

**Российско-Европейский Центр Экономической Политики**

**ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ РЕЦЭП**

**«ОБЗОР ПРОЕКТА ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ  
ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ НА 2002 ГОД В РАМКАХ  
ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНО-  
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ НА СРЕДНЕСРОЧНУЮ  
ПЕРСПЕКТИВУ (2002-2004) И РЕАЛИЗАЦИИ  
МЕРОПРИЯТИЙ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ  
ПОЛИТИКИ И МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ В  
2000-2001 ГОДАХ»**

**Э. Брюна, П. Исаева**

Декабрь 2001

**Эрик Брюна, Патриция Исаева •**  
**ОБЗОР ПРОЕКТА ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ НА 2002 ГОД В РАМКАХ**  
**ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА**  
**СРЕДНСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ (2002-2004) И РЕАЛИЗАЦИИ МЕРОПРИЯТИЙ В ОБЛАСТИ**  
**СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ В 2000-2001 ГОДАХ**

---

В отчете представлен обзор проекта Плана действий Правительства РФ на 2002 год в рамках Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы, далее – среднесрочная Программа) и обзор хода реализации Плана действий Правительства РФ на 2000-2001 по состоянию на ноябрь 2001 года. Особое внимание обращается на ситуацию с принятием новых законодательных актов и процессы, происходящие в экономике.

Первоначальный План действий Правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 годы, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 26.07.2000 № 1072–р, содержал 119 мер по следующим направлениям:

**1. В области социальной политики**

- реформирование образования;
- реформирование здравоохранения;
- развитие сферы культуры;
- развитие физической культуры и спорта.

**2. В области модернизации экономики**

- создание благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата;
- развитие страховых, финансовых рынков и институтов;
- макроэкономическая политика;

**3. В области структурной политики:**

- управление государственной собственностью;
- инновационное развитие экономики;
- реформирование естественных монополий;
- развитие агропромышленного комплекса;
- развитие рынка земли и недвижимости;
- внешнеэкономическая политика.

В июле 2001 год первоначальный План действий был скорректирован в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 14 июля 2001 г. № 933-р. Новый План в целом сохранил структуру предыдущего документа за одним исключением - в области структурной политики был добавлен раздел федеральная региональная политика. Что касается мероприятий, то в рамках каждого из направлений они претерпели существенные изменения. Часть мероприятий первоначального Плана была выполнена по результатам 2000 г. – 1-ой половины 2001 г., часть мероприятий перешла в новый План с сохранением начальных сроков, часть перешла с изменением сроков на более поздние; некоторые меры были исключены, также были добавлены новые меры. В итоге план на второе полугодие 2001 года содержит 59 мер, из них примерно треть - новые, или претерпевшие значительные изменения в формулировках меры.

План действий Правительства РФ по реализации в 2002 году программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу является, с одной стороны, составной частью Программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную

перспективу (2002-2004), с другой – обеспечивает последовательность вводимых мероприятий, преследуя приоритетность с точки зрения сроков введения мероприятий.

Проект Плана действий Правительства РФ по реализации в 2002 году Программы социально-экономического развития на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы) предусматривает реализацию 62 мероприятий, практически по тем же направлениям, что и программа 933-р, с небольшими изменениями в части расположения мер внутри разделов, и выделением основных направлений бюджетной политики в качестве самостоятельного раздела.

Более подробный анализ проекта Плана действий Правительства РФ по реализации в 2002 году программы социально-экономического развития на среднесрочную перспективу (2002-2004 гг.), а также мероприятий, намеченных на второе полугодие 2001 года, и хода их выполнения приводится ниже в каждом из соответствующих разделов данного доклада.

## **Социальная политика**

Программа социально-экономического развития РФ **на среднесрочную перспективу (2002-2004 гг.)**, в которой провозглашен постепенный переход от уравнилельно-патерналистской социальной политики к модели «субсидиарного государства», определяет главные направления реформирования социальной инфраструктуры общества. Выбранное российским правительством направление преобразований социальной сферы носят явно выраженный либеральный характер.

Реализация программы реформирования призвана обеспечить достижение трех главных задач:

- оказание социальной поддержки и помощи действительно нуждающимся членам общества
- освобождение предприятий и бизнеса в целом от чрезмерной доли «социалистических» организационно-финансовых издержек, связанных с социальной защитой населения
- макроэкономическая стабильность российской экономики на основе балансировки государственных доходов и расходов.

Отличительной особенностью реализуемых в настоящее время преобразований в социальной сфере является их комплексность, они впервые тесно увязаны с экономической политикой в целом и проводятся в рамках единого курса, призванного обеспечить базовые условия для экономического роста. Сохранение этого единства курса в отношении реформирования всей системы государственных социальных расходов представляется чрезвычайно важной задачей.

В этой связи предполагаемая в проекте Плана действий на 2002 год деятельность Правительства РФ по повышению эффективности использования средств выделяемых на образование (раздел «Политика в сфере образования», пункт 1) непременно должна рассматриваться как составная часть мероприятий по совершенствованию межбюджетных взаимоотношений и, прежде всего, бюджетов муниципального уровня.

Реализация задачи обеспечения равнодоступности образования, переход к нормативному финансированию системы образования (пункт 3) и т.д. во многом осложняется тем, что сеть образовательных учреждений финансируется из бюджетов различного уровня, что

предопределяет дифференциацию уровня бюджетной обеспеченности. В дополнение к достигнутому в ходе 2001 г. успехам по обеспечению приоритета развития образования и совершенствованию структуры управления образовательной сферой, требуется серьезная проработка вопросов межбюджетных обязательств по ее финансированию, и 2002 год должен стать ключевым периодом для разработки мероприятий по решению этой задачи.

Решенные в рамках выполнения программы задачи по увеличению финансовых ресурсов системы образования, расширению финансовой самостоятельности образовательных учреждений повышают требования к прозрачности финансовой сферы системы образования. Внедрение таких механизмов по обеспечению прозрачности финансовых ресурсов в системе образования как финансовый аудит и переход к международным бухгалтерским стандартам должны стать неотъемлемой частью реформы социальной сферы и найти отражение в Плане действий Правительства РФ на 2002 г.

Среднесрочная Программа прямо указывает, что в 2002 году Правительство РФ должно осуществить разработку системы мероприятий, связанных с решением обостряющейся проблемы сиротства. Необходимо отметить, что в первую очередь надо защитить интересы самих детей, в этой связи проект Плана действий на 2002 год должен быть дополнен отдельным разделом по разработке механизмов, стимулирующих передачу детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей на воспитание в приемные семьи и детские дома соответствующего типа.

Раздел «Политика в сфере культуры» проекта Плана действий на 2002 год содержит только часть необходимых мероприятий и не представляется достаточным. Реализованное в конце 2001 года решение о создании мониторинга состояния и использования памятников истории и культуры и т.д., должно быть дополнено мероприятиями по укреплению материально-технической базы учреждений сферы культуры. План действий 2002 года согласно среднесрочной Программе должен включать в себя разработку нормативных актов по эффективному использованию недвижимого имущества, находящегося в собственности организаций культуры и искусства.

В течение 2002 года среднесрочной Программой предусматривается также создание правовых основ деятельности Попечительских советов, которые будут осуществлять функции общественного надзора за деятельностью организаций культуры и искусства. Этот пункт также пока отсутствует в проекте Плана действий.

Принятие Трудового Кодекса актуализирует в течение 2002 года задачу перехода к контрактной системе найма творческих работников учреждений культуры и искусства, что также предусматривается среднесрочной Программой, но отсутствует в проекте Плана действий. То же самое относится к такому направлению как развитие некоммерческих организаций в сфере культуры и искусства.

Реформа здравоохранения. В течение 2001 года Правительством РФ в соответствии с установками среднесрочной Программы активно прорабатывался пакет законопроектов по обеспечению перехода к системе обязательного медико-социального страхования, состоящий из более чем 10 законопроектов. Однако сложность структуры взаимоотношений бюджетов разных уровней по финансированию системы здравоохранения не позволяет сформировать достаточную финансовую основу для реализации разработанного пакета законов.

Решение этой проблемы непосредственно зависит от решения назревшей проблемы урегулирования межбюджетных отношений, формирования достаточной налоговой базы региональных и муниципальных бюджетов. Поэтому План действий 2002 года, кроме уже имеющихся заданий должен включать в себя разработку проблемы финансового обеспечения принятых решений о полном переходе к системе обязательного медико-социального страхования.

**Пенсионная реформа.** 2001 год стал наиболее успешным в реализации задач пенсионной реформы Российской Федерации. В полном соответствии с установками среднесрочной Программы в течение 2001 года была сформирована законодательная база реформы пенсионной системы первого уровня, на распределительной основе, вступающая в силу с января 2002 г.

Активно продвигалась законотворческая деятельность по формированию законодательного обеспечения внедрения второго уровня (обязательного пенсионного страхования). Базовые законы о переходе к накопительному механизму финансирования пенсий внесены на рассмотрение Государственной Думы.

Несмотря на несомненные успехи в продвижении пенсионной реформы в течение 2001 года сложность комплекса проблем требует особой концентрации усилий Правительства РФ в данном направлении. Вступление в действие с января 2002 года накопительного механизма финансирования пенсий будет происходить в условиях отсутствия адекватного контроля и надзора со стороны государства над использованием финансовых потоков Пенсионного Фонда России. Неясность юридического статуса Пенсионного Фонда РФ, отсутствие механизмов обеспечивающих прозрачность его финансовых потоков в условиях, когда его средства начинают инвестироваться, может стать серьезной проблемой в реализации пенсионной реформы. Очевидно, что План действий 2002 года должен предусматривать решение данной проблемы.

