

**Российско-Европейский Центр Экономической Политики**

**МОНИТОРИНГ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ПРОГРАММ**

**«НЕКОТОРЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ К ПРОГРАММЕ  
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА  
СРЕДНЕСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ  
(2002 – 2004 ГГ)»**

**Э. Брюна, К.А. Шуш**

Февраль 2002

## Некоторые замечания к программе социально-экономического развития российской федерации на среднесрочную перспективу (2002 – 2004 гг.)<sup>1</sup>

Эрик Брюна<sup>2</sup> и Кэроли Аттила Шуш<sup>3</sup>

В одном из своих произведений Ленин дал описание эпохи бурного развития капитализма в России. Позднее он и его соратники по партии большевиков свернули страну (и не ее одну) с этого пути, создав такую систему государственного устройства, на руинах которой вряд ли можно бурными темпами создавать заново современную рыночную экономику. Как можно было наблюдать в последнее десятилетие на всем постсоветском пространстве – от Центральной и Восточной Европы до Балтики и Средней Азии – рыночные реформы в бывших коммунистических странах проходят медленно, болезненно, перемежаясь с отступлениями.

Тем не менее, в рамках этого переходного процесса наметились определенные тенденции, внушающие оптимизм. Особенно важными можно считать значительные успехи, которых добились некоторые страны Центральной Европы и Балтики – Польша, Венгрия, Эстония и другие. Завершение процесса присоединения этих стран к Европейскому Союзу сможет придать этим достижениям историческое значение. Однако, не следует упускать из виду наступления другого важного этапа в развитии переходного периода, заключающегося в том, что Российская Федерация превращается в страну, выходящую на острие реформ. Ставки в борьбе за российские реформы высоки. И не только для россиян (к каким бы народам они не принадлежали), но и для других стран СНГ и ЕС (его сегодняшних и будущих членов), Японии, Китая, других соседних и дальних стран. В условиях, когда во всем мире наблюдаются тревожные тенденции, происходящее в России может стать серьезным поворотом к лучшему.

Действительно, успехи экономических реформ в России (приходящиеся, в основном, на начало 1990-х гг. и на последние несколько лет) пока еще довольно скромны. Но именно они обеспечили разработку программы продолжения этих реформ. Как отмечается в новой смелой и тщательно разработанной правительственной Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002 – 2004 гг.): «Достигнутые по различным направлениям положительные результаты в настоящее время могут рассматриваться только как формирование условий для дальнейших изменений». Это означает, что рассчитанная на трехлетний период новая Программа напрямую связана и основана на результатах, достигнутых в ходе реализации прежней двухгодичной (2000-2001 гг.) программы реформ.

С учетом тягот, выпавших на долю населения в последнее десятилетие, в новой Программе совершенно справедливо сделан упор на вопросы социального развития и

---

<sup>1</sup> Данная статья отчасти основана на результатах работ по обзору хода реализации программы среднесрочного социально-экономического развития Российской Федерации, выполненных в РЕЦЭП. Вместе с тем, авторы несут полную ответственность за все комментарии и суждения, высказанные в настоящей статье.

<sup>2</sup> Европейский исполнительный директор РЕЦЭП, Проректор Университет Савойи.

<sup>3</sup> Главный экономист РЕЦЭП.

социальной политики - эти разделы Программы предшествуют экономическим, но при этом не дается никаких невыполнимых обещаний. Ставится задача всего лишь «сокращения разрыва по уровню благосостояния с ведущими экономически развитыми странами» на основе роста ВВП в объеме 4% в год – значительно меньшего, чем тот, отмечался с середины 1999 г. В условиях высоких цен на нефть и другие сырьевые товары. В числе приоритетных направлений работы названы «улучшение демографической ситуации на основе осуществления мероприятий по снижению уровня смертности населения и создания предпосылок для стабилизации показателей рождаемости», борьба с бедностью и активное развитие образования (увеличение объема инвестиций в человека). Документ предусматривает также повышения доли оплаты труда в валовом внутреннем продукте, внедрение в социальную политику принципа адресной направленности социальной помощи на основе проверки нуждаемости, реформу пенсионной системы (включая введение накопительных механизмов финансирования) и «переход к системе обязательного медико-социального социального страхования».

Программой предусмотрен постепенный переход от эгалитарного, патерналистского подхода в социальной политике к применению модели «субсидиарного государства», определены основные направления реформирования социальной инфраструктуры общества. Путь реформирования социального сектора, выбранный российским Правительством, имеет явно выраженный либеральный характер.

