Отдельного регулирования требует проблема защиты интересов миноритарных акционеров при проведении процедур банкротства. Это тем более актуально в тех случаях, когда крупнейшим кредитором предприятия выступает государство.

Целый спектр новаций в отношении банкротства необходим, на наш взгляд, и в сфере правоприменения и технических процедур реализации дел о банкротстве. Это касается процедуры возбуждения дел о банкротстве, порядка назначения и деятельности арбитражных управляющих, порядка проведения финансового оздоровления, внешнего управления и конкурсного производства, регулирования порядка заключения мирового соглашения, порядка банкротства отсутствующего и ликвидируемого должника. Целесообразно внести изменения в ст. 224 Закона «О банкротстве», дополнив ее положением, в соответствии с которым кредитор также вправе обращаться в суд с заявлением о банкротстве ликвидируемого должника. При этом, как показала практика привлечения к гражданской, административной и уголовной ответственности за нарушения законодательства о банкротстве, соответствующие нормы, закрепленные в ст. 10 Закона «О банкротстве», а также в ст. 14.12, 14.13 Кодекса РФ об административных правонарушениях и в ст. 195–197 Уголовного кодекса РФ, практически не применяются на практике, в связи с чем все указанные нормы подлежат не фрагментарному, а кардинальному и концептуальному пересмотру⁹⁴.

Необходимо также отметить, что, несмотря на ряд несомненных достижений, новый закон в принципе не может решить *ряд принципиальных проблем, лежащих за рамками технических процедур*.

Во-первых, наделение государства равными правами с другими кредиторами потребует соответствующей инфраструктуры для представления его интересов. Маловероятно, что для этого будут выделены соответствующие ресурсы. По этой причине на нескольких сотнях предприятий будет действительно улучшены ход и контроль за процедурами банкротства, но на большинстве других предприятий это скорее породит дополнительную коррупцию и интерес к скупке «административного ресурса». Последнее весьма вероятно и потому, что легче всего будет возбудить процедуру банкротства государству: ему не потребуется подтверждать свои требования в суде.

Во-вторых, ужесточение условий, при которых могут возбуждаться процедуры банкротства, не приведет к существенному ограничению процессов передела собственности. Это объективный процесс, и если он не нашел своего разрешения в рамках закона об акционерных обществах, то он все равно будет идти, только теперь в рамках исполнительного производства.

⁹⁴ Подробно см.: Радыгин А., Свейн Х., Симачев Ю., Энтов Р. и др. Институт банкротства: становление, проблемы, направления реформирования. М.: ИЭПП-СЕРРА, 2005.

В-третьих, при установлении особенностей несостоятельности в отношении определенных секторов создаются предпосылки к сбрасыванию долгов на эти сектора. Если же этого не сделать, то велики социальные издержки. Помимо этого, весьма неоднозначен вопрос об отнесении тех или иных предприятий к сфере «естественных монополий», к градообразующим или стратегическим предприятиям.

В-четвертых, значительная часть предложений по реформированию законодательства стала следствием не столько несовершенства действующего регулирования, сколько недостаточно развитой инфраструктуры его применения. Одна из главных проблем в этой сфере – зависимость арбитражных судов от местных органов власти, недостаточный уровень квалификации судей для рассмотрения сложных хозяйственных споров.

В-пятых, значительная часть изменений в законодательстве о несостоятельности стала следствием переоценки определенных проблем, поэтому некоторые нормы нового Закона о несостоятельности оказались пока маловостребованными.

Значительные – хотя, видимо, весьма отдаленные – перспективы связаны с совершенствованием судебной практики в целом. Например, в интересах защиты предприятий от недобросовестного перехвата контроля над ними (частью их активов) посредством процедур банкротства необходимо расширять практику применения ст. 10 Гражданского кодекса РФ (злоупотребление правом) и предусматривать как прозрачность судебной процедуры, так и ответственность судебного корпуса. Дополнительные усилия необходимы для развития саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и негосударственных институтов правоприменения, в том числе в сфере банкротства.

Соответственно потребуется время для формирования адекватной инфраструктуры и ее адаптации к новым законодательным нормам. Институт несостоятельности оказался востребованным как инструмент перераспределения собственности. В связи с этим, если говорить о крупных предприятиях, он чаще применяется в отношении потенциально привлекательного бизнеса. В последнее время произошли значительные сдвиги в усилении защиты прав миноритарных акционеров. Вследствие этого банкротство еще длительное время будет оставаться инструментом решения различных корпоративных проблем: от обеспечения защиты менеджеров от собственников до осуществления враждебного поглощения. По этой причине нельзя исключить возможность дальнейшего расширения практики банкротства крупных, потенциально привлекательных предприятий. Скорее всего, в ближайшие годы неоднозначность влияния банкротства на экономическое развитие станет еще более очевидной.

4.4. Проблемы конкурентоспособности российского фондового рынка

Неотъемлемым условием конкурентоспособной экономики является конкурентоспособность ее рыночных институтов. При этом под конкурентоспособностью институтов понимается «соответствие формальных и нефор-

мальных институтов страны – законодательства, норм и традиций поведения, распоряжения властью, степени свободы, радиуса доверия требованиям производства конкурентоспособных товаров и услуг»⁹⁵. Фондовый рынок можно рассматривать как один из институтов рыночной экономики, от конкурентоспособности которого зависит эффективность экономики страны в целом.

Фондовый рынок может рассматриваться как совокупность специфических сегментов, за доминирование на которых конкурируют различные структуры. Под рыночной нишей понимается спрос на ценные бумаги со стороны различных групп инвесторов или предложение ценных бумаг со стороны определенных групп эмитентов. Анализ проводится на примере бирж, играющих ключевую роль среди инфраструктурных организаций, – группы компаний Московской межбанковской валютной биржи (ММВБ), Российской торговой системы (РТС) и иностранных организаторов торговли акциями российских АО в форме депозитарных расписок – это Лондонская фондовая биржа (ЛФБ), немецкие фондовые биржи и Нью-Йоркская фондовая биржа.

Заметим, что само наличие конкуренции на рынке услуг организаторов торговли как на международных рынках капиталов, так и на внутреннем фондовом рынке является важным инструментом, способствующим повышению качества данных услуг и снижению операционных издержек участников рынка.

4.4.1. Рынок акций российских эмитентов

Рынок акций российских эмитентов охватывает два основных сегмента: обращение непосредственно акций, выпускаемых российскими компаниями, и рынок депозитарных расписок на указанные акции, эмитируемые депозиториями за рубежом. Для анализа внутренних механизмов развития рынка акций российских эмитентов можно выделить три этапа его эволюции, в течение которых происходили существенные перемены положения конкурентов на данном рынке (рис. 9)⁹⁶.

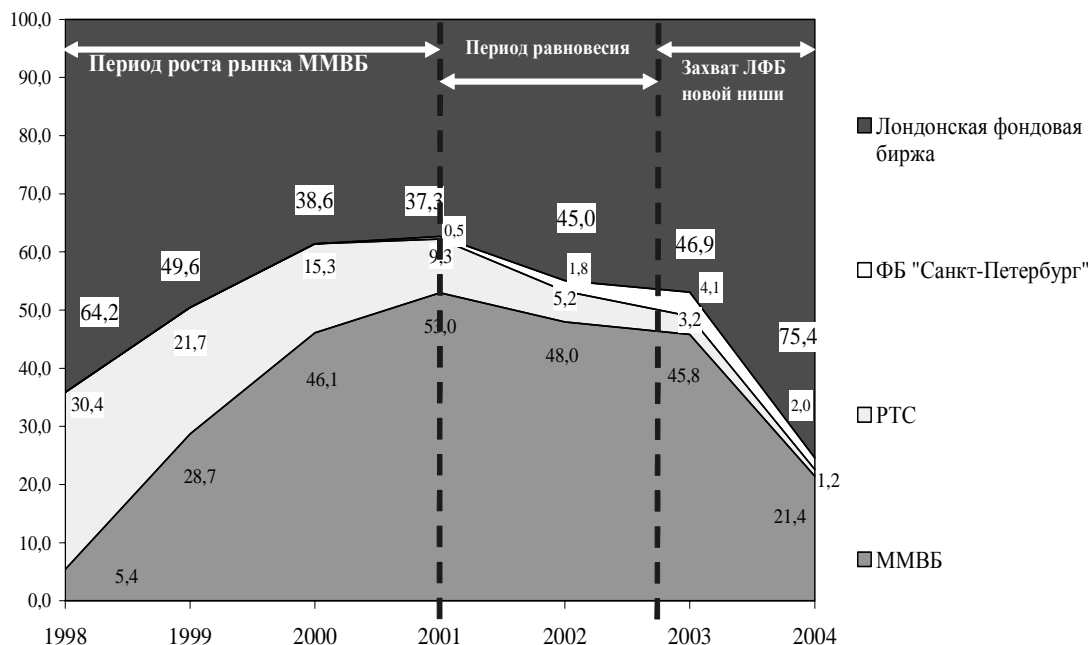
Первый период охватывает 1998–2001 гг. Для этого периода характерен рост доли ММВБ как организатора торговли акциями российских АО с 5,4% в 1998 г. до 52,0% в 2001 г. Данный рост происходил на фоне сокращения рыночной доли РТС с 30,4% в 1998 г. до 9,3% в 2001 г., а также доли Лондонской фондовой биржи с 64,2% в 1998 г. до 37,3% в 2001 г.

Второй период относится к 2002–2003 гг. Его можно охарактеризовать как период временного равновесия сил конкурентов. В эти годы доля ММВБ как организатора торговли акциями российских эмитентов снизилась, но незначительно – с 52,0 до 45,8%, а доля ЛФБ увеличилась с 37,3% в 2002 г. до 46,9% в 2003 г.

⁹⁵ Ясин Е.Г. Доклад на V Международной конференции Государственного университета – Высшая школа экономики «Конкурентоспособность и модернизация экономики». 6 апреля 2004 г. Интернет. www.hse.ru.

⁹⁶ Здесь и далее общий объем биржевых торгов рассчитывается путем суммирования оборотов акций на российских биржах и оборотов депозитарных расписок на зарубежных биржах (в млн долл.).

В то же время на рынке акций заметно ослабли конкурентные позиции РТС, доля биржи на рынке сократилась с 9,3% в 2002 г. до 3,2% в 2003 г.



Источник: Данные фондовых бирж.

Рис. 9. Удельный вес бирж в объемах торгов акциями российских АО

Третий период эволюции рынка акций российских АО начался с конца 2003 г. и ознаменовался качественными изменениями соотношения сил на рынке услуг организаторов торговли акциями российских эмитентов. В 2004 г. доля ЛФБ на рынке акций российских АО достигла 75,4%, доля ММВБ снизилась до 21,4%. Удельный вес РТС как организатора торгов достиг критического уровня 1,2% объема биржевых торгов.

Причины столь глубоких изменений соотношения сил на рынке акций российских эмитентов необходимо искать в переменах приоритетов эмитентов и инвесторов на рынке капиталов, вызвавших изменения баланса спроса и предложения на акции российских АО.

Опережающий рост объемов биржевых торгов акциями российских компаний на ММВБ в течение **первого периода** объясняется появлением интереса новых собственников крупнейших российских компаний, получивших контроль над ними в процессе приватизации, к созданию ликвидного биржевого рынка акций данных компаний как инструмента наращивания их капитализации до рыночного уровня, приходом на российский рынок акций волны спекулятивных внутренних инвесторов после кризиса 1998 г. и внедрением современных технологий биржевой торговли и расчетов на ММВБ.

По данным «Российского экономического барометра», с середины 1990-х гг. в структуре собственности приватизированных компаний обозначились 3 устойчивые тенденции: переход прав собственности от рабочих к менеджерам, от инсайдеров (того же менеджмента) к аутсайдерам (финансовым группам и нерезидентам) и от государства к частным лицам. В 1995–2003 гг. доля инсайдеров сократилась с 54,8 до 46,6%, а доля аутсайдеров возросла с 35,2 до 44,0%⁹⁷.

Приватизация вызвала активное развитие внебиржевой торговли акциями, в рамках которой осуществлялась скупка акций приватизированных компаний в регионах у их работников и у других граждан, получивших акции в обмен на ваучеры, финансовыми посредниками, действовавшими в интересах менеджмента компаний и аутсайдеров. Развитие внебиржевого рынка придало импульс росту объемов биржевой торговли акциями, где каждая биржа заняла свою нишу. На ММВБ брокеры приобретали мелкие пакеты акций и после их консолидации продавали через РТС за валюту нерезидентам, в том числе офшорным компаниям, созданным российскими участниками рынка.

В 1999 г. между расчетными депозитариями ММВБ и РТС было организовано междепозитарное взаимодействие («мост»), позволившее заметно облегчить встречные потоки акций между российским и зарубежными рынками. «Приливы» и «отливы» акций на российском рынке стали следовать явно выраженным закономерностям. Рост цен на акции, включая депозитарные расписки российских эмитентов, на глобальных рынках породил дополнительный спрос на акции российских эмитентов. В целях удовлетворения данного спроса российские брокеры приобретали «голубые фишки» на ММВБ и с помощью «моста» вводили данные пакеты из расчетного депозитария ММВБ в расчетный депозитарий РТС. После этого акции продавались в РТС или на внебиржевом рынке и уходили за рубеж. Наоборот, при падении цен на глобальных рынках акции российских эмитентов тем же путем возвращались в расчетный депозитарий ММВБ и продавались мелкими пакетами на данной бирже.

Развитию внутреннего рынка капиталов в России способствовали также изменения в поведении крупного бизнеса, последовавшие после приватизации. В течение 2000-х гг. по мере роста эффективности хозяйствования усиливался интерес крупнейших приватизированных компаний к формированию долгосрочной стратегии развития и вхождению в стратегический альянс с транснациональными корпорациями⁹⁸. Условием формирования таких альян-

⁹⁷ Из доклада Р. Капелюшникова «Влияние концентрации собственности на экономическую деятельность промышленных предприятий» на международной конференции «Социально-экономическая трансформация в странах СНГ: достижения и проблемы», организованной ИЭПП 13–14 сентября 2004 г.

⁹⁸ В настоящее время такие альянсы стали реализовываться, а в конце 1990-х – начале 2000-х гг. данные планы находились на стадии подготовки. В качестве примера альянсов российского и иностранного бизнеса можно привести «Северсталь-Групп», генеральный директор которой А. Мордашов в интервью «Ведомостям» заявил о стремлении «создать на базе “Северстали” глобальную горно-металлургическую компанию...» «с российским контролем» (Ведомости. 21 октября 2004 г.). Другим примером является приобретение крупного пакета

сов на равноправных условиях для российского бизнеса было доведение рыночной капитализации принадлежащих ему компаний до уровня, соответствующего внутренней стоимости акций. Олигархам стали нужны российские биржи. Допуск к обращению на ММВБ и в РТС пакетов акций компаний, составлявших несколько процентов от общего объема выпуска, позволял добиться стремительного роста капитализации компаний. В последующем продажа по рыночным ценам крупных пакетов акций внешним инвесторам приносила бы владельцам контрольных пакетов акций реальную компенсацию за «приватизационные риски» и возможность трансформации относительно «фиктивного» акционерного капитала в его более реальные и ликвидные формы. Отметим, что применение подобных стратегий не следует расценивать как негативное явление. Это закономерный и типичный для стран с переходной экономикой процесс поэтапного создания эффективного частного бизнеса.

В качестве иллюстрации стратегий ускоренного наращивания капитализации на *рис. 10* приводятся данные о соотношении капитализации и доле обращаемых на биржах «голубых фишек» в общем объеме их выпуска по состоянию на 2003 г.

Размер эффективной капитализации наиболее ликвидных акций, за исключением акций РАО «ЕЭС России», находился в 2003 г. в обратно пропорциональной зависимости от доли свободно обращаемых акций (в данном случае зарезервированных для торгов в расчетном депозитарии ММВБ). Наиболее капитализированными оказываются эмитенты (прежде всего нефтяные компании), у которых в свободном обращении на бирже находились незначительные пакеты акций: например, у «ЮКОСа» – 0,7% акций, у «Сургутнефтегаза» – 1,2%, у «ЛУКОЙЛа» – 2,2% и у ГМК «Норильский никель» – 1,4% акций.

ОАО «ЛУКОЙЛ» компанией ConocoPhillips. Иллюстрацией стремления российского крупного бизнеса к равноправию в таких альянсах, являются слова вице-президента и члена правления «ЛУКОЙЛа» Л. Федун о том, что «менеджеры “ЛУКОЙЛа” никуда не должны продавать свои акции, чтобы не потерять контроль над компанией» (Ведомости. 25 октября 2004 г.).

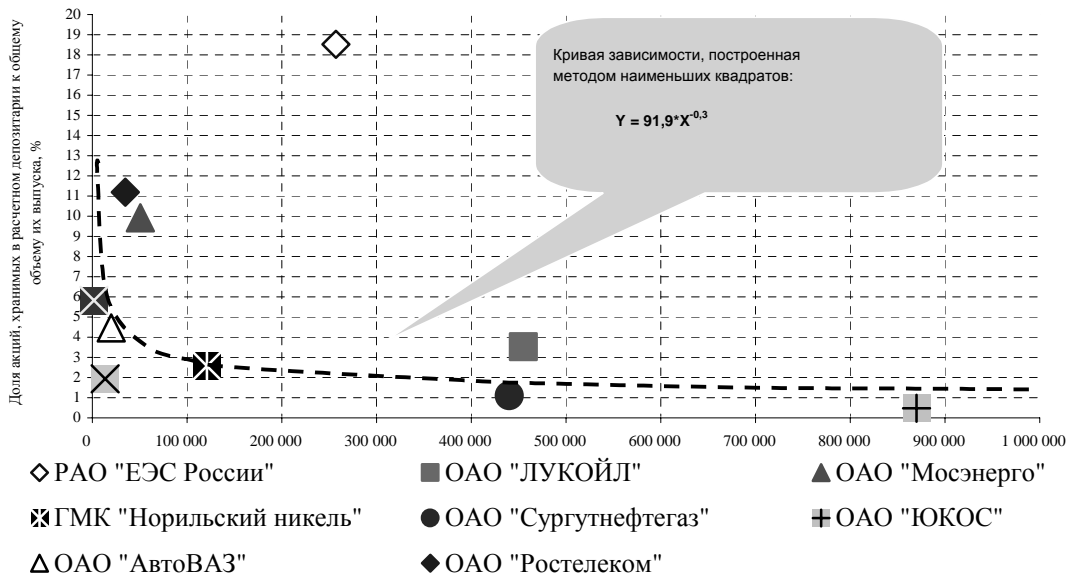


Рис. 10. Капитализация акций и их доля, находящаяся в свободном обращении (по данным ММВБ за январь–сентябрь 2003 г.)

На рис. 11 показаны данные о росте капитализации российских компаний и объемах торгов на российских биржах.



Источник: Рассчитано по данным ММВБ, РТС, фондовой биржи «Санкт-Петербург».

Рис. 11. Капитализация, ликвидность и волатильность российского рынка акций

Повышение капитализации российских компаний и увеличение объемов торгов на биржевом рынке акций происходили одновременно. Однако капитализация росла быстрее объемов торгов, что соответствовало потребностям крупнейших эмитентов, заинтересованных в наращивании стоимости их бизнеса. В 1998–2004 гг. капитализация российских компаний возросла с 17 млрд до 230 млрд долл., или в 13,5 раза. Объем торгов акциями на российских биржах (на ММВБ, РТС и фондовой бирже «Санкт-Петербург») увеличился с 10 млрд долл. в 1998 г. до 101,2 млрд долл. в 2004 г., т.е. в 10 раз. Росту российского рынка акций, особенно в начале 2000-х гг., во многом способствовало уменьшение рисков, измеряемых показателем стандартного отклонения относительных изменений цен активов.

Стремление крупного бизнеса к наращиванию капитализации означало появление на российских биржах, прежде всего на ММВБ, дополнительного спроса на «голубые фишки» со стороны приватизированных компаний и связанных с ними финансовых посредников. Обслуживание данных сделок привело к повышению доли ММВБ на рынке акций российских компаний.

Третьим фактором роста спроса на внутреннем рынке акций в 1998–2001 гг. был приход на рынок внутренних мелких инвесторов, склонных к спекулятивным и краткосрочным вложениям в акции в условиях повышенных рисков. Этому способствовал стремительный рост доходности вложений в акции российских эмитентов, последовавший в 2000 г. после двух лет отрицательной реальной доходности акций в результате кризиса 1998 г. Если в 1998 г. индекс РТС исходя из своего среднегодового значения принес отрицательную доходность в размере -54,0% годовых и в 1999 г. -46,2% годовых, то в 2000 г. доходность вложений в данный индекс составила +99,9%.

Важным фактором роста в 1998–2001 гг. доли ММВБ на рынке по сравнению с РТС и ЛФБ стало внедрение новых технологий биржевой торговли и расчетов. На бирже был реализован проект, направленный на расширение круга участников биржевых торгов за счет использования интернет-технологий. С помощью Интернета мелкие инвесторы, являющиеся клиентами брокеров, получили возможность участвовать в биржевых торгах в режиме реального времени, получать информацию о ходе торгов и самостоятельно формировать заявки на покупку и продажу ценных бумаг, которые оперативно через интерфейс с брокером попадали в торговую систему. По данным ММВБ, через Интернет совершается 70% биржевых сделок на бирже. В настоящее время системы интернет-торговли развиты на РТС и ММВБ примерно одинаково, но в более выигрышном положении оказалась структура, которая успела занять нишу ранее.

ММВБ стала лидером по развитию электронного документооборота между участниками фондового рынка. После кризиса значительным спросом со стороны инвесторов на рынке акций стали пользоваться предоставляемые ММВБ гарантии расчетов на условиях «поставка против платежа» (ППП) с предварительным депонированием ценных бумаг и резервированием денежных средств участниками торгов. Все это помогло ММВБ занять новую нишу

на рынке акций, где преобладают инвесторы с рублевым спросом на акции, заинтересованные в расчетах по сделкам на условиях ППП.

Таким образом, в течение первого этапа развития биржевого рынка акций успех ММВБ был достигнут за счет более оперативной реакции на появление дополнительного спроса на акции российских АО со стороны менеджмента компаний, финансовых групп, заинтересованных в росте капитализации их компаний, и внутренних мелких инвесторов, склонных к краткосрочным спекулятивным сделкам⁹⁹.

Однако по своей природе новые источники спроса на акции российских компаний имели краткосрочный характер. Скупка акций менеджментом не могла длиться вечно, объемы данных сделок сокращались по мере концентрации у данных лиц контрольных пакетов акций. Финансовые группы и другие крупные собственники, заинтересованные в первоначальном наращивании капитализации, рано или поздно реализуют пакеты акций стратегическим инвесторам. При этом акционерные общества, ставшие транснациональными корпорациями, для поддержания конкурентоспособности неизбежно уйдут на глобальные рынки капиталов. Ресурсы же внутренних спекулятивных инвесторов, как правило, ограничены и сами по себе не могут поддерживать высокий спрос на акции российских компаний.

На **втором этапе** развития рынка акций – с начала 2002 г. по октябрь 2003 г. – на внутреннем рынке акций наметился период временного равновесия. Он выражался в отсутствии заметного притока на биржевой рынок новых категорий внутренних инвесторов, прежде всего физических лиц и коллективных инвесторов. Число участников биржевой торговли за этот период практически не росло, их круг на рынке акций ограничивался внутренними инвесторами, склонными к краткосрочным спекулятивным стратегиям.

Биржа РТС продолжает конкурировать с ММВБ за организованный рынок акций с расчетами на условиях ППП, однако зримых результатов данная конкуренция пока не принесла. В то же время РТС сумела найти более результативные решения на срочном рынке и рынке акций ОАО «Газпром», сумев первой занять новые рыночные ниши. Урок из данного опыта состоит в том, что наиболее эффективными на рынке оказываются такие стратегии, которые направлены на формирование новых рыночных ниш, а не на борьбу за уже занятые сегменты рынка.

В это время рынок акций российских компаний и рынок депозитарных расписок на данные акции развивались параллельно, взаимно дополняя друг друга. Однако российский фондовый рынок выполнял функции центра ценообразования и ликвидности, в то время как внешний рынок позволял через

⁹⁹ По признанию главы ФСФР О. Вьюгина, в 2005 г. «по составу инвесторов рынок ... за последние пять лет существенно не изменился»; «по разным оценкам, около половины участников рынка – это иностранные инвесторы, вслед за ними идут российские инвесторы, которые зарабатывают деньги на краткосрочных операциях», «доля консервативных институциональных инвесторов невелика – процентов 10» (см.: Вьюгин О. Неопределенность мешает принимать решения // Ведомости. 2005. 31 января).

депозитарные расписки инвестировать в акции иностранным портфельным инвесторам, не готовым нести «рублевые» риски и правовые риски страны регистрации эмитентов. Арбитраж между внутренним и внешним рынками акций повышал привлекательность обоих сегментов рынка в глазах финансовых посредников и инвесторов.

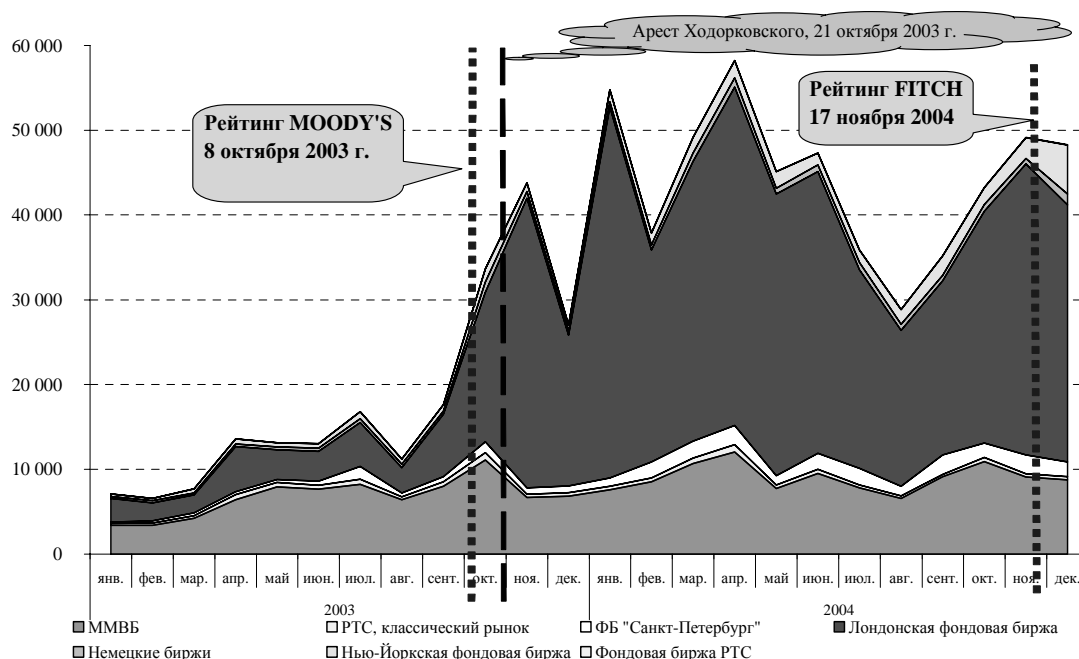
Третий этап развития рынка акций начался с октября 2003 г. Присвоение России инвестиционного рейтинга агентством Moody's привело к формированию новой ниши на рынке акций российских компаний, связанной с дополнительным спросом на акции российских эмитентов со стороны нерезидентов. Это открыло возможности инвестирования в акции российских компаний большего объема средств консервативными иностранными инвесторами, которым по закону разрешается формировать портфели только за счет ценных бумаг с инвестиционным рейтингом. Однако данный круг инвесторов не готов был приобретать акции с расчетами в рублях, поскольку рубль не является признанной инвестиционной валютой.

На данном этапе российский фондовый рынок нуждался в принятии согласованных решений участниками рынка и регулируемыми органами, что позволяло сформировать конкурентоспособную стратегию российских бирж в отношении дополнительного спроса на акции российских АО со стороны зарубежных консервативных инвесторов. Проблемы создания на базе московских бирж международного финансового центра за много лет до этого поднимались практиками фондового рынка и представителями научной общественности¹⁰⁰. Идея создания такого центра предполагала формирование в России биржевого рынка ценных бумаг с расчетами в иностранной валюте между его участниками.

К сожалению, российский фондовый рынок не сумел выработать адекватного решения. Вместо этого в России был принят новый Федеральный закон о валютном контроле и валютном регулировании, который сохранил для всех без ограничения нерезидентов возможность приобретения акций российских АО за рубли и репатриации выручки от их продажи, а также ограничения для резидентов в приобретении ценных бумаг с расчетами в иностранной валюте. Не готовой к обслуживанию консервативных иностранных инвесторов оказалась российская инфраструктура, которая по величине рисков и операционным издержкам существенно проигрывала конкурентам за рубежом.

В результате новая ниша, связанная с дополнительным спросом на акции российских эмитентов в валюте, была освоена Лондонской фондовой биржей. На *рис. 12* показано, как резко изменилось соотношение сил между конкурентными рынками акций российских АО с октября 2003 г.

¹⁰⁰ См., например: Миркин Я.М. Рынок ценных бумаг России: воздействие фундаментальных факторов, прогноз и политика развития. М.: Альпина Паблишер, 2002.



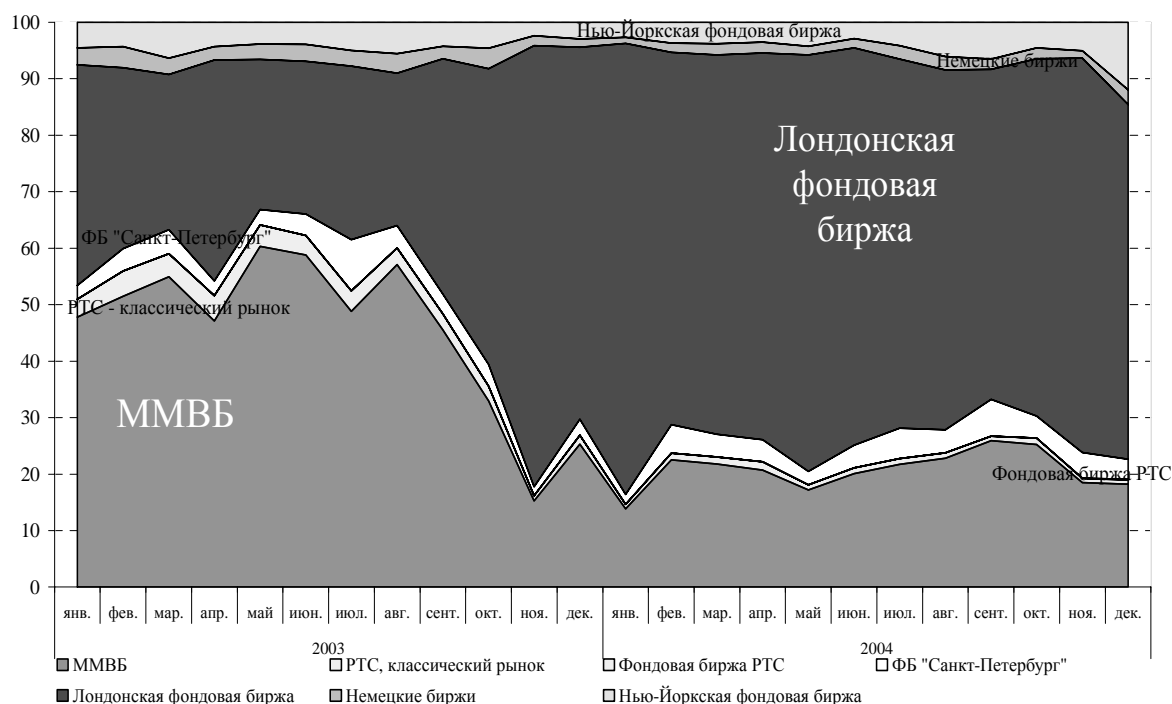
Источник: По данным фондовых бирж.

Рис. 12. Объемы вторичных биржевых торгов акциями российских АО (млн долл.)

Данные рис. 12 опровергают весьма распространенное мнение, что российский рынок акций переместился в Лондон под влиянием рисков, порожденных делом «ЮКОСа», политическими и экономическими неопределенностями в России. По объему биржевых торгов акциями рынок ММВБ сохранил позитивную динамику. По данным ММВБ, в 2004 г. объем торгов акциями на ММВБ увеличился на 35% по сравнению с уровнем прошлого года. Вместе с тем объем торгов расписками на акции российских компаний в Лондоне за тот же период возрос в 4,7 раза, что связано с приходом на рынок новых инвесторов-нерезидентов в результате улучшения инвестиционного положения России.

Конфликт вокруг нефтяной компании «ЮКОС» породил опасения нерезидентов в защищенности их прав собственности на акции российских компаний, однако данный фактор не вызвал бегства капитала с рынка ММВБ в Лондон, поскольку доля нерезидентов, торгующих акциями российских АО на ММВБ, незначительна. Дело «ЮКОСа» сказалось, скорее, на волатильности объемов торгов депозитарными расписками на ЛФБ, которые, как видно на рис. 12, существенно изменялись от месяца к месяцу.

Более детально доля бирж на рынке акций российских компаний и депозитарных расписок на них в 2003–2004 гг. показана на рис. 13.



Источник: По данным ММВБ, РТС, Фондовой биржи «Санкт-Петербург», Лондонской, Нью-Йоркской, Немецкой и Берлинской фондовых бирж.

Рис. 13. Удельный вес бирж в объемах вторичных торгов акциями российских АО (%)

В 2004 г. доля ММВБ в объемах торгов акциями российских АО колебалась в диапазоне от 14 до 26%, доля Лондонской фондовой биржи – от 58 до 80%. В декабре 2004 г. по объему торгов к ММВБ вплотную приблизилась Нью-Йоркская фондовая биржа, где обращаются депозитарные расписки на акции лишь 6 российских АО; доля НЙФБ в объемах торгов финансовыми инструментами на акции российских эмитентов достигла 12% рынка, тогда как доля ММВБ за этот месяц составляла 18,2%. Основными участниками сделок с ADR на НЙФБ являются институциональные портфельные инвесторы, прогресс НЙФБ по сравнению с ММВБ объясняется повышением их интереса к распискам на акции российских компаний.

Важную роль в создании ликвидного рынка депозитарных расписок на акции российских компаний сыграла успешная маркетинговая политика Лондонской фондовой биржи, которая предложила участникам данного рынка новую электронную систему заключения сделок на анонимной основе. Однако влияние данного фактора вряд ли стоит переоценивать, поскольку он не объясняет того обстоятельства, что из всех развивающихся экономик бурный рост объемов торгов депозитарными расписками на ЛФБ пришелся именно на акции российских эмитентов, объемы торгов с которыми в настоящее

время составляют около 70% объемов всех сделок с депозитарными расписками на акции эмитентов из развивающихся стран на данной бирже.

Депозитарные расписки на акции российских компаний оказались более удобным финансовым инструментом, чем сами акции, выпуск и обращение которых регулируется законодательством Российской Федерации. Приобретение депозитарных расписок снижает риски частных инвесторов, обусловленные владением базисными акциями российских компаний в условиях, когда законодательство Российской Федерации и правоприменение не обеспечивают надежной защиты прав собственности. В схеме депозитарных расписок нарушителю прав акционеров противостоит не разрозненный мелкий инвестор, который часто просто не знаком с российским законодательством, а один из нескольких крупнейших в мире глобальных кастодианов, которые представляют коллективные интересы владельцев депозитарных расписок. Права владельцев депозитарных расписок находятся под защитой уже не российского, а американского законодательства, которое, помимо всего прочего, предусматривает уголовную ответственность должностных лиц российских акционерных обществ перед США за преступления, совершенные против владельцев депозитарных расписок. Кроме того, участники рынка депозитарных расписок совершают сделки с ними в соответствии с законодательством и биржевыми правилами иностранного государства, не подвергаясь ограничениям, накладываемым в соответствии с российским законодательством о валютном контроле и валютном регулировании на участников внутреннего рынка ценных бумаг.

Проблемы ослабления конкурентных позиций российских бирж на рынке акций отчетливо осознаются регулирующим органом – ФСФР. По мнению главы этого ведомства, преодолению негативных тенденций на рынке будет способствовать реорганизация инфраструктуры фондового рынка, в частности, создание Центрального депозитария, что поможет повысить экономическую эффективность операций и снизить операционные риски инвесторов¹⁰¹. ФСФР обещает упростить процедуры IPO акций на российских биржах, в том числе существенно сократить сроки между государственной регистрацией выпусков акций и проведением аукционов по их размещению¹⁰².

Однако данные меры вряд ли могут радикально изменить сложившиеся тенденции. Уход крупнейших российских компаний на глобальные рынки носит объективный характер, и изменение процедур эмиссии акций в российском законодательстве существенного значения здесь не имеет. Глобальные биржи удобнее для нерезидентов, поскольку позволяют совершать сделки с ценными бумагами эмитентов разных стран, не принимая на себя рисков расчетов в национальных валютах. Да и по опыту победить конкурентов в уже занятой нише значительно сложнее. Поступательное развитие внутреннего фондового рынка и его инфраструктуры возможно лишь в том случае, если

¹⁰¹ Вьюгин О. Неопределенность мешает принимать решения // Ведомости. 2005. 31 января.

¹⁰² Козицын С. Приглашение регулятора. ФСФР хочет облегчить проведение IPO в России // Ведомости. 2005. 28 января.

оно будет опираться на долгосрочные инвестиционные ресурсы внутренних инвесторов – инвестиционных и пенсионных фондов, страховых организаций, домохозяйств и нефинансовых компаний. Для этого требуется решить проблемы выхода российских портфельных инвесторов на международные рынки капиталов и создания эффективных систем дистрибуции их финансовых продуктов внутри России. В данном направлении каких-либо заметных движений регулятора пока не наблюдается.

Таким образом, с октября 2003 г. произошло качественное сокращение доли местных бирж как организаторов торгов российскими «голубыми фишками», что ставит вопрос о перемещении центров ценообразования акций российских эмитентов на глобальные рынки капиталов. Главной проблемой российских бирж на рынке акций остается отсутствие достаточного числа внутренних инвесторов, ориентированных на долгосрочные вложения. В условиях, когда основными инвесторами на рынке российских «голубых фишек» являются нерезиденты, российским биржам сложно удержать позиции в конкуренции с глобальными рынками. Борьба за привлечение нерезидентов на внутренний фондовый рынок осложняется тем, что данная ниша уже занята глобальными биржами. Для того чтобы убедить нерезидентов уйти с глобальных рынков акций российских эмитентов, нужны весьма сильные аргументы, которых пока нет.

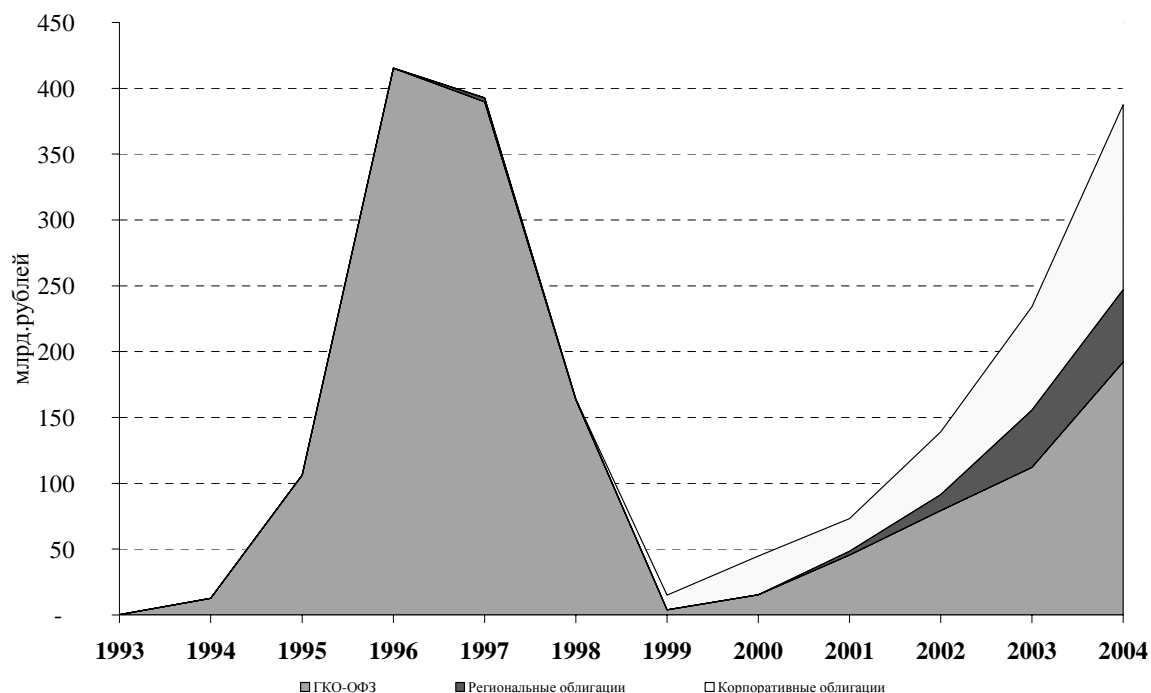
4.4.2. Проблемы развития рынка рублевых облигаций

В отличие от российского рынка акций, на котором с 2002 г. российские биржи не сумели сформировать новые значимые ниши, рынок рублевых облигаций с 2001 г. переживает период бурного роста. Развитие рынка корпоративных и региональных облигаций признается одним из главных успехов ММВБ за последние годы. С помощью рынка корпоративных облигаций российские биржи впервые проявили свой потенциал по финансированию реального сектора экономики. В 2000–2004 гг. с помощью размещения корпоративных облигаций российские компании привлекли с рынка более 10 млрд долл. инвестиционных ресурсов.

Масштабы нового сегмента российского рынка достигли, а по некоторым параметрам и превысили показатели рынка ГКО-ОФЗ в период его расцвета, что видно из *рис. 14, 15*.

По объему размещений в 2004 г. рынок рублевых облигаций составил 387,5 млрд руб. и почти достиг исторического максимума размещенных за год облигаций, который был зафиксирован в 1996 г. по ГКО-ОФЗ в сумме 415,1 млрд руб. (с учетом деноминации). Однако в отличие от потерпевшего крах рынка ГКО-ОФЗ рынок рублевых облигаций в настоящее время растет не только за счет размещений федеральных ценных бумаг, но прежде всего за счет эмиссии корпоративных и региональных облигаций. В 2004 г. на ММВБ было размещено ОФЗ на сумму 192 млрд руб.; объемы эмиссии корпоративных и региональных облигаций составили соответственно

140,4 млрд и 55,1 млрд руб., т.е. суммарно немногим больше эмиссии федеральных ценных бумаг.



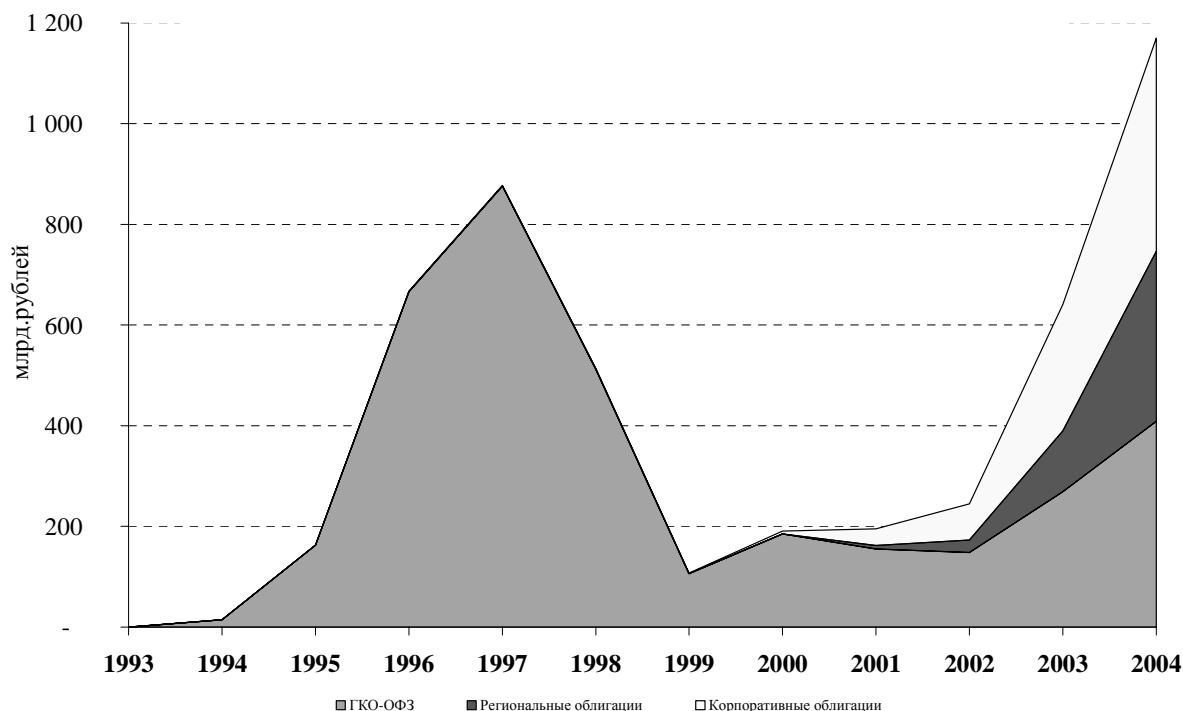
Источник: По данным ММВБ.

Рис. 14. Объем размещений облигаций

Объем вторичных биржевых торгов облигациями на ММВБ в 2004 г. превысил максимальные показатели ликвидности рынка ГКО-ОФЗ в 1995–1997 гг., что видно из рис. 15.

Максимальный объем вторичных торгов ГКО-ОФЗ на ММВБ был зафиксирован в 1997 г. и составил 876,1 млрд деноминированных рублей. Общий объем вторичных торгов рублевыми облигациями в 2004 г. составил 1169,8 млрд руб., из которых 408,6 млрд руб. приходится на рынок ОФЗ, 338,0 млрд руб. – на региональные облигации и 423,2 млрд руб. – на рынок корпоративных облигаций.

Несмотря на стремительный рост объемов рынка рублевых облигаций, ситуация на данном сегменте рынка пока отличается от той, которая сложилась на рынке ГКО-ОФЗ накануне дефолта. Основные отличия состоят в том, что нынешние эмитенты осуществляют заимствования по разумным ставкам, которые часто оказываются ниже уровня инфляции. Рост объемов погашений корпоративных и региональных облигаций пока отстает от объемов размещений облигаций. Кроме того, надзорные функции за рынком рублевых облигаций осуществляются ФСФР, т.е. органом, независимым от эмитентов и участников рынка.



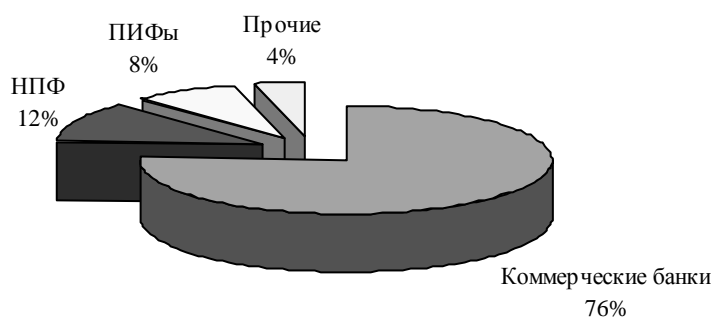
Источник: По данным ММВБ.

