

функционирование предприятий. Все это вызывало многочисленные злоупотребления, особенно при включении в соответствующие цепочки неплатежеспособности бюджетов различного уровня, государственных предприятий и бюджетных организаций.

В России развитие многочисленных криминальных и полукриминальных схем зачетов взаимной задолженности было связано также с крайне медленным процессом формирования системы Федерального казначейства, осуществлявшимся, начиная с 1993 г., в рамках перехода от банковской системы исполнения бюджета к казначейской, что определяло низкий уровень контроля за исполнением бюджета. Наиболее легко проблема неплатежей, в том числе недоимок, решалась в тех государствах, которые ужесточали бюджетные ограничения предприятий, начиная широкое использование процедур банкротства. В России потребовалось более 5 лет для создания работоспособной законодательной базы и начала практики возбуждения дел о банкротстве в случае длительной неуплаты налогов.

При рассмотрении проблемы жестких бюджетных ограничений важен анализ осуществления процесса приватизации государственной собственности в различных переходных экономиках, ее этапов, масштабов, используемых принципов и механизмов. Наличием мягких бюджетных ограничений характеризовался не только сектор предприятий, но и само государство в переходных экономиках. Возможность прибегать к финансированию дефицита бюджета за счет эмиссии (кредитов Центрального банка) при нехватке ресурсов для осуществления расходов вместо сбора налогов, безусловно, сказывалась на решительности руководства стран в принятии часто непопулярных мер в области налоговой политики. Следует заметить, что неразвитость рынка ценных бумаг в переходных экономиках ограничивала возможности неэмиссионного привлечения финансовых ресурсов для покрытия дефицита государственных финансов. Для понимания истинного положения дел в соотношении доходов, получаемых путем сбора налогов и денежной эмиссии, необходимо принимать во внимание не только монетизацию дефицита бюджета, но и квазибюджетные операции по кредитованию центральным банком предприятий, операции по покупке валюты по специальному курсу у экспортеров (что эквивалентно дополнительному налогу) и по продаже валюты импортерам, установление налогов с предоставлением налогового кредита при использовании соответствующих средств на определенные цели и т.д. Необходимо также учитывать величину доходов бюджета от приватизации.

Приспособление техники налогообложения к макроэкономической нестабильности

Во всех посткоммунистических странах важнейшей задачей после либерализации цен было достижение макроэкономической стабилизации. В одних странах этого удалось добиться относительно быстро, в других – стабилизация потребовала гораздо большего времени, и пока не везде

проведение такой политики привело к достижению внутреннего и внешнего равновесия, обеспечивающего стабильный экономический рост. В то же время во многих случаях налоговые системы переходных экономик были адаптированы к продолжительному падению производства, к высокой инфляции, к кризису неплатежеспособности и т.д. и стали способны удовлетворительно обеспечивать доходы государственного бюджета в нестабильных макроэкономических условиях.

В большинстве постсоциалистических стран в начале переходного периода отмечалось резкое падение производства, вызванное приспособлением экономик к иной структуре спроса по сравнению с имевшей место при социализме, с несовершенством институтов, необходимых для эффективного функционирования рынка, с распадом хозяйственных связей как внутри отдельных стран, так и между странами, с политической, законодательной и макроэкономической нестабильностью и т.д. При этом налоговая система, сформированная в первые годы переходного периода, имела весьма низкую эластичность по ВВП. Даже такие элементы налоговой системы, как налог на добавленную стоимость, акцизы, оборотные налоги, теоретически имеющие эластичность, близкую к единице, в условиях, когда падение производства сопровождалось масштабным накоплением недоимок предприятий по налогам, приносили в бюджет доходы, сокращавшиеся в большей мере, чем падало производство. Уменьшение объемов производства приводило к относительно большему падению прибыли и доходов населения, являющихся базой подоходных налогов, чем падало производство. Противодействие подобным тенденциям происходило при изменении структуры налоговых систем постсоциалистических стран в сторону косвенных налогов.

В первые годы после либерализации цен макроэкономическая ситуация в большинстве постсоветских стран характеризовалась высоким уровнем инфляции, месячные значения которого в преобладающем числе случаев измерялись двузначными цифрами. Инфляция искажает базу налогообложения или шкалы налоговых ставок практически для всех налогов. Так, в условиях инфляции номинальная налогооблагаемая прибыль предприятий завышается из-за недооценки используемых в производстве материальных ресурсов и амортизационных отчислений. Доходы бюджета при этом увеличиваются, однако несправедливость подобного положения привела к достаточно быстрому принятию корректировок налоговых систем, включающих разрешение предприятиям осуществлять индексацию амортизационных отчислений, переоценку основных фондов и применять метод учета LIFO. Для предприятий разрешение переоценки основных фондов вызывало стремление к завышению их величины с целью увеличения амортизационных отчислений, однако существование налога на имущество предприятий создавало препятствие к их бесконтрольному росту.

При прогрессивной шкале налогообложения доходов физических лиц рост цен вызывает повышение эффективной ставки подоходного налога. Эта проблема решалась ежегодными корректировками границ соответствующих

шедулей. Аналогично частому пересмотру подвергались специфические ставки различных налогов, которые при отсутствии такой индексации снижались в реальном исчислении пропорционально инфляции и т.д.

НДС, несмотря на адвалорную ставку, в условиях инфляции подвергается искажениям вследствие инфляционного обесценения предоставляемого кредита по входящим ресурсам. Особенно острой эта проблема была в первые годы существования НДС, которые характеризовались наличием большого временного лага между приобретением товаров и возникновением права на соответствующий вычет.

При высокой инфляции важнейшим для государства вопросом является ускорение процесса перечисления налогов в бюджет, поскольку происходит инфляционное обесценение налоговых доходов за промежуток времени между совершением хозяйственных операций (или некоторого события, вызывающего возникновение обязательств по налогу) и поступлением налога в бюджет. Аналогично, при наличии недоимок по налогам в условиях инфляции также происходит снижение реальных налоговых поступлений в бюджет. В условиях России этот механизм дополнялся тем, что предприятия имели право выбора системы бухгалтерского учета реализованной продукции и прибыли: либо по факту отгрузки продукции (метод начислений), либо по факту оплаты продукции (кассовый метод). В результате лаг между моментом производства продукции (ее отгрузкой) и поступлением денег на счет производителя – моментом возникновения налоговых обязательств по НДС и прибыли – тем сильнее оказывал влияние на сокращение реальных платежей в бюджет, чем сильнее была инфляция и чем больше был объем дебиторской задолженности. Кроме того, при кассовом методе учета происходило также обесценение налогов начисленных, но не перечисленных в соответствующие бюджеты (т.е. недоимки по налогам). Для противодействия подобному негативному воздействию инфляции на налоговые доходы государства в первые годы становления налоговых систем был введен порядок индексирования авансовых платежей по налогу на прибыль и более частой уплаты НДС для крупных налогоплательщиков и др.

Важным фактором, определяющим объем поступлений для многих видов налогов, является состояние платежно-расчетных отношений в народном хозяйстве. При этом общий объем неплатежей предприятий бюджету существенно зависит от размеров просроченной дебиторской задолженности (взаимных неплатежей предприятий). Это объясняется тем, что неплатежеспособность одних предприятий непосредственным образом сказывается на платежеспособности их кредиторов и на взаимоотношениях последних с бюджетом по всем видам налогов. Большие объемы неплатежей предприятий по налогам – это системная проблема, которая, как показывает опыт многих постсоциалистических стран, не решается какими-либо специальными методами налогового администрирования (например, создание различных «чрезвычайных» комиссий по борьбе с недоимками). Наличие недоимки определя-

ется общим отношением к выполнению обязательств предприятиями, степенью жесткости их бюджетных ограничений.

Описанные в данном разделе проблемы являлись в значительной степени общими для большинства постсоциалистических стран, причем решались они похожими методами, что во многом предопределило процессы становления налоговых систем в переходных экономиках. Однако налоговые системы постсоциалистических стран, которые были крайне схожи между собой при социализме (а для стран, входивших в состав СССР – одинаковы), в настоящее время весьма сильно различаются как по своей структуре, так и по обобщающему показателю налоговой нагрузки на экономику – доле налоговых изъятий в ВВП.

Факторы, связанные с недостаточным уровнем развития институтов, необходимых для эффективного функционирования налоговых систем, приводили на первых порах к снижению уровня налоговых изъятий в переходных экономиках по сравнению с потенциально возможным, а на последующих этапах переходного периода – к упрощению используемых налоговых инструментов. Факторы макроэкономической динамики оказывали неоднозначное влияние на уровень налоговых доходов бюджетов изучаемых стран, однако в целом это влияние было негативным, вызывающим необходимость многочисленных корректировок техники налогообложения.

По нашему предположению, действие рассмотренных общих для постсоциалистических стран факторов, воздействующих на становление налоговых систем, было в разных странах схожим. Соответственно, различие в их влиянии могло сказаться на отдельных деталях и специфических особенностях национальных налоговых систем, но не могло определить общие закономерности, вызвавшие весьма существенные различия между отдельными странами. Эти различия, проявляющиеся в уровне налоговой нагрузки на экономику в постсоциалистических странах, по-видимому, могут быть объяснены так же, как и для других стран, главным образом, уровнем экономического развития. Кроме того, важную роль могут играть и характеристики переходного процесса к рыночной экономике.

Из табл. П1 становятся очевидны различия в экономическом развитии посткоммунистических стран. Уровень душевых доходов колеблется от 820 до 15776 международных долларов³⁷ в 2001 г. Разница достигает 20 раз. Межгрупповой (ВЕ и СНГ) разрыв в 1994 г. составил в среднем 2,7 раза. К 2001 г. этот разрыв увеличился до 3,1 раза вследствие опережающего роста стран ВЕ. Уровень государственной нагрузки на экономику достигает трехкратных различий. Причем это соотношение постоянно практически на всем рассматриваемом промежутке времени.

³⁷ Международные доллары (*International Dollars*) – в соответствии с определением Всемирного Банка, валюта, покупательная способность которой по совокупному ВВП для США соответствует долларам США (в соответствующий момент времени), но с покупательной способностью по компонентам и категориям в средних международных ценах (в отличие от относительных цен в США).

Таблица П1

**Отдельные показатели, характеризующие экономику стран СНГ и ВЕ
в 1994 и 2001 гг.**

Выборка ^а	Доля налоговых поступлений в ВВП, %		Душевой ВВП по ППС, международные доллары 1995 г.		Душевой ВВП, доллары США	
	1994 ^б	2001 ^с	1994	2001	1994	2001
Среднее значение по группе						
все страны	34,6	30,0	5267	6787	2279	2925
страны СНГ	30,9	26,3	2707	3155	909	1031
страны ВЕ	36,1	32,2	7361	9758	3401	4474
Минимальное значение по группе						
все страны	14,7	14,5	873	820	344	417
страны СНГ	14,7	14,5	873	820	344	417
страны ВЕ	28,2	27,9	5075	5523	1310	1393
Максимальное значение по группе						
все страны	45,4	41,9	11733	15776	9048	11996
страны СНГ	45,4	41,9	6155	6921	2375	2609
страны ВЕ	43,3	41,3	11733	15776	9048	11996
Разность между максимальным и минимальным значениями по группе						
все страны	30,7	27,4	10860	14956	8703	11580
страны СНГ	30,7	27,4	5282	6101	2031	2192
страны ВЕ	15,1	13,5	6657	10253	7737	10603
Стандартное отклонение по группе						
все страны	7,9	7,6	3138	4254	2085	2794
страны СНГ	12,6	10,6	1807	2057	668	762
страны ВЕ	5,4	4,5	2319	3067	2197	2916

Примечание: Выборка включает: а – для СНГ: Азербайджан, Белоруссию, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Молдову, Россию, Таджикистан и Украину; для ВЕ: Венгрию, Польшу, Чехию, Словакию, Хорватию, Румынию, Болгарию, Словению, Эстонию, Латвию, Литву; б – для СНГ: без Грузии, Казахстана, Молдавии, Таджикистана и Украины; для ВЕ: без Словакии; с – для СНГ: без Азербайджана, Казахстана и Кыргызстана; для ВЕ: без Венгрии.

Источник: IMF GFS 2004, WB WDI 2003.

Страны ВЕ имеют меньшую дифференциацию уровня налоговой нагрузки, в отличие от стран СНГ. Если в восточноевропейских странах разница между максимальным и минимальным уровнем налогообложения составляет максимум 15 п.п., то в странах СНГ – 31 п.п. В этом смысле страны ВЕ выглядят более однородными. При этом дифференциация по этому показателю в странах обеих групп снижается.

Аналогичная ситуация наблюдается по показателям душевых доходов. Дифференциация стран ВЕ по этому показателю также существенно ниже, чем в странах СНГ, и не превышает 3 раз. В СНГ различия достигают более 8 раз. В отличие от уровня налоговой нагрузки, дифференциация между странами увеличилась к 2001 г.

В следующем разделе будет проведена эмпирическая проверка гипотез. Согласно первой из них, чем выше уровень развития постсоциалистической страны, тем больше государственная нагрузка на экономику после достижения финансовой стабилизации; а согласно второй, – в тех странах, где масштабы трансформационного кризиса были наиболее значительными, падение доли государственных доходов в ВВП могло быть более сильным.

Эмпирический анализ факторов, определяющих уровень налоговой нагрузки в переходных экономиках³⁸

В нашем исследовании использовалась налоговая статистика Международного валютного фонда (IMF) и Европейского банка реконструкции и развития (EBRD). Данные IMF (Government Finance Statistics) являются наиболее детализированными, однако они доступны либо не для всех стран, либо не за весь изучаемый период. В итоге выборка на данных IMF более узкая (от 14 до 22 стран, в зависимости от периода). В некоторых случаях анализировались данные EBRD о доходах расширенного правительства, которые охватывают 26 стран Восточной Европы и СНГ. При этом следует учитывать, что в общие доходы (данные EBRD) включаются все доходы расширенного правительства, налоговые и неналоговые.

В большинстве случаев для проверки гипотез использовались панельные данные, охватывающие страны Восточной Европы и СНГ с 1992 по 2001 гг. В отдельно оговариваемых случаях, например, при исследовании влияния начальных условий на последующие развитие экономик или при анализе эффекта финансовой стабилизации, использовался временной срез, что обусловлено необходимостью анализа отдельных эффектов, таких как длительность или глубина трансформационного спада.

Основные результаты выполненных оценок приведены в *табл. П2*. В качестве объясняемой переменной в моделях выступала доля налоговых поступлений в ВВП. Выборка включает 26 стран СНГ и ВЕ, и охватывает период с 1992 по 2001 гг.

Как видно из *табл. П2*, значительное влияние на специфику национальных траекторий в области налоговой политики оказывают, как минимум, 2 вида факторов. Первый из них – уровень экономического развития к моменту краха социализма. Странам, в которых он был выше, проще добиться финансовой стабилизации при более высоких показателях государственной нагрузки. Второй вид включает характеристики переходного процесса, протяженность периода высокой инфляции, масштабы инфляционного кризиса. Там, где период высокой инфляции оказался растянутым, масштабы падения доли государственных доходов в ВВП обычно больше. Кроме того, на уровень налоговых изъятий в конкретных странах оказывают воздействие и другие факторы, которые будут рассмотрены ниже.

³⁸ Эмпирический анализ проведен в соавторстве с Дашкеевым В.В.

Таблица П2

**Оценка эластичностей налоговой нагрузки
в странах с переходной экономикой
по факторам**

Фактор	Выборка в целом	Страны СНГ	Страны ВЕ
Показатели уровня экономического развития и экономической структуры			
ВВП на душу по ППС	0,318	0,409	0,241
Доля экспорта товаров и услуг в ВВП	0,322	0,569	0
Доля внешнеторгового оборота в ВВП	0,257	0	0,154
Доля экспорта сырья (без продукции сельского хозяйства) в ВВП	-0,080	0	-0,082
Доля экспорта сырья (без продукции сельского хозяйства) в валовом экспорте	-0,101	-0,070*	-0,070
Урбанизация	0,858	0,920	-0,326
Доля ВВП, произведенная в промышленности	0,882	1,007	0
Доля ВВП, произведенная в сфере услуг	0,715	0	0,298
Доля ВВП, произведенная в агросекторе	-0,282	-0,316	-0,124
<i>Характеристики переходного процесса</i>			
Монетизация ВВП (M_2 /ВВП)	0,376	0,698	0,116
Доля наличных денег в денежной массе	-0,396	-1,078	-0,101

Примечание: 0 – статистическая связь не выявлена на 95%-ом уровне значимости; * – 90%-ый уровень значимости.

Начальные условия. В соответствии с первой проверяемой гипотезой, уровень налоговой нагрузки на экономику в постсоциалистических странах на текущий момент зависит от уровня экономического развития на момент начала реформ. Странам с относительно большими доходами проще провести реструктуризацию налогово-бюджетной сферы и установить уровень налоговой нагрузки на относительно высоком уровне. Объясняющей переменной в данном анализе выступает душевой ВВП в международных долларах 1995 г. (с учетом ППС) на момент начала реформ. В качестве критерия начала реформ для стран бывшего СССР выбирался момент распада страны (1991 г.), для стран Восточной Европы – год начала бурного роста инфляции, как индикатора старта процесса либерализации или как признак предшествующего ему кризиса социалистических систем. Результаты оценки показывают, что в странах, имевших на момент начала реформ доходы на 1 п.п. выше, налоговая нагрузка в текущий момент времени выше на 0,5 п.п.

Наибольшая положительная и отрицательная ошибки в данной зависимости (наибольшее отклонение от теоретических значений) наблюдаются у Беларуси и у Грузии, соответственно. Это может быть связано с политической ситуацией в данных странах. Как отмечалось выше, для стран с политической системой, склонной к авторитаризму, характерна при прочих равных условиях более высокая нагрузка на экономику, чем для демократий. Одновременно, при плохой управляемости государственная система не может

обеспечить полного взимания налогов. В рассматриваемой выборке примером первого случая служит Беларусь, второго – Грузия.

Уровень экономического развития. Второй гипотезой, проверяемой нами для постсоциалистических экономик, является наличие зависимости объема собираемых налогов от уровня экономического развития страны. В качестве зависимой переменной мы рассматривали уровень налоговых изъятий в долях ВВП, а в качестве объясняющей – величину ВВП с учетом ППС в странах с переходной экономикой в период между 1992 и 2001 гг. Каждое наблюдение демонстрирует данные по одной из рассматриваемых стран в определенном году (всего 151 наблюдение, панельные данные).

Оценки говорят в пользу существования положительной зависимости между исследуемыми показателями. В странах с высоким душевым доходом существуют относительно более высокие налоговые изъятия. Дисперсия налоговой нагрузки на экономику (по странам и годам), более чем на 54% объясняется уровнем текущих доходов. Оценка эластичности налоговой нагрузки на экономику по ВВП составляет около 0,31. Другими словами, в странах, где душевой продукт на 1% выше, налоговые изъятия больше в среднем на 0,31%.

Аналогичные выводы подтверждаются и для случая, когда в качестве объясняющей переменной используется душевой ВВП в долларах США (без учета ППС).

Статистически значимая зависимость наблюдается на обеих подвыборках (страны СНГ и страны Восточной Европы и Балтии), однако оцененные значения эластичности несколько различаются. Так, эластичность уровня налоговой нагрузки в странах ВЕ ниже (гипотеза о равенстве коэффициентов отвергается в соответствии с F -критерием). К анализу наибольших отклонений от теоретических значений по Беларуси и Грузии, чьи особенности в области установления налоговой нагрузки на экономику уже рассматривались, можно добавить Азербайджан (в 1994 г. – наблюдается нехарактерно высокая доля государственных изъятий). В Таджикистане в 1998 г. происходило наибольшее снижение налоговых поступлений при низком уровне душевого ВВП.

Отраслевая структура экономики. Для проверки гипотезы о наличии связи между налоговой нагрузкой на экономику и ее отраслевой структурой были оценены несколько моделей, в которых в качестве объясняющей переменной выступают такие характеристики структуры экономики, как доли производства промышленности, сельского хозяйства и услуг в ВВП, доля сырьевого экспорта в ВВП и в общем объеме экспорта, степень вовлеченности страны в мировую торговлю, показатель уровня урбанизации.

Доля промышленности. По результатам оценки, в странах с большей долей промышленного сектора наблюдается большая нагрузка на экономику. Для стран СНГ данный фактор объясняет около 30% дисперсии налоговой нагрузки в странах СНГ, причем коэффициент эластичности (его оценка) близок к единице. Однако для стран ВЕ фактор доли ВВП, произведенной в промышленности, является статистически незначимым.

Различие в результатах, по-видимому, вызвано небольшим отличием друг от друга стран ВЕ по этому показателю. Все страны ВЕ имеют довольно большую долю промышленности в структуре ВВП, чего нельзя сказать о странах СНГ (стандартное отклонение этого показателя по выборке СНГ вдвое больше, чем по выборке ВЕ).

Доля сферы услуг. В соответствии с полученными оценками, в странах с более высокой долей сферы услуг в экономике также наблюдается более высокая нагрузка на экономику. Несмотря на то, что в данной сфере налоги собирать труднее, чем в промышленности, более высокая нагрузка, по-видимому, связана с более высоким уровнем развития стран, в которых сектор услуг более развит. Для Беларуси и Кыргызстана в начале переходного периода свойственны малые доли ВВП, произведенные в сфере услуг, что позиционирует их вне основной части облака рассеяния.

Примечательно, что при разделении выборки на страны ВЕ и СНГ значимость этого показателя теряется. Таким образом, статистическая значимость на всей выборке, по-видимому, обусловлена различиями между этими группами стран. Страны ВЕ обладают большей нагрузкой на экономику и более широким сектором услуг, в то время как в странах СНГ меньше развит сектор услуг и меньше нагрузка на экономику. При этом в каждой из групп стран дифференциация не столь велика, и изучаемая зависимость внутри групп оказывается несущественной.

Доля сельского хозяйства. Результаты оценки модели зависимости доли налоговых поступлений в ВВП от доли сельского хозяйства показывают, что модель является статистически существенной на двух подвыборках. При этом, несмотря на то, что объясняющие свойства моделей близки, коэффициенты при объясняющей переменной статистически существенно отличаются (в соответствии с *F*-тестом): для стран ВЕ эта зависимость менее интенсивна (коэффициент эластичности $-0,12$ против $-0,32$).

Сырьевой экспорт. Как известно³⁹, специализация страны на сырьевом экспорте негативно сказывается на ее долгосрочном экономическом росте. Страны – экспортеры сырья, как правило, очень зависимы от колебаний внешней конъюнктуры, имеют плохо диверсифицированную структуру экономики. Власти в таких странах более склонны к коррупции, государственные функции выполняются менее эффективно. В соответствии с данными предположениями можно предположить, что страны – экспортеры сырья будут иметь меньшую нагрузку на экономику. Но с другой стороны, эти страны имеют возможность получать высокие бюджетные доходы за счет сырьевой ренты.

Результаты оценки модели налоговой нагрузки с долей сырья в экспорте и долей сырьевого экспорта в ВВП в качестве объясняющих переменных показывают, что для стран СНГ гипотеза о равенстве коэффициента нулю от-

³⁹ См., например, Sachs J.D., Warner A.M. (1995), «Natural Resource Abundance and Economic Growth», NBER WP#5398, где авторы демонстрируют явную отрицательную эмпирическую связь между ресурсонаделенностью страны и ее экономическим ростом.

вергается в пользу гипотезы об отрицательном коэффициенте на уровне значимости 90%, для стран ВЕ – на 95%-ом уровне значимости

В соответствии с полученными результатами в странах – экспортерах сырья наблюдается относительно меньшая налоговая нагрузка на экономику. Причем данный вывод характерен как для стран СНГ, так и для стран ВЕ.

Причины негативного влияния сырьевого экспорта на налоговую нагрузку, по-видимому, кроются в меньшей эффективности правительств стран – сырьевых экспортеров и в отстающих темпах реструктуризации экономики.

Доля экспорта в ВВП. Взаимосвязь между налоговой нагрузкой и вовлеченностью страны в мировую торговлю может определяться тем, что большая внешнеторговая специализация страны говорит о высоком уровне ее развития, лучшем использовании ее сравнительных преимуществ. Кроме того, у страны, вовлеченной в мировую торговлю, может существовать дополнительный источник налогообложения в виде налогов на внешнюю торговлю.

Результаты оценки зависимости между уровнем налоговой нагрузки на экономику и долей экспорта в ВВП показывают, что объясняющие свойства модели невысоки ($R - sq = 0,13$), однако коэффициент обладает высокой статистической значимостью. Из общей совокупности стран по данному показателю особенно выделяются Грузия и Таджикистан. Обе страны характеризуются низкой налоговой нагрузкой на экономику. При этом в Таджикистане довольно большой объем экспорта (сырьевой), в Грузии для данного уровня налоговой нагрузки объем экспорта меньше, чем в других странах.

По результатам отдельной оценки на двух подвыборках данная зависимость является статистически несущественной для стран ВЕ. Для стран СНГ коэффициент эластичности составляет 0,57.

При включении в модель душевых доходов (чтобы исключить возможность опосредованных связей) для всей выборки наблюдается положительная зависимость налоговых поступлений от доли экспорта и величины ВВП на душу. Полученный результат означает, что страны с одинаковым уровнем развития (душевыми доходами), но с разной степенью вовлеченности в мировую торговлю в среднем имеют разный уровень налоговой нагрузки (эластичность налоговой нагрузки по экспорту составляет порядка 0,17).

Урбанизация. Более урбанизированные страны обычно характеризуются более высокими душевыми доходами, так как основной продукт создается в промышленной сфере и в сфере услуг, размещенных большей частью в городах. Кроме того, в городах выше образовательный уровень населения, осуществляется более строгий контроль над экономической деятельностью, менее распространены расчеты наличностью и т.д. Это позволяет высказать гипотезу о том, что при прочих равных условиях в более урбанизированных странах будет выше уровень налоговых изъятий.

Оценки зависимости доли налоговых поступлений в ВВП от доли городского населения (в общей численности), показывают, что объясненный процент дисперсии зависимой переменной существенно ниже, чем в модели с душевым продуктом (коэффициент детерминации в модели с урбанизацией

составляет 0,33 против 0,54 в модели с душевым ВВП). Очевидным отклонением является Грузия, Азербайджан при той же структуре населения имеет большую налоговую нагрузку, хотя существенно отстает от стран ВЕ. Беларусь (особенно в 1993 г.) имеет наивысшую налоговую нагрузку для данной величины урбанизации. Наименьшее число городских жителей имеют Таджикистан и Киргизстан, они же характеризуются меньшей налоговой нагрузкой.

Как уже отмечалось, связь между уровнем налоговых изъятий и урбанизацией может объясняться как через уровень развития (коррелированность с душевыми доходами), так и лучшей собираемостью налогов в городах. Оценка зависимости душевого ВВП от доли городского населения дает следующие результаты: увеличение урбанизации на 1 п.п. соответствует росту душевого ВВП на 2,4 п.п. Однако, несмотря на коррелированность этих переменных, они являются статистически значимыми при одновременном введении в модель. Другими словами, учитывая тот факт, что в странах с высокими доходами выше нагрузка на экономику, при большей урбанизации нагрузка на экономику также выше. В странах с одинаковыми доходами, но с разной долей размещения населения между городами и сельскими территориями налоговая нагрузка в среднем будет выше в более урбанизированных странах. Это может быть связано как с более благоприятными условиями для администрирования, так и со структурой ВВП, если в городах сконцентрированы отрасли, продукт которых облагается по большей эффективной ставке.

Показатели успешности хода реформ. Наравне с начальными условиями и показателями, характеризующими экономическую структуру анализируемых стран, на уровень налоговой нагрузки на экономику могут оказывать влияние факторы успешности хода проводимых реформ, доверие населения властям, величина теневого сектора экономики. Показательными характеристиками хода реформ могут выступать скорость финансовой стабилизации (глубина и продолжительность инфляционного кризиса), степень монетизации экономики и структура денежной массы.

Глубина инфляционного кризиса. Если в выборке постсоциалистических стран рассмотреть уровень накопленной инфляции между моментом либерализации цен и финансовой стабилизацией и долю налоговых изъятий в ВВП, то можно видеть наблюдающуюся обратную зависимость между этими показателями. Растянутые во времени реформы сказываются на отношении населения к властям, способствуют выработке негативных для дальнейшего развития стереотипов поведения экономических агентов, закрепляет традицию уклонения от налогообложения. Поэтому в странах, особенно долго решавших проблему финансовой стабилизации, уровень налоговых сборов может быть заметно ниже, чем в странах, быстро проводивших соответствующую политику⁴⁰.

В связи с тем, что данная гипотеза рассматривает конкретный временной срез, панельные регрессии не могут использоваться, что ограничивает

⁴⁰ См., например, Е. Гайдар «Экономические реформы и иерархические структуры. Аномалии экономического роста. Избранные статьи и выступления 1988–1995», 1997, С.489.

возможности для анализа. В качестве объясняющей переменной использовалась инфляция, накопленная с начала реформ за определенный промежуток времени - 4 либо 6 лет. Годом начала реформ считается год начала либерализации цен. Отметим, что данная переменная используется в нашей гипотезе исключительно как характеристика переходного процесса.

Результаты оценки регрессионных моделей, в которых зависимой переменной является доля налоговых изъятий в ВВП в 2002 г., а объясняющей переменной выступает инфляция, накопленная за период реформ, предшествующий финансовой стабилизации, показывают, что высокий и продолжительный уровень инфляции в период трансформационных реформ отрицательно связан с уровнем бюджетных доходов в ВВП. Причем данный вывод справедлив для всех вариантов проведенных расчетов. Четко прослеживается отрицательная взаимосвязь между налоговыми поступлениями расширенного правительства и накопленной инфляцией. Коэффициенты для всех вариантов расчета статистически существенны на высоком уровне значимости.

Продолжительность инфляционного кризиса. Для альтернативного варианта проверки гипотезы о воздействии трансформационных процессов на уровень налоговой нагрузки возьмем в качестве объясняющей переменной, характеризующей масштабы кризисных процессов переходного периода, продолжительность этого периода (в годах).

Оценка модели налоговой нагрузки на экономику с использованием показателя числа лет, в которые инфляции превышала 100% по всей выборке, позволяет говорить о наличии отрицательной зависимости между уровнем налоговой нагрузки и продолжительностью стабилизационного периода. При использовании в качестве регрессора числа лет инфляции выше 30% зависимость статистически существенна на 90%-м уровне.

Масштабы трансформационного спада. Другой характеристикой масштабов кризисных процессов переходного периода может являться величина падения ВВП. Проверяемой гипотезой является утверждение о том, что уровень налоговой нагрузки на экономику ниже в тех странах, в которых наблюдалось наиболее сильное падение выпуска.

Для каждой страны находилась точка максимального падения относительно базового 1989 г. и соотносилась с долей доходов расширенного правительства на 2002 г. В соответствии с полученными результатами переменная спада обладает высокой статистической значимостью, что согласуется с полученными ранее результатами с накопленной инфляцией и числом лет инфляции. Действительно, эти показатели являются коллинеарными. Коэффициент корреляции между ними составляет 0,683.

Если эти переменные ввести в модель одновременно, то логарифм максимального падения ВВП оказывается статистически более значимым, чем логарифм накопленной инфляции. Тем не менее коэффициент детерминации при введении дополнительной переменной несколько увеличивается (с 0,361 до 0,389). Таким образом, накопленная инфляция все же оказывает определенное самостоятельное воздействие на уровень государственной нагрузки

на экономику. Возможно также, что определяющей переменной здесь является уровень душевого ВВП. Дифференциация душевого продукта во многом определяется именно дифференциацией падения ВВП с начала реформ. Чтобы учесть эту возможную зависимость, введем в модель эти переменные одновременно.

Монетизация ВВП. Характеристики денежного обращения являются показательными характеристиками успешности проводимых реформ. Страны, быстро справившиеся с инфляцией и построившие эффективно функционирующую банковскую систему, с одной стороны, находятся на более высокой ступеньке развития рыночных институтов, с другой, – имеют больше возможностей мобилизации ресурсов в бюджетную систему в силу прозрачности хозяйственной активности.

По результатам оценки зависимости между уровнем монетизации ВВП и налоговой нагрузкой на экономику фактор монетизации является значимым показателем. В странах СНГ эта зависимость прослеживается наиболее отчетливо – лишь один этот показатель объясняет около 60% дисперсии зависимой величины. На выборке стран ВЕ эта переменная также статистически существенна, но обладает значительно меньшей объясняющей способностью (около 10% объясненной дисперсии). По-видимому, это объясняется тем, что в данной группе нет стран со столь низкой монетизацией, как среди стран СНГ, а уровень налоговой нагрузки на экономику не сильно дифференцирован. Наименьшая монетизация наблюдается именно в странах с наиболее низкой нагрузкой на экономику.

Структура денежной массы. Важной характеристикой успешности проведения реформ может выступать структура денежной массы. Высокая доля наличных денег в денежной массе характеризует высокую долю сделок в экономике, не подлежащих налоговому учету, низкое развитие финансовой системы, низкое доверие банкам, нестабильность в стране. Показатель доли наличных денег в денежной массе M_2 часто используется как характеристика масштабов уклонения от налогов.⁴¹

Результаты оценки модели, где объясняющей переменной для доли налогов в ВВП выступает показатель доли наличных денег в денежной массе, показывают, что регрессионная зависимость обладает высокой статистической значимостью. В странах с большей долей наличных денег в обращении наблюдается меньшая налоговая нагрузка на экономику. Другими словами, чем большая доля хозяйственного оборота обслуживается наличными деньгами, тем меньше налогов собирается в этой стране.

Коэффициенты для СНГ и ВЕ статистически различны (в соответствии с *F*-тестом). Для стран СНГ наблюдаемая статистическая зависимость выражена более явно: коэффициент эластичности по модулю статистически равен единице, модель объясняет около 40% дисперсии налоговой нагрузки. В

⁴¹ См., например, «The Underground Economy in the United States and Abroad», Lexington Books, 1982; Gutmann Peter M., «The Subterranean Economy», *Financial Analysis Journal*, Nov.-Dec. 1977.

странах ВЕ эта зависимость также статистически значима, но коэффициент эластичности в 10 раз меньше ($-0,1$), а процент объясненной дисперсии ниже 10, что указывает на меньшую важность данного показателя.

* * *

Результаты нашего исследования показывают, что налоговые системы в постсоциалистических странах имеют общие исторические основы и развивались путем заимствования опыта развитых стран и адаптации соответствующих налоговых инструментов к относительно низкому уровню институционального развития и к нестабильным макроэкономическим процессам. Несмотря на это, налоговые системы переходных экономик весьма сильно различаются между собой. Эмпирическое исследование факторов, определяющих уровень налоговой нагрузки в постсоциалистических странах, позволяет сделать следующие выводы.

1. Группы стран СНГ и ВЕ сильно отличаются друг от друга по большинству рассматриваемых признаков. При этом группа стран Восточной Европы является более однородной, в отличие от стран СНГ. В большинстве случаев оцененные коэффициенты зависимостей статистически не равны для оценок на подвыборках СНГ и ВЕ.

2. В соответствии с полученными результатами налоговая нагрузка в рассматриваемых странах во многом определяется уровнем душевых доходов. Наблюдаемые общемировые тенденции свойственны и для стран с переходными экономическими системами. Важной в определении налоговой нагрузки является и отраслевая структура ВВП. Страны с большей долей промышленности собирают больший объем налогов по сравнению со странами с большей долей сельского хозяйства в выпуске. В странах с большей долей ВВП, произведенной сельским хозяйством, налоговая нагрузка в среднем относительно ниже. Аналогично, страны с большей долей сектора услуг также имеют в среднем большую налоговую нагрузку по сравнению с аграрными странами, но несколько меньшую, чем в промышленности. Наибольшей эластичностью доли налогов в ВВП по доле в ВВП промышленности и сельского хозяйства характеризуются зависимости для стран СНГ. Для стран ВЕ существенными являются зависимости от доли аграрного сектора и доли услуг.

3. Страны с большей вовлеченностью в мировую торговлю имеют относительно большее налоговое бремя. Однако при этом существенным показателем является структура экспорта. В соответствии с полученными оценками, страны – экспортеры сырьевой продукции имеют относительно меньшее налоговое бремя. Данная зависимость более характерна для стран СНГ. Причины такого негативного влияния сырьевого экспорта на налоговую нагрузку могут заключаться в относительно меньшей эффективности правительств этих стран, что выражается в более низких темпах экономических реформ.

4. Из структурных характеристик экономики статистически существенным является также уровень урбанизации. В странах с относительно большим городским населением налоговая нагрузка выше.

5. Существенной группой факторов, определяющих уровень налоговой нагрузки в переходных экономиках, являются характеристики переходного процесса. Страны, пережившие наибольший трансформационный спад, наиболее высокую и длительную инфляцию, финансовую нестабильность, имеют уровень налоговой нагрузки в среднем ниже, чем в странах быстро реализовавших экономические реформы.

6. Развитость финансовой системы, выражающаяся в большем спросе на национальную валюту, в большей монетизации экономики, положительно сказывается на уровне собираемых налогов. При этом на налоговую нагрузку существенное влияние также оказывает структура денежной массы. В странах с большей долей наличного оборота, измеренной как доля наличных денег в более широких агрегатах, уровень налогообложения в среднем ниже.

7. Наряду с выявленными закономерностями установления налоговой нагрузки, обусловленными объективными экономическими условиями, существенными являются особенности политического устройства стран. Например, для Республики Беларусь, представляющей собой, скорее, авторитарное государство, характерна относительно более высокая доля налогов в ВВП. Напротив, Грузия, не сформировавшая (на рассматриваемом промежутке времени) четкой государственности, выделяется из всех исследуемых стран низкой долей налогов в ВВП.

Раздел 3. Реальный сектор экономики

3.1. Макроструктура производства

3.1.1. ВВП: тенденции и факторы изменения конечного спроса

Период 1999–2004 гг. характеризовался динамичным развитием практически всех секторов и отраслей экономики. За последние 6 лет ВВП увеличился на 48,0%, фактическое конечное потребление домашних хозяйств – на 48,1%, инвестиции в основной капитал – на 72,0%. Повышение деловой активности опиралось на опережающий рост инвестиций по сравнению с динамикой производства и потребления и оказало наиболее существенное влияние на характер структурных сдвигов произведенного и использованного ВВП. В 2004 г. по сравнению с 1998 г. объем выпуска промышленной продукции увеличились на 53,4%, сельского хозяйства – на 26,4%. Рост производства товаров поддерживался развитой за годы реформ инфраструктурой рынка услуг. При увеличении производства в секторе товаров за 1998–2004 гг. на 57,5% прирост производства рыночных услуг составил 43,4%. Коммерческий грузооборот транспорта по сравнению с 1998 г. вырос на 37,8%, объем услуг связи – на 238,7% и розничной торговли – на 49,3% (табл. 1).

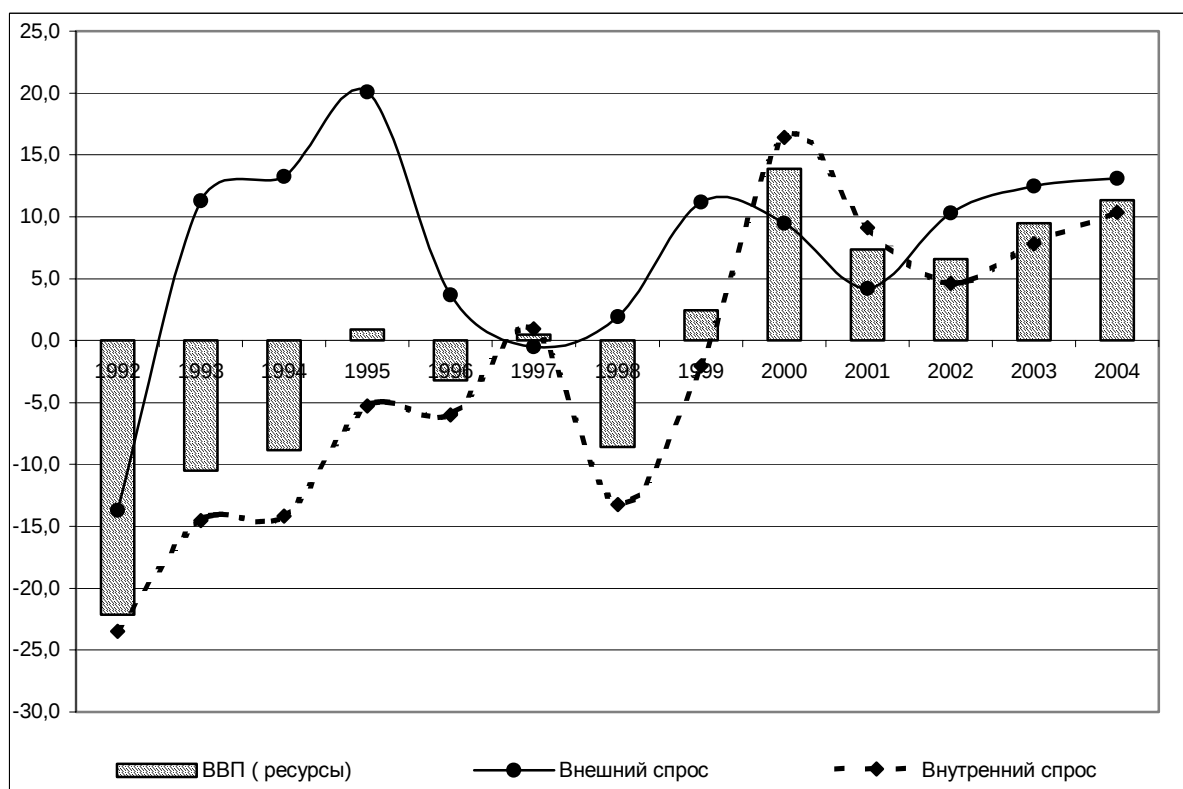
Таблица 1

Индексы основных макроэкономических показателей в 1999–2004 гг. (% к предыдущему году)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Валовой внутренний продукт	106,4	110,0	105,1	104,7	107,3	107,1
Фактическое конечное потребление домашних хозяйств	97,1	107,3	109,5	108,5	107,5	111,3
Инвестиции в основной капитал	105,3	117,4	108,7	102,6	112,5	110,9
Объем промышленной продукции	111,0	111,9	104,9	103,7	107,0	106,1
Продукция сельского хозяйства	104,1	107,7	107,5	101,7	101,5	101,6
Грузооборот транспорта	105,8	104,8	103,2	105,6	107,4	106,2
Объем услуг связи	133,1	113,8	119,1	115,6	127,5	127,3
Оборот розничной торговли	93,9	108,8	110,7	109,1	108,0	112,1
Платные услуги населению	107,0	105,0	102,8	100,4	105,1	107,1
Внешнеторговый оборот	86,7	129,7	105,4	108,1	124,6	131,1
Реальные располагаемые денежные доходы	86,4	109,1	108,5	108,8	114,5	107,8
Реальная заработная плата	78,0	121,0	119,9	116,6	110,4	110,8
Среднегодовая численность занятых в экономике	100,5	100,6	100,6	101,0	99,2	101,8
Численность безработных (на конец года)	102	77	90,0	98,0	106,0	96,4
Индексы цен:						
потребительских	136,5	120,2	118,6	115,1	112,0	111,7
производителей промышленной продукции	167,3	131,6	110,7	117,1	113,1	128,3

Источник: Госкомстат России; Федеральная служба государственной статистики.