Реализация программы реформ призвана обеспечить достижение трех основных целей:

Обеспечить социальную поддержку тем, кто действительно в ней нуждается.

Освободить предприятия и бизнес в целом от чрезмерно большой доли «социалистических» организационных и финансовых расходов на социальную поддержку населения.

Обеспечить макроэкономическую стабильность российской экономики на основе сбалансированности государственных доходов и расходов.

Отличительной чертой уже проводимых и предусмотренных программой изменений является то, что они носят комплексный характер и встроены в экономическую политику как один из этапов элементов деятельности, призванной обеспечить создание условий необходимых для экономического роста. Неуклонное следование этому общему курсу является важной задачей Правительства в рамках выстраивания системы государственных социальных расходов. В этом контексте, повышение эффективности использования средств, выделяемых на обучение, должно рассматриваться в качестве одной из мер, направленных на улучшение отношений между властями всех уровней. При этом в центре внимания оказываются муниципальные бюджеты.

Решение задачи обеспечения равенства доступа к образованию и переход к финансированию образования на основе тщательно рассчитанных минимальных потребностей в большой мере осложняется тем, что образовательные учреждения финансируются из бюджетов разных уровней, что изначально ставит их в неравные экономические условия. Успехи, достигнутые в 2001 г. в решении задачи обеспечения приоритетного развития образования и повышения эффективности управления в этом секторе, должны быть внимательно проанализированы с тем, чтобы в 2002 г. добиться перелома в решении проблемы выделения средств на образование из бюджетов различных уровней.

Тот факт, что ряд задач укрепления финансовой базы системы образования и независимости образовательных учреждений были решены в ходе реализации программы, требует повышения уровня требований к прозрачности системы финансирования образования. Внедрение механизмов обеспечения финансовой прозрачности в сфере образования, таких, как финансовый аудит и применение международных стандартов финансовой отчетности, должно стать составной частью реформ социального сектора.

В программе четко заявлено, что в 2002 г. российское Правительство должно разработать систему мер по решению постоянно обостряющейся проблемы бездомных детей. Следует отметить, что они должны быть направлены, прежде всего, на защиту интересов самих детей.

В области реформирования здравоохранения, в 2001 г., в рамках реализации Программы среднесрочного развития, Правительство РФ интенсивно разрабатывало пакет законов (более 10), обеспечивающих переход к обязательному медико-социальному страхованию. Однако, представляется, что громоздкость структуры взаимных обязательств бюджетов различных уровней в отношении финансирования системы здравоохранения не позволяет создать финансовую систему, которая обеспечила бы реализацию этих законов. Решение этой задачи связано с давно назревшей необходимостью отрегулировать отношения между бюджетами различных уровней и создания достаточной налоговой базы для региональных и местных бюджетов.

Что касается пенсионной реформы, то в этой сфере 2001 г. принес больше изменений, чем какой-либо из предыдущих. В соответствии со Программой среднесрочного развития была создана законодательная база для реформирования первой из основ пенсионной системы (выплата пенсий из текущих доходов), позволяющая начать переход к новым принципам их финансирования с января 2002 г.

В 2001 отмечен значительный прогресс на пути к созданию нормативно-правовой базы второй из основ пенсионной системы (обязательное пенсионное страхование). Базовые законы, касающиеся перехода к накопительной системе были внесены в Думу. Однако, сложность проблем настолько велика, что даже после всех этих успехов необходима значительная активизация усилий Правительства в этой сфере. С января 2002 г. Накопительный механизм будет действовать в условиях отсутствия системы государственного контроля и надзора за финансовыми потоками со стороны Пенсионного фонда РФ. Неопределенность статуса Пенсионного фонда РФ, отсутствие механизмов, обеспечивающих прозрачность финансовых потоков после того, как доходы фонда начнут инвестироваться, могут стать серьезным препятствием для реализации пенсионной реформы. Очевидно, что планом действий на 2002 должно быть предусмотрено решение этой проблемы

В 2002 г. становится актуальной разработка нормативно-правовой базы третьей из основ пенсионной реформы. Тем не менее, следует помнить, что ее реализация требует концентрации усилий на отработке вопросов регулирования финансового рынка в России. Отсутствие развитого финансового рынка и необходимых финансовых инструментов, которые могли бы быть использованы для инвестирования пенсионных накоплений могут стать серьезным препятствием на пути осуществления пенсионной реформы. В этой связи, в 2002 необходимо уделить самое серьезное внимание разработке финансовых инструментов, которые обеспечили бы сохранность пенсионных сбережений, в том числе, связанных с ипотекой, и т.п.