Рис. 15. Объемы вторичных торгов облигациями на ММВБ

Однако столь стремительный рост рублевых заимствований порождает ряд проблем. Основная проблема заключается в том, что спрос на рынке облигаций формируется за счет краткосрочных ресурсов, главным образом излишков банковской ликвидности в виде остатков на корреспондентских счетах банков и на их депозитах в Банке России. Излишек данных ресурсов позволяет финансировать долги государства, корпоративных и региональных эмитентов под отрицательную реальную ставку процента. Это, в свою очередь, отталкивает от рынка рублевых облигаций негосударственные пенсионные фонды, паевые инвестиционные фонды и граждан, которые в отличие от банков не располагают излишками денежных ресурсов и не могут позволить себе вложения под процентные ставки ниже уровня инфляции.

Структура инвесторов на рынке корпоративных и региональных облигаций приводится на рис. 16, 17.

На рынке региональных облигаций 76% ценных бумаг принадлежат коммерческим банкам, доля банков на рынке корпоративных облигаций составляет около 50%. С учетом того что часть банков осуществляет вложения в облигации через дочерние небанковские структуры, фактическая доля банковских групп на рынке корпоративных и региональных облигаций является еще выше.



Источник: Расчеты по данным Банка России, ФСФР и НЛУ.

Рис. 16. Структура инвесторов региональных облигаций в России в середине 2004 г. (оценка)

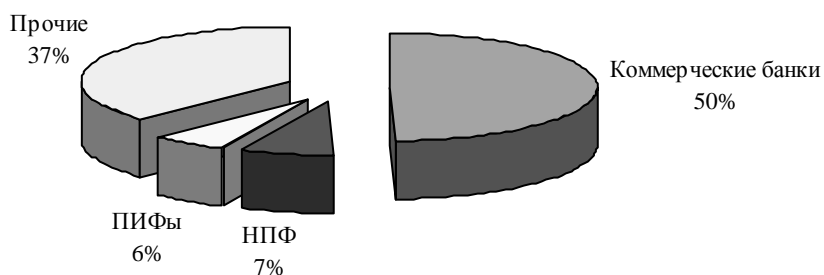


Рис. 17. Структура инвесторов на рынке корпоративных облигаций в России в середине 2004 г. (оценка)

В условиях низколиквидного рынка государственных ценных бумаг и отсутствия системы рефинансирования банков со стороны Банка России корпоративные и региональные облигации начали играть несвойственную им роль регулирования объема денег в обращении и обслуживания рынка межбанковского кредитования. Однако вовлечение на рынок долгосрочных дол-

гов компаний и регионов краткосрочных излишков банковской ликвидности существенно повысило риски данного сегмента рынка в глазах инвесторов¹⁰³. Спады банковской ликвидности из-за изменений в экономической ситуации, банковский кризис или появление нового финансового инструмента, более приспособленного для регулирования излишков ликвидности у банков (например, облигаций банка России или ликвидных ГКО), могут ограничить новые размещения облигаций и существенно уменьшить ликвидность их вторичного рынка. Невозможность рефинансирования внутренних долгов создаст проблемы платежеспособности отдельных эмитентов, а при неблагоприятном сценарии спровоцирует волну дефолтов по облигациям компаний и регионов.

Таким образом, несмотря на различия структуры инвесторов на внутренних рынках акций и облигаций, оба рынка испытывают дефицит внутренних инвесторов, готовых вкладывать средства в облигации российских эмитентов на долгосрочной основе. Основным препятствием появления таких инвесторов на рынке внутреннего долга является отрицательная реальная доходность основной массы рублевых эмитентов.

Существенное конкурентное давление внутренних облигационный рынок начинает испытывать со стороны глобальных рынков, где имеются не только более солидные кредиторы, но и кредиты в условиях падения реального курса доллара оказываются намного дешевле рублевых заимствований. Объемы внешних заимствований российскими компаниями уже сейчас существенно превышают объемы средств, привлекаемых ими на рынке рублевых облигаций.

В условиях острой конкуренции с глобальными рынками капиталов российский фондовый рынок нуждается в поиске новых ниш, позволяющих ему сохраниться и проявить свою полезность для различных групп инвесторов.

4.4.3. Новые ниши для российского фондового рынка

Для российского фондового рынка становится особенно актуальной проблема привлечения на рынок массового внутреннего инвестора. Несмотря на свертывание централизованных социальных программ и провал пенсионной реформы, большинство населения России пока не проявляет интереса к формированию сбережений на будущее. Склонность населения к сбережениям в финансовых активах, по нашим расчетам, уже много лет снижается – с 16,1% в 1997 г. до 8,7% в 2004 г.

Причины, по которым население не вкладывает средства в финансовые активы в России, связаны с их низкой доходностью и повышенными рисками.

¹⁰³ По мнению аналитиков МДМ-банка, «именно использование коротких дешевых пассивов для покупки длинных ... облигаций и генерирует прибыль инвесторам на рынке»; однако это крайне рискованная модель, которая уже не первый раз в России в 2004 г. вновь наказала многих инвесторов (банковский кризис), поскольку в условиях «кризиса доверия» на межбанковском рынке многие инвесторы не смогли финансировать свои позиции в рублевых облигациях и были вынуждены продавать их на дне рынка. (См.: МДМ-банк Investment Banking. Долговой рынок. Итоги 2004 г. Стратегия 2005. Январь 2005 г. С. 31. www.invest.mdmbank.ru.)

Основная масса банковских депозитов и рублевых облигаций предполагает отрицательную реальную доходность. Вложения в акции российских компаний, хотя и приносят позитивную реальную доходность, часто неприемлемы для консервативных инвесторов по причине повышенных рисков в виде значительной волатильности их цен. Услуги российских финансовых посредников часто недоступны для населения из-за отдаленности мест проживания людей и высокой стоимости таких услуг.

Серьезной проблемой для роста схем коллективного инвестирования в России является переизбыток денежных средств, сконцентрированный в банках, в валютном резерве Банка России и Стабилизационном фонде. Вложение данных ресурсов в финансовые инструменты российских эмитентов невозможно без повышенных рисков и отрицательной реальной доходности. В такой среде не могут успешно развиваться схемы коллективных инвестиций, аккумулирующие ресурсы частных инвесторов.

Недостаток качественных финансовых инструментов на внутреннем фондовом рынке, необходимых для построения диверсифицированных портфелей, может быть восполнен допуском российских инвестиционных фондов и других портфельных инвесторов к приобретению ценных бумаг иностранных эмитентов. Расчеты показывают, что увеличение доли ценных бумаг эмитентов с развитых финансовых рынков в портфелях российских инвестиционных фондов до 80% позволяет значительно снизить риски при незначительном уменьшении доходности вложений. Такой подход требует принятия конкурентоспособных решений в сфере валютного регулирования, в частности, разрешения российским портфельным инвесторам беспрепятственной купли-продажи и хранения иностранных активов под надзором банков как агентов валютного контроля. На подобные сделки не должны распространяться требования по резервированию ресурсов при совершении сделок в иностранной валюте.

Преимущество такого подхода в том, что он обеспечивает условия для конкурентоспособности российских финансовых посредников путем расширения их возможностей инвестировать в активы на глобальных рынках. Финансовые посредники в Европе или США не ограничены в возможностях приобретения надежных финансовых активов за рубежом, поэтому ограничивать права российских инвестиционных или пенсионных фондов в приобретении иностранных активов неразумно.

Другим направлением прорыва в развитии инвестиционных фондов и других форм коллективного инвестирования может стать создание современных централизованных систем дистрибуции финансовых продуктов, например инвестиционных паев паевых инвестиционных фондов. Достичь этого можно путем ориентации расчетной инфраструктуры российского фондового рынка (депозитариев, регистраторов, клиринговых организаций и расчетных палат) на прием заявок на приобретение и погашение инвестиционных паев паевых инвестиционных фондов и расчеты по сделкам с паями на условиях «поставка против платежа».

Перспективным направлением развития биржевого рынка в России может стать вторичный рынок инвестиционных паев биржевых индексных фондов, закрытых и интервальных паевых инвестиционных фондов. На Среднеамериканской фондовой бирже в США объем сделок с ценными бумагами инвестиционных фондов составляет 85% общего объема ведущихся на ней торгов. На Токийской и Осацкой биржах в Японии, Гонконгской бирже, общеевропейской торговой системе Euronext, немецких фондовых биржах и на других крупнейших зарубежных торговых площадках сделки с ценными бумагами инвестиционных фондов являются заметным сегментом обслуживаемых ими рынков. Темпы роста рынка ценных бумаг биржевых индексных фондов и акций закрытых инвестиционных фондов на Нью-Йоркской фондовой бирже и в NASDAQ многократно опережают темпы роста оборотов по сделкам с другими ценными бумагами.

В России на ММВБ объем сделок с паями паевых инвестиционных фондов составляет всего 0,003% общих объемов торгов с ценными бумагами. В то же время возрождение внутреннего инвестора с помощью эффективных форм коллективных инвестиций, ориентированных на потенциал биржевой инфраструктуры, привело бы к формированию дополнительного спроса внутренних инвесторов на ценные бумаги, обращаемые на биржах.

Таким образом, будущее российского фондового рынка связано с его интеграцией в глобальные рынки капиталов. Для сохранения внутреннего рынка ценных бумаг как самостоятельного конкурентоспособного института его следует переориентировать на потребности населения страны и других российских инвесторов. Привлечь данные категории инвесторов на рынок можно лишь при условии всемерного использования российскими финансовыми посредниками преимущества международной диверсификации портфельных инвестиций и создания организованного рынка ценных бумаг инвестиционных фондов.

4.5. Функционирование накопительной составляющей пенсионной системы

В марте 2004 г. Пенсионный фонд Российской Федерации впервые передал управляющим компаниям в доверительное управление средства пенсионных накоплений. Это были средства страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии по итогам 2002 г. и доход от их инвестирования. По данным Пенсионного фонда Российской Федерации, в 2002 г. в накопительную пенсионную систему в виде страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии поступило около 38 млрд руб., в 2003 г. – 50 млрд руб.¹⁰⁴ В конце I кв. 2004 года Пенсионный фонд Российской Федерации передал управляющим компаниям 47,2 млрд руб.¹⁰⁵, состоящих из взносов, поступивших в 2002 г., и 13,5 млрд руб. инвестиционного дохода от их инвестирования.

Если исходить из данных о доходах, полученных от временного размещения страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии в 2002 г., составивших 1,5 млрд руб. приведенных в Федеральном законе «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2002 год», то подавляющая часть доходов от инвестирования взносов, собранных в 2002 г., приходится на 2003 и начало 2004 г. Но судить об этом с большей степенью уверенности невозможно из-за отсутствия информации о применяемых Пенсионным фондом Российской Федерации методах учета. В частности, не понятно, учитывался ли в 2002 г. нереализованный курсовой рост ценных бумаг или все эти доходы были показаны только по итогам продажи ценных бумаг, а учет велся по ценам приобретения, и доход от временного размещения в 2002 г. отражен не полностью.

Доход от инвестирования взносов, собранных в 2003 г., по итогам года был оценен Пенсионным фондом Российской Федерации в 2,015 млрд руб.¹⁰⁶, но, можно предположить, что, как и в случае со страховыми взносами за 2002 г., итоговая доходность их инвестирования будет существенно отличаться от промежуточных данных.

Довольно значительную часть суммы взносов, полученных Пенсионным фондом Российской Федерации в 2002 г., он не смог разнести по счетам застрахованных лиц и отнес к неидентифицированным (из общей суммы в 37,85 млрд руб. по индивидуальным лицевым счетам застрахованных лиц разнесено 33,68 млрд руб.¹⁰⁷).

Доходность инвестирования страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, собранных Пенсионным фондом Российской Федерации в 2002 г., составила 40%. Этот высокий показатель вполне объясним, учитывая динамику цен на еврооблигации Российской Федерации, в которые была ин-

¹⁰⁴ Данные за 2003 г. носят предварительный характер.

¹⁰⁵ 1,66 млрд долл. США в пересчете по курсу на конец марта 2004 г.

¹⁰⁶ Коммерсантъ, 16.04.2004.

¹⁰⁷ Российская газета, 31.03.2004.

вестирована значительная часть собранных взносов. Только за 2003 г. цены по выпускам, находящимся в портфеле Пенсионного фонда Российской Федерации, выросли:

- по выпуску RF10 – на 5,7%,
- по выпуску RF28 – на 20,3%,
- по выпуску RF30 – на 21,2%.

Период, как для приобретения, так и для продажи еврооблигаций был очень удачный. Начать инвестировать средства Пенсионный фонд Российской Федерации мог летом-осенью 2002 г., когда цены самого ликвидного выпуска RF30 были на уровне 70% номинала, а продавал по цене, близкой к номиналу, т.е. доходность только за счет курсового роста за этот период по выпуску RF30 составила около 43% в долл. США.

Информация об инвестировании пенсионных накоплений управляющими компаниями после получения средств от Пенсионного фонда Российской Федерации тоже носит эпизодический характер. В 2003 г. управляющие компании выбрали 704 тыс. человек. Соответственно, они получили 1,6 млрд руб. из более чем 47 млрд руб. общей суммы накоплений. Остальные средства получил Внешэкономбанк, назначенный государственной управляющей компанией (ГУК).

Если рассматривать распределение средств только среди частных управляющих компаний, то следует отметить, что 37% переданных в доверительное управление средств пенсионных накоплений приходится всего на две управляющие компании – «Капиталь» и управляющая компания Росбанка.

Выбор инструментов для инвестирования средств пенсионных накоплений

В апреле 2004 г. управляющие компании, прошедшие конкурс на заключение договоров доверительного управления средствами пенсионных накоплений, начали инвестировать денежные средства, переведенные им Пенсионным фондом России согласно заявлениям застрахованных лиц.

Агрегированная структура инвестиционных портфелей негосударственных управляющих компаний по состоянию на конец мая того же года представлена на *рис. 18*. По данным на 25 мая 2004 г., управляющие компании вложили в государственные ценные бумаги 78,3% переданных им в управление накоплений граждан. В акции российских компаний вложено 0,53% средств, в облигации субъектов РФ – 0,5%, в корпоративные облигации – 0,57%. В денежных средствах и на депозитах находится 12,9% объема пенсионных накоплений, в том числе 9,67% вложены в рублях, 3,01% – в валюте. Еще 7,14% пришлось на иные активы.

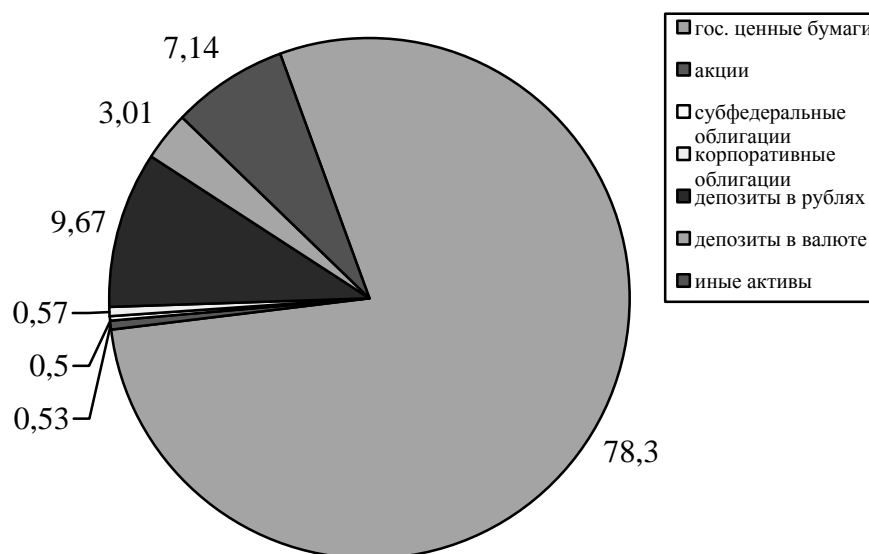


Рис. 18. Инвестирование средств пенсионных накоплений управляющими компаниями на 25 мая 2004 г.

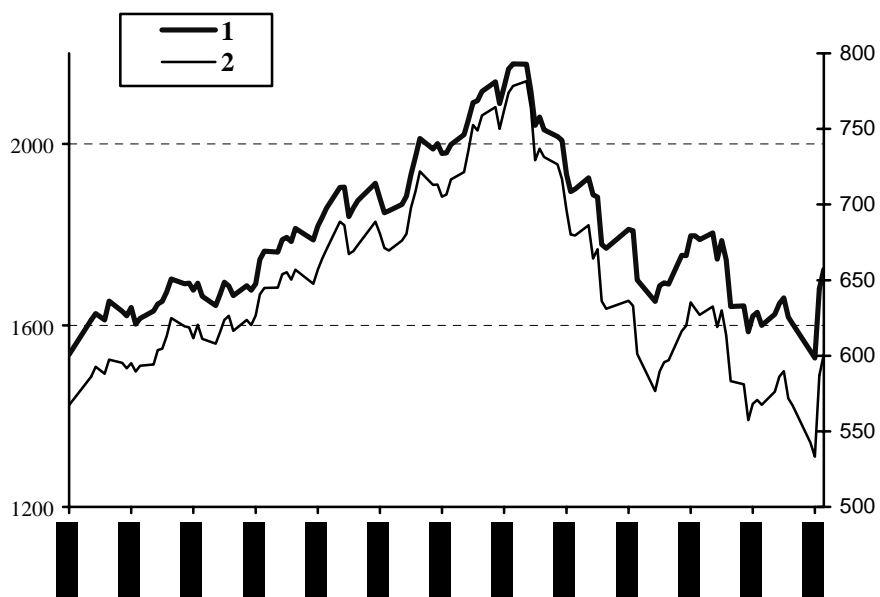
Таким образом, доля акций и корпоративных облигаций значительно ниже, чем максимальные разрешенные значения.

Конечно, решающее влияние на осторожность управляющих компаний в отношении этих инструментов оказала негативная ситуация на фондовом рынке (см. рис. 19 и 20). В начале апреля рынок выглядел перегретым, а затем начался спад, продолжившийся в мае. Наибольшее снижение испытали «голубые фишки» и наиболее ликвидные выпуски корпоративных и субфедеральных облигаций. На динамику цен на фондовом рынке оказал негативное влияние и пониженный уровень рублевой ликвидности в банковской системе, вызванный сокращением остатков на корсчетах банков и высокими ставками межбанковского кредита.

В странах с длительными традициями коллективного инвестирования пенсионные фонды, как и инвестиционные, в таких ситуациях играют стабилизирующую роль, поскольку их инвестиционные горизонты ориентированы на долгосрочную перспективу. Например, в США в 80-х – начале 90-х гг., когда частные лица активно продавали акции и чистые покупки домохозяйств имели отрицательное значение, чистые покупки пенсионных фондов в течение всего периода носили положительный характер и оказывали сглаживающее влияние на общую динамику фондового рынка (см. рис. 21).

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2004 году

тенденции и перспективы

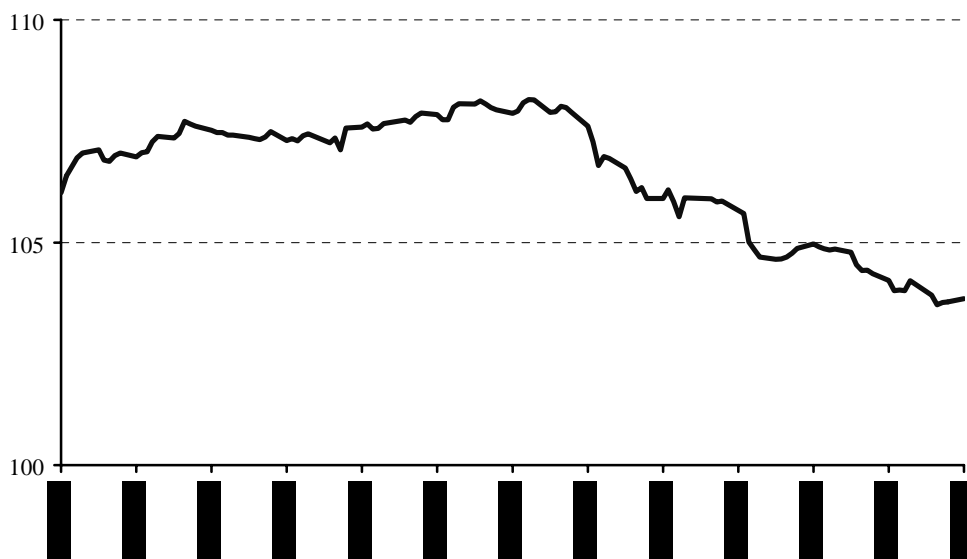


1 - RusIndex Titans 10 (USD) (левая ось)

2 - Индекс РТС (USD) (правая ось)

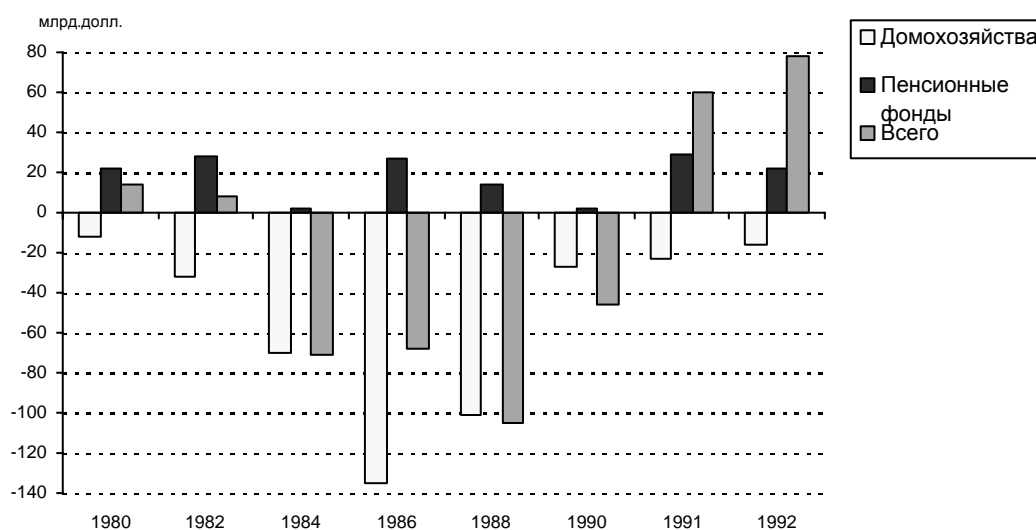
Источники: www.rts.ru, www.djindexes.com

Рис. 19. Динамика долларовых значений индексов РТС и RusIndex Titans 10



Источник: www.micex.ru

Рис. 20. Динамика индекса корпоративных облигаций ММВБ



Источник: Federal Reserve Bulletin, November 1993.

Рис. 21. Чистая покупка акций в США в 1980–1992 гг.

Российские управляющие активами пока настроены более конъюнктурно, что в определенной степени провоцируется и самой моделью накопительной пенсионной системы, в которой раз в год застрахованное лицо может перевести формируемые в его пользу накопления в другую управляющую компанию или негосударственный пенсионный фонд, и неопределенностью дальнейшей судьбы самих этих средств в свете объявленных Правительством мер по финансированию прогнозируемого дефицита бюджета ПФР. Да и общая сумма переведенных в частные управляющие компании средств не могла оказать заметного влияния на динамику рыночных показателей. Совокупный объем торгов акциями на фондовых биржах РТС и ММВБ составил в апреле 353,4 млрд руб., в мае 211,5 млрд руб. (по данным, публикуемым ММВБ и РТС). Таким образом, сумма пенсионных накоплений, переданных управляющим компаниям, в размере 1,6 млрд руб. даже будучи полностью проинвестированной в акции в апреле, составила бы 0,4% оборота. В мае этот показатель составил бы 0,7% от общего объема торгов. Поскольку Постановлением Правительства РФ №379 от 30.06.2003¹⁰⁸ установлено, что в акции может быть инвестировано не более 40% пенсионных накоплений, то показатели сокращаются еще более чем вдвое. Подобная ситуация складывается и с облигациями. В апреле 2004 г. суммарный объем торгов в сегменте облигаций на ММВБ и РТС составил 15,4 млрд руб., из которых 6,2 млрд

¹⁰⁸ Кроме того, Министерством финансов РФ был издан приказ № 27Н от 5 марта 2004 г. «Об установлении критериев размещения средств пенсионных накоплений в активы, указанные в подпунктах 2–4 и 6 п. 1 ст. 26 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации», но никаких дополнений к требованиям, изложенным в Постановлении Правительства №379, он не содержит.

руб. пришлось на корпоративные облигации, 9,1 – на субфедеральные и 0,1 – на муниципальные. В мае 2004 г. суммарный объем торгов облигациями на ММВБ и РТС составил 8,2 млрд руб., из которых 2,3 млрд руб. пришлось на корпоративные облигации, 5,8 – на субфедеральные и 0,1 – на муниципальные. Таким образом, исходя из предположения, что частные управляющие компании разместили бы в облигации максимально разрешенный объем пенсионных накоплений (50%), то они составили бы в апреле 2004 г. 5,2%, в мае – 9,8%. Поскольку вероятность инвестирования средств пенсионных накоплений по максимальным лимитам мала, то доли пенсионных накоплений в объемах торгов акциями и облигациями будут меньше, и они не окажут заметного влияния на рынки акций и корпоративных облигаций.

В то же время, как показывает анализ публикаций на тему начальной стадии инвестирования пенсионных накоплений негосударственными управляющими компаниями, далеко не все они оказались готовы к работе на новом сегменте рынка. Так, часть управляющих компаний столкнулась с проблемой самостоятельного отбора инструментов для инвестирования, исходя из ограничений, установленных Федеральным законом «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации», инвестиционной декларацией и дополнительных количественных ограничений для эмитентов ценных бумаг, установленных Постановлением Правительства РФ №379. Прежде всего, это касается вопросов информационной поддержки инвестирования в ценные бумаги негосударственных эмитентов.

Форма, в которой в указанном Постановлении сформулированы некоторые из требований к ценным бумагам для инвестирования пенсионных накоплений, действительно оказалась не самой удачной. Как отмечают управляющие компании, процесс отбора ценных бумаг требует от них значительных временных затрат и весьма трудоемок.

Согласно Постановлению инвестирование средств пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении у управляющих компаний, в акции ограничено теми эмитентами, акции которых включены в биржевые котировальные списки. Рыночная стоимость акций должна быть не менее 300 млн руб., стоимость чистых активов эмитента ценных бумаг должна составлять для акций не менее 500 млн руб., среднемесячная сумма рыночных сделок с акциями ОАО, рассчитанная по итогам последних 6 месяцев, должна составлять не менее 2 млн руб. Кроме того, эмитент должен иметь не менее 1000 акционеров и работать без убытков как минимум 2 последних года.

Возникает несколько вопросов, на которые Постановление Правительства РФ №379 не дает ответа. Например, с какой периодичностью управляющие компании должны отслеживать соответствие эмитентов, чьи акции они приобрели в свои портфели, установленным требованиям. Кроме того информация о стоимости чистых активов не находится в свободном доступе, и ее оценка затруднительна для управляющих. Помимо этого весьма трудоемок процесс сбора такой необходимой информации об эмитентах, в ценные бу-

маги которых частные управляющие компании размещают пенсионные накопления, как количество акционеров, периодичность публикации и состав отчетности.

В целом, требования, изложенные в Постановлении Правительства РФ №379, очень близки к требованиям, установленным для включения ценных бумаг в котировальный список «А» первого уровня¹⁰⁹. Так, согласно Постановлению ФКЦБ от 4 января 2002 г. №1-пс «Об утверждении положения о требованиях, предъявляемых к организаторам торговли на рынке ценных бумаг»¹¹⁰ рыночная стоимость акций должна составлять не менее 300 млн руб., стоимость чистых активов эмитента ценных бумаг должна составлять для акций не менее 500 млн руб., рассчитанная по итогам последних 6 месяцев средняя сумма сделок с ценными бумагами за месяц должна быть для акций – не менее 2 млн руб. Список акций, в которые разрешено инвестирование пенсионных денег, может быть шире, чем котировальный список «А» первого уровня, поскольку эмитент может отвечать требованиям, установленным для включения в котировальный список «А» первого уровня, но не входить в него. К числу акций, вошедших в эту категорию, судя по спискам, составленным управляющими компаниями на основании собственных аналитических исследований, относятся акции крупнейших компаний таких, как Аэрофлот, Норильский никель, Северсталь, Сибирьтелеком, Сургутнефтегаз. Совокупная капитализация этих эмитентов на 31 марта составляла примерно 53 млрд долл. С другой стороны, обыкновенные акции Стойленского ГОК включены в котировальный список «А» первого уровня на ММВБ, однако объем торгов по ним меньше установленной Постановлением Правительства №379 среднемесячной суммы рыночных сделок с акциями ОАО. Но, тем не менее, из листинга их не исключают.

По нашим оценкам, по состоянию на 31 марта 2004 г. капитализация эмитентов, в акции которых разрешено инвестирование пенсионных накоплений, составляла 208 млрд долл. США или порядка 83% от суммарной капитализации (по данным информационного агентства Red-Stars/Financial капитализация российских эмитентов на 30 марта составила 250,2 млрд долл.). Суммарный объем торговли акциями, входящими в котировальный список «А» первого уровня, за 5 месяцев 2004 г. составил 85% от общего объема торговли акциями на ММВБ за этот период.

Требования, установленные в Постановлении Правительства РФ №379 к облигациям, совпадают с требованиями для включения облигаций в котировальный список «А» первого уровня согласно Постановлению ФКЦБ №1-пс. Так, рыночная стоимость облигаций, в которые разрешено инвестирование пенсионных накоплений, должна составлять не менее 30 млн руб. Среднемесячная сумма рыночных сделок с государственными ценными бумагами субъ-

¹⁰⁹ Позднее в указанное Постановление были внесены изменения, прямо указывающие на необходимость включения ценных бумаг в котировальные списки «А» первого уровня для их приобретения на средства пенсионных накоплений.

¹¹⁰ С 1 июля 2004 г. вступило в силу Постановление ФКЦБ от 26 декабря 2003 г. № 03-54/пс.

екта РФ, муниципальными облигациями и облигациями российских хозяйственных обществ, рассчитанная по итогам последних 6 месяцев, – не менее 400 тыс. руб.

По состоянию на начало апреля на ММВБ в котировальный список «А» первого уровня входили облигации 9 эмитентов. Но объем торгов облигациями ОАО «ММК», которые включены в высший листинг, не удовлетворяет ограничению, установленному Постановлением Правительства РФ №379 для средней суммы сделок с облигациями российских хозяйственных обществ. Суммарный объем в обращении выпусков корпоративных облигаций, в которые негосударственные управляющие компании могут разместить часть пенсионных накоплений, составлял, по нашей оценке, на конец первого квартала 2004 г. примерно 14% от общего объема в обращении корпоративных облигаций по номиналу. Объем торгов за январь–май по данным выпускам на ММВБ составил около 30% от совокупного объема вторичных торгов в сегменте корпоративных облигаций на ММВБ¹¹¹.

Субфедеральные и муниципальные облигации торгуются в основном на двух биржевых площадках – ММВБ и СПВБ. В котировальный список «А» первого уровня на ММВБ входят облигации 11 субъектов РФ, общий объем выпуска которых составляет 88,7 млрд руб., и муниципальные облигации одного эмитента (объем эмиссии 0,7 млрд руб.). Доминируют облигации, выпущенные Правительством Москвы. На СПВБ в котировальный список «А» первого уровня входят только облигации, выпущенные Комитетом финансов Администрации Санкт-Петербурга (ряд выпусков общим объемом в обращении на 1 марта 2004 г. 10,6 млрд руб.), но управляющие компании, участвовавшие в обсуждении вопросов инвестирования в прессе, их проигнорировали.

Среди субфедеральных облигаций, выделенных частными управляющими компаниями, как соответствующие критериям, установленным Постановлением Правительства РФ №379, но не входящих в котировальный список «А» первого уровня, присутствуют облигации Иркутской, Костромской, Томской, Ярославской областей и Чувашской Республики. В качестве разрешенных для инвестирования бумаг управляющие компании также отметили муниципальные облигации Новосибирска. Общий объем эмиссии этих облигаций составляет 4,1 млрд руб. Эти облигации удовлетворяют требованиям к объему выпуска и обороту торгов для размещения в них пенсионных накоплений, но включены в котировальный список «Б» на ММВБ.

В целом, даже с учетом дополнительных требований, список разрешенных инструментов для инвестирования предоставляет управляющим компаниям достаточный выбор инструментов для инвестирования тех сумм пенсионных накоплений, которые они смогли получить в свое управление. Да и перспектива значительного увеличения этой суммы в ближайшем будущем

¹¹¹ Список эмитентов корпоративных облигаций, не входящих в котировальный список высшего уровня, но приобретение которых не исключают негосударственные управляющие компании, включает Башкирэнерго, Башинформсвязь, Мечел, Центртелеком. Совокупный объем выпуска облигаций этих эмитентов составляет 2,25 млрд руб.

представляется туманной, исходя из одобренных Государственной Думой поправок в Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», согласно которым граждане, родившиеся до 1967 г., исключаются из накопительной пенсионной системы, что ведет к сокращению взносов в накопительную пенсионную систему примерно на 23% в 2005 г.

* * *

Осенью 2004 г. еще 376 тыс. человек из 42 млн застрахованных решили перевести свои пенсионные накопления в частные управляющие компании и негосударственные пенсионные фонды. Основное количество заявлений – 256 тыс. – подано гражданами в пользу негосударственных пенсионных фондов (НПФ). Лидером по количеству клиентов – более 60 тыс. – стал фонд «Лукойл-гарант», 38 фондам не удалось заключить ни одного договора, 22 фондам – менее 1 тыс.¹¹² (право привлекать пенсионные накопления по данным Пенсионного фонда Российской Федерации имеет 81 фонд). Реальное число граждан, сделавших выбор в пользу негосударственных форм управления своими пенсионными накоплениями, за 2 года меньше, чем сумма поступивших в Пенсионный фонд Российской Федерации заявлений. Судя по информации, публиковавшейся в средствах массовой информации, часть клиентов, выбравших в прошлом году частные управляющие компании, в этом году перешла в НПФ.

4.6. Рынок жилья Московского региона: итоги и прогноз

Итоги 2004 г.: перелом тенденции

В 2004 г. на рынке недвижимости России самым существенным образом отразились процессы, протекающие в российской экономике в целом¹¹³.

Начало 2004 г. не предвещало никаких изменений на рынке жилья Москвы: сохранялись рекордные темпы роста цен на жилье, в точности соответствующие полученной ранее регрессионной зависимости этих темпов от уровня мировых цен на нефть¹¹⁴. Напомним в этой связи, что в течение 2002–2003 гг. при цене нефти 18–20 долл./барр. темпы роста цен на жилье были незначительными, при 25–26 долл./барр. они увеличивались до 2% в месяц, при 29–30 долл./барр. достигали 3,5–4,0%. В среднем рост цен на нефть на 1 долл./барр. обеспечивал увеличение месячных темпов роста цен на жилье на 0,35%. За 2003 г. это соответствовало половине общего прироста цен, составившего 45%. Аналогичные закономерности наблюдались на рынке жилья

¹¹² Финанс. 08.11.2004. Частникам доверия нет.

¹¹³ В настоящем разделе использованы данные мониторинга рынка жилья Москвы, проводившегося компаниями «МИЭЛЬ-Недвижимость» (Стерник Г.М., Луцков В.М. Сертифицированный аналитик рынка недвижимости (САРН)), РМЛС (Сапожников А.Ю. САРН), «ИК «ДМ Фонд»» (Колокольников Д.А. САРН), независимого аналитика Бекетова А.Г. (САРН).

¹¹⁴ Стерник Г.М. Прогноз развития рынка жилья Москвы до 2005 года. Отчет АЭКСИП. Апрель 2003 г. www.realtymarket.org.

Московской области (рис. 22), Санкт-Петербурга. К осени 2003 г. рост цен вышел за пределы Европейской части России и стал повсеместным.

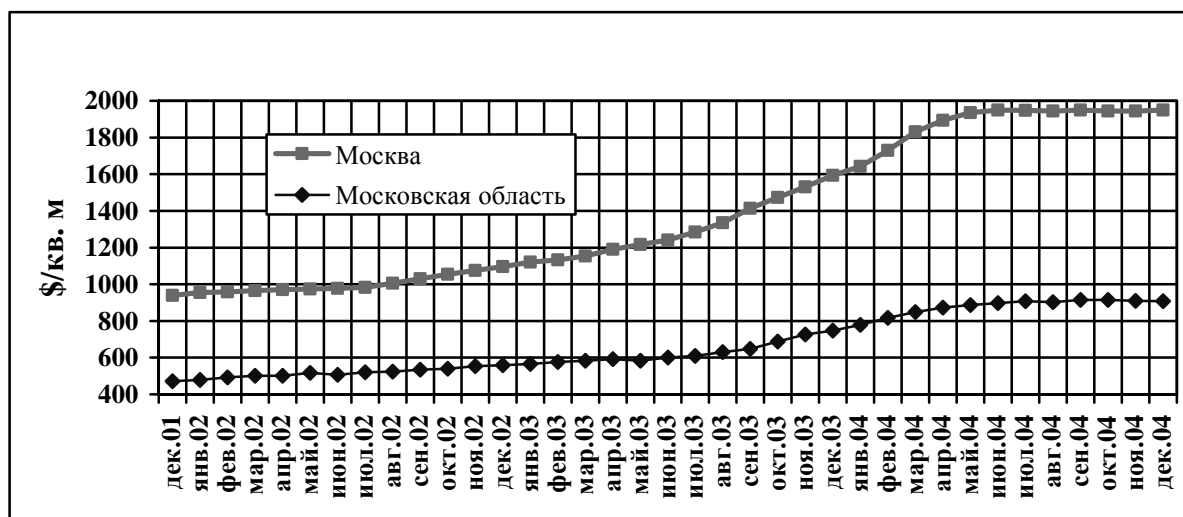


Рис. 22. Динамика средней удельной цены предложения квартир в Москве и Московской области в 2002–2004 гг.

В связи с этим прирост цен на жилье в Москве и в 2004 г. прогнозировался¹¹⁵ на уровне 2003 г., т.е. 35–45% (с 1594 до 2100–2300 долл./кв. м). Рассматривались два возможных сценария. По первому из них, наиболее вероятному, ожидался плавный асимптотический переход к стабилизации на уровне 2100–2200 долл./ кв. м с повышением в последующие 2–3 года на «инфляционные» 5–10%. По второму сценарию уровень цен мог составить в 2004 г. 2100–2200 долл./кв. м, а затем должны были последовать «откат» цен на жилье на 20–25% и колебательная стабилизация (сценарий «ценового пузыря»).

На практике в течение первых 5 месяцев 2004 г. фактическая динамика цен в Москве соответствовала второму прогнозному сценарию. Однако в июне-июле произошел перелом тенденций – переход от роста оборотов и цен, продолжавшегося более 3 лет, к стабилизации. При этом 1-е полугодие на рынке жилья характеризовалось снижением продаж квартир и продолжением роста цен (средняя удельная цена предложения квартир на вторичном рынке в Москве выросла с декабря 2003 г. по июнь 2004 г. с 1594 до 1950 долл./кв. м, или на 22,3%), а 2-е полугодие – медленным восстановлением объема продаж и стабильными ценами предложения, колебавшимися в интервале 1944–1953 долл./кв. м. В Московской области средняя удельная цена за первые 7 месяцев выросла с 748 до 908 долл./кв.м (на 21,3%) и далее сохранялась на уровне 903–915 долл./кв.м (табл. 8, рис. 22).

¹¹⁵ Стерник Г.М. Рынок жилья Москвы в 2003 году: итоги года. – www.realtymarket.org. Январь 2004; Российская экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы. Вып. 25. М.: ИЭПП. Февраль 2004, С. 383–393.

Таблица 8

**Динамика темпов прироста и индексов роста цен на жилье в Москве
в 2002–2004 гг. (декабрь 2001 г. – базовый период)**

Месяц, год	Москва			Московская область		
	Средняя удельная цена пред- ложения квартир, долл./кв.м	Индекс роста к базовому периоду (номиналь- ный)	Темп при- роста (к предыду- щему пе- риоду), %	Средняя удельная цена пред- ложения квартир, долл./кв.м	Индекс роста к ба- зовому пе- риоду (но- минальный)	Темп при- роста (к предыду- щему пе- риоду), %
12.01	940	1,00	–	471	1,00	–
12.02	1096	1,166	16,6	559	1,187	18,7
12.03	1594	1,696	45,4	748	1,588	33,8
06.04	1950	2,074	22,3	898	1,906	20,1
12.04	1953	2,078	0,15	908	1,928	1,1
12.04*	1953	2,078	22,5*	908	1,928	21,4*

* Величины, характеризующие прирост в декабре 2004 г. по сравнению с декабрем 2003 г.

В целом же за 2004 г. по сравнению с декабрем 2003 г. номинальные долларовые цены выросли в Москве на 22,5% (в 2002 г. – на 17%, в 2003 г. – на 45%), в Московской области – на 21,4% (в 2002 г. – на 18,7%, в 2003 г. – на 33,8%). По сравнению с декабрем 2001 г. рост составил в Москве 2,07 раза, в Московской области – 1,93 раза.

Влияние макроэкономических параметров на рынок жилья и предпосылки изменения ценового тренда на рубеже двух полугодий

Динамика макроэкономических параметров в 2004 г. характеризуется следующими показателями. Январский всплеск инфляции (1,8%) в канун президентских выборов усилиями ЦБ РФ был погашен до 1% в месяц, одновременно было остановлено укрепление рубля к доллару, вызвавшее обесценивание сбережений населения. Однако к ноябрю поддержка доллара привела к новому разгону инфляции (1,3%), и денежные власти отпустили его курс. Тем не менее годовой прирост инфляции составил 11,57% (превысив прогнозную величину правительства РФ более чем на 1,5%).

Средний номинальный курс доллара в декабре 2004 г. составил 27,92 руб., тогда как годом ранее – 29,44 руб. Следовательно, индекс девальвации рубля к доллару составил в 2004 г. 0,948. Соответственно индекс инфляции доллара в России за 2004 г. составил 1,178. Таким образом, в истекшем году доллар в России продолжал медленно обесцениваться, как и в 2003 г., его покупательная способность за год снизилась на 15,1%.

Ниже для оценки индекса реальных (очищенных от инфляции, как рубля, так и доллара) цен на жилье (индекс IGS)¹¹⁶ приведены показатели макроэко-

¹¹⁶ Расчет индекса IGS производится по следующей формуле:

$$IGS = I_{цр}/I_{ир} = I_{цд}/I_{ид},$$

где $I_{цр}$ – индекс цены на жилье, руб.; $I_{ир}$ – индекс потребительских цен, $I_{цд}$ – индекс цены жилья, долл.; $I_{ид} = I_{ир}/I_{дрд}$ – индекс инфляции доллара в России (относительно динамики потребительских цен); $I_{дрд}$ – индекс девальвации рубля относительно доллара.

номической динамики в России за последние 3 года (2002–2004 гг.) относительно декабря 2001 г. и за отдельные периоды (табл. 9).

Таблица 9

**Динамика макроэкономических параметров в 2002–2004 гг.
(декабрь 2001 г. – базовый период)**

Месяц, год	Индекс потребительских цен (относительно базового периода)	Темп инфляции (относительно предыдущего периода), %	Средне-месячный обменный курс, руб./долл	Индекс девальвации рубля к доллару	Индекс инфляции доллара в России	Индекс покупательной способности доллара относительно потребительской корзины
12.2001	1,0	18,6	30,09	1,000	1,000	1,0
2002	1,151	15,1		1,058	1,088	0,919
12.2002	1,151	15,1	31,84	1,058	1,088	0,919
2003*	1,120	12,0		0,925	1,211	0,826
12.2003	1,289	12,0	29,44	0,978	1,318	0,759
1-е п/г 2004*	1,061	6,1		0,986	1,076	0,929
06.2004	1,368	6,1	29,03	0,965	1,418	0,705
2004*	1,117	11,7		0,948	1,178	0,849
12.2004	1,44	11,7	27,92	0,928	1,552	0,644

* Показатели за период (год, полугодие).

Расчеты по данным табл. 8 и 9 показывают, что прирост индекса IGS в Москве, который за 1-е полугодие вырос на 14 пунктов, по итогам 2004 г. в целом составил всего 4,0% (в результате снижения за последующие месяцы). По сравнению же с базовым периодом (декабром 2001 г.) рост составил 34%. В Московской области индекс реальных цен вырос за 2004 г. на 3%, а за 3 года (2002–2004 гг.) – на 24% (табл. 10).

Из всего этого следует очевидный вывод о том, что в столице России реальная стоимость жилья росла быстрее, чем в Подмосковье. Однако такой результат был достигнут за счет итогов 2003 г., когда величина годового индекса IGS в Москве вдвое превосходила аналогичный показатель для Московской области. В 2001 и 2003 гг. темпы роста реальной стоимости жилья в обоих субъектах РФ были примерно одинаковыми.

В целом волатильность макроэкономических параметров не оказала никакого влияния на долларовый рынок недвижимости Московского региона, хотя при продолжении этой тенденции возможно возобновление сценария «бегства населения от доллара в недвижимость».

Последовательность событий, приведших к смене тенденций последних лет на рынке жилья Москвы, была следующей.

Первые тревожные признаки проявились еще в феврале-марте 2004 г. в период подготовки к президентским выборам и сразу после них. В марте ряд руководителей отделов продаж девелоперских и брокерских компаний отмечал уменьшение потока клиентов, в апреле крупные компании зафиксировали снижение объемов продаж в новостройках на 20–40%, в мае и июне – еще на 10–

20%. В условиях высоких и растущих цен на нефть на мировых рынках были неясны возможные причины таких событий на рынке жилья Москвы (аналогично – Московской области, Санкт-Петербурга). Начавшийся в июне-июле банковский кризис также представлялся аналитикам неожиданным и необъяснимым.

Таблица 10

**Динамика среднего уровня предложения жилья в Московском регионе
в 2002–2004 гг.**

Период	Индексы номинальной стоимости жилья		Индексы реальной стоимости жилья (IGS)	
	Москва	Московская область	Москва	Московская область
12.2001	1,0	1,0	1,0	1,0
12.2002/2001	1,166	1,187	1,07	1,09
12.2003/2002	1,454	1,338	1,20	1,10
12.2003/2001	1,696	1,588	1,29	1,20
1	2	3	4	5
06.2004/ 12.2003	1,223	1,201	1,14	1,12
06.2004/ 12.2001	2,074	1,906	1,46	1,34
12.2004/2003	1,225	1,214	1,04	1,03
12.2004/2001	2,078	1,928	1,34	1,24

В начале июля ЦБ РФ объявил о том, что с февраля в стране начался отток валюты за рубеж (5,5 млрд долл. за полугодие), вызванный ухудшением инвестиционного климата, что традиционно связывается с событиями вокруг нефтяной компании «ЮКОС» и усилиями по снижению инфляции. Следствием этого явился кризис ликвидности в банковской системе и у предприятий. С этого момента стало понятно, что именно данный факт стал фундаментальной причиной негативных процессов в банковском секторе и на рынке недвижимости¹¹⁷.

Оба эти процесса по цепочке усиливали друг друга. Снизившийся приток инвестиций от частных покупателей жилья в новостройках затруднял финансирование строительства, обслуживание банковских кредитов, выкуп ранее выпущенных векселей. Наряду с общим кризисом ликвидности в стране это затрудняло для банков выдачу новых кредитов застройщикам, усиливая их проблемы. Начала снижаться доходность строительства (по официальным данным, чистая прибыль в строительной отрасли за полгода снизилась на 20%), замедлились темпы строительства (вплоть до замораживания отдельных объектов), некоторые крупные застройщики оказались не в состоянии выполнять свои обязательства перед контрагентами и кредиторами, а главное – перед частными инвесторами. В результате привлекательность квартир в строящихся домах для населения снизилась, и даже деньги, изъятые из проблемных банков (около 2 млрд долл.), не спешили перетекать на рынок

¹¹⁷ Стерник Г.М. Влияние банковского кризиса на рынок недвижимости (доклад на конференции). – www.realtymarket.org.