Безусловно, позитивное влияние на характер экономического развития в последние годы оказывала исключительно благоприятная ситуация на мировых рынках топливных и сырьевых ресурсов. Отличительной особенностью восстановительного роста в 1999–2004 гг. является расширение одновременно и внешнего, и внутреннего рынков. При увеличении совокупного спроса за 1999–2004 гг. на 70% внешний спрос увеличился в 1,78 раза, внутренний – в 1,55 раза. Следует отметить, что в 2000–2001 гг. именно доминирующий рост внутреннего рынка на фоне ориентации отечественного производства на активное импортозамещение явился одним из основных факторов успешного преодоления последствий финансового кризиса августа 1998 г. Однако в последующие годы структура прироста определялась повышением влияния внешних факторов, хотя в 2003–2004 гг. и наблюдалось некоторое ускорение темпов внутреннего спроса.



Источник: По данным Федеральной службы госстатистики.

Рис. 1. Темпы прироста внутреннего и внешнего спроса за 1992–2004 гг.
(% к предыдущему году)

В 2004 г. удельный вес экспорта в ВВП достиг 37,2% против 30,5% в предкризисном 1997 г. Воздействие экспортной составляющей на восстановительный рост определялось устойчивым повышением доходов от экспорта углеводородов.

В 2004 г. по сравнению с 2002–2003 гг. условия торговли России с зарубежными странами улучшились за счет как опережающего роста цен на вывозимые из страны товары так и расширения спроса. По оценке Банка России, прирост мировых цен на основные товары российского экспорта в 2004 г. по сравнению с декабрем 2003 г. составил примерно 22,8%. Энергоресурсы в среднем за указанный период подорожали на 20%, неэнергетические товары – на 23,2%, в том числе цветные металлы в среднем были дороже на 29,5%. Цены на основные виды сырья, полуфабрикатов и продуктов черной металлургии в 2004 г. повысились почти вдвое. Внешние факторы, связанные с высокими ценами на нефть и металлы и возможностью значительного увеличения объемов экспорта, объясняют более половины экономического роста в 2003–2004 гг. С оживлением мировой экономики и повышением спроса увеличились физические объемы экспорта нефти, бензина, мазута, природного газа, алюминия, никеля, лесоматериалов, отдельных видов черных металлов, химического сырья, минеральных удобрений.

Объем российского экспорта в 2004 г. увеличился на 34,8% относительно предыдущего года, а импорт товаров – на 24,7%. В товарной структуре экспорта в 2004 г. по сравнению с предыдущим годом фиксировалось повышение доли энергетических товаров на 0,1 п.п. по сравнению с предыдущим годом, черных и цветных металлов – на 3,1 п.п. на фоне уменьшения доли машин, оборудования и транспортных средств на 1,5 п.п. Восстановление тенденции к динамичному росту доходов от экспорта в 2003–2004 гг. позволило преодолеть тенденцию к замедлению темпов экономического развития. Кумулятивное влияние динамичного роста доходов экспортоориентированного сектора выразилось в ускорении динамики сопряженных отраслей и производств и оказало доминирующее воздействие на изменение условий и факторов развития внутреннего рынка.

В 2003–2004 гг. растущие доходы экономики от внешнеэкономической деятельности, безусловно, стимулировали деловую активность. Темп роста внешнеторгового оборота увеличился со 108,3% в 2002 г. до 130,6% в 2004 г. Внешнеторговое сальдо в среднем за месяц составляло около 6 млрд долл. Среднегодовые темпы прироста ВВП за последние 2 года составили 7,2%, инвестиций в основной капитал – 11,7% (для периода 1999–2004 гг. эти показатели составили соответственно 6,7 и 9,5%) (рис. 2).

Исключительно благоприятное сочетание факторов высокой деловой активности отечественного бизнеса и конъюнктуры цен мирового рынка сырьевых ресурсов обусловило интенсивное наращивание масштабов валового сбережения. Доля валового сбережения в последние 6 лет составляла 31,1–38,7% ВВП против 24,0% в предкризисном 1997 г. В 2004 г. под влиянием, с одной стороны, растущих доходов экономики от экспорта и увеличения притока иностранных инвестиций и, с другой – замедления роста конечного потребления населения на фоне растущей склонности к сбережениям валовые национальные сбережения возросли до 35,2% ВВП против 31,8% ВВП в 2003 г.

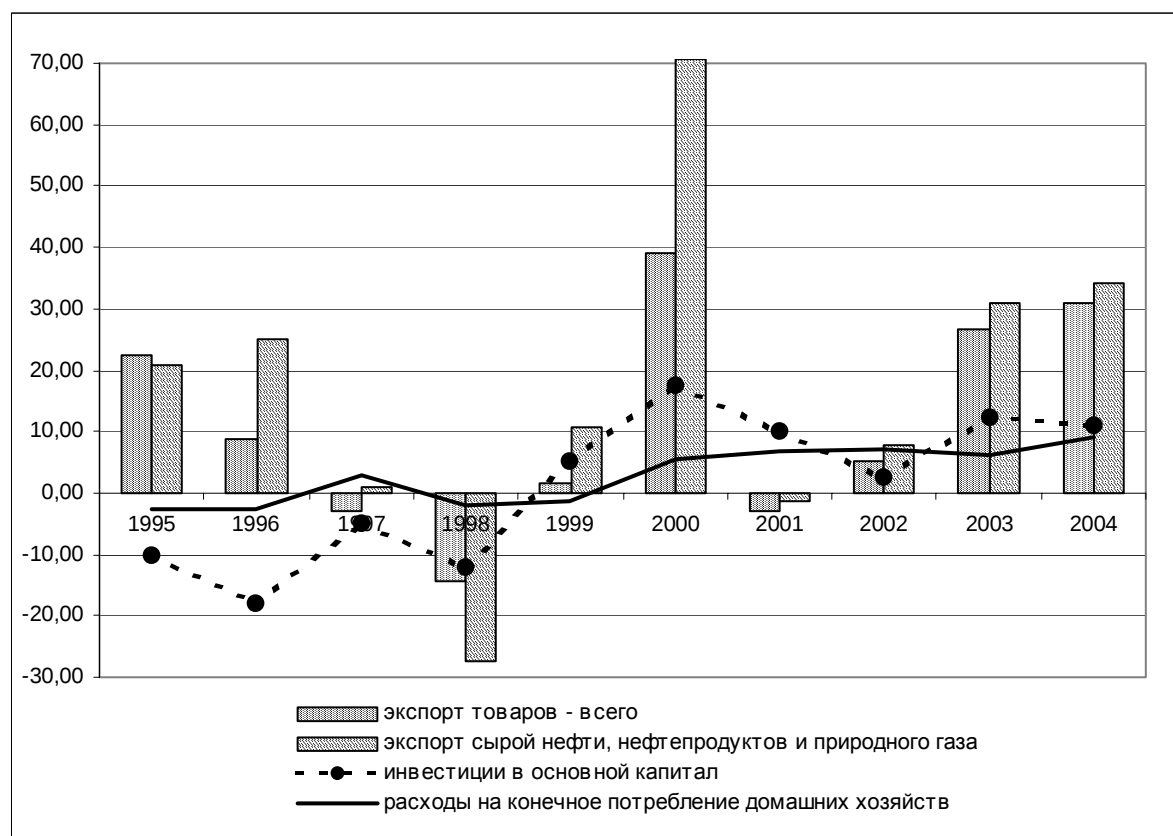


Рис. 2. Изменение темпов роста экспорта товаров (в том числе углеводородов), конечного потребления домашних хозяйств и инвестиций в основной капитал в 1995–2004 гг. (% к предыдущему году)

Следует отметить и то обстоятельство, что область воздействия растущих доходов внешнеэкономической деятельности довольно жестко лимитировалась отраслевыми приоритетами функционирования экспортоориентированных отраслей. В результате доля инвестиций в основной капитал в ВВП в 1999–2004 гг. сохранилась в среднем на уровне 16,2%, что на 1,3 п.п. ниже уровня докризисного 1997 г. Формирование этих процессов подтверждает тезис об отсутствии развитых институтов привлечений инвестиций в реальный сектор экономики и механизмов трансформации сбережений.

Как показал опыт последних лет, именно соотношение инвестиционного спроса и конечного потребления наиболее остро реагирует на изменение доходов от экспорта и определяет особенности функционирования внутреннего рынка. Резкие изменения инвестиционных расходов на воспроизводство основного капитала компенсируются плавной динамикой конечного потребления. При этом в 2004 г. наблюдалось ослабление влияния на динамику конечного спроса инвестиционной составляющей по кварталам (рис. 3).

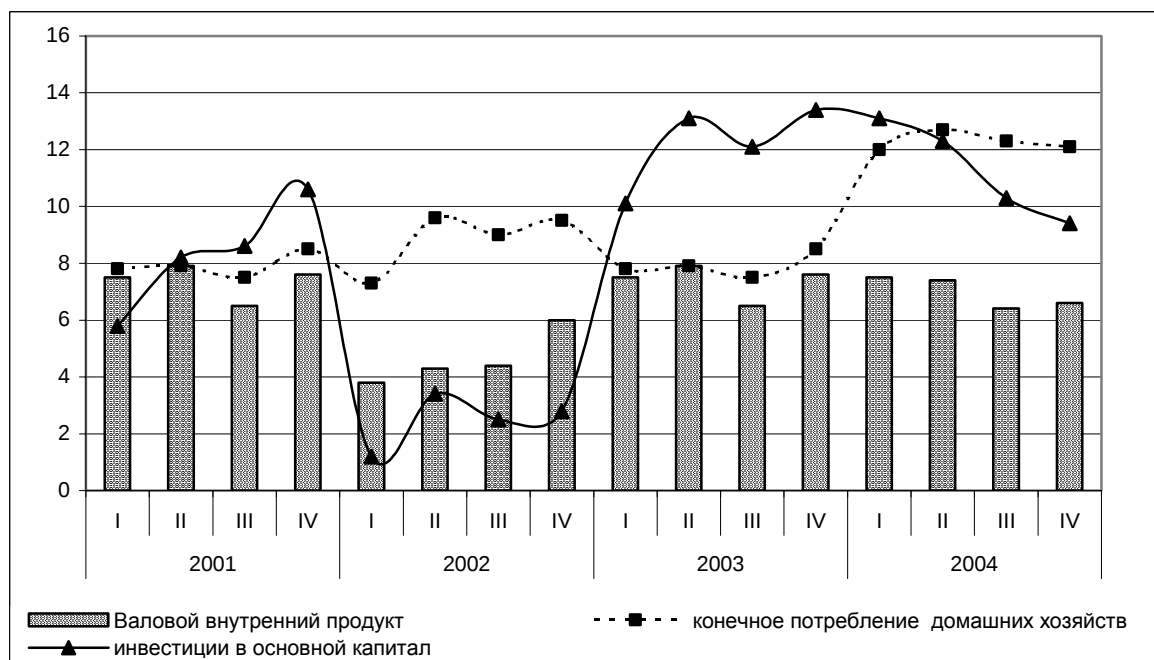


Рис. 3. Изменение динамики ВВП по компонентам конечного спроса в 1999–2004 гг. (% к предыдущему году)

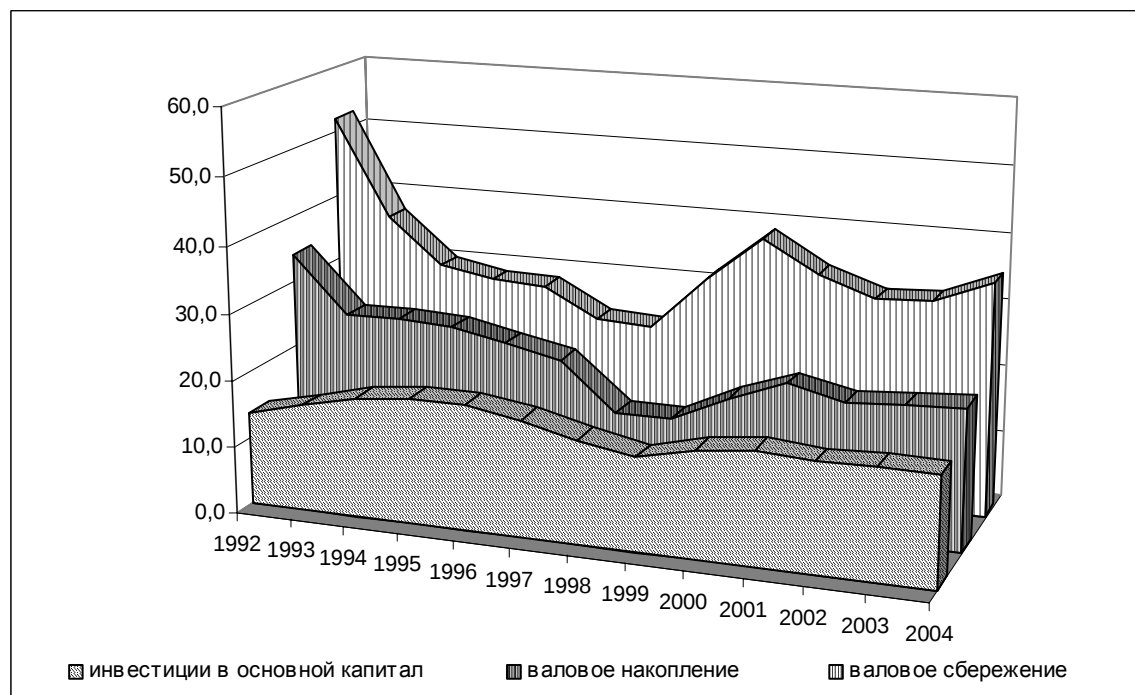


Рис. 4. Доля валового сбережения и инвестиций в основной капитал в ВВП в 1992–2004 гг. (% к ВВП)

Феномен российской экономики восстановительного периода состоит в том, что с ростом физических объемов и доходов от экспорта и повышением

инвестиционной привлекательности увеличивается централизованное накопление капитала. Анализ счетов операций с капиталом также иллюстрирует усиление асимметрии валового сбережения, ресурсов валового накопления и инвестиций в основной капитал. Накопленные средства Стабилизационного фонда на начало 2005 г. составили примерно 4,4% ВВП (рис. 4). Это позволило досрочно полностью погасить обязательства перед Международным валютным фондом – Россия перечислила ему 3,7 млрд долл. Кроме того, на погашение внешнего долга России, прежде всего перед Парижским клубом, из средств Стабилизационного фонда в 2005 г. планируется израсходовать еще 160 млрд руб. По подсчетам Министерства финансов РФ, в случае если средства Стабилизационного фонда были бы потрачены в России, темпы инфляции в 2004 г. увеличились бы дополнительно на 1,5–2% в год, а реальный эффективный курс рубля – на 1,5%.

При повышении уровня аккумуляции «свободных средств» в Стабилизационном фонде инвестиции в основной капитал в последние 5 лет составляли менее 1/2 валового национального сбережения. В результате в 2004 г. при снижении уровня трансформации доходов экономики в инвестиции усилилась ориентация, с одной стороны, на решение проблем погашения внешних обязательств государства, а с другой – на выполнение социальных программ.

Положительная динамика конечного потребления явилась одним из основных факторов развития внутреннего рынка в 2000–2004 гг. Причем в 2003–2004 гг. соотношение между потреблением домашних хозяйств и социальными трансфертами, получаемыми от государственных учреждений и некоммерческих организаций, сохранялось практически на одном уровне. Однако в 2004 г. в структуре использования ВВП по сравнению с предшествующим годом было отмечено сокращение на 2,4 п.п. доли расходов на конечное потребление, в том числе домашних хозяйств – на 1,2 п.п. Структурный сдвиг в использовании ВВП был обусловлен ускорением темпов валового накопления на 1,0 п.п. относительно 2003 г. (табл. 2).

Таблица 2

**Структура использования валового внутреннего продукта
в 1998–2004 гг. (% к итогу)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Валовой внутренний продукт	100	100	100	100	100	100,0	100
Расходы на конечное потребление	76,2	68,1	61,3	65,8	68,9	68,1	65,7
В том числе:							
домашних хозяйств	55,6	52,3	45,1	48,3	50,0	49,7	48,5
государственных учреждений	18,7	14,6	15,1	16,4	17,6	17,5	16,4
Валовое накопление	14,9	14,8	18,7	22,0	20,1	20,6	21,6
в том числе валовое накопление основного капитала	16,5	14,4	16,9	18,9	17,9	18,3	18,3
Чистый экспорт товаров и услуг	6,8	17,1	20,0	12,7	11,8	11,4	12,7

Источник: Госкомстат России; Федеральная служба государственной статистики.

Несмотря на повышение доли валового сбережения и накопления в ВВП, удельный вес инвестиций в основной капитал в последние 3 года практически не рос. Политика, направленная на поддержание конкурентоспособности

экономики за счет вывода потенциальных ресурсов инвестиций в Резервный фонд, ограничивает возможности для модернизации производства и, в конечном счете, усиливает зависимость от внешнеэкономической конъюнктуры. Недостаточные объемы инвестиций в реальный сектор при сложившейся возрастной, технологической и отраслевой структуре основного капитала оказали негативное влияние на структуру экономического роста. Прежде всего, следует отметить, что совокупное влияние внутренних факторов оказалось недостаточным, чтобы компенсировать усилившееся воздействие внешнего спроса на темпы экономического роста. Если в 2000–2001 гг. 3/4 прироста ВВП объяснялось вкладом внутреннего спроса, то в 2003–2004 гг. влияние внутренних факторов на динамику снизилось почти на 20 п.п. Неустойчивый рост производства товаров конечного спроса при растущих доходах населения и бизнеса провоцировал расширение спроса на импортные товары. Прирост импорта в 2004 г. составил 24,6% против 24,2% в 2003 г. и 13,4% в 2002 г. Формирование этой тенденции поддерживалось также повышением эффективности импорта на фоне постепенного укрепления рубля.

В структуре товарных ресурсов розничной торговли доля импорта в 2004 г. практически стабилизировалась на уровне предыдущего года и составила 44%. Динамика потребительского импорта сдерживалась достаточно сильными конкурентными позициями российских производителей продовольственных товаров. Если в 2002–2003 гг. доля импорта в объеме товарных ресурсов продовольственных товаров составляла 34%, то в 2004 г. она снизилась на 2 п.п. Формирование рынка непродовольственных потребительских товаров испытывало усиление давления со стороны импортных товаров. При тенденции к замедлению темпов роста отраслей потребительского комплекса, инициированного перманентным кризисом легкой промышленности, доля отечественного производства в ресурсах розничной торговли непродовольственными товарами в 2004 г. снизилась до 46,4% против 50,0% в 2001–2002 гг.

Относительное удешевление импорта сырья и материально-технических ресурсов также оказало существенное влияние на изменение конкурентной среды и выявило проблемные зоны. Удельный вес импорта в общем объеме товарных ресурсов продукции промышленности по сравнению с началом 2004 г. года повысился на 7,6 п.п. и составил 29,8%. В частности, динамичный рост инвестиционного импорта по сравнению с выпуском продукции отечественного машиностроения сопровождался вытеснением российских производителей с рынков. Доля импорта машин и оборудования в общем объеме импорта в 2004 г. составила 41,6% против 37,3% в 2003 г. На долю расходов на приобретение импортного оборудования в 2002–2004 гг. приходилось до 1/4 общего объема инвестиций в машины, оборудование, транспортные средства. В результате общие конкурентные позиции российских производителей, учитывающие, с одной стороны, позитивное влияние роста производства, а с другой – негативный эффект укрепления реального курса и ухудшения соотношения внутренних цен и импорта, практически вернулись к докризисному уровню 1997 г. (рис. 5).

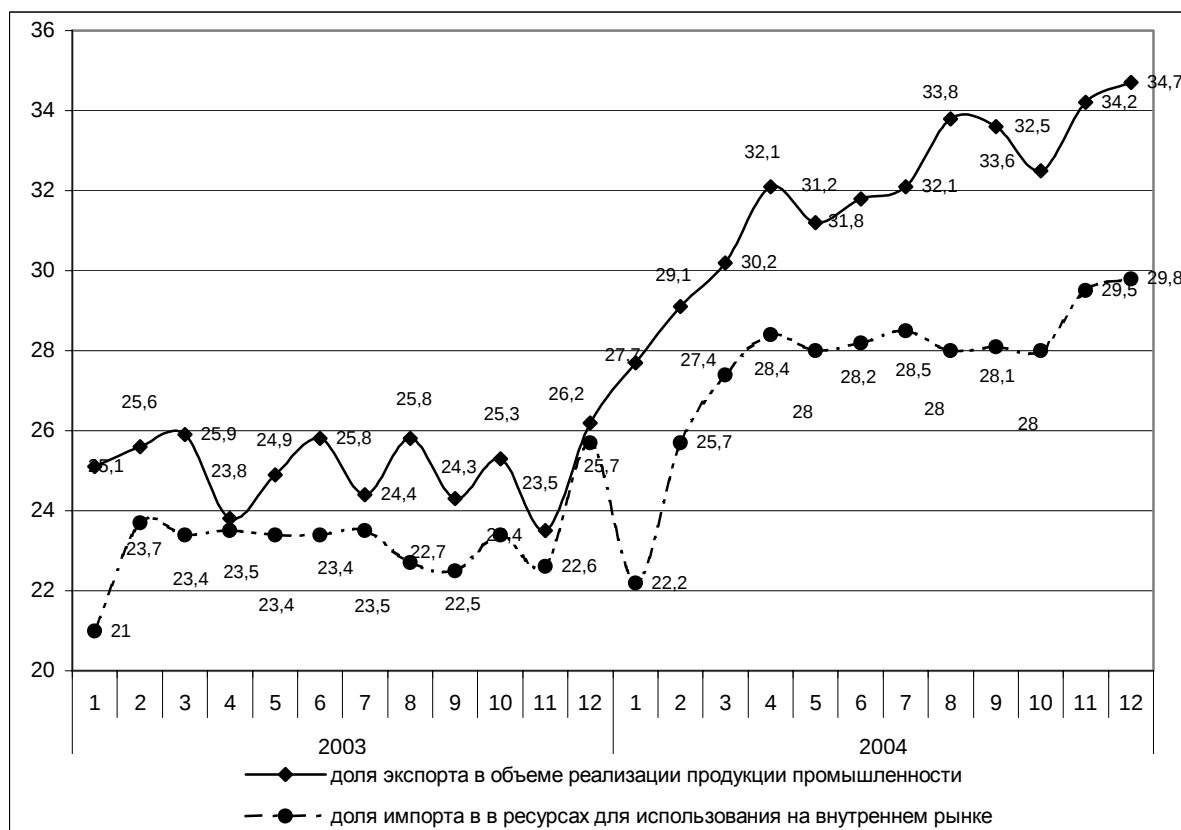


Рис. 5. Изменение удельного веса импорта в ресурсах и экспорта в объемах реализации в 2003–2004 гг., в ценах соответствующих месяцев (%)

Основной причиной снижения конкурентных преимуществ российских товаров является низкая эффективность использования факторов производства. Негативное влияние на качественные показатели экономической динамики оказывало усиление разрыва в темпах производительности труда и заработной платы в пользу последней. За 2002–2003 гг. реальная начисленная заработная плата увеличилась на 42,8% при росте производительности труда на 17,7%. Такой рост оплаты труда сопровождался снижением валовой прибыли экономики в структуре ВВП с 42,7% в 2000 г. до 40,2% в 2004 г. (рис. 6).

В 2003 г. обозначилось сближение темпов производительности труда и заработной платы. Однако влияние этого процесса на изменение показателей эффективности деятельности предприятий и организаций было крайне слабым и неустойчивым.

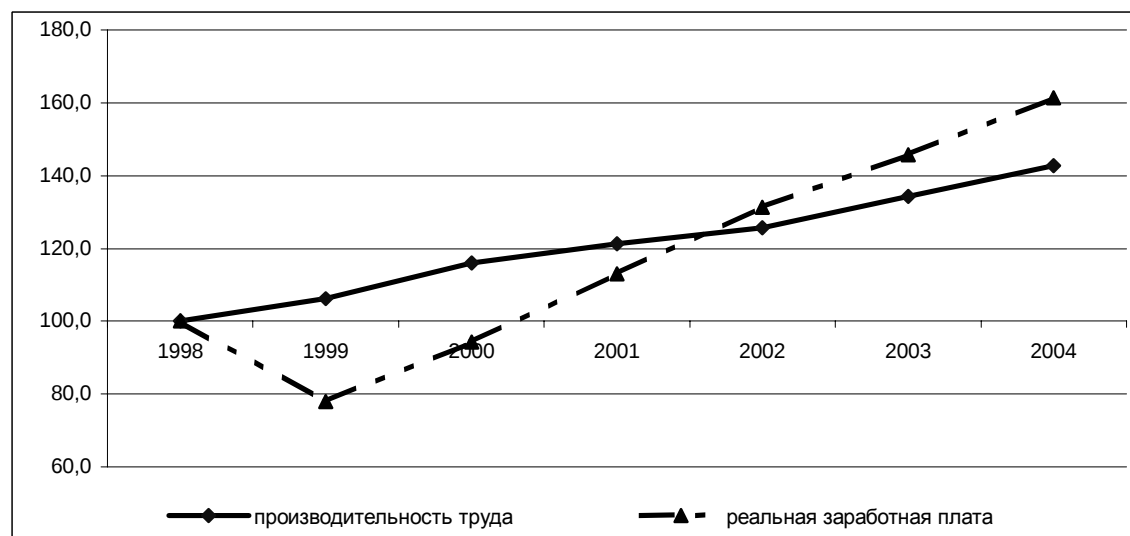


Рис. 6. Динамика производительности труда и реальной начисленной заработной платы в 1999–2004 гг. (% к 1998 г.)

Поддержание динамики внутреннего рынка базировалось на росте реальной заработной платы и доходов населения и сопровождалось перераспределением доходов от предприятий к населению, что, в конечном счете, привело к увеличению производственных издержек и снижению рентабельности производства. В 2004 г. динамика заработной платы вновь в 1,04 раза опережала рост производительности труда. Однако возможности дальнейшего увеличения затрат на оплату труда стали ограничиваться изменениями в конкурентной среде на товарных рынках вследствие укрепления рубля и повышения давления со стороны импорта. В результате в 2004 г. доля оплаты труда наемных рабочих в ВВП снизилась на 1,0 п.п. по сравнению с 2003 г.

Таблица 3

Структура образования ВВП по доходам в 1999–2004 гг. (% к итогу)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Валовой внутренний продукт	100	100	100	100	100	100
В том числе:						
оплата труда (включая скрытую) наемных работников	40,1	40,2	43,0	46,7	46,9	45,9
чистые налоги на производство и импорт	15,7	17,1	15,7	14,1	13,5	13,9
валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы	44,2	42,7	41,3	39,3	39,6	40,2

* Предварительные данные.

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Особенности формирования структуры доходов населения и ВВП определялись структурой занятого населения: 92,1% работают по найму и только 7,9% – на самостоятельно занятых. Более 63,3% доходов населения и 45,9%

ВВП приходилось на долю оплаты труда наемных рабочих (табл. 3). Трансформационные сдвиги деловой среды способствовали повышению активности малого бизнеса. Численность работников малых предприятий достигла 11,3% общей численности занятых в экономике. В структуре денежных доходов населения доля доходов от предпринимательской деятельности и собственности в 2004 г. повысилась до 21,0%, что на 1,2 п.п. превысило уровень 2003 г. и на 3,9 п.п. – уровень 2002 г.

Сохранилась высокая дифференциация средней заработной платы по отраслям экономики и промышленности. Динамичный рост заработной платы в отраслях инфраструктуры, финансово-кредитного сектора и органов управления сопровождался плавным замедлением темпов роста начисленной заработной платы в секторе товаров по сравнению со средним уровнем по экономике. Формирование этой тенденции инициировалось сдержанной динамикой роста средней зарплаты в промышленности относительно строительства. В самой промышленности степень дифференциации заработной платы определялась увеличением разрыва в темпах оплаты труда в экспортоориентированных отраслях и отраслях обрабатывающей промышленности. Номинально начисленная заработная плата в нефтедобывающей промышленности превышала средний уровень по промышленности почти в 2,2 раза, в газовой промышленности – в 3,6 раза, в цветной металлургии – в 1,7 раза, а в машиностроении и в пищевой промышленности это соотношение составляло примерно 0,85 раза. Отраслевые особенности вознаграждения за труд оказывали существенное влияние и на характер занятости трудовых ресурсов в экономике, и на формирование структуры доходов и расходов населения.

С восстановлением параметров социального развития фиксировались существенные изменения на рынке труда. Среднегодовая численность занятых в экономике в 2004 г. составила 67,4 млн чел. против 65,8 млн в 2003 г. и 63,8 млн в 1998 г. Отметим, что изменение спроса на рабочую силу определялось перемещением занятости из сектора товаров в отрасли, оказывающие рыночные услуги. Формирование этой тенденции на начальной стадии восстановления экономического роста оказало мощное позитивное воздействие на качество жизни и дало импульс к ускорению темпов развития сектора услуг. Однако на фоне замедления темпов промышленного роста и ускорения импорта это провоцировало тенденцию к сокращению среднегодовой численности промышленно-производственного персонала. В последние 3 года практически по всем отраслям промышленности фиксируется сокращение занятости, при этом наиболее интенсивно уменьшается число рабочих мест в отраслях обрабатывающей промышленности. При низкой эффективности использования труда и основного капитала в инвестиционном и потребительском комплексах это усиливало разрыв в темпах роста обрабатывающих и добывающих отраслей и, в конечном счете, привело к замедлению темпов экономического роста.

В связи с тем, что доминирующая часть доходов населения формируется за счет оплаты труда, проблемы занятости и трудоустройства приобрели

приоритетное значение (табл. 4). Общая численность безработных, рассчитанная по методологии МОТ, сократилась с 8,9 млн чел. (13,2% экономически активного населения) в 1998 г. и 6,2 млн в 2003 г. (8,6%) до 5,9 млн (7,4%) в 2004 г. Коэффициент напряженности (численность незанятых граждан, зарегистрированных в органах службы занятости, в расчете на одну вакансию) повысился до 2,7 чел. против 2,3 чел. на начало 2003 г. (рис. 6). Одновременно с изменением спроса на рабочую силу отмечалась тенденция к повышению эффективности использования рабочего времени. В 1-м полугодии 2004 г. фактическая продолжительность рабочего дня в целом по экономике повысилась на 1,8%, в промышленности – на 2,3%. По сравнению с 1-м полугодием 2003 г. численность работников, занятых в режиме неполной рабочей недели и имеющих вынужденные административные отпуска, сократилась почти на 1/3. Кроме того, сократилась продолжительность отпусков по собственному желанию работников в соответствии с нормами действующего законодательства.

Таблица 4

Структура денежных доходов населения в 1999–2004 гг. (%)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Денежные доходы – всего	100	100	100	100	100	100
Оплата труда, включая скрытую заработную плату	66,5	62,8	64,6	65,8	63,9	63,0
Доходы от предпринимательской деятельности	12,4	15,4	12,6	11,9	12,0	11,8
Доходы от собственности	7,1	6,8	5,7	5,2	7,8	9,2
Социальные выплаты	13,1	13,8	15,2	15,2	14,1	13,8
Другие доходы	0,9	1,2	1,9	1,9	2,2	2,2

Источник: Госкомстат России; Федеральная служба государственной статистики.

За последние 4 года реальные доходы населения, реальная заработная плата и реальный размер назначенных пенсий вышли на траекторию устойчивого роста. В 2001 г. конечное потребление домашних хозяйств восстановилось на докризисном уровне 1997 г., а за последние 3 года увеличилось на 30,5%. В 2004 г. прирост реальных доходов населения составил 7,8%, реальной заработной платы – 10,8% и реального размера назначенных пенсий – 5,5%.

Рост доходов привел к существенному сокращению уровня бедности населения. Доля лиц с денежными доходами ниже прожиточного минимума, сократилась до 24,9 млн чел., что составляет 17,3% общей численности населения, против 34,6 млн чел. (24,2%) в 2002 г.

Существенно изменилось распределение населения по величине среднедушевых доходов. В 2004 г. при росте среднедушевых доходов по сравнению с предыдущим годом на 122,4% и заработной платы – на 125,3%, доля населения с доходами свыше 7000 руб. повысилась на 8,6 п.п., с доходами 4000–7000 руб. – на 1,7 п.п., с доходами до 4000 руб. сократилась более чем на 10,0 п.п. Однако это не ослабило социально-экономическую дифференциацию населения по доходам. По оценке, в 2004 г. коэффициент фондов, ха-

рактирующийся соотношением средних значений самых высоких и самых низких доходов соответствующих децильных групп населения, возрос до 14,8 раза против 14,3 раза в 2003 г. и 14 раз в 2001–2002 гг. а коэффициент Джини, характеризующий концентрацию доходов, повысился в 2004 г. до 0,406 против 0,400 в 2003 г. и 0,398 в 2002–2002 гг.

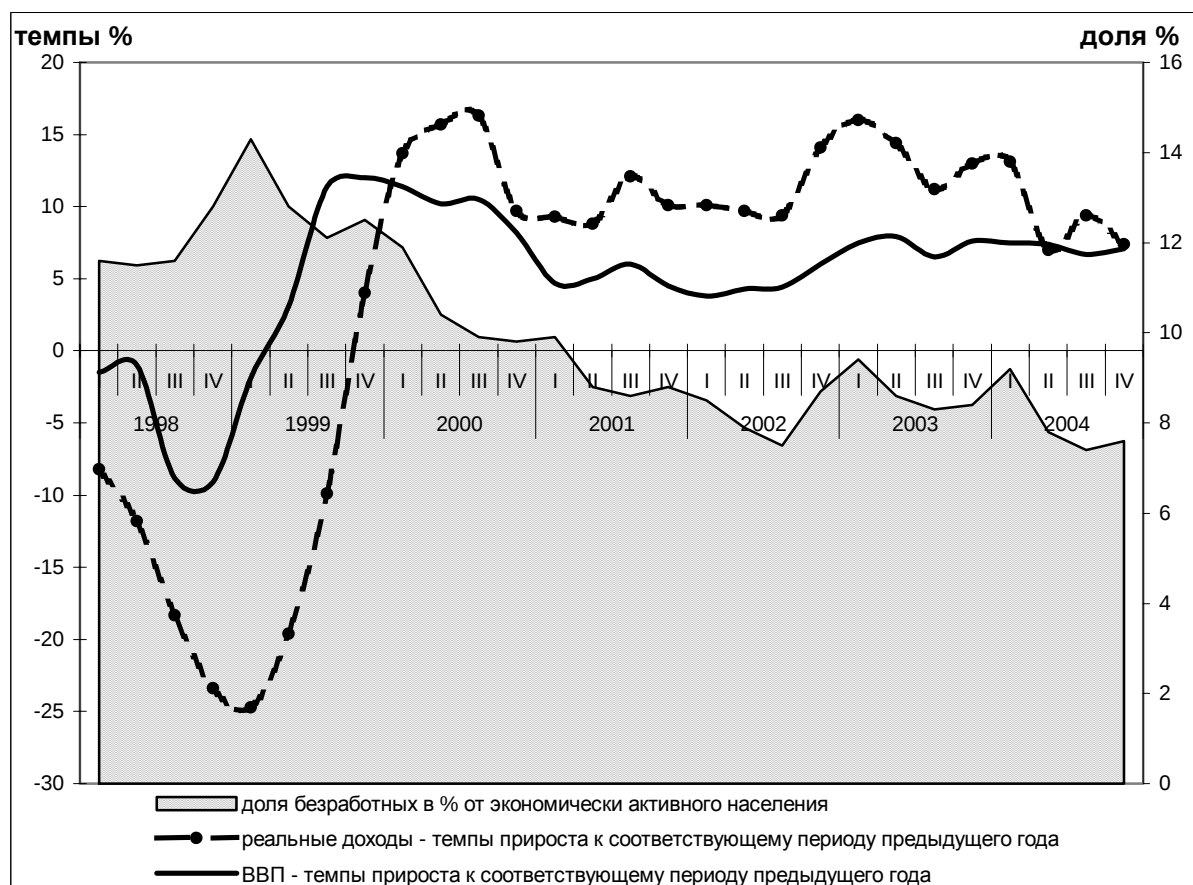


Рис. 7. Изменение темпов роста ВВП, реальных доходов населения и удельного веса безработных за 1998–2004 гг. (%)

Распределение доходов определило и особенности динамики текущих расходов и уровня сбережения в секторе домашних хозяйств. Для последних 6 лет изменение структуры потребительских расходов определялось повышением удельного веса расходов на непродовольственные товары и услуги при сокращении доли расходов на продукты питания. Заметим, что при сложившемся уровне доходов статистическими наблюдениями фиксировалось постепенное смещение ассортиментной структуры продаж продовольственных товаров в сторону более дорогих продуктов питания, а непродовольственных – в сторону более качественных импортных товаров. В 2003–2004 гг. в отличие от предыдущего периода несколько сблизилась темпы роста объема платных услуг населению и оборота розничной торговли, несмотря на значи-

тельное опережение темпов роста цен и тарифов на платные услуги относительно товаров. Следует отметить, что в 2003–2004 гг. в структуре оборота розничной торговли наблюдалось устойчивое опережение роста продаж непродовольственных товаров по сравнению с продовольственными товарами, а также повышение доли продаж через торгующие организации. Изменение потребительского поведения в определенной степени объяснялось замедлением темпов инфляции, а также структурными сдвигами цен по основным товарным группам.

Повышение покупательной способности доходов населения определило сохранение высоких темпов роста оборота розничной торговли. За 2004 г. население на покупку товаров и оплату услуг израсходовало 7567,2 млрд руб., что на 23,4% превысило показатель соответствующего периода предыдущего года. Оборот розничной торговли увеличился на 12,1% против 8,4% в 2003 г. Изменение структуры спроса населения и увеличение доли продаж непродовольственных товаров длительного пользования и домоустройства активизировало развитие потребительского кредитования. Объем кредитов, предоставленных физическим лицам, вырос за год в 1,91 раза и составил на начало декабря 2004 г. 573,3 млрд руб. Доля кредитов физическим лицам на 1 декабря 2004 г. составила 14,4% общей суммы кредитов, выданных кредитными организациями, против 9,8% на эту же дату в 2003 г.

В последние годы особого внимания заслуживает тенденция смещения валовых сбережений от сектора нефинансовых предприятий к домашним хозяйствам. С повышением доли сбережения населения и восстановлением доверия к сберегательным учреждениям наблюдалась тенденция роста вкладов физических лиц в кредитные учреждения. За 2004 г. объем денежных доходов населения составил 10 779,5 млрд руб., в том числе сбережения, включая покупку валюты, достигли 1983,4 млрд руб. и на 11,6% превысили уровень предыдущего года. Объем депозитов и вкладов физических лиц в кредитных организациях на рублевых и валютных счетах на 1 декабря 2004 г. составил 1894,7 млрд руб. (увеличился по сравнению с началом 2004 г. на 23,0%, в том числе на рублевых счетах – на 22,1% и на валютных – на 9,4%). Рост масштабов сберегаемой части доходов населения актуализировал проблему трансформации их в инвестиции. В структуре денежных расходов населения с 1999 г. фиксировалась тенденция к устойчивому повышению доли расходов на приобретение недвижимости. Это стимулировало рост деловой активности в жилищном строительстве и на вторичном рынке жилья. Доля жилья, построенного населением за свой счет и с помощью кредитов, составила в среднем за 2000–2004 гг. 40,5%. В 2004 г. по сравнению с 2000 г. удельный вес расходов на приобретение недвижимости повысился на 1,0 п.п. и составил 2,2% общей величины денежных доходов населения (табл. 5).

Исходя из анализа изменений доли валовой прибыли и предпринимательских доходов в ВВП, средняя рентабельность российской экономики имеет тенденцию к повышению.

Таблица 5

Структура денежных расходов населения в 1997–2004 гг. (%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Денежные расходы и сбережения – всего	100	100	100	100	100	100	100	100
В том числе:								
покупка товаров и оплата услуг	68,7	77,7	78,5	75,5	74,6	73,2	69,0	69,8
обязательные платежи и взносы	6,3	6,2	6,6	7,8	8,9	8,6	8,3	8,6
приобретение недвижимости	0,8	1,3	1,3	1,2	1,4	1,8	2,0	2,2
прирост финансовых активов	24,2	14,8	13,6	15,5	15,1	16,4	20,7	19,4
из него прирост, уменьшение (-) денег на руках у населения	1,6	1,7	1,8	2,8	2,0	1,7	2,7	0,6

Источник: Госкомстат России; Федеральная служба государственной статистики.

Рост доли валовой прибыли экономики в деятельности предприятий и организаций, а также снижением с 2002 г. налоговой нагрузки на производство и импорт. В среднем за последние 5 лет сальдированный финансовый результат составлял почти 12% ВВП. Сальдированный финансовый результат организаций основных отраслей экономики в январе–ноябре 2004 г. составил 1952,6 млрд руб. (увеличился в 1,54 раза по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года), причем он примерно в равных долях формируется за счет производства товаров и предоставления услуг. Однако внутри секторов выделяются отрасли, оказывающие доминирующее воздействие на процесс образования и использования прибыли в национальной экономике.

Промышленность сохранила лидирующие позиции в динамике роста результатов финансовой деятельности, что в первую очередь связано с повышением доходов экспортоориентированных отраслей топливной промышленности и металлургического комплекса. По предварительным данным МЭРТа, в 2004 г. сальдированный финансовый результат нефтедобывающей промышленности по сравнению с 2003 г. увеличился в 2,4 раза, черной металлургии – в 2,5 раза, цветной металлургии – в 1,5 раза и химической промышленности – в 1,7 раза. Совокупный удельный вес экспортоориентированных отраслей в общем финансовом результате промышленности повысился по сравнению 2003 г. почти на 5 п.п. Рост доходов экспортного сектора оказал наиболее существенное влияние на сопряженные отрасли инфраструктуры – транспорт, связь, торговлю и практически не затронул отрасли, ориентированные преимущественно на внутренний рынок. В отраслях обрабатывающей промышленности, ориентированных на внутренний рынок, ситуация складывалась менее благоприятно. Хотя динамика сальдированного результата инвестиционного комплекса из-за роста издержек производства, обусловленных повышением затрат на рабочую силу и внутренних цен на энергоносители и конструкционные материалы, и осталась в области положительных значений, однако удельный вес машиностроения и промышленности строительных материалов в финансовых результатах промышленности сократился на 3,2 п.п. Доходы потребительского комплекса промышленно-

сти на фоне замедления темпов роста пищевой промышленности и спада производства в легкой промышленности по сравнению с 2003 г. снизились почти на 9,0 п.п.

Сопоставление динамики и структуры образования использования ВВП показало, что при опережающем росте внешнего спроса по сравнению с динамикой развития внутреннего рынка в экономике происходит массовое перераспределение финансовых, инвестиционных и трудовых ресурсов в ограниченное число экспортоориентированных отраслей добывающей промышленности, первичной переработки сырья и отраслей инфраструктуры.