В 2002 году План действий абсолютно правильно предусматривает разработку нормативно-правовой базы третьего уровня пенсионной системы. Однако, в этой связи необходимо учитывать, что его внедрение нуждается в концентрации усилий со стороны регулирования финансового рынка в России. Незрелость финансового рынка, отсутствие адекватных финансовых инструментов для инвестирования пенсионных накоплений может стать серьезным препятствием для реализации пенсионной реформы. В этой связи представляется совершенно необходимым включить в план действий 2002 года разработку проблем развития финансовых инструментов для обеспечения инвестиционных процессов с пенсионными накоплениями населения, таких как ипотека и т.п.

За рамками рассмотрения Плана действий 2002 года осталась проблема «северных» пенсий, которая в силу специфики проблем в соответствии со среднесрочной Программой должна быть рассмотрена особо. По-видимому, целесообразно, включение в План действий 2002 года пункта о разработке механизмов решения проблемы «северных» пенсий.

**Трудовые отношения, занятость и миграция населения.** 2001 год стал переломным пунктом в реформировании трудовых отношений в Российской Федерации. Принятие Трудового Кодекса позволяет нормализовать латентные формы трудовых отношений. Повышение уровня легитимности трудовых отношений под влиянием нового трудового законодательства, а также эффективность воздействия такой меры как снижение уровня

подоходного налога являются залогом успешной реализации всего спектра социальных реформ в российском обществе.

Приоритетом 2002 года согласно среднесрочной программе должно стать реформирование системы социального страхования от несчастных случаев на производстве, включая закон «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве», порядок формирования необходимых финансовых резервов. Это направление нашло отражение в данном проекте Плана действий на 2002 год.

Существенному реформированию в 2001 подверглась миграционная политика. Осуществленная осенью 2001 года передача функций реализации государственной миграционной политики в систему Министерства внутренних дел кардинально отличается от тех приоритетов миграционной политики, которые были выдвинуты в среднесрочной Программе правительства на 2002-2004 гг. Среднесрочной Программой была предусмотрена разработка системы мер экономического регулирования миграционных процессов. Принятое решение о передаче функций регулирования миграционных процессов в систему правоохранительных органов с одной стороны способно восполнить правовые пробелы в миграционном законодательстве. Но, с другой стороны, данное решение практически исключает регулирование миграционных процессов из сферы социального блока, затрудняя разработку экономических рычагов государственной политики по регулированию движения населения.

Реформа государственной службы является одним из приоритетов среднесрочной Программы правительства. Несмотря на существенное продвижение в процессе подготовки нормативных актов в этой сфере в течение 2001 года решение этой задачи затягивается. Трудности в реализации реформы государственной службы связаны не столько с недостаточностью политической воли. Реформа государственной службы является неотъемлемой частью перестройки всей системы государственного управления, включая территориально-федеративную структуру управления страной. Отсутствие ясных ориентиров развития в этом направлении препятствует осуществлению реальных шагов в продвижении реформы государственной службы.

## Социальная поддержка населения.

В рамках Плана действий Правительства РФ на 2002 г. по реализации программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы) в области социальной поддержки предусмотрена реализация следующих мероприятий.

Создание межведомственной программы выборочных обследований домашних хозяйств по вопросам социального развития (п.13). Проект постановления Правительства Российской Федерации "О межведомственной программе выборочных обследований населения на период 2002-2004 гг." должен быть принят в августе 2002 г. Выбор данной меры в качестве приоритетной в 2002 г. продиктован прежде всего необходимостью получения Правительством адекватной оценки эффективности проводимых им реформ в сфере социальной поддержки населения.

Переход к адресной компенсации оплаты на проезд отдельным категориям граждан, имеющим льготы на проезд общественным транспортом, а также определение механизма представления соответствующих компенсаций (п.14). Реализация этой меры предусматривает принятие Федерального закона, проект которого должен быть представлен в

**Эрик Брюна, Патриция Исаева •**  
**ОБЗОР ПРОЕКТА ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ НА 2002 ГОД В РАМКАХ**  
**ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА**  
**СРЕДНЕСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ (2002-2004) И РЕАЛИЗАЦИИ МЕРОПРИЯТИЙ В ОБЛАСТИ**  
**СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ В 2000-2001 ГОДАХ**

---

Правительство в июне 2002 г. и внесен на рассмотрение в Госдуму в сентябре 2002 г. Данное мероприятие соответствует основным положениям раздела по социальной поддержке населения среднесрочной программы социально-экономического развития, которая предусматривает постепенный пересмотр и отмену ряда льгот при введении адекватных компенсационных механизмов для бедных и наиболее уязвимых слоев населения. Льготы, установленные для различных категорий работающих граждан (в частности, для работников правоохранительных органов, военнослужащих), должны быть переведены в форму денежных выплат.

В целом, реформирование системы социальной защиты, проводимое Правительством в 2000 – 2001 гг., нацелено прежде всего на внедрение адресного принципа оказания социальной помощи на основе проверки нуждаемости. Его суть заключается в сосредоточении государственных ресурсов на удовлетворении потребностей наиболее бедных и социально-уязвимых групп населения.

Принятие Федерального закона «О государственной социальной помощи» предусматривает переориентацию системы социальной поддержки на адресный принцип помощи бедным, что влечет за собой необходимость поэтапного пересмотра и отмены ряда социально неоправданных льгот, а также реформирования системы льгот для отдельных категорий граждан (в частности, ветеранов и инвалидов; некоторых категорий государственных служащих; граждан с детьми). Помимо этого, в целях увеличения эффективности системы социальной поддержки необходимо разграничить полномочия, права и ответственность в этой сфере между федеральными, субфедеральными и муниципальными органами власти РФ.

В соответствии с Планом действий Правительства в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 гг., утвержденного распоряжением Правительства РФ № 1072–р, были предприняты следующие меры.

Для предоставления гарантий социальных льгот в соответствии с законами «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» на федеральном уровне был создан специальный компенсационный фонд, из которого регионам выделяются трансферты на оплату социальных льгот, предоставляемых в соответствии с этими законами. Выполнен план мероприятий относительно изменений в системе выплаты пособий семьям с детьми: с 2001 г. для предоставления этого пособия регионы получают специальные трансферты из федерального бюджета, а право на пособие имеют только те семьи с детьми, у которых доходы ниже прожиточного минимума. Что касается федерального закона «О государственной социальной помощи», то он в настоящее время практически не работает из-за отсутствия финансовой базы. Из бюджетов всех уровней государственные обязательства по данному направлению в 10-12 раз превышают реальные выплаты.

В целом, в 2000 - 2001 гг. был достигнут определенный прогресс в реализации задач Правительства РФ в области социальной защиты населения. Однако сроки реализации некоторых намеченных мероприятий были значительно отодвинуты во времени из-за отсутствия согласия между различными ветвями власти. Во втором полугодии 2001 г. в соответствии с изменениями, внесенными в План действий Распоряжением Правительства РФ № 933-р, приоритетным направлением реформ в сфере социальной поддержки населения стала разработка и принятие Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2015 года. Концепция определяет в качестве основных целей демографической

политики в России постепенную стабилизацию численности населения и формирование предпосылок последовательного демографического роста.

## Жилищно-коммунальная реформа

В соответствии со среднесрочной Программой реформирование жилищно-коммунального сектора осуществляется в направлении усиления адресности социальной поддержки населения, по мере продолжения политики переноса на население 100% оплаты расходов за жилье и коммунальные услуги.

В План действий Правительства на 2002 г. включена задача совершенствования системы оплаты жилищно-коммунальных услуг и механизма социальной защиты населения в условиях реформирования системы льгот с целью усиления адресности социальной защиты населения в оплате этих услуг (п.51). В частности эта мера предполагает переход к расчету жилищно-коммунальных субсидий по одному основанию – в зависимости от совокупного дохода семьи. В настоящее время Минэкономразвития РФ с участием Госстроя России и Минфина России подготовлен проект плана организационно-технических мероприятий по реализации экономической модели функционирования жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации, предусматривающий разработку необходимых нормативных документов и проведение в ряде субъектов РФ пилотных проектов по ее внедрению.

С целью совершенствования тарифного регулирования и договорных отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве в Планах действий на 2002 г. предусматривается разработка ряда нормативно-правовых актов, устанавливающих четкое разделение полномочий в сфере тарифного регулирования жилищно-коммунальных услуг на федеральном, субфедеральном и муниципальном уровнях, и обеспечивающих создание единой для всех уровней методологической базы для регулирования тарифов (п.52). По этому пункту в декабре 2002 г. должно быть принято Постановление Правительства РФ.

В 2000-2001 гг. в сфере реформирования жилищно-коммунального хозяйства отмечен значительное продвижение. Правительством РФ принято постановление "О мерах по ликвидации системы перекрестного субсидирования потребителей услуг по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, утилизации и захоронению твердых бытовых отходов", предусматривающее в 2003 году доведение тарифов на жилищно-коммунальные услуги для всех потребителей до 100% их стоимости. Представленный в Правительство проект федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об основах федеральной жилищной политики", определяющий порядок предоставления адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в настоящее время находится в стадии доработки.

Следует отметить, что в этом вопросе Правительство приняло более жесткую черту бедности: вместо планируемых 20% расходов на оплату жилья и коммунальных платежей в пределах социальной нормы, установлена допустимая доля расходов на уровне 25%. В 2000 – 2001 гг. также был реализован комплекс мер, связанных с обеспечением жилищных прав граждан на собственность, аренду и найм жилья. Большинство законопроектов, регулирующих данную сферу социальной политики, были внесены в Правительство РФ и Государственную Думу.

## Создание благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата.

Создание благоприятных условий предпринимательства – основная предпосылка успешной модернизации экономики страны. В этом направлении в процессе реализации Плана действий на второе полугодие 2001 г. были достигнуты определенные успехи. Правительством были внесены и приняты Государственной Думой РФ законы о снижении налога на прибыль и де бюрократизации экономики, а также Земельный кодекс РФ.