недвижимости. К этому добавились неосторожные (или целенаправленные) заявления отдельных чиновников (торопящихся отрапортовать президенту о выполнении поставленной им задачи повышения доступности жилья) о снижении в июле цен на жилье в Москве на 10–15%, о наличии списков недобросовестных застройщиков, проблемных банков и т.п.

Таким образом, описанная выше цепочка негативных событий начала реализовываться не с падения цен на энергоносители, как предполагалось в прогнозе на 2004 г., а с усиления чистого оттока валюты из страны по причинам, лежащим внутри российской экономики. В дальнейшем снижение активности рынка недвижимости и кризис в банковском секторе начали усиливать и поддерживать друг друга.

В результате прирост цен на жилье в Москве в июне был минимальным и обозначил перелом трехлетнего ценового тренда. В июле окончательно прояснилось, что перелом тенденции на рынке недвижимости был вызван событиями в макроэкономической сфере. Он проходил синхронно в различных отраслях экономики, и поддерживался усилиями властей по стерилизации денежной массы (с целью снижения инфляции).

Вначале уверенное заявление председателя ЦБ РФ Сергея Игнатьева (от 3 июля) о том, что отток валюты и кризис ликвидности преодолены, давало надежду на быстрое восстановление роста спроса и цен на рынке жилья Москвы. Однако по итогам июля оказалось, что отток валюты достиг рекордного значения (1,1 млрд долл.), в августе он тоже не снизился. Уводить капиталы за рубеж начали не только отечественные предприниматели, но и иностранные инвесторы – в условиях политической нестабильности они не готовы были вкладывать деньги в российскую экономику.

Есть и другие факторы прекращения роста цен. Прежде всего, речь идет о снижении доступности жилья для групп покупателей со средними доходами. В 2002–2003 гг. заметный рост цен обеспечивался превышением платежеспособного спроса над уровнем цен предложения, в результате чего продажи рекордно росли. В начале 2004 г. объем продаж резко упал. Сокращение спроса затронуло не только высокодоходные группы населения (как следствие оттока валюты), но и менее состоятельных граждан. Это свидетельствовало о том, что рост цен на жилье стал обгонять возможности населения в целом. Большое число покупателей не выдержало гонку за ценами и ушло с рынка. Развертывание ипотечного кредитования запаздывает относительно этих процессов. Цены аренды жилья росли гораздо медленнее цен продажи, вследствие чего инвестиционная привлекательность покупки квартир снизилась.

По этим причинам цены на рынке недвижимости прекратили свой рост. Несмотря на то что 5 месяцев подряд события развивались по сценарию «схлопывания пузыря», с июня начал реализовываться сценарий постепенной стабилизации, причем стабилизация началась на полгода раньше и на уровне около 90% ранее прогнозируемого уровня. На сегодняшний день рынок не-

движимости от серьезного обвала удерживают в основном высокие мировые цены на нефть при рекордных объемах экспорта.

В связи с этим ранее выполненный прогноз роста цен во 2-м полугодии 2004 г. был скорректирован (см. *рис. 25*). Его можно охарактеризовать как умеренно оптимистический: медленное увеличение объемов сделок при стабилизации цен. В целом предполагалась колебательная стабильность с перспективой ее сохранения на 2005 г. (колебания среднего уровня цен в диапазоне 1900–2000 долл./кв. м). В отдельных сегментах (элитное жилье, коттеджи, земля) сохранялась возможность продолжения роста цен с переходом к стабилизации в течение полугодия. В то же время в отношении других объектов (низкокачественное жилье, новостройки в отдельных районах Москвы, коттеджи в некоторых неудачных коттеджных поселках) прогнозировалось снижение цен, не носящее, однако, характер обвала. Фактическая динамика цен во 2-м полугодии соответствовала сделанному прогнозу.

Тенденции 2-го полугодия

Как было показано выше (*табл. 8*), во 2-м полугодии 2004 г. в Москве и Подмосковья цены на жилье были стабильными, лишь в некоторых сегментах первичного и вторичного рынков наблюдалось незначительное повышение или снижение цен. Что касается его оборотов и активности, то, по данным профильных подразделений компании «МИЭЛЬ-Недвижимость», динамика количества зарегистрированных ими сделок была следующей (*рис. 23*).

По данным управления новостроек этой компании, объем продаж в данном сегменте столичного рынка, достигший минимума в июне, до конца года повышался и вернулся к уровню апреля – 2,92 относительно декабря 2002 г. Объем продаж квартир на вторичном рынке Москвы, по данным соответствующего управления компании «МИЭЛЬ-Недвижимость», после апреля несколько снижался, затем стабилизировался на уровне 1,25, но к концу года вырос до 2,0 относительно того же базового периода. По данным того же источника, объем продажи коттеджей с апреля до августа непрерывно снижался (с 1,43 до 0,45 к декабрю 2002 г.), но в последние месяцы вырос до июньского уровня 1,10. По данным управления аренды, активность в данном сегменте заметно превышала имевшую место в предшествующем году, максимальный (по сравнению с декабрем 2002 г.) уровень оборотов был достигнут в ноябре 2004 г. – 3,10, в декабре он снизился до 2,3, при том, что в декабре 2003 г. он составил 1,5.

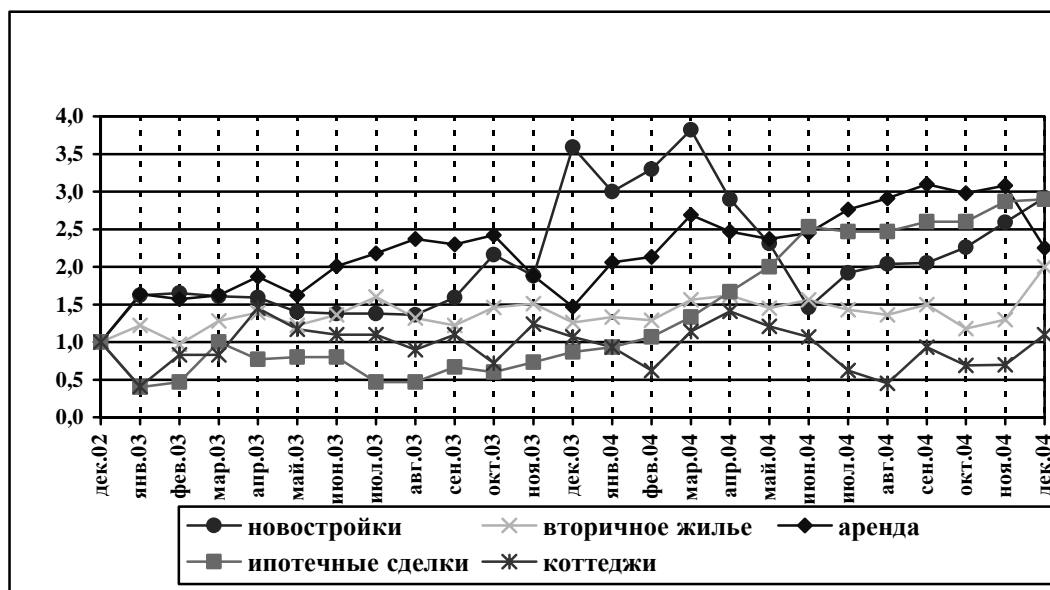


Рис. 23. Динамика объема сделок на рынке жилья Москвы и на рынке коттеджей Подмоскovie (по данным компании «МИЭЛЬ-Недвижимость»)

По данным управления ипотеки, объем ипотечных сделок на вторичном и первичном рынках жилья Москвы в 1-м полугодии резко вырос (в 2,5 раза относительно декабря 2002 г.), во 2-м полугодии продолжал незначительно повышаться, и в декабре индекс оборотов достиг 2,9. Совокупная (по первичному и вторичному рынкам квартир) доля ипотечных сделок выросла с 2% в 2003 г. до 8% в конце 2004 г. (рис. 24).

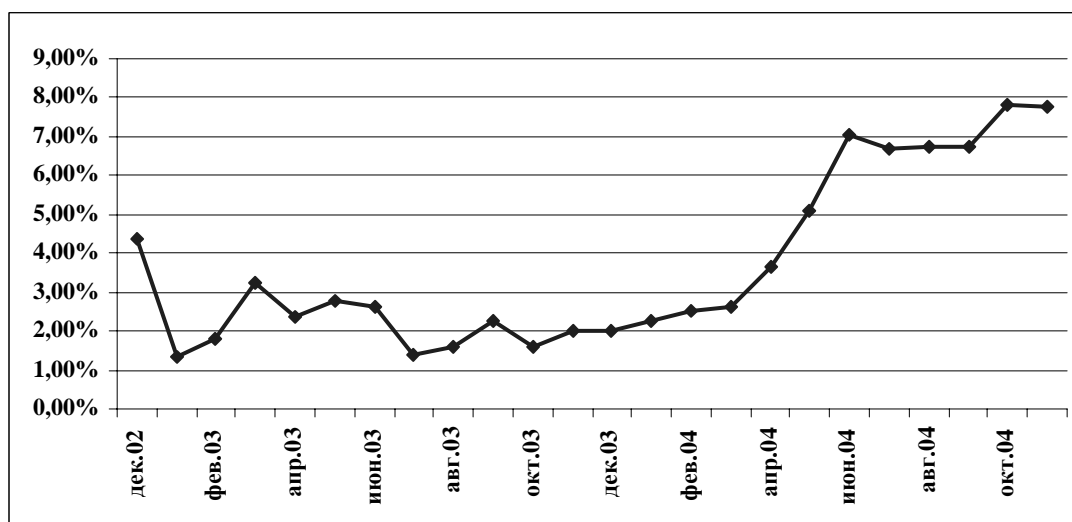


Рис. 24. Динамика доли ипотечных сделок на рынке жилья в Москве в 2003–2004 гг. (%)

Таким образом, на рынке недвижимости столичного региона во 2-м полугодии присутствовали как положительные, так и отрицательные тенденции.

Сказывались отдаленные последствия весенне-летних негативных событий в финансовой сфере. Вчерашний кризис ликвидности (возможно, почти преодоленный) сегодня имеет своим следствием замедление темпов роста промышленного производства. Не все банки восстановили способность (тем более с учетом повышения норм резервирования средств в ЦБ) и желание кредитовать застройщиков (особенно испытывающих затруднения с обслуживанием ранее выданных кредитов). Ряд застройщиков, особенно крупных, вышедших (в порядке подготовки экспансии в регионы) на рынок заимствований, сегодня не могут рассчитаться с кредиторами и подрядчиками, хотя и тщательно скрывают свою неплатежеспособность под дымовой завесой шумной рекламы. Средние же и ряд крупных застройщиков имеют достаточно оборотных средств даже в условиях замедления темпов привлечения частных инвесторов, и это позволяет им успешно продолжать свои проекты. В целом строительная отрасль еще не преодолела падение доходности – доля убыточных предприятий остается высокой, но все же снижается.

Во внешних факторах, воздействовавших на рынок недвижимости во 2-м полугодии, также присутствовали позитивные и негативные составляющие. Тенденции по-прежнему определялись в основном неустойчивым балансом валютных потоков, т.е. соотношением уровня мировых цен на нефть и оттока валюты из страны. Цены на нефть на мировых рынках оставались достаточно высокими. Отток капитала за рубеж (чистый вывоз капитала частного сектора по данным платежного баланса России, оцениваемый ЦБ РФ), вызванный ухудшением инвестиционного климата в России, противостоянием капитала и власти, увеличился в целом за 2004 г. по сравнению с 2003 г. в 4 раза, вернувшись к уровню 2002 г., хотя в последнем квартале имел место чистый приток.

Прогноз тенденций рынка жилья

При разработке прогноза уровня цен на жилье в Москве на новый, 2005 г. (рис. 25) в первую очередь принимались во внимание факторы, способные оказать стимулирующее влияние на рынок недвижимости: уверенность аналитиков в сохранении высоких цен на нефть и объемов экспорта энергоносителей из России, потенциальная привлекательность страны для возвращения отечественных капиталов и притока иностранных инвестиций, развитие рыночного законодательства в жилищной сфере, создающее условия для развертывания ипотечного кредитования.

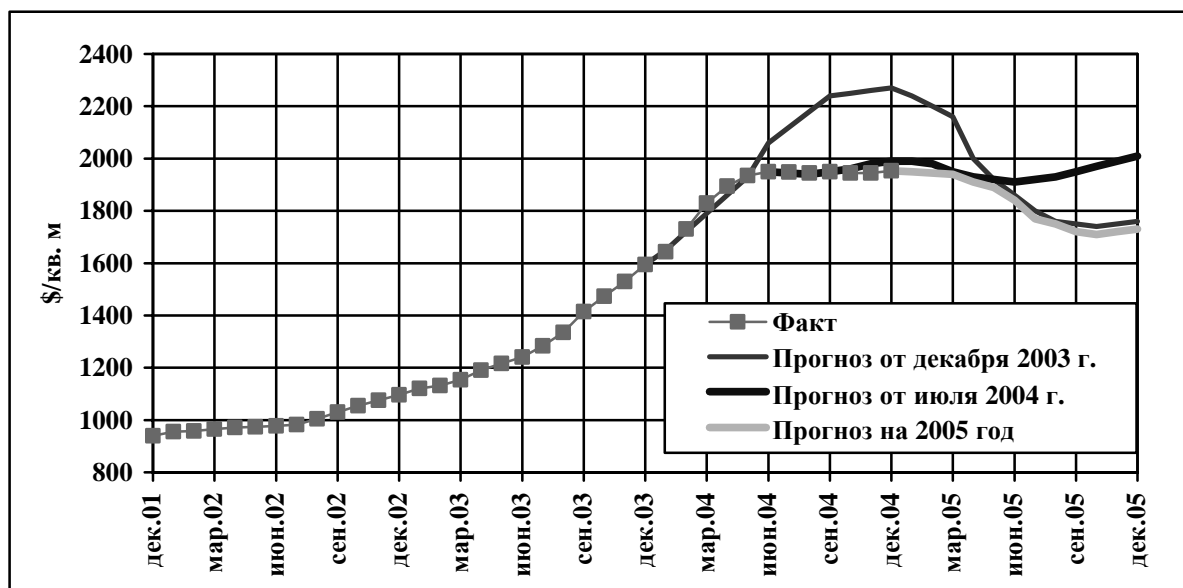


Рис. 25. Прогноз динамики цен на жилье в Москве

Вместе с тем макроэкономическая ситуация в стране не дает оснований к однозначно позитивным прогнозам. В 2005 г. рынок недвижимости могут ожидать серьезные потрясения. Условия деятельности бизнеса не становятся ни лучше, ни определеннее. Принятый в конце 2004 г. пакет законов, призванных согласно официальной точке зрения способствовать созданию рынка доступного жилья, при всей своей серьезности может оказать позитивное влияние на рынок жилья только спустя 3–4 года. В ближайшей же перспективе можно ожидать весьма болезненных последствий для всех субъектов жилищной сферы из-за незавершенности перевода финансирования ЖКХ на бездотационную основу и неясности перспектив полной монетизации льгот в отношении жилищно-коммунальных услуг, скороспелости и жесткости ряда норм новых Жилищного и Градостроительного кодексов с точки зрения социальных последствий, тяжести борьбы с монополизмом в строительном бизнесе (как показывают ход реструктуризации естественных монополий и сегодняшняя ситуация на российском топливном рынке, достижение реальной конкуренции не является очевидным даже спустя несколько лет после появления соответствующей нормативно-правовой базы). Неудачное начало реализации закона о монетизации льгот вызвало в стране социальную напряженность, а меры по ее преодолению приведут к непредвиденному росту инфляции.

В этих условиях склонность населения к расходованию средств, к кредитованию (в том числе к ипотеке) снизится и увеличится склонность к сбережению. Но в условиях стабильных и начинающих снижаться цен на недвижимость она перестала быть привлекательным средством сбережения накоплений и инвестирования. Застройщики, убедившись в недостаточности платежеспособного спроса на жилье, вынуждены будут начать снижение цен предложения для повышения ликвидности объектов. Однако, по нашему мне-

нию, они уже опоздали: сочетание макроэкономических и микроэкономических факторов приведет не к повышению оборотов рынка и поддержанию уровня цен, а к затяжному падению цен весной и летом – на 15–20% до конца года. Рынок вернется на траекторию второго сценарного прогноза, рассчитанного в декабре 2003 г. К концу года средний уровень цен предложения жилья в Москве составит 1700–1750 долл./кв.м.

4.7. Проблемы практической реализации реформы местного самоуправления

4.7.1. Нормативно-правовое регулирование преобразований

Новая редакция Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 131-ФЗ) была принята в октябре 2003 г., в то время как его полное вступление в силу предусматривается с 1 января 2006 г.¹¹⁸ При этом глава 12 Закона «Переходные положения» раскрывает особенности осуществления местного самоуправления в переходный период, а также действия органов власти различных уровней по подготовке к полномасштабной реализации муниципальной реформы. В частности, в течение 2004 г. должны были осуществляться следующие действия по обеспечению реализации положений новой редакции Закона.

На уровне субъектов Федерации до 1 января 2005 г. предполагалось установить границы муниципальных образований и наделить их статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района. Данный процесс, как будет показано ниже, происходил достаточно сложно и небесконфликтно (о чем заранее предупреждали эксперты), в связи с этим понадобилось его дополнительное законодательное регулирование. В декабре 2004 г. был принят Закон № 186-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». В нем, в частности, срок установления границ и наделения статусом муниципальных образований был перенесен на 1 марта 2005 г.

Необходимость решения ряда вопросов по перераспределению полномочий, собственности и т.п. между региональным и муниципальным уровнями в 2004 г. была связана с установлениями Закона № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”», который вступил силу с 1 января 2005 г. (на год раньше, чем законодательство о местном самоуправлении).

На уровне правительства Российской Федерации предусматривалось:

¹¹⁸ В двух субъектах Федерации – в Ставропольском крае и Новосибирской области – закон вступает в действие с 1 января 2005 г.

- до 1 июня 2004 г. утвердить перечень территорий с низкой и высокой плотностью населения;
- до 1 января 2005 г. утвердить порядок перераспределения имущества между Российской Федерацией, субъектами Федерации, муниципальными образованиями, а также порядок разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между различными типами муниципальных образований;
- до 1 января 2005 г. внести в Государственную Думу проекты федеральных законов о внесении изменений и дополнений в федеральные законы, регулирующие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, а также обеспечивающие местное самоуправление правом на судебную защиту;
- до 1 января 2005 г. утвердить порядок и сроки составления передаточного (разделительного) акта, определяющего обязательства органов местного самоуправления, возникающие в силу правопреемства.

Распоряжением правительства РФ от 3 марта 2004 г. был утвержден план подготовки правовых актов, необходимых для реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», в котором на 2004 г. предусматривалось исполнение 9 позиций, в том числе разработка проектов двух законодательных актов федерального уровня – о внесении изменений в федеральные законы в связи со вступлением в силу нового законодательства о субъектах Федерации и о местном самоуправлении и о государственной регистрации уставов муниципальных образований, а также ряда постановлений правительства РФ, посвященных квалификационным требованиям к руководителям финансовых органов муниципалитетов, взаимоотношениям между налоговыми инспекциями и муниципальными финансовыми органами, и т.п. Подготовку проекта постановления о выделении территорий с высокой и низкой плотностью населения предполагалось осуществить в апреле 2004 г., о разграничении собственности и регулировании вопросов правопреемства – в ноябре 2004 г. Аналогичные планы рекомендовалось утвердить на уровне субъектов Федерации, что в большинстве регионов было осуществлено.

Не все позиции данного плана были реализованы на практике, хотя к концу 2004 г. большинство предусмотренных нормативно-правовых актов было либо принято, либо находилось в высокой степени готовности.

Так, в августе 2004 г. был принят Федеральный закон № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”», предусматри-

вающий внесение изменений более чем в 150 законодательных актов Российской Федерации. В то же время регулирование ряда вопросов в данном законе не соответствует тем положениям, которые содержатся в законах № 95-ФЗ и 131-ФЗ. Так, например, данный закон предусматривает внесение изменений в Закон «Об образовании», в соответствии с которыми к компетенции субъектов Федерации отнесено обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, общего образования, а также дополнительного образования посредством выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ. В то же время Законом № 131-ФЗ организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования отнесена к вопросам местного значения, причем, в отличие от начального, основного и среднего общего образования, здесь не делается оговорки о том, что полномочия по финансированию образовательного процесса исключаются из вопросов местного значения.

Кроме того, в течение года было принято 4 постановления правительства РФ: «О порядке взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области налогов и сборов» (август 2004 г.); «О квалификационных требованиях, предъявляемых к руководителю финансового органа субъекта Российской Федерации и руководителю финансового органа местной администрации» (ноябрь 2004 г.); «Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти по утверждению границ муниципальных образований» (декабрь 2004 г.) и «Об утверждении правил разграничения обязательств муниципальных образований и составления передаточного (разделительного) акта» (декабрь 2004 г.). Вопросы выделения территорий с высокой и низкой плотностью населения были урегулированы распоряжением правительства РФ от 25 мая 2004 г., которым утверждены перечень субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой плотностью населения, и перечень субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с высокой плотностью населения.

Законопроект о государственной регистрации муниципальных образований был подготовлен в 2004 г., однако на утверждение в Государственную Думу пока еще не внесен.

Наиболее негативное воздействие на ход преобразований оказывает отсутствие нормативного правового акта, регулирующего порядок перераспределения имущества между региональным и муниципальным уровнями, поскольку данный процесс в 2004 г. достаточно активно осуществлялся на практике в связи с подготовкой к реализации Закона № 95-ФЗ.

Важнейшими законодательными новациями, оказывающими существенное влияние на подготовку к полномасштабному введению в действие Закона № 131-ФЗ, стало принятие поправок в Налоговый и Бюджетный кодексы. Данными документами регулируются такие вопросы, как закрепление доходных источников за муниципальными образованиями различных типов (включая перечень местных налогов), возможные механизмы формирования межбюджетных отношений, введение временной финансовой администрации и т.п. Существенно меняется само понятие местного бюджета, который определяется как форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных не просто для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления, а для исполнения конкретных расходных обязательств соответствующего муниципального образования. Расходные обязательства возникают из нормативно-правовых актов и соглашений, принятых на муниципальном уровне. Органам местного самоуправления вменяется в обязанность вести реестр своих расходных обязательств.

В то же время не все финансовые вопросы, отраженные в Законе № 131-ФЗ, были раскрыты в новой редакции Бюджетного кодекса. Так, Бюджетный кодекс не предусмотрел адекватных форм включения средств самообложения граждан в доходы местных бюджетов.

4.7.2. Установления границ и статуса муниципальных образований: практика и проблемы

При установлении границ и статуса муниципальных образований регионы столкнулись с рядом проблем, вытекающих как из недостатков регулирования данных норм в Законе № 131-ФЗ, так и из объективных противоречий между различными типами муниципальных образований, которые стали проявляться уже на стадии формирования муниципалитетов. При этом в наименьшей мере преобразования коснулись системы муниципальных районов – практически везде районная структура была сохранена в неизменном виде. Проблемы в основном были связаны с формированием двух типов муниципальных образований – сельских поселений и городских округов.

К моменту начала муниципальной реформы в подавляющем большинстве российских регионов полноценных муниципалитетов на поселенческом уровне не существовало. В большей части субъектов Федерации, где сложилась районная структура муниципальных образований, на этом уровне действовали субмуниципальные структуры – поселки, сельсоветы, сельские округа, волости и т.п. При том, что глава подобной структуры назначался руководством района и финансирование ее осуществлялось по смете, реальное положение данных структур существенно различалось от региона к региону. В некоторых субъектах Федерации они занимали своеобразное промежуточное положение между подразделениями районной администрации и самостоятельными муниципальными образованиями, поскольку назначение глав субмуниципальных структур согласовывалось с населением, их полно-

мочия (достаточно широкие) были закреплены в уставах муниципальных образований, и главы имели определенную свободу в распоряжении финансовыми средствами: как частью сметы (когда в нее в той или иной форме включался резервный фонд), так и средствами самообложения (там, где последние играли существенную роль). В части субъектов Федерации на поселенческом уровне формально существовали муниципальные структуры, однако в большинстве случаев они не имели самостоятельных бюджетов и финансировались по смете.

В ходе реорганизации территориальной структуры местного самоуправления, в частности, при формировании системы сельских поселений, регионы должны были учитывать следующие вытекающие из Закона № 131-ФЗ условия и ограничения:

- вся территория субъекта Федерации, за исключением территорий с низкой плотностью населения, перечень которых устанавливается правительством РФ, разграничивается между поселениями;
- должна обеспечиваться пешеходная доступность до административного центра поселения из любого населенного пункта, входящего в его состав, в течение рабочего дня;
- как правило, численность населения в поселении должна составлять более 1000 человек, а для территорий с высокой плотностью населения – более 3000 человек, однако эти условия не распространяются на самостоятельные муниципальные образования, существовавшие на момент принятия закона;
- перечень вопросов местного значения поселений закреплен в законодательстве.

Уже на начальных этапах реформирования территориальной структуры выявилось, что закрепленные в законодательстве ориентиры являются достаточно неопределенными и плохо сочетаются друг с другом. Так, осталось не раскрытым, каким образом определять пешеходную доступность и какие категории населения при этом принимаются во внимание. Сам по себе данный критерий вызывал существенную критику как архаичный, не соответствующий современным реалиям. При этом требование пешеходной доступности во многих случаях не сочеталось с необходимостью ориентироваться на критерии, связанные с численностью населения в сельских поселениях. Предложение ряда регионов о замене применительно к поселению пешеходной доступности транспортной принято не было, однако в поправках к Закону № 131-ФЗ, принятых в декабре 2004 г., это требование было несколько смягчено.

Дополнительные трудности при формировании поселений были связаны с тем, что законодательство предельно централизовало на уровне правительства РФ определение перечня территорий с низкой плотностью населения, где не действует принцип разделения всей территории между поселениями. Причем данный перечень мог включать только субъекты Федерации в целом либо районы в рамках данных субъектов. Между тем плотность сельского населения может отличаться существенной неравномерностью не только при-

менительно к разным районам, но и в рамках территории одного и того же района. В части районов есть территории с населенными пунктами, в каждом из которых осталось всего несколько жителей. Более того, даже в густонаселенных районах есть практически незаселенные анклавы (заповедники, лесные массивы и т.п.). В этих условиях достаточно сложно обеспечить разграничение всей территории между поселенческими муниципалитетами, в то же время такое разграничение теряет смысл, поскольку большая часть территории отдельных поселений оказывается незаселенной. Однако никаких шагов по расширению возможностей регионов определять территории с низкой плотностью населения, на которых создание поселений не является обязательным, в 2004 г. предпринято не было.

Наряду с противоречиями, связанными с установленными в законодательстве ориентирами при формировании территориальной структуры, в данном процессе выявились и более глубинные проблемы. Закрепление за поселениями определенного перечня вопросов предполагало способность муниципальных образований данного уровня выполнять возложенные на них функции. Между тем ни численность, ни пешеходная доступность сами по себе не создают подобных предпосылок. Здесь необходимо учитывать другие факторы: наличие соответствующей инфраструктуры, экономической базы и т.п., хотя их обязательность и не прописана в законодательстве. Важность этих факторов усиливается еще и тем, что в стране нет опыта и традиций организации межмуниципальной кооперации и муниципальные образования достаточно настороженно относятся к данному варианту решения вопросов местного значения. Все попытки организации межмуниципальной кооперации, с которыми приходилось сталкиваться в процессе изучения данной проблемы в России, либо оказались кратковременными и безуспешными, либо отличались столь высокой конфликтностью, что стороны прилагали значительные усилия к тому, чтобы найти другие варианты обеспечения населения муниципальными услугами.

В подобных условиях при формировании территориальной структуры сельских поселений регионы в основном придерживались одной из трех основных стратегий.

Первая из них состояла в том, чтобы сохранить районную структуру муниципальных образований без изменений, несмотря на новации, вводимые новым законодательством. Решение было найдено в формировании городских округов, включающих полностью территорию района, даже в том случае, если в значительной части данный район является сельским. Не нарушая буквы закона, подобный подход, очевидно, вступал в существенное противоречие с концепцией муниципальной реформы. Поэтому в поправках к Закону № 131-ФЗ определение территории городского округа было конкретизировано таким образом, чтобы препятствовать его расширительной трактовке. В соответствии с данными поправками территория городского поселения (в том числе городского округа) может включать территории, в том числе сельские, которые в соответствии с генеральным планом предназначены для развития его социальной, транспортной

и иной инфраструктуры. В случае если город (поселок), который должен быть наделен статусом городского поселения, не имеет утвержденного в установленном порядке генерального плана либо его сложившаяся территория выходит за пределы городской черты, а также если между городом (поселком) и другими муниципальными образованиями имеются не разрешенные в судебном порядке споры по территориям, состав территорий и границы соответствующего городского поселения подтверждаются:

- на основании исторически сложившейся территории города (поселка), а также в соответствии с границами земельных участков, выделенных для городской застройки, и территорий, предназначенных для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры города (поселка);
- в соответствии с границами территорий и земельных участков, которые определены правовыми актами, устанавливающими принадлежность оспариваемых территорий и земельных участков к территории города (поселка).

На настоящий момент пока не ясно, какие действия предпримут регионы, придерживавшиеся данной стратегии, после принятия поправок в Закон № 131-ФЗ. Изменение подходов к формированию территориальной структуры им придется осуществлять в очень короткие сроки – до 1 марта 2005 г.

Вторая стратегия состояла в формировании сельских поселений на базе сложившихся субмуниципальных структур – сельсоветов. В этом случае обычно не возникало проблем с обеспечением пешеходной доступности, однако не всегда выполнялись ориентиры, связанные с численностью населения. Подобный подход формально соответствует законодательно закрепленным требованиям, учитывает исторически сложившиеся связи. Однако при полномасштабной реализации закона он может вызвать серьезные трудности, поскольку в его рамках не учитывается реальная способность формируемых структур решать закрепленные за ними вопросы местного значения, как не учитывается и наличие кадрового, инфраструктурного и экономического потенциала. Кроме того, данный подход при прочих равных условиях связан с наиболее существенным ростом административных расходов и административно-управленческого аппарата.

Третья стратегия исходила из необходимости учета всего комплекса факторов, которые обеспечивали бы наиболее благоприятные стартовые условия для деятельности сельских поселений. Принимались во внимание как формальные критерии, предусмотренные законодательством, так и транспортная доступность, наличие инфраструктуры, экономическая база. В результате в регионах, придерживающихся подобной стратегии, число сельских поселений оказывается существенно (иногда в несколько раз) меньше количества субмуниципальных структур, существовавших на данной территории. В таких условиях повышается потенциал поселений по решению вопросов местного значения, в меньшей мере увеличиваются расходы на административно-управленческий аппарат, однако в жертву приносится принцип пешей доступности. Расстояние от отдельных населенных пунктов до административного центра поселений может в этом случае превышать 30 км. Тем самым

возможным последствием данного подхода может быть не приближение власти к населению, как это декларировалось при принятии Закона № 131-ФЗ, а, напротив, ее отдаление. Особой задачей в таких условиях становится обеспечение муниципальными услугами населения на тех территориях, где ранее были сельсоветы, а в условиях реформы административные структуры ликвидируются.

Таким образом, очевидно, что каждая из стратегий формирования территориальной структуры в сельской местности несет в себе внутренние противоречия, которые так или иначе будут проявляться в ходе полномасштабной реализации муниципальной реформы, осложняя процессы управления в новых условиях.

Не менее остро в ходе формирования территориальной структуры во многих регионах стояла и проблема городских округов. Исходная ситуация с городами, не относящимися к региональным столицам или крупным наукоградом, в различных регионах складывалась по-разному и достаточно хаотически. В некоторых субъектах Федерации практически все они были самостоятельными городами так называемого областного подчинения, в других в подавляющем большинстве входили в состав районов. Были регионы, где города практически одинаковой численности и экономического потенциала (в том числе численностью 80–100 тыс. человек) в одних случаях являлись самостоятельными муниципальными образованиями, в других – включались в район. В то же время самостоятельными муниципалитетами могли оказаться и достаточно небольшие городские поселения до 20 тыс. жителей. В тех случаях, когда город входил в состав района, на его территории обычно не образовывались особые субмуниципальные структуры, функции городского управления напрямую выполняла районная администрация.

Положения, регулирующие создание городских округов, были одной из наиболее активно дискутируемых частей законодательства о местном самоуправлении и неоднократно менялись в процессе его разработки. В результате из текста закона было исключено какое-либо упоминание о количественных критериях формирования городских округов, связанных с численностью жителей. В то же время устанавливалось, что городское поселение, являющееся полноценным муниципальным образованием, становится городским округом, если законом субъекта РФ до 1 февраля 2005 г. (в соответствии с поправками – до 1 марта 2005 г.) не установлено иное. При этом регион при решении данного вопроса должен был руководствоваться двумя положениями. Во-первых, как городское поселение, так и территория прилегающего района должны были иметь социальную, транспортную и иную инфраструктуру, необходимую для самостоятельного решения ими вопросов местного значения, а также для исполнения отдельных государственных полномочий. Во-вторых, необходимо согласие населения на наделение статусом городского округа или на лишение данного статуса. Ситуация еще более усложнялась тем, что статья закона, в соответствии с которой необходимо осуществ-

лять выявление мнения населения, должна вступить в силу только с 1 января 2006 г.

В то же время наделение городских поселений, не являвшихся полноценными муниципальными образованиями, статусом городских округов требовало как обязательного учета инфраструктурных факторов, указанных выше, так и выявления согласия населения как самого городского поселения, так и муниципального района, в который данное поселение было включено.

В результате ситуация с наделением городских поселений статусом городских округов развивалась следующим образом. Авторам данного обзора на настоящий момент не известно ни одного случая наделения городского поселения, не являвшегося самостоятельным муниципальным образованием, статусом городского округа даже в том случае, когда развитость инфраструктуры позволяла самостоятельно решать вопросы местного значения как городу, так и окружающему его району. Связанная с подобным выделением процедура оказалась чрезмерно сложной и затратной для того, чтобы применять ее на практике. Что касается самостоятельных муниципальных образований, то здесь ситуация складывалась по-разному. В некоторых регионах они были автоматически наделены статусом городских округов. В других же происходило их массовое включение в состав районов даже в тех случаях, когда речь шла о достаточно крупных городах с длительными традициями автономии. При этом никаких попыток выявления и учета мнения населения по вопросу о статусе подобных муниципальных образований не осуществлялось.

Как и в первом случае, очевидно, что и то, и другое решение несет в себе зародыши будущих конфликтов. Создание на базе городского поселения – центра района – городского округа в большинстве случаев лишает район каких-либо серьезных источников дохода, а также неизбежно создает проблемы, связанные с совместным использованием объектов социальной инфраструктуры, находящихся на территории города. Но и вариант, связанный с включением городов в состав районов в качестве городских поселений, также далеко не свободен от проблем. Так, в этом случае можно прогнозировать неизбежные конфликты и соперничество главы района и главы районного центра, что может оказывать негативное воздействие на процессы принятия и реализации решений, требующих взаимодействия той и другой стороны.

Различные варианты решения проблемы городских поселений могут иметь противоречивые последствия для инвестиционной привлекательности муниципальных образований. Так, наличие дополнительного – районного – уровня согласований может негативно повлиять на интерес инвесторов к инвестициям в городские объекты. В то же время отсутствие культуры межмуниципальной кооперации в ряде случаев приводит к тому, что в городе отсутствует территория, необходимая для организации новых производств, а в районе – требуемая инфраструктура, но договориться между собой два субъекта муниципальной власти не могут.

Особой проблемой при решении вопроса о наделении городских поселений статусом городского округа стало представление, напрямую не выте-

кающее из текста Закона № 131-ФЗ, что городской округ не может быть административным центром района, его окружающего. В результате в некоторых регионах возникали варианты реорганизации территориальной структуры местного самоуправления, предусматривающие наделение статусом городских округов всех самостоятельных муниципальных образований городского типа, за исключением относящихся к районным центрам, т.е. наиболее крупных и имеющих реальные основания претендовать на этот статус. Специальное разъяснение на данную тему было включено в поправки к Закону № 131-ФЗ, где устанавливалось, что «административным центром муниципального района может считаться город (поселок), имеющий статус городского округа и расположенный в границах муниципального района».

Существенное значение с точки зрения последствий введения в действие Закона № 131-ФЗ имеет тот механизм, который использовался при формировании территориальной структуры местного самоуправления. В большинстве регионов основную роль в этом процессе играли муниципалитеты районного уровня, в рамках которых разрабатывались проекты новой территориальной структуры. При этом обычно к данному процессу привлекались руководители субмуниципальных структур. Сходы населения в основном собирались в конфликтных ситуациях, однако в некоторых районах их проводили повсеместно. Затем сформированный проект представлялся в областную администрацию, где рассматривался специальной комиссией и в большинстве случаев принимался, хотя иногда отправлялся на доработку. Однако были случаи и другого подхода к данной проблеме, когда проект новой территориальной структуры разрабатывался на областном уровне совместно с руководителями районов. Субмуниципальные структуры к этому процессу не привлекались, сходы практически не собирались.

Очевидно, что в первом случае процесс формирования территориальной структуры включал взаимодействие и согласование интересов различных «игроков». При этом руководители субмуниципальных структур выступали не просто в своей формальной роли сотрудников районной администрации, но в той действительной роли, которую им в большинстве случаев приходится играть, – организаторов местного сообщества. Хотя сам по себе процесс формирования структуры муниципальных образований в этом случае мог быть более сложным и конфликтным, социальная адаптация данной структуры, при прочих равных условиях, должна проходить более безболезненно. Второй подход полностью опирается на формальную структуру власти и во многом переводит процедуру формирования территориальной структуры в сферу административных решений. Очевидно, он требует меньше временных затрат и организационных усилий, чем рассмотренный выше вариант. Однако выигрыш, который дает данный подход на стадии формирования территориальной структуры, может обернуться дополнительными трудностями и проблемами, когда в рамках этой структуры необходимо будет организовывать решение вопросов местного значения. Не прошедшая процедуру социальной адаптации среди населения, построенная без учета информации, имеющей-

ся на уровне субмуниципальных структур, новая территориальная структура может оказаться социально и политически уязвимой.

4.7.3. Другие аспекты подготовки муниципальной реформы

Очевидно, что именно установление границ и определение статуса муниципальных образований составляли основное содержание деятельности по подготовке муниципальной реформы на региональном уровне. Другие аспекты реформирования затрагивались в гораздо меньшей степени. Тем не менее нельзя обойти вниманием по меньшей мере три группы вопросов, пути решения которых будут оказывать принципиальное воздействие на функционирование муниципальных образований после 1 января 2006 г. Это перераспределение полномочий и собственности между различными уровнями власти – как между региональным и муниципальным уровнем, так и между районами и поселениями, а также формирование финансовых механизмов, соответствующих новой редакции Налогового и Бюджетного кодексов.

Перераспределение полномочий и собственности

В 2004 г. достаточно активно происходило перераспределение полномочий между региональным и муниципальным уровнями в связи с подготовкой к введению в действие Закона № 95-ФЗ. Наиболее существенным изменением в этой связи является централизация функций, связанных с социальной защитой населения, на региональном уровне. Регионы придерживаются различной тактики в управлении переданными им социальными функциями. Некоторые ориентируются на передачу их в муниципальные образования как государственных полномочий, другие же полностью централизуют их на региональном уровне, создавая в муниципалитетах подразделения областных структур.

Руководство многих муниципальных образований достаточно болезненно относится к передаче социальных функций регионам. Считается, что на местном уровне реальная ситуация и реальные нужды людей известны в большей мере, тогда как осуществление социальной помощи с регионального уровня приведет к бюрократизации данного процесса. В то же время рассматриваются варианты того, как в условиях нового законодательства сохранить определенные полномочия в области социальной политики на местном уровне. Так, ряд муниципальных программ в сфере социальной поддержки могут быть «переквалифицированы» в программы в сфере образования либо здравоохранения без существенного изменения их содержания.

Передача социальных полномочий на региональный уровень сопровождается передачей объектов собственности, необходимых для исполнения данных полномочий. Конфликты, возникающие в процессе передачи собственности, в основном обусловлены двумя причинами. Во-первых, в ряд социальных объектов муниципальные образования вкладывали значительные средства местных бюджетов (а иногда и населения), и безвозмездная передача воспринимается как несправедливая. Во-вторых, сложности возникают

при разделении помещений и ряда других объектов собственности, необходимых для администрирования социальной сферы.

Что касается распределения полномочий между районами и поселениями, то здесь необходимо учитывать, что, несмотря на жесткое разделение вопросов местного значения районного и поселенческого уровней, в законодательстве предусматривается возможность передачи полномочий как от поселений к районам, так и от районов к поселениям. Подобная передача может происходить на основе соглашений, заключаемых на определенный срок. Финансирование переданных полномочий должно осуществляться за счет субвенций, предоставляемых соответственно либо из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов, либо из бюджетов муниципальных районов бюджетам поселений.

В большинстве регионов данный вопрос еще не перешел в стадию практического решения. На настоящий момент обсуждаются лишь подходы к разделению полномочий между двумя уровнями муниципальных образований. При этом широкое распространение получила позиция, в соответствии с которой – поскольку на поселенческом уровне нет необходимого кадрового и организационного потенциала – должна происходить массовая и повсеместная передача функций от поселений к районам вместе с соответствующими финансовыми ресурсами. Это фактически означает воспроизводство прежней – дореформенной – модели организации муниципальных образований.

Но даже если отвлечься от того, что подобная система противоречит духу закона, необходимо учитывать, что она чревата глубокими конфликтами. Закон предусматривает существование выборных органов власти на уровне поселения, и эти органы будут видеть свою задачу в отстаивании интересов того населения, которое их избрало. Если власти поселенческого уровня будут фактически лишены полномочий и средств для решения насущных проблем своих жителей, основные усилия новых властей будут сосредоточены на отстаивании интересов своего поселения на районном уровне, что неизбежно будет приводить к проблемам и конфликтам. В подобной ситуации конфликтность, изначально присущая двухуровневой модели (на что многократно обращали внимание зарубежные и отечественные специалисты по муниципальным проблемам), может существенно возрасти.

Более плодотворным представляется вариант, предусматривающий более избирательный подход к вопросам распределения полномочий между районным и поселенческим уровнями. Так, с этой точки зрения, можно выделить 4 различные группы поселений.

1. Поселения, которым передаются дополнительные полномочия с районного уровня, в первую очередь в сфере образования и здравоохранения. Подобная передача позволяет обеспечить единство развития жилищно-коммунальной и социальной инфраструктуры на территории поселений, оптимизацию использования муниципальной недвижимости. Применительно к фельдшерско-акушерским пунктам (ФАП) такая передача представляется целесообразной практически повсеместно. Применительно к

- другим полномочиям в сфере здравоохранения и образования данный вопрос в первую очередь актуален для городских поселений.
2. Поселения, самостоятельно решающие законодательно закрепленные за ними вопросы местного значения.
 3. Поселения, передающие на районный уровень вопросы, связанные с организацией коммунального обслуживания населения. Именно этот комплекс вопросов местного значения поселений вызывает наибольшие проблемы, поскольку здесь во многих случаях достаточно значима экономия на масштабе. При отсутствии традиций межмуниципальной кооперации (на что уже обращалось внимание выше) на уровне отдельных поселений весьма вероятны потери, связанные с недостаточностью масштаба деятельности, что может вызвать удорожание и снижение качества предоставления соответствующих услуг. При этом вопросы организации содержания муниципального жилищного фонда целесообразно оставить на поселенческом уровне. Это позволит поселениям постепенно втягиваться в организацию предоставления услуг ЖКХ, начиная с наиболее простых (жилищных) услуг, и в то же время будет содействовать организационному разделению предоставления жилищных (потенциально конкурентных) и коммунальных (естественно-монопольных) услуг, которое в большинстве случаев на настоящий момент объединено в рамках многоотраслевых предприятий ЖКХ, действующих на районном уровне. Это приводит к недостаточной прозрачности финансовых потоков в рамках жилищно-коммунального сектора, снижению управляемости в сфере услуг, предоставляемых естественными монополистами, и к искусственной монополизации потенциально конкурентных рынков услуг.
 4. Поселения, передающие большинство полномочий по решению вопросов местного значения на районный уровень. Очевидно, что в данном случае речь идет о наиболее мелких поселениях, действительно не способных выполнять даже самые простые из закрепленных за ними функций.

Несмотря на то что в соответствии с законодательством каждое поселение должно иметь свою местную администрацию, для выполнения ряда специализированных функций может оказаться целесообразным объединение усилий ряда поселений. Это может в определенной степени облегчить проблему низкого кадрового и организационного потенциала, а также уменьшить административные расходы на муниципальное управление, не прибегая к передаче основного объема полномочий поселений на районный уровень. Причем подобную кооперацию не обязательно (и, наверное, вообще нецелесообразно) организовывать на районном уровне.

Формирование новых финансовых механизмов

Основные элементы организации финансирования на муниципальном уровне отражены в новой редакции Налогового и Бюджетного кодексов. Предусматривается закрепление за муниципальными образованиями как местных налогов (налог на землю и налог на имущество физических лиц), так и от-

числений от федеральных налогов либо от налогов, устанавливаемых в рамках специальных налоговых режимов (от налога на доходы физических лиц, налога на вмененный доход, единого сельскохозяйственного налога). Перечень доходных источников, закрепленных федеральным законодательством за каждым типом муниципальных образований, представлен в *табл. 11*.

Таблица 11

Налоговые доходы, закрепленные за местными бюджетами (%)

Налоговые доходы	Отчисления в бюджеты		
	городских округов	муниципальных районов	поселений
Местные налоги и сборы			
Земельный налог, взимаемый на территориях поселений и городских округов	100	0	100
Земельный налог, взимаемый на межселенных территориях	0	100	0
Налог на имущество физических лиц, взимаемый на территориях поселений и городских округов	100	0	100
Налог на имущество физических лиц, взимаемый на межселенных территориях	0	100	0
Федеральные налоги и сборы, включая предусмотренные специальными налоговыми режимами			
Подоходный налог	30	20	10
Единый налог на вмененный доход	90	0	0
Единый сельскохозяйственный налог	60	30	30
Государственная пошлина, подлежащая уплате по месту регистрации	100	100	0

Источник: Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 20 августа 2004 г.).

На региональном уровне возможно закрепление за бюджетами муниципальных районов либо поселений единых нормативов отчислений, установленных на постоянной основе, от региональных налогов либо от федеральных налогов, закрепленных за субъектами Федерации. Кроме того, субъект Федерации должен принять решение о том, какие инструменты межбюджетных отношений, «меню» которых предусмотрено в Бюджетном кодексе, будут использоваться в регионе.

В большинстве регионов в 2004 г. была начата проработка подходов к формированию системы межбюджетных отношений в новых условиях, проведены предварительные расчеты (в ряде регионов – включая уровень предполагаемых поселений). Обсуждаются подходы к решению отдельных вопросов нового механизма финансирования муниципальных образований, в частности:

- о возможности закреплять единые нормативы отчислений на уровне региона (в некоторых регионах закрепление дополнительных нормативов не предусматривается, в других – обсуждается, например, закрепление части налога на имущество организаций за муниципальными районами);

- об организации финансового выравнивания поселений (в одних регионах предполагается делать это с уровня региона, в других – образовывать районные фонды финансовой поддержки поселений);
- о необходимости использования отрицательного трансферта¹¹⁹.