3.1.2. Динамика и структура производства ВВП

Развитие российской экономики в 2004 г. формировалось под влиянием следующих наиболее существенных факторов:

- повышение влияния внешнего спроса и экспортоориентированных отраслей промышленности;
- ускорение темпов роста отраслей, производящих капитальные товары;
- опережающий рост инвестиций в основной капитал относительно динамики ВВП и конечного спроса;
- ускорение роста импорта товаров конечного потребления относительно внутреннего спроса;
- интенсивный рост сектора услуг;
- усиление разрыва динамики реальной заработной платы и производительности труда;
- сохранение высокого потребительского спроса на фоне роста склонности населения к сбережению;
- ускорение темпов роста цен производителей промышленной продукции и тарифов на услуги.

Сектор услуг

В 2002–2004 гг. в российской экономике наблюдалось ускорение темпов роста рыночных услуг (*рис. 8*). При увеличении добавленной стоимости в секторе производства товаров в 2004 г. на 6,3% рыночные услуги выросли на 8,7%. Растущие показатели сектора услуг тесно коррелируют с уровнем деловой активности и структурными изменениями в экономике. Доминирующее влияние на рынок услуг оказало ускорение темпов предоставленных услуг транспорта, связи, торговли, коммерческой деятельности по обеспечению функционирования рынка и операций с недвижимостью.

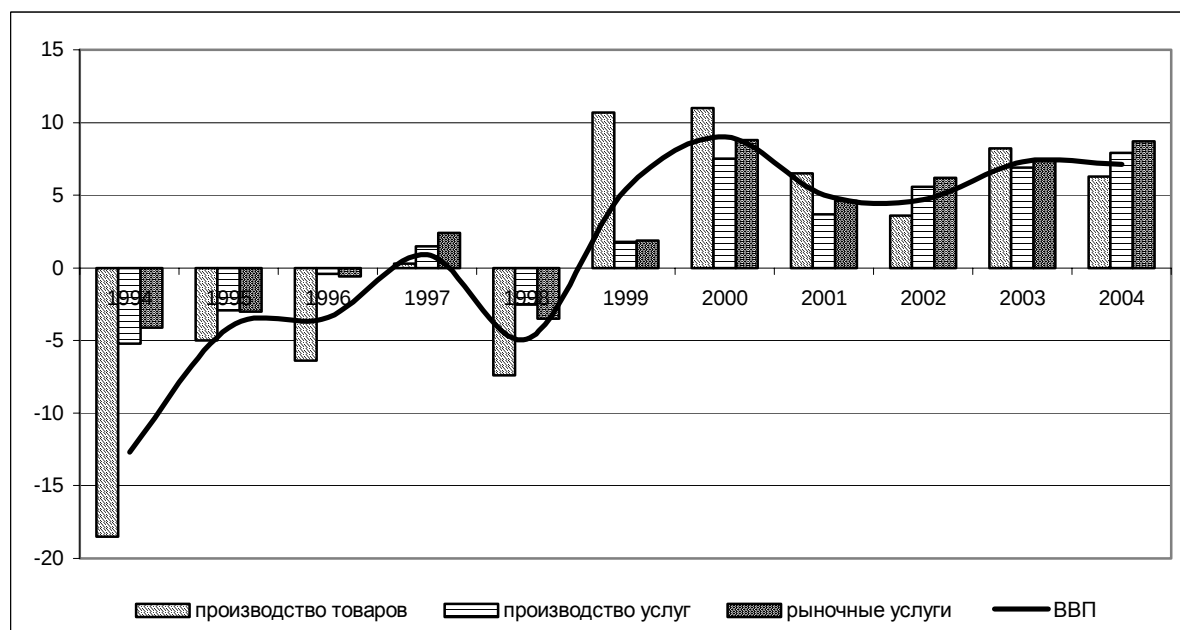


Рис. 8. Изменение темпов производства товаров и услуг по секторам экономики в 1994–2004 гг. (% к предыдущему году)

Коммерческий грузооборот транспорта за 2004 г. увеличился на 6,2% при росте промышленного выпуска на 6,1%. Наибольший вклад в рост спроса на услуги транспорта внесли экспортоориентированные отрасли. Прирост грузооборота трубопроводного транспорта составил 6,2% по сравнению с 2003 г. По темпам объемов перевозки основных видов грузов лидирующие позиции сохраняют нефть и нефтепродукты, черные и цветные металлы, химические и минеральные удобрения, лесопроductия.

Изменение структуры предоставления услуг транспорта определялось общеэкономической ситуацией, а также решением практических проблем координации транспортной инфраструктуры. Интенсивность перевозки грузов автомобильным транспортом в 2004 г. по сравнению с 1998 г. удвоилась, железнодорожным транспортом увеличилась в 1,3 раза и внутренним водным транспортом – в 1,04 раза. Характерной для периода восстановительного роста явилась тенденция к снижению доли инвестиций в развитие железнодорожного транспорта при повышении доли инвестиционных расходов на развитие шоссейного хозяйства на 13,5 п.п. за этот период, на автомобильный транспорт – на 1,3 п.п. За период реформ эксплуатационная длина автомобильных дорог с твердым покрытием увеличилась почти на 200 тыс. км при повышении плотности автомобильных дорог с 23 км на 1000 кв. км в 1990 г. до 31,7 км на 1000 кв. км в 2003 г. На долю автотранспорта приходится 75% объемов перевозок грузов и 73% внегородских пассажирских перевозок. Состояние транспортной системы России не является препятствием для экономического роста, но ее неэффективность ведет к повышенным транспортным издержкам и потере доходов от транзитных перевозок.

Одной из наиболее перспективных и быстро развивающихся отраслей является связь. Объем валовой добавленной стоимости связи в 2004 г. увеличился на 24,7 % и составил 2,0% ВВП. Среднегодовые темпы прироста объемов предоставленных услуг связи в 2003–2004 гг. составили 27,5% и на 17,2 п.п. превысили уровень 2002 г. На долю новых операторов связи приходится почти 3/5 общего объема услуг связи и более 1/2 услуг связи населению. Телефонная связь получила наибольшее распространение среди других видов электрической связи. Этот вид связи приносит 3/4 всех доходов, получаемых от услуг отрасли, в том числе 40% приходится на подвижную электро-связь. На 1 января 2005 г. общее число абонентов сотовой связи составило около 70 млн и увеличилось по сравнению с началом года на 34,5 млн, или на 97,2%.

Феноменом российской экономики является устойчивое повышение доли торговли в структуре национальной экономики. Развитие торговли сопровождалось интенсивным развитием материально-технической базы отрасли и изменением структуры предоставляемых услуг. Повышение роли организованных форм торговли в структуре товарооборота привело к интенсивному росту торговых площадей, складских помещений, сервисных услуг. Торговля предъявляет растущий спрос на оборудование, информационные услуги, услуги связи и транспорта. Доля торговли в произведенном ВВП в 2004 г. составила 22%, что соответствует среднему показателю за последние 5 лет. Заметим при этом, что характерным для развития этой отрасли экономики явилось динамичные структурные сдвиги. Во-первых, благоприятные изменения спроса на мировом рынке обусловили опережающий рост и повышение удельного веса внешней торговли в структуре оборота торговли. Во-вторых, характерным для российской экономики является почти двукратное превышение объемов оптовой торговли относительно оборота розничной торговли. С повышением деловой активности интенсивный рост оптовой торговли поддерживался за счет расширения спроса внутреннего рынка на материально-технические ресурсы.

Состояние розничной торговли в 2004 г. характеризовалось следующими основными итогами:

- повысилась роль малого бизнеса в розничной торговле: субъекты малого предпринимательства обеспечили почти половину оборота розничной торговли против 48,7% в 2001 г. и 46,1% в 2000 г.;
- доля непродовольственных товаров в обороте розничной торговли, являющаяся одним из показателей качества жизни населения, в 2004 г. составила 54,4% при среднем показателе за 2001–2003 гг., равном 53,6%;
- товарные запасы оставались стабильными и сохранялись на уровне 34–35 дней;
- доля импортных товаров в объеме ресурсов оборота розничной торговли составила 43% и по сравнению с 2001 г. повысилась на 2 п.п.;
- темпы роста цен на потребительские товары в 2004 г. составили 111,7% против 112% в 2003 г. При этом расширение объемов торговли протекало на фоне плавного замедления роста цен на непродовольственные товары

до 107,4% против 109,2% и ускорения динамики цен на продовольственные товары до 112,3% против 110,2%.

В результате совокупного влияния этих факторов индекс роста оборота розничной торговли составил 112,1% к предыдущему году при повышении удельного веса в ВВП до 8,2%. При этом на фоне общего замедления темпов экономического роста во 2-м полугодии 2004 г. ускорение динамики оборота розничной торговли оказало позитивное влияние на общеэкономическую ситуацию (рис. 9).

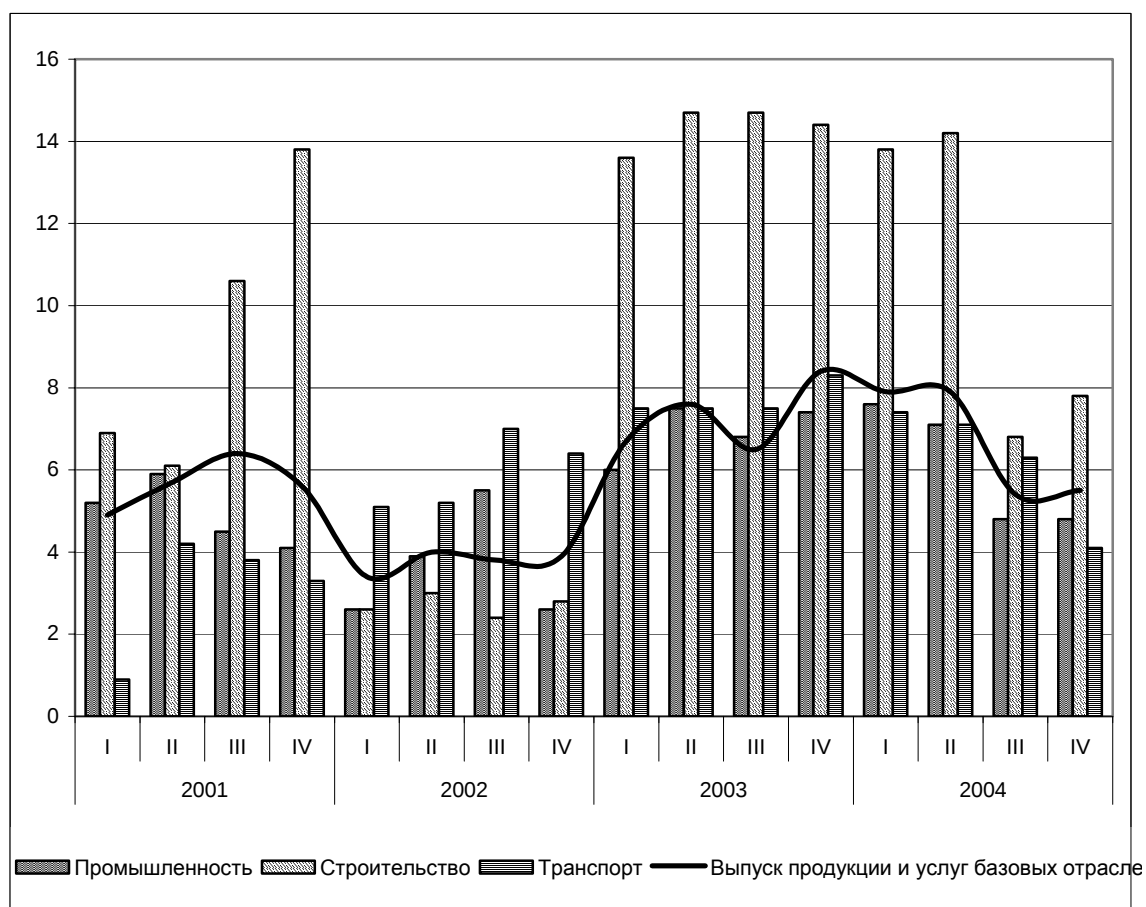


Рис. 9. Изменение темпов роста по отраслям экономики в 2001–2004 гг. (% к соответствующему периоду предыдущего года)

Сектор товаров

В секторе товаров на изменение структуры производства наиболее существенное влияние оказывало соотношение объемов производства в промышленности и в строительстве. Устойчивый рост доходов экономики дал дополнительный импульс к расширению спроса на строительные работы. Среднегодовой темп прироста работ строительства за 2000–2004 гг. составил 10,7%, а выпуска продукции промышленности строительных материа-

лов – 6,6%. Динамика функционирования строительного комплекса в последние годы указывает на наличие довольно существенной зависимости уровня деловой активности в строительстве и доходов экономики от внешнеэкономической деятельности. В 2002 г. сократились доходы экономики из-за ухудшения конъюнктуры цен мирового рынка, тогда же прирост продукции строительства был минимальным за период восстановительного роста и составил 2,7%. В 2003–2004 гг. именно растущие доходы экономики дали дополнительный импульс роста в строительстве. За последние 2 года среднегодовые темпы работ в строительстве составили 12,2%. Повышение инвестиционной активности обусловило основные тенденции изменения структуры восстановительного роста экономики.

В условиях подъема производства отрасли экономики стали предъявлять растущий спрос на отечественное оборудование в связи с активизацией процессов вовлечения в производство конкурентоспособных мощностей, а также с их модернизацией и реконструкцией.

При среднегодовых темпах роста инвестиционного комплекса в 2000–2004 гг. на уровне 9,4% и потребительского комплекса – 7,1% этот показатель для сырьевого комплекса, преимущественно ориентированного на внешний рынок, составил 6,5%. Хотя соотношения темпов роста отраслей подвергались довольно существенным колебаниям на протяжении анализируемого периода, в целом они иллюстрируют постепенный поворот от роста на основе природно-сырьевого потенциала к формированию системы инвестиционного развития (*рис. 10*).

Сдержанная динамика выпуска капитальных товаров относительно темпов промышленного роста за последние 6 лет была зафиксирована в 2002 г., когда прирост производства инвестиционных отраслей опустился до минимального уровня и составил 2,2% против 6,8% в 2001 г. и 18,9% в 2000 г. Однако уже в 2003 г. ситуация кардинально изменилась. Как и в 2000–2001 гг., на ускорение темпов роста производства и доходов экспортоориентированного сектора инвестиционный комплекс откликнулся интенсивным наращиванием производства капитальных товаров. Объемы производства в машиностроении в 2003 г. повысились на 9,2% против 1,9% в 2002 г., а в промышленности строительных материалов – на 6,4% против 3,0%. Дополнительным фактором роста машиностроения явилось улучшение условий торговли высокотехнологичной продукцией отечественного производства на внешних рынках.

В 2004 г. прирост производства в инвестиционном комплексе составил 11,7% и на 1,9 п.п. превысил уровень предыдущего года. По темпам роста производства машиностроение сохранило лидирующие позиции среди отраслей промышленности.

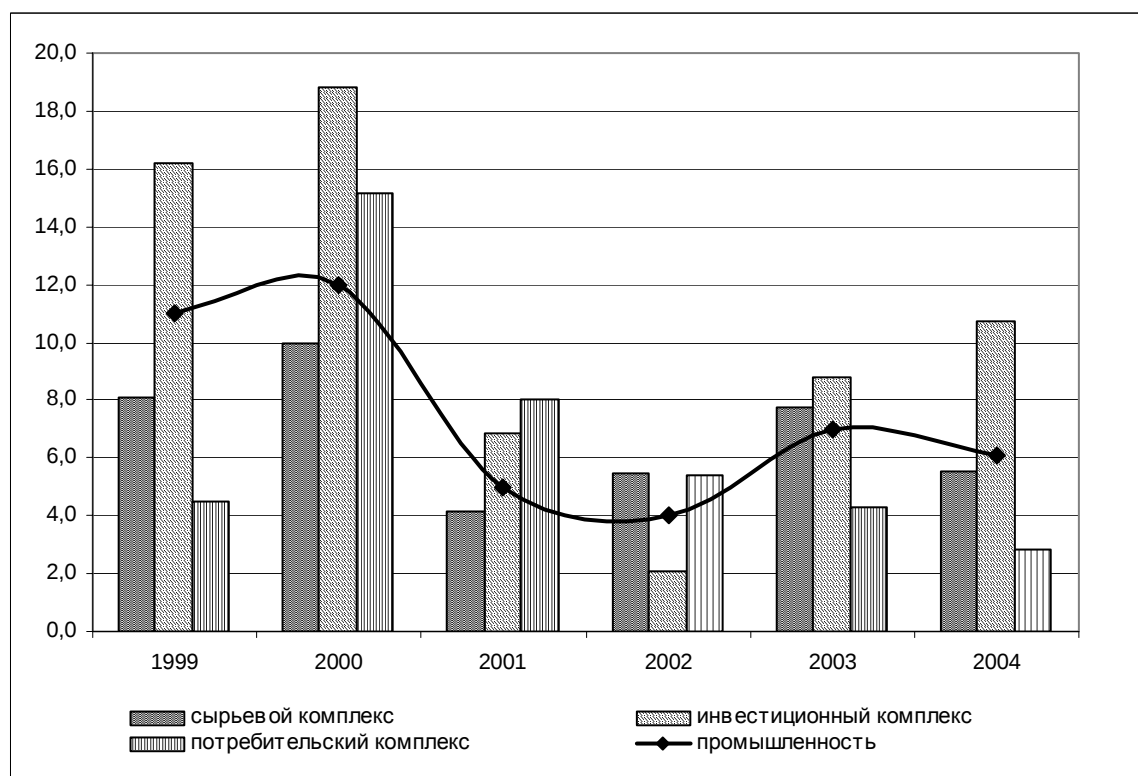


Рис. 10. Темпы прироста производства по комплексам в 1999–2004 гг.
(в % к предыдущему году)

Вместе с тем следует отметить, что выпуск продукции по отдельным отраслям машиностроения подвержен довольно существенным колебаниям. К негативным факторам, влиявшим на динамику машиностроения в 1999–2004 гг., можно отнести спорадические явления кризиса перепроизводства в автомобилестроении, а также неустойчивость инвестиционного спроса топливной промышленности на отечественные виды техники на фоне растущих доходов от экспорта и расширения масштабов импорта машин и оборудования. Поддержание достаточно высоких темпов роста машин и оборудования обеспечивалось главным образом за счет расширения спроса на продукцию, ориентированную на внутренний рынок (железнодорожное машиностроение, приборостроение, промышленность средств связи). Кроме того, на протяжении последних лет сохраняется устойчивое расширение спроса на оборудование для отраслей потребительского комплекса.

Анализ особенностей формирования рынка капитальных товаров имеет принципиальное значение, поскольку в последние 2 года доминирующее влияние на структурные сдвиги ВВП оказывает опережающий рост инвестиций в основной капитал по сравнению с динамикой конечного потребления. Хотя по темпам машиностроения опережает рост инвестиций в основной капитал, однако по структуре и объемам выпуска капитальных товаров оно отстает от изменений в воспроизводственной и технологической структурах капиталовложений в производство. Кроме того, существенное влияние на

характер развития машиностроения продолжали оказывать и опережающие темпы роста импорта относительно отечественного производства. Это связано с тем, что неконкурентоспособность многих видов машин и оборудования по сравнению с импортными аналогами по критерию «цена/качество», а также отсутствие мощностей по выпуску современных видов техники существенно ограничивает рынок для отечественного машиностроения. При увеличении выпуска продукции машиностроения на 11,7% прирост импорта машин и оборудования составил 46,2% (табл. 6).

Таблица 6

**Динамика производства по отраслям машиностроения
в 1999-2004 гг. (% к предыдущему году)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Промышленность – всего	108,1	109,0	104,9	103,7	107,1	106,1
Машиностроение	115,9	115,5	107,2	101,9	109,2	111,7
Из него:						
железнодорожное машиностроение	108,9	107,4	126,0	121,7	135,8	122,8
металлургическое машиностроение	91,8	130,2	86,1	82,6	94,0	123,9
электротехническая промышленность	127,0	130,1	112,6	93,8	105,5	106,7
химическое и нефтяное машиностроение	120,7	119,5	121,6	96	93,0	105,9
станкостроительная и инструментальная промышленность	99,6	111,5	99,4	81,7	100,5	95,1
приборостроение	140,8	118,4	98,0	90,9	144,8	112,7
автомобильная промышленность	114,7	103,3	101,7	97,8	106,0	109,3
промышленность средств связи	95,7	330,0	90,0	174,6	118,0	193,0
тракторное и сельскохозяйственное машиностроение	159,3	148,4	129,1	77,6	76,4	130,5
машиностроение для легкой и пищевой промышленности и бытовых приборов	115,8	109,5	107,1	115,9	106,6	119,0

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Состояние отраслей инвестиционного машиностроения является основным технологическим фактором, ограничивающим возможности реконструкции и модернизации производства на новой технической основе. Сохранение длительной тенденции к спаду производства в станкостроительной промышленности и низких темпов обновления основного капитала собственно в самом машиностроении обуславливает обслуживание инвестиционного процесса на базе традиционных стандартных технологий. Хотя за 1999–2004 гг. прирост инвестиций в машиностроение составил около 41,8% к уровню 1998 г., это не оказало существенного влияния на технико-экономические характеристики основного капитала отрасли и промышленности в целом. При средней норме обновления основных фондов в отрасли в последние 3 года на уровне 0,9% и в промышленности на уровне 1,8% в структуре парка машин и оборудования фиксируется снижение доли оборудования в возрасте до 10 лет.

Особенностью отрасли является и высокая интенсивность движения работников. За 1998–2004 гг. численность промышленно-производственного персонала сократилась почти на 8,4%. В отрасли катастрофически не хватает квалифицированных кадров. Сохранение средней заработной платы на уровне 80% среднего по промышленности уровня негативно отражалось на привлекательности отрасли на рынке труда.

Динамика промышленности строительных материалов достаточно тесно коррелирует с объемами работ в строительстве. За 2001–2004 гг. ввод жилой площади увеличился почти на 35,3%. В 2004 г. при увеличении работ в строительстве на 10,1% по сравнению с предыдущим годом прирост выпуска строительных материалов составил 5,3%. Увеличение темпов роста цементной промышленности до 11,3% сопровождалось тенденцией к энергосбережению: удельный вес производства цемента по энергосберегающим технологиям в общем объеме выпуска отрасли повысился с 13% в 1998 г. до 14,3% в 2003 г. и 14,7% в 2004 г. Интенсивный рост производства строительной керамики (115% к 2003 г.) и строительных материалов из полимерного сырья (109,9%) поддерживался процессами модернизации и реконструкции производства. Объем инвестиций в промышленность строительных материалов в 2004 г. увеличился в 2,4 раза относительно 1998 г.

Комплекс отраслей, производящих потребительские товары, оказался не в состоянии поддерживать высокие темпы роста в течение длительного времени, что в значительной степени связано с отсутствием серьезных качественных изменений в технологии и структуре производства. Рост в потребительском комплексе в 2004 г. снизился до минимального за последние 6 лет уровня и составил 2,9% против 4,3% в 2003 г. На структуру производства потребительских товаров наиболее существенное влияние оказала фиксируемая с 2002 г. тенденция к спаду производства в легкой промышленности примерно на 4% ежегодно. В 2004 г. в потребительском комплексе сохранилась тенденция к свертыванию инвестиционной деятельности.

Легкая промышленность входит в группу отраслей обрабатывающей промышленности, характеризующихся критическими показателями износа основных фондов. Коэффициент выбытия основных фондов за ветхостью более чем в 4 раза превышает показатель обновления фондов. В отрасли происходит абсолютное уменьшение объема основного капитала. Кризис отрасли привел к резкому сокращению спроса в ней на рабочую силу. За последние 3 года среднегодовая численность промышленно-производственного персонала в легкой промышленности сократилась более чем на 12%. Низкую привлекательность отрасли определил и сложившийся уровень вознаграждения за труд. Заработная плата в отрасли составила примерно 40–45% среднего по промышленности уровня. Несоответствие материально-технической базы и квалификации труда рыночным критериям, с одной стороны, определило снижение конкурентоспособности отечественных товаров легкой промышленности, а с другой – привело к расширению ниш для иностранных товаров при сложившемся соотношении курса валют. Усилилась тенденция к вытеснению отечественных товаров.

К условиям, ослабляющим отрицательное влияние легкой промышленности на формирование ресурсов рынка непродовольственных товаров отечественного производства, относится ускорение темпов выпуска бытовых приборов, продукции мебельной промышленности и предметов обустройства жилищ. Расширение масштабов выпуска мебели и строительных материалов корреспондирует с интенсивным ростом жилищного строительства. Существенное влияние на характер функционирования этих отраслей и повышение их конкурентоспособности оказало внедрение новых технологий, а также увеличение масштабов выпуска продукции сборочных производств на основе импортных комплектующих.

Безусловно, позитивным результатом деятельности явилось сохранение устойчивых позиций пищевой отрасли на внутреннем потребительском рынке. В объеме товарных ресурсов продовольственных товаров доля товаров отечественного производства в I квартале 2004 г. составляла 66%, во II квартале – 67% и в III квартале – 68%. Вместе с тем следует обратить внимание на ряд факторов, которые негативно влияли на характер развития отрасли. Динамика пищевой промышленности в 1999–2004 гг. характеризовалась постепенным затуханием темпов роста (*рис. 11*). Сохранение позиций пищевой промышленности на российском рынке в 2001–2003 гг. поддерживалось интенсивным потоком инвестиций в основной капитал и созданием новых рабочих мест. Инвестиции в основной капитал в пищевую промышленность за этот период повысились почти на треть. При повышении коэффициента обновления машин и оборудования до 4,2% в 2003 г. против 2,4% в 1998 г. степень износа фондов снизилась за этот период более чем на 10 п.п. и составила 35,7%. Однако созданный потенциал оказался недостаточным. В 2004 г. сокращение инвестиционной поддержки определило снижение темпов роста производства в пищевой промышленности до 3,7%.

К сожалению, реализация инвестиционных программ по модернизации и реконструкции производства не привела к формированию устойчивой тенденции роста производительности труда и эффективности использования материальных ресурсов. На фоне повышения материальных и трудовых затрат в пищевой промышленности фиксируется тенденция к снижению рентабельности почти на 1,5 п.п. по сравнению с 2003 г. Индекс роста производства пищевой промышленности был несколько ниже выпуска продукции в целом по промышленности. Прирост производства в пищевой промышленности в 2004 г. составил 4,0% против 5,1% в 2003 г. и 6,5% – в 2002 г. Фиксируется также и замедление темпов развития пищевой промышленности относительно динамики розничного товарооборота.

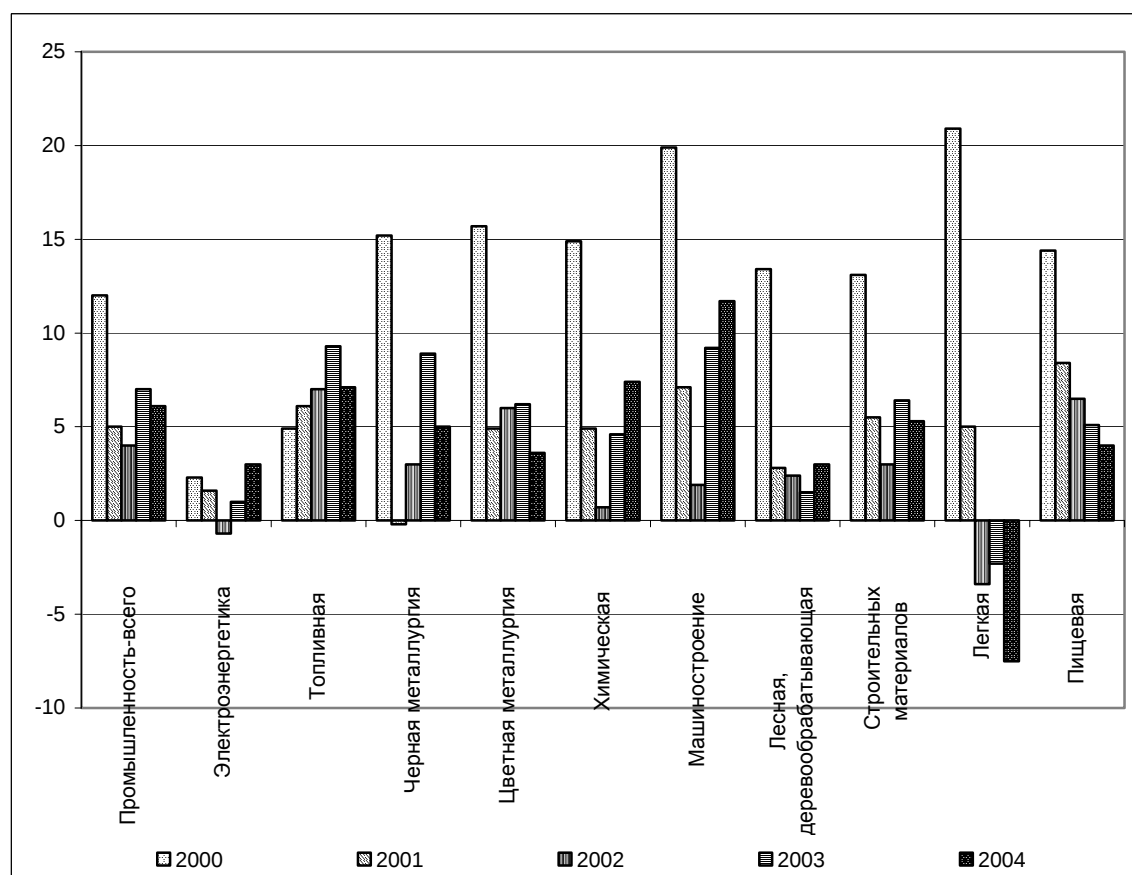


Рис. 11. Изменение динамики производства по отраслям промышленности в 2000–2004 гг. (% к соответствующему периоду предыдущего года)

Особенностью 2004 г. явилось ускорение темпов инфляции за счет опережающего роста цен производителей в промышленности и в строительстве. По итогам 2004 г. индекс цен производителей составил 128,3% и на 15,2 п.п. превысил показатель предыдущего года, а в строительстве – 114,9% против 110,3%.

На динамику промышленного роста и результаты финансовой деятельности существенное влияние оказывало изменение структуры цен внутреннего рынка. Хотя в 2003 г. темпы роста цен производителей опережали потребительские цены, это опережение было незначительным, что было связано с административным регулированием цен и тарифов на продукцию и услуги естественных монополий. Это позволило подавить влияние инфляционной волны 2002 г., инициированной ускорением динамики цен и тарифов естественных монополий. Индекс цен в электроэнергетике в 2003 г. лишь на 0,8 п.п. превысил цены производителей промышленной продукции, в то время как в 2002 г. разрыв составлял 10 п.п. В газовой промышленности впервые с начала реформ было зафиксировано снижение цены производителей на 22,9%.

В 2004 г. изменение ценовых пропорций в промышленности было связано с интенсивным ростом цен на продукцию топливной промышленности и

черной металлургии. За 2004 г. индекс цен в топливной промышленности составил 164,7% против 101,4% в аналогичный период предыдущего года. Ускорение роста цен на продукцию топливной промышленности протекало на фоне изменения структуры цен на энергоресурсы. При увеличении цен на нефть с начала года на 65,4% цены на продукцию газовой промышленности повысились в 1,9 раза. Изменение цен на газ в известной степени было направлено на выравнивание ценовых пропорций на углеводороды с учетом динамики цен внутреннего и мирового рынка нефти. Если в 2003 г. средняя цена газа составляла 6,3% цены нефти, то в 2004 г. – 8,5%, что примерно соответствовало пропорциям 2001–2002 гг. Повышение цен на газ провоцирует ускорение роста тарифов на электроэнергию, являющуюся одним из основных потребителей этого вида топлива. Однако в 2004 г. цены в электроэнергетике увеличились на 11,5%. Произошло существенное изменение соотношения цен на природный газ и электроэнергию. В 2004 г. тариф на электроэнергию, отпущенную потребителям, превысил среднюю цену на газ в 2,9 раза, в то время как в 2003 г. это соотношение достигало 5,8 раза, а в среднем за период восстановительного роста – 3,7 раза (рис. 12).

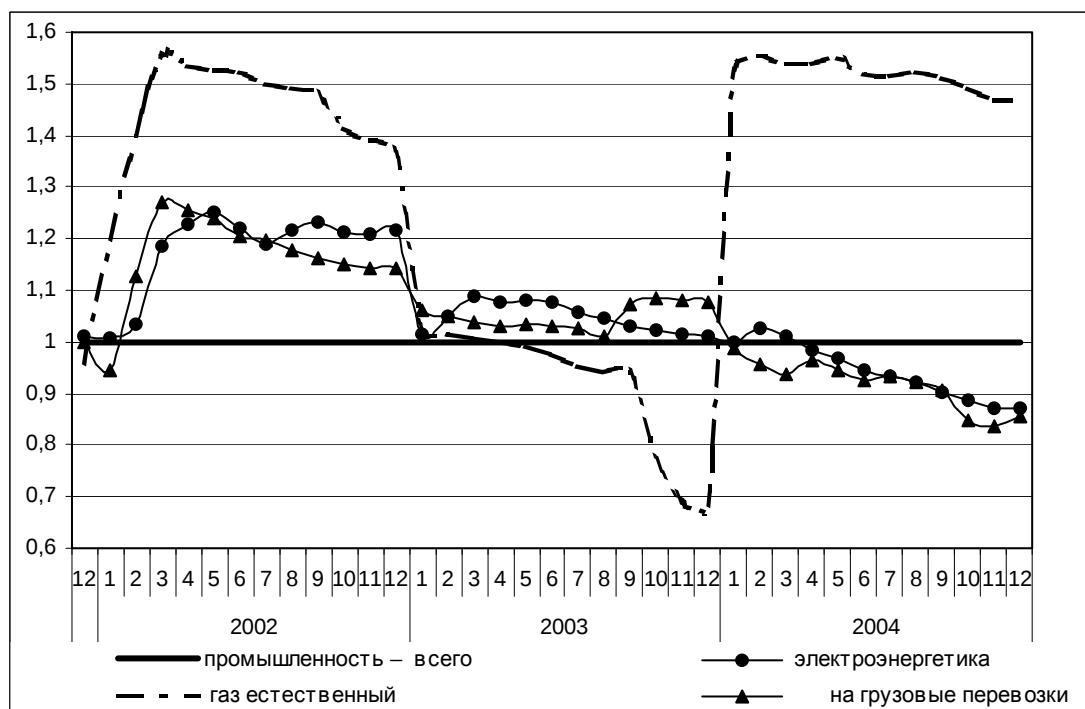


Рис. 12. Динамика цен естественных монополий в 2002–2004 гг. относительно цен производителей промышленной продукции (% к декабрю предыдущего года) (промышленность = 1)

Другой специфичной чертой 2004 г. явилось ускорение роста цен на черные металлы и на инвестиционные товары. Опережающий рост цен в черной металлургии по сравнению с динамикой цен основных отраслей-

потребителей наблюдается с 2002 г. Дополнительный импульс к росту цен в 2004 г. был обусловлен исключительно высоким спросом и уровнем цен мирового рынка на черные металлы. Собственно выравнивание внутренних и мировых цен привело к повышению цен производителей в черной металлургии в 2004 г. на 65,8% против 28,8% в 2003 г.

Одним из первых на повышение цен на металлы откликнулся инвестиционный комплекс, являющийся основным потребителем конструкционных материалов. Прирост цен в машиностроении составил в 2004 г. 15,0% против 11,2% в 2003 г., в промышленности строительных материалов – 16,2% и собственно в строительстве – 14,9%.

В потребительском комплексе в 2004 г. наблюдалась тенденция к замедлению темпов роста цен. Индекс цен производителей в легкой промышленности в 2004 г. составил 108,1% против 115,2% в 2003 г. и в пищевой – 111,4% против 114,8%. Плавная динамика роста цен на потребительские товары объясняется изменением конкурентной среды и снижением привлекательности отечественных товаров на фоне укрепления рубля и расширения спроса на импортные товары (табл. 7).

Таблица 7

**Индексы цен производителей по отраслям промышленности
в 1999–2004 гг. (декабрь к декабрю предыдущего года, %)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Промышленность – всего	167,3	131,6	110,7	117,1	113,1	128,3
Электроэнергетика	114,4	139,9	130,2	127,3	113,9	111,5
Топливная промышленность	234,9	155,2	102,2	124,3	101,4	164,7
Нефтедобывающая промышленность	249,2	158,0	97,1	125,6	101,6	165,4
Нефтеперерабатывающая промышленность	342,3	147,5	84,5	119,9	114,8	148,9
Газовая промышленность	122,1	163,1	141,5	130,2	77,1	188,5
Угольная промышленность	132,2	144,3	122,4	109,1	110,1	151,4
Черная металлургия	189,2	129,2	103,5	123,3	128,8	165,8
Цветная металлургия	215,8	108,7	89,4	130,1	127,2	113,7
Химическая промышленность	143,8	126,8	119,8	108,3	115,1	129,4
Нефтехимическая промышленность	166,5	135,8	101,2	108,7	111,3	117,4
Машиностроение	149,6	128,0	116,5	110,6	111,2	115,0
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	167,7	124,6	107,7	108,2	107,9	111,1
Промышленность строительных материалов	137,3	136,6	119,5	117,4	117,0	116,2
Легкая промышленность	156,0	122,3	110,9	105,3	115,2	108,1
Пищевая промышленность	162,6	118,6	115,0	105,8	114,8	111,4

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Экспортоориентированные отрасли промышленности

Для российской экономики принципиальное значение имеет как уровень спроса на сырьевые товары, так и направление использования доходов за счет внешнеэкономической деятельности. Анализ посткризисного развития российской экономики позволяет предположить, что торможение промышленного роста до 106,1% против 107,3% в 2003 г. и 111,0% в 2000 г. связано с торможением развития сырьевого сектора. При формировании топливно-сырьевыми отраслями почти 40% сальдированного финансового результата экономики и 75% – промышленности изменение мировой конъюнктуры определяет динамику доходов экономических агентов и состояние внутреннего рынка. Топливо-сырьевые отрасли производят более 40% объема производства, используют 60% инвестиций в основной капитал промышленности и обеспечивают занятость 20% среднесписочной численности промышленно-производственного персонала. Доля добавленной стоимости, получаемой от экспорта сырьевых товаров, в 2000–2004 гг. составляла почти 20% ВВП и 40% производства товаров.

На развитие сырьевого сектора экономики начинают оказывать влияние ограничения по добыче природных ресурсов, связанные с состоянием экспортной инфраструктуры, сокращением эффективных резервных мощностей и исчерпанием запаса ценовой конкурентоспособности, созданной девальвацией рубля 1998 г. При сложившейся структуре основных фондов дальнейшее повышение загрузки мощностей ведет к росту капиталоемкости производства и снижению эффективности использования трудовых и финансовых ресурсов. Не позволяет успешно диверсифицировать структуру производства и экспорта низкая степень переработки в отраслях металлургии, химико-лесного комплекса. Это обуславливает существенное влияние динамики объемов выпуска отраслей экспортоориентированного комплекса на структуру промышленного производства и изменение спроса на внутреннем рынке.

В 2003–2004 гг. цветная металлургия утратила доминирующее влияние на динамику роста металлургического комплекса. Прирост производства в цветной металлургии в 2004 г. составил 3,6% против 6,2% в 2003 г. На общую тенденцию к замедлению темпов роста отрасли влияние оказало изменение объемов спроса на основные экспортные товары. По итогам трех кварталов 2004 г. прирост экспорта зафиксирован только по алюминию необработанному. В то же время при благоприятной динамике цен на цветные металлы производители не стремились увеличивать предложение, а ориентировались на сохранение стабильности на традиционно подвижном и цикличном рынке цветных металлов.

Лидирующие позиции в комплексе заняла черная металлургия при темпах роста на уровне 105,0%, что связано с одновременным ростом как внутреннего, так и внешнего спроса. С ростом инвестиционной активности в национальной экономике увеличились спрос и объем продаж конструкционных материалов на внутреннем рынке. Благоприятные изменения делового кли-

мата и ценовой конъюнктуры мирового рынка дали дополнительный импульс росту черной металлургии. Экспорт черных металлов увеличился на 76,6% по сравнению с январем–ноябрем 2003 г., ферросплавов – на 24,4%. По итогам трех кварталов 2004 г. сальдированная прибыль в черной металлургии увеличилась в 2,3 раза. Специфические особенности отрасли в последние 2 года определялись динамичным ростом инвестиций в основной капитал. Ускорение темпов обновления производства и вывода из эксплуатации устаревшего оборудования хотя и привели к некоторому замедлению темпов производства относительно 2003 г., однако предопределили предпосылки будущего развития отрасли.

Нефтегазовый сектор

Нефтегазовый комплекс является базовым сектором экономики России, играющим ведущую роль в формировании доходов государственного бюджета и активного платежного баланса страны. Определяющее влияние на положение нефтегазового сектора российской экономики в 2004 г. оказывала ценовая ситуация на мировом нефтяном рынке. Поскольку более 70% производимой в стране нефти экспортируется в сыром или переработанном виде, а реализация на внутреннем рынке осуществляется по ценам значительно ниже мировых, уровень мировых цен на нефть фактически является основным фактором, определяющим доходы и финансовое положение российской нефтяной промышленности. Вследствие высоких темпов роста мировой экономики, ограничения производства нефти странами ОПЕК¹ и падения производства нефти в Ираке цены на нефть на мировом рынке в 2004 г. находились на чрезвычайно высоком уровне. Поддержанию высоких цен способствовали снижение добычи нефти в Мексиканском заливе в результате сентябрьского урагана, беспорядки в дельте реки Нигер, а также забастовки в Нигерии, Норвегии и Бразилии. В результате в октябре 2004 г. цена нефти сорта Brent достигла 49,6 долл./барр., а цена российской нефти Urals – 42,3 долл./барр. Цена «корзины нефти» стран – членов ОПЕК в 2004 г. значительно превышала верхнюю границу установленного организацией целевого ценового диапазона 22–28 долл. за баррель и в среднем составила 36,05 долл./барр. Цена российской нефти Urals на мировом (европейском) рынке в 2004 г. составила в среднем 34,45 долл./барр., или была на 27,4% выше среднего уровня предыдущего года (табл. 8). В конце года наблюдалось некоторое снижение мировых цен на нефть, обусловленное ростом производства нефти в странах ОПЕК², восстановлением объемов добычи нефти в Мексиканском заливе и увеличением поставок из стран бывшего СССР.

¹ В соответствии с решением сентябрьской (2003 г.) конференции ОПЕК с 1 ноября 2003 г. квота добычи нефти странами ОПЕК была снижена на 900 тыс. барр. в сутки (с 25,4 до 24,5 млн барр. в сутки), а в соответствии с решениями февральской и мартовской (2004 г.) конференций ОПЕК с 1 апреля 2004 г. квота добычи нефти странами – членами организации была снижена еще на 1 млн барр. в сутки (до 23,5 млн барр. в сутки).