В сфере трудовых отношений «Адаптация трудового законодательства к реалиям рыночной экономики позволит создать цивилизованный рынок труда». В программе подчеркивается необходимость как «повышению гибкости трудовых отношений», так и усилению реальной защиты прав работников, включая развитие социального партнерства.

В жилищной сфере будет укрепляться роль рыночных сил. Социальная поддержка действительно нуждающихся заменит широкомасштабное дотирование предприятий жилищно-коммунального хозяйства.

Вопросам экономической политики Правительства посвящены три раздела программы: «Модернизация экономики», «Федеральная региональная политика» и «Основные направления бюджетной политики». В свою очередь, раздел, посвященный вопросам модернизации экономики, включает такие подразделы, как «Создание благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата» и «Структурная политика».

В документе совершенно справедливо отмечается, что основными проблемами в сфере создания инвестиционного климата являются защита прав собственника и развитие корпоративного управления. Точкой отсчета здесь является тот факт, что «Уровень бегства капитала из России в 2000 году снизился лишь незначительно. Это означает, что сохраняются достаточно серьезные проблемы для формирования благоприятного инвестиционного климата в стране».

В частности, в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу ставится задача создать механизмы защиты имущественных прав акционеров при увеличении уставного капитала, дополнительной эмиссии акций, реорганизации и ликвидации организаций, проведении процедур финансового оздоровления и банкротства, совершении крупных сделок. Программа подчеркивает необходимость принятия мер по повышению ответственности менеджеров при совершении сделок с признаками наличия конфликта интересов, а также ответственности лиц, располагающих служебной информацией.

Что касается защиты прав акционеров и кредиторов при реорганизации и ликвидации организаций, то Министерство экономического развития и торговли разработало проект «Федерального Закона о Реорганизации и Ликвидации Организаций» и целый ряд поправок к действующим законам «Об акционерных обществах», «Об обществах с ограниченной ответственностью», «О производственных кооперативах», «О государственной регистрации юридических лиц». Пакет соответствующих законопроектов был представлен в Правительство в середине октября 2001 г., но затем был возвращен в Минэкономики для пересмотра и доработки.

В соответствии со Среднесрочной программой, проблемы вывода активов и трансфертного ценообразования в ущерб эмитенту, акционерам, кредиторам и государству будут решаться за счет совершенствования законодательства об акционерных обществах и налогового законодательства. В целях повышения прозрачности деятельности организаций будет расширен состав раскрываемой организациями информации и усилена ответственность за сроки её предоставления. Предусмотрено принятие и других важных мер, включая введение институтов коллективных исков и регулирования, призванных повысить прозрачность финансовой деятельности компаний для инвесторов.

Большую роль в улучшении предпринимательского климата играет продолжение налоговой реформы. В этой сфере задача заключается в создании справедливой и упрощенной налоговой системы, которая должна привести к общему снижению налогового

бремени. Предусмотрена отмена ряда налогов, не соответствующих требованиям рыночной экономики (например, налога на покупку иностранной валюты, налога на операции с ценными бумагами). Кроме того, большое внимание в программе уделено усилению контроля за соблюдением налогового законодательства и сбалансированной защите прав обеих сторон в такой чувствительной сфере, как налогообложение.

Введение института банкротства и защита прав кредиторов являются еще одной областью, в которой необходимо принятие мер в целях улучшения предпринимательского климата в стране. Здесь предусмотрены такие серьезные шаги, как обязательная отмена «налоговых списаний» как средства субсидирования компаний, сбалансированная защита интересов всех сторон, участвующих в процедуре банкротства и создание «правовой основы для использования так называемых процедур "культурных банкротств", распространенных в целом ряде развитых стран, предусматривающих широкие возможности для урегулирования проблем между должником и его кредиторами на добровольных началах вне рамок судебных процедур».

Предусматривается также, что «дебюрократизация экономики» будет направлена «сужение сфер административного регулирования, ограничение произвола чиновников в принятии решений, повышение ответственности за принятые решения, а также на жесткое ограничение ведомственного и регионального нормотворчества». В этой связи, важную роль призвана сыграть замена ряда функций государственного администрирования, остающихся со времен плановой экономики, на саморегулирование и процедуры, основанные на Гражданском кодексе.