Однако лишь в нескольких регионах, ставящих задачу ускоренного внедрения муниципальной реформы либо отдельных ее элементов, в 2004 г. были разработаны полноценные методики финансового выравнивания на основе новых принципов. При этом стало очевидным, что распределение финансовых средств в рамках старого и нового механизмов финансовой поддержки существенно различаются. В выигрыше оказываются в первую очередь крупные города (в частности, региональные столицы). Для смягчения процесса перехода к новому механизму финансового выравнивания практически во всех этих регионах было принято решение о формировании фонда, из которого на протяжении переходного периода происходила бы частичная компенсация (во все уменьшающихся объемах) потерь муниципальных образований от введения нового финансового механизма. В 2005 г. предусмотрена компенсация потерь на уровне 90%.

Эффективность данной меры могла бы еще более возрасти, если бы она сопровождалась формированием и реализацией на уровне муниципальных образований специальных программ, предусматривающих направления роста бюджетных доходов и повышения эффективности расходования бюджетных средств, которые позволили бы к концу переходного периода согласовать расходные обязательства с доходными источниками в условиях выравнивания бюджетной обеспеченности (а не финансирования фактических расходов) и обеспечить решение вопросов местного значения на уровне, соответствующем потребностям местного сообщества.

4.8. Реформирование системы бухгалтерского учета в России

Приближение национальных стандартов бухгалтерского учета в России к принятым в международной практике имеет длительную историю. Переход к Международным стандартам финансовой отчетности (МСФО) был обозначен как основное направление реформ в данной сфере постановлением правительства РФ от 6 марта 1998 г. № 283 «Об утверждении “Программы реформирования бухгалтерского учета в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности (МСФО)”».

¹¹⁹ Отрицательный трансферт (субвенция, перечисляемая из бюджетов муниципальных образований в бюджеты, за счет средств которых происходит финансовое выравнивание соответствующего типа муниципалитетов) может быть установлен законом субъекта РФ для поселений, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не менее чем в 2 раза превышает средний уровень по поселениям в данном регионе. Размер отрицательного трансферта не может превышать 50% разницы между расчетной бюджетной обеспеченностью по данному поселению и двукратной средней бюджетной обеспеченностью по поселениям данного региона в последнем отчетном году. В настоящее время обсуждается целесообразность внесения поправок в Бюджетный кодекс, дающих возможность расширить практику взимания отрицательного трансферта и увеличить связанные с ним поступления.

План мероприятий по реализации данной программы включал совершенствование нормативно-правового регулирования, формирование нормативной базы, методическое и кадровое обеспечение, а также мероприятия по международному сотрудничеству в области разработки стандартов и регулирования бухгалтерского учета. Весь комплекс мер предполагалось осуществить за два года¹²⁰. Так, издание перевода на русский язык Международных стандартов финансовой отчетности и соответствующего словаря терминов было намечено на март 1998 г. На 2000 г. были отложены мероприятия по окончательной доработке новых стандартов, в частности, разработка инструкций и методических рекомендаций по отдельным положениям (стандартам) бухгалтерского учета, а также связанные с подготовкой специалистов в данной области и их профессиональной аттестацией.

Согласно «Программе» ключевым элементом реформирования бухгалтерского учета и финансовой отчетности в России признавались разработка новых и уточнение ранее утвержденных положений (стандартов) по бухгалтерскому учету, внедрение их в практику. Отметим, что такой подход к приближению национальных учетных стандартов к МСФО, по сути, не требовал от российского бухгалтерского сообщества ознакомления с самой системой Международных стандартов. Все, что требовалось, – это применение новых Положений по бухгалтерскому учету (ПБУ), разрабатываемых и утверждаемых Министерством финансов. Это стало одной из причин возникновения серьезных законодательных и кадровых проблем в связи с переходом российских предприятий на представление финансовой отчетности по МСФО в настоящее время¹²¹.

В то же время новые Положения по бухгалтерскому учету лишь частично соответствуют МСФО. основополагающие принципы Международных стандартов финансовой отчетности – понятность, уместность и достоверность содержащейся в отчетности информации – до сих пор в ПБУ четко не прописаны. Принципы формирования отчетности – полнота, своевременность, осмотрительность и приоритет экономического содержания над юридической формой – зафиксированы в п. 7 ПБУ 1/98 «Учетная политика организации»¹²². Однако учетная политика организации отражает особенности ведения бухгалтерского учета на конкретном предприятии, что создает двусмысленную ситуацию в отношении данных основополагающих принципов.

Некоторое исключение составляет принцип нейтральности информации в финансовой отчетности. Он прописан в п. 7 ПБУ 4/99 «Бухгалтерская отчетность организации»¹²³. Согласно данному Положению информация не является нейтральной, если посредством отбора или формы представления она

¹²⁰ См. Приложение к постановлению правительства РФ от 6 марта 1998 г. № 283 «Об утверждении «Программы реформирования бухгалтерского учета в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности (МСФО)»».

¹²¹ Подробнее о данных проблемах см.: Российская экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2004. Глава 4.5 «Реформирование системы бухгалтерского учета в России».

¹²² Утверждено Приказом Министерства финансов РФ от 9 декабря 1998 г. № 60н.

¹²³ Утверждено Приказом Министерства финансов РФ от 6 июля 1999 г. № 43н.

влияет на решения и оценки пользователей с целью достижения predetermined результатов или последствий. Несмотря на четкое оформление, данный принцип в настоящее время соблюдается не полностью, так как отсутствует запрет на использование бухгалтерской отчетности предприятий в целях налогового администрирования и контроля.

Реформирование российского бухгалтерского учета в соответствии с Программой 1998 г. не принесло ожидаемых результатов. Сложившаяся на сегодняшний день система бухгалтерского учета и отчетности по-прежнему не обеспечивает пользователей финансовой отчетности достоверной и полезной информацией для принятия экономических решений. Об этом свидетельствует тот факт, что большинство крупных российских предприятий, имеющих контрагентов за рубежом, помимо отчетности по национальным стандартам составляют также отчетность в соответствии со стандартами, принятыми в международной практике, – МСФО или US GAAP. Таким образом, реформа системы бухгалтерского учета в России далека от завершения.

В 2004 г. был сделан значительный шаг вперед на пути создания в России системы учетных дисциплин, соответствующей современным требованиям к качеству финансовой информации. По сравнению с «Программой» 1998 г. произошла смена подхода к осуществлению реформ в данной сфере – от приближения национальных стандартов бухгалтерского учета к международной практике наметилось движение в сторону перехода на Международные стандарты финансовой отчетности. В частности, предпринята попытка придать МСФО в России юридический статус.

Говорить о новой тенденции позволяют следующие документы:

- 1) «Концепция развития бухгалтерского учета и отчетности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу»;
- 2) проект Федерального закона «О консолидированной финансовой отчетности».

В то же время названные документы содержат ряд положений, которые могут оказать значительное негативное воздействие на ход реформирования российской системы бухгалтерского учета.

4.8.1. «Концепция развития бухгалтерского учета и отчетности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу»

«Концепция развития бухгалтерского учета и отчетности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу» (2004–2010 гг.) одобрена Приказом министра финансов Российской Федерации от 1 июля 2004 г. № 180. Как говорится в самой Концепции, она направлена на повышение качества информации, формируемой в бухгалтерском учете и отчетности, и обеспечение гарантированного доступа к ней заинтересованным пользователям.

Для достижения поставленных целей развитие бухгалтерского учета и отчетности в России решено осуществлять по следующим основным направлениям:

- повышение качества информации, формируемой в бухгалтерском учете и отчетности;

- создание инфраструктуры применения МСФО;
- изменение системы регулирования бухгалтерского учета и отчетности;
- усиление контроля качества бухгалтерской отчетности;
- подготовка кадров и повышение их квалификации.

«Концепция» предполагает ведение бухгалтерского учета и составление индивидуальной (неконсолидированной) финансовой отчетности предприятий по российским стандартам учета, консолидированной финансовой отчетности групп предприятий – по Международным стандартам финансовой отчетности (МСФО), налоговой отчетности – на основе информации, формируемой в бухгалтерском учете, путем корректировки по правилам налогового законодательства.

В 2004–2007 гг. планируется обязательный перевод на МСФО консолидированной финансовой отчетности общественно значимых хозяйствующих субъектов, кроме предприятий, имеющих ценные бумаги, которые обращаются на фондовых рынках других стран, и составляющих такую отчетность по иным стандартам, признанным в международной практике. К общественно значимым отнесены хозяйствующие субъекты, в коммерческую деятельность которых прямо или косвенно вовлечены средства неограниченного круга лиц: открытые акционерные общества и иные организации, имеющие публично размещаемые (размещенные) и/или публично обращающиеся ценные бумаги; финансовые организации, работающие со средствами физических и юридических лиц; другие организации.

Кроме того, в «Концепции» указано, что в эти же сроки должен быть утвержден основной комплект российских стандартов индивидуальной бухгалтерской отчетности на основе МСФО.

В 2008–2010 гг. перейдут на обязательное представление консолидированной финансовой отчетности по МСФО те предприятия, которые в предыдущие годы применяли для ее составления другие стандарты, признанные в международной практике.

Оценка возможности составления определенным кругом хозяйствующих субъектов индивидуальной бухгалтерской отчетности по МСФО вместо российских стандартов отложена до 2008 г.

Необходимо отметить, что одобренный Министерством финансов в июле 2004 г. вариант «Концепции развития бухгалтерского учета и отчетности на среднесрочную перспективу» существенно отличается от варианта, который был внесен в Минфин Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации в марте того же 2004 г.¹²⁴ Представленный Минэкономразвития проект был разработан совместно с Национальной организацией по стандартам финансового учета и отчетности (НСФО).

Данные предложения предусматривали несколько этапов реализации стратегии развития учета и отчетности, на каждом из которых будет происходить по-

¹²⁴ «Минэкономразвития РФ направило в Минфин РФ предложения по концепции учета и отчетности в России на среднесрочную перспективу» – опубликовано на сайте <http://www.gaap.ru> 25 марта 2004 г.

степенное расширение круга организаций, применяющих Международные стандарты финансовой отчетности в России, и последовательная либерализация государственного регулирования в области финансового учета¹²⁵.

2004–2006 гг. Обязательное представление финансовой отчетности по МСФО для предприятий, ценные бумаги которых допущены к обращению через организаторов торговли на рынке ценных бумаг, для банков¹²⁶, а также для профессиональных участников рынка ценных бумаг. При этом данные предприятия освобождаются от необходимости вести учет по российским стандартам. С 2006 г. возможность не составлять бухгалтерскую (финансовую) отчетность предусмотрена для всех предприятий, не попавших в перечень общественно значимых. Для них обязательна только налоговая и статистическая отчетность.

Нормотворческие и методологические функции государства в области бухгалтерского учета и отчетности постепенно передаются негосударственному регулирующему органу.

2007 г. Финансовую отчетность по МСФО обязаны представлять страховые компании и государственные унитарные предприятия¹²⁷. Они также освобождаются от ведения учета по российским стандартам.

2010 г. На Международные стандарты финансовой отчетности переходят все акционерные общества и предприятия, которые в предыдущие годы представляли отчетность по другим стандартам, признанным в международной практике. Правительство сможет влиять на формирование стандартов финансовой отчетности только через представительство в наблюдательном совете негосударственного регулирующего органа.

Таким образом, можно видеть, что в одобренном Минфином варианте «Концепции развития бухгалтерского учета и отчетности на среднесрочную перспективу» произошло существенное ужесточение порядка реформирования данной сферы, которое вряд ли пойдет на пользу российской системе бухгалтерского учета.

К отрицательным изменениям следует отнести:

- сохранение обязательного бухгалтерского учета по российским стандартам для предприятий, составляющих финансовую отчетность по МСФО;

¹²⁵ См., например, публикацию «От редакции газеты "Ведомости": МСФО не страшны» на сайте <http://www.gaap.ru> 25 марта 2004 г.

¹²⁶ Согласно Указанию Центрального банка Российской Федерации от 25 декабря 2003 г. № 1363-У российские банки должны подготовить финансовую отчетность по МСФО за период, заканчивающийся 30 сентября 2004 г.

¹²⁷ В бюджетной сфере направления развития бухгалтерского учета и отчетности определены «Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг.» (одобрена постановлением правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249). Согласно данному документу основным инструментом реформирования бухгалтерского учета и отчетности в бюджетной сфере должны стать Международные стандарты финансовой отчетности для общественного сектора (МСФООС).

- сохранение обязательного бухгалтерского учета для предприятий, фактически не имеющих заинтересованных внешних пользователей финансовой отчетности;
- распределение нормотворческих и регулирующих функций в области бухгалтерского учета в пользу государственных органов.

Требование представлять индивидуальную отчетность по российским стандартам предполагает необходимость либо вести два вида финансового учета, либо трансформировать отчетность, в том числе для целей консолидации. Тем самым у предприятий отсутствует стимул к применению наилучшей практики в организации системы учета. Следует признать, что ведение учета по Международным стандартам даст на выходе более качественную (соответствующую МСФО) информацию, чем трансформация отчетности.

Обязательный бухгалтерский учет для предприятий, не имеющих большого круга заинтересованных внешних пользователей финансовой информации (малых и средних предприятий), приводит к росту затрат таких предприятий, тормозит их развитие. Кроме того, наличие у них бухгалтерской отчетности препятствует окончательному разделению функций бухгалтерского и налогового учета.

Вместе с тем, следует отметить, что в настоящее время бухгалтерская отчетность используется также для статистических целей. Предоставление определенному кругу предприятий возможности не составлять бухгалтерскую отчетность должно сопровождаться разработкой форм и порядка заполнения статистической отчетности в тех случаях, когда необходимые данные нельзя получить из налоговой отчетности. Такой шаг требует взвешенного подхода.

В принятом тексте «Концепции» отмечено: «Изменения в бухгалтерском учете и отчетности, в частности, переход на МСФО, должны происходить постепенно с учетом возможностей, потребностей и готовности профессиональной и другой заинтересованной общественности, а также органов государственной власти». В настоящее время большинство российских предприятий, которых можно отнести к общественно значимым, уже составляют финансовую отчетность по стандартам, признанным в международной практике (МСФО или US GAAP). Отчетность, подготовленная по российским стандартам, не вызывает доверия пользователей. Профессиональное сообщество участвует в подготовке соответствующих решений. Таким образом, к полномасштабным реформам оказались не готовы только органы государственной власти, которые по непонятным причинам отказываются принимать уже назревшие меры по либерализации сферы бухгалтерского учета.

Тем не менее «Концепция развития бухгалтерского учета и отчетности на среднесрочную перспективу» в существующем виде представляет собой значительный шаг вперед по сравнению с «Программой реформирования бухгалтерского учета» 1998 г. Прежде всего потому, что в «Концепции» признается необходимость придания юридического статуса МСФО в России. Другими положительными сдвигами являются:

- признание органами государственной власти, ответственными за реформирование бухгалтерского учета и отчетности в России, серьезных проблем в данной сфере;
- разделение регулирующих функций в области учета и отчетности между государственными органами и профессиональным сообществом.

В тексте «Концепции» обозначены следующие проблемы:

- 1) отсутствие официального статуса бухгалтерской отчетности, составляемой по МСФО;
- 2) формальный подход регулирующих органов и предприятий ко многим категориям, принципам и требованиям бухгалтерского учета и отчетности, отвечающим условиям рыночной экономики;
- 3) неоправданно высокие затраты предприятий на подготовку консолидированной финансовой отчетности по МСФО путем трансформации отчетности, подготовленной по российским стандартам;
- 4) необходимость для предприятий представлять органам государственной власти избыточную отчетность, излишние затраты на параллельное ведение бухгалтерского и налогового учета;
- 5) слабость системы контроля качества бухгалтерской отчетности, невысокое качество ее аудита;
- 6) недостаточность участия профессионального сообщества и пользователей финансовой отчетности в регулировании данной сферы;
- 7) низкий уровень профессиональной подготовки большей части бухгалтеров и аудиторов, недостаточность навыков использования информации, подготовленной по МСФО.

Меры по сглаживанию данных проблем лежат на поверхности. Это:

1. Законодательное признание МСФО в России;
- 2, 3, 5, 6, 7. Поддержка программ обучения и профессиональной аттестации на основе стандартов, признанных международным сообществом (Международная федерация бухгалтеров, Комитет по международным стандартам финансовой отчетности);
- 3, 4. Возможность представлять финансовую отчетность, в том числе неконсолидированную, в формате МСФО вместо российской бухгалтерской отчетности;
4. Освобождение предприятий, не имеющих большого круга заинтересованных внешних пользователей финансовой информации, от обязательного составления бухгалтерской отчетности;
5. Разумное сближение правил бухгалтерского и налогового учета;
6. Постепенная передача регулирующих функций в области бухгалтерского учета и отчетности на уровень независимых общественных организаций.

Однако в одобренном Министерством финансов варианте «Концепции» данные меры отражены лишь частично. При этом необходимо отметить, что «Концепция» содержит ряд положений, свидетельствующих о том самом формальном подходе регулирующих органов к основополагающим принципам современной системы учета и отчетности, который назван в числе серъ-

езных проблем, препятствующих ее дальнейшему развитию. Это, в частности, следующие положения:

1. В пункте 2.1 «Концепции» сказано: «Главная задача в области индивидуальной бухгалтерской отчетности заключается в обеспечении гарантированного доступа заинтересованным пользователям к качественной, надежной и сопоставимой персонифицированной информации о хозяйствующих субъектах. Для решения этой задачи индивидуальную бухгалтерскую отчетность необходимо составлять по российским стандартам, разрабатываемым на основе МСФО». При этом отмечено, что индивидуальная бухгалтерская отчетность выполняет две функции – информационную и контрольную. По мнению авторов «Концепции», последнее означает, что «индивидуальная бухгалтерская отчетность предназначена для: <...> представления в надзорные органы; выявления признаков банкротства хозяйствующих субъектов; формирования единой государственной базы статистического наблюдения и макроэкономических показателей; использования в управлении хозяйствующим субъектом, судопроизводстве и при налогообложении».

Возникают вопросы:

- если бухгалтерская отчетность предназначена для всех этих целей, то зачем нужна управленческая, статистическая и налоговая отчетность?
- о каких стандартах на основе МСФО идет речь, если не соблюдаются основополагающие принципы разделения учетных дисциплин и нейтральности информации?

Попытка разработать российские стандарты учета и отчетности «на основе МСФО» представляет собой самый яркий пример формального подхода к реформированию системы бухгалтерского учета. Российские стандарты по своей сути противоречат МСФО, так как в основе их отнюдь не содержание финансовых событий и операций, а форма, а также контроль со стороны государства. Контрольная функция в отношении финансовой (бухгалтерской) отчетности в международной практике осуществляется пользователем информации путем принятия экономических решений и аудитором путем вынесения заключения. Для налогового контроля предназначена налоговая отчетность, которая существует отдельно от финансовой.

2. В пункте 2.1 «Концепции» читаем: «В отдельных случаях в российских стандартах может предусматриваться несколько альтернативных подходов к формированию и представлению информации в бухгалтерской отчетности. Однако для повышения сопоставимости бухгалтерской отчетности разных хозяйствующих субъектов количество таких случаев должно быть ограничено и в дальнейшем его следует неуклонно сокращать». В пункте 2.2 также сказано: «Механизм обобщения и распространения опыта применения МСФО важен для последовательного и единообразного использования стандартов хозяйствующими субъектами и, как результат, сопоставимости финансовой информации о них».

Данные положения также свидетельствуют о непонимании сущности Международных стандартов. Не следует добиваться единообразного исполь-

зования МСФО российскими предприятиями, МСФО основаны на экономическом содержании финансовых событий и операций, на их оценке. В то же время требование сопоставимости информации достигается не через применение плана счетов и обязательных форм отчетности, а через представление информации в сопоставимом виде по периодам с соответствующими разъяснениями в пояснительной записке к отчетности. Действительно, сравнение показателей между предприятиями может быть затруднено, но не представит серьезных трудностей, если пользователь отчетности профессионально подготовлен и имеет представление об экономическом содержании того или иного показателя.

3. В пункте 2.4 отмечено: «Как показывает отечественная и мировая практика, важнейшим элементом обеспечения качества бухгалтерской отчетности является действенный контроль качества». Далее сказано: «Система контроля качества бухгалтерской отчетности должна также включать комплекс мер финансовой, административной и уголовной ответственности хозяйствующих субъектов и их руководителей».

В «Концепции» смешаны понятия аудита финансовой отчетности и государственного контроля. В настоящее время отчетность, составленная по российским стандартам, не вызывает доверия пользователей, несмотря на наличие аудиторского заключения. Качество аудита отчетности по МСФО также невысокое. В то же время эту проблему не следует решать путем ужесточения ответственности за представление в финансовой отчетности недостоверной информации. Это неэффективно и приведет к искажению информации в отчетности при нарушении принципа нейтральности. Оценить и косвенно проконтролировать работу аудитора может заинтересованный пользователь отчетности или же профессиональные общественные объединения.

Роль государства в осуществлении реформы системы бухгалтерского учета в России завышена. В пункте 2.3 «Концепции» установлено разделение функций регулирования сферы бухгалтерского учета и отчетности между государственными органами и профессиональным сообществом. Однако оно предполагает лишь консультативное участие профессиональных организаций, кроме того, выглядит искусственным.

К ведению профессионального сообщества, в частности, отнесена разработка проектов национальных стандартов, в то же время указано, что именно органы государственной власти организуют их разработку. Таким образом, работа существующих профессиональных объединений, в состав которых входят представители власти¹²⁸, будет организована государством. Более того, их инициатива ограничена административными барьерами. В таких условиях недостаточность участия профессиональных общественных объединений в регулировании бухгалтерского учета и отчетности еще долго будет оставаться серьезной проблемой на пути создания в России современной и эффективной системы учетных дисциплин.

¹²⁸ В попечительский совет Национальной организации по стандартам финансового учета и отчетности (НСФО), например, входят представители Минэкономразвития и ФНС.

Необходимо подчеркнуть еще один момент. В пункте 2.2 «Концепции» отмечено: «Применению в Российской Федерации подлежит официальный текст МСФО на русском языке. В связи с этим необходим постоянно действующий негосударственный орган, который должен: подготавливать официальный текст на русском языке; отслеживать изменения в тексте на английском языке и своевременно вносить их в официальный текст на русском языке; вести глоссарий терминов МСФО на русском языке». Это действительно необходимые и полезные меры, но тот факт, что в тексте «Концепции» ни разу не сказано о взаимодействии с Комитетом по Международным стандартам финансовой отчетности (КМСФО), в том числе при подготовке авторизованного перевода, вызывает недоумение. Если российские государственные органы хотят влиять на содержание стандартов учета и отчетности, которые будут применяться на территории России после перехода на МСФО, необходимо активно включать представителей нашей страны в процедуру разработки стандартов, которая установлена КМСФО. Предлагаемая в «Концепции» процедура одобрения Международных стандартов в нашей стране в данном случае недостаточно эффективна и вместо придания юридической силы МСФО способна привести к правовому вакууму, если произойдет отказ от применения в России того или иного стандарта.

4.8.2. Проект Федерального закона «О консолидированной финансовой отчетности»

Проект Федерального закона «О консолидированной финансовой отчетности»¹²⁹ в декабре 2004 г. проходил второе чтение в Государственной Думе.

В случае его принятия данный закон будет устанавливать общие требования по составлению, представлению и публикации консолидированной финансовой отчетности организацией – юридическим лицом. Консолидированная финансовая отчетность составляется группой предприятий, которые рассматриваются как единый хозяйствующий субъект в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности.

Закон предлагается распространить на кредитные организации, а также на предприятия, ценные бумаги которых допущены к обращению на торгах фондовых бирж или иных организаторов торговли на рынке ценных бумаг.

Консолидированная финансовая отчетность должна составляться в соответствии с МСФО наряду с бухгалтерской отчетностью организации, составляемой в соответствии с Федеральным законом «О бухгалтерском учете» от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ.

Годовая консолидированная финансовая отчетность представляется участникам организации, в том числе акционерам, а также в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти – всеми организациями, за исключением кредитных, а кредитными организациями – в Центральный банк Российской Федерации.

¹²⁹ Проект № 55792-4.

Годовая консолидированная финансовая отчетность подлежит обязательному ежегодному аудиту. Аудиторское заключение публикуется вместе с данной отчетностью.

Публикация консолидированной финансовой отчетности осуществляется организацией не позднее 30 дней после представления ее пользователям, предусмотренным данным законом.

Предполагается, что все организации, попадающие под действие закона «О консолидированной финансовой отчетности», начнут представлять и публиковать такую отчетность с отчетов за 2005 г.

Исключение составляют организации, ценные бумаги (в том числе облигации) которых допущены к обращению на рынке ценных бумаг и которые составляют консолидированную финансовую отчетность по другим стандартам, признанным в международной практике. Такие организации начнут представлять консолидированную отчетность по МСФО начиная с отчетов за 2008 г.

Так как сроки составления отчетности зависят, согласно требованиям данного закона, от сроков законодательного признания МСФО на территории Российской Федерации, которые еще не установлены, в законопроекте сделана оговорка: в случае их признания после 1 сентября 2005 г. организации начинают представлять и публиковать консолидированную финансовую отчетность с отчетов за 2006 г.

В целом проект Федерального закона «О консолидированной финансовой отчетности» отвечает «Концепции развития бухгалтерского учета и отчетности в России на среднесрочную перспективу», однако представляет собой наиболее проработанную ее часть.

Основой для подготовки консолидированной финансовой отчетности групп предприятий в России становятся сами Международные стандарты финансовой отчетности, а не национальные положения, разработанные на их основе. Субъект составления консолидированной отчетности также определяется в соответствии с МСФО (п. 2 ст. 1 законопроекта).

Консолидированная финансовая отчетность действительно предназначена для участников организации – субъекта отчетности (в том числе акционерам), потенциальных инвесторов и других заинтересованных пользователей, которым обычно адресована внешняя общецелевая финансовая отчетность в международной практике. В п. 3 ст. 2 законопроекта указывается, что информация, содержащаяся в консолидированной финансовой отчетности, не может быть использована в целях осуществления налогового администрирования и налогового контроля¹³⁰.

Проект Федерального закона «О консолидированной финансовой отчетности» также устанавливает необходимость придания юридического статуса

¹³⁰ Данное положение законопроекта не препятствует группе предприятий платить налоги исходя из консолидированных данных, если такая возможность (консолидированная налоговая отчетность) предусмотрена налоговым законодательством. Речь идет о запрете использования информации, содержащейся в финансовой отчетности, в целях налогового контроля, то есть о разделении задач бухгалтерского и налогового учета.

МСФО в России. В п. 3 ст. 3 законопроекта говорится: «На территории Российской Федерации применяются МСФО и Разъяснения МСФО, принимаемые фондом Комитета по Международным стандартам финансовой отчетности и признанные в порядке, установленном правительством РФ с учетом требований законодательства Российской Федерации. Признанные МСФО и Разъяснения МСФО подлежат официальному опубликованию на русском языке».

Таким образом, в случае принятия данного закона правительство РФ установит порядок законодательного признания МСФО в России и их официального опубликования, что решит одну из основных проблем на пути реформирования отечественной системы бухгалтерского учета, которая связана с отсутствием юридического статуса финансовой отчетности предприятий, подготовленной в соответствии с МСФО. Следует отметить, что официальному опубликованию должен подлежать перевод МСФО на русский язык, авторизованный Комитетом по Международным стандартам финансовой отчетности.

В то же время проект Федерального закона «О консолидированной финансовой отчетности» как часть «Концепции» содержит некоторые недостаточно ясные положения. Отметим некоторые из них.

1. «Концепция развития бухгалтерского учета и отчетности на среднесрочную перспективу» в ближайшем будущем не предполагает возможности для предприятий представлять неконсолидированную финансовую отчетность на основе МСФО вместо бухгалтерской отчетности, подготовленной по российским стандартам, что отражено в п. 2 ст. 3 законопроекта «О консолидированной финансовой отчетности». Согласно п. 1 ст. 3 законопроекта консолидированная отчетность групп предприятий составляется в соответствии с МСФО. Таким образом, предприятия вынуждены либо вести параллельно два вида финансового учета, либо трансформировать отчетность всех предприятий, входящих в группу. Так или иначе, это дополнительные затраты, которые в «Концепции» признаны серьезной проблемой в системе российского бухгалтерского учета.

Качество информации (ее соответствие МСФО) в консолидированной отчетности будет тем ниже, чем более крупной является группа, так как при трансформации большого объема данных вероятность пропусков и ошибок повышается. Кроме того, в законопроекте не упомянут порядок составления консолидированной финансовой отчетности в условиях, когда большинству российских предприятий просто невыгодно вести учет по международным стандартам.

2. Контроль качества информации, содержащейся в консолидированной финансовой отчетности, возлагается согласно законопроекту на аудиторов. В то же время надзор за представлением и публикацией такой отчетности (кроме отчетности кредитных организаций) осуществляет уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, определяемый правительством РФ (п. 1 ст. 6 законопроекта).

Данные положения претерпели некоторые изменения по сравнению с текстом проекта закона «О консолидированной финансовой отчетности», подготовленным к первому чтению. Первоначально предполагалось закрепить в законе норму о необходимости ежегодной обязательной проверки консолидированной финансовой отчетности в соответствии с Международными стандартами аудита. Что же касается положения о надзорном органе, в исходном варианте он был назван более конкретно: уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в сфере финансовых рынков. Это позволяло говорить о правомочности такого контроля в сфере отчетности, составляемой по МСФО.

4.8.3. Реформа учета в банковском секторе

В обзоре, посвященном реформированию системы бухгалтерского учета в России в 2004 г., нельзя не остановиться на реформе учета в банковском секторе.

В соответствии с требованиями Центрального банка РФ (Указание ЦБ РФ от 25 декабря 2003 г. № 1363-У) кредитные организации в обязательном порядке должны были подготовить финансовую отчетность по МСФО за период, заканчивающийся 30 сентября 2004 г., а годовую финансовую отчетность – за период, заканчивающийся 31 декабря 2004 г.

Консолидированная и неконсолидированная годовая финансовая отчетность кредитных организаций должна быть подтверждена аудиторским заключением и представлена в территориальные учреждения Банка России, осуществляющие надзор за их деятельностью, до 1 октября 2005 г.

Несмотря на то что отчетность по МСФО за период, начинающийся 1 января 2004 г. и заканчивающийся 30 сентября 2004 г., должна была быть представлена кредитными организациями в Банк России до 30 ноября 2004 г., говорить о конкретных результатах перехода банковского сектора на составление отчетности по МСФО не представляется возможным. В частности, потому, что не заверенная аудитором финансовая отчетность не может считаться надежной для анализа внешним пользователем.

К сожалению, финансовая отчетность, подготовленная по международным стандартам, в российских условиях обладает сравнительно низкой оперативностью в связи с тем, что на ее аудит, как правило, затрачивается достаточно много времени¹³¹. Учитывая сроки, установленные в документах Центробанка, более-менее полноценные данные по финансовой отчетности кредитных организаций, составленной на основе МСФО, которые снабжены аудиторским заключением, будут доступны только к концу 2005 г.

В настоящее время можно говорить только о тех результатах перехода российского банковского сектора на представление отчетности по МСФО, которые признает Центробанк.

¹³¹ Значительная часть аудиторских заключений по отчетности за 2002 г. была подписана только в III квартале 2003 г. (см.: Матовников М. Российские банки приспособили Международные стандарты финотчетности к отечественным реалиям // Компания. 2004. № 3 (64)).

22 ноября 2004 г. состоялась конференция «Переход банковского сектора Российской Федерации на подготовку финансовой отчетности по МСФО – путь к повышению конкурентоспособности российских банков». На ней обсуждались проблемы, существующие в этой области, достигнутые результаты и перспективы совершенствования учета в кредитных организациях и банковского надзора. Исходя из опубликованных в прессе¹³² практических материалов данной конференции, можно сделать вывод, что Международные стандарты финансовой отчетности в российском банковском секторе в настоящее время рассматриваются Центробанком, а также другими участниками прежде всего в качестве инструмента банковского надзора.

В частности, в докладе консультанта компании «ПрайсУотерхаусКуперс», посвященном проекту ТАСИС «Банковский надзор и отчетность, Российская Федерация», партнером которого является Центробанк, отмечено: основные принципы эффективного банковского надзора определяют, что финансовые отчеты банков должны составляться на основе принципов бухгалтерского учета, получивших международное признание. По мнению докладчика, с точки зрения требований банковского надзора стандарты финансовой отчетности должны соответствовать трем общим критериям: способствовать надежной практике управления и контроля за рисками в банках; повысить рыночную дисциплину через прозрачность финансовой отчетности; способствовать эффективному банковскому надзору. Отчетность, подготавливаемая по МСФО, отвечает приведенным критериям.

В докладе первого заместителя председателя Центрального банка РФ Т. Парамоновой «Международные стандарты финансовой отчетности – важнейший инструмент развития банковского сектора» представлен комплексный подход к МСФО как средству обеспечения объективности, последовательности и целостности процедур оценки, учета и подготовки финансовой отчетности. В то же время в докладе отмечено, что финансовая отчетность по МСФО рассматривается Центробанком как основа для применения соглашения «Базель II», используемого для целей регулирования и надзора. Содержащийся в нем инструментарий предназначен для оценки будущих ожидаемых и непредвиденных потерь, а значит, полезен не только для контролирующих органов, но и для самих банков.

Станет ли финансовая отчетность кредитных организаций, составляемая в соответствии с МСФО, инструментом повышения прозрачности банковского сектора в интересах потребителей банковских услуг, несмотря на то, что она призвана выполнять не свойственную ей в общепринятой практике контрольную функцию, покажет время. При оценке будущих результатов необходимо иметь в виду, что крупнейшие российские банки, совершающие до 90% всех банковских операций в стране, готовили отчетность по международным стандартам и ранее, до распоряжения Центробанка. Кроме того, отчетность кредитных организаций за 2004 г. готовилась в условиях отсутствия юридического статуса МСФО и их официального перевода на русский язык, исходя

¹³² <http://www.gaap.ru>

из Методических рекомендаций Банка России от 25 декабря 2003 г. № 181-Т «О порядке составления и представления кредитными организациями финансовой отчетности». Перспективы применения банками официального текста МСФО в случае его появления в России Центробанком не обозначены.

В настоящее время есть основания полагать, что финансовая отчетность кредитных организаций по международным стандартам для Центрального банка будет существенно отличаться от отчетности, подготовленной ими для зарубежных инвесторов. Обязательный аудит финансовой отчетности вряд ли станет препятствием к этому. В сложившейся ситуации, когда имеет место значительная нехватка кадров, способных качественно и ответственно вести учет и составлять отчетность по международным стандартам, российские предприятия, в том числе банки, для составления такой отчетности (или для консультаций по вопросам ее составления) нанимают специалистов международных аудиторских компаний, которые потом эту отчетность заверяют. При этом также необходимо иметь в виду, что финансовая отчетность, формируемая для контролирующего органа, в большей степени подвержена нарушениям в области нейтральности информации.

Согласно «Концепции развития бухгалтерского учета и отчетности в России на среднесрочную перспективу» до 2010 г. реформы в данной сфере будут иметь переходный характер, т.е. нормотворческие и регулирующие функции будут постепенно передаваться на уровень профессиональных и общественных объединений. В среднесрочной перспективе большинство представленных мер направлено на усиление контроля со стороны государственных органов. Какая финансовая отчетность в конечном итоге будет доступна российскому пользователю – в формате, принятом в международной практике, или в формате, адаптированном для контролирующих органов, – зависит от дальнейших действий правительства в области реформирования бухгалтерского учета и отчетности.

* * *

Таким образом, в 2004 г. в реформировании российской системы бухгалтерского учета сделан серьезный шаг вперед: признана необходимость и обозначены намерения придать Международным стандартам финансовой отчетности в России юридический статус. Тем самым возникла предпосылка к принципиальной смене подхода при осуществлении реформ в данной области. В настоящее время, хотя и с осторожностью, можно говорить не о приближении отечественной бухгалтерской практики к международным стандартам, а о возможности полноценного перехода на МСФО, т.е. о принятии данных стандартов как целостной системы учетных дисциплин.

Для достижения поставленной цели – создания в России системы учета и отчетности, отвечающей современным требованиям к качеству информации, – необходимо последовательное применение нового подхода к осуществлению реформ. Здесь важно, что в «Концепции развития бухгалтерского учета и отчетности на среднесрочную перспективу» признаны серьезные проблемы, препятствующие успешному осуществлению реформ. Среди них –

формальный подход и непонимание регулирующими органами основополагающих принципов системы учета и отчетности, отвечающей требованиям рыночной экономики. К сожалению, содержание «Концепции» не позволяет говорить о том, что данная проблема будет решена в ближайшем будущем.

Под последовательным применением нового подхода подразумевается комплекс мер, направленных на реализацию в России основополагающих принципов системы учета и отчетности, соответствующей международным стандартам, в том числе принципа рациональности. Эти меры должны включать:

- разделение финансового (бухгалтерского) и налогового учета, законодательное закрепление запрета использовать бухгалтерскую отчетность в целях налогового администрирования и налогового контроля;
- возможность выбора для предприятий формата представления индивидуальной (неконсолидированной) финансовой отчетности – по российским стандартам или по МСФО (вместо отчетности по российским стандартам);
- возможность для предприятий, не имеющих большого круга заинтересованных внешних пользователей финансовой информации, не составлять бухгалтерскую отчетность; для таких предприятий следует оставить только налоговую и статистическую отчетность.

Разделение бухгалтерского и налогового учета необходимо прежде всего потому, что эти дисциплины имеют разного целевого пользователя и выполняют различные функции. Метод корректировок счетов бухгалтерского учета при составлении налоговой отчетности полностью от налогового учета не освобождает. Этого можно избежать путем сближения бухгалтерского и налогового законодательства. Однако, во-первых, такие меры негативно повлияют на сам бухгалтерский учет, так как произойдет отказ от применения бухгалтерских методов и способов отражения событий и операций, которые строятся на присущих бухгалтерскому учету системном подходе и требовании полноты отражения событий и операций. Это, в свою очередь, поставит под сомнение достоверность информации в бухгалтерской отчетности.

Во-вторых, искусственное сближение налогового и бухгалтерского учета создает предпосылку для включения контрольной функции в область бухгалтерской информации, что недопустимо с точки зрения соблюдения принципа нейтральности. Таким образом, можно говорить о положительном результате сближения налогового и бухгалтерского учета только в той мере, в какой оно упрощает исчисление налога на прибыль, не смешивая при этом понятия.

По-прежнему острой остается кадровая проблема. Недостаточный уровень профессиональной подготовки российских бухгалтеров, аудиторов, пользователей отчетности, а также нехватка опыта по использованию информации, подготовленной по МСФО, создает много серьезных препятствий при реформировании отечественной системы бухгалтерского учета. К ним, в частности, относятся:

- диспропорции на рынке консультационных и аудиторских услуг в сфере МСФО;

- высокие затраты предприятий на составление и аудит отчетности, подготовленной по международным стандартам;
- недостаточность участия профессиональных организаций и заинтересованной общественности в регулировании системы учета и отчетности;
- слабая система контроля качества бухгалтерской отчетности со стороны аудиторских организаций и внешних пользователей общецелевой отчетности;
- замедление темпов развития российской системы бухгалтерского учета, формальный подход к осуществлению реформ в данной области.

Приоритетным направлением действий правительства и профессионального сообщества должна стать поддержка программ обучения и повышения квалификации специалистов в области Международных стандартов финансовой отчетности. Необходима разработка программы непрерывного образования для бухгалтеров и аудиторов по МСФО, которая соответствует требованиям Международной федерации бухгалтеров, а также система их аттестации при одобрении Комитета по Международным стандартам финансовой отчетности.

В «Концепции развития бухгалтерского учета и отчетности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу» в числе приоритетных мер не обозначено взаимодействие с Комитетом по Международным стандартам финансовой отчетности, однако такую работу следует вести для того, чтобы играть активную роль в разработке и применении наилучшей практики в области учета и отчетности, признанной международным профессиональным сообществом.

Приложение 4

Обзор законодательства в области налогового и таможенного регулирования за 2004 г.¹³³

В 2004 г. было продолжено реформирование налогового законодательства, приоритетными направлениями которого являются снижение налоговой нагрузки, упорядочение и совершенствование налогового законодательства в целом, в том числе налогового администрирования. В течение года были внесены поправки практически во все главы Налогового кодекса. Так, ставка НДС снижена с 20 до 18%; специфические ставки акцизов на подакцизные товары, за исключением сигарет, проиндексированы на 8%; с 35 до 13% снижены ставки НДФЛ в виде материальной выгоды при экономии на процентах за пользование кредитами при строительстве и приобретении жилья; с 6 до 9% повышена ставка НДФЛ в виде дивидендов, полученных от долевого участия в деятельности организаций.

В качестве наиболее значимых изменений в налоговой сфере следует отметить введение трех новых глав Налогового кодекса РФ: главы 25.3 «Государственная пошлина», главы 31 «Земельный налог» и главы 25.2 «Водный

¹³³ Обзор подготовлен с помощью правовой системы «Консультант плюс».

налог», а также существенное снижение ставок единого социального налога – с 35,6 до 26%.

В области таможенного законодательства следует отметить, что Таможенный кодекс РФ был дополнен главой 33.1 «Таможенные сборы».

Налоговое законодательство

1. Государственная пошлина

В продолжение налоговой реформы Налоговый кодекс РФ был дополнен главой 25.3 «Государственная пошлина», которая вступает в силу с 1 января 2005 г.

Глава 25.3 Налогового кодекса объединила все виды сборов, взимаемых с граждан и организаций при обращении в органы власти за совершением в отношении указанных лиц юридически значимых действий, за исключением действий, совершаемых российскими консульскими учреждениями. В единый перечень включены многие действия, не упоминавшиеся в прежнем Законе от 9 декабря 1991 г. № 2005-1: например, действия по официальной регистрации программ для ЭВМ, баз данных и топологий интегральных микросхем, действия при осуществлении федерального пробирного надзора, государственной регистрации выпуска ценных бумаг, государственной регистрации средств массовой информации, действия по предоставлению права вывоза культурных ценностей и использования наименований «Россия» и «Российская Федерация».

Государственная пошлина – это сбор, взимаемый с лиц при их обращении в государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы и (или) к должностным лицам, которые уполномочены в соответствии с законодательными актами Российской Федерации, законодательными актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления за совершением в отношении этих лиц юридически значимых действий, за исключением действий, совершаемых консульскими учреждениями Российской Федерации.

Плательщиками государственной пошлины признаются организации и физические лица в случае, если они:

1) обращаются за совершением юридически значимых действий, предусмотренных главой 25.3 Налогового кодекса;

2) выступают ответчиками в судах общей юрисдикции, арбитражных судах или по делам, рассматриваемым мировыми судьями и если при этом решение суда принято не в их пользу и истец освобожден от уплаты государственной пошлины.

С 1 января 2005 г. размеры пошлины и порядок ее исчисления изменяются.

Так, исчисление ставок пошлины устанавливается в твердой сумме в рублях вместо кратного отношения к минимальному размеру оплаты труда.

Значительно изменились размеры ставок: они снизились для случаев их исчисления в процентном отношении от сумм исков и гражданско-правовых сделок и несколько повысились для других случаев.

Так, например, в соответствии с Законом от 9 декабря 1991 г. № 2005-1 размер пошлины с исковых заявлений имущественного характера в суды общей юрисдикции при цене иска свыше 500 млн руб. составлял 1,5% цены иска, а в соответствии с новой главой 25.3 максимальная ставка для подобных исков, установленная для размера иска свыше 500 000 руб., составляет 6600 руб. плюс 0,5% суммы, превышающей 500 000 руб., но не более 20 000 руб.

Введены размеры государственной пошлины за совершение нотариальных действий и особенности ее уплаты. Например:

за удостоверение доверенностей на совершение сделок (сделки), требующих (требующей) нотариальной формы в соответствии с законодательством РФ, пошлина составляет 200 руб.;

за удостоверение договоров, предмет которых подлежит оценке, если такое удостоверение обязательно в соответствии с законодательством РФ, – 0,5% суммы договора, но не менее 300 руб. и не более 20 000 руб.;

за удостоверение сделок, предмет которых не подлежит оценке и которые в соответствии с законодательством РФ должны быть нотариально удостоверены, – 500 руб.;

за удостоверение доверенностей на право пользования и (или) распоряжения автотранспортными средствами: детям, в том числе усыновленным, супругу, родителям, полнородным братьям и сестрам – 250 руб., другим физическим лицам – 400 руб.;

за удостоверение учредительных документов (копий учредительных документов) организаций – 500 руб.

Установлено, что за совершение нотариальных действий, для которых законодательством не предусмотрена обязательная нотариальная форма, и государственные, и частные нотариусы взимают нотариальные тарифы, размеры которых определены в «Основах законодательства Российской Федерации о нотариате».

Глава 25.3 НК РФ предусматривает также другие пошлины за иные действия государственных органов: за регистрацию актов гражданского состояния; за совершение действий, связанных с приобретением гражданства Российской Федерации или выходом из гражданства Российской Федерации, а также с въездом в Российскую Федерацию или выездом из Российской Федерации; за совершение уполномоченным федеральным органом исполнительной власти действий по официальной регистрации программы для электронных вычислительных машин, базы данных и топологии интегральной микросхемы; за совершение действий уполномоченными государственными учреждениями при осуществлении федерального пробирного надзора; за государственную регистрацию; за действия уполномоченных органов, связанные с лицензированием; установлены особенности уплаты пошлины за государственную регистрацию выпуска ценных бумаг, средств массовой

информации, за право вывоза (временного вывоза) культурных ценностей, за право использования наименований «Россия», «Российская Федерация»; за получение ресурса нумерации оператором связи.

Например, размер пошлины за регистрацию брака повышается со 100 до 200 руб., за выдачу загранпаспорта – с 200 до 400 руб. Размеры пошлины за регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей не изменились: 2000 руб. для юридических лиц и 400 руб. для индивидуальных предпринимателей. За регистрацию изменений в учредительные документы юридического лица пошлина уменьшается и составит 20% пошлины за регистрацию юридического лица (т.е. 400 руб.).

Кроме статей, содержащих ставки пошлины, в новую главу Налогового кодекса введены статьи с нормами, подробно разъясняющими особенности уплаты пошлины применительно к каждому объекту взимания. Так, например, для случаев обращения в суды общей юрисдикции, к мировым судьям и в арбитражные суды разъясняются, в частности, порядок уплаты пошлины при подаче исковых заявлений, содержащих требования как имущественного, так и неимущественного характера, при предъявлении встречного иска, увеличении истцом размера исковых требований, замене выбывшей стороны; для действий, связанных с рассмотрением вопросов гражданства, а также въезда в Российскую Федерацию разъясняются порядок уплаты пошлины определенной категорией лиц, принимаемых в гражданство РФ, и порядок уплаты пошлины за регистрацию паспорта иностранными гражданами; в случае уплаты пошлины за государственную регистрацию средств массовой информации разъясняются особенности уплаты пошлины за регистрацию СМИ рекламного, эротического характера¹³⁴, СМИ, специализирующихся на выпуске продукции для детей, подростков и инвалидов¹³⁵.

В главе 25.3 НК РФ установлены льготы для отдельных категорий физических лиц и организаций; при обращении в суды общей юрисдикции, к мировым судьям, в арбитражные суды; при обращении за совершением нотариальных действий; при государственной регистрации актов гражданского состояния. Как правило, льготы предоставляются в случае обращения государственных и судебных органов и некоторых категорий физических лиц (например, инвалиды, участники и ветераны ВОВ).