² В соответствии с решением июньской (2004 г.) конференции ОПЕК квота добычи нефти странами ОПЕК с 1 июля 2004 г. была повышена до 25,5 млн барр. в сутки, а с 1 августа – до

Таблица 8

Мировые цены на нефть в 1997–2004 гг. (долл./барр.)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Цена нефти Brent, Великобритания	19,12	12,72	17,97	28,50	24,44	25,02
Цена нефти Urals, Россия	18,33	11,83	17,30	26,63	22,97	23,73
Цена «корзины нефти» стран – членов ОПЕК	18,68	12,28	17,47	27,60	23,12	24,34

Продолжение табл. 8

	2003	2004 I кв.	2004 II кв.	2004 III кв.	2004 IV кв.	2004
Цена нефти Brent, Великобритания	28,83	31,95	35,36	41,54	44,00	38,21
Цена нефти Urals, Россия	27,04	28,94	32,54	37,41	38,92	34,45
Цена «корзины нефти» стран – членов ОПЕК	28,13	30,80	34,41	38,97	40,01	36,05

Источник: OECD International Energy Agency, ОПЕК.

Развитие нефтегазового сектора экономики в 2004 г. характеризовалось сохранением тенденции роста производства нефти, нефтепродуктов и природного газа, сложившейся в 2000–2003 гг. Добыча нефти, включая газовый конденсат, в 2004 г. приблизилась к уровню 1991 г. и достигла 458,8 млн т. Прирост объема добычи нефти в 2004 г. по сравнению с предыдущим годом составил 8,9%, прирост объема первичной переработки нефти – 2,6%. Таким образом, за последние 5 лет, т.е. за 2000–2004 гг., добыча нефти в России увеличилась на 50,4%. Если рассматривать динамику добычи нефти в России на протяжении более длительного периода времени, можно отметить, что уровень добычи нефти в 2004 г. был на 19,4% ниже предкризисного максимума, достигнутого в 1987 г., когда добыча нефти составила 569,4 млн т, и на 52% выше минимального уровня 1996 г., когда добыча упала до 301,3 млн т. Одновременно с ростом производства в нефтяном секторе наблюдалось некоторое снижение инвестиционной активности. Если объем эксплуатационного бурения на нефть в 2004 г. был близок к уровню предыдущего года (его прирост по сравнению с предыдущим годом составил 0,4%), то ввод в действие новых нефтяных скважин снизился на 1,1%, а разведочное бурение на нефть сократилось на 18,3% (последнее может быть объяснено достаточно высокой обеспеченностью имеющимися запасами). В нефтеперерабатывающей промышленности производство нефтепродуктов с использованием углубляющих технологий увеличилось на 1,8%, а глубина переработки нефтяного сырья возросла с 70,2% в 2003 г. до 71,5% в 2004 г. Доля высокооктанового бензина в общем производстве автомобильного бензина увеличилась с

26,0 млн барр. в сутки. Сентябрьской (2004 г.) конференцией ОПЕК с 1 ноября 2004 г. квота ОПЕК была увеличена до 27,0 млн барр. в сутки, т.е. еще на 1 млн барр.

53,1% в 2003 г. до 55,3% в 2004 г. Продолжался начавшийся в 2002 г. рост добычи природного газа, составивший в 2004 г. 1,6% (табл. 9).

Таблица 9

**Производство нефти, нефтепродуктов и природного газа
в 2000–2004 гг. (% к предыдущему году)**

	2000	2001	2002	2003	2004
Нефть, включая газовый конденсат	106,0	107,7	109,0	111,0	108,9
Нефть	105,9	107,7	108,7	111,1	108,6
Газовый конденсат	103,8	106,7	112,8	108,7	116,9
Первичная переработка нефти	102,7	103,2	103,3	102,7	102,6
Автомобильный бензин	103,6	100,6	104,9	101,2	103,8
Дизельное топливо	104,9	102,0	104,7	102,0	102,7
Топочный мазут	98,3	104,2	107,1	100,3	97,8
Природный газ, млрд куб.м	98,5	99,2	101,9	103,4	101,6
Нефтяной газ, млрд куб.м	102,5	105,0	110,5	119,3	106,4

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Наибольшие объемы нефти в 2004 г. были произведены нефтяными компаниями «ЮКОС», «ЛУКОЙЛ», «ТНК-ВР» и «Сургутнефтегаз». В конце 2004 г. в структуре нефтяного сектора произошли существенные изменения, связанные с продажей на аукционе 19 декабря 2004 г. основного нефтедобывающего предприятия «ЮКОСа» – «Юганскнефтегаза», имеющего годовой объем добычи нефти более 50 млн т, и с его присоединением к Роснефти. В результате «Роснефть» значительно увеличила свою долю на российском нефтяном рынке (с 4,7 до 16%), а роль «ЮКОСа» резко упала (с 18,7 до 7,4%). Таким образом, доля государственных компаний («Роснефти», включая «Юганскнефтегаз», и «Газпрома») в добыче нефти повысилась до 18,6%. В «Татнефти» и «Башнефти», работающих преимущественно на старых нефтяных месторождениях, рост добычи в 2004 г. был наименьшим, что привело к снижению их доли на рынке. Операторами проектов, реализуемых на условиях соглашений о разделе продукции, в 2004 г. было добыто 2,37 млн т нефти, или лишь 0,5% общей добычи нефти в России. На долю прочих производителей, к которым относятся около 150 мелких нефтедобывающих организаций, приходится лишь 5,1% добычи нефти в стране (табл. 10). В производстве нефтепродуктов в 2004 г. лидировал «ЛУКОЙЛ», 2-е место занимал «ЮКОС», 3-е – «ТНК-ВР». Среди других компаний наиболее значительное место на рынке нефтепродуктов занимают «Сургутнефтегаз» и «Сибнефть».

В производстве газа традиционно доминировал «Газпром», доля которого в общероссийской добыче в 2004 г., по данным Минпромэнерго России, составила 85,9%. В то же время высокими темпами росла добыча газа в нефтяных компаниях. Доля нефтяных компаний в добыче газа остается, однако, достаточно низкой. Наибольшие объемы газа среди нефтяных компаний добывают «Сургутнефтегаз», «Роснефть» и «ТНК-ВР».

Таблица 10

Структура производства нефти и газа в 2004 г.*

	Добыча нефти, млн т	Доля в общей добыче, %	Добыча газа, млрд куб.м	Доля в общей добыче, %
Россия, всего	458,81	100,0	633,95	100,0
«ЛУКОЙЛ»	84,07	18,3	5,02	0,8
«Роснефть» + «Юганскнефтегаз»	73,39	16,0	10,80	1,7
«ТНК-ВР»	70,26	15,3	8,00	1,3
В том числе:				
Тюменская НК	49,49	10,8	5,86	0,9
«СИДАНКО»	20,77	4,5	2,14	0,3
«Сургутнефтегаз»	59,62	13,0	14,31	2,3
«Сибнефть»	33,98	7,4	1,95	0,3
«ЮКОС» – «Юганск- нефтегаз»	33,89	7,4	2,01	0,3
«Татнефть»	25,10	5,5	0,74	0,1
«Славнефть»	22,01	4,8	0,92	0,1
«Башнефть»	12,07	2,6	0,36	0,1
«Газпром»	11,96	2,6	544,42	85,9
«РуссНефть»	6,60	1,4	0,77	0,1
Прочие произво- дители	25,86	5,6	44,65	7,0
<i>Справочно:</i>				
«ЮКОС», включая «Юганскнефтегаз»	85,68	18,7	3,43	0,5
«Юганскнефтегаз»	51,79	11,3	1,42	0,2
«Роснефть»	21,60	4,7	9,38	1,5
«Газпром» + «Рос- нефть»	33,56	7,3	553,80	87,4
«Газпром» + «Рос- нефть» + «Юганск- нефтегаз»	85,35	18,6	555,22	87,6

* По организационной структуре сектора на 31 декабря 2004 г.

Источник: Минпромэнерго России; расчеты авторов.

В 2004 г. наблюдался значительный рост цен на нефть и нефтепродукты на внутреннем рынке, в большой степени связанный с расширением возможностей экспорта нефти. Благодаря высоким мировым ценам на нефть при ее экспорте стали эффективными высокочрезвычайно затратные транспортные схемы с использованием железнодорожного транспорта. В декабре 2004 г. средняя внутренняя цена на нефть (цена производителей) в долларовом выражении достигла 123,5 долл. за т, а средняя цена на автомобильный бензин в ноябре 2004 г. превысила 350 долл. за т, что является максимальным уровнем цен на нефть и автобензин за весь пореформенный период. В то же время сохранялся значительный разрыв в уровне внутренних и мировых цен на нефть: в 2004 г. данное соотношение не превышало 40–50%. В декабре 2004 г. наметилась тенденция к снижению внутренних цен на нефтепродукты (в среднем цены на продукцию нефтеперерабатывающей промышленности снизились на 5,5% по сравнению с предыдущим месяцем). Цены на газ в 2004 г. впервые превыси-

ли преддевальвационный уровень и к концу года достигли 10,5 долл. за 1 тыс. куб.м (табл. 11).

Таблица 11

**Внутренние цены на нефть, нефтепродукты и природный газ
в долларовом выражении в 1997–2004 гг.
(средние цены производителей, долл./т)**

	1997	1998	1999	2000	2001
	(декабрь)	(декабрь)	(декабрь)	(декабрь)	(декабрь)
Нефть	63,1	16,4	37,0	54,9	49,9
Автомобильный бензин	169,6	63,4	171,9	199,3	151,5
Дизельное топливо	170,0	52,9	125,0	185,0	158,5
Топочный мазут	73,8	22,0	46,1	79,7	47,1
Газ, долл./тыс. куб.м	6,6	2,1	2,2	3,1	4,8

Продолжение табл. 11

	2002	2003	2004	2004	2004
	(декабрь)	(декабрь)	(июнь)	(сентябрь)	(декабрь)
Нефть	60,7	70,1	87,5	103,0	123,5
Автомобильный бензин	168,8	236,9	275,1	318,8	333,1
Дизельное топливо	153,8	214,3	244,6	300,3	364,3
Топочный мазут	66,1	66,0	94,9	93,2	69,4
Газ, долл./тыс. куб.м	5,9	4,4	9,7	9,8	10,5

Источник: Рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Экспорт нефти в январе–ноябре 2004 г. по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года увеличился на 13,3%, нефтепродуктов – на 5,3% (табл. 12). Доля экспорта в производстве топочного мазута составила 70%, дизельного топлива – 54,2%, автомобильного бензина – 14% (для сравнения: в 1999 г. доля экспорта в производстве автобензина составляла лишь 7,2%). Высокий уровень мировых цен на нефть обусловил значительный рост доходов от экспорта. Экспорт нефти в стоимостном выражении в январе–ноябре 2004 г. достиг 52,9 млрд долл., или увеличился на 47,7% по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года, что более чем в 3 раза превышает прирост физического объема экспорта нефти. Удельный вес экспорта нефти в общем объеме российского экспорта в январе–ноябре 2004 г. составил 32,6% (в январе–ноябре 2003 г. – 29,7%).

В результате роста внутренних цен на нефтепродукты и повышения реального курса рубля заметно увеличился импорт нефтепродуктов. В целом импорт нефтепродуктов в январе–ноябре 2004 г. увеличился в 3,3 раза по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года. При этом импорт автомобильного бензина в январе–ноябре 2004 г. увеличился в 7,6 раза по сравнению с предыдущим годом, а доля импорта в ресурсах бензина повысилась с 0,2 до 1,7%. Удельный вес импорта, однако, остается весьма низким. Например, в 1-м полугодии 1998 г., т.е. до девальвации рубля, удельный вес импорта в ресурсах бензина составлял 8,7%.

По сравнению с предыдущим годом повысились темпы роста экспорта газа, что было обусловлено увеличением его поставок в страны СНГ (поставки газа в эти страны в январе–ноябре 2004 г. увеличились на 19,2%).

Таблица 12

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

	2002	2003	2004 (январь–ноябрь)
Нефть, всего	113,9	117,8	113,3
В том числе:			
в страны – не члены СНГ	109,9	118,9	114,4
в страны СНГ	137,3	112,4	107,7
Нефтепродукты, всего	118,5	103,6	105,3
В том числе:			
в страны – не члены СНГ	119,1	102,6	104,4
в страны СНГ	102,8	132,3	126,1
Газ, всего	102,4	102,0	106,1

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Как показывает анализ данных о производстве и экспорте нефти и нефтепродуктов (табл. 13), подавляющая часть (более 95%) дополнительно добытой в 2004 г. нефти была экспортирована (либо непосредственно, либо в виде произведенных из нее нефтепродуктов). Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в 2004 г., по предварительной оценке, достиг 327,7 млн т, т.е. увеличился на 36,1 млн т по сравнению с предыдущим годом (в том числе на 32,3 млн т – за счет увеличения экспорта нефти и на 3,8 млн т – за счет увеличения экспорта нефтепродуктов). Другими словами, как и в 2000–2003 гг., именно рост экспорта обусловил значительное увеличение производства нефти в 2004 г. В результате удельный вес чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти достиг 71,4%, при этом чистый экспорт нефти превысил 53% ее производства. Вследствие роста спроса на газ на внутреннем и внешнем рынке в 2004 г. продолжался рост производства природного газа, а удельный вес чистого экспорта в производстве газа превысил 30%.

Общий экспорт нефти и нефтепродуктов увеличился с 301,9 млн т в 2003 г. до, по предварительной оценке, 335,8 млн т. в 2004 г., или на 11,2%. В структуре нефтяного экспорта по-прежнему преобладал экспорт сырой нефти, составивший 3/4 общего экспорта нефти и нефтепродуктов. В экспорте нефтепродуктов основная часть приходилась на топочный мазут, используемый в Европе в качестве сырья для дальнейшей переработки, и дизельное топливо. Экспорт природного газа в январе–ноябре 2004 г. по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года увеличился на 6,1%. Основная часть энергоресурсов (84% нефти, 95% нефтепродуктов и 72% газа) была экспортирована за пределы СНГ.

Таблица 13

**Соотношение производства, потребления и экспорта энергоресурсов
в 1997–2004 гг.**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (оценка)
Нефть, млн т								
Производство	305.6	303.4	305.0	323.2	348.1	379.6	421.4	458.8
Экспорт, всего	126.9	137.1	134.5	144.5	159.7	187.5	223.5	253.2
Экспорт в страны – не члены СНГ	109.8	117.9	115.7	127.6	137.1	154.8	186.4	213.2
Экспорт в страны СНГ	17.1	19.2	18.8	16.9	22.7	32.7	37.1	40.0
Чистый экспорт	119.0	129.2	128.5	138.7	154.7	181.3	213.4	245.7
Внутреннее потребление	132.2	125.1	120.5	123.0	122.9	123.5	129.8	131.1
Чистый экспорт, % к производству	38.8	42.4	42.1	42.9	44.4	47.8	50.6	53.6
Нефтепродукты, млн т								
Экспорт, всего	60.6	53.8	56.9	61.9	70.8	75.0	78.4	82.6
Экспорт в страны – не члены СНГ	58.4	51.2	53.9	58.4	68.3	72.5	74.9	78.2
Экспорт в страны СНГ	2.2	2.6	3.0	3.5	2.5	2.6	3.5	4.4
Чистый экспорт	56.6	51.0	50.3	61.5	70.5	74.8	78.2	82.0
Нефть и нефтепродукты, млн т								
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов	173.4	178.3	184.5	200.2	225.2	256.1	291.6	327.7
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов, % к производству нефти	56.7	58.8	60.5	61.9	64.7	67.5	69.2	71.4
Природный газ, млрд куб.м								
Производство	571.1	591.0	590.7	584.2	581.5	594.5	620.3	634.0
Экспорт, всего	200.9	200.6	205.4	193.8	180.9	185.5	189.3	200.8
Экспорт в страны – не члены СНГ	120.9	125.0	131.1	133.8	131.9	134.2	142.0	144.4
Экспорт в страны СНГ	80.0	75.6	74.3	60.0	48.9	51.3	47.3	56.4
Чистый экспорт	196.4	197.6	201.3	189.7	176.8	178.3	180.5	192.0
Внутреннее потребление	374.7	393.4	389.4	394.5	404.7	416.2	439.8	442.0
Чистый экспорт, % к производству	34.4	33.4	34.1	32.5	30.4	30.0	29.1	30.3
Суммарные показатели								
Производство нефти и газа, млн т н.э.	819.6	835.3	836.6	849.0	871.5	914.7	979.7	1029.4
Чистый экспорт нефти, нефтепродуктов и газа, млн т н.э.	350.2	356.1	365.7	370.9	384.3	416.6	454.1	500.5
Внутреннее потребление нефти и газа, млн т н.э.	469.4	479.2	470.9	478.1	487.2	498.1	525.6	528.9
Чистый экспорт нефти, нефтепродуктов и газа, % к производству нефти и газа	42.7	42.6	43.7	43.7	44.1	45.5	46.4	48.6

Источник: Федеральная служба государственной статистики; Минпромэнерго России; Федеральная таможенная служба; расчеты авторов.

Как показывает анализ динамики российского нефтяного экспорта за длительный период времени, суммарный чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в 2004 г. достиг исторического максимума, т.е. впервые превысил уровень 1988 г., характеризовавшегося максимальными объемами нефтяного экспорта (291,6 млн т). В то же время в нефтяном экспорте наблюдалось увеличение объема экспорта нефтепродуктов, который устойчиво растет начиная с 1996 г. В результате удельный вес продуктов переработки нефти в нефтяном экспорте повысился с 18,2% в 1990 г. до 25,0% в 2004 г. (табл. 14). Вследствие резкого снижения внутреннего потребления нефти (по нашим расчетам, оно сократилось с 269,9 млн т в 1990 г. до 131,1 млн т в 2004 г., т.е. более чем в 2 раза) удельный вес экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти повысился за этот период с 47,7 до 71,4%. В отличие от экспорта нефти и нефтепродуктов, чистый экспорт газа и его доля в производстве в последние годы не превышают уровня конца 1990-х годов, хотя удельный вес чистого экспорта газа в его производстве остается несколько выше предреформенного уровня (30,3% в 2004 г. против 28% в 1990 г.).

Таблица 14

Структура чистого экспорта нефти и нефтепродуктов

	1990		2002		2003		2004 (оценка)	
	млн т	%	млн т	%	млн т	%	млн т	%
Нефть и нефтепродукты	246,3	100,0	256,1	100,0	291,6	100,0	327,7	100,0
Нефть	201,5	81,8	181,3	70,8	213,4	73,2	245,7	75,0
Нефтепродукты	44,8	18,2	74,8	29,2	78,2	26,8	82,0	25,0

Источник: Федеральная служба государственной статистики; Федеральная таможенная служба; Международное энергетическое агентство; расчеты авторов.

Суммарный чистый экспорт нефти, нефтепродуктов и природного газа в 2004 г. второй год подряд превысил предкризисный максимум, достигнутый в 1988 г. По нашим оценкам, он повысился с 407,6 млн т нефтяного эквивалента в 1990 г. до 500,5 млн т нефтяного эквивалента в 2004 г., или на 22,8%. При этом удельный вес чистого экспорта в суммарном производстве нефти и газа повысился с 37,3 до 48,6%. Приведенные данные свидетельствуют об усилении экспортной ориентации нефтегазового сектора по сравнению с предреформенным периодом. Однако следует иметь в виду, что оно связано не только с увеличением абсолютных объемов экспорта, но и со значительным сокращением внутреннего потребления нефти и газа.

Высокий уровень мировых цен на нефть, наблюдавшийся в 2004 г., обусловил значительный рост доходов в нефтяном секторе экономики. Суммарные доходы от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов в январе–ноябре 2004 г. достигли 67,63 млрд долл., а их удельный вес в российском экспорте составил 41,6%. Общая прибыль (сальдированный финансовый результат) нефтяной промышленности, включая нефтедобывающую и нефтеперерабатывающую отрасли, в январе–октябре 2004 г. составила 11,17 млрд

долл. При этом прибыль нефтяной промышленности составила 34,4% прибыли всей российской промышленности и 18,6% прибыли российской экономики в целом (максимум данных показателей был достигнут в 2001 г., когда данные значения составили соответственно 39,4 и 20,7%). В целом доходы нефтяного сектора обеспечили высокий уровень налоговых поступлений в государственный бюджет и позволили нефтяным компаниям сохранить относительно низкий уровень кредиторской задолженности поставщикам и в бюджеты всех уровней (табл. 15).

Таблица 15

**Финансовые показатели нефтяной промышленности
в 1997-2004 гг. (млрд. долл.)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Выручка от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов	21,09	13,96	18,82	34,89	33,43	38,72	51,13	67,63
Прибыль (сальдированный финансовый результат)	3,52	0,60	6,32	10,42	8,14	4,32	6,70	11,17
Просроченная кредиторская задолженность (на конец года)	6,79	2,41	1,61	1,35	1,01	0,90	1,07	1,55
В том числе:								
поставщикам	2,38	0,94	0,72	0,55	0,52	0,59	0,85	1,03
в бюджет	2,53	0,66	0,43	0,27	0,15	0,10	0,07	0,07

* Данные по экспорту – за январь–ноябрь; по прибыли – за январь–октябрь; по кредиторской задолженности – на конец октября.

Источник: Рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

В 2004 г. был внесен ряд существенных изменений в систему налогообложения нефтегазового сектора, которые заметно увеличили налоговую нагрузку на сектор, особенно при высоких мировых ценах на нефть. Федеральным законом от 7 мая 2004 г. № 33-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе» и в статью 5 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых отдельных актов законодательства Российской Федерации»» был изменен порядок расчета предельной (максимальной) ставки экспортной пошлины на нефть. С 1 августа 2004 г. была введена в действие новая, более прогрессивная шкала для расчета предельной ставки экспортной пошлины на нефть, ориентированная на изъятие дополнительной прибыли, получаемой от экспорта нефти при высоких мировых ценах на нефть (табл. 16). К концу 2004 г. величина экспортной пошлины на нефть достигла 101 долл. за 1 т.

Таблица 16

Ставки экспортной пошлины на нефть

Мировая цена на нефть марки Urals, долл./барр.	Ставка пошлины, долл./т	
	Действовавшая шкала (2002 г. – 31 июля 2004 г.)	Новая шкала (с 1 августа 2004 г.)
До 15	0	0
От 15 до 20		$0,35 \times (\text{Ц} - 15) \times 7,3$
От 20 до 25	$0,35 \times (\text{Ц} - 15) \times 7,3$	$12,78 + 0,45 \times (\text{Ц} - 20) \times 7,3$
Свыше 25	$25,53 + 0,4 \times (\text{Ц} - 25) \times 7,3$	$29,2 + 0,65 \times (\text{Ц} - 25) \times 7,3$

Источник: Федеральные законы от 7 мая 2004 г. № 33-ФЗ, от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ.

Федеральным законом от 7 мая 2004 г. № 33-ФЗ были также установлены новые ставки налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) для нефти и природного газа, введенные в действие с 1 января 2005 г., и изменения в формуле расчета коэффициента, характеризующего динамику мировых цен на нефть и применяемого к базовой ставке налога. С 1 января 2005 г. базовая ставка НДПИ для нефти установлена в размере 419 руб. за 1 т (т.е. повышена на 20,7% по сравнению с 2004 г.), а коэффициент, характеризующий динамику мировых цен на нефть, определяется по формуле:

$$K_{\text{ц}} = (\text{Ц} - 9) \times P / 261,$$

где Ц – средний за налоговый период уровень цен на нефть сорта Urals, долл./барр.;

P – среднее за налоговый период значение курса доллара США к рублю, устанавливаемое Центральным банком Российской Федерации (табл. 17).

Ставка НДПИ для природного газа с 1 января 2005 г. увеличена до 135 руб. за 1 тыс. куб.м газа (со 107 руб. за 1 тыс. куб.м в 2004 г., т.е. на 26,2%).

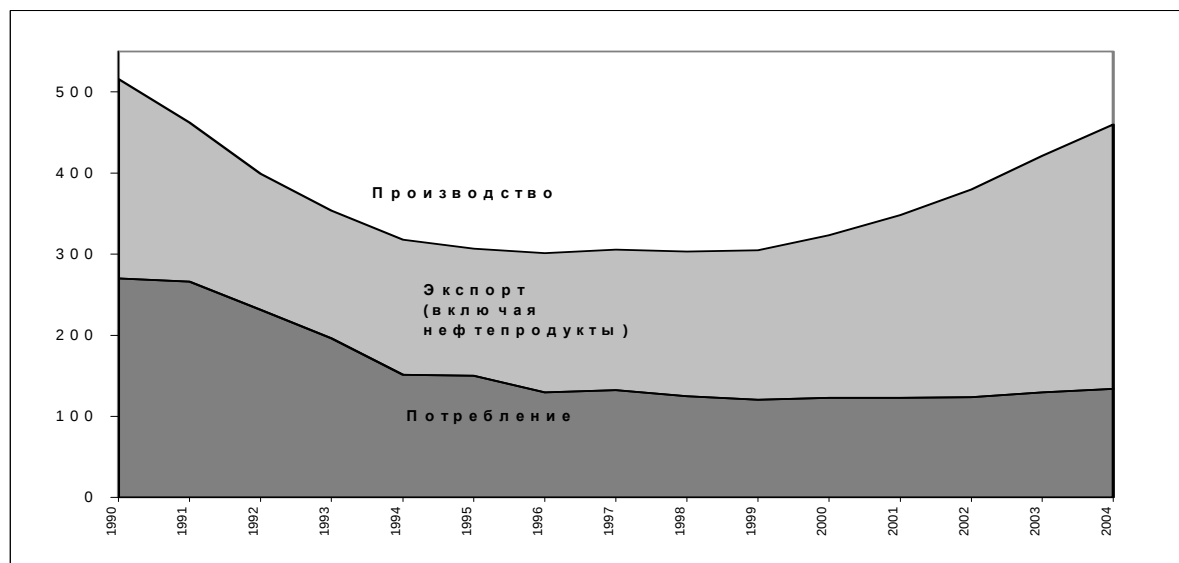
Таблица 17

Ставки НДПИ при добыче нефти

	2002–2003	2004	2005
Базовая ставка НДПИ, руб./т	340	347	419
Коэффициент, характеризующий динамику мировых цен на нефть ($K_{\text{ц}}$)		$(\text{Ц} - 8) \times P / 252$	$(\text{Ц} - 9) \times P / 261$

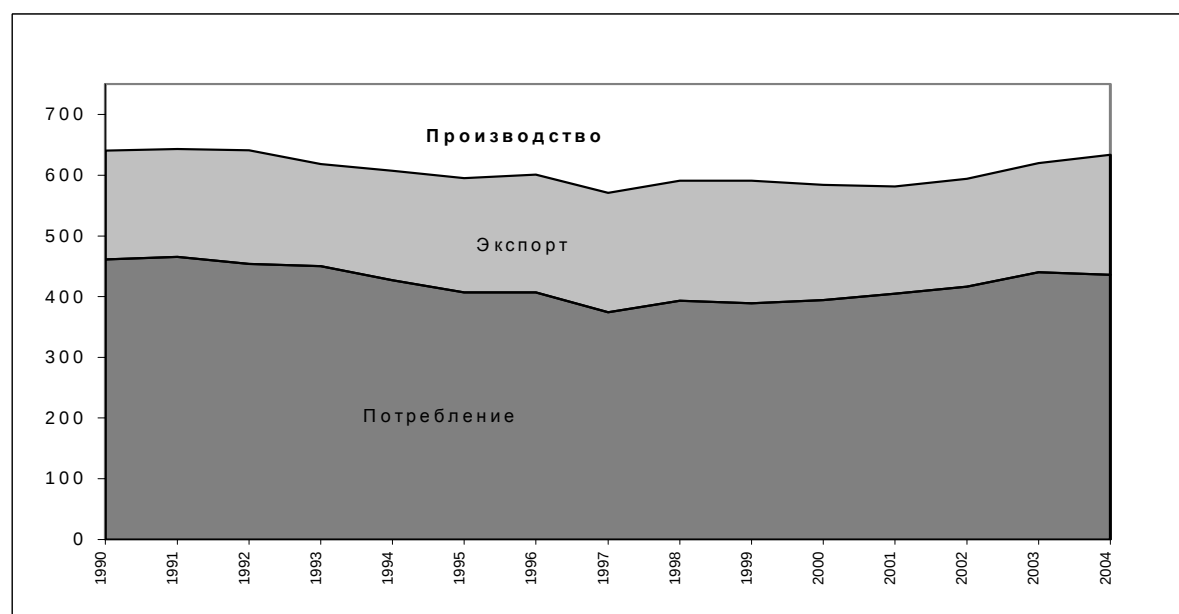
Источник: Федеральные законы от 7 мая 2004 г. № 33-ФЗ, от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ.

Изменение основных показателей развития нефтегазового сектора, характеризующих производство, реализацию на внутреннем и внешнем рынках, цены, инвестиционную активность, а также состояние платежей и расчетов, отражено на рис. 13–20.



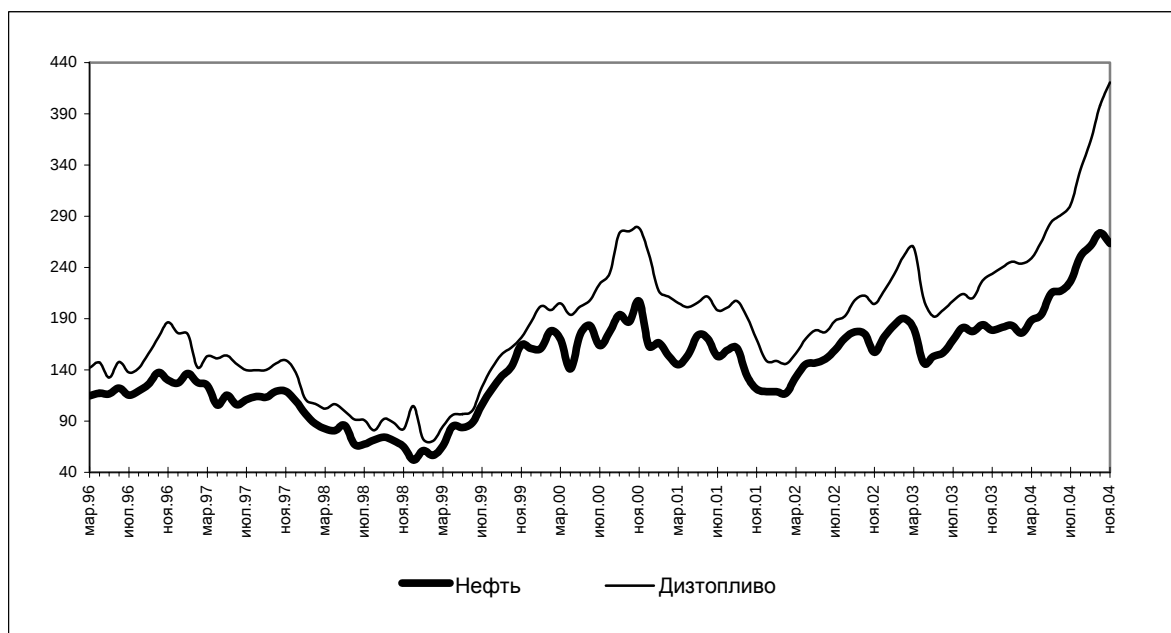
Источник: Федеральная служба государственной статистики; Федеральная таможенная служба; Международное энергетическое агентство; расчеты авторов.

Рис. 13. Производство, потребление и экспорт нефти в 1990–2004 гг. (млн т)



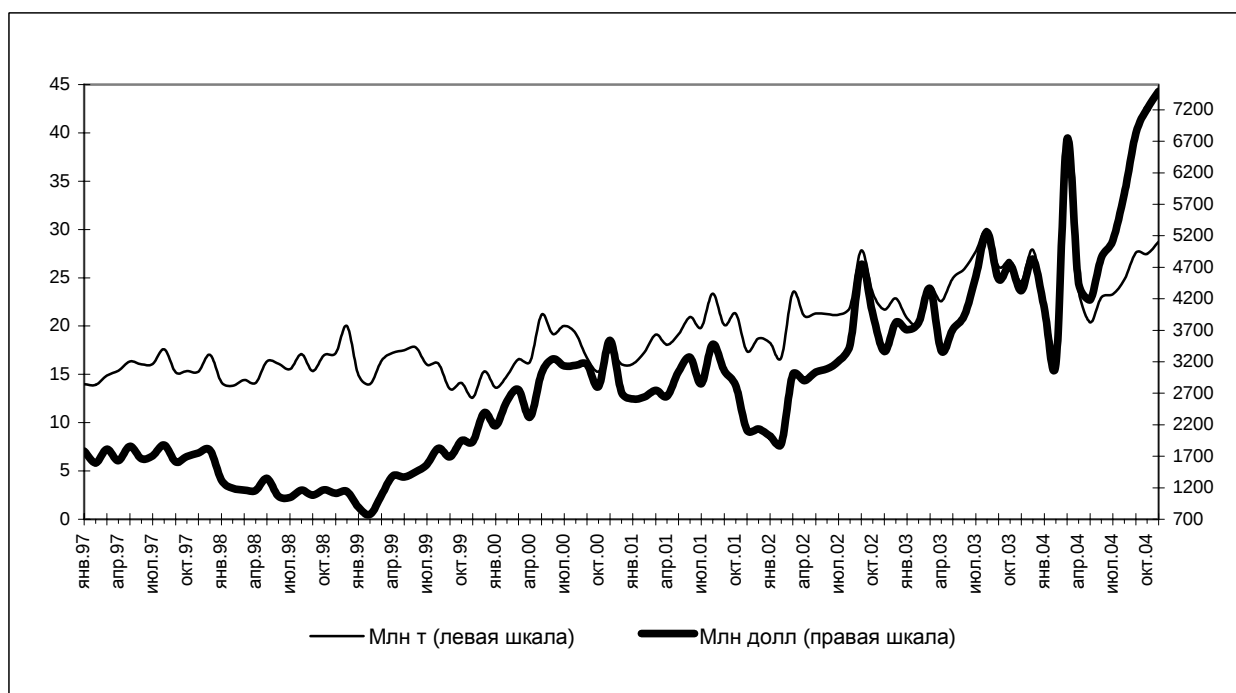
Источник: Федеральная служба государственной статистики; Федеральная таможенная служба; Международное энергетическое агентство; расчеты авторов.

Рис. 14. Производство, потребление и экспорт природного газа в 1990–2004 гг., млрд. куб. м



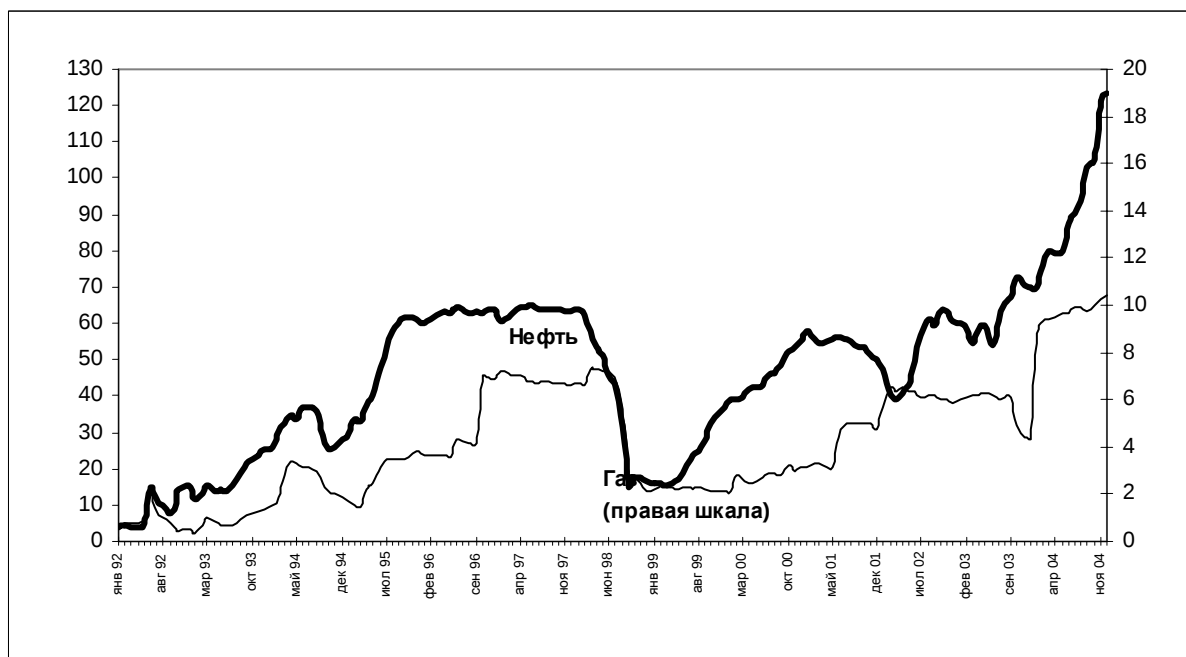
Источник: Рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 15. Средние цены экспорта нефти и дизельного топлива в 1996–2004 гг. (долл./т)



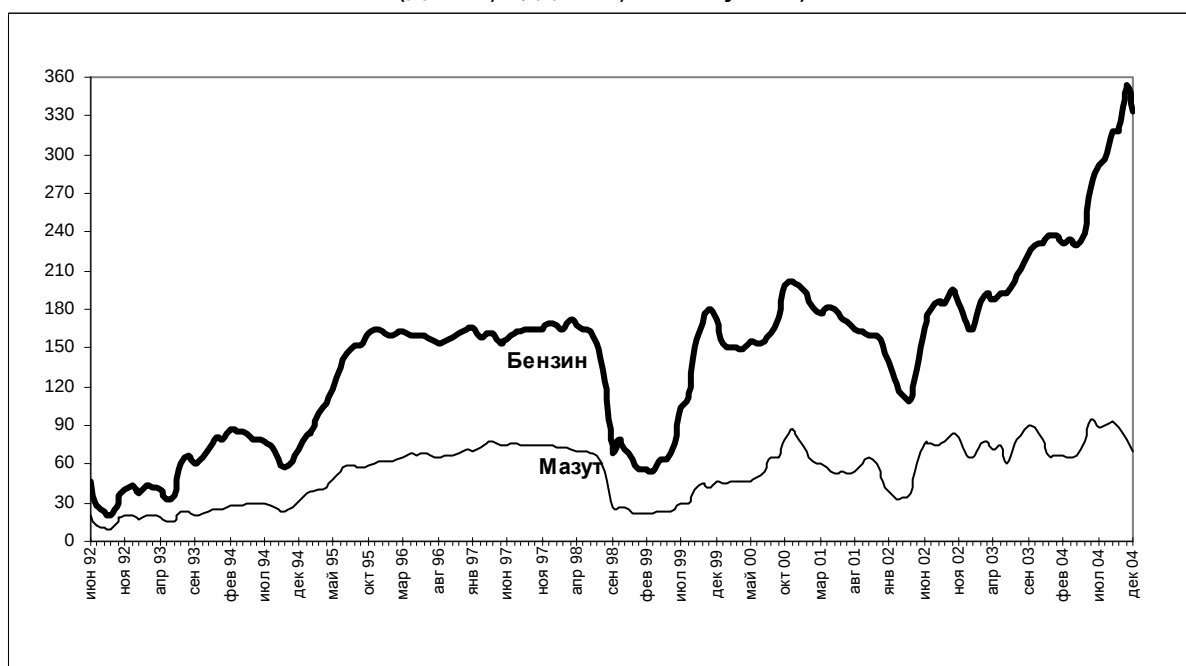
Источник: Рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 16. Экспорт нефти и нефтепродуктов в натуральном и стоимостном выражении в 1997–2004 гг.



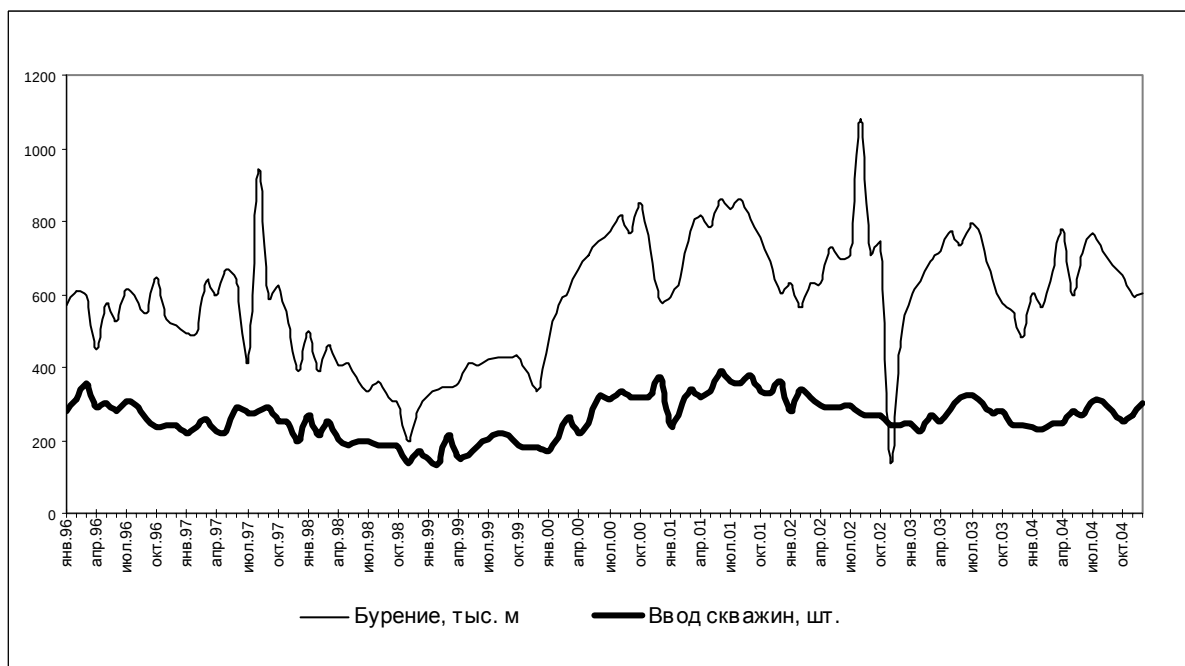
Источник: Рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 17. Средние цены производителей на нефть и газ
в долларовом выражении в 1992–2004 гг.
(долл./т, долл./тыс. куб. м)



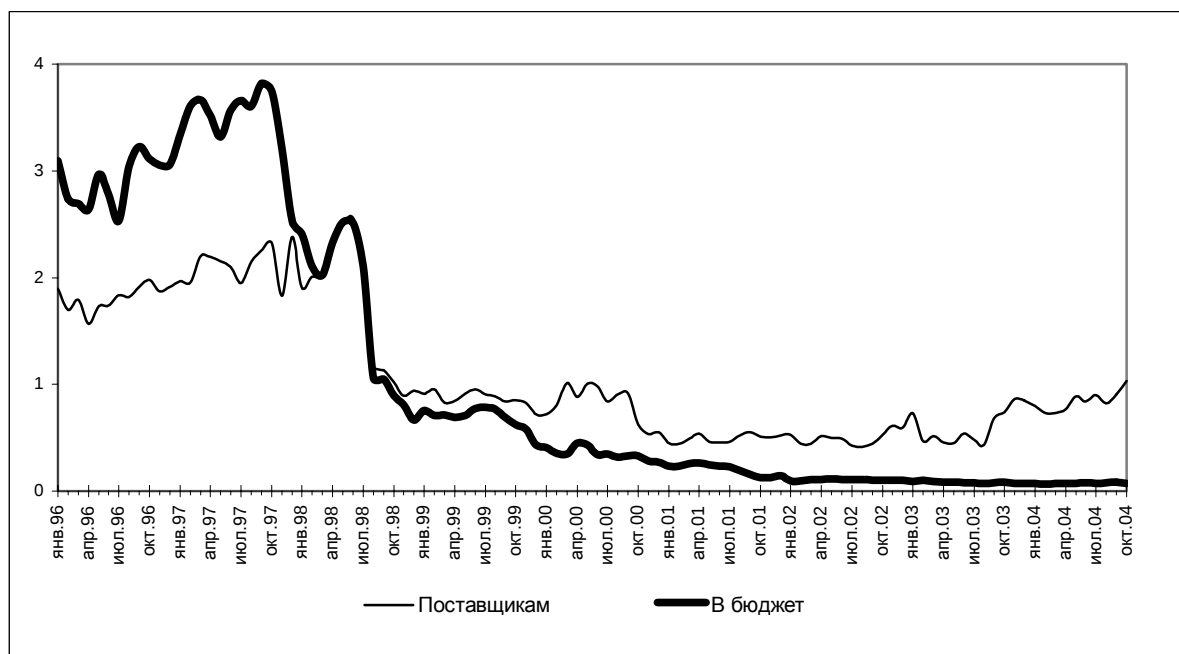
Источник: Рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 18. Средние цены производителей на автомобильный бензин
и топочный мазут в долларовом выражении в 1992–2004 гг. (долл./т)



Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Рис. 19. Эксплуатационное бурение на нефть и ввод скважин в эксплуатацию в 1996–2004 гг.