Важными элементами улучшения предпринимательского бизнеса являются также выравнивание условий конкуренции и государственная антимонопольная политика. К сожалению, российские регионы зачастую проявляют большую изобретательность для нахождения способов исключить доступ на свою территорию товаров и услуг фирм из других регионов. Для того, чтобы исключить подобные проявления и обеспечить проведение эффективной антимонопольной политики, предусмотрено принятие важных мер в области законодательства и контроля за его исполнением. Программа увязывает решение вопросов антимонопольной политики с вопросами стимулирования малого бизнеса. При этом, разумеется, последнее имеет связь и с другими областями: улучшением налоговой системы, введением современных финансовых технологий, обеспечивающих приток инвестиций в малый бизнес, повышением эффективности использования бюджетных ресурсов поддержки малого предпринимательства в качестве гарантийных схем для банковского кредитования и .т.п.

В области «Управление государственной собственностью» в качестве первоочередных сформулированы две задачи: продолжение работы по продаже пакетов акций государственных предприятий и дальнейшая приватизация государственных корпораций. Необходимо повысить эффективность управления собственностью, остающейся государственной. В отношении земли и других видов недвижимости предусматривается институциональное обеспечение частной собственности (с передачей прав собственности на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, собственникам расположенных на них объектов недвижимости, приватизация земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимости как единых объектов). Будут приняты меры по развитию рынка недвижимости.

Сравнение целевых ориентиров в области налоговой реформы, задававшихся на 2000 – 2001 гг. и предусмотренных Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002 – 2004 гг.), показывает, что

даже после внушительных достижений последних двух лет многие из задач в этой сфере остаются на повестке дня. Как и в предыдущий период, основными направлениями налоговой реформы остаются «выравнивание условий налогообложения, снижение общего налогового бремени и упрощение налоговой системы.»

В целях достижения поставленных целей предусматривается продолжить работу над расширением и совершенствованием Налогового кодекса. Однако, если в 2000-2001 гг. первоочередной задачей была выработка норм и правил налогообложения личных и корпоративных доходов, то в 2002 г. на первый план выходит разработка той части Кодекса, что посвящена налогообложению малого бизнеса.

В настоящее время доля малого бизнеса в экономике России довольно невелика. Причем весьма значительное число малых фирм сосредоточено в неофициальном секторе. В то же время, как показывает международный опыт, именно развитие малого бизнеса способно обеспечить устойчивый экономический рост. В основном, это достигается за счет способности этого сектора быстро реагировать на меняющиеся экономические условия и его способности повышать уровень занятости. Гибкость и мобильность являются преимуществами этого сектора экономики над другими.

В сфере банковской деятельности Программа ставит следующие основные задачи: укрепление финансового состояния жизнеспособных и выведение с рынка проблемных банков, рост капитализации и консолидация кредитных организаций, переход на международные стандарты учета и повышение прозрачности банковской системы, ликвидация разрыва между коммерческими банками и реальным сектором.

Весьма важно, что ЦБР перестанет быть владельцем коммерческих банков (или их акций) как в России, так и за рубежом. Намечено принятие поправок в действующее банковское законодательство, касающихся, в том числе, вопросов банковского надзора и управления рисками. Дальнейшее развитие фондового рынка и инвестиционных институтов также требует внесения изменений в ныне действующий порядок регулирования и надзора. При этом первоочередное внимание будет иметь задача создания условий для развития институциональных инвесторов. Еще одним из приоритетов действий Правительства будет содействие формированию срочного рынка в России, что позволит существенно снизить риски инвесторов на фондовом рынке.

Поскольку банковская система рассматривается в качестве одной из основ экономики РФ, органами государственного управления предусматривалась совместная выработка стратегии её развития Правительством и ЦБР. Стратегия, разработанная и утвержденная в декабре 2001 г., ставит задачи укрепления финансовых позиций действующих кредитных организаций, выведение проблемных банков с рынка банковских услуг, повышение уровня капитализации и качества капитала кредитных организаций, расширения масштабов привлечения средств корпораций и населения, активизации работы с реальным сектором экономики. В среднесрочном плане, решение этих задач будет зависеть от принятия необходимых мер в таких областях, как законодательство, регулирование, банковский надзор, налогообложение и корпоративное управление. В целях улучшения инвестиционного климата и минимизации рисков, которыми подвергаются инвесторы в России, предусматривается введение Кодекса корпоративного поведения. Проект Кодекса представлен в Правительство, которое рекомендовало всем предприятиям придерживаться его требований.