## Защита прав собственности и корпоративное управление

Значительным событием 2001 года стала разработка “Кодекса корпоративного поведения”. Окончательный вариант Кодекса, разработанный под руководством ФКЦБ России, был представлен для общественного обсуждения в сентябре 2001 года. Кодекс имеет рекомендательный характер и содержит стандарты наилучшей практики корпоративного поведения, которым предлагается следовать АО с числом акционеров 1000 и более. ФКЦБ России намерена рекомендовать этим обществам раскрывать информацию о том, в какой мере их практика соответствует положениям Кодекса, а если не соответствует, то каким именно и почему.

Кодекс содержит рекомендации относительно организации работы органов управления общества, существенных корпоративных действий, раскрытия информации, контроля над финансово-хозяйственной деятельностью общества, его дивидендной политики и урегулирования корпоративных конфликтов. Кодекс носит сугубо рекомендательный характер и в целом был благожелательно воспринят деловыми кругами.

Что касается правовой основы корпоративных отношений, то, несмотря на произошедшие в последнее время значительные изменения, в документах Правительства РФ указывается на необходимость их дальнейшего развития.

В частности, в среднесрочной Программе на 2002 - 2004 гг ставится задача создания механизмов защиты прав акционеров при увеличении уставного капитала, дополнительной эмиссии акций, реорганизации и ликвидации АО, совершении крупных сделок. Указывается на необходимость принятия мер по повышению ответственности менеджеров при совершении сделок с признаками наличия конфликта интересов и сделок с использованием служебной информации.

Что касается обеспечения защиты прав акционеров и кредиторов в процессе реорганизации и ликвидации организаций Минэкономразвития России разработан проект федерального закона «О реорганизации и ликвидации коммерческих организаций», а также ряд поправок к действующим законам «Об акционерных обществах», «Об обществах с ограниченной ответственностью», «О производственных кооперативах», «О государственной регистрации юридических лиц». Пакет перечисленных законопроектов был внесен в Правительство в середине октября 2001 года, но был возвращен в Минэкономразвития России на доработку.

В соответствии со среднесрочной Программой, проблемы вывода активов и применения трансфертного ценообразования в ущерб акционерному обществу предполагается решать путем совершенствования законодательства об акционерных обществах и налогового законодательства. В целях повышения информационной прозрачности открытых акционерных обществ будет расширен перечень видов информации, подлежащей раскрытию, и усилена ответственность за сроки ее предоставления и обнародования.

Ведется работа над законом о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об обществах с ограниченной ответственностью”, который должен быть внесен в Правительство в конце 2002 года.

Часть из запланированных программой мер уже реализована в 2001 году. В частности, находится на рассмотрении в Государственной думе проект закона о внесении в Уголовный кодекс РФ дополнений, касающихся усиления ответственности за злоупотребления в процессе эмиссии акций.

В июне 2001 года ФКЦБ России была предложена Программа улучшения корпоративного управления. Ее базовыми составляющими являются разработка регулятивной базы корпоративного управления (основу которой составит Кодекс корпоративного поведения), распространение знаний, обучение и разработка квалификационных стандартов. В соответствии с Программой ФКЦБ России ведет работу по внесению поправок в Административный кодекс, Федеральный закон “О рынке ценных бумаг”, а также над проектами новых законов “Об аффилированных лицах” и “Об инсайдерских сделках”.

## Реформирование налоговой системы

В отличие от аналогичных документов предшествующих лет План действий на 2002 г не содержит единого раздела посвященного макроэкономической политике. Вместо этого в документе выделяются меры налоговой политики (подраздел «Реформирование налоговой системы» в разделе II. «Модернизация экономики») и бюджетной политики (раздел VI. «Основные направления бюджетной политики»). Изменение структуры документа связано с намерением сохранить соответствие между разделами Плана действий на 2002 г. и пунктами Программы развития страны на среднесрочную перспективу (2002 – 2004 годы).

Анализируя исполнение Плана действий в 2000–2001 годах, в целом можно отметить, что как в налоговой сфере, так и в области государственных финансов и бюджета значительная часть мер предусмотренных Правительством были реализованы в Законах о бюджете на 2001 г. и 2002 г. и принятых главах второй части Налогового кодекса или находятся на предусмотренных Планом мер этапах разработки.

Сравнивая задачи поставленные на период 2000-2001 гг. в сфере реформирования налоговой системы с целями соответствующего раздела Программы социально – экономического развития РФ на 2002-2004 гг. следует сделать вывод, что основные направления реформирования остались неизменными. Как и в предыдущий период основными принципами налоговой реформы заключаются «в выравнивании условий налогообложения, снижения общего налогового бремени и упрощения налоговой системы»<sup>1</sup>.

Для достижения поставленных целей Планом действий на 2002 г. предусматривается продолжение работы по дополнению и совершенствованию второй части Налогового кодекса Российской Федерации. Однако, если в 2000-2001 годах приоритетным направлением было закрепление правил налогообложения доходов физических лиц и прибыли, то в 2002 г. первоочередной задачей становится разработка главы части второй Налогового кодекса РФ,

---

<sup>1</sup> Раздел 3.1.2. «Реформирование налоговой системы» программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы).

определяющей систему налогообложения для субъектов малого предпринимательства (пункт 20 раздела «Реформирование налоговой системы»).

На данный момент доля малого предпринимательства в экономике России невелика, к тому же значительная его часть находится в теневом секторе экономики. В то же время, как показывает мировая практика именно развитие сектора малого предпринимательства позволяет добиться устойчивых темпов роста экономики, в первую очередь за счет способности данного сектора экономики быстро реагировать на постоянно меняющиеся экономические условия. Гибкость и мобильность данного сектора является основным преимуществом по сравнению с традиционными отраслями экономики.

Другие меры по реформированию налоговой системы на 2002 г. (отмена налога на покупку иностранной валюты (п. 18 Плана действий на 2002 г.), разработка главы части второй Налогового кодекса РФ о налоге на недвижимость (п. 19 Плана действий на 2002г.) также являются важными для создания благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата и находятся в полном соответствии с соответствующим разделом среднесрочной Программы.

### Дебюрократизация экономики

Важнейший для создания нормальной бизнес-среды комплекс мер по дебюрократизации экономики предусматривает упрощение регистрации предприятий, лицензирования видов деятельности и сокращение числа проверок предприятий со стороны госорганов.

Изменения, прежде всего, означают сокращение барьеров при входе на рынки и рационализацию мер контроля за деятельностью на рынке. В целях перехода к уведомительному принципу регистрации юридических лиц "в одном окне" с одновременным установлением правил надзора и введением ответственности учредителей за соответствие заявленных сведений их фактическому состоянию летом 2001 г. принят закон, резко упрощающий процедуру регистрации юридических лиц. План действий на 2002 г. содержит меры по реализации данного законодательного акта на практике: пункт 25 предполагает формирование системы регистрирующих органов и Единого государственного реестра юридических лиц.

В рамках мер по дебюрократизации в 2002 году предполагается продолжить разработку правовых основ для деятельности саморегулирующихся организаций с целью создания механизмов неадминистративного контроля на рынках товаров и услуг. С этой целью предполагается внести дополнения в законы «О некоммерческих организациях» и «О саморегулируемых организациях» (п. 23 Плана действий на 2002 г.).

Важным событием 2001 г. стало принятие Государственной Думой РФ закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» (вступит в силу в феврале 2002 года), который конкретизирует критерии отнесения вида деятельности к лицензируемому, и вводит единый перечень лицензируемых видов деятельности. Их число резко сокращается. Установлены единые сроки действия лицензий, единый размер платы за получение лицензии, исключена возможность увеличения количества лицензируемых видов деятельности через подзаконные акты, а также ограничены права проверяющих соответствие предприятий выданной лицензии органов и ограничены основания для лишения лицензии.

В связи с реализацией нового закона о лицензировании важнейшим направлением работы на 2002 г. становится снятие противоречий между ним и существующим законодательством (п. 22 Плана действий на 2002 г.).

В рамках реализации Плана действий Правительства на 2000-2001 годы в части дебюрократизации экономики Минэкономразвития представило в Правительство проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Градостроительный кодекс РФ», который предусматривает упрощение процедуры согласования инвестиционных проектов, включая введение правила «одного окна», ограничение сроков проведения экспертизы и сокращение перечня необходимых документов. В данный момент этот законопроект находится на рассмотрении Правительства РФ.

В ноябре 2001 года Минэкономразвития России внесло в Правительство РФ пакет законопроектов, касающихся расширения хозяйственной самостоятельности и количества организационно-правовых форм в отраслях социальной сферы (п. 26 Плана действий на второе полугодие 2002 г.).

Целью проекта федерального закона «О специализированных государственных или муниципальных некоммерческих организациях» является создание правовых и организационных предпосылок для дальнейшего развития в отраслях социальной сферы, повышения их финансовой устойчивости на основе расширения хозяйственной самостоятельности.

В настоящее время проект данного федерального закона, а также ряд поправок к другим законодательным актам, связанных с введением данного закона, находится на согласовании в заинтересованных ведомствах. Следует отметить, что на первом этапе согласования возникли принципиальные противоречия с частью заинтересованных органов федеральной власти (Минимущество России, Минфин России), связанные с определением вида вещного права, на основании которого предприятия и учреждения будут наделяться государственным имуществом. По мнению Минимущества России это должно быть право оперативного управления, а в соответствии с предлагаемым законопроектом – право хозяйственного ведения.