Источник: Рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис.20. Просроченная задолженность нефтяной промышленности поставщикам и в бюджеты всех уровней в 1996–2004 гг. (млрд долл.)

3.2. Конъюнктура промышленности³

3.2.1. Динамика спроса на промышленную продукцию

Конец 2003 г. традиционно стал для российской промышленности периодом снижения спроса на выпускаемую продукцию. Темпы роста продаж (по балансу) начали падать с октября и опустились к декабрю до –6%: в промышленности стало больше предприятий, сообщавших о снижении спроса. Абсолютное снижение продаж или, по крайней мере, замедление роста в конце года было зарегистрировано во всех отраслях, кроме пищевой промышленности. Там в это время, наоборот, были получены одни из самых высоких темпов роста спроса. Таким образом, в 2004 г. российская промышленность входила не в лучшем состоянии.

Начало 2004 г. также не предвещало бурного роста спроса. Январский спад оказался самым сильным за последние 5 лет (рис. 21). Отрицательные балансы изменения продаж были получены во всех отраслях, кроме (опять же в силу сезонности) электроэнергетики.

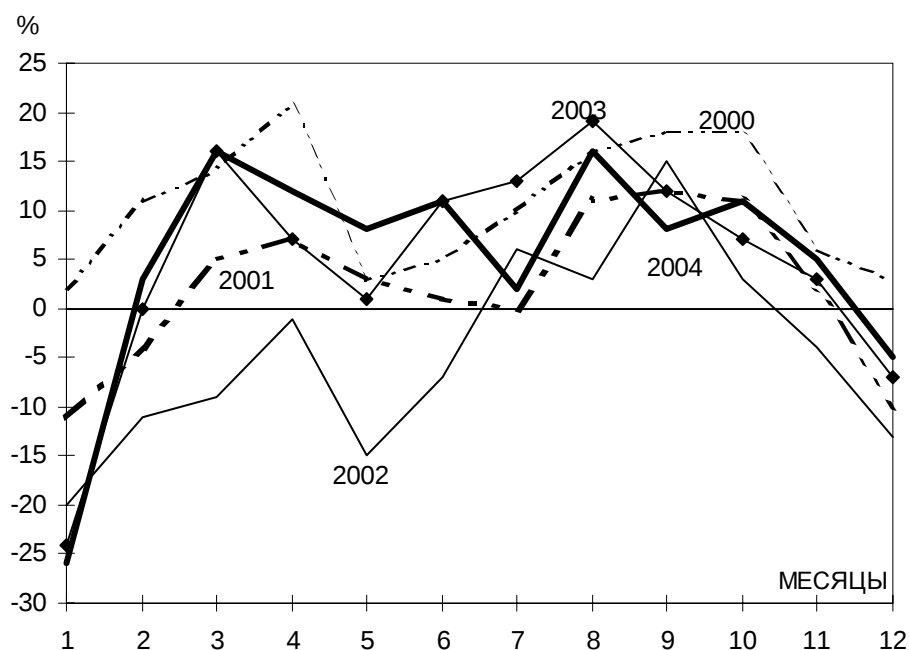


Рис. 21. Помесячная динамика спроса в 2000–2004 гг.
(Баланс = %роста – %снижения)

³ Раздел подготовлен по материалам конъюнктурных опросов руководителей промышленных предприятий, которые проводятся ИЭПП в ежемесячном цикле с сентября 1992 г. и охватывают всю территорию Российской Федерации. Размер панели составляет около 1200 предприятий, на которых работает более 20% занятых в промышленности. Панель смещена в сторону крупных предприятий по каждой из 61 выделяемых подотраслей. Возврат анкет – около 70%.

Однако уже в феврале опросы зарегистрировали рост продаж промышленной продукции за деньги, чего не было в течение предыдущих 3 лет. Рост объемов продаж (или, по крайней мере, замедление их снижения) имел место во всех отраслях промышленности. И только в электроэнергетике ситуация с денежным сбытом ухудшилась. Такое, впрочем, происходит в этой отрасли ежегодно. Высокие темпы роста продаж сохранились в российской промышленности до конца 1-го полугодия. Балансы изменения спроса в этот период в 2004 г. превосходили аналогичные показатели 2001–2003 гг. Самый интенсивный рост спроса на продукцию был отмечен предприятиями черной металлургии, химии, нефтехимии и промышленности строительных материалов. В легкой промышленности, наоборот, спрос почти всегда падал и интенсивность снижения продаж достигала очень больших значений (–38...–43% по балансу). Таких высоких темпов снижения спроса на продукцию легкой промышленности опросы после августа 1998 г. не регистрировали (*рис. 22*). Совершенно иная динамика спроса имела место в машиностроении. После сезонного спада в январе спрос на машиностроительную продукцию не снижался. Даже майский (не очищенный от сезонности) баланс оказался положительным, чего не было ни в 2002 г., ни в 2003 г.

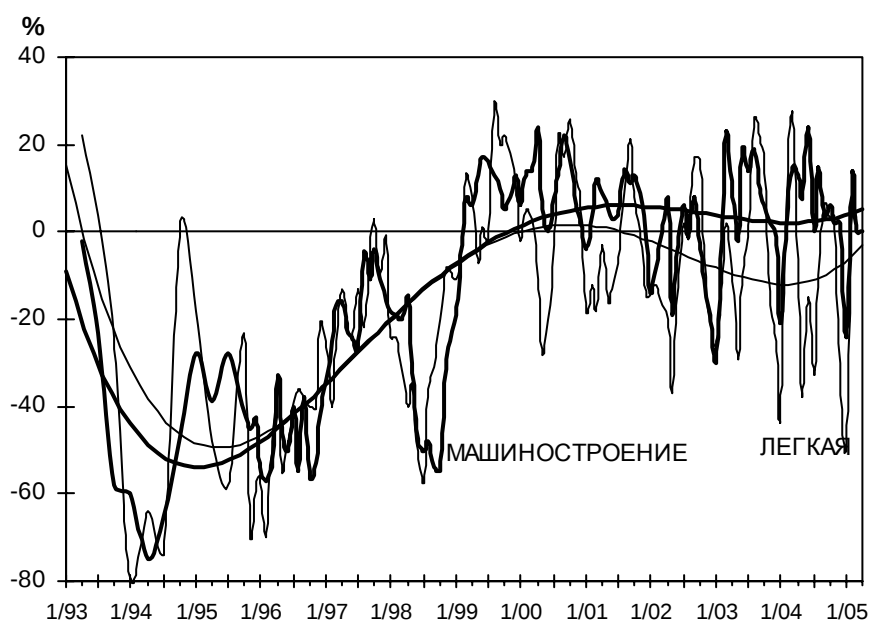


Рис. 22. Изменение платежеспособного спроса в отраслях
(Баланс = %роста – %снижения)

Во 2-м полугодии темпы роста спроса утратили лидирующее положение по сравнению с предыдущими годами (*рис. 21*). Августовские темпы роста спроса в 2004 г. уступали результатам 4 предыдущих лет, а июльские – 3 предыдущих. В октябре, ноябре и декабре, когда в российской экономике стали очевидны признаки замедления роста (по крайней мере, по официальным данным о динамике выпуска), темпы роста спроса на продукцию промышлен-

ных предприятий уступали только аналогичному показателю за 2000 г. Таким образом, помесечная динамика спроса на промышленную продукцию не дает оснований для пессимистичных оценок продаж промышленной продукции во 2-м полугодии 2004 г. Этот вывод подтверждают и балансы изменения спроса, рассчитанные по полугодиям (табл. 18). Интенсивность изменения спроса во 2-м полугодии 2004 г. оказалась самой высокой для последних 4 лет. Суммарный результат 1-го полугодия (+3) также оказался лучшим с 2001 г. Спрос на промышленную продукцию вполне позволял российской промышленности поддерживать высокие темпы роста производства, по крайней мере, не худшие, чем в предыдущие годы.

Таблица 18

**Изменения платежеспособного спроса по полугодиям
в 2000–2004 гг.**

Год	Полугодие	Рост	Нет изменений	Снижение	Нет ответа	Баланс
2000	1	22	65	12	2	9
	2	22	65	11	2	11
2001	1	18	61	18	3	0
	2	19	65	14	2	4
2002	1	15	58	25	1	–9
	2	20	62	18	1	1
2003	1	21	58	20	1	1
	2	22	62	14	2	7
2004	1	22	59	18	1	3
	2	21	66	13	1	8

Подтверждает этот тезис и динамика частоты упоминания предприятиями низкого внутреннего платежеспособного спроса как помехи росту производства. К IV кварталу этот показатель снизился до 38%, что является минимумом с октября 1993 г. В начале года низкий внутренний спрос считали помехой 50% предприятий. А в среднем в 2004 г. спрос мешал увеличивать выпуск только 46% предприятий, что является лучшим значением для 2001–2004 гг. Реже упоминался внутренний спрос как помеха росту производства в последефолтный период только в 2000 г. (табл. 19). Меньше всего проблем со сбытом внутри страны в 2004 г. испытывали металлурги (31%). По сравнению с 2003 г. внутренний спрос мешал им увеличивать выпуск в 2 раза реже. На втором месте по сдерживающему влиянию спроса оказались лесопромышленный комплекс (38%), легкая (39%) и пищевая (40%) промышленность. Таким образом, только 39% российских текстильных и швейных предприятий мешает увеличивать выпуск недостаточный внутренний спрос. В худшем положении в этом смысле находятся большинство других отраслей. Эти результаты ставят под сомнение тезис о том, что внутренний рынок потерян для отечественной легкой промышленности. Если эта отрасль сможет решить другие проблемы (в первую очередь – справиться с нехваткой оборотных средств и квалифицированных кадров), то ее продукция найдет спрос внутри

страны. Пищевая отрасль, как оказывается, испытывала проблемы с внутренним спросом в 2004 г. примерно в той же степени, что и легкая промышленность. А обобщенные результаты для 2000–2004 гг. свидетельствуют о том, что внутренний спрос мешал увеличивать выпуск в среднем 46% пищевых предприятий и 43% текстильных и швейных. Правда, динамика выпуска в этих отраслях была разной. Если первая более или менее успешно развивалась, то вторая, наоборот, снижала выпуск. Но все-таки внутренний спрос был не самой частой причиной снижения выпуска в отечественной легкой промышленности. Другие отрасли в период последефолтного роста страдали от недостаточного внутреннего платежеспособного спроса чаще. В машиностроении и металлургии, например, внутренний спрос мешал увеличивать выпуск в среднем за 2000–2004 гг. 55% предприятий, в химии и нефтехимии – 53%, в промышленности строительных материалов – 50%.

Таблица 19

**Частота упоминания внутреннего платежеспособного спроса
как помехи росту выпуска в отраслях промышленности
(% к числу ответивших, среднегодовые данные)**

Отрасли промышленности	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Все отрасли	56	64	61	63	51	45	47	62	58	46
Металлургия	64	66	57	63	38	35	64	81	61	31
Химия и нефтехимия	50	71	69	63	51	47	46	65	54	52
Машиностроение	62	63	62	66	59	54	51	60	62	49
Лесопромышленный комплекс	49	70	55	45	22	26	32	39	29	38
Стройиндустрия	55	67	66	73	65	45	44	59	53	50
Легкая промышленность	54	58	49	53	42	40	37	53	47	39
Пищевая промышленность	52	51	62	62	56	52	41	46	49	40

Высокие темпы роста спроса в 1-м полугодии почти не сказались, однако на удовлетворенности предприятия своими объемами производства. Средний баланс оценок (выше или ниже нормы) оказался хуже аналогичного показателя за 2-е полугодие 2003 г. Предприятия либо ожидали большего, либо не успели скорректировать свои оценки с учетом последних тенденций. Этот тезис подтверждает и динамика удовлетворенности спросом (оценка его объемов как нормального). В среднем по промышленности за первые 6 месяцев 2004 г. были удовлетворены продажами своей продукции 49% предприятий, тогда как во 2-м полугодии 2003 г. – уже 52%. По отраслям средняя удовлетворенность спросом в первой половине 2004 г. колебалась от 75% в цветной металлургии до 37% в промышленности строительных материалов и в легкой. В машиностроении этот показатель составлял 42%, в пищевой промышленности – 57%. Правда, надо иметь в виду, что в 2003 г. в российской промышленности произошла, судя по данным опросов, «переоценка ценностей» (читай: спроса). За 2003 г. баланс увеличился с –65% до –39%, доля ответов «нормальный» – с 32 до 55%. В начале 2004 г. аналогичных тенденций не наблюдалось. Однако более корректное сравнение по принципу «период

одного года к соответствующему периоду предыдущего года» показывает наличие положительных тенденций и в динамике оценок спроса.

Усредненные балансы оценок 1-го полугодия 2004 г. на 10 балансовых пунктов превосходят аналогичный показатель 2003 г. и являются лучшими с 1994 г. Отрицательные значения баланса оценок, однако, говорят о том, что среди предприятий, не считающих спрос на свою продукцию нормальным, преобладают оценки «ниже нормы». Поскольку доля ответов «выше нормы» составляет, как правило, несколько процентов, то наиболее наглядно удовлетворенность предприятий спросом характеризуется соотношением оценок «нормальный» и «ниже нормы» (рис. 23).

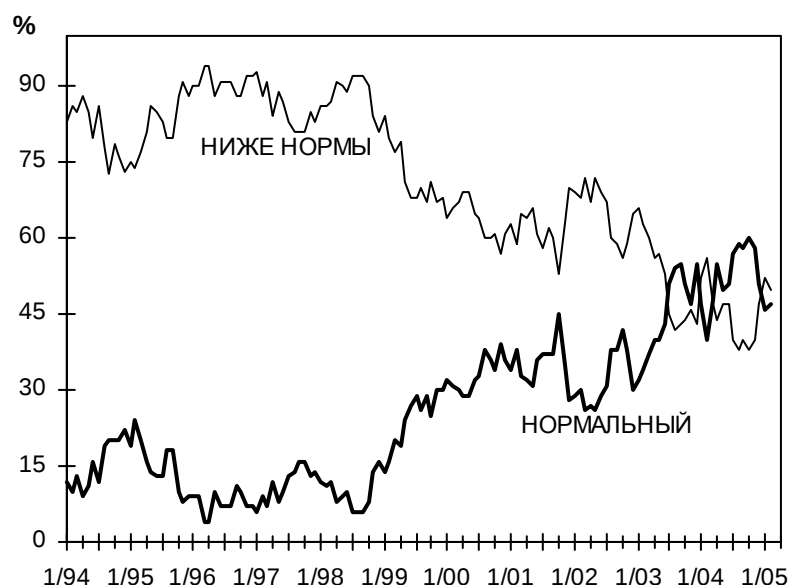


Рис. 23. Динамика основных оценок платежеспособного спроса

Впервые преобладание ответов «нормальный» над ответами «ниже нормы» было получено в середине 2003 г. Иными словами, к этому моменту объемы продаж промышленной продукции за деньги достигли таких размеров, что в российской промышленности стало больше предприятий, считающих спрос на свою продукцию нормальным, чем предприятий, не удовлетворенных спросом. Для достижения такой точки «перегиба» российской экономике потребовалось около 5 лет последефолтного роста платежеспособного спроса. К концу 2003 г. это преобладание сохранилось, несмотря на замедление сначала темпов роста, а в декабре уже и на их абсолютное снижение. Потеряно оно было только в январе 2004 г., когда опросы зарегистрировали резкое (даже для января) снижение объемов продаж, и в феврале, когда восстановление продаж оказалось недостаточным. В марте в российской промышленности вновь стало больше предприятий, удовлетворенных спросом на свою продукцию. Это преобладание сохранилось и достигло к концу года (октябрь) уже 22 процентных пункта, что является рекордом всего периода мониторинга. Но замедление темпов роста спроса в ноябре-декабре заставило пред-

приятия скорректировать и оценки спроса: в ноябре нормальных оценок стало на 2 п.п. меньше, в декабре – еще на 7 п.п. Но преобладание над оценками «ниже нормы» сохранилось (рис. 24).



Рис. 24. Баланс изменения платежеспособного спроса и разность его основных оценок

Однако не все отрасли в 2004 г. смогли в целом достичь объемов продаж, удовлетворяющих большинство предприятий (табл. 20). В машиностроении, промышленности строительных материалов и легкой промышленности сохранилось преобладание оценок «ниже нормы». Самые большие спросовые проблемы сохраняются в легкой промышленности: более половины предприятий этой отрасли по-прежнему считают спрос на свою продукцию «ниже нормы». Лишь в отдельные месяцы опросы фиксировали в легкой промышленности преобладание оценок «нормальный». Один раз это произошло в 2003 г. и четырежды – в 2004 г. Таким образом, и в легкой промышленности налицо положительные тенденции: все больше предприятий находят устраивающий их баланс между своим производственным потенциалом и возможностями рынка.

В топливной и металлургической отраслях предприятия достигли самой высокой удовлетворенности платежеспособным спросом – в первую очередь за счет экспорта в условиях чрезвычайно благоприятной конъюнктуры мировых рынков. Хорошие результаты в 2004 г. демонстрирует химия и нефтехимия, но эта отрасль смогла «выйти в плюс» только в середине 2003 г. Годом раньше положительные результаты были получены в лесопромышленном комплексе и в пищевой отрасли.

Таблица 20

**Основные оценки объемов платежеспособного спроса в 2004 г.
по отраслям (% к числу ответивших, среднегодовые данные)**

Отрасли промышленности	«Нормальный»	«Ниже нормы»	Разность оценок
Топливная	83	14	69
Черная металлургия	71	23	47
Цветная металлургия	76	24	52
Химия и нефтехимия	65	33	32
Машиностроение	45	53	–7
Лесопромышленный комплекс	62	36	26
Стройиндустрия	47	50	–3
Легкая	39	57	–18
Пищевая	59	38	21

Среди предприятий разных форм собственности наибольших успехов в адаптации к рыночным условиям в 2004 г. добились акционерные общества. Если в предыдущие годы среди и государственных предприятий, и акционерных обществ преобладали оценки «ниже нормы» (правда, с чуть лучшим соотношением у АО), то в истекшем году последним удалось выйти из «минуса» – среди АО стало больше ответов «нормальный» при оценке спроса (рис. 25). За год разность оценок изменилась с –5 до +12 п.п. Государственные предприятия за этот же период смогли только снизить свою неадаптированность к рыночным условиям с –13 только до –9 п.п. Основная часть государственных предприятий (54%), как и прежде, не удовлетворена спросом на свою продукцию. Максимум этот показатель достигал в 1996–1997 гг., когда в среднем за год не менее 90% государственных предприятий считали спрос на свою продукцию недостаточным. За последефолтный период госсектору российской промышленности удалось сбросить более 30 п.п. неадаптированности к рынку, но «выйти в плюс» (т.е. добиться преобладания ответов «нормальный») не удалось. В худшем для акционерных обществ 1996 г. неудовлетворенность спросом также превышала 90%, но за последефолтный период этот сектор снизил неудовлетворенность спросом (читай: рынком) на 46 п.п., и сейчас только 43% предприятий, имеющих статус АО, считают спрос на свою продукцию «ниже нормы».

Расчеты динамики адаптированности к российским рыночным условиям предприятий разных размеров показали наличие особых траекторий и несовпадающих конечных (к 2004 г.) результатов (рис. 26). В середине 1990-х годов на предприятиях всех размеров при оценке спроса преобладали ответы «ниже нормы». Причем в некоторых случаях доля таких ответов превышала 90% при нулевых ответах «нормальный». Особенно страдали тогда от недостатка платежеспособного спроса крупные предприятия. В начале 1996 г., начале 1997 г. и перед дефолтом приспособленность к рынку предприятий всех размеров была минимальной. После финансового кризиса с ростом спроса начинается постепенное увеличение доли предприятий, удовлетворенных спросом на свою продукцию. Но – по разным траекториям.

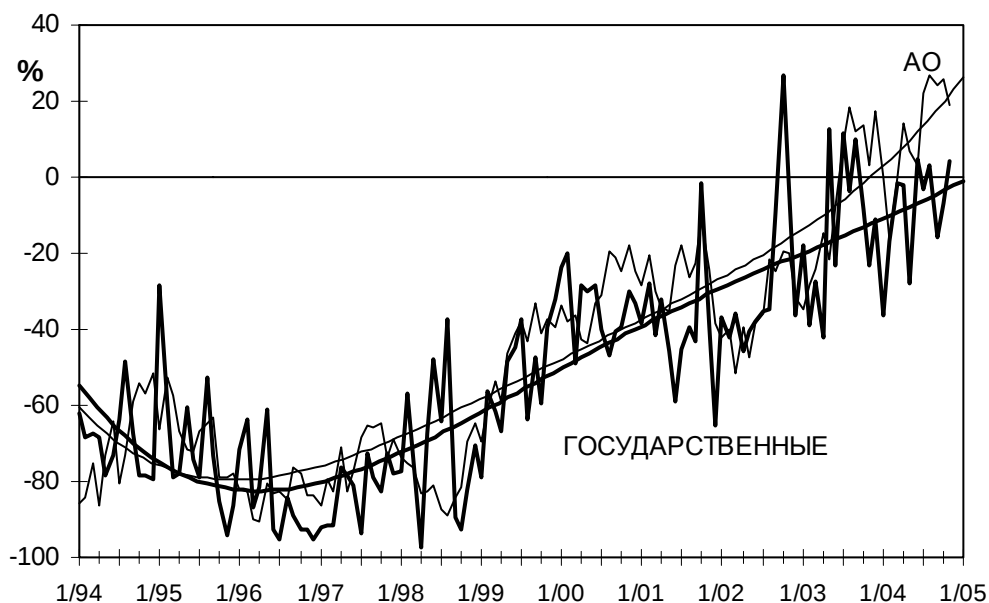


Рис. 25. Разность основных оценок платежеспособного спроса по формам собственности (нормальный – ниже нормы)

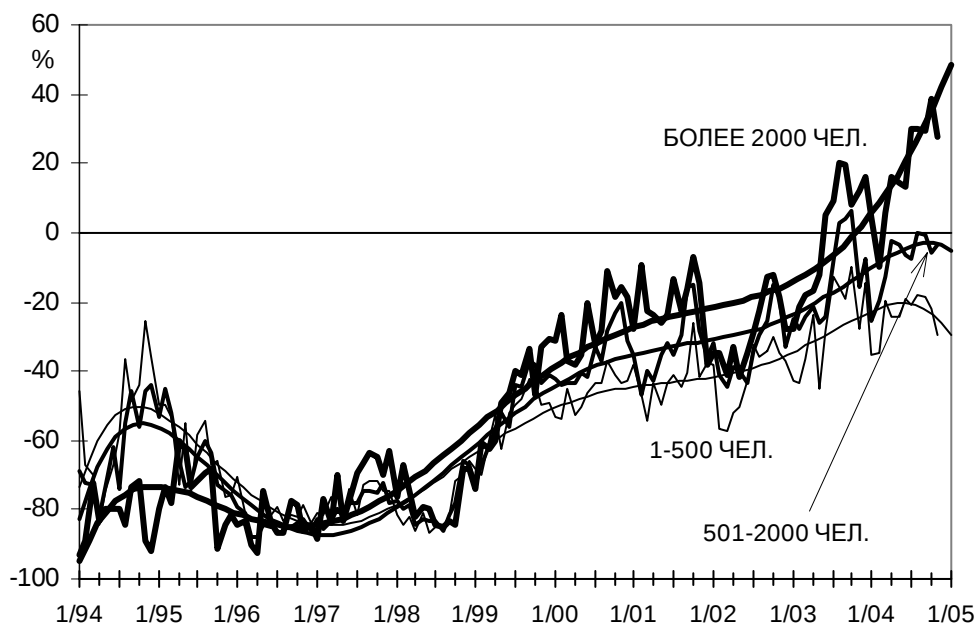


Рис. 26. Разность основных оценок платежеспособного спроса по размерам предприятий (нормальный – ниже нормы)

Быстрее всего удовлетворенность платежеспособным спросом увеличивается у крупных предприятий, не так быстро – у средних и медленнее всего – у малых. В 2001 г. в связи с замедлением темпов роста спроса приостановилась и адаптация предприятий всех размеров. В 2003 г. процесс адаптации

ускорился, и в июне впервые он достиг положительных результатов в группе крупных предприятий. Они сохранили преобладание оценок «нормальный» (за единственным исключением) до конца 2004 г. Причем это преобладание увеличивалось и в октябре 2004 г. достигло исторического максимума (+38 п.п.). Тогда 69% крупных предприятий были удовлетворены платежеспособным спросом на свою продукцию. В других группах таких результатов зарегистрировано не было.

Средние предприятия достигали лишь 50–52%-й удовлетворенности спросом в августе–октябре 2003 г. В 2004 г. приспособленность средних предприятий к платежеспособному спросу не выходила «в плюс»: там преобладали (хотя и незначительно) ответы «ниже нормы».

Еще хуже обстоят дела в группе предприятий с численностью занятых до 500 человек. Небольшим (по российским меркам) производителям промышленных товаров ни разу не удавалось достичь преобладания положительных оценок спроса. Самый лучший результат был получен в октябре 2003 г. и равен –10 п.п. Тогда 43% предприятий оценили спрос на свою продукцию как «нормальный» против 53% оценок «ниже нормы». В 2004 г. приспособленность к спросу в этой группе предприятий увеличилась по сравнению с 2003 г. на 3 пункта (с –26 до –23 п.п.), в группе средних – на 4 пункта (с –13 до –9 п.п.), в группе крупных – на 21 пункт (с –2 до +19 п.п.). Наиболее вероятной причиной таких различий в удовлетворенности спросом является, на наш взгляд, низкая конкурентность российской экономики в сегменте крупных предприятий.

Результаты расчетов с использованием бинарной логистической регрессии, описывающей зависимость дихотомической переменной (оценка спроса по двухуровневой шкале: «нормальный» – «ниже нормы») от «родовых» признаков предприятий, в 2000–2004 гг. подтвердили предыдущие выводы. Стабильно положительным и всегда значимым было влияние размера предприятия: с увеличением численности занятых повышается и вероятность получения оценок «нормальный». Государственная форма собственности почти всегда снижала вероятность достижения нормальных объемов спроса. Единственным исключением стал 2002 г., когда опросы регистрировали и абсолютное снижение объемов спроса, и снижение удовлетворенности им. Тогда, видимо, негативные тенденции коснулись в большей степени приватизированных предприятий. Для предприятий электроэнергетики достижение нормальных объемов спроса всегда было наиболее сложной проблемой. Об этом свидетельствуют коэффициенты, которые всегда были отрицательны, велики по модулю и почти всегда значимы. Аналогичная ситуация складывается и в машиностроении, и в промышленности строительных материалов, и в легкой промышленности. А вот коэффициенты у переменной «номер опроса», описывающей динамику, всегда положительны и статистически значимы, т.е. в течение всех рассматриваемых лет вероятность формирования оценок «нормальный» увеличивалась, особенно в 2003 г. Однако значения меры определенности Нагелькерке (доля объясненной дисперсии) невелики, что свиде-

тельствует о том, что «родовые» признаки являются не самыми главными при объяснении удовлетворенности спросом.

Добавление в модель переменных, оценивающих уровень внутрисекторной конкуренции и конкуренции с производителями из дальнего зарубежья, показало, что конкуренция не оказывает существенного влияния на формирование нормальных оценок спроса в российской промышленности. Вместе с тем полученные коэффициенты были положительны, что говорит в пользу нашей гипотезы о том, что низкая конкуренция позволяет предприятиям легче (проще, быстрее) добиваться приемлемых объемов спроса.

Включение в состав независимых переменных показателей, оценивающих фактическое изменение основных индикаторов предприятия, позволило добиться принципиального увеличения меры определенности Нагелькерке. В уравнении регрессии были использованы оценки фактического изменения выпуска, занятости, спроса, запасов готовой продукции, издержек и прибыли. Признак отрасли, размера, формы собственности предприятия и номер опроса остались в уравнении, оценки конкуренции использованы не были. Знаки коэффициентов новой модели вполне согласуются с интуитивным представлением о влиянии использованных переменных на вероятность формирования нормальной удовлетворенности спросом на предприятии. Регрессии были оценены только для 2003 и 2004 гг., поскольку сведения о фактических изменениях занятости и прибыли собирались только с 2003 г.

Фактические изменения спроса, как и следовало ожидать, оказывают самое сильное воздействие на формирование удовлетворенности спросом. С увеличением спроса повышается и вероятность появления оценки «нормальный». На втором месте по степени влияния всегда оказывалось фактическое изменение занятости, т.е. рост численности работников предприятия считается в российской промышленности вторым по важности экономическим показателем, определяющим нормальность его положения на рынке. А может быть, и первым, поскольку влияние изменения спроса на оценки его объемов является тривиальным. Изменение же выпуска, как оказалось, не оказывает существенного влияния на формирование нормальных оценок спроса. И этот результат может, на наш взгляд, иметь более чем положительную интерпретацию, поскольку означает отказ российских предприятий от ориентации на некогда весьма популярные чисто объемные показатели (валовой выпуск). Определенно уступает влиянию занятости на формирование удовлетворительных оценок спроса влияние прибыли. Оно существенно и положительно, т.е. с ростом прибыли увеличивается и вероятность удовлетворения спросом. Удовлетворенность спросом возрастает по мере снижения объемов запасов готовой продукции. Это также выглядит логичным, поскольку снижение запасов готовой продукции означает поступление на предприятие незапланированных заказов, которые были удовлетворены за счет складских накоплений. Влияние изменения цен на формирование удовлетворительных оценок спроса противоречиво. В 2003 г. вероятность удовлетворительных оценок спроса была положительно связана с изменением цен

(с учетом особенности кодировки ответов), т.е. возможность для предприятия повысить отпускные цены приводила к увеличению нормальных оценок спроса. И эта связь была существенной. В 2004 г. направление связи поменялось, и она утратила существенность.

На следующем шаге анализа в уравнение регрессии были добавлены оценки текущего состояния предприятия: оценка запасов готовой продукции, загрузка мощностей, оценка избыточности (недостаточности) имеющихся мощностей и занятости, оценка экономического положения предприятия. Вместо метода вложения, который включает в расчет все переменные, был использован метод обратной селекции, который пошагово исключает из модели переменные, демонстрирующие несущественную связь с зависимой переменной без существенной потери качества подгонки модели. В результате для 2003 и 2004 гг. были получены модели, включающие только переменные, оказывающие существенное влияние на формирование удовлетворительных оценок спроса.

Самое сильное влияние на формирование оценок спроса оказывала динамика продаж, оценки экономического состояния предприятия и оценки запасов готовой продукции. Все эти показатели так или иначе связаны со спросом, поэтому их влияние на оценки его объемов выглядит вполне логичным. Заметим, что динамика объемов запасов готовой продукции не влияет на оценки спроса. Это говорит о формировании на российских предприятиях вполне рыночного подхода к управлению запасами, когда их оценки связаны со спросом, а не с объемами самих запасов. Не влияет на оценки спроса и динамика выпуска, что также стоит оценивать положительно. Так же положительно могут быть оценены и небольшие величины коэффициентов для загрузки производственных мощностей: рост использования оборудования положительно сказывается на удовлетворенности спросом, но уступает всем другим факторам. Гораздо важнее для предприятия отсутствие избыточных в связи с ожидаемым спросом мощностей. Влияние этих оценок на удовлетворенность спросом превосходит влияние динамики прибыли. Отсутствие избыточного персонала было важным для удовлетворенности спросом в 2003 г. и перестало быть таковым в 2004 г., когда промышленность уже почти избавилась от излишков рабочей силы и начинала все чаще ощущать ее недостаток. Как всегда, размер предприятия положительно сказывается на вероятности формирования нормальных оценок спроса.

3.2.2. Ограничения промышленного роста

Если динамика спроса в 2004 г. имела как положительные, так и отрицательные тенденции и оказала на российские промышленные предприятия в целом позитивное влияние (впервые доля удовлетворенных спросом превысила долю неудовлетворенных), то динамика выпуска имела скорее негативную динамику, особенно в мае–декабре (*рис. 27*). В первые месяцы года баланс изменения выпуска (после очистки от сезонных и случайных факторов) демонстрировал скорее стабильность, нежели рост, изменившись с 21 балансовых пункта до

23. А за июнь–декабрь баланс снизился до 14 пунктов, что является худшим результатом с начала 2003 г. Продолжительный период снижения или, по крайней мере, неувеличения темпов роста выпуска говорит о том, что российская промышленность столкнулась с новыми помехами для роста выпуска. И платежеспособный спрос, похоже, является отнюдь не главной из них. Действительно, после стабилизации темпов роста спроса в июле–августе на достаточно низком уровне (+3% после очистки от сезонных и случайных колебаний) затем он все-таки стал «набирать обороты» и достиг к ноябрю +7%. Производство же в этот период, наоборот, снижало темпы роста.

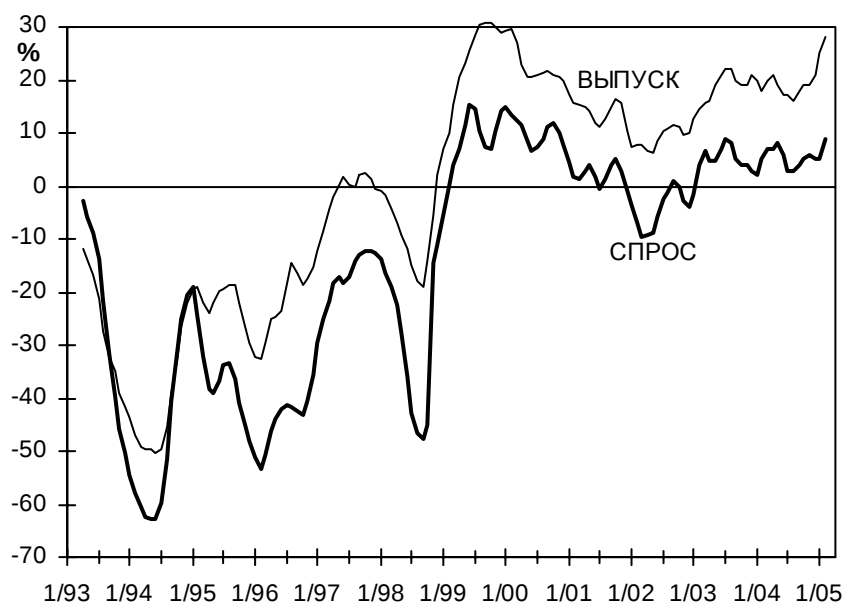


Рис. 27. Изменение спроса и выпуска, очищенные от сезонных и случайных колебаний (Баланс = %роста – %снижения)

Ежеквартальный мониторинг помех для роста производства показывает, что в российской промышленности формируется новая структура сдерживающих факторов. Частоты упоминания большинства традиционных помех продолжают снижаться, некоторые из них достигли рекордно низких значений. Другие, наоборот, начинают мешать все большему числу предприятий (рис. 28). И такое нечастое упоминание некоторых помех, которые не особенно были распространены ранее, может объясняться инерцией в оценке их сдерживающего влияния. Возможно, менеджменту до сих пор сложно привыкнуть к мысли, что предприятию в ближайшие годы для расширения производства будет не хватать не платежеспособных потребителей и доступных кредитов, а мощностей (которых всегда было в избытке) и квалифицированных кадров (которые ранее не уходили с производства даже при минимальной и задерживаемой зарплате).

Недостаточный внутренний платежеспособный спрос в IV квартале 2004 г. мешает увеличивать выпуск только 38% предприятий. Это лучшее (мини-

мальное) значение с начала 1994 г. В 1994 г. спрос считали помехой для роста выпуска 84% предприятий. Чаще всего в конце 2004 г. упоминалась нехватка оборотных средств (42%). Но и эта величина является почти минимумом всех опросов (абсолютный минимум в 39% был зарегистрирован в январе 2004 г.). Указанная помеха наиболее распространена в машиностроении, где ее упоминали в 2004 г. в среднем 50% предприятий. Чуть реже она мешала в 2004 г. производителям в легкой промышленности (49%), в химии и нефтехимии (47%). Лучше других отраслей обеспечены оборотными средствами металлургические предприятия – в этой отрасли нехватку оборотных средств считали помехой росту выпуска в 2004 г. только 26% предприятий.

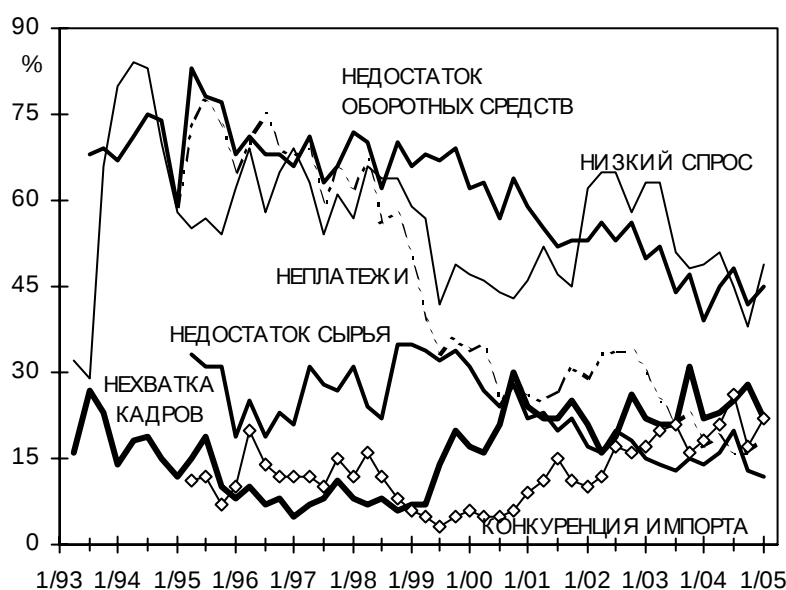


Рис. 28. Помехи росту производства

Неплатежи, некогда разваливавшие экономику, в конце 2004 г. упоминаются только 16% предприятий. За истекший год сдерживающее влияние этого фактора снизилось более чем в 1,5 раза: если в 2003 г. неплатежи мешали 26% предприятий, то в 2004 г. – в среднем только 17%. Больше всего проблем с расчетами возникает сейчас в промышленности строительных материалов (29%). Предприятиям этой отрасли за год удалось снизить сдерживающее влияние неплатежей только на 5 п.п. Лучших результатов в своевременном проведении расчетов достигли металлурги и предприятия лесопромышленного комплекса. В этих отраслях неплатежи упоминаются только 6% предприятий. Заметим, что в 1995 г. неплатежи мешали в целом по промышленности 74–77% производителей.

На фоне снижения сдерживающего влияния таких помех, как внутренний спрос, нехватка оборотных средств и неплатежи, все больше российских промышленных предприятий упоминают помехи, связанные с ресурсным обеспечением выпуска и конкуренцией импорта.

Конкурирующий импорт в 2004 г. в среднем считали помехой 20% российских товаропроизводителей. Это самый высокий (т.е. худший) годовой результат. В III квартале 2004 г. его упоминание поднималось до 26%, что является абсолютным рекордом всего периода мониторинга. Почти не мешает импорт только производителям из лесопромышленного комплекса и промышленности строительных материалов (рис. 29). В данных отраслях эта помеха упоминалась в среднем в 2004 г. только 8 и 4% предприятий соответственно. На другом полюсе находятся легкая, химическая и нефтехимическая отрасли. В легкой промышленности импорт считают помехой в 2004 г. 29% предприятий. Сразу после дефолта (1999 г.) этот показатель в отрасли составлял только 5%, а преддефолтный максимум (1996 г.) – 26%. Таким образом, дефолт снизил давление импорта на отраслевой выпуск в 5 раз, но за 5 последефолтных лет это давление увеличилось почти в 6 раз. И сейчас российская легкая промышленность испытывает самое сильное сдерживающее влияние импорта.

Предприятия химической и нефтехимической отрасли также испытывали после дефолта возрастающее давление конкурирующего импорта, но амплитуда колебаний давления была меньше. Преддефолтный максимум составлял в отрасли 18% и уступал максимумам только двух отраслей (пищевой – 30% и легкой – 26%). После дефолта давление импорта снизилось до 8%, но к 2003 г. достигло уже 27%, т.е. также превзошло преддефолтный уровень. В 2004 г. импорт стал мешать увеличению выпуска чуть меньшему количеству предприятий (25%).

Машиностроению дефолт дал двукратное снижение давления импорта. Если в 1998 г. от него страдали 11% предприятий (не слишком, заметим, высокий по сравнению с другими отраслями уровень), то в 1999 г. об импорте упоминали только 5% предприятий. Затем давление импорта на отрасль начинает возрастать, и в 2004 г. уже 22% машиностроительных заводов считают, что импорт мешает им увеличивать выпуск. Таким образом, и в машиностроении давление конкурирующего импорта стало выше преддефолтного максимума.

По оценкам предприятий, самое сильное (точнее, самое распространенное) сдерживающее влияние импорта перед дефолтом было в пищевой промышленности. В 1997 г. в среднем 30% пищевых предприятий считали, что импорт мешает им увеличивать выпуск. В 1999 г. этот показатель упал в отрасли в 10 раз – до 3%, но затем стал постепенно увеличиваться и достиг в 2004 г. 20%. Рост – почти семикратный, чего не пережила ни одна отрасль российской промышленности. Однако преддефолтный максимум до сих пор не достигнут, и пищевая промышленность, таким образом, до сих пор пользуется плодами девальвации рубля. В аналогичном положении находятся и две другие отрасли: лесопромышленный комплекс и промышленность строительных материалов также еще «не превзошли» преддефолтный уровень давления импорта.