Создание законодательной базы для действий институциональных инвесторов играет важнейшую роль для привлечения ресурсов мелких внутренних инвесторов. В декабре

2001 г. Президент РФ подписал «Закон об инвестиционных фондах», прописывающий конкретные механизмы Защиты прав инвесторов. Вводится новый вид контрактов – коллективное соглашение. Создается нормативно-правовая база лицензирования деятельности инвестиционных фондов. Внесены поправки в Федеральный закон о негосударственных пенсионных фондах. Изменен порядок налогообложения таких фондов с тем, чтобы для них и для страховых компаний были созданы равные условия конкуренции на рынке пенсионного страхования.

Правительство предусматривает также создание нормативно-правовой базы и механизма регулирования деятельности рынков ценных и коммерческих бумаг. Прочная законодательная база обеспечит повышение роли фондового рынка в привлечении инвестиций и перераспределении капитала в российской экономике, как это предусмотрено подразделом «Развитие фондового рынка и инвестиционных институтов» Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002 – 2004 гг.).

Большое внимание будет уделяться развитию страхового дела (включая страхование жизни и иные виды услуг) на принципах рыночной экономики. Подразделом о поощрении инвестиций (включая иностранные) не предусмотрено введение каких-либо налоговых стимулов. В нем подчеркивается важность развития финансового сектора и создания эффективной системы страхования для иностранных инвесторов.

Что касается стимулирования инвестиций в сектор добычи минерального сырья, в документе подчеркивается, что «Важнейшим инструментом государственной инвестиционной политики станет использование различных режимов недропользования, в том числе соглашений о разделе продукции (СРП), а также договоров концессии, заключаемых государством с частными инвесторами». Система реализации соглашений о разделе продукции станет более простой и прозрачной. В сфере государственных инвестиций приоритетными направлениями должны стать: социальное развитие, экономическая инфраструктура (транспортная, телекоммуникационная, финансовая), охрана окружающей среды, оборонно-промышленный комплекс. Правительственную поддержку получит развитие высоких технологий, информационных технологий в первую очередь.

В основу раздела, касающегося структурной политики, положена общая рыночная философия программы, заявленная уже с первых строк: «Основная цель структурной политики в среднесрочной перспективе заключается в ликвидации ограничений для развития секторов российской экономики, потенциально конкурентоспособных как на внутреннем, так и на мировых рынках.». Основными задачами в этой области являются повышение инновационной активности и стимулирование опережающего развития высокотехнологичного сектора экономики; прекращение прямого и косвенного субсидирования убыточных предприятий; стимулирование процессов реструктуризации и реформирования предприятий, повышение эффективности деятельности инфраструктурных монополий путем обеспечения большей информационной прозрачности и ужесточения контроля за их издержками, реализация целевых программ развития инфраструктуры транспорта, связи и телекоммуникаций; формирование конкурентной среды, создание равных и предсказуемых условий экономической деятельности в России, как в масштабе всей экономики, так и на конкретных отраслевых рынках.

В число задач первого этапа реализации структурной политики входят стимулирование расширения спроса на инвестиционные ресурсы со стороны предприятий-экспортеров и процессов перелива капитала из ресурсодобывающих экспортных секторов в отрасли обрабатывающей промышленности и содействие максимальному участию

отечественных производителей в реализации этих инвестиционных проектов. Кроме того, «будет реализована система мер по поддержке (с учетом требований ВТО) экспорта, в первую очередь, продукции более высокой степени переработки». Создание и расширение системы ипотечного кредитования в сочетании с ростом реальных доходов населения сможет обеспечить более высокие темпы роста жилищного строительства и соответствующий спрос на продукцию строительства, промышленности строительных материалов, мебельной промышленности и т.п. Задачей следующего этапа должна стать консолидация положительных результатов первой фазы реализации программы. В рамках заявленной структурной политики, приоритетами программно-целевого финансирования в среднесрочной перспективе становятся: развитие инфраструктуры, новое поколение, реформа правосудия, безопасность жизнедеятельности и сохранение окружающей среды, новая экономика, региональный паритет.

Помимо развития промышленности, огромное значение имеет реализация программ научных исследований и инноваций. С точки зрения инновационной политики, основными задачами являются определение приоритетов развития в сфере технологий и инноваций и обеспечение благоприятных правовых, экономических и финансовых условий расширения инновационной деятельности. В среднесрочной перспективе – до 2004 г., приоритетами деятельности Правительства являются дальнейшая активизация инновационной деятельности и формирование механизма участия государства в поддержке инвестиций в инновации. Предусматривается формирование и реализация государственной политики в области научных исследований и опытно-конструкторских разработок, призванных обеспечить устойчивый экономический рост и повышение конкурентоспособности в отраслях промышленности; подготовка предложений по реструктуризации отраслевых научно-исследовательских и проектных институтов; выработка концепции государственной поддержки системы венчурного инвестирования.