С 2005 г. признаются утратившими силу Законы от 9 декабря 1991 г. № 2005-1 «О государственной пошлине», от 12 декабря 1991 г. № 2023-1 «О налоге на операции с ценными бумагами».

2. Земельный налог

Налоговый кодекс РФ также дополнен главой 31 «Земельный налог». Это первая глава, которая входит в раздел X кодекса «Местные налоги».

¹³⁴ Размеры пошлины увеличиваются в 5 раз при регистрации СМИ рекламного характера, в 10 раз – при регистрации СМИ эротического характера.

¹³⁵ Размеры пошлины уменьшаются в 5 раз.

Земельный налог как один из видов местных налогов регулируется Налоговым кодексом РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (в Москве и Санкт-Петербурге – законами этих субъектов Российской Федерации). Нормы Налогового кодекса, непосредственно регулирующие земельный налог, устанавливают следующее.

Плательщиками налога признаются организации и физические лица, обладающие земельными участками на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения. И не признаются налогоплательщиками организации и физические лица в отношении земельных участков, находящихся у них на праве безвозмездного срочного пользования или переданных им по договору аренды.

Объектом налогообложения признаются земельные участки, расположенные в пределах муниципального образования (в Москве и Санкт-Петербурге – в пределах города), на территории которого введен налог, кроме земельных участков, изъятых из оборота или ограниченных в обороте в соответствии с законом (например, земельных участков, предоставленных для нужд обороны, участков лесного фонда, водного фонда и т.д.).

Налоговая база определяется как кадастровая стоимость земельных участков. Установлен порядок определения налоговой базы налогоплательщиками – совладельцами участка, налогоплательщиками – организациями, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами.

Предусматривается уменьшение налоговой базы на необлагаемую налогом сумму 10 тыс. руб. для ряда категорий физических лиц (Герои СССР и России, полные кавалеры ордена Славы, инвалиды I группы, инвалиды и ветераны Великой Отечественной войны и боевых действий), а также налоговые льготы для отдельных организаций и учреждений.

Налоговым периодом признается календарный год. Отчетными периодами для налогоплательщиков – организаций и физических лиц, являющихся индивидуальными предпринимателями, признаются I квартал, полугодие и 9 месяцев календарного года.

Налоговые ставки устанавливают местные органы власти, но они не могут превышать 0,3% в отношении земельных участков сельскохозяйственного использования, участков, занятых жилищным фондом и объектами жилищно-коммунального комплекса, участков, предоставленных для личного подсобного хозяйства, и 1,5% – в отношении прочих земельных участков.

В части налоговых льгот главой 31 установлено, что от налогообложения земельным налогом освобождаются земельные участки, занятые организациями и учреждениями уголовно-исполнительной системы Минюста РФ, земельные участки, занятые автомобильными дорогами общего пользования, объектами мобилизационного назначения, полигонами, аэродромами и т.п., при определенных условиях – земельные участки религиозных организаций, организаций инвалидов, организаций народных художественных промыслов, земельные участки коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Кроме того, до 1 января 2006 г. налоговые льготы предоставлены научным организациям РАН, Российской академии медицинских наук, Российской академии сельскохозяйственных наук, Российской академии образования, Российской академии архитектуры и строительных наук, Российской академии художеств – в отношении земельных участков, находящихся под зданиями и сооружениями, используемых ими в целях научной (научно-исследовательской) деятельности.

Необходимо отметить, что Законом РФ от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю», регулирующим до принятия настоящей главы взимание земельного налога, от его уплаты были полностью освобождены научные организации, учреждения искусства, кинематографии, образования, здравоохранения, государственные и муниципальные учреждения социального обслуживания, финансируемые за счет средств соответствующих бюджетов либо за счет средств профсоюзов (за исключением курортных учреждений), детские оздоровительные учреждения независимо от источников финансирования, государственные органы охраны природы и памятников истории и культуры.

Таким образом, с принятием 31 главы НК РФ все бюджетные учреждения и организации (за исключением вышеописанных льгот, предоставленных научным организациям РАН) лишаются льготы по уплате земельного налога в случае закрепления за ними земли на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения.

Главой 31 также установлены порядок исчисления налога и авансовых платежей по налогу, а также порядок представления налоговой декларации (крайняя дата ее представления – 1 февраля года, следующего за истекшим налоговым периодом).

Представительные органы муниципальных образований и законодательные органы государственной власти Москвы и Санкт-Петербурга определяют налоговые ставки в указанных выше пределах, порядок и сроки уплаты налога, могут устанавливать дополнительные налоговые льготы, основания и порядок их применения, включая установление размера не облагаемой налогом суммы для отдельных категорий налогоплательщиков.

Кроме того, Главой 31 установлены некоторые конкретные полномочия местных органов власти. В частности, они вправе устанавливать дифференцированные ставки налога в зависимости от категорий земель или разрешенного использования земельного участка, не устанавливать отчетный период, предусматривать для отдельных категорий налогоплательщиков право не исчислять и не уплачивать авансовые платежи по налогу.

Закон РФ от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю», регулирующий кроме земельного налога также другие формы платы за землю (арендную плату и нормативную цену земли), признается утратившим силу с 1 января 2006 г., за исключением его ст. 25, определяющей понятие нормативной цены земли и наделяющей правительство РФ правом устанавливать порядок определения нормативной цены земли. Действие ст. 25 установлено на неопределенный срок.

Некоторые нормы Закона РФ «О плате за землю» и других законодательных актов, предполагающие возможность регулирования земельного налога также актами органов власти субъектов Российской Федерации и перечисления части средств земельного налога в бюджеты субъектов РФ и федеральный бюджет, признаются утратившими силу с 1 января 2005 г.

При принятии представительными органами муниципальных образований (законодательными органами Москвы и Санкт-Петербурга) нормативных правовых актов о введении с 1 января 2005 г. земельного налога в соответствии с главой 31 «Земельный налог» НК РФ на территориях соответствующих муниципальных образований (и городов Москвы и Санкт-Петербурга) Закон РФ «О плате за землю», за исключением ст. 25, не применяется.

Таким образом, 2005 г. является переходным – если местные органы власти не установили и не ввели в действие с 01.01.2005 г. земельный налог, то на данной территории будет взиматься плата за землю, установленная Законом РФ от 11.10.1991 №1738-1 «О плате за землю».

3. Водный налог

Еще одна новая глава Налогового кодекса – 25.2 «Водный налог» также вводится в действие с 1 января 2005 г.

Налогоплательщиками водного налога признаются организации и физические лица, осуществляющие специальное и (или) особое водопользование в соответствии с законодательством РФ.

Объектами налогообложения водным налогом признаются следующие виды пользования водными объектами:

- 1) забор воды из водных объектов;
- 2) использование акватории водных объектов, за исключением лесосплава в плотках и кошелях;
- 3) использование водных объектов без забора воды для целей гидроэнергетики;
- 4) использование водных объектов для целей лесосплава в плотках и кошелях.

При этом многие виды деятельности и технологические операции, подпадающие под указанные признаки, не относятся к объектам налогообложения. В частности, в перечень исключений включены забор воды для обеспечения пожарной безопасности, ликвидации стихийных бедствий, забор термальных вод, использование акватории водных объектов для плавания на судах, особое пользование водными объектами для обеспечения нужд обороны страны и безопасности государства и др.

Налоговая база определяется:

при заборе воды – как объем воды, забранной за налоговый период;

при использовании акватории водных объектов – как площадь предоставленного водного пространства;

при использовании водных объектов без забора воды для целей гидроэнергетики – как количество произведенной за налоговый период электроэнергии;

при использовании водных объектов для целей лесосплава в плотках и кошелях – как произведение объема древесины, сплавляемой в плотках (кошелях) за налоговый период, выраженного в тысячах кубических метров, и расстояния сплава, выраженного в километрах, деленного на 100.

Налоговым периодом признается квартал.

В отличие от действующего в настоящее время порядка главой 25.2 установлены фиксированные ставки водного налога.

Налоговые ставки в соответствующих размерах установлены по бассейнам рек, озер, морей и экономическим районам. Также установлены порядок увеличения ставок при превышении лимитов водопользования, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога.

Платить налог и предоставлять декларации плательщики должны по месту нахождения объекта налогообложения. Налог подлежит уплате в срок не позднее 20-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом.

Признается утратившим силу Федеральный закон от 6 мая 1998 г. № 71-ФЗ «О плате за пользование водными объектами».

4. Новые ставки единого социального налога

С января 2005 г. вводятся новые ставки единого социального налога (ЕСН), которые уменьшены для всех категорий налогоплательщиков.

Для налогоплательщиков – лиц, производящих выплаты физическим лицам (организации, индивидуальные предприниматели, физические лица, не признаваемые индивидуальными предпринимателями), ставка ЕСН снижается с 35,6 до 26,0%, из которых необходимо перечислять в федеральный бюджет 20%, в Фонд социального страхования – 3,2%, в Фонды медицинского страхования – 2,8% (в федеральный – 0,8% и в территориальные – 2,0%).

Налоговая база (сумма выплат работнику нарастающим итогом с начала года) составляет до 280 000 руб. (до внесения изменений – 100 000 руб.). При этом регрессивная ставка налога повышается. Ставка применяется теперь при превышении 280 000 руб. и составляет: от 280 001 до 600 000 руб. – 72 800 руб. + 10% с суммы, превышающей 280 000 руб.; свыше 600 000 руб. – 104 800 руб. + 2% с суммы, превышающей 600 000 руб.

Для налогоплательщиков – сельскохозяйственных товаропроизводителей, организаций народных художественных промыслов и родовых, семейных общин коренных малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования, применяется ставка налога, равная 20% (ранее – 26,1%).

Для индивидуальных предпринимателей, получающих доходы от предпринимательской деятельности, ставка ЕСН снизилась с 13,2 до 10%, для таких категорий налогоплательщиков, как адвокаты, ставка снизилась с 10,6 до 8%.

Сужается также перечень льгот. От налогообложения освобождены определенные суммы материальной помощи¹³⁶, выплачиваемой физическим лицам бюджетными организациями (до внесения изменений освобождалась также оплата медикаментов). В то же время из перечня сумм, не подлежащих обложению единым социальным налогом, изъяты некоторые выплаты за счет членских взносов кооперативов разных видов, членских профсоюзных взносов и выплат в натуральной форме товарами собственного производства. Из перечня налоговых льгот изъята норма, в соответствии с которой российские фонды поддержки образования и науки освобождались от налога с сумм выплат в виде грантов.

В целом с 1 января 2005 г. налоговая нагрузка на организацию в части ЕСН уменьшается. В основном это отразится на организациях, в которых выплаты на одного работника, учитываемые при определении налоговой базы, не превышают нарастающим итогом с начала года 280 000 руб.

5. Изменения по налогу на доходы физических лиц

Основные поправки по налогу на доходы физических лиц (НДФЛ) сводятся к тому, что изменяются перечень не подлежащих налогообложению доходов инвалидов, ставки НДФЛ, порядок предоставления имущественного налогового вычета отдельным категориям налогоплательщиков.

Освобождаются от уплаты НДФЛ:

суммы, уплаченные общественными организациями инвалидов за лечение и медицинское обслуживание инвалидов, а также материальная помощь в сумме не более 2000 руб., оказываемая инвалидам этими организациями;

призы в денежной и (или) натуральной формах, полученные спортсменами-инвалидами за призовые места на Параолимпийских и Сурдоолимпийских играх, чемпионатах и Кубках мира и Европы, а также на чемпионатах, первенствах и Кубках Российской Федерации;

доходы, полученные от акционерных обществ или других организаций (касается особенностей налогообложения акций, полученных физическими лицами при реорганизации организаций).

От налогообложения освобождены суммы единовременной материальной помощи, оказываемой благотворительными организациями налогоплательщикам в виде гуманитарной или благотворительной помощи. Кроме того, изъята ссылка на перечень таких организаций, которые утверждались правительством РФ.

Прописаны особенности определения налоговой базы при получении доходов в виде материальной помощи. К доходам налогоплательщика, полученным в виде материальной помощи, в частности, относится материальная выгода от экономии на процентах за пользование налогоплательщиком заемными (кредитными) средствами, полученными от организаций или индивидуальных предпринимателей. Внесено уточнение: к таким случаям не относится

¹³⁶ С 2005 г. сумма материальной помощи должна быть не более 3000 руб. за налоговый период, до внесения изменений сумма составляла не более 2000 руб.

материальная выгода, полученная в связи с операциями с кредитными картами в течение беспроцентного периода, установленного в договоре о предоставлении кредитной карты.

Изменения в ставках налога, установленные в отношении некоторых видов доходов:

с 35 до 13% снижены ставки налога на доходы в виде материальной выгоды при экономии на процентах за пользование кредитами при строительстве и приобретении жилья;

с 6 до 9% повышена ставка на доходы граждан в виде дивидендов, полученных от долевого участия в деятельности организаций.

Порядок предоставления налоговых вычетов также подвергся изменениям:

с 300 до 600 руб. увеличен размер стандартного налогового вычета, предоставляемого на каждого ребенка в расчете на месяц;

с 20 000 до 40 000 руб. увеличен суммарный размер дохода, по достижении которого предоставление права на получение такого вычета применяется;

при приобретении и продаже недвижимости и другого имущества общий размер имущественного налогового вычета не может превышать 1 000 000 руб. без учета сумм, направленных на погашение процентов по целевым займам (кредитам).

Чтобы получить имущественный налоговый вычет, налогоплательщик по окончании налогового периода должен был подать в налоговую инспекцию письменное заявление. Начиная с доходов 2005 г. за предоставлением имущественного налогового вычета налогоплательщик вправе обращаться к работодателю (налоговому агенту). Однако прежде необходимо представить подтверждение права на имущественный налоговый вычет (по утвержденной форме), выданное налоговым органом. Чтобы получить такое подтверждение, налогоплательщик должен подать в налоговую инспекцию письменное заявление и подтверждающие документы. Инспекция обязана рассмотреть заявление и документы, подтверждающие осуществленные расходы, в течение 30 дней.

Изменения также коснулись перечня расходов, отнесенных к профессиональным налоговым вычетам. В перечень включена государственная пошлина, уплаченная в связи с профессиональной деятельностью налогоплательщика.

Таможенное законодательство

Законом от 11 ноября 2004 г. № 139-ФЗ «О внесении изменений в Таможенный кодекс Российской Федерации», вступающим в силу с 1 января 2005 г., внесены изменения в Таможенный кодекс РФ, касающиеся установления и взимания таможенных сборов.

Введено определение таможенного сбора. Под ним понимается платеж, уплата которого является одним из условий совершения таможенными орга-

нами действий, связанных с таможенным оформлением, хранением, сопровождением товаров.

Таможенный кодекс дополнен главой 33.1 «Таможенные сборы», в которой установлены их виды и порядок исчисления, определены формы, сроки уплаты и плательщики, а также порядок взыскания, возврата и освобождения от уплаты. Ставки таможенных сборов за таможенное оформление устанавливаются правительством РФ.

Согласно внесенным изменениям установлен максимальный размер таможенного сбора за таможенное оформление товаров, который должен быть ограничен приблизительной стоимостью оказанных услуг и не может быть более 100 000 руб. Сбор за таможенное сопровождение определяется в зависимости от дальности доставки товаров. Например, за осуществление таможенного сопровождения на расстояние до 50 км необходимо уплатить 2000 руб. за каждое автотранспортное средство и каждую единицу железнодорожного подвижного состава, от 51 до 100 км – 3000 руб. Однако при следовании груза на расстояние свыше 200 км обязанность по оплате составляет уже 1000 руб. за каждые 100 км пути, но не менее 6000 руб. Сумма таможенного сбора за осуществление таможенного сопровождения каждого морского, речного или воздушного судна составляет 20 000 руб. независимо от расстояния перемещения. Таможенные сборы за хранение на складе временного хранения или на таможенном складе таможенного органа уплачиваются в размере 1 руб. с каждых 100 кг веса товаров в день, а в специально приспособленных для хранения отдельных видов товаров помещениях – 2 руб. с каждых 100 кг веса товаров в день. Неполные 100 кг веса товаров приравниваются к полным 100 кг, а неполный день – к полному.

Таможенные сборы за хранение не взимаются, когда товары на склад временного хранения или таможенный склад помещают непосредственно таможенные органы или в иных случаях, определяемых правительством РФ. Случаи освобождения от уплаты причитающихся сборов за таможенное сопровождение также определяются правительством РФ.

Приложение 5

Обзор нормативных документов за 2004 г.

В соответствии со ст. 21 и 34.2 Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ) налогоплательщики имеют право получать разъяснения от Минфина России, финансовых органов субъектов РФ, налоговых органов по месту своего учета письменные разъяснения по вопросам применения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов и пр.

Согласно ст. 111 НК РФ выполнение налогоплательщиком или налоговым агентом письменных разъяснений по вопросам применения законодательства о налогах и сборах, данных уполномоченным государственным органом или их должностными лицами в пределах их компетенции, признаются

обстоятельствами, исключаящими вину налогоплательщика в налоговых правонарушениях. При таких обстоятельствах лицо не подлежит ответственности за совершенное им налоговое правонарушение.

Разъяснения нередко формулируются как ответы на частные запросы налогоплательщиков. Вместе с тем нередко они вызваны необходимостью уточнения терминологической и понятийной базы налогового законодательства с точки зрения преломления норм законов, относящихся к другим отраслям права для целей формирования налоговой базы, т.е. носят общий характер. Поэтому группировка в обзоре разъяснений по видам налогов привела бы к искусственному суживанию сферы применения многих согласованных понятий и терминов рамками только одного налога, что вряд ли оправданно. Письменные разъяснения уполномоченных органов по отдельным вопросам применения налогового законодательства являются необходимым условием обеспечения гибкой привязки всего налогового законодательства к реальным сделкам и обстоятельствам деятельности хозяйствующих субъектов. Учитывая изложенное, письменные разъяснения уполномоченных органов по вопросам налогообложения включены в обзор наряду с законодательными актами, актами судебной власти и подзаконными актами федеральных органов исполнительной власти и приводятся в хронологическом порядке.

Январь

1. Письмами Министерства Российской Федерации по налогам и сборам (МНС РФ) от 5 января 2004 г. № СА-6-05/3 и от 29 января 2004 г. № СА-6-05/94 направлены разъяснения о порядке заполнения налоговой декларации по единому социальному налогу адвокатами, осуществляющими профессиональную деятельность в адвокатском образовании.

2. Приказом МНС РФ от 5 января 2004 г. № БГ-3-23/161 утверждена форма Налоговой декларации по налогу на прибыль иностранной организации и внесены изменения в Инструкцию по ее заполнению.

3. Приказами МНС РФ от 8 января 2004 г. № ВГ-3-22/7 и от 9 января 2004 г. № ВГ-3-22/9 утверждены рекомендуемые форма заявления о регистрации и форма свидетельства о регистрации объекта налогообложения налогом на игорный бизнес.

4. Письмом МНС РФ от 13 января 2004 г. № 04-2-06/496 разъяснено, что оплата медицинских расходов по договору добровольного медицинского страхования в виде санаторно-курортного лечения, оказываемого на основании направления лечащего врача в целях реабилитации физического лица, включается в его налоговую базу и подлежит обложению налогом на доходы физических лиц.

5. Письмом МНС РФ от 13 января 2004 г. доведен порядок заполнения расчета по налогу на имущество предприятия.

В налоговый орган по месту нахождения организации (месту государственной регистрации) представляется Расчет по налогу на имущество пред-

приятый в целом по организации (включая обособленные подразделения организации, если они имеются).

Если у организации есть территориально обособленные подразделения, нужно по каждому подразделению отдельно составить Расчет по налогу на имущество по форме 1152002, который представляется в налоговый орган по месту нахождения соответствующего обособленного подразделения организации.

6. Письмом МНС РФ от 14 января 2004 г. № 22-1-16/39-Б025 разъяснено со ссылкой на решение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (ВАС РФ) от 19 ноября 2003 г. № 12358/03, что муниципальные унитарные предприятия с 01 января 2004 г. вправе применять упрощенную систему налогообложения, предусмотренную главой 26.2 НК РФ.

7. Письмом Минфина России от 14 января 2004 г. № 16-00-14/10 разъяснено, что при подготовке Методических указаний по бухгалтерскому учету основных средств, утвержденных Приказом Минфина России от 13 октября 2003 г. № 91н, в разделе 5 «Содержание и восстановление основных средств» были исключены определения видов ремонта, в т.ч. капитального; поскольку эти вопросы не регулируются законодательством о бухгалтерском учете. Основанием для определения видов ремонта должны являться соответствующие документы, разработанные техническими службами организаций в рамках системы планово-предупредительных ремонтов.

8. Письмом Минфина России от 14 января 2004 г. № 16-00-14/7 разъясняется, что Положение по бухгалтерскому учету «Учет расчетов по налогу на прибыль» ПБУ 18/02 распространяется на организации (как коммерческие, так и некоммерческие), признаваемые в установленном законодательством Российской Федерации порядке налогоплательщиками налога на прибыль.

Доходы и расходы от размещения пенсионных резервов, аналогично доходам и расходам от использования имущества, предназначенного для обеспечения уставной деятельности, формируют финансовый результат деятельности негосударственных пенсионных фондов (НПФ) в целом.

В соответствии с гл. 25 НК РФ организация обязана исчислять текущий налог на прибыль (текущий налоговый убыток), в т.ч. исходя из доходов (расходов), связанных с размещением пенсионных резервов.

9. Постановлением Правительства РФ от 15 января 2004 г. № 15 во исполнение п. 7 ст. 346.35 НК РФ утвержден перечень документов, представляемых инвестором по соглашению о разделе продукции в налоговые органы для освобождения от уплаты налога на имущество организаций в отношении имущества, используемого исключительно для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением о разделе продукции.

10. Постановлением Правительства РФ от 15 января 2004 г. № 14 во исполнение п. 7 ст. 346.35 НК РФ утвержден перечень документов, представляемых инвестором по соглашению о разделе продукции в налоговые органы для освобождения от уплаты транспортного налога в отношении принадлежащих ему транспортных средств (за исключением легковых автомобилей), используемых исключительно для целей соглашения о разделе продукции.

11. Письмом МНС РФ от 16 января 2004 г. № 22-1-15/47-Б583 разъясняются вопросы налогообложения налогом на игорный бизнес.

12. Решением ВАС от 16 января 2004 г. № 14521/03 отменены положения Методических рекомендаций по применению гл. 21 «Налог на добавленную стоимость», разработанные МНС РФ, в части ограничений на применение налоговой льготы по НДС, предоставляемой школьным и студенческим столовым п.п. 5 п. 2 ст. 149 НК РФ. Не действующей признана содержащаяся в Методических рекомендациях формулировка: «При отпуске перечисленными выше столовыми на сторону блюд собственного производства освобождение от налога не предоставляется».

13. Приказом МНС РФ от 16 января 2004 г. № БГ-3-23/19 (регистрация в Минюсте РФ № 5523 от 4 февраля 2004 г.) утверждена форма Годового отчета о деятельности иностранной организации в Российской Федерации.

14. Приказом МНС РФ от 21 января 2004 г. № БГ-3-21/34 внесены изменения и дополнения в Методические рекомендации по применению гл. 26 «Налог на добычу полезных ископаемых» в соответствии с Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 117-ФЗ. Введение общего порядка налогообложения и отмена особого порядка определения налоговой базы при добыче нефти производится с 1 января 2007 г. До того времени устанавливается налоговая ставка по добыче нефти 347 руб./т с коэффициентом, характеризующим динамику мировых цен на нефть, – Кц. Налоговая ставка при добыче газового конденсата из нефтегазоконденсатных месторождений устанавливается в размере 17,5% с 1 января 2004 г.

15. Письмом МНС РФ от 22 января 2004 г. № 04-2-07/1133 разъясняется, что при определении налоговой базы по подоходному налогу с физических лиц не учитываются выплаты по договорам негосударственного пенсионного обеспечения, заключенным с негосударственными пенсионными фондами, в случае, если такие выплаты осуществляются при наступлении пенсионных оснований в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При досрочной выплате пенсий по другим основаниям, не предусмотренным пенсионным законодательством, работникам, имеющим право на негосударственную пенсию по договору добровольного пенсионного страхования, суммы таких выплат подлежат налогообложению в полном объеме.

16. Решением ВАС РФ от 22 января 2004 г. № 14770/03 признано не соответствующим НК РФ требование МНС РФ и Минфина РФ об отражении налогоплательщиками, применяющими упрощенную систему налогообложения, всех показателей доходов и расходов, в т.ч. не влияющих на исчисление налоговой базы и суммы единого налога. Тем самым непосредственно на налоговые органы возложен контроль за соблюдением п. 4 ст. 346.13 Налогового кодекса Российской Федерации, согласно которому при превышении по итогам налогового (отчетного) периода дохода налогоплательщика уровня в 15 млн руб. или превышении остаточной стоимости основных средств и нематериальных активов уровня в 100 млн руб. плательщик считается пере-

шедшим на общий режим налогообложения с квартала, в котором было допущено это превышение.

17. Письмом МНС РФ от 26 января 2004 г. № 22-1-14/111 направлены разъяснения отдельных положений главы 26.2 НК РФ (налогообложение малого бизнеса).

Налогоплательщики при применении упрощенной системы налогообложения не вправе при исчислении налоговой базы уменьшать сумму полученных доходов на расходы на реконструкцию основных средств и затраты по незавершенному производству.

18. Приказом МНС РФ от 28 января 2004 г. № БГ-3-22/58 утверждены формы документов для применения системы налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей.

19. Письмом МНС РФ от 30 января 2004 г. № ЧД-6-27/100 направлены материалы, подготовленные для проведения семинаров с налогоплательщиками по вопросам налогообложения доходов и имущества физических лиц.

Февраль

20. Письмом МНС РФ от 2 февраля 2004 г. № 03-3-06/893/31 разъясняются вопросы обложения НДС услуг по договорам комиссии.

По общему правилу местом реализации работ (услуг) является место деятельности организации или индивидуального предпринимателя, которые выполняют работы (оказывают услуги).

По договору комиссии одна сторона (комиссионер) обязуется по поручению другой стороны (комитента) за вознаграждение совершить одну или несколько сделок от своего имени, но за счет комитента. Таким образом, предметом договора комиссии, в т.ч. предполагающего заключение договоров на поставку товаров, является совершение определенных юридических действий – сделок, а не движимое имущество, находящееся на территории Российской Федерации или за ее пределами.

Соответственно, услуги, оказываемые российскими организациями по договорам комиссии, являются услугами, реализуемыми на территории Российской Федерации, и подлежат обложению налогом на добавленную стоимость в общеустановленном порядке.

21. Решением ВАС РФ от 3 февраля 2004 г. № 16125/03 разъяснено, что независимо от наличия объекта налогообложения, организация в силу НК РФ признается налогоплательщиком и поэтому обязана представлять декларацию. Ст. 23 Кодекса установлено, что налогоплательщики обязаны представлять в налоговый орган налоговые декларации по тем налогам, которые они обязаны уплачивать, если такая обязанность предусмотрена законодательством о налогах и сборах. Поэтому декларация одновременно является формой отчетности налогоплательщика, на основании которой налоговые органы осуществляют контроль за правильностью исчисления и уплаты налога (ст. 82, 88 Кодекса). НК РФ исходит из потенциально возможной обязанности организаций и физических лиц, признаваемых законодателем плательщиками

ми тех или иных налогов и сборов. Что касается обязанности по уплате конкретной суммы налога или сбора при наличии соответствующих обстоятельств (объекта), то она устанавливается ст. 44.

22. Письмом МНС РФ от 4 февраля 2004 г. № 04-2-07/65 разъясняются вопросы уплаты подоходного налога на доходы физических лиц.

Разъясняется, что суммы страховых взносов, уплаченные организацией по договору добровольного медицинского страхования за членов семьи работника, не состоящих в трудовых отношениях с работодателем, подлежат в полном объеме обложению налогом на доходы физических лиц в общеустановленном порядке. Законными представителями несовершеннолетнего налогоплательщика – физического лица согласно гражданскому законодательству Российской Федерации являются его родители, усыновители или опекуны. Налоговые органы вправе вменить в обязанность родителям уплату налога за их несовершеннолетних детей с учетом приведенных положений Гражданского кодекса Российской Федерации.

23. Постановлением Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг (ФКЦБ) России и Минфина РФ от 4 февраля 2004 г. №04-1/пс; 15н (зарегистрировано в Минюсте РФ 3 марта 2004 г. № 5604) внесены изменения и дополнения в Порядок ведения внутреннего учета сделок, включая срочные сделки, и операций с ценными бумагами профессиональными участниками рынка ценных бумаг, осуществляющими брокерскую, дилерскую деятельность и деятельность по управлению ценными бумагами, утвержденный совместным Постановлением ФКЦБ России № 32 и Минфина России № 108н от 11 декабря 2001 г. (зарегистрировано Минюстом России 25 декабря 2001 г., № 3124) (далее – Порядок).

24. Определением Конституционного суда Российской Федерации (КС РФ) от 5 февраля 2004 г. № 28-О разъясняется, что с принятием Федерального закона от 15 декабря 2001 г. «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» страховые взносы приобрели иную социально-правовую природу и не относятся к налогам. Теперь в пенсионном законодательстве четко определено, что страховые взносы на обязательное пенсионное страхование уплачиваются на индивидуально возмездной основе; их целевое назначение – обеспечение права гражданина на получение пенсии по обязательному пенсионному страхованию в размере, эквивалентном сумме страховых взносов, учтенной на его индивидуальном лицевом счете. В отличие от налога, платежи которого не имеют адресной основы, характеризуются индивидуальной безвозмездностью, безвозвратностью и не персонифицируются при поступлении в бюджет, страховые взносы на обязательное пенсионное страхование отвечают признакам возмездности и возвратности, а величина выплат будущей пенсии напрямую зависит от суммы накопленных на индивидуальном лицевом счете страховых взносов, которые за период его трудовой деятельности уплачивались страхователями.

25. Письмом МНС РФ от 6 февраля 2004 г. № 02-3-07/17 разъясняются вопросы учета расходов для целей налогообложения прибыли. Ст. 13 Закона

Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» государство обеспечивает дополнительные гарантии гражданам, особо нуждающимся в социальной защите и испытывающим трудности в поиске работы, в т.ч. путем установления квоты для приема на работу инвалидов. Квота для приема на работу инвалидов устанавливается в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее – Закон № 181-ФЗ).

В случае невыполнения или невозможности выполнения установления квоты для приема на работу инвалидов работодатели ежемесячно вносят в бюджеты субъектов Российской Федерации обязательную плату за каждого нетрудоустроенного инвалида в пределах установленной квоты.

С 1 января 2002 г. расходы по уплате квоты уменьшают налоговую базу по налогу на прибыль.

26. Письмом МНС РФ от 9 февраля 2004 г. № 22-1-15/200 разъясняется порядок списания расходов на приобретение основных средств в отношении основных средств, приобретенных налогоплательщиками до перехода на упрощенную систему налогообложения.

27. Приказом МНС РФ от 9 февраля 2004 г. № БГ-3-03/89 (зарегистрирован в Минюсте РФ 26 февраля 2004 г. № 5589) внесены изменения в Инструкцию по заполнению декларации по НДС.

28. Постановлением ФКЦБ от 10 февраля 2004 г. № 04-4/пс (регистрация в Минюсте РФ 9 марта 2004 г. № 5667) во исполнение п. 1.3 Положения о требованиях к операциям, связанным с совершением срочных сделок на рынке ценных бумаг, утвержденного Постановлением Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг от 27 апреля 2001 г. № 9 (зарегистрировано Минюстом России 05 января 2000 г., регистрационный номер 2040), установлен перечень ценных бумаг, с которыми могут совершаться срочные сделки и сделки с использованием денежных средств и/или ценных бумаг, переданных брокером в заем клиенту (маржинальные сделки).

Срочные сделки, базисным активом которых являются ценные бумаги, не включенные или исключенные из Перечня, могут совершаться только по ранее допущенным к обращению фьючерсным контрактам и опционам организатора торговли.

29. Приказами МНС РФ от 11 февраля 2004 г. № БГ-3-09/97; № БГ-3-09/96 утверждены Методические указания для налоговых органов по вопросам единообразия процедуры снятия с учета и постановки на учет в налоговых органах крупнейших налогоплательщиков – российских организаций в связи с изменением места их нахождения, а также снятия их с учета в случае ликвидации.

30. Приказом МНС РФ от 11 февраля 2004 г. № БГ-3-21/98 (регистрация в Минюсте РФ № 5605 от 03 марта 2004 г.) утверждены форма расчета регулярных платежей за пользование недрами и Порядок заполнения расчета.

31. Информационным письмом Минфина России от 13 февраля 2004 г. разъяснена процедура выдачи в Минфине подтверждений постоянного местопребывания физических лиц в РФ в целях применения договоров об избежании двойного налогообложения.

Департамент налоговой политики проставляет удостоверительную надпись в формах, применяемых в иностранных государствах, или выдает подтверждение статуса налогового резидента в Российской Федерации на бланке Минфина России на русском и, в случае необходимости, английском языках.

32. Письмом МНС РФ от 16 февраля 2004 г. № 02-3-07/21 разъясняется порядок налогообложения бюджетных средств, получаемых организациями ЖКХ на покрытие убытков, образовавшихся в результате реализации услуг населению.

Выручка за услуги при реализации по льготным тарифам определяется по регулируемому тарифу без применения льгот, установленных для отдельных категорий населения. Уменьшение налоговой базы по налогу на прибыль организаций на суммы недопоступивших из бюджета средств для компенсации выпадающих доходов в связи с применением льготных тарифов гл. 25 Кодекса не предусмотрено. Задолженность бюджета, возникшая перед организацией, учитывается в составе сомнительных и безнадежных долгов в соответствии с нормой ст. 266 Кодекса.

Организации, реализующие коммунальные услуги населению по регулируемым ценам, средства, полученные из бюджета на покрытие сумм превышения расходов над доходами, учитывают в составе внереализационных доходов. Уменьшения налоговой базы на суммы недопоступивших средств из бюджета не производится.

Операции по реализации коммунальных услуг на территории Российской Федерации согласно п.п. 1 п. 1 ст. 146 Кодекса признаются объектом обложения налогом на добавленную стоимость.

При реализации товаров (работ, услуг) с учетом дотаций или с учетом льгот налоговая база определяется как стоимость реализованных товаров (работ, услуг), исчисленная исходя из фактических цен их реализации. Суммы дотаций и льгот, предоставляемых отдельным потребителям в соответствии с федеральным законодательством, не включаются в налоговую базу в целях исчисления налога на добавленную стоимость.

33. Письмом МНС РФ от 16 февраля 2004 г. № 22-2-16/258 разъясняются отдельные вопросы применения единого налога на вмененный доход.

В соответствии со ст. 346.29 Налогового кодекса при исчислении суммы единого налога на вмененный доход по розничной торговле в качестве физического показателя базовой доходности используется площадь торгового зала в квадратных метрах (при использовании объектов стационарной торговой сети, имеющих торговые залы) или торговое место (при использовании иных объектов организации розничной торговли) или количество работников, включая индивидуального предпринимателя (при осуществлении индивидуальными предпринимателями разносной торговли).

При ведении налогоплательщиками розничной торговли и оказании услуг покупателям через специализированные или специально оборудованные для этих целей транспортные средства (автолавки, автомагазины, прицепы (тонары)) исчисление единого налога на вмененный доход следует осуществлять с использованием физического показателя базовой доходности «торговое место».

34. Письмом МНС РФ от 17 февраля 2004 г. № 04-2-06/127 разъясняется, что при оплате работодателем налогоплательщику расходов на командировки как внутри страны, так и за ее пределы, в доход, подлежащий налогообложению, не включаются суточные, выплачиваемые в пределах норм, установленных в соответствии с действующим законодательством, а также фактически произведенные и документально подтвержденные целевые расходы на проезд до места назначения и обратно, сборы за услуги аэропортов, комиссионные сборы, расходы на проезд в аэропорт и пр.

Нормы установлены Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2002 г. № 93. Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 октября 2002 г. № 729 определены нормы суточных за каждый день нахождения в командировке на территории Российской Федерации.

Суммы суточных, выплаченных сверх нормы, установленной вышеуказанными Постановлениями Правительства Российской Федерации, подлежат обложению налогом на доходы физических лиц в общем порядке.

Командировочные расходы, выплачиваемые работникам при краткосрочных командировках на территории зарубежных стран, освобождаются от обложения налогом на доходы физических лиц в размерах, установленных Приказом Минфина России от 12 ноября 2001 г. № 92н.

35. Письмом МНС РФ от 18 февраля 2004 г. № 22-2-14/272 разъясняется, что адвокаты, учредившие в установленном порядке адвокатские кабинеты, для целей налогообложения приравнены Кодексом к индивидуальным предпринимателям и при этом не поименованы в ст. 346.12 Кодекса, поэтому они вправе применять упрощенную систему налогообложения на общих основаниях.

Организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на основании лицензии негосударственную (частную) сыскную деятельность, а также организации, осуществляющие на основании лицензии негосударственную (частную) охранную деятельность, также вправе применять упрощенную систему налогообложения на общих основаниях.

36. Постановлением Правительства РФ от 18 февраля 2004 г. № 90 утвержден перечень не подлежащих освобождению от обложения налогом на имущество товаров, производимых с использованием имущества организаций, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов общероссийских общественных организаций инвалидов, и (или) товаров, реализуемых этими организациями (в том числе, шины для автомобилей; охотничьи ружья; яхты, катера; продукция черной и цветной металлургии, кроме вторичного сырья и метилов; драгоценные камни и драгоценные металлы; меховые изделия; и др.)

37. Письмом МНС РФ от 20 февраля 2004 г. 3 02-5-10/6 разъясняется, что в составе расходов на оплату труда для целей налогообложения прибыли должны учитываться расходы на денежные компенсации за неиспользованный отпуск, осуществленные в соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации (п. 8 ст. 255 Кодекса). При этом, если налоговая инспекция полагает, что в результате действий работодателя нарушается трудовое законодательство, то она должна направить соответствующую информацию в органы, осуществляющие контроль по соблюдению трудового законодательства.

38. Письмом МНС РФ от 25 февраля 2004 г. № 09-1-02/767 разъясняется, что коллегия адвокатов действует на основании устава, утверждаемого ее учредителями, и заключаемого ими учредительного договора. Партнерский договор, заключаемый между адвокатами, учредившими адвокатское бюро, на основании п. 3 ст. 23 Закона № 63-ФЗ не может рассматриваться как единственный учредительный документ, представляемый в регистрирующий орган в соответствии с Федеральным законом от 08 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

39. Письмами Государственного таможенного комитета России (ГТК) от 25 февраля 2004 г. № 01-06/6874 и № 01—06/6871 разъясняется технология взыскания таможенных платежей с поручителей в случае их неуплаты ответственным лицом.

40. Письмом ГТК от 25 февраля 2004 г. № 01-06/6678 разъясняется, что при помещении товаров (культурных ценностей), временно ввозимых на таможенную территорию Российской Федерации для экспонирования российскими государственными и муниципальными музеями, а также другими государственными организациями культуры, под таможенный режим временного ввоза, предоставление обеспечения уплаты таможенных платежей в отношении этих культурных ценностей не требуется.

41. Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2004 г. № 110 внесены изменения в правила государственной регистрации и постановки на учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также утверждены Правила ведения Единого государственного реестра налогоплательщиков; Правила взаимодействия регистрирующих органов при государственной регистрации юридических лиц в случае их реорганизации.

В утвержденных документах содержится перечень сведений, которые налогоплательщики представляют в налоговые органы для включения в единый государственный реестр налогоплательщиков.

42. Письмом МНС РФ от 26 февраля 2004 г. № 03-2-06/4/533/28 разъясняется, что услуги по диагностике заболеваний амбулаторных и стационарных больных, оказываемые Центром госсанэпиднадзора лечебно-профилактическим учреждениям за счет средств обязательного медицинского страхования (при наличии соответствующей лицензии на проведение клинической лабораторной диагностики), не подлежат обложению НДС.

43. Письмом МНС РФ от 26 февраля 2004 г. № 03-1-08/528/18 разъясняется, что дегустация рассматривается как разновидность расходов на рекламу, а не как безвозмездная реализация. Суммы НДС, уплаченные при приобретении товаров (работ, услуг), используемых для изготовления товаров, безвозмездно передаваемых для дегустации в рекламных целях, следует принимать к вычету в общеустановленном порядке.

44. Письмом МНС РФ от 27 февраля 2004 г. № 33-0-13/151 разъясняется, что при оформлении расчетов со сдатчиками ювелирных изделий и лома из них скупщикам необходимо применять контрольно-кассовую технику. Кроме того, разъясняется, что предпринимательская деятельность, связанная с извлечением доходов от скупки и дальнейшей реализации ювелирных изделий и лома из них, не подпадает под действие системы налогообложения единым налогом.

45. Письмом МНС РФ от 27 февраля 2004 г. № 03-1-08/553/15 разъясняется, что налоговая база по НДС увеличивается на суммы авансовых или иных платежей, полученных в счет предстоящих поставок товаров, выполнения работ или оказания услуг. Денежные средства, полученные в счет предстоящих поставок, включаются в налоговую базу того налогового периода, в котором фактически эти средства получены. Указанный вывод нашел отражение в Постановлении Президиума ВАС РФ от 19 августа 2003 № 12359/02. В случае, если получение авансовых платежей под поставку товаров и реализация указанных товаров производятся в одном налоговом периоде, то в декларации по налогу на добавленную стоимость за истекший налоговый период отражаются суммы налога, исчисленные как с сумм авансовых и иных платежей, полученных в счет предстоящих поставок товаров (выполнения работ, оказания услуг), так и с сумм реализации товаров (выполнения работ, оказания услуг). Одновременно в декларации подлежат отражению суммы налога, начисленные с авансов и предоплаты, принимаемые к вычету в налоговом периоде при реализации товаров (работ, услуг). При этом счета-фактуры, составленные и выставленные с нарушением установленного порядка, не могут являться основанием для принятия предъявленных покупателю продавцом сумм налога к вычету или возмещению.

46. Письмом МНС РФ от 27 февраля 2004 г. № 05-1-11/86 разъясняются вопросы налогообложения выплат по лицензионным договорам.

Федеральным законом от 31 декабря 2001 г. № 198-ФЗ из объекта налогообложения единым социальным налогом (ст. 236 Налогового кодекса) исключены вознаграждения, выплачиваемые в пользу физических лиц по лицензионным договорам. В случае, если изобретение, полезная модель или промышленный образец созданы работником (автором) в связи с выполнением своих трудовых обязанностей или конкретного задания работодателя, и получен патент (работником либо работодателем), то вознаграждение или компенсация за указанную работу подлежат налогообложению единым социальным налогом в общеустановленном порядке.

В том случае, если патент получен работником за создание изобретения, полезной модели или промышленного образца, не связанного с выполнением работником трудовых обязанностей или конкретного задания работодателя, то работодатель для использования такого изобретения, полезной модели, промышленного образца в собственном производстве должен заключить с работником лицензионный договор, выплаты по которому не подлежат налогообложению единым социальным налогом.

Март

47. Письмом Министерства финансов РФ от 1 марта 2004 г. № 04-03-11/28 разъясняются вопросы о порядке вычета НДС при оплате приобретаемых товаров третьим лицом, с которым на сумму оплаты составлен договор займа. Для вычета налога законодательством установлено условие об оплате суммы налога налогоплательщиком. В случае оплаты товара не налогоплательщиком, а третьим лицом налог по этому товару для целей вычета будет считаться оплаченным в момент погашения задолженности налогоплательщика перед третьим лицом. Поэтому если с третьим лицом на сумму долга составлен договор займа, то вычет налога откладывается до момента возврата займа.

48. Письмом Минздрава РФ от 1 марта 2004 г. № 2510/1860-04-32 разъясняются вопросы, касающиеся условий предоставления налогоплательщику социальных налоговых вычетов за услуги по лечению, оказываемые ему в медицинских учреждениях.

Налоговый вычет в сумме, уплаченной за лечение, предоставляется налогоплательщику при соблюдении следующих условий:

1. если лечение проводилось в медицинском учреждении, имеющем соответствующую лицензию на осуществление медицинской деятельности,
2. при предоставлении налогоплательщиком документов, подтверждающих его фактические расходы на лечение, в т.ч. справки об оплате медицинских услуг для предоставления в налоговые органы Российской Федерации, утвержденной совместным Приказом Минздрава России и МНС России от 25 июля 2001 г. № 289/БГ-3-04/256.

Индивидуальные предприниматели такую Справку выдавать не правомочны.

49. Письмом МНС РФ от 01 марта 2004 г. №14-3-03/740-3 доведены до сведения и использования в работе Определение КС РФ от 25 декабря 2003 г. (по вопросу, касающемуся отдельных норм Федерального закона от 24 июня 1993 г. № 5238-1 «О федеральных органах налоговой полиции», утратившего силу с 1 июля 2003 г.), и постановления Президиума ВАС РФ от 20 января 2004 г. № 11281/03, от 20 января 2004 г. № 11420/03.

Постановлением Президиума ВС РФ от 20 января 2004 г. № 11281/03 товарищества собственников жилья отнесены к организациям, поименованным в п.п. 8 п. 1 ст. 238 Налогового кодекса Российской Федерации и освобожденным от уплаты единого социального налога с сумм, выплачиваемых за

счет членских взносов лицам, выполняющим работы (услуги) для указанных организаций.

Постановление Президиума ВАС РФ от 20 января 2004 г. № 11420/03 определяет, что в размер облагаемой ЕСН базы не включаются суммы, от уплаты налога с которых налогоплательщик освобожден в соответствии со ст. 239 Налогового кодекса РФ, т.к. размер налоговой базы уменьшается при этом на сумму льготы. Применяемая налоговая ставка определяется исходя из размера налоговой базы, оставшейся после произведенного вычета суммы льготы.

50. Письмом МНС РФ от 2 марта 2004 г. № 22-2-14/336 разъясняется порядок применения системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход. Сумма единого налога на вмененный доход, исчисленная за налоговый период, уменьшается налогоплательщиками на сумму страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, уплаченных за этот же период времени при выплате налогоплательщиками вознаграждений своим работникам, занятым в тех сферах деятельности налогоплательщика, по которым уплачивается единый налог, а также на сумму страховых взносов в виде фиксированных платежей, уплаченных индивидуальными предпринимателями за свое страхование, и на сумму выплаченных пособий по временной нетрудоспособности. При этом сумма единого налога не может быть уменьшена более чем на 50% по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование.

Этим же письмом разъясняются вопросы применения единого налога на вмененный доход в случае оплаты за наличный расчет и по безналичному расчету по торговым операциям. Под розничной торговлей понимается предпринимательская деятельность, связанная с торговлей товарами и оказанием услуг покупателям за наличный расчет, а также с использованием платежных карт. В целях применения единого налога на вмененный доход, под наличным расчетом следует понимать расчет наличными деньгами (ст. 140, 861 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ)), а под безналичным расчетом – расчет платежными поручениями, по аккредитиву, чеками, расчет по инкассо, а также расчет в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, установленными в соответствии с ним банковскими правилами и применяемыми в банковской практике обычаями делового оборота (ст. 861, 862 ГК РФ). Предпринимательская деятельность, связанная с розничной торговлей товарами, осуществляемой налогоплательщиками с использованием любых безналичных форм расчетов (за исключением расчетов по платежным картам), а также с использованием смешанной формы расчетов, не подпадает под действие системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности.

51. Письмом Минфина России от 2 марта 2004 г. как компетентного органа направлена информация об иностранных государствах, в отношениях с которыми в Российской Федерации по состоянию на 1 января 2004 г. действуют соглашения об избежании двойного налогообложения доходов и имущества.