В рамках реформирования системы стандартизации и контроля за качеством, направленного на замену чрезмерного административного контроля усилением ответственности производителей, улучшение инвестиционного климата в стране и подготовку условий к вступлению в ВТО Минэкономразвития России разрабатывает проект федерального закона «Об основах технического регулирования, стандартизации и подтверждения соответствия». В соответствии с этим законом обязательные стандарты качества будут распространяться только на сферы, где в результате их несоблюдения может быть причинен ущерб.

Таким образом, сфера обязательной стандартизации будет резко сужена. Большой прогресс в данном законе получили конкретные механизмы реагирования на несоответствие качества товаров (механизм отзыва товара с рынка), которые до сих пор не были реализованы в действующем законодательстве. Главной проблемой остается то, что не происходит в должном масштабе ревизии действующего устаревшего, противоречащего духу и букве реформ законодательства. В 2002 году в трехмесячный срок после принятия этого закона предполагается принять поправки во все действующие нормативные акты, противоречащие этому закону, такие законы как «Закон о лекарственных средствах», «Закон о качестве и безопасности пищевых продуктов» (п. 27 Плана действий на 2002 г.).

Одновременно с реформированием системы контроля за качеством Правительством будут предприняты меры по дополнительной защите прав потребителей (дополнения в закон «О защите прав потребителей»), направленные на пресечение обращения на потребительском рынке некачественных, фальсифицированных и находящихся в незаконном обороте товаров (п. 24 Плана действий на 2002 г.)

На рассмотрение Правительства РФ Минэкономразвитием России в ноябре 2001 года внесен проект федерального закона «О закупках и поставках продукции для государственных нужд» (п. 23 Плана действий на второе полугодие 2001 г.). Введением данного закона в действие предполагается преодолеть существующие недостатки и узость сферы регулирования действующего закона «О конкурсах на размещение заказов на выполнение работ, поставки товаров, оказание услуг для государственных нужд», действие которого распространяется только на закупки для государственных нужд за счет средств федерального бюджета.

Сфера действия нового закона будет распространяться также на уровень региональных и местных бюджетов. В новом законе будут преодолены основные недостатки действующего закона, связанные с ограничением доступа для участия в конкурсах иностранных фирм, субподрядчиков, предприятий, не имеющих собственных производственных фондов для полного выполнения заказа.

В развитие данного федерального закона предполагается издать распоряжение Правительства, устанавливающее для ГУПов и акционерных обществ с государственным участием конкурсные процедуры, аналогичные действующим по закону «О конкурсах на размещение заказов на выполнение работ, поставки товаров, оказание услуг для государственных нужд».

## Управление государственной собственностью

В области управления государственной собственностью одной из основных задач является повышение эффективности управления государственным имуществом. В рамках Плана действий Правительства РФ на 2000-2001 годы в области управления государственной собственностью усилия Правительства РФ были сосредоточены на проведении инвентаризации государственных активов и пассивов, а также на подготовке проекта федерального закона по регулированию процедур национализации имущества. Принятие указанного проекта федерального закона будет способствовать дальнейшему улучшению инвестиционной привлекательности Российской Федерации, обеспечению прав и законных интересов собственников и недопустимости осуществления национализации в интересах отдельных финансовых и политических групп.

*Во второй половине 2001 года продолжилась работа над разработанным Минимуществом проектом федерального закона "Об обращении имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц, в собственность Российской Федерации (национализации)". Данный законопроект должен регулировать отношения, возникающие при обращении имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц, в собственность Российской Федерации, определять сферу применения и круг указанных правоотношений. В законопроекте должны быть сформулированы основания и принципы проведения национализации, в том числе носящей принудительный характер; определен объект национализации (предприятие, как имущественный комплекс либо его часть); установлено обязательное принятие отдельного федерального закона по каждому объекту*

национализации. В связи с комплексностью поставленных задач и важной политической составляющей темы национализации, указанный законопроект по-прежнему находится в процессе согласований и доработок.

*В среднесрочной перспективе (до 2004 года)* приоритетным для Правительства РФ является повышение эффективности управления государственной собственностью, особенно в части деятельности государственных унитарных предприятий и государственных учреждений. Для достижения этого в *Плане действий на 2002 год* предполагается создание системы мониторинга, анализа и планирования деятельности федеральных государственных унитарных предприятий и акционерных обществ, более 50% акций которых находится в федеральной собственности (пункт 29).

### Финансовая инфраструктура и финансовое посредничество

Важным элементом государственной политики по повышению эффективности финансовой инфраструктуры является задача создания условий для развития конкуренции на рынке финансовых услуг.

Задача повышения конкуренции на рынке банковских услуг была поставлена в Программе социально-экономического развития РФ на 2000-2001 годы. Основные усилия в этой области в прошедшие годы были направлены на создание системы гарантирования банковских вкладов граждан, которая призвана укрепить доверие населения к коммерческим банкам. К концу 2001 года разработка законопроекта о гарантировании возврата вкладов населения в банках РФ вступила в заключительную стадию. Соответствующий законопроект будет рассмотрен до середины 2002 года и вступит в силу с 2003 года.

В сфере развития конкурентных основ функционирования банковского сектора Программой на среднесрочную перспективу предусмотрено:

- создать равные условия для ведения бизнеса всех кредитных организаций,
- строго исполнять законодательные нормы и требования,
- пресекать злоупотребления доминирующим положением на рынке,
- исключить влияние на политику финансовых посредников со стороны третьих лиц.

Пункт 36 Плана действий на 2002 год, акцентирует внимание на регулировании доминирующего положения на финансовом рынке в целях усиления антимонопольного контроля за действиями и ценовой политикой банков и других финансовых посредников и предусматривает внесение изменений в федеральный закон «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг».

Кроме того, для совершенствования конкурентной среды на финансовом рынке Банк России в настоящий момент планирует и предпринимает ряд шагов, направленных на снятие ограничений на деятельность иностранных кредитных организаций в Российской Федерации.

## Реформирование банковской системы

Основной целью реформирования банковского сектора было определено формирование банковской системы, отвечающей международным представлениям о современном банковском бизнесе.

Летом 2001 года были приняты большинство предусмотренных планом мероприятий на 2000-2001 года изменений и дополнений в законодательство о банках и банковской деятельности, реструктуризации и несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций, направленных на укрепление стабильности банковской системы и совершенствования системы надзора. Для дальнейшего повышения устойчивости банков во втором полугодии 2001 года в Правительство РФ был внесен проект нормативного акта, предусматривающего предоставление банкам возможности отсрочить изъятие вклада до истечения срока, зафиксированного в договоре. Для решения задачи повышения эффективности процедуры ликвидации нежизнеспособных банков была подготовлена, внесена в Правительство РФ и доработана с учетом мнения других органов власти новая редакция проекта Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

Ввиду ключевой роли, которую призвана сыграть банковская система в дальнейшем развитии Российской Федерации, в Плане действий Правительства РФ на второе полугодие 2001 года была предусмотрена разработка совместной Стратегии Правительства и Центрального банка по развитию банковского сектора.

Разработанная и согласованная в декабре 2001 года Стратегия развития банковского сектора ставит задачи по укреплению финансового состояния действующих кредитных организаций и выведению с рынка банковских услуг нежизнеспособных кредитных организаций, повышению уровня капитализации кредитных организаций и качества капитала, расширению деятельности по привлечению средств населения и предприятий, а также по усилению взаимодействия банков с реальной экономикой. Реализация поставленных задач, рассчитанная на среднесрочную перспективу, будет проходить как в сфере законодательства, банковского регулирования, надзора и налогообложения, так и в сфере корпоративного управления.

Помимо реализации первоочередных мероприятий Стратегии развития банковского сектора, План действий на 2002 год ставит задачу повышения эффективности участия государства в капиталах кредитных и других финансовых организациях. Летом 2001 года Межведомственная комиссия по вопросам государственного участия в банках закончила инвентаризацию государственных долей в кредитных учреждениях. Намечена целевая дата выхода Банка России из капиталов кредитных организаций, созданных на территории иностранных государств, а также Внешторгбанка. Соответствующие поправки в федеральный закон о Центральном банке внесены в Правительство РФ, как это и было предусмотрено Планом действий на второе полугодие 2001 года. Для решения вопроса участия в кредитных организациях других органов исполнительной власти Правительство намерено в 2002 году выработать общие принципы государственного участия в капиталах банков и оптимизировать это участие с целью укрепления рыночных начал деятельности российской банковской системы.

## Развитие фондового рынка и инвестиционных институтов

В соответствии с Планом действий на 2001 год, ФКЦБ России приняты постановления о раздельном учете, призванные минимизировать риски клиентов профессиональных участников фондового рынка. В Программе на 2002 год намечено законодательно обеспечить неприкосновенность денежных средств клиентов профессиональных участников рынка ценных бумаг. Поправки в акционерное законодательство, направленные на защиту прав миноритарных акционеров утверждены и вступят в силу с начала 2002 года.

Приняты в первом чтении поправки в Уголовный Кодекс РФ, касающиеся персональной ответственности менеджеров за нарушения законодательства, которые позволят значительно усилить и сделать более эффективной защиту прав всех добросовестных участников рынка, как эмитентов и профессиональных участников рынка ценных бумаг, так и инвесторов, включая индивидуальных инвесторов. Важнейшим фактором для снижения рисков, с которыми приходится сталкиваться инвесторам в нашей стране, является внедрение в практику российских предприятий Кодекса корпоративного поведения, который был представлен в Правительство и рекомендован им к применению.

Для привлечения средств мелких отечественных инвесторов приоритетное значение приобрело создание законодательной базы функционирования институтов коллективного инвестирования. Закон "Об инвестиционных фондах" подписан Президентом в декабре 2001 года. Документ содержит конкретные механизмы защиты прав инвесторов, устанавливает меры ответственности должностных лиц за нарушение инвестиционного процесса. Вводится новый вид договора - коллективное соглашение. Создается правовая база для лицензирования инвестиционных фондов. Внесены дополнения в федеральный закон "О негосударственных пенсионных фондах". Система налогообложения изменена таким образом, что негосударственные пенсионные фонды и страховые компании будут иметь одинаковые возможности в борьбе за рынок пенсионного страхования.