Приоритеты структурной политики определены не только для таких областей, как промышленность, научные исследования, инновации, «новая экономика», информация и телекоммуникации, но и для сельского хозяйства, производства продуктов питания, транспорта, электроэнергетики и оборонно-промышленного комплекса. Одним из приоритетов признается проведение структурной политики в сфере экологии и природопользования. Как подчеркивается в программе, необходимо осуществление системы мер по развитию высокотехнологичных, наукоемких отраслей производства, ориентации промышленного сектора на внедрение ресурсо- и энергосберегающих технологий, обеспечивающих экологическую чистоту и безопасность процесса производства и готовой продукции.

Меры, принимаемые в природоохранной сфере будут включать совершенствование экономического механизма охраны окружающей среды и природопользования, развитие системы экологических стандартов и нормирования, улучшение экологического контроля и проведение экологической экспертизы.

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 геологоразведочные 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.

В среднесрочной перспективе (до 2004г.) в области энергетики 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 не дискриминационного доступа к сетевой инфраструктуре;
- 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" и проект "Концепции гарантированного топливо обеспечения потребителей Российской Федерации" в целях разработки порядка топливо обеспечения предприятий электроэнергетики на период реформирования;
- проект постановления "О единой национальной электрической сети".

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".

Структурные изменения планируется провести и на железнодорожном транспорте. Основными целями правительственной политики в этом секторе являются:

- повышение устойчивости работы железнодорожного транспорта, его доступности, безопасности и качества предоставляемых им услуг;
- 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 г. Правительством Российской Федерации утверждена Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте, реализация которой пройдет в три этапа с 2001 г. по 2010 г.

- 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", что необходимо для построения экономически эффективной тарифной системы.

- В течение второго этапа ) будет произведено организационно-правовое разделение видов деятельности и обеспечен доступ частных собственников к участию в капитале или созданию собственных предприятий.
- 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 сфере земли и иных видов недвижимости, меры, намеченные к реализации в 2002 г., будут нацелены на установление и развитие рыночных отношений, предусмотренных Земельным кодексом. К таким мерам можно отнести, например, зонирование земель.

Можно ожидать, что в результате реализации указанных мер 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.

Вероятно, наиболее важным приоритетом правительственной Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу является «Интеграция России в систему мировых экономических отношений». Очередным шагом на пути к интеграции должно стать присоединение России к ВТО. Еще одним компонентом интеграции является участие в региональных торговых отношениях. В Программе подчеркивается необходимость развития региональных торговых отношений со странами СНГ, Евразийского экономического сообщества и ЕС. Обе задачи следует решать в комплексе. С одной стороны, присоединение к ВТО требует, чтобы преференциальные торговые соглашения соответствовали определению «зона свободной торговли», содержащемуся в Уставе ВТО, и правилам ВТО. С другой стороны, одним из основных условий создания Зоны свободной торговли между ЕС и Россией является присоединение последней к ВТО.

В подразделе, посвященном внешнеэкономической политике говорится: «В интересах России завершить процесс присоединения в сроки, позволяющие принять полномасштабное

участие в новом раунде торговых переговоров в ВТО, начало которых, по некоторым оценкам, возможно в 2002 году» и «Выгоды от присоединения России к ВТО будут возрастать по мере увеличения в экспорте страны удельного веса товаров и услуг с высокой долей добавленной стоимости. Поэтому в ближайшей перспективе особую значимость приобретут вопросы реализации эффективной государственной политики содействия экспорту, направленной на его рост, диверсификацию и улучшение товарной структур».

Среди других групп партнеров первоочередное внимание будет уделяться странам-членам СНГ. Следует продолжить усилия, направленные на дальнейшую экономическую интеграцию и заключение с ними соглашений о свободной торговле. В системе внешнеэкономических связей с дальним зарубежьем приоритетное значение будет иметь сотрудничество с Европейским Союзом - основным торговым партнером, на долю которого приходится около 35 процентов внешнеторгового оборота Российской Федерации и 25% иностранных инвестиций. Роль этой интеграционной группировки европейских стран в ближайшей перспективе еще более возрастет в связи с присоединением к ней новых членов из числа стран Центральной и Восточной Европы. В этой связи необходимо рассмотреть возможность создания зоны свободной торговли с ЕС.