52. Решением ВАС РФ от 3 марта 2004 г. № 15527/03 разъяснено, что Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» определяет обязательность вступивших в законную силу постановлений федеральных судов, мировых судей и судов Российской Федерации для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, других физических и юридических лиц. Положениями, содержащимися в ст. 46 и 6 Федерального закона «Об исполнительном производстве», в их взаимосвязи с положениями других статей этого же Закона (в частности ст. 6) предусмотрено право доступа взыскателя ко всем материалам исполнительного производства.

Согласно Порядку взаимодействия налоговых органов Российской Федерации и служб судебных приставов органов юстиции субъектов Российской Федерации по принудительному исполнению постановлений налоговых органов и иных исполнительных документов, утвержденному Приказом МНС России от 25 июля 2000 г. № ВГ-3-10/265/215 налоговый орган направляет судебному приставу-исполнителю по его запросу информацию, необходимую для принудительного взыскания по исполнительным документам, в которой названы сведения о номерах расчетных счетов, наименовании и месте нахождения банков и иных кредитных учреждений, в которых открыты счета должников.

Взыскателю по его заявлению при наличии у него исполнительного листа с неистекшим сроком давности предоставляются такие же сведения как судебному исполнителю. ВАС РФ определил, что из Закона вытекает не только право, но и обязанность налогового органа предоставлять взыскателю по его заявлению такую же информацию, как судебному приставу, включая номера банковского счета организации, в отношении которой открыто исполнительное производство.

52. Приказом МНС РФ от 3 марта 2004 г. № БГ-3-09/178 утверждены Порядок и условия присвоения, применения, а также изменения идентификационного номера налогоплательщика при постановке на учет, снятии с учета юридических и физических лиц; формы документов, используемых при постановке на учет, учете сведений, снятии с учета юридических и физических лиц.

53. Федеральным законом от 5 марта 2004 г. № 10-ФЗ внесены изменения, касающиеся техники применения налогового законодательства в сфере, регулируемой законодательством «Об основах обязательного социального страхования» в связи с введением единого социального налога.

54. Определением КС РФ от 5 марта 2004 г. № 76-О разъясняется, что оплата труда лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, осуществляется с применением районных коэффициентов и процентных надбавок к заработной плате, размеры и порядок выплат которых устанавливаются федеральным законом. Таким законом является Федеральный закон «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях». Районный коэффициент к заработной плате устанавливается

единым для всех производственных и непроизводственных отраслей и начисляется к заработной плате без ограничения ее максимального размера; выплата районного коэффициента к заработной плате учитывается во всех случаях исчисления средней заработной платы (ст. 10).

Таким образом, выплаты районных коэффициентов и процентных надбавок выступают элементами оплаты труда, составной частью заработной платы; они не могут отождествляться – без особой оговорки – с компенсациями, о которых идет речь в п. 1 и 3 ч. 1 ст. 217 Налогового кодекса Российской Федерации, призванными возместить налогоплательщикам конкретные затраты, связанные именно с непосредственным выполнением ими своих трудовых обязанностей (т.е. обусловленные реальными расходами, такими как переезд на работу в другую местность и возмещение командировочных расходов).

Эта позиция КС РФ важна для определения базы обложения подоходным налогом (облагается оплата труда).

55. Письмом МНС РФ от 4 марта 2004 г. № 23-1-10/34-772 направлены для применения в работе копии текстов новых соглашений (конвенций) об избежании двойного налогообложения, заключенных Российской Федерацией с иностранными государствами и применяющихся на территории Российской Федерации с 1 января 2004 г. (с Австралией, Сирией, Кувейтом, Республикой Таджикистан, Республикой Исландия, Новой Зеландией).

56. Письмом МНС РФ от 10 марта 2004 г. № 07-0-13/888 разъясняется, что при заполнении деклараций об объемах производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции следует руководствоваться классификатором видов продукции и форматом, утвержденными Приказом МНС России от 12 января 2004 г. № БГ-3-13/11.

57. Письмом МНС РФ от 11 марта 2004 г. № 03-3-04/652/31 разъясняются вопросы обложения НДС.

При реализации товаров на экспорт в счет погашения задолженности Российской Федерации и бывшего СССР перед иностранным государством возникает ряд особенностей, связанных с расчетами за указанные поставки и, соответственно, с подтверждением налогоплательщиками права на применение налоговой ставки 0% и налоговых вычетов.

В частности, налогоплательщики, реализующие продукцию инопокупателям в счет погашения задолженности России или бывшего СССР перед этими государствами, получают оплату за товары не от инопартнера, а из бюджета России. Уполномоченным органом, осуществляющим расчеты с налогоплательщиком от имени государства, выступает Минфин России.

Если налогоплательщик представляет в налоговые органы документы (включая выписки банка, подтверждающие фактическое поступление выручки из бюджета на счет налогоплательщика), предусмотренные п. 3 ст. 165 Налогового кодекса Российской Федерации и подтверждающие фактическую реализацию товаров инопокупателю в счет погашения задолженности России или бывшего СССР перед иностранными государствами, то он имеет право на применение налоговой ставки 0% и налоговых вычетов.

58. Письмом Минфина России от 11 марта 2004 г. № 04-04-06/40 разъясняются вопросы применения упрощенной системы налогообложения в отношении индивидуальных предпринимателей.

59. Письмом Минфина России от 11 марта 2004 г. № 04-02-05/3/19 разъясняется порядок расчета чистой прибыли организациями, применяющими упрощенную систему налогообложения.

Организации и индивидуальные предприниматели, применяющие упрощенную систему налогообложения, не освобождаются от исполнения обязанностей налоговых агентов, предусмотренных ст. 24 Кодекса. Положениями указанной статьи Кодекса установлено, что налоговые агенты обязаны правильно и своевременно исчислять, удерживать из средств, выплачиваемых налогоплательщикам, и перечислять в бюджеты (внебюджетные фонды) соответствующие налоги. В частности, при выплате организацией, применяющей упрощенную систему налогообложения, доходов в виде дивидендов другим организациям (применяющим обычный режим налогообложения) такая организация обязана в общеустановленном порядке удержать у источника выплаты налог по ставке 6% и внести его в доход федерального бюджета.

Такие организации определяют чистую прибыль для выплаты дивидендов в соответствии с Планом счетов бухгалтерского учета и Инструкцией по его применению, утвержденных Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 31 октября 2000 г. № 94н.

П. 3 ст. 102 ГК РФ, в частности, установлено, что акционерное общество не вправе объявлять и выплачивать дивиденды, если стоимость чистых активов акционерного общества меньше его уставного капитала и резервного фонда либо станет меньше их размера в результате выплаты дивидендов. В соответствии с п. 1 и 2 Порядка оценки стоимости чистых активов акционерных обществ, утвержденного Приказом Минфина и ФКЦБ России от 29 января 2003 г. № 10н/03-6/пз, оценка имущества, средств в расчетах и других активов и пассивов акционерного общества производится с учетом требований положений по бухгалтерскому учету и других нормативных правовых актов по бухгалтерскому учету. При этом под стоимостью чистых активов акционерного общества понимается величина, определяемая путем вычитания из суммы активов акционерного общества, принимаемых к расчету, суммы его пассивов, принимаемых к расчету. Для оценки стоимости чистых активов акционерного общества составляется расчет, форма которого приведена в приложении к Порядку оценки стоимости чистых активов акционерных обществ.

60. Приказом МНС РФ от 12 марта 2004 г. № БГ-3-23/192 утвержден Порядок выдачи налоговыми органами документов об отсутствии задолженности по уплате налогов физическим лицам, выходящим из гражданства Российской Федерации.

61. Письмом МНС РФ от 12 марта 2004 г. № 22-1-14/413 разъясняются вопросы по налогу на игорный бизнес (в части определения игорного автомата как объекта обложения налогом).

62. Приказом МНС РФ от 15 марта 2004 г. № БГ-3-04/198 утверждены формы налоговых уведомлений на уплату налога на имущество физических лиц; на уплату налога с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения; на уплату земельного налога; на уплату транспортного налога.

63. Письмом МНС РФ от 15 марта 2004 г. № 02-5-10/13 разъясняются вопросы учета при исчислении налога на прибыль резервов на отпуска. Сумма остатка резерва, выявленного в результате инвентаризации по состоянию на 31 декабря года, в котором он был начислен, включается для целей налогообложения в состав внереализационных доходов текущего налогового периода в случае, если при уточнении учетной политики на следующий налоговый период налогоплательщик посчитает нецелесообразным формировать резерв предстоящих расходов на оплату отпусков.

Если организация не меняет учетную политику в отношении создания резерва на оплату отпусков на следующий налоговый период, то на конец отчетного налогового периода организация может иметь определенный результатами инвентаризации остаток недоиспользованного резерва.

64. Письмом МНС РФ от 15 марта 2004 г. № 22-0-10/425 разъясняются вопросы постановки на учет в налоговом органе объектов обложения налогом на игорный бизнес.

В соответствии с п. 1 ст. 83 Налогового кодекса налогоплательщики подлежат постановке на учет в налоговых органах соответственно по месту нахождения организации, месту нахождения ее обособленных подразделений, месту жительства физического лица, а также по месту нахождения принадлежащего им недвижимого имущества и транспортных средств и по иным основаниям, предусмотренным Кодексом.

Обособленным подразделением организации согласно п. 2 ст. 11 Кодекса признается любое территориально обособленное от нее подразделение, по месту нахождения которого оборудованы стационарные рабочие места. Признание обособленного подразделения организации таковым производится независимо от того, отражено или не отражено его создание в учредительных или иных организационно-распорядительных документах организации, и от полномочий, которыми наделяется указанное подразделение. При этом рабочее место считается стационарным, если оно создается на срок более одного месяца.

Таким образом, оборудование организацией, осуществляющей предпринимательскую деятельность в сфере игорного бизнеса, стационарных рабочих мест вне места ее нахождения является созданием обособленного подразделения, и, следовательно, организация обязана встать на учет в налоговом органе по месту нахождения обособленного подразделения.

В отношении игровых автоматов следует иметь в виду, что в случае если игровой автомат расположен вне места нахождения организации (места нахождения обособленного подразделения организации), постановка на учет данного объекта налогообложения налогом на игорный бизнес осуществляется в налоговом органе по месту нахождения организации.

65. Приказом МВД РФ от 16 марта 2004 г. № 177 утверждена Инструкция о порядке проведения проверок организации и физических лиц при наличии достаточных данных, указывающих на признаки преступления, связанного с нарушением законодательства РФ о налогах и сборах.

66. Письмом МНС РФ от 16 марта 2004 г. № 09-1-02/1013 разъясняется, что при государственной регистрации государственных и муниципальных унитарных предприятий следует руководствоваться ст. 5 Закона Российской Федерации от 9 декабря 1991 г. № 2005-1 «О государственной пошлине». От уплаты государственной пошлины за государственную регистрацию юридических лиц, в том числе за государственную регистрацию изменений, вносимых в учредительные документы юридических лиц, освобождаются органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Если уполномоченным лицом при государственной регистрации государственного или муниципального учреждения будет являться уполномоченное лицо его учредителя – органа местного самоуправления, то государственная пошлина не взимается.

Документом, подтверждающим наделение руководителя государственного или муниципального учреждения или иного лица при государственной регистрации государственного или муниципального учреждения полномочием, является приказ или иной акт органа государственной власти или местного самоуправления.

67. Письмом МНС РФ от 16 марта 2004 г. № 04-3-01/153 разъясняются вопросы процедуры рассмотрения обращения налогоплательщика.

68. Письмом МНС РФ от 17 марта 2004 г. № 09-1-03/1091 разъяснено, что отношения, возникающие в связи с государственной регистрацией юридических лиц, регулируются Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Законом установлен заявительный порядок государственной регистрации, поэтому отсутствие сведений о проверке полномочий заявителя – руководителя постоянно действующего исполнительного органа юридического лица – не является основанием для отказа в государственной регистрации.

69. Приказом МНС РФ от 17 марта 2004 г. № САЭ-3-09/207 утверждена форма № 9-СРПЗ «Заявление о постановке на учет в налоговом органе налогоплательщика при выполнении соглашения о разделе продукции»; форма № 9-СРПС «Свидетельство о постановке на учет в налоговом органе налогоплательщика при выполнении соглашения о разделе продукции»; особенности постановки на учет иностранных организаций, выступающих в качестве инвестора по соглашению о разделе продукции или оператора соглашения.

Разъясняется, что если в качестве инвестора по соглашению о разделе продукции выступает объединение юридических лиц, не имеющее статуса юридического лица, то заявление о постановке на учет представляется в налоговые органы по месту нахождения участка недр каждой организацией, входящей в состав объединения.

Свидетельство о постановке на учет в налоговом органе инвестора по соглашению о разделе продукции выдается каждой организации, входящей в состав объединения юридических лиц, не имеющего статуса юридического лица.

Налоговые органы по месту нахождения участка недр, предоставленного в пользование на основе соглашения о разделе продукции, обязаны в трехдневный срок с момента постановки на учет или снятия с учета организации уведомить об этом налоговые органы по месту нахождения организации.

70. Определением КС РФ от 18 марта 2004 г. № 150-О разъясняется, что установленная Федеральным законом периодическая уплата сумм лицензионного сбора на производство и оборот этилового спирта (один раз за каждый год действия лицензии) не означает, что плательщик уплачивает разные по виду сборы. Такой порядок позволяет уплачивать суммы сбора в меньшем размере как при получении лицензии менее чем на три года, так и при прекращении (в т.ч. принудительном) лицензируемой деятельности до истечения срока действия лицензии, а также направлен на соблюдение баланса публичных и частных интересов. Периодическая уплата сумм сбора подтверждает намерение плательщика сбора продолжать деятельность, на осуществление которой необходима лицензия. Юридически значимые действия в отношении плательщика сбора совершаются путем выдачи ему лицензии, тогда как взимание соответствующего сбора осуществляется равными долями – по 500 минимальных размеров оплаты труда за каждый год действия лицензии. Это не означает, что плательщик уплачивает три сбора за предоставление одного и того же права.

71. Приказом МНС РФ от 18 марта 2004 г. № САЭ-3-22/210 утверждена форма налоговой декларации по единому сельскохозяйственному налогу и Порядок заполнения налоговой декларации.

72. Письмом МНС РФ от 19 марта 2004 г. № 03-3-06/724/32 разъясняется, что при реализации работ (услуг) по сопровождению, транспортировке, погрузке и перегрузке экспортируемых за пределы территории Российской Федерации товаров, выполняемых российскими перевозчиками, и иных подобных работ (услуг) налогообложение производится по налоговой ставке 0%.

Экспортируемыми товарами являются товары, которые помещены на территории Российской Федерации под таможенный режим экспорта.

До момента таможенного оформления и установления режима перемещения товаров с таможенной территории Российской Федерации товары, перевозимые по территории Российской Федерации, не могут рассматриваться в качестве экспортируемых товаров, и в отношении них налоговая ставка 0% не применяется. Покупатели уплачивают НДС транспортным организациям – поставщикам указанных работ (услуг).

Железные дороги, оказывающие услуги по перевозке (транспортировке) товаров, помещенных под таможенный режим экспорта, в соответствии с положениями п. 5 ст. 165 Налогового кодекса представляют в налоговые органы:

- выписки банка (их копии), подтверждающие фактическое поступление выручки за оказанные услуги по перевозке (транспортировке) товаров, помещенных под таможенный режим экспорта;
- копии единых международных перевозочных документов, определяющих маршрут перевозки с указанием страны назначения и отметками о перевозке товаров в режиме «экспорт товаров». При вывозе товаров, помещенных под таможенный режим экспорта, судами через морские порты – копии перевозочных документов внутреннего сообщения с указанием страны назначения и отметкой о перевозке товаров в режиме «экспорт товаров», а также с отметкой порта о приеме товаров для дальнейшего экспорта.

Указанный порядок обложения налогом на добавленную стоимость распространяется и на российских налогоплательщиков, оказывающих услуги по транспортировке товаров железнодорожным транспортом иностранным лицам.

73. Письмом МНС РФ от 19 марта 2004 г. № 03-1-08/729/15 разъясняется вопрос исчисления налога на добавленную стоимость налоговыми агентами в связи с введением налоговой ставки 18%. При перечислении до 1 января 2004 г. налоговым агентом за реализованные (отгруженные с 1 января 2004 г.) товары (работы, услуги) денежных средств налогоплательщику или другому лицу, указанному налогоплательщиком, применяется налоговая ставка 20/120, вне зависимости от даты принятия к учету этих товаров (работ, услуг), без последующего перерасчета налога в 2004 г.

74. Приказом МНС РФ от 23 марта 2004 г. № САЭ-3-21/224 утверждена форма налоговой декларации по налогу на имущество организаций (налогового расчета по авансовым платежам), а также Инструкция по ее заполнению.

75. Письмом МНС РФ от 24 марта 2004 г. № 03-1-08/819/16 разъясняется, что при выполнении строительно-монтажных работ для собственного потребления налоговая база по НДС определяется как стоимость выполненных работ, исчисленная исходя из всех фактических расходов налогоплательщика на их выполнение.

Законодательством Российской Федерации о налогах и сборах понятие «выполнение строительно-монтажных работ для собственного потребления» не определено.

В целях определения понятия «строительно-монтажные работы для собственного потребления» следует руководствоваться определениями, содержащимися в нормативных актах Госкомстата России.

При определении налоговой базы в целях исчисления суммы НДС по выполненным строительно-монтажным работам для собственного потребления стоимость подрядных работ, предъявленных заказчику подрядными организациями, не учитывается.

76. Письмом Минфина России от 25 марта 2004 г. № 16-00-24/9 разъясняется, что до выхода актов Правительства Российской Федерации, определяющих порядок выдачи бланков строгой отчетности в случае отсутствия контрольно-кассовых машин, формы документов строгой отчетности (квитанции, путевки, билеты, талоны и т.п.), которые подлежат использованию при расче-

тах с населением для учета наличных денежных средств, определяются Минфином России по согласованию с Государственной межведомственной комиссией по контрольно-кассовым машинам.

Суммы НДС, уплаченные в составе расходов на наем жилого помещения во время командировки и выделенные отдельной строкой в счете гостиницы, могут быть приняты к вычету организацией в случае, если данный документ является бланком строгой отчетности, а также при наличии документа, подтверждающего оплату данных расходов (кассового чека).

77. Центральный Банк России (ЦБ РФ) постановлением от 26 марта 2004 г. № 254-П установил Порядок формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, ссудной и приравненной к ней задолженности, к которым относятся денежные требования и требования, вытекающие из сделок с финансовыми инструментами, перечень которых приведен в приложении к Положению, а также особенности осуществления Банком России надзора за соблюдением кредитными организациями порядка формирования резервов на возможные потери по ссудам.

Резерв формируется кредитной организацией при обесценении ссуды (ссуд), т.е. при потере ссудой стоимости вследствие неисполнения либо ненадлежащего исполнения заемщиком обязательств по ссуде перед кредитной организацией в соответствии с условиями договора либо существования реальной угрозы такого неисполнения (ненадлежащего исполнения) (далее – кредитный риск по ссуде).

Величина потери ссудой стоимости определяется как разность между балансовой стоимостью ссуды, т.е. остатком задолженности по ссуде, отраженным по счетам бухгалтерского учета на момент ее оценки, и ее справедливой стоимостью на момент оценки, осуществленной в порядке, установленном Положением (текущая стоимость ссуды). Резерв формируется по конкретной ссуде либо по портфелю однородных ссуд.

Ссуды классифицируются в одну из пяти категорий качества:

I (высшая) категория качества (стандартные ссуды) – отсутствие кредитного риска (вероятность финансовых потерь вследствие неисполнения либо ненадлежащего исполнения заемщиком обязательств по ссуде равна нулю);

II категория качества (нестандартные ссуды) – умеренный кредитный риск (вероятность финансовых потерь вследствие неисполнения либо ненадлежащего исполнения заемщиком обязательств по ссуде обуславливает ее обесценение в размере от 1 до 20%);

III категория качества (сомнительные ссуды) – значительный кредитный риск (вероятность финансовых потерь вследствие неисполнения либо ненадлежащего исполнения заемщиком обязательств по ссуде обуславливает ее обесценение в размере от 21 до 50%);

IV категория качества (проблемные ссуды) – высокий кредитный риск (вероятность финансовых потерь вследствие неисполнения либо ненадлежащего исполнения заемщиком обязательств по ссуде обуславливает ее обесценение в размере от 51 до 100%);

V (низшая) категория качества (безнадежные ссуды) – отсутствует вероятность возврата ссуды в силу неспособности или отказа заемщика выполнять обязательства по ссуде, что обуславливает полное (в размере 100%) обесценение ссуды.

Ссуды, отнесенные ко II–V категориям качества, являются обесцененными.

Действие Положения не распространяются на финансовые активы, отражаемые в бухгалтерском учете по рыночной стоимости, по которым осуществляется переоценка в соответствии с нормативными актами Банка России, и финансовые активы, являющиеся элементами расчетной базы в соответствии с Положением Банка России от 9 июля 2003 г. № 232-П «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери».

Оценка кредитного риска, классификация и оценка ссуды, определение размера резервов производятся при возникновении оснований, но не реже одного раза в месяц на отчетную дату. Оценка ссуды и определение размера резервов осуществляется кредитными организациями самостоятельно.

Порядок учета расходов банков на формирование резервов для целей налогообложения установлен ст. 292 НК РФ.

78. Письмом Минфина России от 29 марта 2004 г. № 04-02-05/2/10 разъясняются отдельные вопросы, связанные с налогообложением. В частности, разъясняется, что организации-рекламодатели оплачивают услуги рекламных агентств (изготовителей и распространителей рекламы) без сумм, предназначенных к уплате налога на рекламу, и уплачивают этот налог самостоятельно.

79. Письмом МНС РФ от 29 марта 2004 г. № 03-5-09/847/54 разъясняется порядок проведения налоговых вычетов по акцизу на природный газ в 2004 г.

80. Письмом МНС РФ от 30 марта 2004 г. № 22-0-10/571 разъясняются вопросы, связанные с переходом на упрощенную систему налогообложения адвокатов, учредивших адвокатские кабинеты. Адвокаты, учредившие в установленном Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» порядке адвокатские кабинеты в 2003 г., признаны с 1 января 2004 г. индивидуальными предпринимателями и вправе применять упрощенную систему налогообложения на общих с другими налогоплательщиками основаниях.

На адвокатов, учредивших адвокатские кабинеты в 2004 г., этот порядок не распространен.

В целях урегулирования данной правовой коллизии и обеспечения равных условий перехода на упрощенную систему налогообложения МНС России рекомендует порядок перехода на упрощенную систему до внесения соответствующих изменений в действующее законодательство о налогах и сборах.

81. Указанием ЦБ РФ от 30 марта 2004 г. № 1410-У со ссылкой на нормативные акты разъясняются критерии, которым должен удовлетворять банк за пределами территории РФ для обеспечения исполнения обязательства нерезидента перед резидентом: 1) иметь показатель оценки степени долгосрочной кредитоспособности, присвоенный ему рейтинговой компанией Moody's, –

не ниже «АА3», или рейтинговой компанией Standard & Poor's/FITCH Ratings, – не ниже «АА-»;

2) входить в 1000 крупнейших банков по величине активов по данным справочника «Бэнкерс альманах» (издательство «Reed Business Information», УК, используется любой выпуск справочника «Бэнкерс альманах», изданный в календарном году, предшествующем календарному году совершения сделки).

82. Письмом МНС РФ от 31 марта 2004 г. № 03-1-08/876/15 разъясняется, что в соответствии с п.п. 4 п. 3 ст. 39 и п.п. 1 п. 2 ст. 146 Налогового кодекса не признается объектом налогообложения передача имущества, если такая передача носит инвестиционный характер (в частности, вклады в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ, вклады по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности), паевые взносы в паевые фонды кооперативов). Если выбытие имущества, ранее приобретенного для производственной деятельности, связано с осуществлением операций, не признаваемых объектом налогообложения, либо освобожденных от налогообложения, то суммы налога, ранее правомерно принятые к вычету, подлежат восстановлению. При выбытии недомортизированного имущества сумма налога подлежит восстановлению в части, приходящейся на остаточную стоимость передаваемого имущества.

83. Письмом Минфина России от 31 марта 2004 г. № 04-03-11/52 разъясняется, что бесплатная, т.е. безвозмездная, передача товаров в рекламных целях подлежит налогообложению налогом на добавленную стоимость в общеустановленном порядке. Налоговая база по налогу на добавленную стоимость в указанном случае определяется исходя из рыночных цен.

Апрель

84. Письмом Минфина России от 1 апреля 2004 г. № 04-03-13/05 разъясняется, что при ввозе на территорию Российской Федерации товаров, происходящих и ввозимых с территории Республики Беларусь, НДС и акцизы (за исключением акцизов по подакцизным товарам, подлежащим маркировке акцизными и (или) специальными марками и (или) лицензированию при ввозе на территорию Российской Федерации) таможенными органами не взимаются.

При реализации товаров, происходящих и ввозимых с территории Республики Беларусь, на территории Российской Федерации НДС уплачивается по ставкам и в порядке, которые предусмотрены для товаров, произведенных на территории Российской Федерации, с зачетом сумм этого налога, уплаченных хозяйствующим субъектам Республики Беларусь.

85. Приказом МНС РФ от 5 апреля 2004 г. № САЭ-3-21/259 утверждены форма сведений о выданных организациям, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам лицензиях (разрешениях) на пользование объектами животного мира, суммах и сроках уплаты сбора за пользование объектами животного мира.

86. Федеральным законом от 5 апреля 2004 г. № 16-ФЗ внесены изменения в часть вторую НК РФ и некоторые другие федеральные законы. Со-

гласно этому акту суммы НДС, принятые к вычету сельскохозяйственными товаропроизводителями до перехода на уплату единого сельскохозяйственного налога при переходе на уплату этого налога, восстановлению (уплате в бюджет) не подлежат. При переходе с уплаты единого сельскохозяйственного налога на общий режим налогообложения суммы налога, предъявленные налогоплательщикам единого сельскохозяйственного налога по товарам (работам, услугам), приобретенным до перехода на общий режим налогообложения, при исчислении НДС вычету не подлежат.

87. Письмом МНС РФ от 6 апреля 2004 г. № 03-1-08/927/16 разъясняется вопрос применения вычетов по НДС, уплаченному таможенным органам при ввозе имущества в качестве вклада иностранного учредителя в уставный капитал.

В соответствии с п. 2 ст. 171 Налогового кодекса вычетам подлежат суммы налога, предъявленные налогоплательщику и уплаченные им при приобретении товаров (работ, услуг) на территории Российской Федерации либо уплаченные налогоплательщиком при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации в таможенных режимах выпуска для свободного обращения, временного ввоза и переработки вне таможенной территории.

Суммы налога, уплаченные налогоплательщиком при ввозе товаров, в том числе основных средств и нематериальных активов, на таможенную территорию Российской Федерации в качестве вклада в уставный капитал, к вычету не принимаются, поскольку целью приобретения имущества, вносимого в уставный капитал, не является использование указанного имущества для осуществления операций, признаваемых объектом налогообложения или для перепродажи.

88. Определением КС РФ от 8 апреля 2004 г. № 168-О разъясняется, что при неденежных формах расчетов с использованием векселей суммы налога могут быть приняты налогоплательщиком к возмещению (зачету) только после оплаты налогоплательщиком переданных поставщикам векселей денежными средствами.

89. Определением КС РФ от 8 апреля 2004 г. № 169-О разъяснено, что неправомерно рассматривать в виде налоговых вычетов суммы налога на добавленную стоимость, уплаченные поставщику путем зачета встречных требований.

Ранее в Постановлении от 20 февраля 2001 г. по делу о проверке конституционности положений абзацев второго и третьего п. 2 ст. 7 Федерального закона «О налоге на добавленную стоимость» Конституционный Суд Российской Федерации указал, что данные положения закона о фактически уплаченных поставщикам суммах налога должны пониматься только как уплата непосредственно в виде денежной суммы, и что уплатой не может быть признан зачет встречных требований, осуществляемый на основании ст. 410 ГК РФ.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации, подтвердив равноправие различных форм расчетов для принятия сумм налога на добавленную стоимость к вычету при исчислении итоговой суммы налога, под-

лежащей уплате в бюджет, вместе с тем признал, что проведение между контрагентами по сделке расчета в форме, не влекущей движения денежных средств (при неденежной форме расчетов), не освобождает налогоплательщиков от обязанности по внесению в бюджет такой же суммы налогов, как если бы расчет совершался в денежной форме.

Фактически уплаченными должны признаваться суммы налога, которые оплачиваются налогоплательщиком за счет собственного имущества или за счет собственных денежных средств. При этом передача собственного имущества (в том числе ценных бумаг, включая векселя, и имущественных прав) приобретает характер реальных затрат на оплату начисленных поставщиками сумм налога только в том случае, если передаваемое имущество ранее было получено налогоплательщиком либо по возмездной сделке и на момент принятия к вычету сумм налога полностью им оплачено, либо в счет оплаты реализованных (проданных) товаров (выполненных работ, оказанных услуг).

90. Определением КС РФ от 8 апреля 2004 г. № 92-О разъясняется, что коллизии в определении расчетного периода по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование (календарный год), платежи за который вносятся не позднее 30 марта года, следующего за истекшим расчетным периодом и периодом начисления единого налога на вмененный доход (отчетный период), не создают правовых осложнений для уменьшения единого налога на сумму страховых взносов. Возможность уменьшения суммы единого налога, исчисленной за налоговый период, связывается законодателем не с периодом, в котором фактически уплачены страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, а с периодом, за который эти взносы исчисляются и уплачиваются.

91. Письмом МНС РФ от 9 апреля 2004 г. № 27-0-10/99 разъясняется, что установление и введение в действие специальных налоговых режимов не относится к установлению и введению в действие новых налогов и сборов. Случаи и порядок применения специальных налоговых режимов определяются актами законодательства Российской Федерации о налогах и сборах:

гл. 26.1 НК РФ установлена система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог);

гл. 26.2 НК РФ установлена упрощенная система налогообложения;

гл. 26.3 НК РФ установлена система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход.

92. Письмом от 12 апреля 2004 г. № САЭ-6-02/135 МНС РФ направлено разъяснение в связи с возникающими вопросами налоговых органов по использованию в работе Методических рекомендаций по применению соответствующих глав части второй Налогового кодекса Российской Федерации.

Методические рекомендации, разработанные для обеспечения единой методологии исчисления и уплаты налогов, не являются нормативными документами, обязательными для выполнения налогоплательщиками.

93. Письмом ГТК РФ от 12 апреля 2004 г. № 01-06/13351 направлены разъяснения по вопросу уплаты при временном ввозе физическими лицами

для личного пользования транспортных средств без обеспечения уплаты таможенных платежей.

В соответствии с п. 14 названного Положения временный ввоз в Российскую Федерацию транспортных средств российскими физическими лицами допускается при условии обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов в соответствии с Таможенным кодексом Российской Федерации.

Обеспечение уплаты таможенных платежей вносится указанными лицами в таможенных органах, в регионе деятельности которых данные лица проживают (зарегистрированы в установленном порядке).

В случае, если обеспечение уплаты таможенных платежей в таможенном органе, в регионе деятельности которых указанные лица проживают (зарегистрированы в установленном порядке), не внесено, его внесение в таможенном органе, расположенном в пункте пропуска на Государственной границе Российской Федерации, является обязательным условием ввоза таких транспортных средств на таможенную территорию Российской Федерации.

94. Письмом МНС РФ от 13 апреля 2004 г. № 03-2-06/1/994/22 разъясняется вопрос применения налоговых вычетов по налогу на добавленную стоимость в случае замены обязательства по оплате товара поставщику заемным обязательством.

При новировании (по соглашению сторон) долга, возникшего при осуществлении операций купли-продажи товаров (работ, услуг) в заем, право на вычет сумм налога на добавленную стоимость у покупателя этих товаров (работ, услуг) возникает по мере исполнения обязательств по договору займа.

95. Письмом Минфина России от 13 апреля 2004 г. № 04 -05-06/40 разъяснены вопросы налогообложения налогом на имущество банков. Налогом облагается остаточная стоимость основных средств.

В соответствии с п. 5 ст. 170 Налогового кодекса банки имеют право включать в затраты, принимаемые к вычету при исчислении налога на прибыль организаций, суммы налога на добавленную стоимость, уплаченные поставщикам по приобретаемым товарам (работам, услугам). При этом вся сумма налога на добавленную стоимость, полученная ими по операциям, подлежащим налогообложению, подлежит уплате в бюджет.

При соблюдении вышеназванных положений ст. 170 Налогового кодекса в отношении основных средств, приобретенных после 1 января 2003 г., сумма налога на добавленную стоимость может не учитываться при исчислении налога на имущество предприятий (а с 1 января 2004 г. налога на имущество организаций).

96. Приказом МНС РФ от 14 апреля 2004 г. № САЭ-3-23/287 внесены изменения и дополнения в Инструкцию по заполнению налогового расчета (информации) о суммах выплаченных иностранным организациям доходов и удержанных налогов, утвержденную Приказом Министерства Российской Федерации по налогам и сборам от 03 июня 2002 г. № БГ-3-23/275.

97. Приказом МНС РФ от 14 апреля 2004 г. № САЭ-3-23/286 утверждена форма Налогового расчета (информации) о суммах выплаченных иностранным организациям доходов и удержанных налогов.

98. Письмом ГТК РФ от 15 апреля 2004 г. № 06-11/13958 разъясняется, что документом, подтверждающим обоснованность проведения зачета периодических таможенных платежей, является Государственная таможенная декларация (ГТД) с заявленным таможенным режимом выпуска для внутреннего потребления, в соответствии с которой временно ввезенные товары выпущены для свободного обращения с уплатой таможенных пошлин и налогов в полном объеме. При этом в данном случае периодические таможенные платежи будут иметь статус излишне уплаченных.

99. Письмом МНС РФ от 16 апреля 2004 г. № САЭ-3-30/290 утверждены Критерии отнесения российских организаций – юридических лиц к крупнейшим налогоплательщикам, подлежащим налоговому администрированию на федеральном и региональном уровнях и разъяснены правила постановки на учет Организаций в межрегиональных (межрайонных) инспекциях МНС России по крупнейшим налогоплательщикам в соответствии с графиками перевода Организаций, подготавливаемыми Управлениями и межрегиональными инспекциями МНС России по крупнейшим налогоплательщикам и утверждаемыми МНС России.

К организациям, подлежащим налоговому администрированию на федеральном уровне, относятся организации, у которых выполняется одно из следующих условий:

суммарный объем начислений федеральных налогов и сборов с учетом уменьшений по налогу на добавленную стоимость по внутренним оборотам, но без уменьшения на суммы, признанные в соответствующем году к возмещению налоговыми и (или) судебными органами по налоговой ставке 0%, согласно данным налоговой отчетности свыше 1 млрд руб.; для организаций, осуществляющих деятельность в сфере оказания услуг связи, а также по реализации и (или) предоставлению в пользование технических средств, обеспечивающих оказание услуг связи, – свыше 300 млн руб.; для организаций, осуществляющих деятельность в сфере оказания транспортных услуг, – свыше 50 млн руб.;

суммарный объем выручки от продажи товаров, продукции, работ, услуг и операционных доходов превышает 10 млрд руб.;

активы (сумма внеоборотных и оборотных активов) превышают 10 млрд руб.

К организациям по производству и обороту этилового спирта, подлежащим налоговому администрированию на федеральном уровне, относятся организации, отвечающие одному из следующих условий:

суммарный объем начислений федеральных налогов и сборов с учетом уменьшений по налогу на добавленную стоимость по внутренним оборотам свыше 500 млн руб.;

производство в суммарном годовом объеме в пересчете на безводный этиловый спирт свыше 1 млн декалитров (дл);

суммарная производственная мощность по выпуску продукции в пересчете на безводный этиловый спирт свыше 1 млн 200 тыс. дл.

100. Письмом МНС РФ от 19 апреля 2004 г. № 23-1-10/34-1393 разъяснены вопросы о порядке определения расходов для целей исчисления иностранными организациями, осуществляющими деятельность в Российской Федерации через постоянные представительства, налога на прибыль.

Если иностранная организация осуществляет на территории Российской Федерации деятельность подготовительного и (или) вспомогательного характера в интересах третьих лиц, приводящую к образованию постоянного представительства, и при этом в отношении такой деятельности не предусмотрено получение вознаграждения, налоговая база определяется в размере 20% от суммы расходов этого постоянного представительства, связанных с такой деятельностью.

Если расходы производятся для осуществления деятельности, в отношении которой не предусмотрено получение доходов, то для исчисления налоговой базы по налогу на прибыль в соответствии с п. 3 ст. 307 Налогового кодекса указанные расходы должны определяться в их фактической сумме, а не в пределах норм (размеров).

101. Письмом МНС РФ от 19 апреля 2004 г. № 01-2-03/555 разъясняются вопросы обложения НДС транспортных услуг.

Поскольку услуги по доставке собственным транспортом товаров, реализация которых подлежит налогообложению по ставке 10%, не входят в установленный перечень, то данные услуги подлежат налогообложению по ставке 18% в общеустановленном порядке.

102. Письмами Минфина России от 19 апреля 2004 г. № 04-02-05/2/15 и от 16 апреля 2004 г. № 22-1-14/705 разъяснены вопросы налогообложения при упрощенной системе налогообложения.

103. Советом по аудиторской деятельности при Минфине России (протокол № 25 от 22 апреля 2004 г.) одобрены Методические рекомендации по проверке налога на прибыль и обязательств перед бюджетом при проведении аудита и оказании сопутствующих услуг.

104. Письмом МНС РФ от 23 апреля 2004 г. № 03-2-06/1/1054/22 разъяснен вопрос применения налоговых вычетов по налогу на добавленную стоимость при оказании банком услуг финансирования под уступку денежного требования.

Если в основе договора финансирования под уступку денежного требования лежат операции по реализации товаров (работ, услуг), облагаемых налогом на добавленную стоимость, то суммы налога, уплаченные поставщиком этих товаров (работ, услуг) финансовому агенту, подлежат вычету в общеустановленном порядке.

Если в основе договора финансирования под уступку денежного требования лежат операции по реализации товаров (работ, услуг), не облагаемых налогом на добавленную стоимость, то суммы налога, уплаченные финансо-

вому агенту в составе его вознаграждения, не подлежат вычету, а на основании п. 2 ст. 170 Кодекса учитываются в стоимости услуг.

105. Письмом МНС РФ от 23 апреля 2004 г. № 03-2-06/1/1055/22 разъясняется вопрос исчисления налога на добавленную стоимость при выдаче банком чековых книжек. Вознаграждение, взимаемое с клиента за услугу по оформлению чековой книжки, не подлежит обложению налогом на добавленную стоимость, поскольку указанная услуга связана с расчетно-кассовым обслуживанием клиента банка.

Что касается платы, взимаемой банком с клиента за выдачу ему чековой книжки, то она облагается налогом на добавленную стоимость.

106. Письмом Минфина России от 23 апреля 2004 г. № 04-03-08/24 разъясняются вопросы обложения НДС товаров, ввозимых на территорию РФ.

Перечень товаров, ввоз которых на территорию Российской Федерации не подлежит налогообложению налогом на добавленную стоимость, установлен ст. 150 Налогового кодекса. В данный перечень включено технологическое оборудование, комплектующие и запасные части к нему, ввозимые в качестве вклада в уставные (складочные) капиталы организаций.

Что касается других товаров, ввозимых на территорию Российской Федерации, предназначенных для внесения в уставный (складочный) капитал, то они подлежат налогообложению налогом на добавленную стоимость в общеустановленном порядке.

Соответственно налог на добавленную стоимость, уплаченный таможенными органами при ввозе товаров на территорию Российской Федерации в качестве вклада учредителя в уставный капитал организации, принимается к вычету в общеустановленном порядке.

107. Письмом МНС РФ от 23 апреля 2004 г. № 03-1-08/1057/16 разъясняются вопросы применения налоговых вычетов по строительно-монтажным работам, выполненным хозяйственным способом.

При выполнении строительно-монтажных работ для собственного потребления, являющихся объектом налогообложения, суммы налога на добавленную стоимость, уплаченные по приобретенным товарам (работам, услугам), использованным при выполнении этих работ, принимаются к вычету.

Если объект будет использоваться для осуществления операций, не облагаемых НДС, то суммы налога, исчисленные налогоплательщиком при выполнении строительно-монтажных работ для собственного потребления, включаются в стоимость данного основного средства и вычету не подлежат.

108. Письмом МНС РФ от 26 апреля 2004 г. № 23-1-12/31-1441 разъясняются вопросы налогообложения НДС работ, проводимых иностранной организацией на территории Российской Федерации.

В соответствии с п. 1 ст. 146 Налогового кодекса Российской Федерации реализация товаров (работ, услуг) на территории Российской Федерации признается объектом налогообложения НДС. Место реализации работ (услуг) определяется в соответствии со ст. 148 Налогового кодекса в зависимости от их вида и других критериев, установленных Кодексом.

Местом реализации работ признается территория Российской Федерации, если работы связаны с движимым имуществом, находящимся на территории Российской Федерации.

НДС исчисляется и уплачивается налоговыми агентами за счет средств, подлежащих перечислению иностранному лицу или другим лицам, указанным иностранным лицом.

109. Решением ВС РФ от 26 апреля 2004 г. № ГКПИ 04-561 разъяснил вопросы работы по совместительству педагогических, медицинских, фармацевтических работников и работников культуры.

В силу ст. 97 Трудового кодекса РФ работа за пределами нормальной продолжительности рабочего времени может производиться как по инициативе работника (совместительство), так и по инициативе работодателя (сверхурочная работа).

В соответствии со ст. 282 Трудового кодекса РФ под совместительством понимается выполнение работником другой регулярной оплачиваемой работы на условиях трудового договора в свободное от основной работы время.

Работа по совместительству может выполняться работником как по месту основной работы, так и в других организациях в свободное от основной работы время; о работе по совместительству между работником и работодателем должен быть оформлен трудовой договор.

Обязательные к исполнению положения об оплате труда за пределами нормальной продолжительности рабочего времени содержатся в ст. 152 Трудового кодекса РФ, которая устанавливает разный порядок оплаты сверхурочных работ и работы по совместительству.

110. Письмом Минфина России от 26 апреля 2004 г. № 04-03-11/62 разъясняются вопросы обложения НДС в части недоамортизированных основных средств и остатков товаров на складе при возврате к общей системе налогообложения организацией, применяющей упрощенную систему налогообложения. Суммы налога на добавленную стоимость, ранее принятые к вычету по товарам (работам, услугам), но восстановленные и уплаченные в бюджет в момент перехода организации на упрощенную систему налогообложения, в случае перехода организации на общий режим налогообложения и использования этих товаров (работ, услуг) для операций, облагаемых налогом на добавленную стоимость, подлежат вычету в общеустановленном порядке.

111. Письмом МНС РФ от 27 апреля 2004 г. № 03-1-08/1087/14 разъясняются вопросы включения в облагаемый налогом на добавленную стоимость оборот сумм штрафных санкций, полученных покупателем товаров от поставщика за нарушение условий договора по своевременной поставке товара.

Налоговая база, определяемая в соответствии со ст. 153–158 Налогового кодекса, определяется с учетом сумм, полученных за реализованные товары (работы, услуги) в виде финансовой помощи, на пополнение фондов специального назначения, в счет увеличения доходов либо иначе связанных с оплатой реализованных товаров (работ, услуг).

Таким образом, суммы штрафных санкций, полученные налогоплательщиком, связанные с расчетами по оплате товаров (работ, услуг), включаются в налогооблагаемую базу по налогу на добавленную стоимость у налогоплательщика – поставщика товаров (работ, услуг), получающего эти средства.

Указанные нормы Кодекса не применяются при получении покупателем товаров (работ, услуг) сумм штрафных санкций за ненадлежащее исполнение договора поставщиком товаров (работ, услуг).

112. Письмом МНС РФ от 28 апреля 2004 г. № 03-1-08/1093/17 разъясняются вопросы обложения НДС сдачи жилого помещения в пользование.

С 1 января 2004 г. вступил в силу п.п. 10 п. 2 ст. 149 Налогового кодекса. С указанной даты согласно норме Кодекса не подлежит налогообложению (освобождается от налогообложения) реализация (а также передача, выполнение, оказание для собственных нужд) на территории Российской Федерации услуг по предоставлению в пользование жилых помещений в жилищном фонде всех форм собственности (до 1 января 2004 г. реализация данных услуг освобождалась от налогообложения налогом на добавленную стоимость на основании ст. 27 Федерального закона).

На операции по реализации услуг по содержанию общего имущества жилого дома (в том числе подвала, чердака, подъезда, крыши) и техническому обслуживанию общих коммуникаций, технических устройств и технических помещений жилого дома, текущему ремонту общего имущества жилого дома вышеуказанная льгота по налогу на добавленную стоимость не распространяется, и поэтому такие операции облагаются данным налогом в общеустановленном порядке.

113. Письмом МНС РФ от 28 апреля 2004 г. № 21-3-05/155 разъясняются вопросы по налогу на имущество организаций (налогового расчета по авансовому платежу). В частности, по объектам недвижимого имущества, имеющим место фактического нахождения на территории разных субъектов Российской Федерации либо на территории субъекта Российской Федерации и в территориальном море Российской Федерации (на континентальном шельфе Российской Федерации или в исключительной экономической зоне Российской Федерации).

114. Письмом Минфина России от 28 апреля 2004 г. № 04-03-11/67 разъясняются вопросы определения дохода организацией, применяющей упрощенную систему налогообложения, при исполнении агентского договора. При определении по итогам налогового (отчетного) периода дохода, не превышающего 15 млн руб., у организации-агента, применяющей упрощенную систему налогообложения, следует учитывать только сумму агентского вознаграждения, полученного при исполнении обязательств по агентскому договору.

115. Письмом Минфина России от 28 апреля 2004 г. № 04-03-1/59 разъясняются вопросы распределения расходов налогоплательщика пропорционально доле соответствующего дохода в суммарном объеме всех доходов налогоплательщика. Расходы организаций, перешедших на уплату налога на

вмененный доход, в случае невозможности их разделения определяются пропорционально доле доходов организации от деятельности, переведенной на уплату единого налога на вмененный доход, в общем доходе организации по всем видам деятельности.

Расходы распределяются между видами деятельности по отчетным (налоговым) периодам нарастающим итогом с начала года (отчетными периодами по налогу на прибыль признаются I квартал, полугодие и 9 месяцев календарного года; отчетными периодами для налогоплательщиков, исчисляющих ежемесячные авансовые платежи исходя из фактически полученной прибыли, признаются месяц, два месяца, три месяца и так далее до окончания календарного года.).

116. Письмом МНС РФ от 29 апреля 2004 г. № 05-1-05/265 разъяснено, что не подлежат налогообложению единым социальным налогом суммы, выплачиваемые за счет членских взносов садоводческих, садово-огородных, гаражно-строительных и жилищно-строительных кооперативов (товариществ) и приравненных к ним Постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2003 г. № 19/03 товариществ собственников жилья, лицам, выполняющим работы (услуги) для указанных организаций. Кроме того, разъясняется вопрос перерасчета страховых взносов в Пенсионный Фонд Российской Федерации (ПФР) адвокатами.

Май

117. Письмом МНС РФ от 5 мая 2004 г. № 03-1-08/1123/13 разъясняются вопросы обложения НДС при реорганизации (выделении юридического лица). Объектом налогообложения по налогу на добавленную стоимость признаются операции по реализации товаров (работ, услуг) на территории Российской Федерации, в т.ч. по реализации предметов залога и передаче товаров (результатов выполненных работ, оказание услуг) по соглашению о предоставлении отступного или новации, а также передаче имущественных прав.