Планом действий на 2002 год предусмотрено создание законодательной и нормативной базы срочного рынка ценных бумаг и рынка коммерческих бумаг. Соответствующее правовое поле будет способствовать усилению роли фондового рынка в привлечении инвестиций и перераспределении капитала, предусмотренному разделом «Развитие фондового рынка и инвестиционных институтов» среднесрочной Программы

## Развитие рынка страховых услуг

В области страхования Правительством решается задача формирования адекватной законодательной базы и создания эффективного механизма государственного регулирования и надзора. В соответствии с мероприятиями Плана действий законопроект о государственном страховом надзоре подготовлен и в настоящее время дорабатывается для представления в Государственную Думу РФ. Параллельно идет работа над изменениями и дополнениями в закон «Об организации страхового дела».

Одним из приоритетных направлений стало формирование правовой базы обязательного страхования в Российской Федерации. Планом действий на 2002 год предусмотрено внедрение конкурсной системы для страховых компаний, желающих принять участие в программах обязательного страхования, в целях усиления конкуренции на рынке финансовых услуг.

## Структурная политика

### Научно-техническая и инновационная политика

Основными целями в области инновационного развития экономики являются: определение приоритетов развития инновационной политики и научно-технической сфере, обеспечение благоприятных правовых, экономических и финансовых условий для активизации инновационной деятельности.

Во второй половине 2001 года усилия Правительства РФ были направлены на разработку основных направлений вовлечения в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности, созданных за счет бюджетных средств; обеспечение совершенствования правового регулирования в области охраны прав на объекты интеллектуальной собственности и иных результатов интеллектуальной деятельности; разработку порядка инвентаризации и стоимостной оценки объектов интеллектуальной собственности; разработку предложений по совершенствованию системы управления государственным сектором науки и системы финансирования приоритетных направлений развития науки и техники из средств федерального бюджета и внебюджетных источников с анализом итогов и перспектив развития фундаментальных исследований в стране

Были подготовлены и представлены в Правительство РФ проект постановления "О мерах по вовлечению в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности" (п.41); проект федерального закона о секретных изобретениях (п. 42); проект постановления "О порядке инвентаризации и стоимостной оценки объектов интеллектуальной собственности" (п.43). Все эти проекты в настоящий момент находятся на стадии согласования с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

В среднесрочной перспективе (до 2004 года) приоритетными для правительства являются усилия по дальнейшей активизации инновационной деятельности, заложить основы новой институциональной структуры государственного сектора науки, запустить функционирование инвестиционных институтов в этой области. Для достижения этого в плане на 2002 год предполагается разработка и реализация государственной инновационной политики в научно-технической и производственно-технологической сферах в целях обеспечения устойчивого развития и повышения конкурентоспособности отраслей промышленности (п.44); подготовка предложений по реструктуризации отраслевых научно-исследовательских и проектных институтов (п.45); подготовка концепции государственной системы стимулирования венчурных инвестиций (п.46).

### Развитие топливно-энергетического комплекса.

В рамках выполнения Плана действий Правительства РФ в 2001 году Минэкономразвития России внесло в Правительство РФ проект постановления об обеспечении полной оплаты топливно-энергетических ресурсов организациями, финансируемыми из федерального бюджета, а также предложения о совершенствовании бюджетного процесса в целях разрешения этой проблемы. Кроме того, Минэкономразвития России внесло в Правительство РФ проект плана действий по обеспечению устойчивости поставок энергоносителей на внутренний рынок на основе исключительно экономических стимулов.

В Плане действий на 2002 г. специальные меры по реформированию топливно-энергетического комплекса отсутствуют. В то же время динамичное развитие топливно-энергетического комплекса страны остается одной из важных задач Правительства РФ в связи со стратегическим значением экспорта отраслей ТЭК для доходов федерального бюджета. Основным направлением здесь должно стать создание эффективной конкуренции и благоприятных условий для инвестиций.

Одним из важнейших условий для решения этих задач будет формирование сбалансированной, выгодной государству и всем производителям системы налогообложения, обеспечивающей изъятие в пользу государства генерируемой при добыче минеральных ресурсов сверхприбыли. Налогообложение минерально-сырьевого сектора, с одной стороны, должно обеспечить значительные и стабильные налоговые поступления в государственный бюджет, с другой – сохранять достаточные стимулы для инвестиций в данный сектор экономики.

Сформировавшаяся в России система налогообложения минерально-сырьевого сектора не является достаточно эффективной с точки зрения достижения указанных целей: главная роль в ней принадлежит налогам на объемы добычи и валовой доход. Основная часть налоговых платежей в этих условиях фактически не зависит от финансовых результатов деятельности компаний. Негативные последствия регрессивной налоговой структуры становятся особенно очевидными при падении мировых цен на энергоносители.

Реформирование системы налогообложения минерально-сырьевого сектора экономики должно идти по пути перехода к применению для целей исчисления налогов рыночных цен на нефть, что позволит преодолеть негативные налоговые последствия трансфертного ценообразования.

Платежи за пользование недрами (роялти) должны сохранить свою функцию платежа собственнику ресурсов (государству) за право пользования недрами. Пропорции распределения роялти между бюджетами разного уровня должны быть изменены в пользу федерального бюджета. Необходимы разработка и принятие соответствующей нормативной базы для применения льгот по уплате роялти в отношении истощенных и трудноизвлекаемых запасов.

Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы должны быть отменены, а основная часть работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы должна осуществляться за счет средств самих предприятий, что предполагает внедрение общепринятых в мировой практике механизмов компенсации затрат на геолого-разведочные работы.

Применение экспортной пошлины на нефть целесообразно в течение периода, пока сохраняется существенная разница в уровне внутренних и мировых цен на нефть. Для изъятия сверхприбыли и создания благоприятного инвестиционного климата целесообразно ввести налог на дополнительный доход от добычи углеводородов, который должен уплачиваться недропользователями при разработке новых месторождений.

В перспективе в налогообложении добычи нефти необходимо перейти к налоговой системе, основанной на трех основных составляющих: роялти, налоге на дополнительный доход от добычи углеводородов и налоге на прибыль. Аналогично должна строиться и система налогообложения добычи газа.

Общая система налогообложения должна дополняться специальным налоговым режимом при выполнении соглашений о разделе продукции. Такая налоговая система позволит обеспечить как адекватные поступления государству, так и устойчивое развитие нефтегазового сектора экономики. Переход к такой системе будет означать создание налогового режима, благоприятного для долгосрочных инвестиций и обеспечения конкурентоспособности российских производителей на международном уровне.

## Реформирование естественных монополий

В рамках первоначального плана мероприятий правительства 1072-р на 200-2001 год в области реструктуризации естественных монополий основной упор был сделан на достижение понимания и единого мнения различных министерств и ведомств по реформированию каждой из соответствующих отраслей. В соответствии с первоначально установленными сроками, в конце 2000 года были одобрены основные положения концепций по реформированию только в двух отраслях - газовой отрасли и в отрасли связи. Концепции по реформированию железнодорожной отрасли и электроэнергетики согласовывались вплоть до, соответственно, мая и августа 2001 года в связи с наличием существенных разногласий между министерствами и ведомствами, отвечающими за реформы в этих отраслях.

Во второй половине 2001 года (в соответствии с Планом действий, утвержденным распоряжением Правительства РФ №933-р) усилия Правительства РФ были сконцентрированы на обеспечении исполнения мероприятий, предусмотренных уже согласованными программами реформирования соответствующих отраслей. Приоритетными задачами являлись:

- принятие мер по решению проблемы неплатежей за поставки продукции и оказание услуг естественными монополиями;
- создание необходимых условий для обеспечения прозрачности деятельности предприятий соответствующих отраслей;
- обеспечение формирования регулируемых цен и тарифов на продукцию (услуги) газовой отрасли и электроэнергетики с дифференциацией их по режимам потребления, компенсацией обоснованных затрат на производство, а также постепенным доведением цен и тарифов до уровня, предусматривающего самофинансирование этих отраслей;
- обеспечение недискриминационного доступа независимых производителей и потребителей к услугам естественных монополий при эффективном антимонопольном регулировании;
- снижение перекрестного субсидирования различных категорий потребителей.

## Реформирование газовой отрасли

В программных документах Правительства РФ основная цель реформы газовой отрасли определена как обеспечение ее стабильного развития и формирования рациональной структуры топливно-энергетического баланса страны, что должно способствовать устойчивому развитию экономики страны в целом. Изначально перечень задач по реформированию газовой отрасли был сформулирован в пп. 84-91 Плана действий на 2000-

2001 г. В нем предусматривалось осуществление в период с ноября 2000 г. по май 2001 г. таких мер, как совершенствование ценообразования на природный газ, создание условий для развития независимых структур по добыче и реализации газа, разработка правил работы оптового рынка газа, введение в действие единых для всех участников рынка двухставочных тарифов на услуги по транспортировке газа и совершенствование механизмов антимонопольного контроля за поставками газа на внутрисекторном оптовом рынке.

Предусматривалась разработка и принятие нескольких постановлений Правительства и нормативных актов Федеральной энергетической комиссии, а также внесение изменений в законы «О естественных монополиях» и «О системе газоснабжения в Российской Федерации». Важнейшим результатом работы Правительства в области реформирования газовой отрасли стало принятие 29 декабря 2000 г. Постановления №1021 «О государственном регулировании цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке на территории Российской Федерации».