Проблемы, поднимаемые в разделе «Федеральная региональная политика», представляются наиболее сложными. К настоящему времени, по величине среднедушевого производства валового регионального продукта и среднедушевым реальным доходам населения субъекты Российской Федерации стали различаться более чем в 20 раз. Такая резкая дифференциация имеет своим неизбежным следствием расширение ареалов депрессивности и бедности, ослабление механизмов межрегионального экономического взаимодействия и нарастание межрегиональных противоречий. Как отмечается в Программе, ряд регионов с особо глубокой степенью депрессии должны стать объектами целевой государственной поддержки.

Еще одной задачей в этой сфере является интеграция экономического пространства. В определенной мере, её решение уже началось: с 1999 года наблюдается опережающий рост межрегионального товарообмена по отношению к росту ВВП. Новая межрегиональная интеграция будет строиться в соответствии с критериями рыночной эффективности, задачами социальной политики и геостратегическими интересами страны. При этом следует учитывать, что российские регионы соприкасаются с крупнейшими мировыми экономическими группировками. Реализация региональной политики тесно связана с идущей довольно быстрыми темпами реформой межбюджетных отношений, одной из основных целей которой является переход к стабильной, объективной и прозрачной методологии выравнивания бюджетной обеспеченности, создающей стимулы к увеличению собираемости налогов субъектами Российской Федерации.

И, наконец, обратимся к бюджетной политике. 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».

По мнению Правительства, применение концепции разделения бюджета на две части - постоянных и возобновляемых расходов - позволит повысить предсказуемость бюджетной политики и стабилизировать объем государственных обязательств. На решение этой проблемы направлен и План действий на 2002 г., который, кроме прочего, содержит требование ежегодного проведения инвентаризации обязательств государства на

федеральном уровне, что, по мнению разработчиков Плана, позволит повысить качество планирования и исполнения бюджета.

Разделом «Основные направления бюджетной политики» предусмотрено обеспечение в течение ближайших лет профицита государственного бюджета, уточнение разграничения расходных полномочий между различными уровнями бюджетной системы, ликвидировать нефинансируемые федеральные и региональные "мандаты", обеспечение прозрачности процедур выработки и реализации бюджетной политики, делающей ее открытой и понятной (включая переход на конкурсные принципы при проведении государственных закупок, совершенствование механизмов казначейского исполнения и контроля за расходованием средств и т.п.).

---

Завершая краткий обзор правительственной Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу представляется уместным сделать два замечания общего характера. Они касаются радикального характера программы и конфликтов, решение которых откладывается на будущее, с одной стороны, и реформы аппарата государственного управления с другой. Констатируя, что Программа носит радикальный характер, и что ее выполнение будет означать для России преодоление большей части пути к современной рыночной экономике, мы вынуждены, тем не менее, признать, что в ряде случаев она не предлагает конкретный путей решения поставленных задач. Тем самым, разрешение конфликтных ситуаций, которые могут возникнуть при их решении, откладывается до периода реализации программы.

Наиболее ярким примером в этом случае может служить подход к решению проблемы градообразующих предприятий. Хорошо известно, что даже когда такие предприятия безнадежно убыточны, они не могут быть просто объявлены банкротами и ликвидированы, поскольку это будет означать лишение жителей города основных средств к существованию. Применяемым до настоящего времени решением (или скорее уходом от решения) является На сегодня решением (или скорее уходом от решения) является отсутствие жестких бюджетных ограничений и «субсидирование», иногда весьма изобретательное, таких предприятий (с участием поставщиков электроэнергии и т.п.) В результате, отсутствие жестких бюджетных ограничений превратилось в систему. В Программе говорится, что проблемы таких предприятий будут решены, но не раскрывается, каким именно образом это будет сделано: какие подходы могут быть применены и как будут распределяться соответствующие затраты. Еще одной сферой, где ощущается недостаток конкретности, является переход от уравнительного предоставления социальных льгот к адресной социальной помощи на основе проверки нуждаемости. Третий пример такого рода – отсутствие ряда необходимых рекомендаций выведение с рынка проблемных банков

Отсрочка решений ряда требующих осторожного подхода проблем и очевидные конфликты интересов за пределами (и внутри) Правительства, дают некоторое тактическое преимущество. Благодаря им удастся сократить сроки утверждения программы за счет ослабления возможного противодействия. В то же время, они могут снизить привлекательность программы, сделать её менее убедительной и ослабить (вместе с противодействием) оказываемую ей поддержку. Было бы предпочтительнее оставить неразрешенными меньшее число конфликтов.