Не признается реализацией товаров, работ или услуг передача основных средств, нематериальных активов и (или) иного имущества организации ее правопреемнику (правопреемникам) при реорганизации этой организации.

Таким образом, при передаче товаров (работ, услуг), в том числе основных средств, нематериальных активов, а также иного имущества организацией в процессе реорганизации ее правопреемнику объект налогообложения по налогу на добавленную стоимость не возникает.

Налог на добавленную стоимость, уплаченный организацией при приобретении основных средств и правомерно принятый к вычету, подлежит восстановлению в доле недоамортизированной стоимости при передаче указанных основных средств юридическому лицу, образованному в процессе реорганизации путем выделения, т.к. основные средства, приобретаемые организацией до реорганизации для осуществления операций, признаваемых объектами налогообложения в соответствии с гл. 21 Кодекса, после их пере-

дачи не используются реорганизованной организацией, из состава которой выделилось юридическое лицо, для вышеуказанных операций.

118. Письмом МНС РФ от 6 мая 2004 г. № 22-1-14/818 разъясняются вопросы учета доходов и расходов от внешнеэкономических операций, осуществляемых российскими организациями, применяющими упрощенную систему налогообложения, в целях избежания двойного налогообложения.

В связи с тем, что налог, уплаченный по упрощенной системе (в соответствии с гл. 26.2), предусматривает замену уплаты налога на прибыль организаций, налога с продаж, налога на имущество организаций и единого социального налога уплатой единого налога, исчисляемого по результатам хозяйственной деятельности организаций за налоговый период, то в отношении такого налога не могут быть применены ни нормы международных соглашений, ни нормы гл. 25 Кодекса.

119. Письмом МНС РФ от 6 мая 2004 г. № 04-2-07/4 разъясняются вопросы учета при обложении подоходным налогом с физических лиц гарантий и компенсаций.

Понятия «гарантия» и «компенсация» даны в ст. 164 Трудового кодекса Российской Федерации, где гарантии определяются как средства, способы и условия, с помощью которых обеспечивается осуществление предоставленных работникам прав в области социально-трудовых отношений, а компенсации – как денежные выплаты, установленные в целях возмещения работниками затрат, связанных с исполнением ими трудовых или иных предусмотренных федеральным законом обязанностей.

Предусмотренный Законом оплачиваемый дополнительный отпуск чернобыльцам является гарантией, и не может быть отнесен к компенсационной выплате и, соответственно, подлежит обложению налогом на доходы физических лиц в общеустановленном порядке.

120. Федеральным законом РФ от 7 мая 2004 г. № 33-ФЗ внесены изменения в ст. 3 Закона Российской Федерации от 21 мая 1993 г. № 5003-1 «О таможенном тарифе» (в части порядка установления ставок вывозных таможенных пошлин) и в ст. 5 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных актов законодательства Российской Федерации» в части расчета налога: ставка 347 руб. за 1 т изменена на 400 руб. за 1 т; схема расчета: $K_{ц} = (Ц - 8) \times P / 252$, – изменена на $K_{ц} = (Ц - 9) \times P / 261$.

121. Письмом МНС РФ от 7 мая 2004 г. № 22-1-14/849 разъяснено, что расходы в виде остаточной стоимости основных средств в случае реализации (передачи) основных средств, приобретенных налогоплательщиками после перехода на упрощенную систему налогообложения, но реализованных до истечения сроков, предусмотренных п. 3 ст. 346.16 Налогового кодекса (три года, а по основным средствам со сроком полезного использования свыше 15 лет – 10 лет с момента их приобретения), не включаются в состав расходов, учитываемых при

исчислении единого налога, уплачиваемого налогоплательщиками в связи с применением ими упрощенной системы налогообложения.

Списание в расходы остаточной стоимости основных средств, приобретенных налогоплательщиками до перехода на упрощенную систему налогообложения и реализованных до истечения срока их полезного использования, в период применения упрощенной системы налогообложения, главой 26.2 Налогового кодекса не предусмотрено.

122. Письмом МНС РФ от 7 мая 2004 г. № 22-1-14/853 разъясняются вопросы, связанные с перечнем расходов, принимаемых к вычету при исчислении налоговой базы по единому налогу.

Расходы по строительству объектов основных средств и расходы на приобретение и достройку объектов незавершенного строительства в вышеуказанный перечень расходов не включены.

Для торговых организаций из состава материальных расходов исключены расходы на доставку (транспортные расходы) покупных товаров до склада налогоплательщика – покупателя товаров в случае, если эти расходы не включены в цену приобретения этих товаров.

123. Определением КС РФ от 11 мая 2004 г. № 209-О разъясняется, что определение средней ставки налога за городские (поселковые) земли уже был предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Поскольку понятие средней ставки требует единообразного истолкования, то Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 8 октября 1997 г. уже возложил на Федеральное Собрание и Правительство Российской Федерации обязанность обеспечить разработку и принятие единых правил расчета средней ставки земельного налога на городские земли и ее использования при дифференциации регионами ставок по местоположению и зонам различной градостроительной ценности территории. В отсутствие указанных единых правил дифференциацию ставок земельного налога в городе в зависимости от местоположения земельных участков и зон различной градостроительной ценности, как и определение границ этих зон, орган местного самоуправления обязан осуществлять не произвольно, а в соответствии с экономической оценкой территории и генеральным планом города, т.е. основываясь на анализе и оценке экономических, природных и иных факторов, влияющих в том числе на уровень доходности земельного участка в конкретной зоне, без чего сам смысл дифференциации средней ставки земельного налога по местоположению и зонам территории города искажается.

124. Письмом Минфина России от 11 мая 2004 г. № 04-05-12/26 разъяснен порядок исчисления организациями потребительской кооперации единого налога на вмененный доход при реализации товаров длительного пользования в кредит. Понятие «розничная купля-продажа», используемое в Гражданском кодексе Российской Федерации, отличается от понятия «розничная торговля», используемого в Налоговом кодексе Российской Федерации. Включение оборота по проданным в кредит товарам в состав розничного товарооборота при исчислении единого налога на вмененный доход, по мне-

нию Минфина России, вступит в противоречие с нормами гл. 26.3 Налогового кодекса Российской Федерации.

125. Письмом МНС РФ от 12 мая 2004 г. № 23-1-10/34-1571 разъяснено, что иностранная организация, наряду с основной деятельностью, как правило, осуществляемой в своих собственных интересах, в Российской Федерации через одно отделение может также осуществлять деятельность подготовительного и (или) вспомогательного характера в интересах третьих лиц, по которой не предусмотрено получение вознаграждения.

В отношении такой деятельности п. 3 ст. 307 Налогового кодекса установлен особый (специальный) отличный от общего порядок определения налоговой базы по налогу на прибыль в размере 20% от суммы расходов постоянного представительства, связанных с такой деятельностью (в том числе внереализационные расходы). Если наряду с подготовительной и вспомогательной деятельностью, иностранная организация осуществляет иную деятельность, то налоговая база по такой иной деятельности исчисляется «прямым методом» (доходы за вычетом затрат). При формировании налоговой базы «прямым методом» могут учитываться только расходы, связанные с извлечением доходов. Таким образом, две налоговые базы считаются обособленно друг от друга. Их консолидация не возможна, так как отрицательный результат (убыток) по деятельности иностранной организации подготовительного и вспомогательного характера, осуществляемой в интересах третьих лиц, по которой не предусмотрено вознаграждения, возникать не может. Соответственно, предельный размер переносимого убытка на очередной налоговый период (не свыше 30%) по постоянному представительству определяется без учета вспомогательной и подготовительной деятельности.

126. Письмом МНС РФ от 13 мая 2004 г. № 03-1-08/1191/15 направлен свод писем по применению действующего законодательства по налогу на добавленную стоимость за II полугодие 2003 г. – I квартал 2004 г. для сведения и учета в работе налоговых органов.

127. Письмом МНС РФ от 13 мая 2004 г. № 22-1-15/895 разъясняются вопросы применения единого налога на вмененный доход в отношении розничной торговли, осуществляемой через мелкие торговые точки (площадью не более 150 кв. м), палатки, лотки и другие объекты организации торговли, в том числе не имеющие стационарной торговой площади.

Деятельность аптечных учреждений, осуществляющих реализацию населению изготовленных лекарственных препаратов за наличный расчет и с использованием платежных карт также следует рассматривать как розничную торговлю.

128. Письмом Минфина России от 13 мая 2004 г. № 04-03-08/30 разъясняется, что в случае обнаружения ошибки в декларации по налогу на добавленную стоимость по ставке 0% при указании сумм налога, предъявленных налогоплательщику и уплаченных им при приобретении товаров (работ, услуг), подлежащих вычету, в налоговый орган представляется уточненная дек-

ларация по налогу на добавленную стоимость в размере 0% с учетом внесенных изменений.

При направлении в налоговый орган уточненной декларации по налогу на добавленную стоимость по ставке 0% следует повторно представлять копии документов, которые представлялись при подаче декларации.

129. Письмом МНС РФ от 17 мая 2004 г. № 03-1-08/1222/17 разъясняется вопрос о механизме определения места реализации работ (услуг) в случае, когда продавец и покупатель работ (услуг) имеют место нахождения в разных государствах, одним из которых является Российская Федерация. Местом реализации работ (услуг) признается территория Российской Федерации, если покупатель работ (услуг) осуществляет деятельность на территории Российской Федерации. Местом осуществления деятельности покупателя считается территория Российской Федерации в случае фактического присутствия покупателя на территории Российской Федерации на основе государственной регистрации, а при ее отсутствии – на основании места, указанного в учредительных документах организации, места управления организации, места нахождения его постоянно действующего исполнительного органа, места нахождения постоянного представительства (если работы (услуги) оказаны через это постоянное представительство), места жительства физического лица. Эти правила применяются в том числе при передаче в собственность или переуступке патентов, лицензий, торговых марок, авторских прав или иных аналогичных прав.

Если же заключаются договоры, предусматривающие право использования объектов интеллектуальной собственности, по условиям которых обладатель права остается прежним, но он разрешает их использование другому лицу в тех или иных пределах; отчуждения права (передачи в собственность, переуступки) не происходит. Местом реализации работ (услуг) признается территория Российской Федерации, если деятельность организации или индивидуального предпринимателя, которые выполняют работы (оказывают услуги), осуществляется на территории Российской Федерации. Таким образом, при реализации иностранным патентообладателем (лицензиаром) (не состоящим на учете в качестве налогоплательщика в налоговых органах Российской Федерации) услуг по представлению прав на использование объектов интеллектуальной собственности (в том числе торговых марок) без отчуждения прав (передачи в собственность, переуступки), местом осуществления его деятельности, а следовательно, и местом реализации данных услуг территория Российской Федерации не является. В этом случае реализация таких услуг не подлежит налогообложению налогом на добавленную стоимость в Российской Федерации.

130. Письмом Минфина России от 19 мая 2004 г. № 04-05-06/57 разъясняются вопросы уплаты налога на имущество бюджетными организациями. Бюджетные учреждения для целей налогообложения должны определять остаточную стоимость основных средств исходя из их балансовой стоимости и величины износа, исчисленного в конце каждого налогового (отчетного) пе-

риода в соответствии с правилами ведения бухгалтерского учета для бюджетных организаций. При этом, учитывая, что начисление износа по объектам основных средств в соответствии с Инструкцией по бухгалтерскому учету в бюджетных учреждениях, утвержденной Приказом Минфина России от 30 декабря 1999 г. № 107н, бюджетными организациями производится в конце календарного года, то для целей определения среднегодовой (средней) стоимости имущества за налоговый (отчетный) период следует учитывать годовую сумму износа, которая должна быть фактически начислена за налоговый период, равномерно распределенную по месяцам налогового периода.

131. Письмом МНС РФ от 19 мая 2004 г. № 22-1-14/926 разъясняются вопросы налогообложения налогом на игорный бизнес. При установке нового объекта (новых объектов) налогообложения налогом на игорный бизнес после 15-го числа текущего налогового периода (либо при выбытии объектов до 15-го числа) сумма налога исчисляется как произведение общего количества соответствующих объектов налогообложения (включая вновь установленные либо выбывающие объекты) и одной второй налоговой ставки, предусмотренной для таких объектов налогообложения.

132. Письмом МНС РФ от 21 мая 2004 г. № 02-5-11/98 разъясняются вопросы применения гл. 25 НК РФ к банковским гарантиям. Выдача банковских гарантий относится к банковским операциям в соответствии с п. 8 ст. 5 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности». Учитывая, что банковская гарантия по кредитам банка напрямую не связана с приобретением организацией основного средства, то расходы по указанной гарантии следует учитывать в составе внереализационных расходов.

133. Письмом МНС РФ от 24 мая 2004 г. № 22-0-10/957 разъяснены вопросы по порядку отражения значений отдельных показателей в налоговой декларации по единому налогу на вмененный доход, утвержденной Приказом МНС России от 21 ноября 2003 г. № БГ-3-22/648.

134. Письмом МНС РФ от 25 мая 2004 г. № 09-0-10/2162 разъяснены вопросы постановки на учет организации по месту нахождения объекта недвижимого имущества, расположенного на территории нескольких субъектов Российской Федерации. Налогоплательщики подлежат постановке на учет в налоговых органах соответственно по месту нахождения организации, месту нахождения ее обособленных подразделений, а также по месту нахождения принадлежащего им недвижимого имущества и транспортных средств и по иным основаниям, предусмотренным Кодексом.

Местом нахождения недвижимого имущества признается место фактического нахождения имущества.

135. Письмом МНС РФ от 28 мая 2004 г. № 21-3-04/44 разъяснено, что для целей применения освобождения от налогообложения налогом на имущество организаций объектов социально-культурной сферы, используемых организациями для нужд образования, физической культуры и спорта, здравоохранения и социального обеспечения рекомендуется руководствоваться Общероссийским классификатором основных фондов (ОКОФ), поскольку

группировки объектов в ОКОФ образованы в основном по признакам назначения, связанным с видами деятельности и производимыми в результате этой деятельности продукцией и услугами.

Налоговая льгота предоставляется налогоплательщиками любых форм собственности при условии использования основных средств социально-культурной сферы (движимых и недвижимых) этими организациями непосредственно по целевому назначению.

При этом объектами социально-культурной сферы, используемыми для нужд спорта и социального обеспечения, должен признаваться единый имущественный комплекс, который функционально предназначен и используется организацией для образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, социального обеспечения.

Соответствующее предназначение объекта основных средств (движимого и недвижимого) определяется Уставом (Положением) организации, первичными документами на эти объекты и распорядительными документами организации в отношении использования объектов основных средств в рамках указанной деятельности.

Если деятельность организации, связанная с образованием, здравоохранением, физической культурой и спортом, социальным обеспечением, непосредственно является целью создания организации, что закреплено в ее учредительных документах, и иные виды деятельности организация не осуществляет, то основные средства, используемые в целях образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, социального обеспечения, находящиеся на балансе данной организации, не подлежат обложению налогом на имущество организаций (в том числе общежития, столовые, оздоровительные лагеря).

Если организации социально-культурной сферы осуществляют одновременно с основной деятельностью иные виды деятельности (т.е. не по основному направлению деятельности), например, занимаются торговлей, сдачей имущества в аренду и т.п., то указанные основные средства, полностью используемые для других видов деятельности, подлежат налогообложению в общеустановленном порядке. В целях льготирования объектов социально-культурной сферы организация должна обеспечить отдельный (обособленный) учет льготированного имущества.

Июнь

136. Письмом МНС РФ от 4 июня 2004 г. № 09-0-10/2376 разъясняются вопросы постановки на учет организаций по месту нахождения принадлежащего им недвижимого имущества и транспортных средств.

В частности, разъясняются вопросы, связанные с постановкой на учет организаций, которым земельные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование.

Организация подлежит постановке на учет в налоговых органах по месту нахождения недвижимого имущества, принадлежащего ей на праве собственности, праве хозяйственного ведения или оперативного управления, при

предъявлении сведений о таких правах, полученных от органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

В случае, если у организаций возникают обязанности по уплате отдельных видов налогов и сборов, но при этом отсутствуют основания для постановки на учет в налоговом органе, то следует руководствоваться письмом МНС России от 22 мая 2001 г. № ММ-6-12/410.

Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним проводится на всей территории Российской Федерации по установленной Законом системе записей о правах на каждый объект недвижимого имущества в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Учреждение юстиции по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним по запросам налоговых органов предоставляет информацию о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделках с ним на территории, находящейся в их юрисдикции.

137. Органы, осуществляющие государственную регистрацию транспортных средств, обязаны сообщать в налоговые органы по месту своего нахождения о транспортных средствах, зарегистрированных или снятых с регистрации в этих органах, а также о лицах, на которых зарегистрированы транспортные средства, в течение 10 дней после их регистрации или снятия с регистрации.

138. Письмом МНС РФ от 4 июня 2004 г. № 23-2-11/8-1843 доведены до руководства изменения и дополнения в перечень государств, в отношении дипломатических представительств которых и их персонала применяется ставка 0% по НДС, направленный письмом МНС России от 1 апреля 2003 г. № РД-6-23/382.

139. Решением ВАС РФ от 4 июня 2004 г. № 4091/04 разъяснено, что с принятием Федеральных законов от 15 декабря 2001 г. «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и от 31 декабря 2001 г. «О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» единый социальный налог был модифицирован: произошло разграничение сумм, поступающих в Пенсионный фонд Российской Федерации. Одна часть, исчисляемая по ставкам, установленным ст. 22 Федерального закона № 167-ФЗ, стала зачисляться на финансирование страховой и накопительной частей трудовой пенсии в виде страховых взносов на обязательное пенсионное страхование. Другая часть, исчисляемая по ставке, предусмотренной ст. 241 Налогового кодекса, за вычетом исчисленных страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, – в федеральный бюджет на финансирование выплат базовой части трудовой пенсии.

При этом льготы, предусмотренные ст. 239 НК РФ по единому социальному налогу (ЕСН), стали распространяться только на ту часть, которая зачисляется в федеральный бюджет в виде единого социального налога, и не распространяются на страховые взносы на обязательное пенсионное страхование.

В результате объем предоставляемых льгот по ст. 239 НК РФ в абсолютном значении уменьшился.

140. Приказом ГТК РФ от 7 июня 2004 г. № 640 утверждена Инструкция о взимании таможенных сборов за таможенное оформление.

141. Приказами МНС РФ от 7 июня 2004 г. № САЭ-3-01/356 утверждены Порядок и сроки представления в налоговые органы инвестором по соглашению о разделе продукции документов для освобождения от уплаты налога на имущество организаций в отношении имущества, используемого исключительно для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением о разделе продукции.

142. Приказом МНС РФ от 7 июня 2004 г. № САЭ-3-01/355 утверждены Порядок и сроки представления в налоговые органы инвестором по соглашению о разделе продукции документов для освобождения от уплаты транспортного налога в отношении принадлежащих ему транспортных средств (за исключением легковых автомобилей).

143. Письмом МНС РФ от 8 июня 2004 г. № 02-5-10/37 разъясняются опросы списания убытков от хищения имущества в состав внереализационных расходов. При документальном подтверждении факта отсутствия виновных в хищении имущества лиц уполномоченным органом государственной власти для целей исчисления налога на прибыль налогоплательщик может уменьшить полученные доходы на сумму внереализационных расходов в виде убытков от хищений.

В случае неустановления лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого, предварительное следствие по уголовному делу приостанавливается, о чем следователь выносит соответствующее постановление, копию которого направляет прокурору.

На основании п.п. 13 п. 2 ст. 42 Уголовно-Процессуального Кодекса Российской Федерации (УПК РФ) потерпевший вправе получить копию указанного постановления, которым и подтверждается факт отсутствия виновных лиц.

144. Письмом МНС РФ от 9 июня 2004 г. № 21-3-05/233 разъясняется вопрос о льготах по налогу на имущество организаций. Налог на имущество организаций является региональным. Установленные гл. 30 Налогового кодекса положения являются обязательными при взимании налога на имущество организаций на всей территории РФ. Поэтому льготы по налогу на имущество организаций, предусмотренные ст. 381 Кодекса, должны непосредственно применяться на территории всех субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Кодексом.

К компетенции субъектов Российской Федерации отнесено установление дополнительных льгот по налогу и оснований для их использования.

145. Письмом МНС РФ № 01-3-03/666 и Минфина России № 01-СШ/45 от 10 июня 2004 г. разъясняются вопросы налогообложения паевых инвестиционных фондов (ПИФ). ПИФ – это обособленный имущественный комплекс, состоящий из имущества, переданного в доверительное управление управляющей компании учредителем (учредителями) доверительного управления,

а также из имущества, полученного в процессе такого управления, доля в праве собственности на которое удостоверяется ценной бумагой, выдаваемой управляющей компанией.

В соответствии с НК РФ имущество, переданное в доверительное управление, а также имущество, приобретенное в рамках договора доверительного управления, подлежит налогообложению у учредителя доверительного управления.

Таким образом, налогоплательщиком по налогу на имущество организаций в отношении имущества, составляющего паевой инвестиционный фонд, являются организации, признаваемые учредителями доверительного управления – владельцами инвестиционных паев.

Владельцы инвестиционных паев производят исчисление и уплату налога на имущество организаций в отношении имущества, переданного ими в паевой инвестиционный фонд. В отношении имущества, приобретенного и (или) созданного в рамках паевого инвестиционного фонда, исчисление и уплата налога производятся организациями – владельцами инвестиционных паев пропорционально стоимости их инвестиционных паев (его доли в общем имуществе пайщиков).

Управляющая компания, ведущая учет имущества паевого инвестиционного фонда, обязана для целей налогообложения сообщать каждому налогоплательщику – организации, владельцу инвестиционных паев сведения об остаточной стоимости имущества и о его доле в общем имуществе пайщиков.

Физические лица, являющиеся собственниками долей общего имущества владельцев инвестиционных паев, должны уплачивать налог на имущество физических лиц в отношении жилых домов, квартир, дач и иных строений, помещений и сооружений, входящих в паевые инвестиционные фонды, пропорционально доле, находящейся в собственности.

Основанием для начисления налога будут являться сведения о собственниках строений, помещений и сооружений, установленные на основании данных лицевых счетов владельцев инвестиционных паев в реестре владельцев инвестиционных паев и счетов депо инвестиционных паев, предоставляемых налоговым органам органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимое имущество.

Операции по уступке третьему лицу права требования инвестором, выполнившим свои обязательства по финансированию строительства, подлежат налогообложению налогом на добавленную стоимость.

146. Письмом Минфина России от 10 июня 2004 г. № 03-02-05/2/35 разъясняются вопросы налогового учета лизинговых операций.

Если условиями договора лизинга предусмотрено, что амортизацию начисляет лизингополучатель, у лизингодателя в составе расходов не могут быть учтены суммы амортизации по объекту лизинга.

Ввиду того, что у лизингодателя сохраняется право собственности на объект лизинга в течение всего периода договора лизинга, в момент переда-

чи объекта лизинга лизингополучателю лизингодатель не может одновременно отнести к расходам первоначальную стоимость объекта лизинга.

Если договором лизинга предусмотрен переход права собственности на предмет лизинга к лизингополучателю, то сумма выкупной стоимости имущества отражается в составе доходов лизингодателя по мере поступления этих платежей, а в составе расходов – его первоначальная стоимость при переходе права собственности на объект лизинга.

При этом, поскольку производится реализация имущества, не являющегося для лизингодателя амортизируемым, сумма полученного убытка учитывается в составе расходов организации одновременно независимо от соотношения срока нахождения имущества в лизинге и срока эксплуатации объекта в рамках сроков эксплуатации, установленных для соответствующей амортизационной группы.

147. Приказом МНС РФ от 15 июня 2004 г. № САЭ-3-04/366 утверждены формы декларации по налогу на доходы физических лиц № 3-НДФЛ; № 4-НДФЛ.

148. Приказом МНС РФ от 15 июня 2004 г. № САЭ-3-21/368 утверждена форма сведений о полученной лицензии (разрешении) на пользование объектами водных биологических ресурсов, суммах сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов, подлежащих уплате в виде разового и регулярных взносов.

149. Письмом МНС РФ от 15 июня 2004 г. № 03-2-06/1/1372/22 разъясняется вопрос исчисления НДС при осуществлении операций с ценными бумагами. При передаче векселя третьего лица в счет оплаты за приобретаемые товары (работы, услуги) у организации, его передающей, возникает операция по реализации ценной бумаги, которая не облагается налогом на добавленную стоимость.

150. Письмом МНС РФ от 15 июня 2004 г. № 03-2-06/1/1371/22 разъясняется вопрос обложения НДС при осуществлении факторинговых операций.

В соответствии с действующим налоговым законодательством банковские операции (кроме инкассации) освобождены от уплаты НДС. Операции финансирования под уступку денежного требования, осуществляемые банками в рамках лицензии на осуществление банковской деятельности, перечнем банковских операций не предусмотрены.

Соответственно операции банков, осуществляемые по договору финансирования под уступку денежного требования вне зависимости от условий договора финансирования, подлежат обложению налогом на добавленную стоимость по налоговой ставке 18%.

151. Письмом МНС РФ от 15 июня 2004 г. № 03-2-06/1/1366/2222 разъясняется вопрос исчисления банком НДС при осуществлении операций по договору займа ценных бумаг.

Операции, связанные с оплатой рыночной стоимости акций, являющихся предметом займа, не подлежат налогообложению налогом на добавленную стоимость на основании п.п. 12 п. 2 ст. 149 Налогового кодекса.

Что касается средств, полученных заимодавцем за предоставление заемщику коммерческого кредита в виде отсрочки платежа, то они учитываются при определении налоговой базы в общеустановленном порядке.

152. Письмом МНС РФ от 15 июня 2004 г. № 03-2-06/1/1367/22 разъясняется вопрос исчисления банком НДС при осуществлении операций по договору займа ценных бумаг. От налогообложения НДС освобождаются только доходы от оказания услуги по предоставлению денежных средств по договору займа.

В случае, когда объектом займа являются ценные бумаги, то доходы, полученные заимодавцем в виде процентов по договору займа, подлежат обложению налогом на добавленную стоимость.

Что касается купонного дохода, полученного заемщиком от эмитента, в случае если объектом займа является долговое обязательство (облигация), то указанный доход не подлежит обложению налогом на добавленную стоимость у владельца облигации, т.е. у заемщика, поскольку его получение не связано с реализацией товаров (работ, услуг).

В случае если указанный купонный доход или часть его перечисляется заемщиком ценных бумаг заимодавцу этих ценных бумаг, то у заимодавца он подлежит обложению налогом на добавленную стоимость на основании п. 2 ст. 153 Налогового кодекса, поскольку, передавая ценные бумаги по договору займа, он утрачивает право собственности на них, и указанный доход следует рассматривать как плату за оказанную финансовую услугу по предоставлению ценных бумаг по договору займа.

153. Решением ВАС РФ от 15 июня 2004 г. № 4052/04 разъясняется, что НК РФ не установлена обязанность налогоплательщика восстанавливать в декларации суммы налога на добавленную стоимость и уплачивать их в бюджет в отношении имущества, ранее приобретенного для осуществления операций, облагаемых налогом на добавленную стоимость, и впоследствии переданных в качестве вклада в уставный капитал вновь образованных юридических лиц, в частности при реорганизации налогоплательщика.

154. Письмом Минфина России от 17 июня 2004 г. № 03-03-11/100 разъясняется, что суммы налога на добавленную стоимость, уплаченные при приобретении товаров за наличный расчет, могут быть приняты к вычету при наличии счета-фактуры, оформленного в установленном порядке, и кассового чека контрольно-кассовой машины (ККМ) как документа, подтверждающего факт оплаты налога.

155. Письмом МНС РФ от 17 июня 2004 г. № 22-1-14/1058 разъясняются вопросы налогообложения при упрощенной системе. Учитывая, что перечень расходов, установленный п. 1 ст. 346.16 Налогового кодекса, является исчерпывающим, налогоплательщики при применении упрощенной системы налогообложения не вправе уменьшить доходы от реализации покупных товаров на сумму расходов по транспортировке реализуемого и приобретаемого товара.

156. Письмом МНС РФ от 21 июня 2004 г. № 02-5-11/111 разъясняется, что организация, которая наряду с реализацией облагаемых НДС товаров

(работ, услуг) рассчитывается со своими поставщиками векселями третьих лиц, должна организовать отдельный учет «входного» НДС. Отсутствие такого учета влечет за собой потерю права на включение уплаченного НДС как в состав налоговых вычетов, так и в состав расходов, уменьшающих налогооблагаемую прибыль.

157. Письмом Минфина России от 21 июня 2004 г. № 03-03-11/103 разъясняются вопросы обложения НДС организаций, оказывающих услуги по договорам транспортной экспедиции.

На основании п. 1 ст. 1 Федерального закона от 30 июня 2003 г. № 87-ФЗ «О транспортно-экспедиционной деятельности» организации, осуществляющие транспортно-экспедиционную деятельность, оказывают услуги по организации перевозок груза любыми видами транспорта и оформлению перевозочных документов, документов для таможенных целей и других документов, необходимых для осуществления перевозок грузов. Налогоплательщики, оказывающие услуги по договорам транспортной экспедиции, определяют налогооблагаемую базу по налогу на добавленную стоимость как сумму дохода, полученную в виде вознаграждения. Суммы авансовых платежей, полученные в счет предстоящего выполнения услуг в рамках договора транспортной экспедиции, включаются в налоговую базу по налогу на добавленную стоимость только в части платежей, соответствующих размеру указанного вознаграждения.

158. Письмом МНС РФ от 21 июня 2004 г. № 22-0-10/1078 разъясняются вопросы, связанные с применением специальных налоговых режимов в отношении оказания услуг по хранению автотранспортных средств на платных автостоянках.

159. Письмом МНС РФ от 22 июня 2004 г. № 04-2-07/302 разъясняются вопросы налогообложения подоходным налогом с физических лиц по операциям с ценными бумагами. В случае, если у брокера отсутствует информация о расходах на приобретение ценных бумаг, налогоплательщик обязан предъявить брокеру документы, подтверждающие расходы по их приобретению. Налоговая база по операциям с ценными бумагами определяется не отдельно по каждой конкретной сделке, а исходя из общей суммы доходов по совокупности сделок за налоговый период по каждой категории ценных бумаг.

160. Письмом Минфина России от 22 июня 2004 г. № 03-03-08/39 разъяснены вопросы применения НДС российской организацией при реализации на территории Российской Федерации товаров по агентскому договору с иностранным юридическим лицом.

Российские организации обязаны выступать в качестве налогового агента и, соответственно, исчислять, удерживать и уплачивать в бюджет налог на добавленную стоимость в случае выплаты денежных средств иностранным лицам за приобретенные у них товары, работы или услуги, реализованные на территории Российской Федерации.

Российская организация, действующая в рамках агентского договора, не является налоговым агентом по налогу на добавленную стоимость по указан-

ным операциям по реализации товаров и не обязана исчислять и удерживать этот налог при перечислении денежных средств иностранному комитенту за товары, реализованные на территории Российской Федерации. При этом в соответствии с п. 1 ст. 156 Налогового кодекса российская организация, оказывающая услуги иностранному комитенту в рамках агентского договора, определяет налоговую базу по налогу на добавленную стоимость при исчислении этого налога, подлежащего уплате в бюджет, как сумму дохода, полученного в виде вознаграждения, а также любых иных доходов, полученных при исполнении данного договора.

161. Письмом Минфина России от 22 июня 2004 г. № 03-02-04/5 разъясняется вопрос налогообложения средств, направленных на модернизацию компьютерной техники. К модернизации относятся работы, вызванные изменением технологического или служебного назначения оборудования, здания, сооружения или иного объекта амортизируемых основных средств, повышенными нагрузками и (или) другими новыми качествами.

При разграничении модернизации и ремонта компьютера определяющее значение имеет не то, как изменились его эксплуатационные характеристики, а тот факт, что сохраняется работоспособность инвентарного объекта, не изменившего выполнение своих функций в целом.

Учитывая изложенное, расходы при замене вышедших из строя элементов компьютерной техники относятся к расходам на ремонт основных средств, учитываемых в порядке, установленном ст. 260 Налогового кодекса.

162. Письмом Минфина России от 23 июня 2004 г. № 03-03-11/107 разъясняется, что по оплаченным услугам, счета-фактуры по которым поступили с опозданием, вычет налога на добавленную стоимость производится в том налоговом периоде, в котором фактически получены данные счета-фактуры.

163. Письмом Минфина России от 24 июня 2004 г. № 03-05-10/75 разъясняется, что действующие в 2003 г. размеры ставок земельного налога, за исключением земельного налога на сельскохозяйственные угодья, применяются в 2004 г. с коэффициентом 1,1.

164. Письмом МНС РФ от 29 июня 2004 г. № 03-2-06/1/1420/22 разъясняется вопрос о порядке применения НДС при приобретении лизингодателем имущества с целью последующей передачи его по договору лизинга. Тот факт, что в соответствии с законодательством о лизинге лизинговая деятельность определяется как вид инвестиционной деятельности по приобретению имущества и передаче его в лизинг, не означает, что передача объекта лизинга лизингополучателю является передачей имущества инвестиционного характера. При передаче объекта лизинга лизингополучателю происходит не передача имущества в порядке инвестирования, а оказание платной услуги, являющейся объектом налогообложения.

Услуги лизингодателя по предоставлению ранее приобретенного имущества, являющегося предметом лизинга, лизингополучателю за определенную плату и на определенных договором лизинга условиях во временное владение и в пользование с переходом или без перехода права собственности на

указанный предмет лизинга признаются объектом налогообложения налогом на добавленную стоимость.

165. Письмом МНС РФ от 29 июня 2004 г. № 03-3-06/1461/31 разъясняются вопросы принятия к вычету сумм НДС, уплаченных с сумм авансовых платежей, полученных в счет предстоящих экспортных поставок товаров, длительность производственного цикла изготовления которых составляет свыше шести месяцев.

Налогоплательщик при подтверждении обоснованности применения налоговой ставки 0% и налоговых вычетов вправе предъявить к вычету сумму налога на добавленную стоимость, исчисленную и уплаченную с сумм авансовых платежей, полученных в счет предстоящих экспортных поставок товаров, в том налоговом периоде, в котором собран полный пакет предусмотренных НК РФ документов и при условии подачи налоговой декларации.

166. Письмом МНС РФ от 29 июня 2004 г. № 03-1-08/1462/17 разъясняются вопросы обложения НДС услуг, оказываемых подразделениями вневедомственной охраны по охране имущества физических и юридических лиц на основе заключенных с ними договоров. Такие услуги не признаются объектом налогообложения налогом на добавленную стоимость. Вместе с тем, если подразделения вневедомственной охраны выставляли своим покупателям счета-фактуры с выделением сумм налога на добавленную стоимость за оказанные им охранные услуги, то указанные суммы налога подлежат уплате в бюджет и к вычету у покупателей таких услуг не принимаются.

167. Федеральным законом от 30 июня 2004 г. № 60-ФЗ внесены изменения в гл. 29 НК РФ (о налоге на игорный бизнес).

Налогоплательщики обязаны встать на учет в налоговых органах по месту установки объекта налогообложения в срок не позднее чем за два рабочих дня до даты установки каждого объекта налогообложения. Объектами налогообложения признаются: игровой стол; игровой автомат; касса тотализатора; касса букмекерской конторы.

Июль

168. Письмом МНС РФ от 1 июля 2004 г. № 21-2-05/74 разъяснен порядок уплаты налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ).

В соответствии с п. 2 ст. 343 Налогового кодекса Российской Федерации НДПИ подлежит уплате по месту нахождения каждого участка недр, предоставленного налогоплательщику в пользование в соответствии с законодательством Российской Федерации. При этом местом нахождения участка недр согласно п. 1 ст. 335 НК признается территория субъекта (субъектов) Российской Федерации, на которой (которых) расположен участок недр.

169. Письмом Минфина России от 1 июля 2004 г. № 07-02-14/160 разъясняется, что под грубым нарушением правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения (ст. 120 НК РФ) понимается отсутствие первичных документов, или отсутствие счетов-фактур, или регистров бухгалтерского учета, систематическое (два раза и более в течение календарного года) не-

своевременное или неправильное отражение на счетах бухгалтерского учета и в отчетности хозяйственных операций, денежных средств, материальных ценностей, нематериальных активов и финансовых вложений налогоплательщика. «Неправильность» и «несвоевременность» отражения на счетах бухгалтерского учета и в бухгалтерской отчетности хозяйственных операций, который означает искажение в первичных документах, регистрах бухгалтерского учета как содержания хозяйственных операций, так и ее измерителей, неверное указание размеров денежных сумм, количества материальных ценностей и т.д.

170. Письмом МНС РФ от 2 июля 2004 г. № 22-1-15/1134 разъясняются вопросы налогообложения налогом на игорный бизнес.

При осуществлении выплат выигрышей организаторы лотерей, тотализаторов и других основанных на риске игр (в т.ч. с использованием игровых автоматов) являются налоговыми агентами и обязаны оформлять расходные документы с указанием паспортных данных физического лица, обязаны в общеустановленном порядке вести первичные документы, регистры бухгалтерского учета и отчетности хозяйственных операций, денежных средств и т.д.

171. Письмом МНС РФ от 6 июля 2004 г. № 22-2-14/1160 разъясняются вопросы применения единого налога на вмененный доход (упрощенная система налогообложения) по договору доверительного управления имуществом. Передача имущества в доверительное управление не влечет перехода права собственности на него к доверительному управляющему. При применении упрощенной системы налогообложения участниками договора доверительного управления доходы и расходы учредителя доверительного управления (выгодоприобретателя) включаются в состав его внереализационных доходов и внереализационных расходов в размере всей суммы поступлений, обусловленных расчетами по деятельности, связанной с доверительным управлением имуществом.

172. Письмом Минфина России от 8 июля 2004 г. № 03-03-11/114 разъясняется, что в случае, когда по условиям договора оплата товаров (работ, услуг) производится в рублях в сумме, эквивалентной сумме в иностранной валюте, при росте курса рубля и принятой для целей налогообложения учетной политике «по отгрузке», ранее начисленная сумма налога на добавленную стоимость увеличивается продавцом на основании фактически полученной выручки от реализации товаров (работ, услуг), т.е. определяется с учетом положительных суммовых разниц.

Что касается отрицательных суммовых разниц, то уменьшение ранее начисленного налога на добавленную стоимость на суммы таких разниц нормами гл. 21 Налогового кодекса не предусмотрено.

По вопросу применения налога на добавленную стоимость при выплате участнику хозяйственного общества (физическому лицу) его доли при выходе из этого общества следует руководствоваться п.п. 12 п. 2 ст. 149 Налогового кодекса, согласно которому передача долей в уставном (складочном) капитале организации освобождена от налогообложения данным налогом. В случае

если в оплату действительной стоимости доли выходящего участника хозяйственного общества (физического лица) ему передаются денежные средства, то объект налогообложения налогом на добавленную стоимость у общества отсутствует.

173. Письмом Минфина России от 9 июля 2004 г. № 03-03-05/2/47 списание дебиторской задолженности по товарам (работам, услугам) в целях применения налога на добавленную стоимость признается оплатой этих товаров (работ, услуг), и день списания этой задолженности признается моментом определения налоговой базы по налогу на добавленную стоимость.

При создании резерва по сомнительным долгам дебиторская задолженность учитывается в размерах, предъявленных продавцом покупателю с учетом налога на добавленную стоимость.

174. Письмом МНС РФ от 12 июля 2004 г. № 03-2-06/1/1543/22 разъясняются вопросы уплаты НДС при осуществлении операций по уступке права требования по договорам ипотечного кредитования.

В соответствии с п.п. 3 п. 3 ст. 149 Налогового кодекса от налогообложения налогом на добавленную стоимость освобождается осуществление банками банковских операций, за исключением инкассации. При этом к числу таких банковских операций относятся кредитные операции банков, в том числе обеспеченные ипотекой.

Если договор цессии заключен между банком и другой организацией – новым кредитором в целях обеспечения исполнения обязательств по кредитному договору банка, согласно которому обязательства заемщика должны быть исполнены другому лицу, то заключением указанной сделки (договора цессии) банк, переуступающий право требования, закрывает дебиторскую задолженность по кредитному договору, который лежит в основе договора цессии. Поэтому денежные средства, получаемые банком-цедентом по договору уступки (приобретения) права требования от третьих лиц исполнения обязательств в денежной форме в пределах суммы кредита и процентов, причитающихся по нему на момент перехода права требования, налогом на добавленную стоимость не облагаются.

Не подлежит налогообложению сумма дохода, полученная новым кредитором, приобретающим право требования, – цессионарием, по указанной сделке, в виде разницы между суммой, полученной от заемщика, и суммой, уплаченной банку-цеденту.

175. Письмом МНС РФ от 12 июля 2004 г. № 04-5-03/207 разъясняются вопросы предоставления стандартных налоговых вычетов по подоходному налогу с физических лиц.

В соответствии с положениями ст. 218 Налогового кодекса Российской Федерации стандартные налоговые вычеты предоставляются налогоплательщику одним из налоговых агентов, являющихся источником выплаты дохода, по выбору налогоплательщика на основании его письменного заявления и документов, подтверждающих право на такие налоговые вычеты.

Если в течение налогового периода стандартные налоговые вычеты налогоплательщику не предоставлялись или были предоставлены в меньшем размере, чем предусмотрено настоящей статьей, то по окончании налогового периода на основании заявления налогоплательщика, прилагаемого к налоговой декларации, и документов, подтверждающих право на такие вычеты, налоговым органом производится перерасчет налоговой базы с учетом предоставления стандартных налоговых вычетов.

176. Письмом МНС РФ от 13 июля 2004 г. № 21-3-05/288 разъясняются вопросы уплаты в бюджет налога на имущество предприятий.

В период с 1 января 2000 г. по 1 января 2004 г. налог на имущество предприятий должен был уплачиваться по месту нахождения обособленного подразделения по всему имуществу указанного подразделения, т.е. по всему имуществу (основным средствам, материалам, малоценным и быстроизнашивающимся предметам и товарам), фактически переданному ему для выполнения возложенных на него функций.

177. Письмом Минфина России от 15 июля 2004 г. № 03-03-05/2/50 разъясняется применение единого социального налога в части минимального налога. Минимальный налог (1%) в соответствии со ст. 346.15 уплачивается в случае, если сумма исчисленного в общем порядке ЕСН меньше суммы исчисленного минимального налога.

Минимальный налог является не дополнительным налогом помимо ЕСН, а лишь формой его уплаты. Этот элемент в главу Налогового кодекса был введен в связи с необходимостью обеспечения минимальных гарантий для работающих граждан по их пенсионному, социальному и медицинскому обеспечению. В случае возникновения у налогоплательщиков обязанности по уплате минимального налога по итогам налогового периода суммы ранее уплаченных ими за истекшие отчетные периоды квартальных авансовых платежей ЕСН подлежат возврату этим налогоплательщикам, либо зачету в счет предстоящих им авансовых платежей по ЕСН за следующие отчетные периоды.

178. Письмом Минфина России от 15 июля 2004 г. № 03-04-08/43 разъясняются вопросы принятия к вычету НДС, уплаченного налоговыми агентами при приобретении товаров (работ, услуг), используемых для осуществления операций, признаваемых объектами налогообложения НДС. Российское предприятие, уплатившее в бюджет в качестве налогового агента суммы налога на добавленную стоимость при приобретении у иностранного лица, не состоящего на налоговом учете в налоговом органе, услуг, местом реализации которых признается территория Российской Федерации, имеет право на вычет данной суммы в том налоговом периоде, в котором произведено фактическое перечисление этой суммы в бюджет.

179. Федеральным законом от 20 июля 2004 г. № 66-ФЗ внесены изменения в ст. 346.27 и 346.29 НК РФ. В частности, в соответствии с дополнением к транспортным средствам для целей применения налогового законодательства не относятся прицепы, полуприцепы и прицепы-ропуски.

180. Приказом МНС РФ от 23 июля 2004 г. № САЭ-3-21/438 утвержден перечень документов, на основании которых осуществляется зачет или возврат сумм сбора за пользование объектами животного мира по нереализованным лицензиям (разрешениям) на пользование объектами животного мира:

заявление плательщика сбора за пользование объектами животного мира о зачете или возврате суммы сбора за пользование объектами животного мира;

уточненные сведения о полученной лицензии (разрешении) на пользование объектами животного мира, суммах сбора за пользование объектами животного мира, подлежащих уплате, и суммах фактически уплаченного сбора (составленные в отношении нереализованной лицензии (разрешения) на пользование объектами животного мира).

181. Письмом Минфина России от 26 июля 2004 г. № 03-04-11/122 разъясняются вопросы принятия к вычету сумм НДС, уплаченных по авансовым платежам, полученным в счет предстоящего оказания услуги по предоставлению в аренду помещения. Эти суммы подлежат вычетам после даты реализации соответствующих товаров (выполнения работ, оказания услуг).

Учитывая изложенное, суммы налога на добавленную стоимость, уплаченные в бюджет с сумм авансовых платежей, полученных в счет оказания услуги по предоставлению в аренду помещения, подлежат вычету по мере оказания этой услуги, т.е. в пределах стоимости услуги, фактически оказанной налогоплательщиком в каждом налоговом периоде.

182. Приказом МНС РФ от 27 июля 2004 г. № САЭ-3-05/443 утверждены формы индивидуальных и сводных карточек учета сумм начисленных выплат и иных вознаграждений, сумм начисленного единого социального налога, страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (налогового вычета) и порядок их заполнения.

183. Приказом МНС РФ от 27 июля 2004 г. № САЭ-3-04/440 утверждена форма налогового уведомления на уплату налога на доходы физических лиц.

184. Письмом МНС РФ от 28 июля 2004 г. № 05-1-05/135 разъясняются вопросы уплаты ЕСН РФ представительствами иностранных организаций.

Сумма налога, подлежащая уплате по месту нахождения организации, в состав которой входят обособленные подразделения, определяется как разница между общей суммой налога, подлежащей уплате организацией в целом, и совокупной суммой налога, подлежащей уплате по месту нахождения обособленных подразделений организации.

В случае, когда на территории Российской Федерации расположено несколько представительств иностранной организации, на одно из представительств, соответствующее критериям п. 8 ст. 243 Налогового кодекса, т.е. имеющее отдельный баланс, расчетный счет и начисляющее выплаты и иные вознаграждения в пользу физических лиц, иностранной организацией может быть возложена обязанность «головного» представительства.

Расчет условия для применения регрессивных ставок единого социального налога производится «головным» представительством по всем

представительствам, как соответствующим, так и не соответствующим критериям п. 8 ст. 243 Кодекса.

185. Письмом МНС РФ от 28 июля 2004 г. № 22-1-14/1326 разъясняются вопросы налогообложения налогом на игорный бизнес.

Организация, осуществляющая предпринимательскую деятельность в области игорного бизнеса в части организации тотализатора может создавать сеть пунктов, объединенных в единую систему, которые принимают ставки на исход какого-либо события, а также выплачивают соответствующие выигрыши. Если организация тотализатора позволяет учитывать общую сумму ставок и сумму выигрыша, подлежащую выплате, в каждом территориально обособленном подразделении, то объектом налогообложения в соответствии с гл. 29 Налогового кодекса, подлежащим регистрации в налоговых органах, будет являться касса тотализатора, находящаяся в каждом территориально обособленном структурном подразделении тотализатора. Если же организация тотализатора не позволяет учитывать общую сумму ставок и сумму выигрыша, подлежащую выплате, в каждом территориально обособленном подразделении, то объектом налогообложения в соответствии с вышеуказанной главой Кодекса, подлежащим регистрации в налоговых органах, будет являться касса тотализатора, находящаяся в головном подразделении организации.