Документ предполагал выделение из системы ОАО «Газпром» рынка сбыта газа и передачу его в руки частных компаний-перепродавцов газа, не связанных с газовым монополистом. Согласно постановлению, ОАО «Газпром», ОАО «Якутскгазпром», ОАО «Норильскгазпром» и ОАО «Роснефть-Сахалинморнефтегаз» и их дочерние компании теряли право продавать газ самостоятельно: отныне они должны были продавать добываемый газ «независимым оптовым покупателям» по устанавливаемой государством оптовой цене. Реформу предлагалось начать уже во втором-третьем кварталах 2001 г. и провести в два этапа. На первом этапе, помимо проведения вышеперечисленных мероприятий, предлагалось создать несколько независимых от ОАО «Газпром» компаний, транспортирующих газ ОАО, а на втором этапе – продолжить либерализацию цен на газ, постепенно ограничивая сферу госконтроля за газовой отраслью. В четвертом квартале 2001 г. ФЭК России должна была доложить о результатах воплощения документа в жизнь.

Следующим шагом по реформированию газовой отрасли должна была стать разработка концепции развития рынка газа, призванной в первую очередь обеспечить конкуренцию среди газодобывающих предприятий. Несмотря на то, что проект указанной концепции был внесен в Правительство РФ еще зимой 2001 г., она так и не была принята. Более того, уже принятое постановление № 1021 встретило жесткую критику со стороны руководства ОАО «Газпром», а весной 2001 г. с предложением о его отмене выступила ФЭК России, которая одновременно представила новый, менее радикальный вариант реформирования отрасли.

Таким образом, весной 2001 г. было признано целесообразным еще раз вернуться к обсуждению фундаментальных принципов реформирования газовой промышленности и лишь после этого приступать к разработке конкретных мер. Необходимость поэтапного и более взвешенного подхода к реформированию отрасли нашла свое отражение в среднесрочной Программе, где было отмечено, что «цели реформирования по развитию конкурентного рынка газа достижимы в длительный срок, выходящий за пределы среднесрочной политики». Соответственно были внесены изменения и в План действий вторую половину 2001 г. (в редакции распоряжения Правительства РФ от 14 июля 2001 г. № 933-р). Согласно указанному документу, основная задача по реформированию газовой промышленности сформулирована в обобщенном виде как разработка концепции развития рынка газа в Российской Федерации. Предполагалось, что указанная концепция будет представлена в Правительство РФ до 20 декабря 2001 г. и утверждена до 15 февраля 2002 г.

После утверждения указанной концепции Правительство РФ планирует перейти к разработке плана конкретных мероприятий по развитию рынка газа (п. 50 среднесрочной программы). Предполагается, что план мероприятий будет представлен в Правительство РФ в трехмесячный срок после принятия концепции, то есть весной 2002 г.

## Структурные изменения в электроэнергетике

Основными *целями* государственной политики реформирования электроэнергетики являются:

- ресурсное и инфраструктурное обеспечение стабильного развития экономики России;
- обеспечение энергетической безопасности государства;
- повышение эффективности электроэнергетики и улучшение финансового состояния предприятий отрасли;
- создание эффективно работающего рынка электроэнергии;
- создание условий для привлечения значительного объема инвестиций для возмещения выбытия генерирующих мощностей, модернизации и реконструкции отрасли;
- стимулирование энергосбережения во всех сферах экономики.

*Принципы* реформирования электроэнергетики Российской Федерации:

- выделение естественно монопольной составляющей отрасли (передача и диспетчеризация) в исключительный вид деятельности, регулируемый государством;
- демонополизация и развитие конкуренции в секторах производства и сбыта электроэнергии;
- обеспечение недискриминационного доступа к инфраструктуре для всех участников рынка электроэнергии;
- сохранение технологического единства энергетической системы страны, сохранение и развитие единой инфраструктуры электроэнергетики, включающей магистральные сети и диспетчерское управление;
- обеспечение полной финансовой прозрачности предприятий электроэнергетики;
- гарантия защиты прав инвесторов, акционеров и кредиторов при проведении структурных преобразований;
- осуществление комплекса мер по защите интересов социально незащищенных групп населения в процессе проведения реформы в энергетике.

*В среднесрочной перспективе (до 2004 г.)* в отрасли должны быть осуществлены следующие мероприятия:

- реструктуризация РАО "ЕЭС России" и АО-энерго путем выделения из них сетевых дочерних обществ с целью повышения прозрачности их деятельности и обеспечения недискриминационного доступа к сетевой инфраструктуре;

**ОБЗОР ПРОЕКТА ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ НА 2002 ГОД В РАМКАХ ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СРЕДНЕСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ (2002-2004) И РЕАЛИЗАЦИИ МЕРОПРИЯТИЙ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ В 2000-2001 ГОДАХ**

---

- формирование генерирующих компаний и начало монополизации сектора генерации электроэнергии;
- создание механизма формирования тарифа на региональных рынках электроэнергии в зависимости от цены на оптовом рынке электроэнергии;
- создание централизованной системы государственного регулирования цен на электроэнергию, подготовка к либерализации цен на генерацию электроэнергии и сбытовые услуги;
- значительное расширение числа участников конкурентного оптового рынка электроэнергии;
- сокращение перекрестного субсидирования во всех его формах;
- создание условий для привлечения крупномасштабных инвестиций в электроэнергетику.

*На 2002 год* в качестве приоритетных были определены следующие меры:

- разработка программы поэтапной ликвидации перекрестного субсидирования;
- разработка программы формирования органов государственного регулирования тарифов на региональном уровне;
- разработка и утверждение порядка равного доступа потребителей и производителей электроэнергии к услугам естественных монополистов в отрасли;
- создание системного оператора рынка - 100% дочернего предприятия РАО ЕЭС;
- создание региональных сетевых компаний
- разработка и утверждение правил функционирования конкурентного рынка электроэнергии

*Во второй половине 2001 года* уже проводилась начальная работа по реализации программы реформирования отрасли. План мероприятий первого этапа реформирования электроэнергетики Российской Федерации был утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 г. № 1040-р, предусматривающий реализацию 25 мероприятий в течение 2001-2002 гг. В рамках этого плана были подготовлены и внесены в Правительство РФ следующие проекты:

- проект закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О естественных монополиях";
- проект постановления Правительства Российской Федерации "О повышении надежности топливоснабжения предприятий электроэнергетики и коммунального хозяйства" с приложением "Порядок топливоснабжения предприятий электроэнергетики и коммунального хозяйства, обеспечивающих энергоснабжение потребителей Российской Федерации" и проект "Концепции гарантированного топливообеспечения потребителей Российской Федерации" в целях разработки порядка топливообеспечения предприятий электроэнергетики на период реформирования;
- проект постановления "О единой национальной электрической сети".

Также были разработаны, но пока находятся на стадии доработки и/или согласования с заинтересованными министерствами и ведомствами следующие проекты:

- проект федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Гражданский кодекс Российской Федерации", предусматривающий введение конкурентных отношений в электроэнергетике (не согласован ФЭК России);
- проект федерального закона об электроэнергетике, который устанавливает правовые основы технологических и экономических отношений в электроэнергетике при производстве, передаче, распределении, сбыте и потреблении электрической энергии;
- проект федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации". Законопроектом предусматривается совершенствование механизмов ценообразования и регулирование тарифов в условиях перехода к конкурентному рынку.

Были разработаны и утверждены методические рекомендации по проведению государственной регистрации прав на объекты недвижимого имущества – энергетические производственно-технологические комплексы электростанций и электросетевые комплексы.

В целях реформирования атомной энергетики путем создания одной генерирующей компании Правительством РФ принято распоряжение от 8 сентября 2001 г. №1207-р о реорганизации государственного предприятия "Российский государственный концерн по производству электрической и тепловой энергии на атомных станциях".

В целях подготовки директив представителям Российской Федерации в Совете директоров РАО "ЕЭС России" был подготовлен проект Концепции создания администратора торговой системы (АТС).

В рамках компании РАО «ЕЭС России» происходит создание на базе холдинга общероссийской электросетевой компании, обеспечивающей надежное функционирование и реализацию экономических преимуществ РАО «ЕЭС России»; создание саморегулирующейся рыночной среды; развитие конкуренции в сфере производства и поставки электроэнергии. На этом этапе используются такие способы повышения эффективности работы компании, как бюджетирование, бизнес-планирование, международный аудит и повышение качества корпоративного управления. Все эти меры требуют максимальной открытости работы компании и ведут к повышению ее инвестиционной привлекательности. Так, за время проведения программы реформирования, инвестиции РАО «ЕЭС России» в 2001 году по сравнению с 1999 годом выросли в 4 раза - с 2,8 до 11 млрд. руб.

## Структурные изменения в области железнодорожного транспорта

Основными *целями* государственной политики реформирования железнодорожного транспорта являются:

- повышение устойчивости работы железнодорожного транспорта, его доступности, безопасности и качества предоставляемых им услуг для обеспечения единого

**Эрик Брюна, Патриция Исаева •**  
**ОБЗОР ПРОЕКТА ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ НА 2002 ГОД В РАМКАХ**  
**ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА**  
**СРЕДНЕСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ (2002-2004) И РЕАЛИЗАЦИИ МЕРОПРИЯТИЙ В ОБЛАСТИ**  
**СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ В 2000-2001 ГОДАХ**

---

экономического пространства страны и общенационального экономического развития;

- формирование единой гармоничной транспортной системы страны;
- снижение совокупных народно-хозяйственных затрат на перевозки грузов железнодорожным транспортом.