Второе наше замечание общего характера носит более серьезный характер, но менее критично. При анализе ситуации, сложившейся в России в начале нового века можно видеть, что для создания и консолидации рыночной экономики в этой стране далеко не достаточно лишь провести либерализацию и приватизацию. И не только потому, что последняя из этих задач в основном уже решена, хотя, возможно, и не самым эффективным способом. Что требуется прежде всего, так это широкомасштабная реформа государственного аппарата и создание системы государственного управления, соответствующей современной рыночной экономике, её рыночной (внутренние рынки товаров и услуг, внешняя торговля, финансовые рынки, и т.п.) и нерыночной (социальная поддержка населения) сферам.

Рассматриваемая в рамках данного обзора Программа четко отражает все вышеперечисленные проблемы. Можно привести и такой пример: ни одна из федеральных целевых программ не касается непосредственно реформы системы правосудия, слабость которой может быть вполне признана большинством экспертов-экономистов в качестве основной структурной проблемы государственного аппарата. Еще одним недостатком структурного характера является то, что общественное мнение считает независимость Центрального банка России еще более слабой, чем она есть на самом деле. В Программе очевидно делается попытка исправить ситуацию. С большой долей смелости в ней заявлено, что «не будет допускаться прямое кредитование федерального бюджета, в том числе путем приобретения Банком России государственных ценных бумаг при первичном размещении». Кроме того, выражается согласие с широко известными философией и политикой укрепления рубля, проводимой Центральным банком, несмотря на то, что её следствием является некоторое временное замедление темпов экономического роста. В документе рассматривается ряд других вопросов реформы государственного управления, в том числе, в сферах отношений между различными уровнями управления и антимонопольной политики. Без большого преувеличения можно сказать, что Программа, как это и должно быть, является, по сути своей, программой реформы государственного управления.

Однако, анализ Программы под таким углом зрения выявляет и ряд её слабостей. Одной из них является отсутствие каких-либо мер, направленных на искоренение коррупции. Искоренение коррупции. Для России коррупция, несмотря на то, что она не столь масштабна, как об этом говорят, действительно представляет собой серьезную проблему. Результаты последних международных исследований подтверждают, что коррупция приводит к замедлению темпов экономического роста. Борьба с коррупцией является необходимым условием построения институтов современной рыночной экономики. Многие из элементов такого подхода в Программе присутствуют. К ним следует отнести меры, направленные на попытки региональных властей защитить «свои» рынки от товаров, произведенных в других регионах.

Вышеперечисленные и иные проблемы в реформировании государственного управления, по крайней мере частично, являются следствием системного подхода к решению проблем государственного аппарата. В основном, в Программе говорится о последних, но без объявления их первостепенными, без указания мер законодательного и иного порядка, которые могли бы способствовать их решению. На первых пятидесяти страницах Программы отсутствует какое бы то ни было упоминание о судебной реформе – возможно, важнейшей из мер, способных укрепить рыночную экономику. И это несмотря на то, что существует целевая программа судебной реформы, на реализацию которой, скорее всего, будут выделены необходимые ресурсы.

Что касается вопроса о независимости и степени влияния Центрального банка России, то ответ на него дать непросто даже суммируя все соответствующие положения Программы.

Тем не менее, приведенные выше выдержки, в целом, дают основания предполагать, что он будет решен положительно.

Проблемы децентрализации, вероятно, являются наиболее трудными и сложными для решения в рамках реформы государственного управления. Право субъектов Федерации вводить собственные налоги будет ограничено, за их действиями, ограничивающими конкуренцию на рынке будет установлен постоянный контроль. В то же время, предполагается усиление их роли в проведении социальной политики, повышение степени бюджетной автономии (в том числе, за счет исключения нефинансируемых федеральных мандатов), и т.п. Читателям Программы будет довольно сложно составить представление о том, какие позиции займут субъекты Федерации и какую роль они будут играть в результате проведения указанных и других изменений. Возможно, это не вполне ясно и самим составителям Программы. Проблемы, о которых говорилось выше действительно существуют, но было бы неправильно преувеличивать их значимость. Реформа представляет собой открытый процесс и внесение изменений в ходе его развития вполне возможно. Самое главное это сохранение динамизма реформ и наличие политической воли для решения конкретных проблем в соответствии с подходами, предлагаемыми Программой.

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