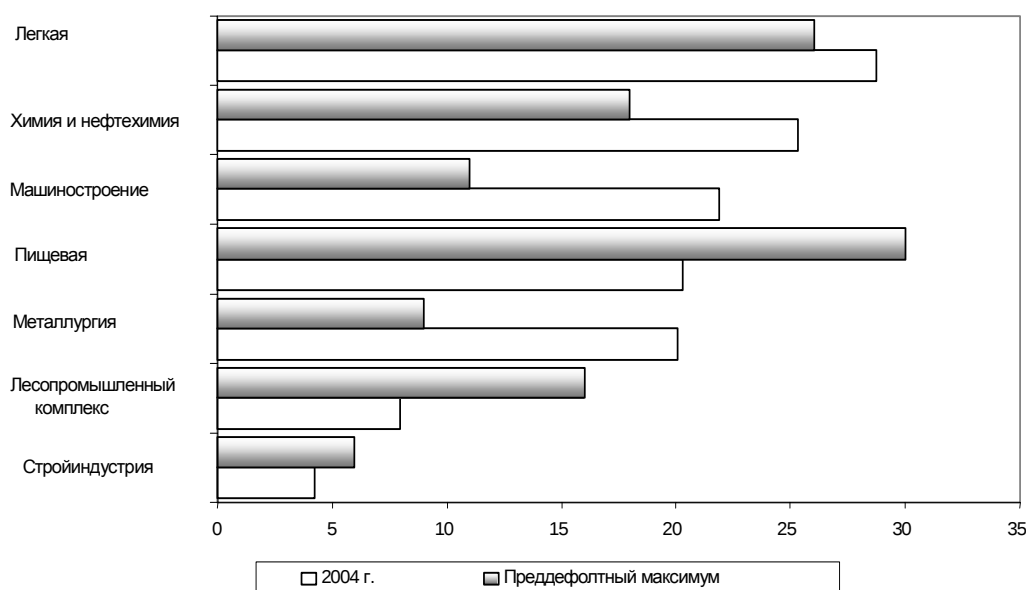


Рис. 29. Частоты упоминания конкурирующего импорта как помехи росту выпуска в отраслях

Результаты регрессионного анализа с использованием логистической регрессии показали, что за 2000–2004 гг. только упоминание недостатка кадров и нехватки оборудования на деле было связано с фактическим снижением производства. Упоминание же других причин снижения выпуска, значимо связанных с динамикой производства, имело обратный эффект – они снижали вероятность сокращения производства. Подобная ситуация может, на наш взгляд, иметь следующее объяснение. Нехватка оборудования и недостаток квалифицированных кадров – очень необычные проблемы для российской переходной экономики. Традиционно считается, что отечественная промышленность до последнего времени имела их в избытке и не считала, что они могут существенно сдерживать рост выпуска. Не обсуждалась эта проблема и в тех источниках экономической информации, которые доступны предприятиям. Иными словами, не было никакого «раскручивания» этих помех ни в средствах массовой информации, ни в правительственных органах, ни в самих предприятиях. Это дает основание считать, что указанные помехи упоминались предприятиями только в тех случаях, когда они действительно сдерживали рост выпуска. И, скорее всего, далеко не сразу, так как предприятиям надо было самим сломать стереотипы и понять, что кадры и оборудование теперь тоже могут сдерживать рост производства. Совсем иная ситуация складывалась с такими помехами, как низкий спрос, конкуренция импорта и недостаток оборотных средств. Эти проблемы были всегда «на слуху», и благодаря средствам массовой информации и ограниченности официальной статистики интерес (иногда, может быть, не совсем здоровый) к ним не ослабевает. Подобное положение не могло, наверное, не сказаться на ответах

предприятий: они привычно помечали эти помехи, хотя их сдерживающее влияние объективно ослабло.

3.2.3. Кадровые помехи росту выпуска

Если давление конкурирующего импорта на российскую промышленность уже давно находится под пристальным вниманием аналитиков, то сдерживающее влияние нехватки квалифицированных кадров и конкурентоспособных мощностей пока не стало широко обсуждаемой проблемой. Однако результаты опросов ИЭПП свидетельствуют, что недостаток квалифицированных кадров всегда после дефолта сдерживал рост производства чаще, чем конкуренция с импортом, а нехватка оборудования упоминалась чаще импорта в 1999–2002 гг. и лишь 1 пункт уступала в 2003–2004 гг. Поскольку быстрое устранение этих помех (подобное тому, как дефолт снимает проблему давления импорта на внутренний рынок), скорее всего, даже технически невозможно, анализу ресурсных ограничений стоит уделять больше внимания.



Рис. 30. Ресурсные помехи росту производства

Недостаток квалифицированных кадров российская промышленность ощущала даже в первой половине 1990-х годов (рис. 30). В 1993 г. эту причину называли в среднем 23% предприятий. По мере снижения платежеспособного спроса и соответственно выпуска потребность в найме квалифицированного персонала начинает сокращаться, и к 1998 г. она достигает минимума – 7%. При этом некоторые отрасли перед дефолтом испытывали минимальную потребность в квалифицированных кадрах для увеличения выпуска. Так, в пищевой промышленности в 1993 г такая потребность регистрировалась максимум на 7% предприятий, а к 1998 г. она сократилась до 1%. Относительно устойчивый спрос, «живые деньги» за продукцию и при выплате зарплаты позволили отрасли в максимальной степени избежать кадрового голода в 1993–1998 гг. После дефолта пищевые предприятия также испыты-

вали потребность в найме персонала для расширения выпуска в минимальной степени. Только 9% предприятий в 2001 и 2004 гг. считали, что им не хватает кадров (рис. 31).

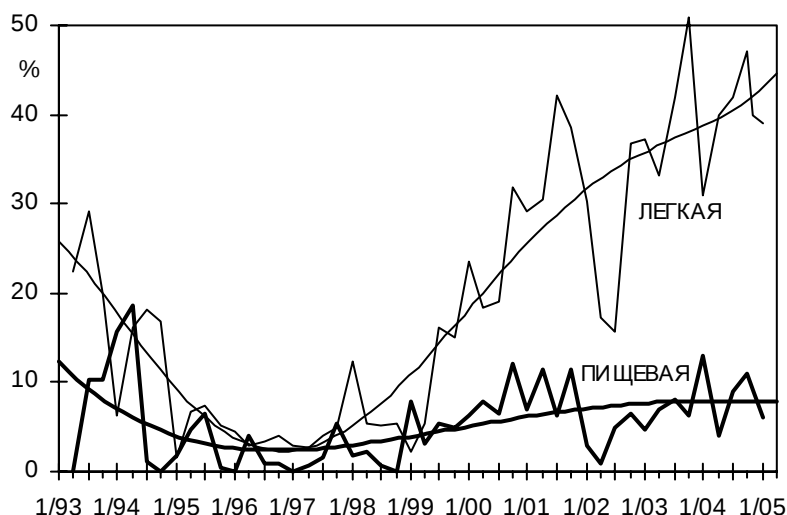


Рис.31. Частота упоминания недостатка персонала как помехи росту производства в отраслях, %

Совсем иную динамику потребности в кадрах для увеличения выпуска имела легкая промышленность. В 1993 г. 24% предприятий отрасли испытывали недостаток кадров. Это не самое высокое значение показателя в 1993 г.: максимум (40%) был зарегистрирован в промышленности строительных материалов. К дефолту потребность в кадрах снижалась вслед за падением спроса и выпуска. В июле 1998 г. только 5% предприятий сообщали о нехватке кадров. Затем в течение еще около 12 месяцев наблюдалась предельно низкая потребность в квалифицированных кадрах. Например, в январе 1999 г. она упала до 2%. И только в июле 1999 г. потребность в кадрах для расширения выпуска возросла до 16%. Затем этот показатель начинает увеличиваться (кроме 2002 г.) и достигает 40% (2003 и 2004 гг.). Такой высокой потребности в квалифицированных кадрах не испытывала в 2003–2004 гг. ни одна из отраслей промышленности. Внутри легкой промышленности самая высокая потребность в квалифицированных кадрах сейчас имеется в хлопчатобумажной (55%) и швейной (40%) подотраслях. Очевидно, что такая ситуация объясняется в первую очередь тяжелым положением в отрасли и соответственно низкими зарплатами, а не абсолютным недостатком необходимых ей кадров на рынке труда.

Максимальной за все время мониторинга потребности в кадрах в 2004 г. достигли еще две отрасли: промышленность строительных материалов и машиностроение – 29 и 34% соответственно. Машиностроение почти всегда в годовом исчислении имела самую высокую потребность в кадрах для увеличения выпуска. И только в 2003–2004 гг. ее опередила легкая промышленность. Из отраслей машиностроения сейчас не хватает кадров очень многим предпри-

ям в судостроении (84%), в энергомашиностроении (74%) и на ремонтных заводах (84%). Лесопромышленный комплекс «прошел» пик потребности в квалифицированном персонале в 2003 г., когда в среднем треть предприятий отрасли сообщали, что им не хватает специалистов для расширения выпуска. В 2004 г. потребность снизилась до 31%, она формируется в основном за счет лесозаготовительной (44%) и лесопильной (28%) подотраслей.

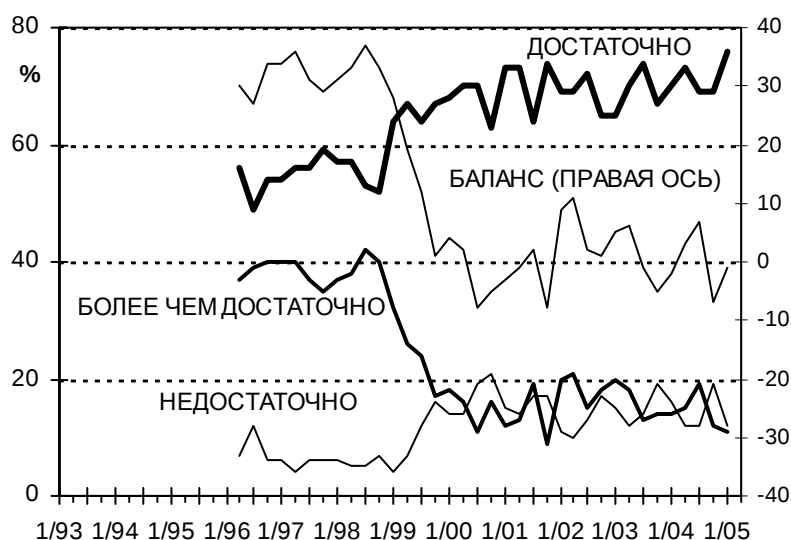


Рис. 32. Оценка респондентами избыточности занятых на предприятии и баланс оценок

Потребность в кадрах для расширения производства сочетается в российской промышленности с избыточной занятостью. По результатам опросов ИЭПП, доля предприятий, имевших более чем достаточную в связи с ожидаемыми изменениями спроса численность персонала, достигала перед дефолтом 42%. И это притом, что численность занятых в промышленности в 1990-е годы сильно сократилась. После августа 1998 г. с ростом платежеспособного спроса и обеспеченного деньгами выпуска начинается снижение доли предприятий с избыточной по отношению к спросу занятостью. К III кварталу 2000 г. избыточную численность занятых имели в российской промышленности только 11% предприятий. Минимума (9%) этот показатель достиг в IV квартале 2001 г. В 2004 г. в среднем 15% предприятий по-прежнему считают численность своего персонала избыточной. Больше всего таких заводов (18%) в 2004 г. осталось в машиностроении.

Большая часть предприятий всегда имела достаточную численность персонала. Дефолт, конечно, расширил сектор промышленности с достаточной в связи с ожидаемыми изменениями спроса занятостью, но не так сильно, как можно было предположить. Если преддефолтный минимум этого показателя составлял 49%, то последефолтный максимум – 74%, т.е. перепад равен 25%. В некоторых отраслях после дефолта наступала и полная удовлетворенность численностью персонала. Такую ситуацию опросы регистрировали в электроэнергетике, топливной и металлургической отраслях. Самых

скромных результатов после дефолта добились машиностроение (70%) и легкая промышленность (74%).

Динамика избыточности персонала в промышленности демонстрирует определенную зависимость от размера предприятия. Крупные заводы всегда сохраняли большую избыточность персонала, чем средние и небольшие. Даже после дефолта баланс их оценок был чаще положительным, чем отрицательным. Монополизм и высокая социальная значимость крупных предприятий позволяли им не только быстрее наращивать объемы производства и сбыта, а следовательно, платить лучшую зарплату, но и иметь определенный избыток персонала (скорее всего, с приемлемой зарплатой), который можно было использовать при расширении спроса и производства. Это позволило крупным предприятиям в период последефолтного оживления легко решить свои кадровые вопросы и испытывать меньшую потребность в найме новых работников. В такой ситуации избыток рабочей силы сродни запасам готовой продукции, наличие которых на складе позволяет мгновенно удовлетворить новых (нежданных) заказчиков. Благо невысокий уровень зарплат в промышленности делает необременительными издержки по содержанию такого запаса.

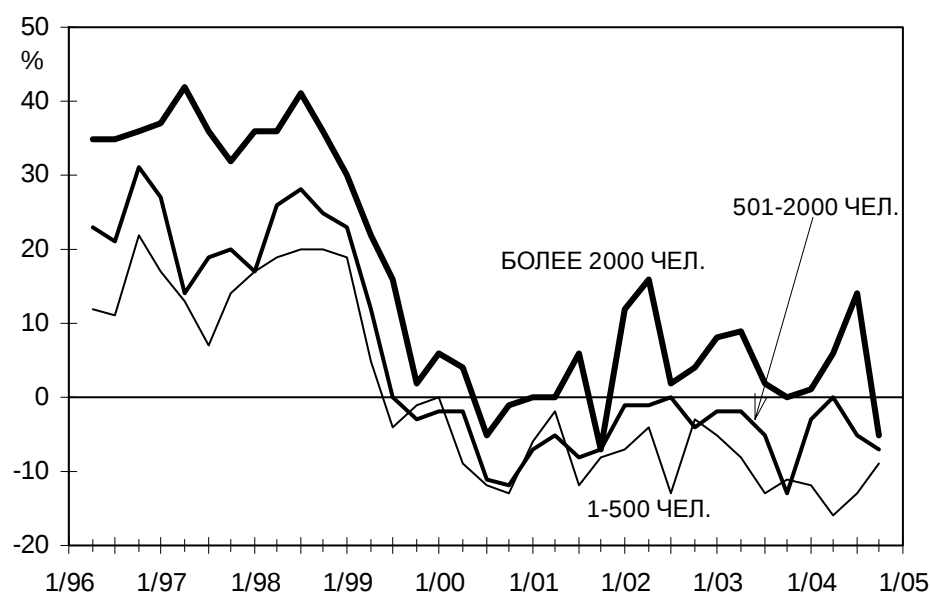


Рис. 33. Балансы оценок персонала в зависимости от размера предприятия (баланс = избыточно – недостаточно)

Совсем другая ситуация складывалась на средних и небольших предприятиях. Более высокая конкуренция не позволяла ранее и не позволяет до сих пор добиться удовлетворительных результатов, а следовательно, и зарплат. Это быстрее «вымывало» персонал таких предприятий. До дефолта они все-таки сохраняли «запас» рабочей силы для быстрого расширения производства, но его размеры после 1998 г. быстро исчерпались, и с середины 1999 г. средние и небольшие предприятия стабильно испытывают недостаток рабочей силы.

Однако в конечном счете в 2004 г. в российской промышленности сложился нулевой баланс оценок численности занятых при преобладании предприятий с достаточной занятостью (табл. 21). Поскольку вопрос об оценке занятости задается предприятиям в течение уже 9 лет, а за это время российская промышленность испытала резкие изменения спроса, и баланс оценок в последние годы колеблется около нуля, то можно говорить, что на макроуровне проблема обеспеченности промышленности кадрами решена. Для ее решения на микроуровне необходима большая территориальная мобильность рабочей силы.

Таблица 21

Оценка достаточности персонала (%)

Год	Более чем достаточно	Достаточно	Недостаточно	Баланс
1996	38	54	8	30
1997	37	57	6	31
1998	39	55	6	33
1999	24	66	10	14
2000	15	68	17	-2
2001	13	71	16	-3
2002	19	68	13	6
2003	16	70	14	2
2004	15	70	15	0

Комбинация оценок достаточности имеющегося персонала и вопроса о нехватке кадров как помехе росту выпуска позволяет оценить соотношение различных положений предприятий с точки зрения обеспеченности кадрами и возможности решения кадровой проблемы за счет рынка труда (рис. 34). Как показывают расчеты, в российской промышленности всегда преобладали предприятия, которые оценивают имеющийся у них персонал как достаточный в связи с ожидаемыми изменениями спроса и считают, что кадры не являются для них помехой для увеличения выпуска. Логично предположить, что эта группа предприятий находится в состоянии динамического равновесия между имеющимся у них персоналом и ожидаемыми изменениями спроса и выпуска. Они не страдали от избыточной занятости и не нуждались в найме дополнительных работников для увеличения выпуска в соответствии с динамикой спроса. До дефолта в эту группу входили в среднем 52% предприятий, после дефолта – 59%, в 2004 г. – 58%. Иными словами, в российской промышленности все-таки всегда преобладали предприятия с оптимальной для расширения выпуска численностью занятых.



Рис. 34. Динамика основных положений предприятий на рынке труда

На втором месте находится группа предприятий с избытком персонала, но не имеющих проблем с кадрами при расширении выпуска. Этим предприятиям удалось сохранить у себя «качественный» избыток рабочей силы, который необходим для быстрого и безболезненного (с кадровой точки зрения) расширения производства. Действительно, как только российская промышленность после дефолта начинает увеличивать объемы выпуска, доля этих предприятий быстро сокращается с 39% (июль 1998 г.) до 10% (июль 2000 г.). В 2004 г. таких предприятий в промышленности в среднем 13%. Подобные избыточность и политику предприятий, наверное, все-таки стоит оценить положительно, поскольку они позволяют сохранять на предприятиях самые квалифицированные кадры, которые при расширении спроса и выпуска способны сразу же включиться в производственный процесс. Этот кадровый потенциал чем-то напоминает мобилизационный потенциал промышленности, с той лишь принципиальной разницей, что его предполагается использовать не для военных нужд, а для удовлетворения платежеспособного спроса.

Наиболее стабильна доля предприятий, которым не хватает персонала, но кадры не являются проблемой для роста производства. Нехватка персонала в связи с ожидаемыми изменениями спроса говорит об отсутствии на этих предприятиях «конкурентоспособных запасов» рабочей силы, т.е. таких излишков, которые могут быть использованы в производстве при расширении спроса на продукцию предприятия. В то же время эти предприятия не считают, что нехватка кадров является помехой росту выпуска. Скорее всего, они способны решить свои кадровые проблемы за счет рынка труда. Таких предприятий в российской промышленности, по данным опросов, было всегда около 5%. Небольшая доля этой группы объясняется главным образом уни-

кальностью для России ситуации, когда предприятие смогло полностью избавиться от излишков рабочей силы, но при этом иметь возможность быстрого найма работников на рынке труда.

Чуть больший сегмент в российской промышленности занимают предприятия, которые также не обладают достаточной численностью собственного персонала в связи с ожидаемыми изменениями спроса, и эта нехватка кадров сдерживает у них рост производства. Можно предположить, что, как и предыдущая группа, избавившись от избыточной рабочей силы и даже превысив этот рубеж, эта группа предприятий оказалась не в состоянии получать недостающую рабочую силу с рынка труда либо по причине отсутствия такового в регионе расположения, либо по причине структурных диспропорций этого рынка. Динамика рассматриваемого сегмента выглядит вполне логичной. До дефолта таких предприятий в российской промышленности было в среднем 2%. После дефолта средняя доля предприятий, имеющих недостаточный персонал и неспособных восполнить недостаток с рынка труда, увеличилась до 9%. В конце 2004 г. таких предприятий стало уже 13%.

В заключение рассмотрим результаты оценки модели, демонстрирующей, какие из доступных показателей формируют ситуацию, при которой квалифицированные кадры сдерживают рост производства в российской промышленности. В качестве зависимой переменной будут использоваться ответы предприятий на вопрос, является ли нехватка кадров фактором, сдерживающим рост производства. Эта переменная – дихотомическая («является – не является»). Бинарная логистическая регрессия позволит нам оценить влияние независимых переменных на вероятность положительного ответа («нехватка кадров сдерживает рост выпуска»). Среди содержательных показателей наиболее сильное и стабильно существенное влияние на упоминание в анкетах нехватки кадров как помехи имели оценки спроса по шкале «выше нормы – нормальный – ниже нормы». Отрицательные коэффициенты говорят о том, что с ростом удовлетворенности спросом (или с его нормализацией) увеличивается и вероятность сдерживающего влияния кадров на выпуск. Другая оценочная характеристика спроса – оценка запасов готовой продукции – стала существенно влиять на формирование вероятности кадрового голода только в 2004 г., и влиять правильно: недостаток запасов и потребность наращивания выпуска для удовлетворения непредсказуемого роста спроса увеличивали эту вероятность. Динамика спроса (рост – нет изменений – снижение) не имела существенного влияния на вероятность упоминания помехи, да и положительный знак коэффициента выглядит нелогичным: кадры начинают сдерживать рост выпуска при снижении спроса. А вот динамика выпуска заставляет предприятия вспоминать о кадрах. Влияние этой переменной, как правило, существенно и ожидаемо: предприятия сталкиваются с кадровой проблемой при увеличении фактического выпуска. Аналогичную реакцию вызывают и намерения предприятий увеличить выпуск: более оптимистичные производственные планы увеличивают и вероятность кадрового голода. Однако другая важнейшая характеристика производствен-

ной активности предприятия – загрузка мощностей – не влияет на кадровый голод. Возможно, потому, что загруженные мощности уже обеспечены необходимыми кадрами. Но перспектива – гарантированная обеспеченность предприятия работой (заказами в месяцах) – вызывает в российской промышленности проблему кадров.

3.2.4. Мощностные ограничения роста выпуска

Как показывают опросы, с 2000 г. в российской промышленности в среднем около 18–19% предприятий считают, что нехватка оборудования мешает им увеличивать выпуск. Единственным исключением стал 2002 г., когда спрос перестал увеличиваться, а выпуск замедлил темпы роста (рис. 35). До дефолта о нехватке оборудования для увеличения выпуска упоминали в среднем 6% предприятий, после дефолта – 16%. Максимум этого показателя был зарегистрирован в октябре 2003 г. и составлял 22%.

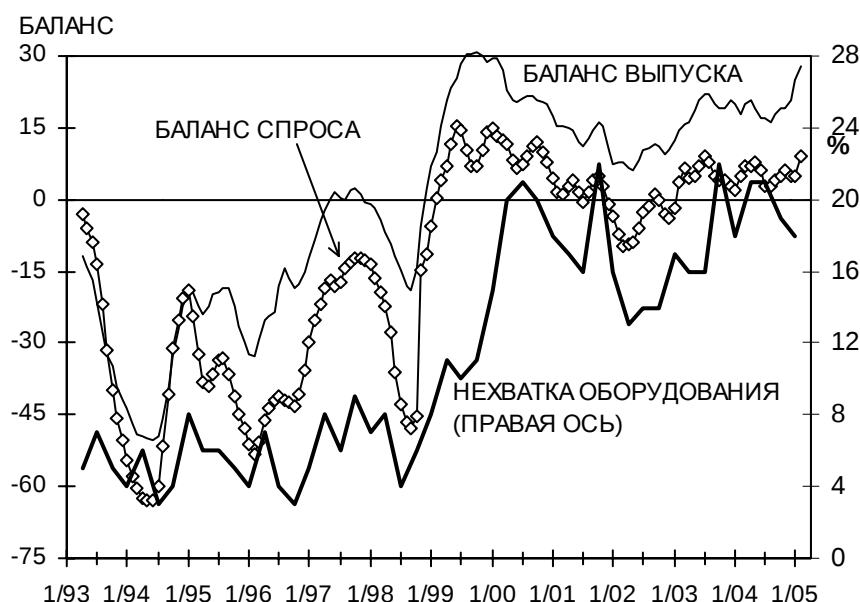


Рис. 35. Балансы изменения спроса и выпуска, а также частота упоминания нехватки оборудования

В 2004 г. во II и III кварталах о недостатке оборудования сообщали по 21% предприятий. Самая высокая нехватка оборудования в 2000–2004 гг. ощущалась в лесопромышленном комплексе. Более 1/3 предприятий в этой отрасли не хватало оборудования для расширения выпуска под увеличивающийся спрос. В 2004 г. уровень нехватки оборудования поднялся в отрасли уже до 38%, что является абсолютным годовым максимумом. В будущем, скорее всего, недостаток оборудования в этой отрасли будет увеличиваться. На втором месте с большим отрывом находятся промышленность строительных материалов (19%) и машиностроение (18%). Но эти отрасли имеют разные траектории потребности в оборудовании для увеличения выпуска. В машиностроении нехватка оборудования с каждым годом увеличивается: до

дефолта об этом в среднем упоминали 3% предприятий, после дефолта – 18%. В 2004 г. о недостатке, сдерживающем рост выпуска, заявили уже 21% машиностроительных заводов. Особенно часто нехватка оборудования сдерживает рост выпуска в энергомашиностроении, приборостроении, производстве металлоконструкций и средств связи. Стройиндустрия прошла пик потребности в оборудовании в 2002 г. – тогда об этом заявили 26% предприятий отрасли. В 2004 г. недостаток оборудования только 15% заводов мешал увеличивать производство строительных материалов.

Самую низкую потребность в оборудовании в 2004 г. имеет легкая промышленность: только 9% предприятий отрасли считают, что им не хватает оборудования для расширения производства. И объясняется это, скорее всего, не значительным объемом инвестиций в отрасль, а постоянным сокращением спроса и выпуска, при котором не может быть задействовано даже имеющееся оборудование. В 2001 г., когда отрасль еще пользовалась результатами девальвации и рассчитывала на восстановление сбыта, потребность в оборудовании для расширения выпуска испытывали 16% предприятий.



Рис. 36. Частота упоминания недостатка оборудования как помехи росту производства в отраслях

О необходимости увеличения закупок оборудования для расширения выпуска свидетельствует и динамика загрузки мощностей. Этот показатель увеличился с 57 с начала 2003 г. до 67% в III квартале 2004 г. (рис. 37). Такой быстрый и продолжительный рост использования мощностей ранее регистрировался только сразу после дефолта. С июля 1998 г. по апрель 2000 г. загрузка выросла с 42 до 56%. Но уже в IV квартале 2004 г. уровень загрузки остался на прежнем уровне. Конечно, это может быть объяснено стагнацией выпуска в промышленности, которую зарегистрировали и опросы, и официальная статистика.

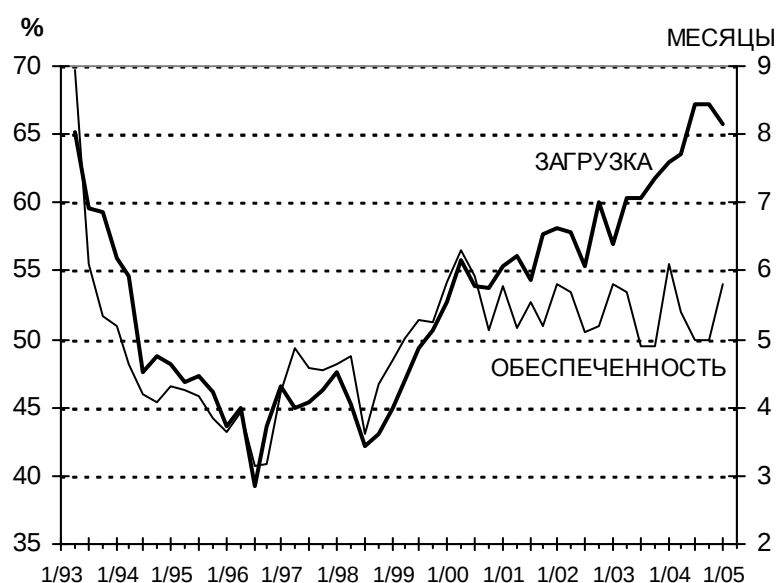


Рис. 37. Загрузка мощностей (%) и обеспеченность заказами (месяцы)

Однако динамика другого опросного показателя свидетельствует в пользу тезиса о все большем исчерпании российской промышленностью «навеса» (или запаса) избыточных мощностей. Оценки предприятиями избыточности, достаточности и недостаточности имеющихся производственных мощностей в связи с ожидаемыми изменениями спроса продемонстрировали резкое снижение доли предприятий с избыточными мощностями именно в IV квартале 2004 г. (рис.38). В итоге сейчас только 20% предприятий имеют избыточные по отношению к ожидаемому спросу мощности. Такой низкой доли предприятий с избыточными мощностями не было ни разу с 1993 г. Недостаточность же мощностей в промышленности во второй половине 2004 г. стабилизировалась на уровне 14%. Это значение превзошло предыдущий рекорд (13% в 2000 г.) и только 1 пункт не дотянуло до абсолютного рекорда, зарегистрированного в 1993 г. Но поскольку сравнение 1993 и 2004 гг. представляется некорректным, можно вполне считать, что сейчас российской промышленности не хватает как никогда много производственных мощностей. Однако в целом по промышленности предприятий с избыточными мощностями по-прежнему больше, чем предприятий с недостаточными мощностями. Поэтому баланс остается положительным, хотя и опустился до абсолютного минимума. «Навес» избытка мощностей еще сохраняется, что оставляет российской промышленности некоторый «запас хода», не требующий инвестиций. После исчерпания этого «навеса» промышленный рост будет уже лимитироваться физической нехваткой конкурентоспособных мощностей.

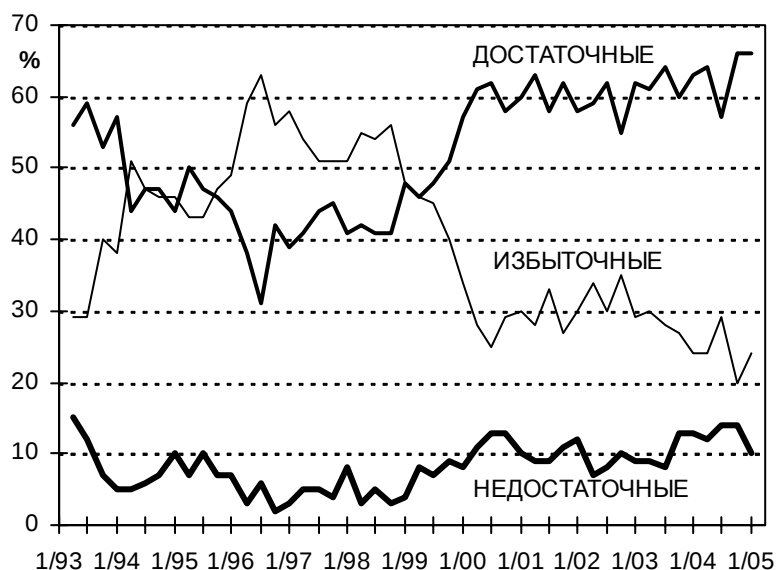


Рис. 38. Доля предприятий с избыточными, достаточными и недостаточными мощностями

Последефолтный рост объемов продаж меняет представление предприятий о нормальном объеме спроса и соответственно о достаточности имеющихся мощностей для удовлетворения этого спроса. Расчеты балансов оценок мощностей для основных оценок спроса показывают, что в последнее время для обеспечения выпуском нормальных объемов спроса российским промышленным предприятиям уже не хватает имеющихся мощностей. Среднегодовой баланс оценок мощностей в группе предприятий с нормальным спросом на выпускаемую продукцию в 2004 г. впервые стал отрицательным (рис. 39). Таким образом, дальнейший промышленный рост со всей очевидностью приведет к росту уровня спроса, который будет считаться нормальным, и соответственно к увеличению нехватки мощностей, способных этот спрос удовлетворить. Заметим: разбиение предприятий на группы по двум другим признакам (размер и форма собственности) не дало отрицательных балансов оценок мощностей. Значительные отрицательные балансы были получены только при исследовании отраслевого разреза в цветной металлургии и лесопромышленном комплексе. Несколько раз в последнее время они появлялись также в черной металлургии.

Бинарная логистическая регрессия позволит нам оценить, какие факторы заставляют российские промышленные предприятия считать недостаток оборудования помехой росту производства. Как и ранее, в качестве зависимой переменной будут использоваться ответы предприятий на вопрос, является ли нехватка оборудования препятствием, сдерживающим рост производства. Самое сильное и всегда существенное влияние на вероятность нехватки оборудования имели оценки спроса. Как только объемы спроса, по оценкам предприятий, переходили из категории «ниже нормы» в категорию «нормальный», предприятия начинали сталкиваться с нехваткой оборудова-

ния. Это особенно наблюдалось в 2001 и 2004 гг. Таким образом, «нормальность» в российской промышленности означает использование всех имеющихся кадров и оборудования и возможность их более широкого вовлечения в производство.

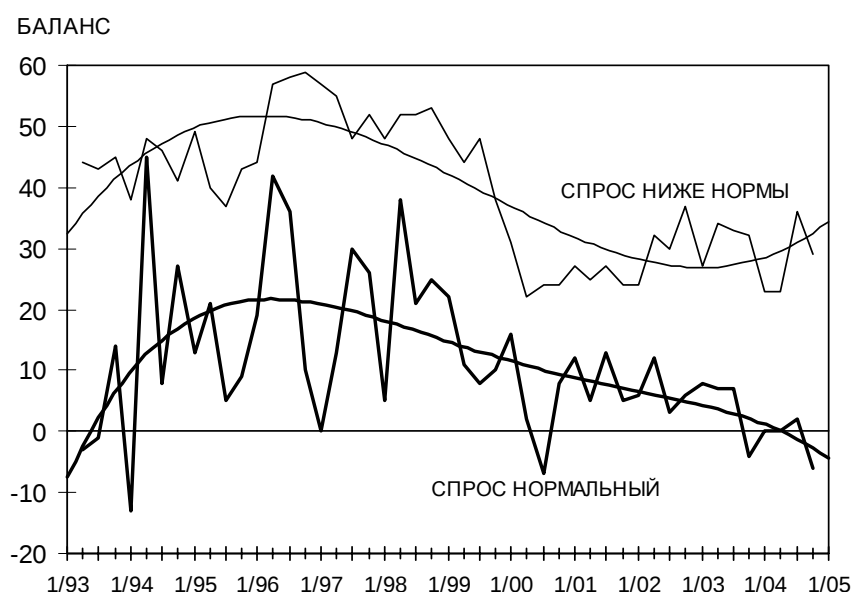


Рис.39. Балансы оценок мощностей для разных оценок спроса

На втором месте по интенсивности влияния на вероятность упоминания нехватки оборудования находятся показатели запасов готовой продукции: фактические и ожидаемые изменения их объемов, а также текущие оценки объемов по шкале «выше нормы – нормальные – ниже нормы». Фактические изменения запасов готовой продукции имели положительные и значимые коэффициенты в 2001 г. Это значит, что снижение объемов запасов заставляло предприятия указывать на нехватку оборудования как на помеху роста выпуска. Такое могло произойти в случае непрогнозируемого предприятиями роста спроса, который им приходилось удовлетворять за счет складских накоплений. Пополнение же последних за счет интенсификации выпуска наталкивалось на нехватку оборудования, способного производить пользующуюся спросом продукцию. Заметим: именно в 2001 г. российская промышленность, похоже, перешла от задачи минимизации запасов готовой продукции к задаче поддержания их в избыточном состоянии, что позволяет предприятиям мгновенно удовлетворять запросы новых потребителей. Скорее всего, этот переход и заставлял предприятия указывать на нехватку оборудования. В последующие годы динамика запасов готовой продукции уже не влияла на вероятность упоминания нехватки оборудования как помехи росту выпуска. Теперь нехватка оборудования начинает определяться оценками запасов готовой продукции. Положительные коэффициенты для этой переменной говорят о том, что вероятность упоминания нехватки оборудования как помехи увеличивается, если предприятие оценивает свои запасы как недостаточные.

В 2004 г. на нехватку оборудования российские предприятия заставляют обращать внимание и прогнозы изменения запасов готовой продукции. Предполагаемое снижение их объемов требует расширения производства, но наталкивается на нехватку машин и оборудования.

Несмотря на то что загрузка мощностей и обеспеченность заказами имеют существенное и логичное влияние на проблему нехватки оборудования, величины их коэффициентов крайне незначительны. Ни динамика спроса, ни динамика выпуска не оказывают существенного влияния на вероятность упоминания рассматриваемой помехи.

* * *

Динамика платежеспособного спроса на продукцию российских промышленных предприятий вполне позволяла российской промышленности поддерживать высокие темпы роста производства в 2004 г., по крайней мере, не худшие, чем в предыдущие годы. К IV кв. сдерживающее влияние спроса снизилось до минимума, а удовлетворенность его объемами достигла максимума и превзошла оценки «ниже нормы». Таким образом, большинство российских предприятий адаптировались к рынку. Факторами, определяющими адаптированность предприятий к рынку, оказались динамика спроса, оценки запасов готовой продукции и финансово-экономического состояния предприятий, динамика прибыли и отсутствие избыточных мощностей.

Мониторинг помех для роста производства показывает, что в российской промышленности формируется новая структура сдерживающих факторов. Частоты упоминания большинства традиционных помех продолжают снижаться, некоторые из них достигли рекордно низких значений. Другие, наоборот, начинают мешать все большему числу предприятий. Результаты регрессионного анализа показали, что за 2000–2004 гг. только упоминание недостатка кадров и нехватки оборудования на деле было связано с фактическим снижением производства.

В начале года российская промышленность обычно демонстрирует хорошие темпы роста и высокий оптимизм прогнозов. Не стал исключением и начавшийся год. Однако старт 2005 г. выглядит более мощным, чем в предыдущие годы. И если промышленности удастся преодолеть нарастающий кадровый и мощностной голод, а также недоверие банковской системы, то прогнозы роста экономики можно будет пересматривать в сторону повышения.

Приложение 2

Декомпозиция экономического роста в российской промышленности по факторам в 1992–2004 гг.

Анализ структуры и источников экономического роста, или разложение роста по факторам⁴, – принятая в развитых странах процедура мониторинга

⁴ Предпосылки теории калькуляции роста были заложены в работах Кобба и Дугласа. Однако принято считать, что основоположником данного направления является Солоу. В его работе
284

развития экономики. В США этим вопросом официально занимается Бюро статистики труда Департамента труда США. Существует также масса альтернативных оценок, проводимых различными исследовательскими учреждениями. Такие расчеты позволяют оценить вклад научно-технического прогресса (НТП), инноваций, повышения эффективности организации производства, качества менеджмента в экономический рост. Совокупность этих факторов, свидетельствующих о повышении эффективности экономики, принято называть совокупной факторной производительностью (СФП). Как показывают исследования, рост СФП дает весьма существенный вклад в экономический рост. Более того, расчет СФП может быть полезен и с прогностической точки зрения, так как его динамика, как правило, является опережающей по отношению к выпуску.

В работе ИЭПП⁵ была проведена декомпозиция роста по следующим показателям:

- капитал:
 - накопление (основные фонды);
 - интенсивность использования капитала (загрузка мощностей);
 - запасы;
- труд:
 - занятость;
 - интенсивность использования труда (отработанные часы);
- ценовая конъюнктура⁶ (определяется как разница темпов роста валовой добавленной стоимости (ВДС) и объема промышленного производства (ОПП), характеризует разрыв между ценами на конечную продукцию и промежуточное потребление);
- совокупная факторная производительность, или, точнее, необъясненный перечисленными факторами остаток.

В табл. 22 и 23 приведены обновленные (по сравнению с результатами, указанными в названной выше работе ИЭПП) результаты декомпозиции роста по перечисленным факторам за период с 1992 по 2003 г., а также на двух подпериодах – до и после кризиса 1998 г., когда наблюдался основной переломный момент в динамике промышленного производства. На рис. 40 представлена годовая динамика структуры роста за весь рассматриваемый период. Существующий лаг расчетов обусловлен запаздыванием статистической ин-

четко описана взаимосвязь между производственными функциями и калькуляционным подходом к оценке СФП, она рассматривается как первоисточник современных экономических работ, посвященных оценке производительности. Позже методика расчетов была существенно дополнена и структурирована в работах Денисона, Гриллихиса и Джоргенсона.

⁵ Факторы экономического роста. Серия «Научные труды». № 70. М.: ИЭПП, 2003. С. 390. www.iet.ru.

⁶ Если темпы роста НДС превышают темпы роста промышленного производства, ценовая конъюнктура улучшается (цены конечной продукции растут быстрее цен на товары промежуточного потребления). И, наоборот, опережающий темп роста промышленного производства относительно НДС может свидетельствовать об ухудшении ценовой конъюнктуры.

формации, публикуемой Росстатом. Декомпозиция роста в 2004 г. проводится на основе предварительных данных без учета загрузки мощностей.

Таблица 22

Структура среднегодовых темпов роста ВДС промышленности

Разложение роста	1992–1998	1999–2003	2004*
ВДС	–11,75	6,43	6,1
I. Затраты факторов	–8,28	3,25	
I.1. Труд	–5,69	1,31	–0,17
Занятость	–4,44	–0,02	–0,17
Отработанные часы	–1,25	1,33	0,00
I.2. Капитал	–2,58	1,94	0,43
Материальные запасы	–0,69	–0,06	–
Основные фонды	0,06	0,08	0,43
Степень использования мощностей	–1,95	1,92	–
II. СФП	–3,47	3,18	5,84
Ценовой фактор	–2,25	–1,26	0,00
Окончательный остаток	–1,22	4,44	5,84
Остаток Солоу (ОПП)	–4,42	7,69	–
Остаток Солоу (ВДС)	–6,68	6,43	–
Остаток	–3,37	2,34	–

* Предварительная оценка.

Расчеты показывают, что на протяжении 10 лет переходного периода (1992–2003 гг.) динамика выпуска (ВДС промышленности) в среднем на 50–70% определялась использованием факторов производства – труда и капитала. До 1998 г. сокращение затрат труда происходило в основном за счет снижения численности занятых в отрасли (38% падения ВВП). После кризиса рост трудовых затрат обусловлен фактическим увеличением отработанного времени занятыми (21% роста выпуска).

В отличие от труда, величина накопленных основных фондов менялась незначительно (по данным Росстата). Изменение затрат капитала происходило за счет интенсивности его использования.

Таблица 23

**Структура среднегодовых темпов роста ВДС промышленности
(в % темпов роста ВДС)**

Разложение роста	1992–1998		1999–2003		2004*	
1	2	3	4	5	6	7
ВДС	100,00		100,00		100,00	
I. Затраты факторов	70,45		50,52		4,26	
I.1. Труд	48,47		20,37		–2,79	
Занятость		37,80		–0,29		–2,79
Отработанные часы		10,67		20,66		–
I.2. Капитал	21,97		30,15		7,05	

Продолжение таблицы 23

1	2	3	4	5	6	7
Материальные запасы		5,85		-0,88		-
Основные фонды		-0,49		1,21		7,05
Степень использования мощностей		16,61		29,82		-
II. СФП	29,55		49,48		95,74	
Ценовой фактор		19,19		-19,66		0,00
Окончательный остаток		10,37		69,14		95,74
Остаток Солоу (ОПП)		37,65		119,62		-
Остаток Солоу (ВДС)		56,83		99,96		-
Остаток		28,65		36,46		-

*Предварительная оценка.