Для достижения поставленных целей необходимо обеспечить реализацию следующих *задач и принципов*:

- разделение функций государственного управления и организации хозяйственной деятельности на железнодорожном транспорте с одновременным выделением из монопольной структуры конкурентных видов деятельности;
- сохранение единой государственной сетевой производственной инфраструктуры железных дорог и централизованного диспетчерского управления;
- поэтапное прекращение перекрестного субсидирования пассажирских за счет грузовых, внутрироссийских за счет экспортно-импортных перевозок;
- совершенствование тарифной политики;
- дальнейшее развитие конкуренции в сфере перевозок грузов, ремонта подвижного состава, перевозок и обслуживания пассажиров;
- обеспечение гарантированного недискриминационного доступа к инфраструктуре федерального железнодорожного транспорта независимых грузовых и пассажирских компаний-операторов и пользователей подвижного состава;
- выделение из сферы деятельности федеральных железных дорог объектов социально-бытового и другого назначения (кроме специализированных) для снижения непроизводственных издержек;
- обеспечение финансовой прозрачности всех видов хозяйственной деятельности отрасли, в том числе на основе введения отдельного финансового учета;
- осуществление мер, обеспечивающих повышение инвестиционной привлекательности системы железнодорожного транспорта;

В мае 2001 года постановлением Правительства РФ от 18 мая 2001 г. №384 была согласована и принята Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте, которая предусматривает три этапа, охватывающих период с 2001 по 2010 годы:

- На первом этапе реформы (2001-2002) должна быть заложена основа крупных организационно-правовых преобразований. При переходе к новой регуляторной модели ключевым моментом является полное отделение функций государственного регулирования от хозяйственных функций. Это - одно из условий равноправного доступа независимых операторов к сетевой инфраструктуре. В результате реализации первого этапа предполагается выйти на необходимый уровень прозрачности деятельности создаваемого РАО "Российские железные дороги". Это необходимо для построения экономически эффективной тарифной системы.
- В течение второго этапа (2003-2005) будет произведено организационно-правовое разделение видов деятельности и обеспечен доступ частных собственников к участию в капитале или созданию собственных предприятий.

**ОБЗОР ПРОЕКТА ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ НА 2002 ГОД В РАМКАХ ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СРЕДНЕСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ (2002-2004) И РЕАЛИЗАЦИИ МЕРОПРИЯТИЙ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ В 2000-2001 ГОДАХ**

---

- На третьем этапе (2005-2010) доступ частных собственников к основным видам деятельности будет расширен. На базе РАО "Российские железные дороги" будет создано несколько новых компаний, которые будут приватизированы к 2010 году. Из железнодорожной инфраструктуры планируется выделить ремонтные заводы, предприятия, содержащие путевую инфраструктуру, комплекс вагонного хозяйства и пр., а все хозяйственные структуры МПС сделать отдельными компаниями.

*В среднесрочной перспективе (до 2004 г.)* в отрасли должны быть осуществлены следующие мероприятия:

- создание открытого акционерного общества "Российские железные дороги";
- упорядочение функций федеральных органов исполнительной власти в области железнодорожного транспорта
- проведение сводного аудита финансово-хозяйственной деятельности и инвентаризации имущества предприятий;
- разработка и утверждение плана приватизации.

Будет разработан механизм выделения из открытого акционерного общества "Российские железные дороги" структурных образований, осуществляющих те виды деятельности, которые могут осуществляться другими хозяйствующими обществами и/или открыты для конкуренции, в том числе выделение пригородных пассажирских перевозок, пассажирских перевозок в дальнем следовании. Также будет проведена приватизация государственных предприятий, не связанных непосредственно с организацией движения и обеспечением аварийно-восстановительных работ на железнодорожном транспорте, входящих в потенциально конкурентный сектор. Будет завершено разделение бухгалтерского учета по видам хозяйственной деятельности, создан механизм финансовой поддержки убыточных видов деятельности.

Во второй половине 2001 года уже проводилась начальная работа по реализации программы реформирования отрасли. В рамках Плана первоочередных мероприятий по реализации Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте к настоящему времени разработан ряд законопроектов, в частности "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О федеральном железнодорожном транспорте", "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Транспортный устав железных дорог Российской Федерации", "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О естественных монополиях", "Об открытом акционерном обществе "Российские железные дороги". Однако все эти законопроекты до сих пор находятся в стадии согласования с заинтересованными министерствами и ведомствами.

## Политика в сфере земли и иной недвижимости

В области развития рынка земли и недвижимости основными задачами, намеченными к реализации в Планах действий Правительства РФ на 2000-2000 годы и на второе полугодие 2001 года являлись мероприятия по созданию условий для улучшения делового климата, вовлечению земли и недвижимости в хозяйственный оборот, четкому разграничению соответствующих прав собственности на землю и недвижимость между различными уровнями власти.

Принятие в октябре 2001 года Земельного Кодекса РФ стало ключевым моментом для дальнейшей планомерной деятельности органов исполнительной власти по реализации либеральных отношений в сфере развития рынков земли и недвижимости. Земельный Кодекс РФ фиксирует право частной собственности на землю и регламентирует понятие иных прав: аренда, субаренда, безвозмездное срочное пользование и ограничения пользования (серветут). Земля законодательно разделена на семь категорий: населенных пунктов, предприятий, лесов, сельскохозяйственного назначения, водного фонда, особо охраняемых территорий, а также земли запаса. Упрощены процедуры сделок с землей всех категорий, регламентированы особенности владения и приобретения в собственность земли иностранными гражданами и юридическими лицами.

Земельный Кодекс РФ регулирует процедуры землеустройства (формирование земельных участков в качестве объектов недвижимости с целью их вовлечения в гражданский оборот); установлена процедура передачи владельцам зданий и предприятий в собственность земельных участков, на которых они расположены.

Земельный Кодекс РФ устанавливает нормами прямого действия принципы управления государственной и муниципальной недвижимостью, включая принципы предоставления земельных участков под застройку в собственность или долгосрочную аренду на конкурсной основе и другими способами.

Земельный Кодекс не решает вопросов купли-продажи земель сельскохозяйственного назначения, но и не исключает их из оборота. Положения по обороту земель сельскохозяйственного назначения в соответствии с запланированными мероприятиями Правительства РФ были своевременно разработаны и представлены законодательным органам, но не были приняты. Проекты федеральных законов об обороте земель сельскохозяйственного назначения планируются к рассмотрению в Государственной Думе РФ в конце декабря 2001 года в порядке законодательной инициативы ряда фракций.

Одним из принципиальных вопросов правового регулирования земельной собственности является разграничение права собственности на землю на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Законодательными органами был принят Федеральный Закон "О разграничении государственной собственности на землю"

В рамках Плана действий Правительства РФ на второе полугодие 2001 г. Минимуществом России был подготовлен и представлен в Правительство Российской Федерации проект федерального закона "О внесении изменений и дополнений в закон "О государственном земельном кадастре". Доработанный по замечаниям Главного государственно-правового управления Президента Российской Федерации законопроект 9 августа 2001 года был направлен на согласование в заинтересованные министерства и ведомства.

Проект этого закона направлен на обеспечение правовой основы для реализации в стране системы единого кадастрового учета недвижимости. В соответствии с вводимыми изменениями и дополнениями государственный земельный кадастр будет содержать сведения обо всех видах недвижимого имущества, прочно связанного с землей. Размер этих сведений устанавливается в объеме, необходимом и достаточном для определения видов недвижимости и как объектов имущественных отношений и как объектов налогообложения. При этом земельные участки в процессе кадастрового учета предполагается рассматривать с иными объектами недвижимости, расположенными на этих земельных участках, образуя единые объекты кадастрового учета. Состав сведений государственного земельного кадастра

и принципы его ведения устанавливаются едиными на всей территории Российской Федерации.

Проведение государственного кадастрового учета становится платным. Формой реализации платности в условиях введения в действие второй части Налогового кодекса Российской Федерации является уплата государственной пошлины.

Принятие проекта федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О государственном земельном кадастре" позволит снизить нагрузку на федеральный бюджет, поскольку в существующей редакции Федерального закона "О государственном земельном кадастре" ведение земельного кадастра финансируется из федерального бюджета. Кроме того, будут созданы необходимые предпосылки для активизации ипотеки и инвестиций в недвижимость.

Таким образом, можно констатировать, что принципиальные задачи, которые были предусмотрены в Планах действий на 2000-2001 годы и на второе полугодие 2001 года в рамках политики в сфере земли и иной недвижимости были решены. Положения законодательных актов о недвижимости и земле, принятые в 2001 году (в том числе, ФЗ «О землеустройстве», ФЗ «О внесении изменений в статью 24 ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», Федеральная целевая программа «Создания автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости на 2002-2007 гг.») направлены на создание условий для развития рынка земли и иной недвижимости с целью их эффективного использования, либерализации этого рынка и развивающих его.

Мероприятия, запланированные к реализации в 2002 году в рамках Плана действий Правительства РФ должны развить и углубить отношения по созданию и либерализации рынка земли и недвижимости, в основном заложенные в Земельном Кодексе. Так, например, требует нормативной конкретизации вопрос учета зонирования территорий различных категорий, а также статьи 8 Земельного кодекса, согласно которой порядок перевода земель из одной категории в другую устанавливается федеральным законом (п. 30 Плана действий Правительства на 2002 год)

Некоторые мероприятия, запланированные в Программе, не вошли в План действий Правительства РФ на 2002 год, поскольку без создания основных элементов рынка земли и недвижимости, а также ограничений на нем (разработка порядка перевода земель из одной категории в другую; принципов и порядка резервирования земель для целей строительства и реконструкции объектов транспорта и иных объектов; разработка порядка организации и проведения торгов по продаже земельных участков или права на заключения договоров аренды таких земельных участков) их реализация невозможна. Таким образом, в Планах действий Правительства на 2002 год создаются условия для реализации остальных мероприятий политики в сфере земли и иной недвижимости, предусмотренных в Программе на среднесрочную перспективу.