186. Письмом МНС РФ от 28 июля 2004 г. № 03-1-08/1876/14 разъясняются вопросы о принятии к вычету сумм НДС по приобретенному оборудованию, требующему монтажа. Согласно п. 3 ст. 38 НК РФ товаром признается любое имущество, реализуемое либо предназначенное для реализации. В целях регулирования отношений, связанных с взиманием таможенных платежей, к товарам относится и иное имущество, определяемое Таможенным кодексом Российской Федерации. Следовательно, любое имущество, приобретаемое налогоплательщиком, является товаром.

К оборудованию, требующему монтажа, относится оборудование, вводимое в действие только после сборки его частей и прикрепления к фундаменту или опорам, к полу, междуэтажным перекрытиям и прочим несущим конструкциям зданий и сооружений, а также комплекты запасных частей такого оборудования. В состав этого оборудования включаются контрольно-измерительная аппаратура или другие приборы, предназначенные для монтажа в составе устанавливаемого оборудования.

Вычеты НДС производятся налогоплательщиком по мере постановки на учет соответствующих объектов завершенного капитального строительства (основных средств).

187. Письмом Минфина России от 29 июля 2004 г. № 07-05-14/199 разъясняются вопросы начисления амортизации по нематериальным активам.

Для признания нематериального актива необходимо наличие способности приносить налогоплательщику экономические выгоды (доход), а также наличие надлежаще оформленных документов, подтверждающих существование самого нематериального актива и (или) исключительного права у нало-

гоплательщика на результаты интеллектуальной деятельности (в том числе патенты, свидетельства, другие охранные документы, договор уступки (приобретения) патента, товарного знака).

Амортизация, начисленная по нематериальному активу в виде исключительного права на товарный знак организации, не используемый при производстве и реализации товаров (работ, услуг), не учитывается в расходах, принимаемых для целей налогообложения прибыли.

188. Федеральным законом от 29 июля 2004 г. № 95-ФЗ внесены изменения в ч. 1 и 2 НК РФ и признаны утратившими силу некоторые законодательные акты РФ о налогах и сборах. В частности, в НК РФ введены главы о земельном налоге и налоге на имущество физических лиц, а также внесены изменения в положения НК РФ о специальных налоговых режимах.

При установлении местных налогов представительными органами муниципальных образований и органами государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга определяются в порядке и пределах, предусмотренных НК РФ следующие элементы налогообложения: налоговые ставки, порядок, сроки уплаты налогов, налоговые льготы. Иные элементы налогообложения по местным налогам и налогоплательщики определяются непосредственно НК РФ.

К специальным налоговым режимам относятся:

- 1) система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог);
- 2) упрощенная система налогообложения;
- 3) система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;
- 4) система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции.

189. Письмом МНС РФ от 30 июля 2004 г. № 03-1-08/1711/15 разъясняются вопросы восстановления и уплаты в бюджет налога на добавленную стоимость по товарам (работам, услугам), в т.ч. основным средствам и нематериальным активам, обоснованно включенного в налоговые вычеты, но использованным в дальнейшем для осуществления операций, не признаваемых объектом налогообложения или не подлежащих налогообложению (освобождаемых от налогообложения), либо при выполнении с 1 января 2001 г. строительно-монтажных работ хозспособом.

Если имущество, ранее приобретенное для производственной деятельности, использовано для операций, не подлежащих налогообложению (освобожденных от налогообложения), то суммы налога, ранее правомерно принятые к вычету, подлежат восстановлению и уплате в бюджет. При этом по недоамортизированному имуществу сумма налога подлежит восстановлению в части, приходящейся на остаточную стоимость такого имущества.

Август

190. Письмом МНС РФ от 4 августа 2004 г. № 02-2-07/54 разъясняются вопросы определения налоговой базы по налогу на прибыль бюджетными учреждениями.

Средства целевого финансирования, а также целевые поступления, поступившие на содержание и ведение уставной деятельности некоммерческих организаций безвозмездно от других организаций и (или) физических лиц и использованные указанными получателями по назначению, не учитываемые при определении налоговой базы некоммерческих организаций, определены в п.п. 14 п. 1 и п. 2 ст. 251 НК РФ. Налогоплательщики – получатели средств целевого финансирования и целевых поступлений обязаны вести отдельный учет доходов (расходов), полученных (произведенных) в рамках целевого финансирования и целевых поступлений.

Средства территориальных фондов медицинского страхования, полученные медицинскими учреждениями (в том числе лечебно-профилактическими учреждениями), выполняющими программу обязательного медицинского страхования на основании заключенного между ними договора на предоставление лечебно-профилактической помощи (медицинских услуг) по обязательному медицинскому страхованию, не отнесены НК РФ к доходам, не учитываемым при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций, следовательно, подлежат учету при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций в порядке, определенном гл. 25 НК РФ.

191. Письмом МНС РФ от 5 августа 2004 г. № 02-5-11/136 разъясняются вопросы начисления амортизации на объекты основных средств. В соответствии с НК РФ к амортизируемому относится имущество, результаты интеллектуальной деятельности и иные объекты интеллектуальной собственности со сроком полезного использования более 12 месяцев и первоначальной стоимостью более 10 тыс. руб. Срок полезного использования определяется налогоплательщиком самостоятельно с учетом Классификации основных средств, утверждаемой Правительством Российской Федерации.

Объектом классификации материальных основных фондов в соответствии с Общероссийским классификатором основных фондов (ОК 013-94), утвержденным Постановлением Госстандарта России от 26 декабря 1994 г. № 359 (в редакции изменения 1/98 от 14 апреля 1998 г.) является объект со всеми приспособлениями и принадлежностями или отдельный конструктивно обособленный предмет, предназначенный для выполнения определенных самостоятельных функций, или же обособленный комплекс конструктивно-сочлененных предметов, представляющих собой единое целое и предназначенных для выполнения определенной работы. Все приспособления и принадлежности стандартной комплектации персонального компьютера (монитор, системный блок, клавиатура, мышь), представляющие собой комплекс конструктивно-сочлененных предметов и способные выполнять свои функции только в составе комплекса, учитываются отдельным инвентарным объектом.

При ремонте или замене конструктивно-сочлененного предмета персонального компьютера, признанного амортизируемым имуществом, расходы организации на указанные цели рассматриваются, соответственно, как прочие расходы на ремонт основных средств и признаются для целей налогообложения прибыли в соответствии со ст. 260 и 324 НК РФ либо как расходы на модернизацию амортизируемых основных средств в соответствии со статьей 257 НК РФ, при условии их соответствия требованиям ст. 252 НК РФ.

192. Письмом Минфина России от 9 августа 2004 г. № 07-05-14/207 разъясняются вопросы отражения в бухгалтерском учете и налогообложения операций с простыми векселями.

Выпуск и размещение простых векселей с целью привлечения заемных средств отражается в бухгалтерском учете с использованием счетов 66 «Расчеты по краткосрочным кредитам и займам» или 67 «Расчеты по долгосрочным кредитам и займам». Поскольку в соответствии с НК РФ к доходам, не учитываемым при определении налоговой базы по налогу на прибыль, относятся доходы в виде средств или иного имущества, которые получены по договорам кредита или займа (иных аналогичных средств или иного имущества независимо от формы оформления заимствований, включая ценные бумаги по долговым обязательствам), а также средств или иного имущества, которые получены в счет погашения таких заимствований, то денежные средства, полученные организацией в результате размещения простых векселей, при определении налоговой базы по налогу на прибыль не учитываются.

193. Приказом МНС РФ от 10 августа 2004 г. № САЭ-3-27/468 утвержден Регламент организации работы с налогоплательщиками по сверке расчетов налогоплательщиков с бюджетом.

194. Письмом Минфина России от 16 августа 2004 г. № 03-06-05-04/05 разъясняются вопросы уплаты налога на имущество организаций по имуществу, используемому как в деятельности, переведенной на специальные налоговые режимы, так и в деятельности, учитываемой в общеустановленной системе налогообложения.

В части имущества, полностью используемого организацией в предпринимательской деятельности, подлежащей налогообложению единым налогом, налог на имущество организаций не уплачивается.

Что касается основных средств (движимого и недвижимого имущества), используемых для иных видов предпринимательской деятельности и раздельный учет которых обеспечен налогоплательщиком, то их стоимость включается в налоговую базу.

Если невозможно обеспечить раздельный бухгалтерский учет по видам деятельности, то стоимость имущества, являющегося объектом налогообложения по налогу на имущество, следует определять пропорционально сумме выручки от реализации продукции (работ, услуг), полученной в процессе иной деятельности, в общей сумме выручки от реализации продукции (работ, услуг) организации.

195. Письмом МНС РФ от 18 августа 2004 г. № 03-1-08/1815/45 разъясняются вопросы исчисления НДС организациями при реализации товаров (работ, услуг) в рамках договора простого товарищества. Если договором простого товарищества ведение бухгалтерского учета общего имущества товарищей поручено одной из участвующей в договоре организации, то данная организация исполняет обязанность по исчислению и уплате сумм налога на добавленную стоимость по операциям, признаваемым объектом налогообложения в рамках договора простого товарищества, вне зависимости от того, является ли данная организация налогоплательщиком налога на добавленную стоимость по своей основной деятельности.

При этом на данную организацию также возлагаются обязанности по представлению налоговой декларации по налогу на добавленную стоимость по операциям, осуществляемым в рамках договора простого товарищества.

Организация, ведущая общие дела в рамках договора простого товарищества, ведет книги покупок и книги продаж, а также журналы учета полученных и выставленных счетов-фактур.

196. Письмом МНС РФ от 18 августа 2004 г. № 14-1-04/3448 разъясняется, что решение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 19 ноября 2003 г. № 12358/03 (о возможности перехода унитарных предприятий на упрощенную систему налогообложения) вступает в силу незамедлительно. Соответственно муниципальное унитарное предприятие может подать заявление о переходе с 1 января 2004 г. на упрощенную систему налогообложения.

197. Письмом Минфина России от 19 августа 2004 г. № 03-04-08/51 разъясняется, что возмещение сумм налога на добавленную стоимость, уплаченного налогоплательщиком при приобретении товаров (работ, услуг), используемых для производства и реализации экспортируемых товаров, а также сумм налога на добавленную стоимость, уплаченных с сумм авансовых или иных платежей, перечисленных покупателем в счет предстоящих поставок товаров на экспорт, производится только по решению налогового органа на основании отдельной налоговой декларации.

198. Письмом МНС РФ от 27 августа 2004 г. № 22-1-14/1475 разъясняются вопросы налогообложения налогом на игорный бизнес.

Игровой автомат должен иметь центральный блок управления, под которым понимается функциональный блок, содержащий устройства, определяющие процесс игры (микропроцессор, микроконтроллер, постоянные и оперативные запоминающие устройства, интерфейсы ввода-вывода информации и др.), а также специальные устройства – акцептор и хоппер для приема и идентификации, а также для накопления и выплаты монет, денежных купюр и их заменителей.

Игровые автоматы могут быть объединены в игровой развлекательный комплекс. При этом игровой автомат, входящий в данный комплекс, может иметь все основные блоки игрового автомата, либо отдельные из вышеперечисленных блоков могут быть общими для всего комплекса.

В случае, если хотя бы одно из вышеуказанных условий будет отсутствовать, например, игровая ситуация одного игрока будет зависеть от игровых ситуаций других игроков и каждый игровой автомат, входящий в игровой комплекс, не будет автономен в реализации случайного выпадения результата игры после сделанной ставки, регистрации в установленном порядке в налоговых органах подлжит один игровой автомат, независимо от количества игроков.

199. Приказом МНС РФ от 31 августа 2004 г. № САЭ-3-27/483 утверждены формы (актов) по сверке расчетов с бюджетом и информированию налогоплательщиков о состоянии расчетов с бюджетом и Методические рекомендации по их заполнению.

200. Письмом Минфина России от 31 августа 2004 г. № 03-06-01-04/16 разъясняется, что в случае принятия изначально к бухгалтерскому учету объектов имущества, предназначенных не для использования их непосредственно в производстве продукции, выполнения работ, оказания услуг организацией, а для предоставления организацией за плату во временное пользование (временное владение и пользование) с целью получения дохода, такие объекты рассматриваются в качестве доходных вложений в материальные ценности. Указанные активы организации являются активами, качественно отличными от внеоборотных активов, учитываемых организацией в качестве основных средств.

Имущество, учтенное организацией в качестве доходных вложений в материальные ценности, не может рассматриваться как объект налога на имущество.

201. Письмо МНС РФ от 13 августа 2004 г. № 21-3-05/367 «О налоге на имущество организаций и земельном налоге».

Доведено письмо Минэкономразвития России от 23 июля 2004 г. № Д16-665 об оформлении и учете документов, подтверждающих право организаций, имеющих мобилизационные задания, на льготы по налогу на имущество организаций и земельному налогу в 2004 г.

202. Письмо МНС РФ от 25 августа 2004 г. № 03-06-04-04/01 «По вопросу о порядке применения положений главы 28 «Транспортный налог» НК РФ».

Разъясняется, что для целей налогообложения понятие «транспортное средство», применяемое в НК РФ, является более широким, чем это установлено Общероссийским классификатором основных фондов. Из объекта налогообложения транспортным налогом исключены, в частности, тракторы и самоходные комбайны, зарегистрированные только на сельскохозяйственных товаропроизводителей. Однако тракторы и комбайны, зарегистрированные на иные категории физических и юридических лиц, рассматриваются как транспортные средства для целей налогообложения.

Сентябрь

201. Письмом МНС РФ от 3 сентября 2004 г. № 21-2-05/106 направлено для сведения письмо Министерство природных ресурсов (МПР) Российской Федерации от 12 августа 2004 г. № ВС-21-47/5991 о порядке исчисления платы за загрязнение окружающей среды в 2003 г.

Этим письмом разъясняется, что на временном интервале с 16 мая 2003 г. по 29 июня 2003 г. отсутствовал определенный в установленном законодательством Российской Федерации порядке один из основных элементов администрирования платы за негативное воздействие на окружающую среду – нормативы платы.

С 29 июня по 31 декабря 2003 г. расчет платы осуществляется по нормативам, установленным Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2003 г. № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления».

202. Письмом МНС РФ от 8 сентября 2004 г. № 30-1-06/285 направлено для использования в работе Постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 июня 2004 г. № 1389/04 и № 1401/04.

Согласно абзацу третьему п. 1 ст. 83 Налогового Кодекса МНС России вправе определять особенности постановки на учет крупнейших налогоплательщиков. Законодатель, предоставляя право МНС России определять особенности постановки на учет крупнейших налогоплательщиков, под особенностями имел в виду в т.ч. и место их постановки на учет.

203. Письмом МНС РФ от 15 сентября 2004 г. № 14-3-03/3822-1 направлено для использования в работе Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 03 августа 2004 г. по делу № 2870/04. Разъясняется, что налоговый орган вправе отказать в возмещении налога на сумму вычетов, не подтвержденных надлежащими документами.

204. Письмо МНС РФ от 1 сентября 2004 г. № 04-4-09/1195 «О государственной пошлине».

Разъясняется, что с 26 октября 2004 г. вступают в силу изменения, установленные федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Закона Российской Федерации «О государственной пошлине»:

- 1) установлены ставки государственной пошлины, взимаемой нотариусами государственных нотариальных контор, за удостоверение договоров об ипотеке, заключенных в обеспечение возврата кредита (займа), предоставленного на приобретение жилья – в размере 200 руб. и другого недвижимого имущества в размере 0,3% суммы договора, но не более 3000 руб.;
- 2) исключены ставки государственной пошлины за государственную регистрацию договора о залоге недвижимого имущества (договора об ипотеке) и за выдачу документа о данной регистрации гражданам в размере 2 МРОТ за каждое действие и юридическим лицам в размере 5 МРОТ за каждое действие;
- 3) исключены ставки государственной пошлины за предоставление выписки из реестра государственной регистрации договора об ипотеке.

205. Письмо МНС РФ от 13 сентября 2004 г. № 02-5-11/158 «Об учете расходов налогоплательщика, связанных с обслуживанием кредитной линии банком».

Кредитная линия – это юридически оформленное обязательство банка (или подобного учреждения) перед заемщиком предоставлять ему в течение определенного периода кредиты в пределах согласованного лимита.

Плата за возможность получения денежных средств на условиях кредитной линии относится на расходы, учитываемые при налогообложении прибыли. При этом в соответствии со ст. 272 НК РФ такие расходы должны признаваться в составе текущих расходов равномерно в течение срока, предусмотренного сделкой по открытию кредитной линии.

Указанное не относится к ситуациям, когда согласно условиям договора за открытие кредитной линии по договоренности сторон увеличивается размер платы за пользование заемными средствами или если плата за открытие кредитной линии установлена в процентах от общей суммы непогашенных кредитов, полученных организацией в рамках кредитной линии. В этом случае необходимо пользоваться положениями ст. 269 НК РФ.

206. Письмо МНС РФ от 15 сентября 2004 г. № 02-5-10/53 «О порядке списания безнадежных долгов, по которым истек срок исковой давности, в целях налогообложения прибыли».

Разъясняется, что возврат взыскателю исполнительного документа (в случае, если взыскание не производилось по основаниям, определенным п.п. 3, 4 п. 1 ст. 26 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве», в частности, если невозможно установить адрес должника-организации или место жительства должника-гражданина, место нахождения имущества должника либо получить сведения о наличии принадлежащих ему денежных средств и иных ценностей, находящихся на счетах и во вкладах или на хранении в банках или иных кредитных организациях, если у должника отсутствуют имущество или доходы, на которые может быть обращено взыскание, и принятые судебным приставом-исполнителем все допустимые законом меры по отысканию его имущества или доходов оказались безрезультатными) не лишает взыскателя права нового предъявления исполнительного документа в пределах срока предъявления. При этом отсутствие должника, выявленное при предыдущем предъявлении исполнительного документа, не является основанием к отказу в новом принятии этого документа к исполнению.

В связи с этим МНС России разъясняет, что акт судебного пристава о невозможности взыскания и постановление об окончании исполнительного производства и возвращении исполнительного документа по взысканию налоговой задолженности не являются основанием для признания суммы дебиторской задолженности безнадежной в целях применения НК РФ.

Пропуск организацией срока повторного предъявления исполнительного листа к исполнению в рамках гражданского законодательства также не может рассматриваться в режиме истечения срока исковой давности.

Таким образом, не взысканная в связи с пропуском срока обращения к судебному приставу за исполнением судебного решения дебиторская задолженность также не может в целях налогообложения быть учтена в уменьшение налоговой базы, поскольку данное основание не содержится в перечне условий признания задолженности безнадежной, установленном п. 2 ст. 266 НК РФ.

Основанием для уменьшения налоговой базы по таким суммам может быть только документ, подтверждающий факт исключения должника из реестра юридических лиц или погашения требования вступившим в силу определением суда о завершении конкурсного производства по процедуре его банкротства.

207. Письмо МНС РФ от 22 сентября 2004 г. № 05-1-05/501 «Об использовании арбитражной практики». МНС России разъясняет, что в соответствии с НК РФ не подлежат налогообложению единым социальным налогом выплаты работникам организаций, финансируемых за счет средств бюджетов, не превышающие 2 тыс. руб. на одно физическое лицо за налоговый период.

Под понятием «внебюджетные фонды» понимаются: государственные внебюджетные фонды, образуемые вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. Тем самым, в целях налогообложения проводится разграничение между понятиями «средства бюджетов» и «средства бюджетов государственных внебюджетных фондов».

Вышеуказанная льгота по налогообложению ЕСН выплат работникам из бюджетов не распространяется на выплаты, производимые в пользу работников органов государственных внебюджетных фондов, в частности, Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР).

При рассмотрении спорных дел в арбитражных судах налоговым органам рекомендовано аргументировать свою позицию разъяснениями Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2122-1, касающимися формирования средств ПФР, а также структуры доходной и расходной частей бюджета ПФР на соответствующий год, в части финансирования денежного содержания аппарата Фонда за счет внебюджетных источников. Также следует обращать внимание судов на то, что средства, поступающие в доход ПФР из федерального бюджета, передаются ПФР в соответствии с законодательством Российской Федерации по строго целевому назначению только для выплаты пенсий и пособий и не должны расходоваться на содержание органов ПФР.

208. Письмом МНС РФ от 23 сентября 2004 г. № 10-0-07/4565 определен порядок проведения работ по обеспечению правильного оформления расчетных документов на перечисление налогов (сборов) и иных платежей в бюджет в связи с приказом Минфина России от 27 августа 2004 г. № 72н (утверждены Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации при составлении и исполнении бюджетов всех уровней, начиная с 2005 г.).

Согласно Указаниям размерность кода налога (сбора), указываемого плательщиками в поле 104 расчетных документов на перечисление платежей

на счета по учету доходов и средств бюджетов всех уровней бюджетной системы, составит 20 символов. МНС России предусматривает вручение соответствующих памяток по заполнению расчетных документов, составленных индивидуально для каждого налогоплательщика.

Указанием Банка России от 25 августа 2004 г. № 1493-У «Об особенностях применения форматов расчетных документов при осуществлении электронных расчетов через расчетную сеть Банка России» максимальная длина поля 104 расчетного документа увеличена до 20 символов.

Таким образом, с 1 января 2005 г. неправильно заполненные расчетные документы не будут приниматься кредитными организациями, поскольку Положением Банка России от 23 декабря 2002 г. № 2-П «О безналичных расчетах в Российской Федерации» установлено, что расчетные документы, оформленные с нарушением установленных требований, приему не подлежат.

209. Письмом Минфина России от 24 сентября 2004 г. № 03-04-08/73 разъясняется порядок возмещения пеней, возникающих в связи с несвоевременным представлением документов, подтверждающих правомерность применения ставки НДС 0% по экспортируемым товарам.

Согласно действующему порядку дата возникновения права на применение нулевой ставки налога на добавленную стоимость при реализации товаров на экспорт считается со дня отметки регионального таможенного органа на грузовой таможенной декларации «Выпуск разрешен».

При непредставлении в установленный срок документов, обосновывающих применение ставки налога на добавленную стоимость в размере 0%, и представления их после истечения установленных законодательством 180 дней, возврату налогоплательщику подлежат только уплаченные суммы налога на добавленную стоимость. Возврат ранее уплаченных сумм пеней положениями Налогового кодекса не предусмотрен.

210. Письмо МНС РФ от 27 сентября 2004 г. № 22-1-14/1558 «Об упрощенной системе налогообложения».

Разъясняется, что организации, применяющие до перехода на упрощенную систему налогообложения систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, согласно Федеральному закону от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» не освобождались от обязанности ведения бухгалтерского учета и должны были вести бухгалтерский учет в общеустановленном порядке.

Исходя из этого, остаточная стоимость основных средств на момент перехода на упрощенную систему налогообложения у организаций, применяющих систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, должна определяться по данным бухгалтерского учета.

211. Письмо МНС РФ от 27 сентября 2004 г. № 02-5-11/162 «По применению законодательства Российской Федерации».

Разъясняется, что в соответствии с законодательством Российской Федерации расходами признаются любые затраты при условии, что они произведены для осуществления деятельности, направленной на получение дохода.

Поэтому расход, осуществленный в рамках проводимой организацией деятельности, направленной на получение дохода (в том числе расход, не приводящий к получению дохода, но необходимый для деятельности), и результатом которой будет полученный доход, признается в целях НК РФ расходом.

Поскольку ремонт является составляющей технологического процесса в рамках деятельности и направлен на поддержание объектов основных средств в работоспособном состоянии, то и сумма амортизации, начисленная в период нахождения основного средства на ремонте, также должна рассматриваться как расходы, связанные с деятельностью, направленной на получение дохода.

При осуществлении деятельности с сезонным характером выполнения работ организация вправе включать в состав расходов для целей налогообложения сумму амортизации, начисленную по амортизируемому имуществу как в период оказания услуг, так и в период, в котором прекращение оказания услуг вызвано сезонным фактором.

212. Приказ МНС РФ от 29 сентября 2004 г. № САЭ-3-09/508 «Об учреждении средства массовой информации для обеспечения публикации сведений согласно законодательству Российской Федерации о государственной регистрации юридических лиц».

В целях обеспечения публикации сведений, содержащихся в Едином государственном реестре юридических лиц, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2002 г. № 438 учрежден журнал «Вестник государственной регистрации», в котором должны публиковаться сведения о государственной регистрации юридических лиц.

213. Постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 утверждено Положение о федеральной налоговой службе.

Согласно Положению Федеральная налоговая служба (ФНС) России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства РФ о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей, а также за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции и за соблюдением валютного законодательства Российской Федерации в пределах компетенции налоговых органов.

Служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских

(фермерских) хозяйств, а также уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим представление в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требований об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам.

Положением определен перечень документов, формы которых устанавливает МНС.

Федеральная налоговая служба находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации.

Октябрь

214. Письмом Минфина России от 4 октября 2004 г. № 07-05-14/250 разъясняется, что при решении вопроса начисления амортизации по приобретаемым основным средствам за счет бюджетных средств следует руководствоваться Положением по бухгалтерскому учету «Учет государственной помощи» ПБУ 13/2000, утвержденным Приказом Минфина России от 16 октября 2000 г. № 92н.

В соответствии с этим Положением по внеоборотным активам, приобретенным за счет бюджетных средств и подлежащим согласно действующим правилам амортизации, в общем порядке начисляются амортизационные отчисления.

Вместе с тем, разъяснение Минфина России не дает исчерпывающего и однозначного ответа на вопрос, применяется ли это положение также к основным средствам, приобретенным бюджетными учреждениями за счет внебюджетных средств. Счет 02, упомянутый в письме Минфина России, бюджетными учреждениями не применяется, том числе для них установлена другая система счетов.

215. Постановлением Президиума ВАС РФ от 7 октября 2003 г. № 4243/03 разъяснено, что не может быть основанием для привлечения акционерного общества к ответственности по п. 2 ст. 120 НК РФ отсутствие налоговых карточек по учету доходов и налога на доходы физических лиц. Налоговая карточка согласно ст. 11 НК РФ, ст. 9 Закона Российской Федерации «О бухгалтерском учете» не относится к первичным документам; ее отсутствие при правильном ведении бухгалтерского учета не образует состава правонарушения, предусмотренного ст. 120 НК РФ, том числе по этой статье предусмотрена ответственность не за любое нарушение правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения, а только за грубое.

Под грубым нарушением правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения понимается отсутствие первичных документов или отсутствие счетов-фактур или регистров бухгалтерского учета. Согласно ст. 9 Закона Российской Федерации «О бухгалтерском учете» первичные учетные документы предназначены для оформления хозяйственных операций и на их основе ведется бухгалтерский учет. Первичные учетные документы принимаются в форме, содержащейся в альбомах унифицированных форм первичной

учетной документации. Налоговая карточка не входит в указанный перечень первичных документов бухгалтерского учета.

216. Письмом МНС РФ от 12 октября 2004 г. № 02-3-07/161 разъясняются некоторые вопросы применения НК РФ.

В соответствии со ст. 275.1 Налогового кодекса налогоплательщики, в состав которых входят обособленные подразделения, осуществляющие деятельность, связанную с использованием обслуживающих производств и хозяйств, определяют налоговую базу по указанной деятельности отдельно от налоговой базы по иным видам деятельности.

Сравнение деятельности налогоплательщика по использованию объектов обслуживающих производств и хозяйств с деятельностью организаций, созданных в связи с осуществлением деятельности по использованию объектов подсобного хозяйства, жилищно-коммунального хозяйства, объектов социально-культурной сферы, учебно-курсовых комбинатов и т.п., производится по каждой услуге.

Расходы по обособленным подразделениям организации должны учитываться для целей налогообложения прибыли в пределах расходов специализированных хозяйств. Причем, налоговое законодательство не устанавливает ограничений, что подобное сравнение должно производиться только с объектом, расположенным на той же территории.

217. Письмом МНС РФ от 12 октября 2004 г. № 04-5-05/153 разъясняются вопросы налогообложения доходов физических лиц.

В соответствии с положениями ст. 211 Налогового кодекса, получение услуг физическими лицами, оплачиваемых ими по ценам ниже рыночных, может рассматриваться как получение доходов в натуральной форме.

Если оплата за обучение физического лица в учебном заведении соответствует рыночной цене на аналогичные услуги, то налоговая база при оплате обучения по цене, ниже установленной для целей определения дохода, полученного в натуральной форме, должна рассчитываться как разница между установленной ценой обучения и фактически оплаченной ценой.

218. Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1315 Утверждено Положение о Федеральной регистрационной службе.

Федеральная регистрационная служба (Росрегистрация) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в сфере регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, регистрации общественных объединений и политических партий, а также правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в сфере адвокатуры и нотариата.

Росрегистрация подведомственна Минюсту России.

219. Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 546 утверждены Правила расчета размера специфической субсидии иностранного государства (союза иностранных государств).

Правила устанавливают порядок расчета размера специфической субсидии иностранного государства в целях определения размера компенса-

онной пошлины. Расчет размера субсидии производится на единицу товара (тонну, кубический метр, штуку и др.), ввезенного в Российскую Федерацию.

Размер субсидии на единицу товара устанавливается исходя из размера расходов соответствующего иностранного государства на эти цели.

При расчете размера субсидии на единицу товара стоимость товара определяется как общая стоимость продаж юридического лица – получателя субсидии за 12 месяцев, которые предшествовали получению субсидии, с учетом доли субсидируемого импортируемого товара в общем объеме производства, продаж или экспорта товара.

Если субсидия предоставляется в форме налоговых льгот, стоимость товара определяется из расчета общей стоимости его продаж за последние 12 месяцев, в течение которых применялись налоговые льготы.

Субсидии, предоставленные в течение года разными субсидирующими органами и (или) для выполнения разных программ, суммируются.

220. Постановлением Правительства РФ от 15 октября 2004 г. № 562 утверждены Типовые правила доверительного управления ипотечным покрытием. Применение этих правил необходимо для правильного определения налоговой базы по операциям с имуществом и ценными бумагами.

221. Письмом ФНС РФ от 21 октября 2004 г. № 21-3-05/454 разъясняется порядок применения льготы по налогу на имущество организаций по п. 8 ст. 381 НК РФ в части имущества мобилизационного назначения и мобилизационных мощностей.

222. Письмом ФНС РФ от 21 октября 2004 г. № 21-3-05/453 разъясняется процедура освобождения земель общего пользования населенных пунктов от уплаты земельного налога.

К земельным участкам общего пользования населенных пунктов согласно п. 12 ст. 85 Земельного кодекса Российской Федерации относятся не подлежащие приватизации земельные участки, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, закрытыми водоемами, пляжами и другими объектами.

Лесхозы федерального органа управления лесным хозяйством включаются в территориальные органы федерального органа управления лесным хозяйством. Соответственно лесхозы подлежат освобождению от уплаты земельного налога как специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды.

Законом Российской Федерации «О плате за землю» не предусмотрено освобождение от налогообложения земельным налогом особо охраняемых природных территорий, к которым отнесены, в частности, зеленые зоны, городские леса, городские парки, полигоны для захоронения неутилизованных промышленных отходов, полигоны бытовых отходов и мусороперерабатывающих предприятий (до 1 января 2003 г. согласно ОКОНХу мусороперерабатывающие станции и заводы относились к организациям жилищно-коммунального хозяйства (код – 90000)). На указанные земли не может быть распространена льгота по зе-

мельному налогу, установленная п. 9 ст. 12 Закона Российской Федерации «О плате за землю».

223. Письмом ФНС РФ от 26 октября 2004 г. № 33-0-13/683 разъясняются особенности применения налогового законодательства в отношении адвокатов и адвокатских контор. При этом приводится позиция Конституционного суда РФ, который в своем определении от 06 июня 2002 г. № 116-О отметил, что «данное в Налоговом кодексе Российской Федерации определение индивидуальных предпринимателей имеет специально-терминологическое значение, а содержащиеся в п. 2 ст. 11 нормы-дефиниции предназначены для применения исключительно в целях налогообложения. Самостоятельного регулятивного значения – как норма прямого действия – абзац четвертый п. 2 ст. 11 Налогового кодекса Российской Федерации не имеет». Поэтому хотя адвокаты, учредившие адвокатские кабинеты, отнесены Налоговым кодексом Российской Федерации (абзац четвертый п. 2 ст. 11) к категории индивидуальных предпринимателей, это положение применяется только для целей Налогового кодекса Российской Федерации. Федеральный закон о применении контрольно-кассовой техники к законодательству Российской Федерации о налогах и сборах не относится, поскольку предметом его регулирования являются не налоговые отношения, а публично-правовые отношения, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности.

Таким образом, адвокатские образования (в том числе адвокатские кабинеты) при осуществлении деятельности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не подпадают под сферу действия Федерального закона о применении контрольно-кассовой техники и не должны использовать при осуществлении такой деятельности контрольно-кассовые машины.

224. Письмом ФНС РФ от 26 октября 2004 г. № 21-3-05/461 разъясняется порядок заполнения деклараций по налогу на имущество организаций по некоторым видам объектов недвижимости. Находящиеся на балансе организации земельные участки и иные объекты природопользования (водные объекты и другие природные ресурсы) не являются объектами налогообложения в соответствии с п.п. 1 п. 4 ст. 374 Налогового кодекса. Налоговая декларация по налогу на имущество организаций (налогового расчета по авансовому платежу) заполняется только в отношении являющегося объектом налогообложения имущества.

225. Письмом ФНС РФ от 26 октября 2004 г. № 21-3-05/468 разъясняется, что от уплаты земельного налога полностью освобождаются земли, предоставляемые для обеспечения деятельности органов государственной власти и управления.

Департамент ветеринарии Минсельхоза России, управления (отделы) ветеринарии в составе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, управления (отделы) ветеринарии в составе районов и городов относятся к органам управления, и поэтому они не являются налогоплательщиками земельного налога.

Организации, которым до 1 января 2003 г. присваивался по ОКОНХу код – 22200 – ветеринарное обслуживание, уплачивают земельный налог за земли, занятые этими организациями, в том числе станциями по борьбе с болезнями животных, ветеринарными лабораториями, в общеустановленном порядке.

226. МНС РФ был издан Приказ от 27 октября 2003 г. № ВГ-3-02/569, которым установлено, что в случае совершения сделки через организатора торговли под датой совершения сделки следует понимать дату проведения торгов, на которых соответствующая сделка с ценной бумагой была заключена. В случае реализации ценной бумаги вне организованного рынка ценных бумаг датой совершения сделки считается дата подписания договора. Решением ВАС РФ от 9 ноября 2004 г. № 8971/04 позиция МНС РФ была поддержана.

227. Письмом ФНС РФ от 27 октября 2004 г. № 04-3-01/665 разъясняются вопросы налогообложения при покупке транспортных средств индивидуальным предпринимателем.

1. Индивидуальный предприниматель будет вправе рассматривать свой автомобиль в качестве «амортизируемого основного средства», а затраты на его содержание учитывать в составе профессиональных налоговых вычетов только при условии, что в свидетельстве о государственной регистрации предпринимателя будут указаны оба вида деятельности: торгово-закупочная и транспортные грузоперевозки.

2. Первоначальная стоимость амортизируемых основных средств, приобретенных за плату, определяется у индивидуальных предпринимателей – плательщиков налога на добавленную стоимость исходя из цен их приобретения, указанных в платежных документах, без учета сумм налога на добавленную стоимость.

Если у налогоплательщиков отсутствуют счета-фактуры либо их оформление не соответствует установленным требованиям, то индивидуальные предприниматели не вправе учитывать уплаченные поставщикам основных средств суммы НДС в первоначальной стоимости этих средств, при этом они также теряют право на возмещение таких сумм при расчетах с бюджетом по НДС.

228. Решением ВАС РФ от 28 октября 2004 г. № 8646/04 подтверждена правомерность отражения в декларации по налогу на добавленную стоимость сумм расходов, облагаемых по налоговой ставке 0%. Суд подчеркнул, что в силу п.п. 1 п. 1 ст. 164 Налогового кодекса при реализации товаров, вывезенных в таможенном режиме экспорта, налогообложение производится по налоговой ставке 0% при условии представления соответствующих документов. Согласно ст. 165 Налогового кодекса для подтверждения обоснованности применения налоговой ставки 0% документы представляются налогоплательщиком в срок не позднее 180 дней, считая с даты оформления региональными таможенными органами грузовой таможенной декларации на вывоз товаров в таможенном режиме экспорта или транзита.

Налогоплательщик, получив сумму авансовых платежей в счет предстоящих поставок товаров на экспорт, должен отразить ее в налоговой базе,

относящейся к тому налоговому периоду, в котором фактически платежи поступили, и отразить их в налоговых декларациях.

229. Письмом ФНС РФ от 29 октября 2004 г. № 04-2-06/572 разъясняется вопрос о налогообложении ежемесячных доплат к государственным пенсиям.

В соответствии с п. 1 ст. 217 Налогового кодекса Российской Федерации не подлежат налогообложению государственные пособия за исключением пособий по временной нетрудоспособности (включая пособие по уходу за больным ребенком), а также иные выплаты и компенсации, выплачиваемые в соответствии с действующим законодательством. Дополнительные выплаты, установленные законами субъектов Российской Федерации либо представительными органами местного самоуправления, в т.ч. в виде ежемесячной доплаты к трудовой пенсии лицам, замещавшим должности муниципальной службы в органах местного самоуправления, не подпадают под действие п. 1 ст. 217 Налогового кодекса и подлежат налогообложению на общих основаниях.

Ноябрь

230. Письмом ФНС РФ от 1 ноября 2004 г. № 10-1-05/5227 доведены реквизиты счетов для зачисления налогов и сборов в иностранной валюте.

231. Письмом ФНС РФ от 2 ноября 2004 г. № 33-0-09/691 разъясняется следующее.

В Постановлении от 03 августа 2004 г. № 3009/04 Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации констатировал, что пользование денежными средствами по договору займа без взимания заимодавцем процентов не являются отношениями по оказанию услуг. Если организация или индивидуальный предприниматель выступают получателями наличных денежных средств в результате совершения операций, не связанных с продажей товаров, выполнением работ или оказанием услуг, они не должны применять контрольно-кассовую технику.

232. Письмом ФНС РФ от 3 ноября 2004 г. № 01-2-03/874 разъяснено, что отношения, связанные с освобождением от уплаты единого социального налога с суммы заработной платы, выплачиваемой физическим лицам за счет членских взносов, регулируются ст. 238 Налогового кодекса Российской Федерации. Согласно п.п. 8 п. 1 не подлежат налогообложению единым социальным налогом суммы, выплачиваемые за счет членских взносов садоводческих, садово-огородных, гаражно-строительных и жилищно-строительных кооперативов (товариществ) лицам, выполняющим работы (услуги) для указанных организаций. Эта норма утрачивает силу с 1 января 2005 г.

233. Приказом Минэкономразвития и торговли РФ от 9 ноября 2004 г. № 298 установлен на 2005 г. коэффициент-дефлятор КЗ, необходимый для расчета налоговой базы по единому налогу на вмененный доход в соответствии с гл. 26.3 «Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности» Налогового кодекса Российской Федерации, равный 1,104.

234. Письмом ФНС РФ от 10 ноября 2004 г. № 22-0-10/1760 разъясняется, что с 1 января 2005 г. система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход может применяться по решению субъекта Российской Федерации в отношении предпринимательской деятельности по распространению и (или) размещению наружной рекламы. Этот порядок применяется только к стационарной рекламе. В письме приводится перечень видов стационарной рекламы.

235. Письмо ФНС РФ от 12 ноября 2004 г. № 22-2-14/1787 о порядке применения системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности. Разъясняется, что процедура постановки на учет налогоплательщиков единого налога на вмененный доход, место нахождения (жительства) и место осуществления предпринимательской деятельности которых территориально не совпадают (виды деятельности поименованы в п. 2 ст. 346.26 НК РФ), производится в общем порядке, установленном Приказом МНС России от 19 декабря 2002 г. № БГ-3-09/722. Налогоплательщики обязаны в срок не позднее пяти дней с начала осуществления деятельности встать на учет в каждом налоговом органе по месту осуществления деятельности. При этом постановка на учет налогоплательщиков единого налога на территории, подведомственной налоговому органу, в котором они уже состоят на учете по любому иному основанию, установленному НК РФ, повторно не производится.

236. Письмом ФНС от 12 ноября 2004 г. № 22-1-14/1786 разъясняется порядок налогообложения отдельных видов доходов при упрощенной системе. В частности, налогоплательщики, применяющие упрощенную систему налогообложения, при определении объекта налогообложения учитывают доходы в виде положительной курсовой разницы. При этом расходы в виде отрицательной курсовой разницы в перечень расходов не включены.

237. Федеральным законом от 29 ноября 2004 г. № 141-ФЗ НК РФ дополнен разделом X «Местные налог». В этот раздел включена гл. 31. «Земельный налог». Налогоплательщиками налога признаны организации и физические лица, обладающие земельными участками на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения. Не признаются налогоплательщиками организации и физические лица в отношении земельных участков, находящихся у них на праве безвозмездного срочного пользования или переданных им по договору аренды.

Объектом налогообложения признаются земельные участки, расположенные в пределах муниципального образования (городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга), на территории которого введен налог.

Налоговая база определяется как кадастровая стоимость земельных участков, признаваемых объектом налогообложения. Налоговые ставки устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Мо-

сквы и Санкт-Петербурга), но не свыше 0,3 или 1,5% в отношении соответствующих земельных участков.

Действующие в 2004 г. размеры ставок земельного налога, за исключением земельного налога на земли сельскохозяйственного назначения, применяются в 2005 г. с коэффициентом 1,1.

238. Письмом ФНС РФ от 29 ноября 2004 г. № 21-3-05/514 разъясняется вопрос начисления пени за неполную уплату авансовых платежей по налогу на имущество организаций.

Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2001 г. № 5 «О некоторых вопросах применения части первой Налогового кодекса Российской Федерации» определено, что пени, предусмотренные ст. 75 Налогового кодекса, могут быть взысканы за неуплату авансового платежа с налогоплательщика на основании закона о конкретном виде налога.

239. Приказом ФНС РФ от 30 ноября 2004 г. № САЭ-3-15/142 утверждены примерные положения об Управлении Федеральной налоговой службы по субъекту РФ; о Межрегиональной инспекции Федеральной налоговой службы по крупнейшим налогоплательщикам; о Межрегиональной инспекции Федеральной налоговой службы по централизованной обработке данных и некоторые другие документы.

240. Приказом ФНС РФ от 30 ноября 2004 г. № САЭ-3-09/141 утверждены Методические указания для налоговых органов по вопросам единообразия процедуры снятия с учета и постановки на учет в налоговых органах российских организаций в связи с реорганизацией. Организация обязана письменно сообщить в налоговый орган по месту своего нахождения о реорганизации в срок не позднее трех дней со дня принятия такого решения.

Налоговый орган по месту нахождения реорганизуемого юридического лица обязан провести сверку расчетов налогоплательщика с бюджетом и внебюджетными фондами в соответствии с порядком, утвержденным Приказом МНС России от 10 августа 2004 г. № САЭ-3-27/468 «Об утверждении Регламента организации работы с налогоплательщиками».

Акт сверки расчетов налогоплательщика с бюджетом вместе с информационным письмом, содержащим сведения о проведенных контрольных мероприятиях в отношении реорганизуемой организации (дата последней выездной налоговой проверки, дата сдачи последней налоговой и бухгалтерской отчетности, судебные дела и др.), направляется в налоговый орган по месту нахождения вновь созданной в результате реорганизации организации.

Декабрь

241. Письмом ФНС РФ от 2 декабря 2004 г. № 09-0-10/4809 направлены методические рекомендации «Об информировании налоговыми органами юридических лиц о публикации сообщений в журнале «Вестник государственной регистрации». Эти рекомендации разработаны в целях разъяснения процесса публикации сведений о юридических лицах в журнале «Вестник го-

сударственной регистрации» как едином печатном органе для размещения сообщений юридических лиц, которые они обязаны публиковать о себе в соответствии с законодательством Российской Федерации.

242. Письмом ФНС от 9 декабря 2004 г. № 03-1-08/2467/17 доведена информация о применении Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 109-ФЗ «О внесении изменений в статьи 146 и 149 части второй Налогового кодекса Российской Федерации». Закон вступает в силу с 1 января 2005 г. Разъясняется, что с учетом изменений, касающихся отмены освобождения от налогообложения или отнесения налогооблагаемых операций к операциям, не подлежащим налогообложению НДС, налогоплательщиками применяется тот порядок определения налоговой базы (или освобождения от налогообложения), который действовал на дату отгрузки товаров (работ, услуг) вне зависимости от даты их оплаты.

Если товар не отгружается и не транспортируется, но происходит передача права собственности на этот товар, и такая передача приравнивается к реализации товара.

Налогообложение в льготном налоговом режиме при реализации жилых домов, жилых помещений, а также долей в них и передачи доли в праве на общее имущество в многоквартирном доме при реализации квартир осуществляется в том случае, если передача права собственности, оформленная в установленном порядке, произошла начиная с 1 января 2005 г., вне зависимости от учетной политики продавца для целей налогообложения и, соответственно, вне зависимости от даты оплаты указанного имущества покупателем.

Освобождение от НДС не распространяется на строительно-монтажные работы по капитальному строительству жилых домов, жилых помещений, выполняемые на основании соответствующих договоров подряда (субподряда) подрядными (субподрядными) организациями.

243. Постановлением КС РФ от 23 декабря 2004 г. № 19-П разъяснены вопросы уплаты страховых взносов в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации». В соответствии с п.п. 8 п. 1 ст. 238 НК РФ обложению единым социальным налогом не подлежат суммы, выплачиваемые за счет членских взносов садоводческих, садово-огородных, гаражно-строительных и жилищно-строительных кооперативов (товариществ) лицам, выполняющим работы (услуги) для указанных организаций.

На основании этого Пенсионный фонд Российской Федерации с 1 января 2002 г. перестал принимать страховые взносы от гаражно-строительных кооперативов и фактически приостановил исчисление работникам этих кооперативов страхового стажа, необходимого для установления трудовой пенсии.

КС РФ разъяснил, что Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» допускает непосредственное, т.е. личное, добровольное вступление лица, выполняющего работы (услуги) для кооператива (товарищества), в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию с учреждениями Пенсионного фонда Российской Фе-

дерации. Таким образом, п.п. 8 п. 1 ст. 238 Налогового кодекса Российской Федерации не препятствует формированию страховой и накопительной частей трудовой пенсии.

244. Письмом Минфина России от 27 декабря 2004 г. № 03-03-02-02/19 разъяснены вопросы применения упрощенной системы налогообложения (гл. 26.2).

Если организации или индивидуальные предприниматели применяют одновременно упрощенную систему налогообложения (УСН) и систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (ЕНВД), ограничения по размеру дохода налогоплательщика или остаточной стоимости основных средств и нематериальных активов, а также ограничения по средней численности работников за налоговый (отчетный) период, установленные главой 26.2 Налогового кодекса, применяются по отношению к таким организациям и индивидуальным предпринимателям исходя из всех осуществляемых ими видов деятельности (облагаемых по УСН и облагаемых по ЕНВД).

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА В 2004 ГОДУ
Тенденции и перспективы
(Выпуск 26)

Редакторы: Н. Главацкая, К. Мезенцева, А. Молдавский, С. Серьянова
Корректор: Н. Андрианова
Компьютерный дизайн: В. Юдичев
Информационное обеспечение: В. Авралов, О. Пашлова

По вопросам приобретения обращаться по тел. 229-6736
125993, Москва, Газетный пер., 5
тел.(095) 229-6413, FAX (095) 203-8816
E-MAIL - info@iet.ru , WEB-Site – <http://www.iet.ru>

Подписано в печать 10.03.2005.
Тираж 1000 экз.