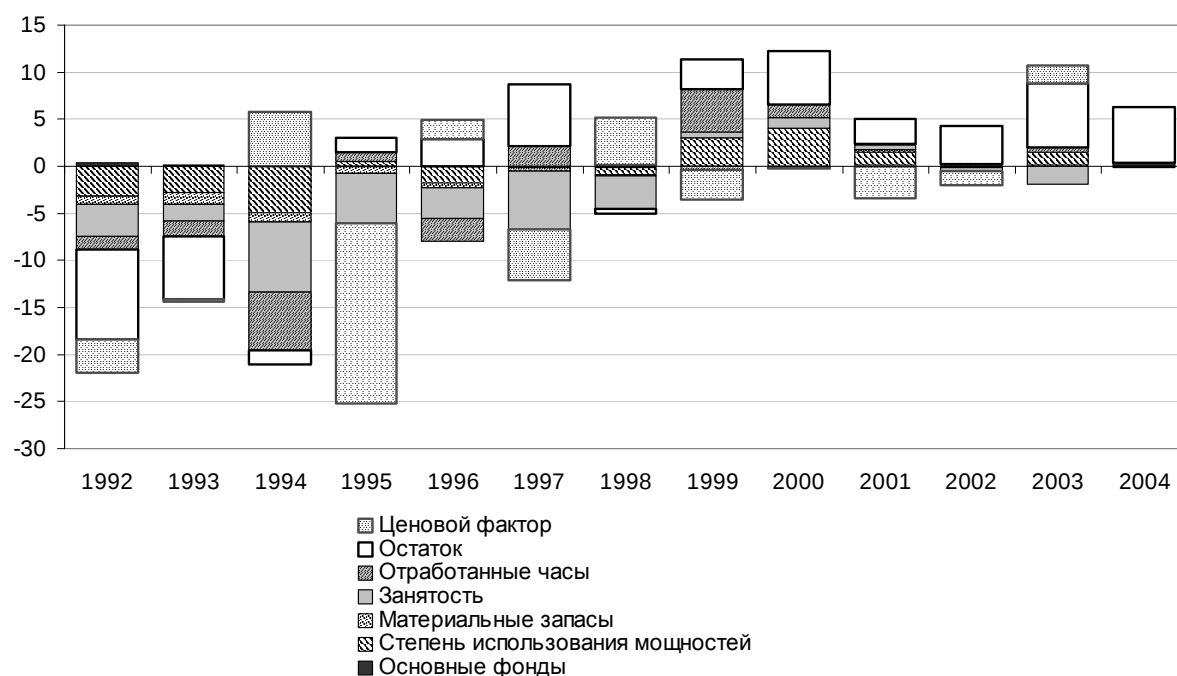


Рис. 40. Структура роста валовой добавленной стоимости промышленности в 1992–2004 гг. (2004 г. – предварительная оценка)

Если не учитывать загрузку мощностей, то, по предварительным данным, рост производства в 2004 г. на 96% обусловлен ростом производительности. Вклад занятости и капитала при этом незначительный (–3% и 7% соответственно).

Отдельно следует отметить конъюнктурный (ценовой) фактор. Он определяет динамику конкурентного давления на отрасль. В соответствии с расчетами ценовая конъюнктура в целом ухудшалась для российской промышленности в течение практически всего рассматриваемого периода. Другими словами, рост цен на товары промежуточного потребления (на сырье и полуфабрикаты) опережал рост цен на конечную продукцию. Исключение составляют 1994, 1996, 1998 и 2003 гг., когда конъюнктура становилась более бла-

гоприятной (относительно предыдущего года). Отметим, что 1994 и 1998 гг. – периоды валютных кризисов. По-видимому, падение обменного курса рубля приводило к ослаблению конкурентного давления на отрасль, что способствовало более медленному снижению ВДС (объемы промышленного производства в эти периоды также снижались). В 2003 г. некоторое положительное влияние конъюнктуры может быть связано с ростом цен на нефть и относительно низкими темпами укрепления рубля. В 2004 г. (в соответствии с предварительными оценками) вклад фактора цен является нулевым. Темпы роста доходов отрасли (валовой добавленной стоимости промышленности) и темпы роста объемов промышленного производства совпадают.

Улучшение ценовой конъюнктуры в 1996 и 2003 гг. могло быть вызвано высокими мировыми ценами на нефть в этот период. Вероятно, тенденция ухудшения ценовой конъюнктуры, наблюдаемая во все остальные годы рассматриваемого периода, во многом была обусловлена укреплением реального курса национальной валюты. Наиболее сильное ухудшение ценовой конъюнктуры произошло в 1995 г. (рис. 40) (в связи с введением «валютного коридора»). В этот период произошло практически двукратное укрепление рубля. Итогом такой ревальвации стало падение ВДС, опережающее практически на 20% снижение объемов промышленного производства.

Переломными для динамики занятости и загрузки мощностей являются 1998–1999 гг. С этого момента названные выше показатели растут вместе с выпуском. До 1998 г. и занятость, и загрузка мощностей стабильно снижались.

Что касается совокупной факторной производительности (СФП), то в ее динамике переломным является 1994 г. Начиная с 1995 г. темпы роста СФП становятся стабильно положительными. Несмотря на это, с 1992 по 1998 г. совокупный рост СФП все-таки был отрицательным. Это обусловлено резким падением показателя в начале переходного периода. Так, за 1992 и 1993 гг. падение СФП превысило 25%.

Таким образом, начиная с 1995 г. рост СФП можно считать восстановительным. При этом если базовым принять 1991 г., то можно говорить, что восстановительный рост закончился примерно к 2001 г. Дальнейший рост факторной производительности в промышленности в этой связи следует рассматривать как результат реорганизации производства – инвестиций, инноваций, импорта технологий и более эффективного управления.

Принимая во внимание прогностические свойства СФП, можно говорить о том, что, поскольку данный показатель в целом по промышленности сохраняет, по предварительным оценкам (2004 г.), явно положительную динамику, в ближайшее время, по-видимому, не следует ожидать снижения выпуска.

3.3. Инвестиционные процессы в реальном секторе экономики

На протяжении 2000–2004 гг. наблюдалась тенденция опережающего роста инвестиций в основной капитал по сравнению с динамикой ВВП и выпуском продукции базовых отраслей экономики. Анализ динамики и характе-

ра формирования инвестиционного спроса в посткризисный период позволил выделить в зависимости от степени влияния факторов несколько стадий:

- мобилизация конкурентоспособных резервных мощностей при резком сужении импорта капитальных товаров с III квартала 1998 г. по III квартал 1999 г.;
- расширение внутреннего спроса на отечественные инвестиционные товары с III квартала 1999 г. по IV квартал 2000 г., обусловленное интенсивным ростом отечественного производства, рентабельности и повышением доходов экономики вследствие благоприятных изменений ценовой конъюнктуры мирового рынка;
- замедление темпов инвестиций в основной капитал с I квартала 2001 г. под влиянием интенсивного расширения внутреннего потребительского спроса, обусловленного ускорением роста доходов населения и сокращением доходов от экспорта из-за снижения уровня цен и спроса мирового рынка углеводородов;
- со 2-го полугодия 2001 г. увеличение объемов импорта машин и оборудования, повышение доли зарубежных капитальных товаров в инвестиционных расходах на фоне сдержанной динамики отечественного выпуска продукции машиностроения;
- вялая динамика инвестиционного спроса в 2002 г. – как результат сокращения доходов от внешнеэкономической деятельности, сжатия внутреннего рынка и снижения рентабельности производства;
- восстановление опережающих темпов роста инвестиций в основной капитал по сравнению с динамикой ВВП с начала 2003 г. вследствие роста доходов экономики от внешнеэкономической деятельности и повышения деловой активности отечественного бизнеса;
- ослабление влияния темпов прироста инвестиций в основной капитал на динамику внутреннего рынка на фоне увеличения доходов от экспорта, снижения уровня их трансформации в инвестиционные ресурсы со II квартала 2004 г.

С 1999 г. фиксируется опережающий рост накопления и инвестиций по сравнению с динамикой ВВП. В 2004 г. прирост инвестиций в основной капитал составил 10,9% (ВВП – 7,1%). Рост инвестиционного спроса обеспечил почти 1/4 прироста физического объема ВВП.

Наиболее существенное влияние на характер инвестиционной деятельности оказывал интенсивный рост доходов экономики. Это связано, с одной стороны, с благоприятными изменениями конъюнктуры цен мирового рынка на углеводородное сырье и металлы и, с другой стороны, с активной политикой российского бизнеса, направленной на заполнение ниш на внутреннем рынке отечественными товарами (рис. 41). Рост рентабельности производства и повышение доходов от внешнеэкономической деятельности инициировали расширение спроса на капитальные товары, которое опиралось на ускорение темпов выпуска сопряженных отраслей. В связи с ориентацией на проведение активной модернизации и реконструкции производства и экспортный сектор, и

обрабатывающая промышленность стали предъявлять растущий спрос на машины и оборудование.

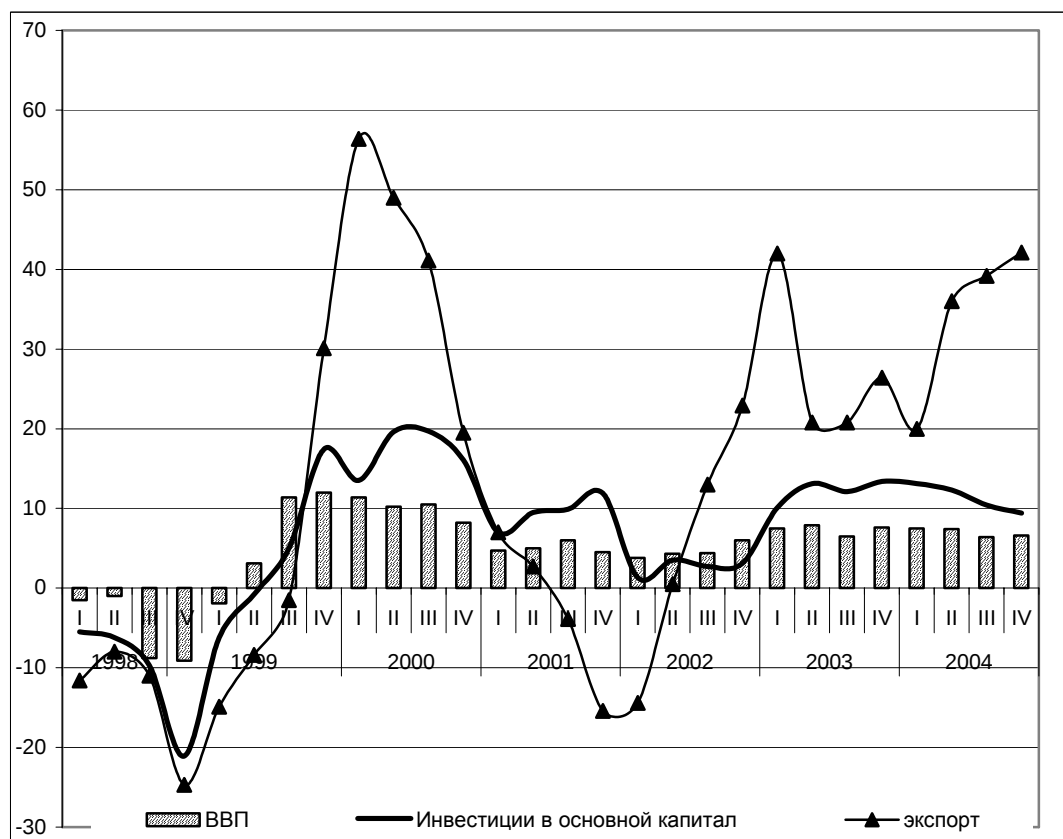


Рис. 41. Темпы прироста ВВП, инвестиций в основной капитал в 1998–2004 гг. (% к соответствующему кварталу предыдущего года)

В условиях сложившихся диспропорций движения основного капитала и инвестиционных расходов на внутренний рынок капитальных товаров существенное влияние стал оказывать динамичный рост импорта машин и оборудования (снижение доли импорта в объеме потребления продукции машиностроения, если исключить сезонные факторы, началось в IV квартале 1998 г. и закончилось в III квартале 1999 г.). Всплеск спроса на импортную технику приходится на 2000 г., и тенденция опережающих темпов роста импорта машин и оборудования относительно развития отечественного машиностроения принимает устойчивый характер и корреспондирует с динамикой инвестиционной активности. За 2000–2004 гг. прирост производства в машиностроении составил почти 60%, в промышленности строительных материалов – 37,7% при увеличении масштабов импорта машин оборудования и транспортных средств в 2,5 раза (рис. 42).

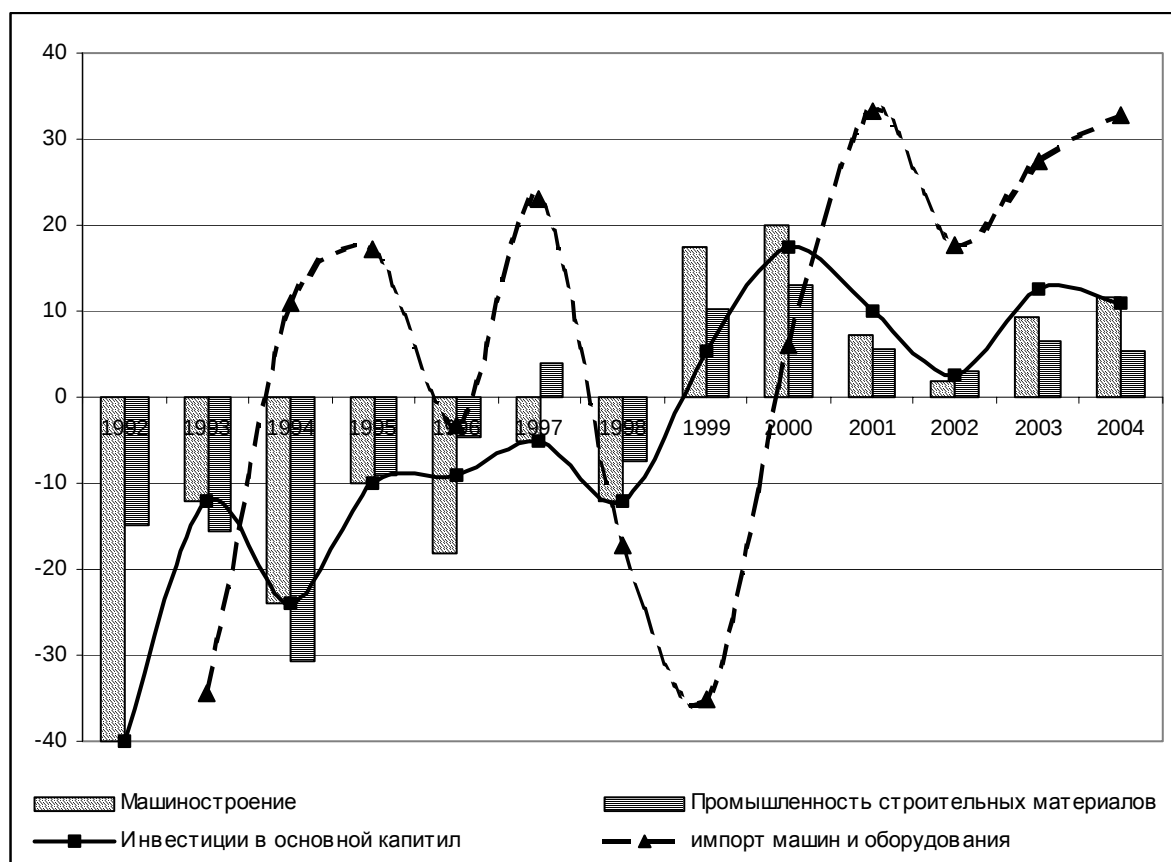


Рис. 42. Темпы прироста инвестиций в основной капитал, производства и импорта капитальных товаров в 1992–2004 гг. (% к предыдущему году)

Динамика выпуска капитальных товаров по отраслям машиностроения отражала оперативную реакцию российского бизнеса на конъюнктурные сдвиги на внутреннем рынке. Если в 1992–1997 гг. автомобилестроение играло роль фактора, сдерживающего темпы спада в машиностроении, то в 1999–2004 гг. оно уступило место производству технических средств общепромышленного назначения. Лидирующие позиции в выпуске инвестиционных товаров заняли отрасли по производству оборудования для нефтяной и химической промышленности, а также отрасли машиностроения, традиционно ориентированные на внутренний рынок, – железнодорожное, металлургическое машиностроение. Интенсивное развитие отраслей инфраструктуры дало импульс к увеличению объемов выпуска строительно-дорожного, подъемно-транспортного машиностроения, промышленности средств связи и приборостроения. Повышение конкурентоспособности отечественного машиностроения по сравнению с импортными аналогами по уровню цен стимулировало расширение выпуска оборудования для отраслей потребительского комплекса.

Одним из основных направлений инвестирования в основной капитал по-прежнему оставалась замена изношенных техники и оборудования. В 2004 г.

примерно 1/3 организаций увеличивали производственные мощности при неизменной номенклатуре продукции. Примерно в 40–47% организаций мотивация к инвестиционной активности определялась повышением эффективности производства, связанной с внедрением новых производственных технологий, снижением себестоимости продукции, экономией энергоресурсов. В результате значительная часть инвестиций в основной капитал в 2004 г. направлялась на приобретение машин и оборудования. По данным статистической службы, новые машины и оборудование отечественного производства приобретали 88% организаций, 60% организаций приобретали импортное оборудование; на вторичном рынке отечественное оборудование покупали 22% организаций, импортное – 5%. Инвестиции на приобретение импортного оборудования в 2004 г. составили 22,1% от общего объема инвестиций в машины, оборудование, транспортные средства.

Принципиально новым моментом экономического роста стал сдвиг от финансирования инвестиций в основной капитал за счет собственных средств предприятий и организаций к расширению участия привлеченных средств. Это говорит о качественных изменениях механизма инвестиционного развития, ориентированного на рационализацию потоков инвестиционных ресурсов. В 2004 г. на долю собственных средств приходилось 46,8% общего объема инвестиций в основной капитал, что соответствует уровню 2000 г., на который пришелся пик инвестиционного спроса за весь период восстановительного роста. Изменилась структура привлеченных средств: выросли кредиты банков и заемных средств других организаций, снизилось (на 2,2 п.п.) участие бюджетных источников финансирования. На протяжении последних лет фиксировалось постепенное сокращение доли средств федерального бюджета в финансировании инвестиций на фоне повышения доли бюджетов субъектов Российской Федерации. В 2004 г. доля федерального бюджета в структуре бюджетных средств по сравнению с предыдущим годом снизилась на 1,6 п.п.

По оценке, прирост кредитов предприятиям и организациям за 2004 г. составил примерно 31,6%. Доля банков в кредитовании инвестиций в 2004 г. повысилась до 7,7% против 5,2% в 2003 г. и 2,9% в 2000 г. При высоких темпах экономического роста в 2003–2004 гг. отмечалось сохранение положительной динамики роста прямых иностранных инвестиций в российскую экономику. По итогам 2004 г. прирост иностранных инвестиций составил 36,4%, а доля зарубежных инвестиций в общем объеме инвестиций в национальную экономику – 5,0%. Промышленность становится все более привлекательной для иностранных инвесторов отраслью. Следующими по инвестиционной привлекательности объектами остаются торговля и общественное питание, общая коммерческая деятельность по обеспечению функционирования рынка (табл. 24).

Таблица 24

**Структура инвестиций в основной капитал
по источникам финансирования (%)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Инвестиции в основной капитал – всего	100	100	100	100	100	100	100
В том числе по источникам финансирования:							
<i>собственные средства</i>	53,2	52,4	47,7	49,4	48,0	46,2	46,8
Из них:							
прибыль	13,2	15,9	23,4	24,0	20,5	17,2	18,3
<i>привлеченные средства</i>	46,8	47,6	52,5	50,6	52,0	53,8	53,2
Из них:							
кредиты банков	4,8	4,2	2,9	4,4	4,8	5,2	7,3
в том числе иностранных банков			0,6	0,9	0,5	0,8	1,3
заемные средства других организаций	4,3	5,6	7,2	4,9	6,0	8,6	7,0
бюджетные средства:	19,1	17,0	22,0	20,4	19,6	18,8	17,4
федерального бюджета	6,5	6,4	6,0	5,8	6,0	6,5	5,1
бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов	12,6	10,6	16,0	14,6	13,6	11,5	11,3
Из общего объема инвестиций в основной капитал – инвестиции из-за рубежа	3,5	6,6	4,7	4,5	4,1	4,7	5,0

*без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Среди факторов, обусловивших повышение роли банков и участия заемных средств других организаций, можно выделить дедолларизацию сбережений населения. Сокращение наличной иностранной валюты на руках у населения и конвертация ее в рубли сопровождались увеличением объема депозитов и вкладов в банковских структурах. Низкая реальная стоимость кредитных ресурсов при сложившемся в экономике среднем уровне рентабельности обусловила расширение круга предприятий-заемщиков внутренне ориентированного сектора экономики. На привлекательность денежно-кредитного рынка существенное влияние оказало снижение кредитной ставки рефинансирования Банка России с 16% в 2003 г. до 13% в июне 2004 г., а также повышение доли средне- и долгосрочных средств, аккумулируемых банковской системой.

Вместе с тем в условиях экономического роста стало очевидным, что управление инвестициями не согласовано с динамичными процессами реструктуризации российской экономики. Отсутствие инвестиционных финансовых институтов, неразвитость фондового рынка, нестабильность правового поля – все это усложняет процесс привлечения кредитов. По существу, в экономике пока еще не сформирован механизм межотраслевого перелива капитала, что осложняет инвестиционную деятельность на уровне и предприятий, и отраслей, и регионов. Как показывает опыт, при созданных резервах сбережения принятие инвестиционных решений требует большой осторожности

и рационализации потоков инвестиционных средств. Отсутствие перспективной стратегии развития и приоритетов деятельности выступает фактором, снижающим мотивацию к долгосрочным инвестициям.

Динамика инвестиционного спроса в 2004 г. определялась совокупным воздействием факторов изменения отраслевой, технологической и воспроизводственной структур национальной экономики. Перераспределение потоков инвестиций сопровождалось повышением доли сектора услуг. В 1999–2004 гг. на долю транспорта, связи и торговли приходилась 1/4 общего объема инвестиций в основной капитал против 15% в среднем за период 1992–1996 гг. Повышение инвестиционной активности в отраслях инфраструктуры и рост спроса на услуги этих отраслей стали индикатором экономического потенциала роста, тем более что инвестиционная деятельность в этом секторе ориентирована главным образом на решение перспективных проблем.

При анализе притока инвестиций по секторам экономики необходимо учитывать особенности динамики и структуры инвестиций в жилищное строительство. Структура ввода жилой площади показывает, что деловая активность в этом секторе экономики определяется главным образом повышением роли негосударственных инвесторов, на долю которых приходится почти 80% введенного жилья. При этом на протяжении последнего десятилетия отмечается повышение роли и участия населения в финансировании жилищного строительства.

Произошли изменения отраслевой структуры инвестиций в основной капитал. Общий объем и динамика инвестиций определялись в основном отраслями естественных монополий и нефтяной промышленностью. Если учесть, что на долю транспорта, связи и топливного комплекса приходится 45% объема инвестиций в национальную экономику, то становится очевидным, что именно деловая активность в этих отраслях оказывает наиболее существенное воздействие на динамику и структуру инвестиционного спроса. В 2003–2004 гг. темпы роста инвестиций в развитие транспорта имели положительные значения, что позволило преодолеть негативные последствия свертывания инвестиционной деятельности в отрасли в 2002 г. По итогам за 2004 г. доля инвестиций в транспорт составила 19,1% против 20,4% в 2003 г. Для отраслей сектора услуг характерным для последних четырех лет является опережающий рост инвестиций в основной капитал в развитие связи, торговли. С 2001 г. наблюдалась положительная динамика роста инвестиций в здравоохранение, образование, культуру и науку. Совокупный удельный вес инвестиций в эти сектора экономики составлял в 2002–2004 гг. примерно 5,8%, что позволило стабилизировать темпы предоставления услуг.

Доля инвестиций в основной капитал в отрасли, производящие товары, в 2004 г. сохранилась примерно на уровне предыдущего года и составила 48,5%. Это было обусловлено достаточно сдержанным ростом инвестиций в промышленность. При этом замедление инвестиционной активности фиксируется как в экспортоориентированном секторе, так и в отраслях, обеспечивающих внутренний спрос.

На долю инвестиционных отраслей приходится 9,0% общего объема инвестиций в промышленность и на отрасли потребительского комплекса – 7,7%. При сложившейся возрастной, технологической и воспроизводственной структуре основного капитала низкие темпы инвестирования отраслей обрабатывающей промышленности являются фактором, тормозящим темпы экономического роста (рис. 43).

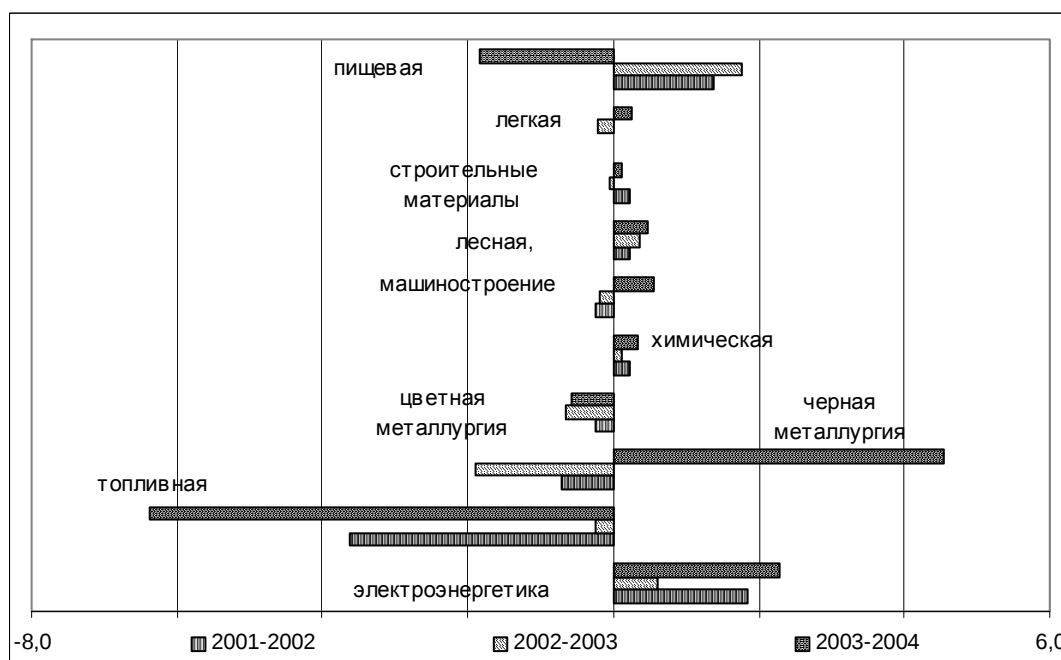


Рис. 43. Изменение структуры инвестиций в основной капитал по отраслям промышленности в 2001–2004 гг. (% к предыдущему году)

Топливная промышленность сохраняет доминирующие позиции в структуре инвестиций – на ее долю приходится более 45% объема инвестиций в промышленность, при этом более 1/2 составляют инвестиции в нефтедобывающую промышленность. Однако в 2003–2004 гг. нефтяной сектор экономики характеризовался довольно сдержанной динамикой инвестиционной активности. По итогам за январь–сентябрь 2004 г. фиксируется снижение доли топливного комплекса в общем объеме инвестиций в промышленность на 2,9 п.п. по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года.

Перспективы дальнейшего роста российской экономики в значительной степени зависят от интенсивности изменения структуры инвестиций в пользу отраслей, ориентированных на внутренний рынок. Реализация такого направления развития предполагает координацию решений в области бюджетной, налоговой, тарифной, таможенной и денежно-кредитной политики. Реформирование налоговой системы и бюджетного процесса должно стимулировать процессы диверсификации структуры экономики и повышения инвестиционной привлекательности обрабатывающих отраслей промышленности.

В целях инвестиционного обеспечения экономики продолжается реформирование финансовой инфраструктуры и системы финансового посредничества. В сентябре 2004 г. правительством РФ был утвержден план мероприятий по развитию финансовых рынков. План предусматривает внесение соответствующих изменений в законодательство о финансовых рынках и направлен на расширение использования производных финансовых инструментов, развитие принципов саморегулирования, унификацию требований по формированию собственного капитала, размещению средств, составу и структуре активов финансовых институтов.

В 2004 г. президент РФ подписал ряд законов, касающихся развития фондового рынка, в том числе о внесении изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве», направленный на защиту средств клиентов – участников рынка ценных бумаг, и в Федеральный закон «Об акционерных обществах», направленный на улучшение инвестиционной деятельности акционерных обществ путем проведения эффективной дивидендной политики и соблюдения финансовой и хозяйственной прозрачности. Приняты нормативные документы по регламентации деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг с точки зрения снижения рисков, развития новых финансовых инструментов для привлечения внешних и внутренних инвесторов, упрощения системы регистрации ценных бумаг, развития системы раскрытия информации эмитентами для инвесторов.

В июле 2004 г. президент РФ подписал закон о внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», позволяющий контролировать деятельность банков и институциональных инвесторов, а также операции с недвижимостью, денежными средствами и ценными бумагами.

В августе 2004 г. принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О несостоятельности кредитных организаций”», направленный на совершенствование правового регулирования процедур предупреждения и осуществления банкротства кредитных организаций.

В июле 2004 г. правительство РФ в основном одобрило проект Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации.

Повышению открытости рынка страхования, безусловно, будет способствовать Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об организации страхового дела в Российской Федерации”», направленный на увеличение доли иностранного капитала в уставном капитале российских страховых организаций до 25% и снятие ряда ограничений для страховых организаций, имеющих долю иностранных инвестиций в капитале до 49%. Кроме того, в рамках реформирования банковского сектора и реализации мероприятий стратегии развития банковского сектора предусматривается создание недискриминационных условий доступа для иностранного капитала в российский банковский сектор.

Международное агентство Standard&Poor's повысило долгосрочный суверенный кредитный рейтинг России в иностранной валюте с «BB+» до «BBB-». По-

следний уровень, по методике S&P, уже считается первым в так называемой инвестиционной категории. В связи с тем что и международное агентство Moody's, и Fitch Ratings повышали российский рейтинг до указанного уровня, можно констатировать: три ведущих рейтинговых агентства поставили Россию в «инвестиционную» категорию. Однако, отмечая позитивные сдвиги в динамике экономического роста, внешнеторговой деятельности и в области бюджетной политики, эксперты S&P обращают внимание на сохранение высоких политических рисков, непрозрачность бизнеса и слабое продвижение в области институциональных реформ.

С повышением рейтинга России до инвестиционного уровня можно ожидать улучшения условий заимствования на международном рынке капитала. В известной мере это позволит ослабить остроту воздействия временных пиковых выплат по внешнему долгу на динамику экономического роста и скорректировать механизм регулирования инвестиционной деятельности. Одновременно с этим появляются реальные возможности увеличения притока в Россию средств портфельных институциональных инвесторов, деятельность которых регламентируется требованием инвестировать только в инструменты с инвестиционным рейтингом. При темпах роста в пределах 7% в год российский рынок представляется достаточно привлекательным для иностранных инвесторов. Вместе с тем с переходом России в категорию стран с инвестиционным рейтингом возникает ряд новых проблем. При улучшении инвестиционного климата по формальным признакам возможно усиление зависимости российского финансового рынка от колебаний внешней конъюнктуры на мировых валютных и фондовых рынках.

Иностранные инвестиции в российской экономике

Экономическое развитие в последние 4 года характеризуется ростом объемов иностранных инвестиций в российскую экономику относительно динамики ВВП и показателей деловой активности отечественных инвесторов. По сравнению с 2003 г. объем иностранных инвестиций увеличился на 36,4% и составил 40,5 млрд долл. (табл. 25). На повышение инвестиционной привлекательности российской экономики в 2004 г. позитивное влияние оказало повышение международными рейтинговыми агентствами суверенного кредитного рейтинга России до инвестиционного уровня.

Сохранилась сформировавшаяся в 2003 г. тенденция к повышению доли прямых инвестиций. В 2004 г. прирост прямых иностранных инвестиций составил 138,9%, и их доля повысилась до 23,3%. Доля прочих инвестиций в совокупных иностранных инвестициях в РФ в 2004 г. осталась на уровне 75,8%, а портфельных – снизилась до 0,8%.

Таблица 25

Объем иностранных инвестиций, поступивших в нефинансовый сектор экономики России по видам*

Год	В млн долл.				В % к предыдущему году			
	Всего	Прямые	Портфельные	Прочие	Всего	Прямые	Портфельные	Прочие
2000	10 958	4 429	145	6 384	114,6	104,0	467,7	121,2
2001	14 258	3 980	451	9 827	130,1	89,9	311,0	153,9
2002	19 780	4 002	472	15 306	138,7	100,6	104,7	155,8
2003	29 699	6 781	401	22 517	150,1	169,4	85,0	147,1
2004	40 509	9 420	333	30 756	136,4	138,9	83,0	136,6

*Без учета органов денежно-кредитного регулирования, коммерческих и сберегательных банков, включая рублевые инвестиции, пересчитанные в доллары США.

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Второй год подряд иностранные вложения в российскую экономику опережают объемы деловой активности российских инвесторов в зарубежных странах (рис. 44). За 2004 г. величина иностранных инвестиций в российскую экономику на 6,74 млрд долл. превысила российские вложения за рубежом. В 2003 г. аналогичный показатель оценивался в 6,44 млрд долл.

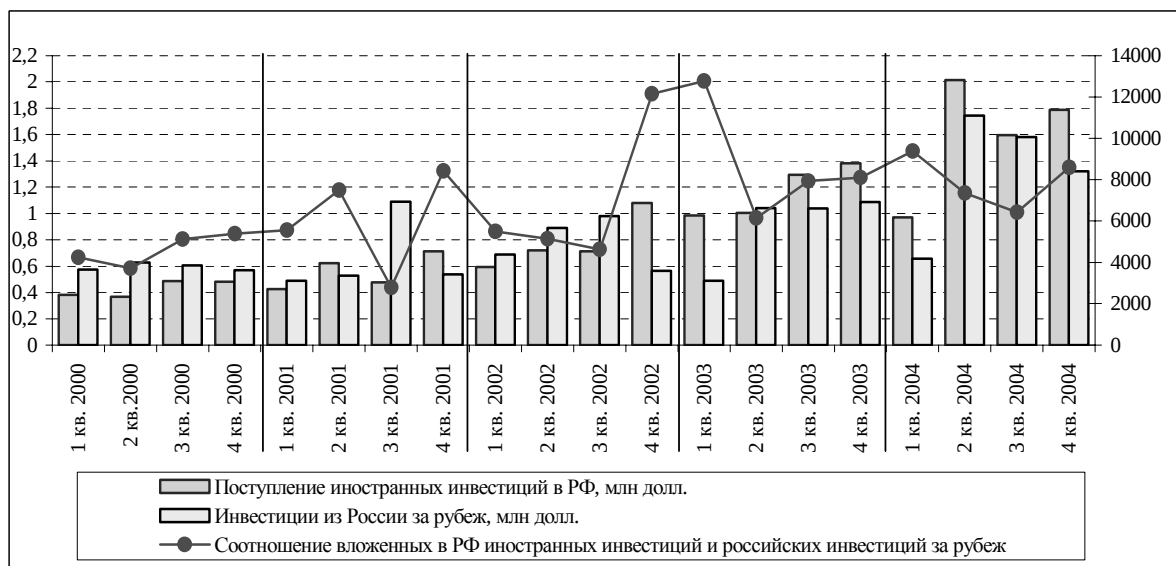


Рис. 44. Иностранные инвестиции в РФ и инвестиции из РФ за рубеж в 2000–2004 гг.

По состоянию на конец декабря 2004 г. накопленный иностранный капитал в нефинансовом секторе российской экономики составил 82 млрд долл., что на 43,8% выше показателя на 1 января 2004 г. В структуре иностранных инвестиций, накопленных на конец декабря 2004 г., преобладают прочие ин-

вестиции, на которые приходится 54,0% (на 1 января 2004 г. данный показатель оценивался в 51,7%). Аналогичный показатель для прямых иностранных инвестиций составил 44,1% (1 января 2004 г. – 45,8%).

По итогам 2004 г. в общем объеме накопленных иностранных инвестиций лидируют Кипр, Нидерланды, Люксембург, Германия и Великобритания, доля которых составляет 67,9% (2003 год – 57,1%) (табл. 26). На первую пятерку стран-инвесторов приходится также 64,5% прямых инвестиций (2003 г. – 51,4%), 48,9% портфельных (2003 г. – 73,0%) и 71,3% прочих инвестиций (2003 г. – 61,4%).

Таблица 26

**Иностранные инвестиции в экономику России
по основным странам–инвесторам, в млн долл.**

	Накоплено на 01.01.2005 г.				Накоплено на 01.01.2004 г.			
	Всего	Прямые	Порт- фельные	Прочие	Всего	Прямые	Порт- фельные	Прочие
США	6624	4310	418	1896	5296	4297	41	958
Германия	9324	2550	8	6766	10204	2542	383	7279
Франция	3 874	433	0,3	3 441	4776	331	0,1	4445
Великобритания	8673	1602	142	6929	7220	2828	107	4285
Кипр	13790	10094	585	3111	8085	5037	547	2501
Нидерланды	11996	8805	43	3148	3575	2796	5	774
Люксембург	11880	263	1	11616	3464	222	1	3241
Другие страны	15836	8090	396	7350	14394	8078	344,9	5971
Итого	81997	36147	593	44257	57014	26131	1429	29454

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Как и в предыдущем году, в 2004 г. сохранилась концентрация иностранных инвестиций в двух сферах российской экономики: в промышленности, а также в сфере торговли и общественного питания. При этом самые высокие темпы роста иностранных вложений в 2004 г. были отмечены в сфере финансов, кредита, страхования. Распределение иностранных инвестиций по основным отраслям российской экономики представлено в табл. 27. Положительным является тот факт, что в 2004 г. сохранился рост инвестиций в промышленность.

Таблица 27

**Отраслевая структура иностранных инвестиций
в российскую экономику в 2002–2004 гг.**

	В млн долл.			В % к итогу		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004
1	2	3	4	5	6	7
Промышленность	7 332	12 330	20 170	37,1	41,5	49,8
Транспорт и связь	610	1 083	2 033	3,1	3,6	5,0

Продолжение таблицы 27

1	2	3	4	5	6	7
Торговля и общественное питание	8 800	10 516	13 037*	44,5	35,4	32,2
Коммерческая деятельность по обслуживанию рынка	1 355	3 403	2 572**	6,9	11,5	6,3
Финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение	130	640	1 001***	0,7	2,2	2,5
Прочие отрасли	1 553	1 727	1 697	7,9	5,8	4,2

* В связи с изменением представления информации Росстатом РФ в 2005 г., в графе представлены данные по иностранным инвестициям по организациям с основным видом деятельности «оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования».

** В графе представлены данные по иностранным инвестициям по организациям с основным видом деятельности «операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг».

*** В графе представлены данные по иностранным инвестициям по организациям, занимающимся финансовой деятельностью.

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

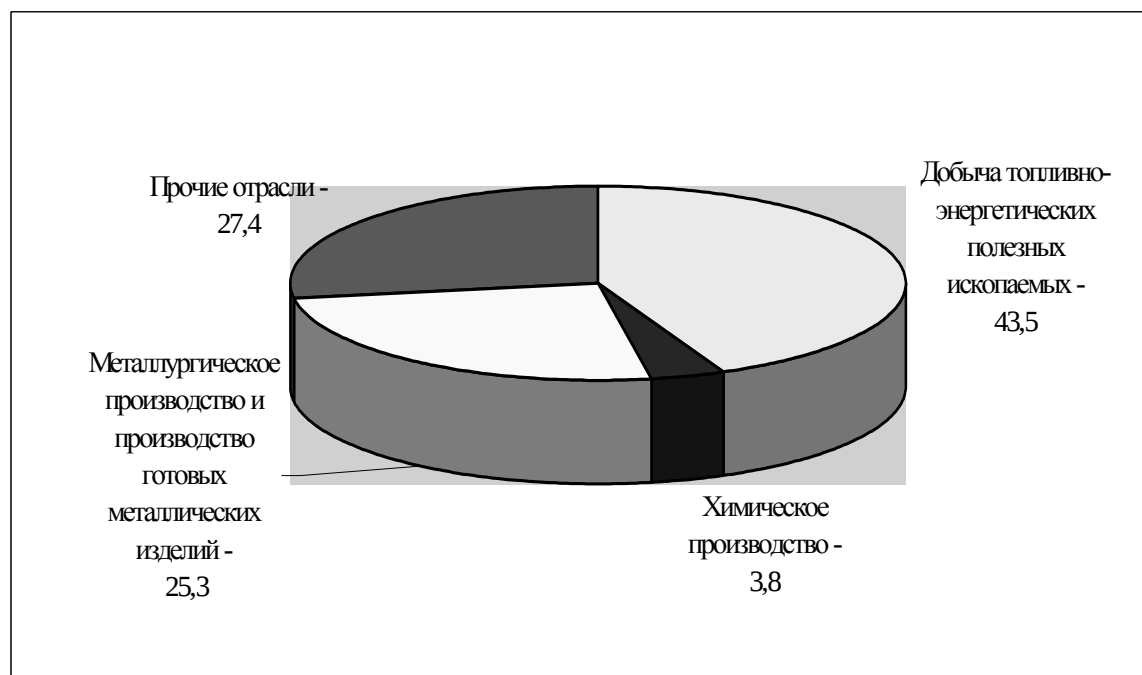


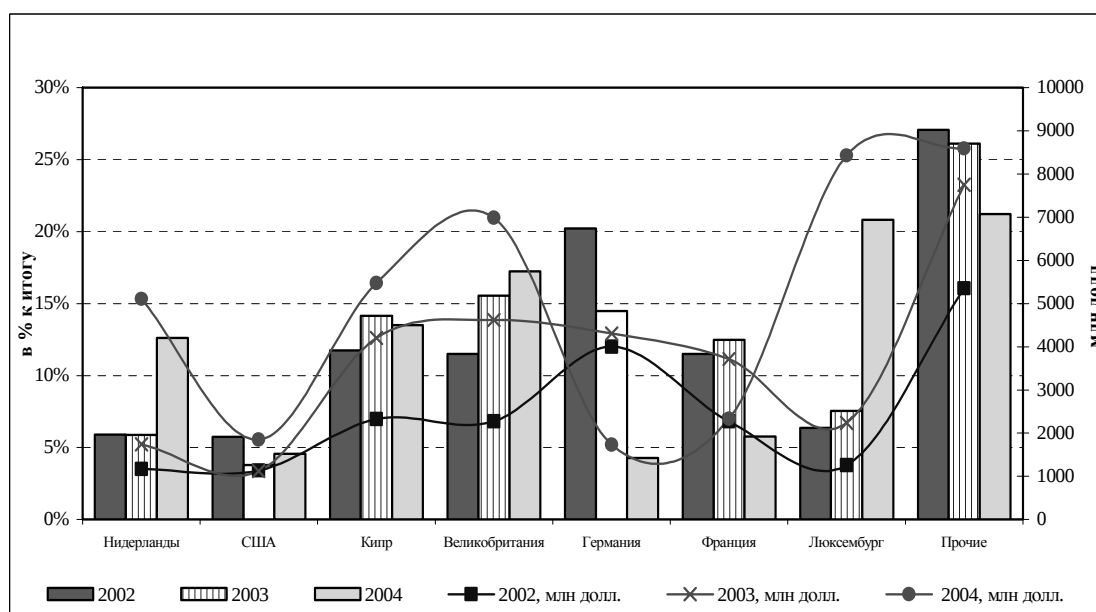
Рис. 45. Отраслевая структура иностранных инвестиций в промышленность в 2004 г., %

Как и в 2003 г., для структуры иностранных инвестиций в промышленность характерна более высокая доля прямых инвестиций (2004 г. – 34,7%) по сравнению с соответствующей структурой совокупного объема иностранных вложений в российскую экономику.