Можно ожидать, что в результате реализации указанных мер в 2002 году России будет выполнено следующее:

- значительная часть мелких участков, по которым права владения и пользования могут быть подтверждены документами оформленными ранее, и по которым, очевидно, нет споров по возможному отчуждению в пользу муниципальной,

региональной или федеральной собственности, будут оформлены в частную собственность;

- аналогично, будут оформлены в частную собственность участки, занятые под здания и сооружения, являющиеся частной собственностью;
- аналогично, будут оформлены в частную собственность участки, "проданные" в частную собственность в соответствии с экспериментами, проводимыми в различных регионах России – Москва, Саратовская область и т.п.
- начнется проведение конкурсов на продажу земельных участков;
- начнутся первые сделки на вторичном рынке, в том числе, возможно не только с землей и недвижимостью но и с ценными бумагами, связанными с ними, например, закладными.

## Внешнеэкономическая политика

Основным приоритетом среднесрочной Программы Правительства РФ является «интеграция России в систему мирохозяйственных связей». Составной частью такой интеграции является вступление России в ВТО. Другая составная часть – участие в региональных торговых соглашениях. Среднесрочная программа говорит о необходимости развития региональных торговых связей в рамках СНГ, Евразийского экономического пространства, Союзного государства, а также углубление сотрудничества с ЕС.

Данные две задачи не могут рассматриваться совершенно независимо. С одной стороны, для вступления в ВТО необходимо, чтобы преференциальные торговые соглашения России подпадали под определение Зоны свободной торговли, предусмотренное Уставом ВТО и соответствовали нормам ВТО. С другой, ключевым условием создания Зоны свободной торговли с ЕС является вступление в ВТО.

Пункт 53 Плана действий на 2002 г предусматривает реализацию Плана мероприятий по приведению законодательства Российской Федерации в соответствии с нормами и правилами ВТО. В частности, это означает:

Совершенствование законодательства в области защиты экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами;

Совершенствование законодательства в области лицензирования экспорта и импорта товаров;

- Совершенствование законодательства в области субсидирования и иных форм поддержки производства, приведение его в соответствие с положениями Соглашения ВТО по субсидиям и компенсационным мерам

- Совершенствование таможенного законодательства, приведение его в соответствие с нормами и правилами ВТО;- Совершенствование законодательства в области стандартизации и подтверждения соответствия, санитарных и фитосанитарных мер, приведение его в соответствие с Соглашением ВТО по техническим барьерам в торговле и Соглашением ВТО по применению санитарных и фитосанитарных мер;

- Совершенствование валютного законодательства с целью его либерализации, в том числе приведение его в соответствие с нормами и правилами ВТО;

**ОБЗОР ПРОЕКТА ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ НА 2002 ГОД В РАМКАХ ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СРЕДНЕСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ (2002-2004) И РЕАЛИЗАЦИИ МЕРОПРИЯТИЙ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ В 2000-2001 ГОДАХ**

---

- Приведение в соответствие с нормами и правилами ВТО Федерального закона "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности";
- Совершенствование законодательства в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, приведение его в соответствие с положениями статей XI, XII, XIX, XX и XXI ГАТТ-94.

Пункты 54 и 55 направлены на продолжение формирования общего таможенного пространства в рамках Евразийского экономического сообщества и поэтапную отмену изъятий из режим свободной торговли со странами СНГ.

Таким образом, можно констатировать совпадение приоритетов среднесрочной Программы на 2002-2004 и Плана действий на 2002 г, однако программа на 2002 г не предполагает «прорывов» ни в одном из приоритетных направлений. Так, основными проблемами на переговорах с ВТО считаются обязательства в области импортных тарифов, доступа на рынок услуг и уровня субсидирования сельского хозяйства.

В Плана действий на 2002 год упоминание о либерализации рынка услуг отсутствует, совершенствования таможенного законодательства направлено прежде всего на исполнение требований ГАТТ-94 относительно таможенной оценки и взимания таможенных сборов, в списке ответственных за разработку закона «О государственной помощи» нет Минсельхоза России, что не предполагает решения вопроса о сельскохозяйственных субсидиях.

Пункты, относящиеся к странам СНГ (пункты 54 и 55) сформулированы в максимально общем виде и не содержат конкретных требований к перечню принимаемых актов.

Однако, меры содержащиеся в Плана действий на 2002 год способны дать положительные эффекты в ряде других сфер. Так совершенствование законодательства о государственной помощи поможет выровнять условия конкуренции для различных фирм, совершенствование процедур стандартизации и сертификации снизит издержки входа на рынок для предпринимателей, либерализация валютного регулирования окажет общее положительное влияние на инвестиционный климат.

План действий на второе полугодие 2001 г. является логическим продолжением Плана действий на 2000-2001 гг.. Он предполагает принятие Государственной Думой РФ проектов законов, разработанных Правительством РФ и продолжение работы над «совершенствованием законодательства о государственном регулировании внешнеторговой деятельности» (пункт 56 Плана действий на второе полугодие 2001 г. и пункт 119 Плана действий на 2000-2001 гг.) в рамках Плана мероприятий по приведению законодательства в соответствии с нормами и правилами ВТО (п. 57 Плана действий на второе полугодие 2001 г).

Такая преемственность основывается на необходимости принятия федерального закона, предусмотренных пп. 56-58 программы на второе полугодие 2001. При этом, следует отметить полное исполнение пп. 57 и 58 (принятие Плана по приведению законодательства в соответствии с нормами ВТО и разработка новой редакции ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»), а также частичную реализацию п. 56 по «совершенствованию законодательства о государственном регулировании внешнеторговой деятельности» (проект новой редакции Таможенного Кодекса, поправки в Налоговый Кодекс, поправки в ФЗ «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности»).

## Федеральная региональная политика

В программе на 2002 год появился новый раздел "Федеральная региональная политика", предусматривающий два направления, рассмотренных ниже.

Реформа межбюджетных отношений. Предыдущие Планы действий Правительства РФ на 2000-2001 гг. предусматривали ряд мероприятий в области реформирования межбюджетных отношений в рамках макроэкономической политики. Однако эти мероприятия были, скорее, разрозненными, и предполагали решения на уровне принятия ежегодных законов о бюджете на очередной финансовый год.

В соответствии с требованиями среднесрочной программы на 2002-2004 гг. в этой области, в августе 2001 года Правительством РФ был принят комплексный План действий Правительства РФ на 2001-2003 гг. по реализации Программы развития бюджетного федерализма в РФ на период 2005 года. Соответственно, в плане на 2002 год, реформа межбюджетных отношений занимает важное и самодостаточное место (п.56).

*Особенности социально-экономической политики развития регионов Крайнего Севера.* Совершенно новым направлением в плане на 2002 год являются мероприятия в области региональной политики РФ в районах Крайнего Севера. Приоритетной здесь является разработка плана мероприятий по реализации Основ государственной политики РФ в Арктике, с целью отражения особенностей экономической, экологической политики, политики в области НИОКР, политику в области военной безопасности, а также международного сотрудничества в этом регионе.

## Бюджетная политика

Переходя к анализу Плана действий в области бюджетной политики можно отметить, что если основной задачей в 2000-2001 годах было обеспечение выполнения государством своих функций и достижение финансовой стабильности, то цели бюджетной политики на 2002-2004 годы были несколько расширены и стали направлены на «обеспечение условий для устойчивого экономического роста на основе повышения участия государства в перераспределении финансовых ресурсов в экономике»<sup>2</sup>

В этой связи основными направлениями бюджетной политики на 2002 г. стали совершенствование правовых основ среднесрочного бюджетного планирования (пункт 59 плана действий на 2002 г.) и реализация мероприятий по повышению эффективности расходов (пункт 60 Плана действий на 2002 г).

Наиболее важным является первое направление (пункт 59), который подразумевает разработку и применение концепции разделения бюджета на две части: постоянных и возобновляемых расходов. Это, по мнению Правительства, позволит повысить предсказуемость бюджетной политики и стабилизировать объем государственных обязательств. На решение последней проблемы направлен и пункт 61 Плана действий на 2002 г., который, кроме прочего, содержит требование ежегодного проведения инвентаризации обязательств государства на федеральном уровне, что, по мнению

---

<sup>2</sup> Раздел 5. «Основные направления бюджетной политики» программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы).

**Эрик Брюна, Патриция Исаева •**  
**ОБЗОР ПРОЕКТА ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ НА 2002 ГОД В РАМКАХ**  
**ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА**  
**СРЕДНЕСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ (2002-2004) И РЕАЛИЗАЦИИ МЕРОПРИЯТИЙ В ОБЛАСТИ**  
**СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ В 2000-2001 ГОДАХ**

---

разработчиков Плана действий, позволит повысить качество планирования, исполнения бюджета и обеспечит их соответствие обязательствам, принятым на всех уровнях бюджетной системы.

Последний пункт Плана действий на 2002 г. ставит задачу разработки Программы государственных заимствований Российской Федерации на среднесрочную перспективу, что является особенно важной целью в свете пика бюджетных платежей по погашению и обслуживанию государственного долга в 2003 г.

В аналитических материалах, распространяемых РЕЦЭП, могут излагаться различные точки зрения на экономическую политику, однако Центр как организация придерживается в этом отношении нейтральной позиции. Все мнения, высказываемые в публикуемых материалах, отражают исключительно точку зрения их авторов, но не мнение РЕЦЭП, организаций, принадлежащих к его руководящему консорциуму, Европейской комиссии или любой другой организации, принадлежащей к Европейской комиссии.

**РОССИЙСКО-ЕВРОПЕЙСКИЙ ЦЕНТР  
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ**

Потаповский пер., 5, стр. 4,  
Москва 101000 Россия  
<http://www.recep.ru>  
e-mail: [recep@recep.ru](mailto:recep@recep.ru)  
тел +7 (503) 232-36-13 факс +7 (503) 232-37-39