В 2004 г. были отмечены существенные изменения в структуре иностранных инвестиций в ряде отраслей промышленности. Так, в 2004 г. в структуре иностранных вложений в химическую отрасль до 31,1% вырос удельный вес прямых инвестиций, в то время как в 2003 г. он составил лишь 19,1%. Аналогичная ситуация наблюдалась в металлургии, доля прямых инвестиций в эту отрасль увеличилась более чем в 6 раз, до 22,4%.

Существенный рост вложений в топливную промышленность (на 65%) привел к изменению региональной структуры иностранных инвестиций в российскую экономику. Объем вложений в Москву, например, остался на уровне 2003 г., в то время как иностранные инвестиции в Тюменскую область за 9 месяцев 2004 г. составили 4,7 млрд долл., что в 3,1 раза больше по сравнению с соответствующим периодом 2003 г. Аналогичный показатель по Ханты-Мансийскому АО оценивается в 3,9 млрд долл., что в 2,7 раза выше уровня 2003 г. В целом за 2004 г. на 41,6% по сравнению с 2003 г. выросли иностранные инвестиции в Санкт-Петербург (до 985,1 млн долл.), на 44% – в Приморский край (до 65 млн долл.).

В географической структуре иностранных инвестиций, поступивших в российскую экономику в 2004 г., лидирующую позицию занимает Люксембург, на который приходится 20,8% от совокупного объема иностранных инвестиций, поступивших в российскую экономику в 2004 г., на втором месте Великобритания – 17,3% от совокупного объема (рис. 46).



Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Рис. 46. Географическая структура иностранных инвестиций в российскую экономику в 2002–2004 гг.

Инвесторы из Люксембурга увеличили свои вложения в российскую экономику в 2004 г. в 3,8 раза, инвестиции из Нидерландов выросли в 2,9 раза. Самое значительное сокращение инвестиций в РФ в 2004 г. было отмечено среди не-

мецких инвесторов. Вложения из Германии за рассматриваемый период составили 1,7 млрд долл. (2003 г. – 4,3 млрд долл.). Французские инвестиции в российскую экономику также сократились до 2,3 млрд долл. (с 3,7 млрд долл. в 2003 г.). Различия в динамике инвестиций из различных стран привели к существенному изменению географической структуры иностранных инвестиций в российскую экономику. Например, удельный вес Германии снизился с 14,5% в 2003 г. до 4,3% по итогам 2004 г., Франции – с 12,5 до 5,8%, Нидерланды увеличили свою долю с 5,9 до 12,6%, Люксембург – с 7,5 до 20,8%.

В 2004 г. также сменились и отраслевые приоритеты иностранных инвесторов из различных стран. Так, если в 2003 г. инвесторы из Люксембурга вкладывали в торговлю и общественное питание (60,1% от совокупных инвестиций из Люксембурга в РФ в 2003 г.) и металлургию (35,2%), то в 2004 г. они отдали предпочтение добывающей промышленности (45,2% от совокупных инвестиций из Люксембурга в РФ за 2004 г.), предприятиям связи (9,3%) и сфере торговли (35,4%).

Предприниматели из Великобритании в 2004 г. существенно снизили свои вложения в общую коммерческую деятельность по обеспечению функционирования рынка. При этом они увеличили инвестиции в сферу торговли (с 39,6% в 2003 г. до 53,4% в 2004 г.) и в металлургию (с 10,3 до 19,8%). На долю связи в инвестициях из Великобритании приходится 6% (данные по инвестициям в связь в 2003 г. отсутствуют).

Приоритетной отраслью для инвесторов из Франции в 2003 г. являлась топливная промышленность, куда они вложили 2,7 млрд долл. или 72,5% совокупных инвестиций из Франции в РФ за 2003 г. В 2004 г. во французских инвестициях в российскую экономику доля сферы торговли выросла до 55%.

3.4. Основные тенденции в агропродовольственном секторе

3.4.1. Исчерпание факторов роста и формирование дихотомии в секторе

В прошедшем году стало окончательно понятно, что период восстановительного роста в агропродовольственном секторе, начало которому положил кризис 1998 г., себя исчерпал (рис. 47, 48).

Основным фактором роста в секторе последние несколько лет была защита внутреннего рынка от импорта в силу девальвированного рубля. Рост экспорта объяснялся в меньшей мере данным фактором, но уже с 2000 г. дефицит агропродовольственной торговли вновь стал нарастать. Учитывая темпы роста импорта в истекшем году, ввоз агропродовольственных товаров превысит уровень 1998 г. В этих условиях правительство пытается продлить действие данного фактора путем усиления торгового протекционизма. Бюджетная поддержка сельского хозяйства в реальном исчислении год от года снижается, однако общий уровень поддержки, исчисленный показателем PSE^7 , довольно быстро растет. Иными словами, правительство на националь-

⁷ PSE – оценка поддержки производителя (*producer support estimate*) – комплексный показатель оценки уровня государственной поддержки. Включает как бюджетные трансферты сель-

ном уровне пытается продлить рост в секторе путем защиты от импорта. Действительно, средневзвешенная импортная пошлина⁸ по агропродовольственной группе товаров увеличивается (в 2002 г. она составляла 13,2%, в 2003 г. – 15,3%⁹), за последние несколько лет были введены мясные квоты, пошлины на ввоз риса и других товаров, участились случаи нетарифных ограничений ввоза.

Тем не менее все эти меры не приводят к улучшению динамики – средние по сектору темпы роста стремительно сокращаются. Снижаются и показатели производства в отдельных подотраслях сельского хозяйства. Хотя в прошедшем сезоне производство многих сельскохозяйственных культур превысило уровень предшествующего – крайне неурожайного – сезона, однако оно остается весьма низким на фоне прошлых лет (*рис. 49*). Производство основных видов животноводческой продукции также сокращается; исключение составляет только птица, производство которой уже несколько лет растет темпами 115–119% в год.

Означает ли это, что возможности, открывшиеся перед российским АПК после 1998 г., были безвозвратно упущены? По нашему мнению, это совсем не так. Приведенные выше данные относятся к агропродовольственному сектору в среднем. А в нем после советской экономики остались маргинальные производства, которые долгие годы оставались на плаву в силу мягких бюджетных ограничений, отсутствия эффективного механизма банкротства, неразвитости земельного рынка и прочих аспектов незавершенности рыночной реформы. Фактически идет ускоренная поляризация в секторе: с одной стороны, формируются вполне конкурентоспособные производители, успешно модернизовавшие и технологии, и менеджмент, и структуру производства в короткий период передышки после 1998 г., с другой – продолжают функционировать предприятия, для которых период восстановительного роста только продлил агонию умирания.

Этот процесс особенно артикулирован в сельском хозяйстве, где банкротство предприятий связано с огромной социальной проблемой и законодательной необеспеченностью. Можно смело утверждать: в том, что сегодня называется отраслью «сельское хозяйство», сформировалось два сегмента – собственно сельскохозяйственное производство, характеризующееся ростом и объемов, и продуктивности, а также модернизацией, и сегмент бывших советских сельхозпредприятий, которые сохраняются сегодня мерами государственной поддержки на всех уровнях только с одной целью – дать местному населению хоть какой-то источник доходов. По сути, второй сегмент не может рассматриваться в качестве части отрасли, и именно его показатели снижают средние национальные индикаторы роста и производительности. И тому есть немало косвенных свидетельств, которые будут рассмотрены ниже.

хозпроизводителям, так и *ценовой трансферт* – отражение воздействия мер, приводящих к росту цен на сельхозпродукцию, в том числе и в результате торгово-протекционистских мер.

⁸ Адвалорная часть без специфической составляющей.

⁹ Расчеты ИЭПП.

Прежде всего, в сельском хозяйстве идет очень заметная концентрация производства на ограниченном количестве производителей (*табл. 28*). Так, первые (по объему производства) 100 компаний в производстве зерна до кризиса производили 4%, после кризиса – более 8%, в производстве сахарной свеклы – менее 15 и более 20% соответственно. Еще более заметна эта концентрация в животноводстве. Так, до кризиса 50 первых компаний производили 15% птицы, сегодня они уже производят более 50%, 100 первых производителей свиней до 1998 г. давали только 22% этой продукции, сегодня – опять же более 50%.

По оценке В. Узуна¹⁰, чуть более 40% финансово благополучных сельхозпроизводителей дают около 75% товарной продукции отрасли (в 2002 г. было 42% прибыльных сельхозпредприятий, в 2003 г. – 49%). Исследование М. Гражданиновой¹¹ показало, что около половины сельхозпроизводителей находится на границе производственных возможностей, в то время как другая половина – внутри этой границы. Или, другими словами, половина сельхозпроизводителей получает с тех ресурсов, которыми они располагают, существенно меньше продукции, чем это в принципе возможно в России при сложившихся обстоятельствах, т.е. столько, сколько получает с таких же ресурсов другая половина производителей.

Еще одним интересным свидетельством концентрации производства – но уже в региональном аспекте – является резкое изменение динамики урожайности зерновых по неделям уборочной страды. Очевидно, что в первые недели уборки средняя урожайность наиболее высока, так как отражает показатели южных, наиболее плодородных регионов, далее в исчислении средней по стране урожайности начинают участвовать более северные регионы с соответственно более низкой урожайностью, и средний показатель начинает снижаться. Это снижение все прошлые годы было довольно плавным, но в этом году очевиден очень сильный перепад урожайности в южных и прочих регионах (*рис. 52*). Это говорит о том, что в данных регионах произошел качественный скачок продуктивности зернового производства. Понемногу концентрируется и производство молока: первые 10 регионов в 2000 г. производили 12% валового надоя молока, в 2004 г. – уже более 15%.

Растут инвестиции и в сельском хозяйстве, и в пищевой промышленности (*рис. 50, 51*). Если бы в агропродовольственном секторе действительно начали зарождаться кризисные явления, то он вряд ли бы привлекал капитал. Но если учесть описанную выше дихотомию сектора, то становится понятным, что инвестиции поступают в его эффективную часть.

Более того, вновь начало расти производство сельхозтехники (*табл. 29*), экспорт которой крайне лимитирован, т.е. этот рост поглощается внутренним

¹⁰ Узун В. Крупный и малый бизнес в сельском хозяйстве России: адаптация к рынку и эффективность. Материалы конференции ИЭПП «Социально-экономическая трансформация в странах СНГ: достижения и проблемы». 13–15 сентября 2004 г. М., 2004. Мimeo.

¹¹ Гражданинова М. Факторы эффективности производства сельскохозяйственной продукции в российской экономике переходного периода. Диссертация на соискание ученой степени к.э.н. М.: ИЭПП, 2004.

рынком. Опять же покупает эту технику та часть сельхозпроизводителей, которая является наиболее эффективной, динамично развивающейся.

Исходя из динамики иностранных инвестиций, можно даже сделать некоторые заключения по поводу того, что представляют собой эти производители. Из *рис. 51* видно, что в последние 2 года заметно выросла доля портфельных инвестиций в сельское хозяйство. Это очень странная динамика для обычного сельхозпроизводства, так как основные производители не котируют свои акции на фондовом рынке. Однако в России сложились новые сельхозпроизводители, за которыми уже закрепилось название агрохолдингов. Это крупные корпорации, имеющие в своей структуре в том числе и аграрные подразделения. Акции таких холдингов вполне котируются на рынках, а у некоторых – даже на мировых рынках (например, компании «Вимм-Билль-Данн»).

Вторая – неэффективная – часть сельхозпроизводителей постепенно сокращается. Некоторые из этих предприятий просто ликвидируются, другие – либо повышают эффективность, либо переходят в более эффективные руки и также становятся более эффективными. Так, до 2003 г. количество сельхозпредприятий росло. Это было связано прежде всего с созданием параллельных предприятий, в которые переводились не обремененные долгами активы. Как показано в *табл. 30*, рост количества предприятий происходил главным образом за счет убыточных хозяйств, в силу чего доля убыточных предприятий нарастала. В 2003 г., с одной стороны, улучшился ценовой паритет, что привело к увеличению числа предприятий, сводящих баланс с положительным результатом, на 1500 единиц, но с другой – количество убыточных сократилось на 2800 предприятий, т.е. 1300 из них, или 4,5% от общего числа хозяйств, было просто ликвидировано. В результате доля прибыльных хозяйств возросла.

Таблица 28

Концентрация сельскохозяйственного производства

	Доля в товарной продукции первых 100 сельхозпроизводителей, %	
	2000–2002	1996–1998
Зерно	8,3	4
Подсолнечник	16,6	10
Сахарная свекла	20,7	14,8
Картофель	35,5	16,2
Овощи	54,9	40,4
Молоко	9,8	3,9
Мясо КРС	9,2	3,5
Мясо свиней	54	22,1
Мясо птицы (50 хозяйств)	58,3	15,5
Яйца	60,8	54,6

Источник: Узун. В. Крупный и малый бизнес в сельском хозяйстве России: адаптация к рынку и эффективность. М., 2004. Мimeo.

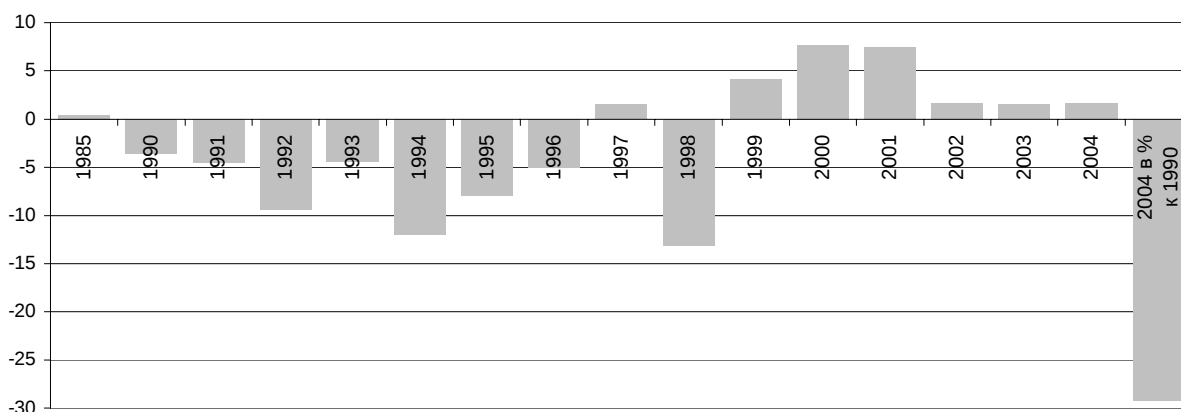
Таблица 29

**Динамика объема выпуска средств производства
для сельского хозяйства (% к предыдущему периоду)**

	2000.	2001	2002	2003	2004	2004 в % к 1990
Тракторы	137,2	78,8	63,5	87,3	107,5	4,1
Плуги тракторные.	170,8	113	68,9	44,6	124,3	1,4
Сеялки тракторные	166,9	122	82,2	77,4	137,4	11,2
Зерноуборочные комбайны	в 2,2 р.	174,3	83,4	80,4	145,4	12,0
Минеральные удобрения	106,2	106,9	104	103	111,5	98,1

Источник: Социально-экономическое положение России (за соответствующие годы).

Как было отмечено, основная часть ликвидируемых хозяйств – это своеобразные *bridge* предприятия, созданные для решения проблемы закредитованности. Однако в сложившейся ситуации скоро начнется массовое банкротство маргинальных хозяйств, которое завершится их ликвидацией. Аграрный протекционизм не помогает решить эту проблему, как показывают последние годы и как будет продемонстрировано ниже. Поэтому сегодня аграрная политика должна быть срочно переориентирована на решение проблемы этой части сельского хозяйства, или, точнее, бывшего сельского хозяйства. Необходимо прежде всего решать проблемы трудоустройства и социальной реабилитации населения на этих территориях, эффективного использования других высвобождаемых факторов сельскохозяйственного производства. Пока же политика нацелена на поддержание нерентабельных хозяйств. В частности, субсидии по отрасли в целом в 2003 г. превысили чистый результат отрасли в 1,6 раза (в 2002 г. чистый результат отрасли в целом был меньше полученных субсидий в 24 раза!). Это означает, что часть хозяйств могла покрывать свои расходы исключительно за счет субсидий и невыплаченных кредиторских обязательств, что также является по сути субсидией.



Источник: По данным Федеральной службы госстатистики.

Рис. 47. Темпы прироста продукции сельского хозяйства (%)

Таблица 30

**Финансовые результаты хозяйственной деятельности
сельхозпредприятий**

	2000	2001	2002	2003
Количество предприятий, тыс. ед.	28,5	29,6	29,9	28,6
Количество прибыльных сельхозпредприятий, тыс. ед.	13,3	13,0	12,5*	14,0*
Количество убыточных сельхозпредприятий, тыс. ед.	15,2	16,0	17,4*	14,6
Удельный вес прибыльных предприятий в их общем числе, %	47	44	42	49
Рентабельность по всей деятельности (с учетом дотаций и компенсаций), %	6,7	9,2	0,2	3,0
Чистый результат по всей деятельности сельхозпредприятий (включая субсидии из бюджета), млн руб.	13858	23922	621	10128
в том числе субсидии из бюджета, млн руб.	8952	12051	15006	16824
Субсидии, % от чистого результата	64,5	50,3	2416	166,1
Выручка от реализации всей продукции, млрд руб.	232	299	317	362

* Данные первоисточника откорректированы в пределах 5%, так как в них, по-видимому, присутствует арифметическая ошибка.

Источник: Рассчитано по http://www.mcx.ru/dep_doc.html?he_id=797&doc_id=4868

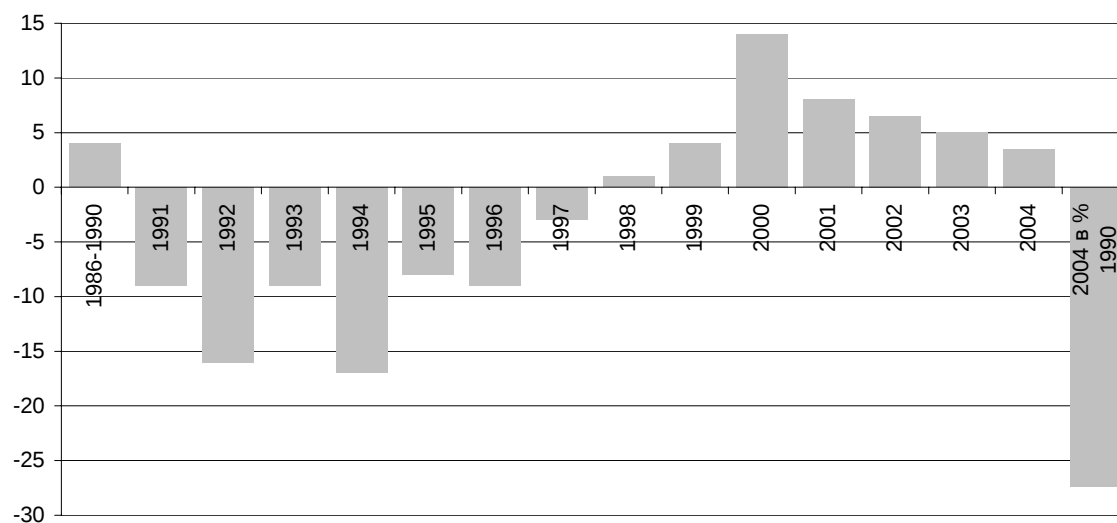
Таблица 31

Наличие страхового случая в хозяйствах выборки

	2002	2003
Количество положительных ответов	23	33
в % от общего числа застрахованных	79	83
Число отрицательных ответов	14	10
В том числе из числа застрахованных	6	5*
в % от общего числа застрахованных	21	12*
из числа незастрахованных	8	5
в % от общего числа незастрахованных	57	83

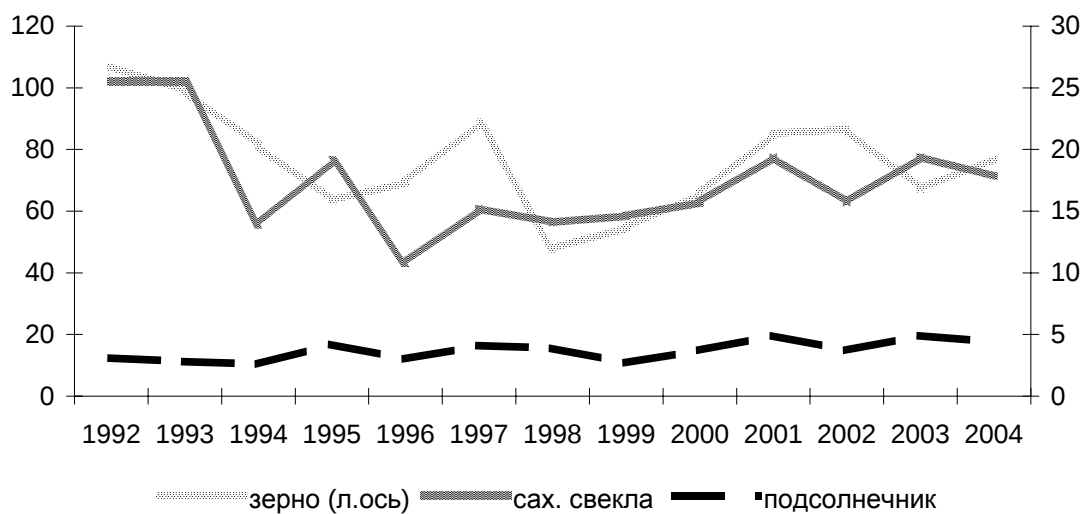
* 4 застрахованных хозяйства на этот вопрос не ответили.

Источник: Данные выборочного обследования Центра АПЕ в Пермской области в 2004 г., 49 сельхозпредприятий



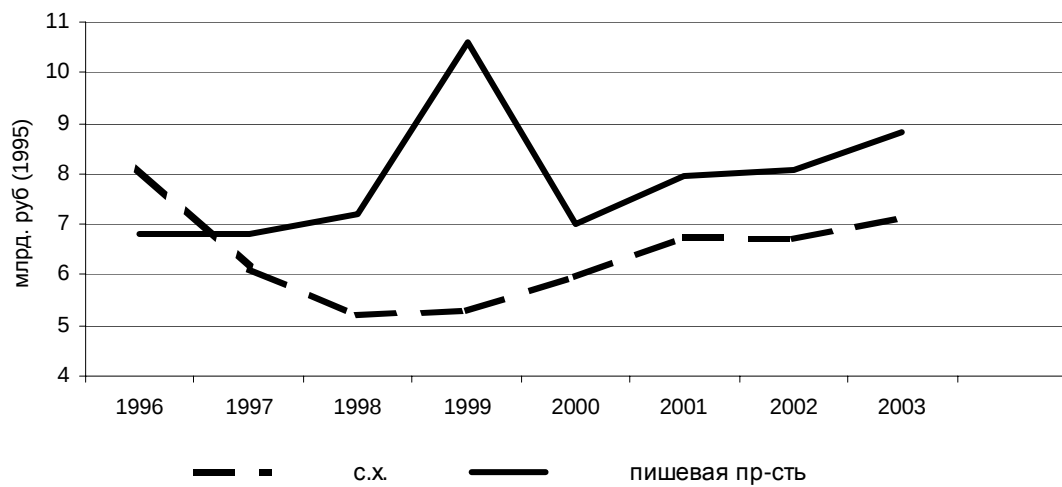
Источник: По данным Федеральной службы госстатистики.

Рис. 48. Темпы прироста пищевой промышленности (%)



Источник: По данным Федеральной службы госстатистики.

Рис. 49. Валовые сборы основных сельскохозяйственных культур (млн т)



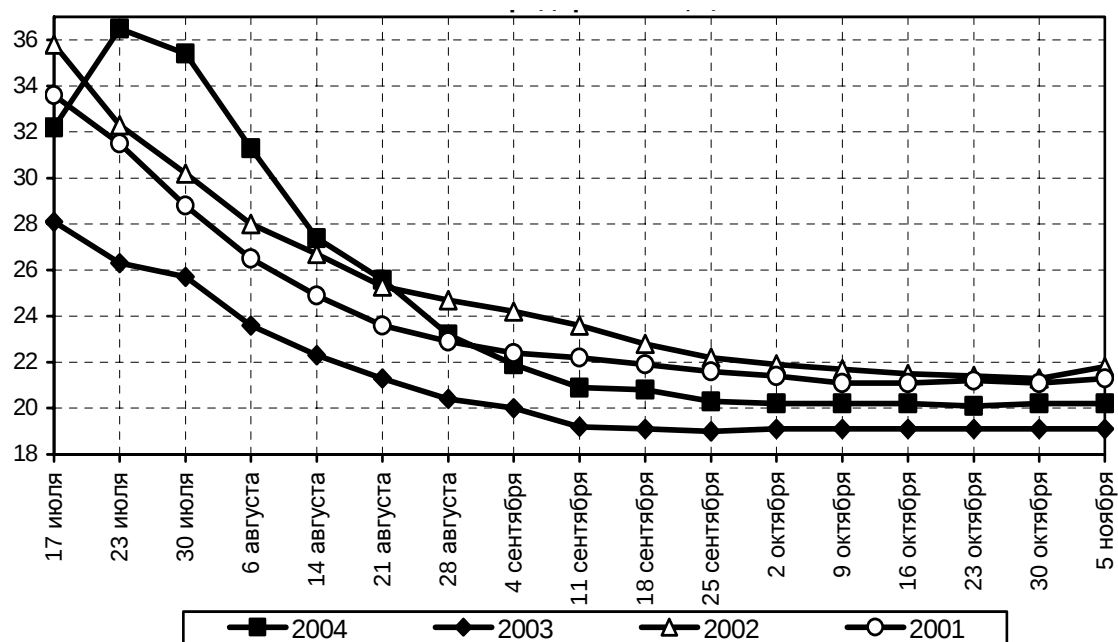
Источник: Экономический журнал Высшей школы экономики (разные выпуски).

Рис. 50. Инвестиции в основной капитал в агропродовольственном секторе (в постоянных ценах 1995 г.)



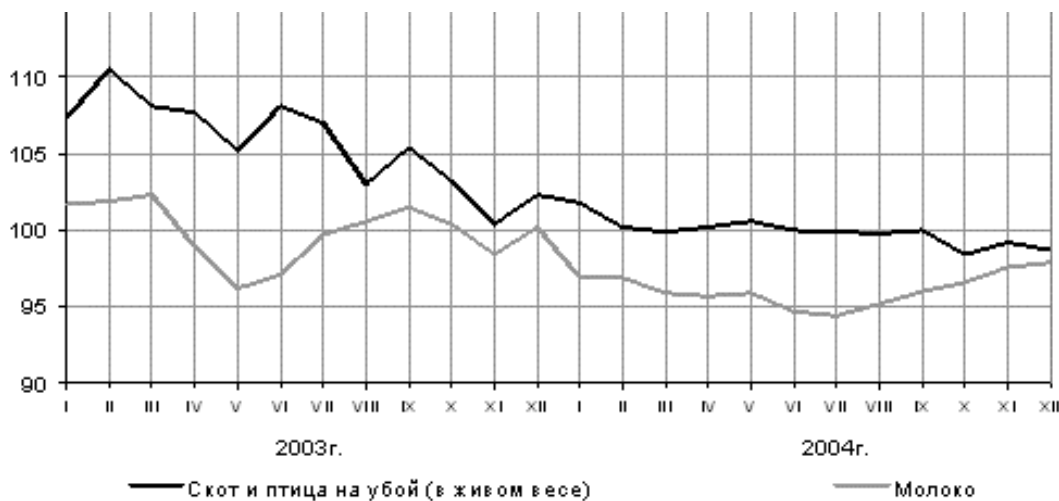
Источник: Экономический журнал Высшей школы экономики (разные выпуски).

Рис. 51. Иностранные инвестиции в сельское хозяйство



Источник: WJ Review. Еженедельные вести. № 30. 9 ноября 2004 г.

Рис. 52. Динамика средней по России урожайности зерна (без кукурузы по сельхозпредприятиям в период уборки, ц/га)



Источник: Данные Федеральной службы госстатистики.

Рис. 53. Динамика производства основных продуктов животноводства (темпы роста, % к предыдущему месяцу)

3.4.2. Основные изменения во внутренней поддержке сельского хозяйства

Передача полномочий по регулированию сельского хозяйства на региональный уровень

В 2004 г. было принято решение о передаче полномочий по поддержке сельского хозяйства на региональный уровень¹². Единственная возможность регулирования сельского хозяйства на федеральном уровне, оставленная властям в результате принятых решений, – осуществление ведомственных бюджетных программ поддержки сектора. Именно такие программы должны стать основной формой государственного регулирования на федеральном уровне, при этом необходимо найти способ ограничения действий региональных властей, которые могут привести к разрушению общенационального рынка сельхозпродукции и продовольствия. Один из способов такого ограничения был предложен в проекте Федерального закона «О сельскохозяйственном развитии и агропродовольственной политике», однако в 2004 г. этот закон так и не был принят.

Предоставление регионам исключительных прав по регулированию сельского хозяйства будет иметь самые разрушительные последствия для сектора. Прежде всего, регионы-доноры, способные финансировать поддержку АПК на всей территории, расположены преимущественно в зонах с наименее благоприятными природно-климатическими условиями для сельскохозяйственного производства. Поэтому перенос центра тяжести в бюджетной поддержке АПК с федерального на региональный уровень означает стимулирование неэффективного использования общественных ресурсов в сельскохозяйственном производстве. Во-вторых, региональная поддержка уже многие годы приводит к «торговым войнам» между регионами, выдавливанию соседей с общероссийского рынка путем прямого субсидирования собственных производителей, запретам на перемещение агропродовольственной продукции по территории страны и пр. Иными словами, данным решением правительства РФ все негативные последствия протекционизма на мировых аграрных рынках, к элиминированию которых стремится Соглашение по сельскому хозяйству ВТО, куда Россия намеревается вступить, переносятся на внутрисекторный рынок.

Следствием этого решения станет также усиление государственного участия на агропродовольственных рынках. В 2004 г. эта тенденция уже наблюдалась, главным образом за счет региональной политики. На федеральном уровне с 2005 г. сократилось количество применяемых программ регулирования, выросла доля расходов на общие услуги (табл. 32, 33). Но региональном же уровне, напротив, все увеличившиеся с 2004 г. расходы (рис. 56) направляются на прямую поддержку, связанную с вмешательством

¹² В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» № 95-ФЗ.

государства на рынки. Структура регулирования агропродовольственного сектора в большинстве регионов усложняется, количество программ и направлений регулирования увеличивается. Повышение административного давления на агропродовольственный рынок, появление барьеров межрегиональной торговли станут неизбежным следствием передачи расходных полномочий в сельском хозяйстве на региональный уровень.

Отказ государства брать на себя какие-либо
долгосрочные обязательства как фактор
нестабильности в секторе

В обсуждавшемся в 2004 г. законопроекте «О сельскохозяйственном развитии и агропродовольственной политике» в качестве важного направления повышения эффективности бюджетных расходов на АПК предлагался переход к среднесрочному бюджетному планированию. С достижением в настоящее время определенной стабильности хозяйствующие субъекты в секторе планируют свою деятельность на 3–5 лет вперед, а решения по государственному регулированию принимаются в годовом режиме, что делает невозможным ее учет при принятии производственных решений. Законопроектом предлагалось принимать трехлетние программы поддержки сельского хозяйства, содержащие основные объемы бюджетных расходов по программе, параметры внешнеторгового регулирования на период ее действия, интервенционные цены для зернового рынка и другие ориентиры для хозяйствующих субъектов. При этом Минсельхозу предоставлялась возможность корректировать утвержденные законом цифры при изменении конъюнктуры рынка, но не более чем на 10–15%. Кроме того, в годовых бюджетных росписях предусматривался также 10–15%-й люфт для отражения изменений в финансовой ситуации.

Однако положения законопроекта, предполагающие среднесрочное планирование бюджетных расходов, не нашли понимания у федеральных органов государственной власти, и прохождение закона было приостановлено. Главной причиной этого стало нежелание финансовых властей принимать на себя какие-либо обязательства на среднесрочную перспективу, что лишает сектор стабильности и препятствует созданию предпосылок для долгосрочного роста. Кроме того, принятие среднесрочных программ поддержки сектора, не обеспеченных бюджетными обязательствами и вообще конкретными цифрами, не позволяет строить индикаторы оценки эффективности этих программ – ведь они зависят от объема средств, который будет израсходован. Это говорит о декларативности проводимой в настоящее время административной реформы и реформы бюджетных расходов в части как перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, так и среднесрочного планирования бюджетных расходов.

Реформа бюджетного классификатора и бюджетный процесс в АПК

Проведенная с 1 января 2005 г. реформа бюджетного классификатора не решила проблем существующего классификатора расходов на сельское хозяйство, который уже давно является препятствием для повышения эффективности внутренней поддержки сектора.

Классификатор задает структуру бюджетных расходов, которая в результате в большей степени направлена на искажающие рынок меры прямого субсидирования сельхозпроизводителей. В то же время в бюджете нет места для отражения расходов на бюджетные услуги, на меры по развитию институциональной инфраструктуры, непрозрачно отражаются расходы на науку и образование, социальную политику и другие важные для развития сектора и не содержащие прямого вмешательства государства меры. В бюджете из-за негибкости бюджетного классификатора ежегодно присутствуют программы, эффективность которых никем не оценивается и расходы не пересматриваются, год от года они остаются неизменными в номинальном выражении.

Проведенная при формировании бюджета на 2005 г. реформа бюджетного классификатора практически не коснулась статей по сельскому хозяйству и не позволила решить проблемы, накопившиеся в этой области. Единственное положительное изменение: из бюджета исчезли упоминания конкретных программ поддержки растениеводства и животноводства – такие, как «субсидии на производство льна и конопли», «субсидии на шерсть» и др., давно уже признанные неэффективными и финансируемые только вследствие присутствия соответствующих строк в бюджете.

Остальные же проблемы бюджетного классификатора остаются нерешенными. Реформа бюджетного классификатора является необходимым условием вступления России в ВТО и повышения эффективности бюджетных расходов на сельское хозяйство.

Таблица 32

**Структура расходов федерального бюджета на аграрный сектор
(тыс. руб.)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005	2005
	Исполн ение	Исполн ение	Исполн ение	Исполн ение	План	Проект	Изме- нение к 2004	Струк- тура, %
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Сельскохозяйственное произ- водство (субсидии)	6608	12468	20281	22365	24689	22602	92	53
Земельные ресурсы	6 699	6 959	1 347	1401	1 985	2209	111	5
Государственная поддержка органов Хлебной инспекции	41	57	98	138	153	0	0	0
Взносы РФ в уставной капитал лизинговой компании				870	2 000	0	0	0
Формирование уставного капи- тала Россельхозбанка		2 000	1 420	850	0	0		0

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2004 году

тенденции и перспективы

Продолжение таблицы 32

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Наука	113	187	172	200	213	301	142	1
Россельхозакадемия	739	1 056	1 496	1747	1 991	2319	116	5
Образование	2 929	3 751	5 350	6461	7 817	8548	109	20
Капвложения (с 2002 г. – в сельхозпроизводстве, с 2005 г. – непрограммные инвестиции и строительство)	711	347	247	1146	0	2435		6
Капвложения / федеральная целевая программа "Повышение плодородия почв России на 2002– 2005 годы"						1884		4
Аппарат министерства	99	129	142	167	266	378	142	1
Международная деятельность		16	0	365	713	10	1	0
Здравоохранение				12	13	14	107	0
Социальная политика		4		5	5	0	0	0
Финансовая помощь бюджетам других уровней		374	2	1634	67	0	0	0
Из них: федеральная целевая программа "Социальное развитие села до 2010 года"						2172		5
Прочие расходы	96	33		0,4	0	0		0
Всего расходы на сельское хозяйство	18 036	27 349	30 555	37 361	39 911	42 872	107	100

Источник: Минфин РФ.

Таблица 33

Субсидии сельскому хозяйству (млн руб.)

	2000.	2001	2002	2003	2004	2005	2005	2005
	Испол- нение	Испол- нение	Испол- нение	Испол- нение	План	Проект	Изме- нение к 2004, %.	Струк- тура, %
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Поддержка животноводства	603	945	1 100	1 194	1 195	745	62	3
Из них:					0			
племенное животноводство	298	619	703	744	745	745	100	3
субсидии на шерсть	142	256	327	350	350		0	0
северное оленеводство		70	70	100	100		0	0
закупка комбикормов	162							0
Поддержка растениеводства	223	554	622	1 170	2 270	2670	118	12
Из них:								
элитное семеноводство	68	248	270	270	270	770	285	3
субсидии на производство льна и конопли	72	85	67	100	100		0	0
компенсация части затрат по страхованию сельскохозяйственных культур	–	222	285	800	1 900	1900	100	8
Прочие расходы	2 998	686	5 530	2 153	2 733	1754	64	8
Из них:								

Продолжение таблицы 33

1	2	3	4	5	6	7	8	9
создание федерального запаса ветпрепаратов								0
субсидии утильзаводам	3	39	40	45				0
централизованный завоз семян в северные и высокогорные районы			140	200				0
субсидии на поддержку садоводства и виноградарства			300	400				0
формирование резерва средств защиты растений			300	300				0
формирование лизингового фонда	2 624	5 500	2 780					0
средства на формирование федерального фонда семян	100	150	150			80		0
затраты капитального характера			865	864				0
прочее	275	647	955	344				0
Текущее содержание подведомственных структур	2 505	2 888	6 144	8 964	9 291	9 531	103	42
Расходы на природоохранные мероприятия		59	100					0
Субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитам		1 627	2 017	3 200	3 200	5 370	168	24
Из них: краткосрочным			1 400	2 000	0			0
долгосрочным			617	1 200	0			0
Из них: на субсидирование кредитования строительства припортовых элеваторов				130	0			0
Сезонное кредитование	-37				0			0
Программа «Повышение плодородия почв»	-		4 767	4 531	4 530	1 683	37	7
Из них:					0			0
компенсация части стоимости минеральных удобрений	83*		237	2 100	0			0
Федеральная целевая программа «Социальное развитие села»				1 470	1 470	1**	0	0
Субвенции для финансирования мероприятий по проведению закупочных интервенций продовольственного зерна				1 152	0	250		1
Расходы на госуправление						518		
Поддержка фермерства	2				0			0
Итого	6 297	12 468	20 281	22 365	24 689	22 602	92	100

* В 2000 г. приобретение минеральных удобрений субсидировалось вне программы «Повышение плодородия почв».

** В 2005 г. по этой строке отражаются только прямые субсидии в рамках этой программы, инвестиционные расходы см. табл. 32.

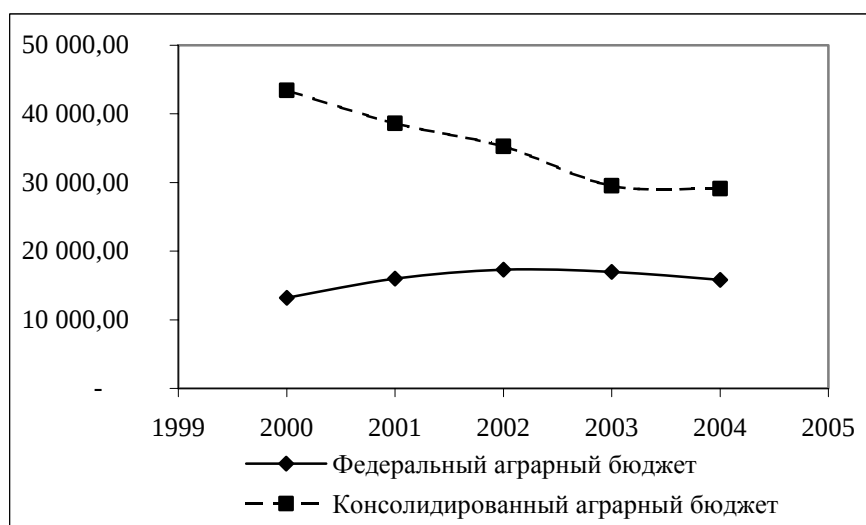
Источник: Минфин РФ.

Таблица 34

Пополнение средств лизингового фонда за счет средств федерального бюджета (до 1997 г. – млрд руб., с 1998 г. – млн руб.)

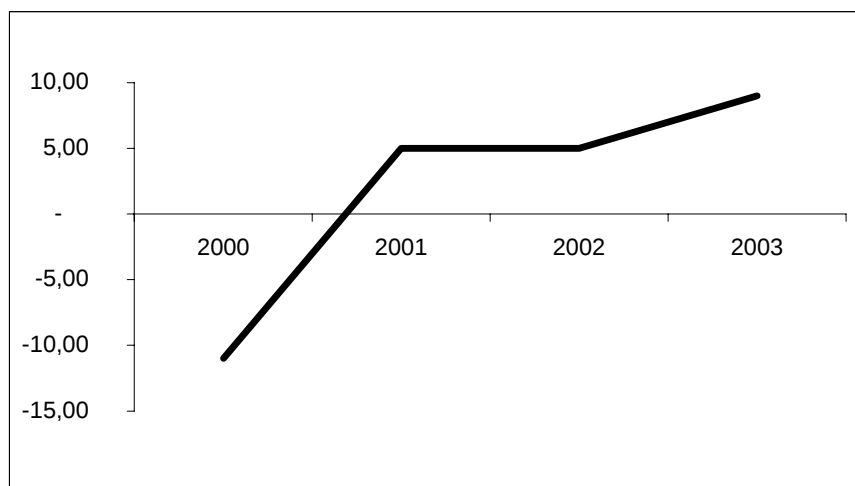
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
План	1000	1351	2700	2400	2000	2280	2624	3000	0	870	2000
Фактически выделено средств	1053,6	1080,6	1928,9	736,6	1007	2241	2624	5 500	0	870	н.д.

Источник: Минфин РФ.



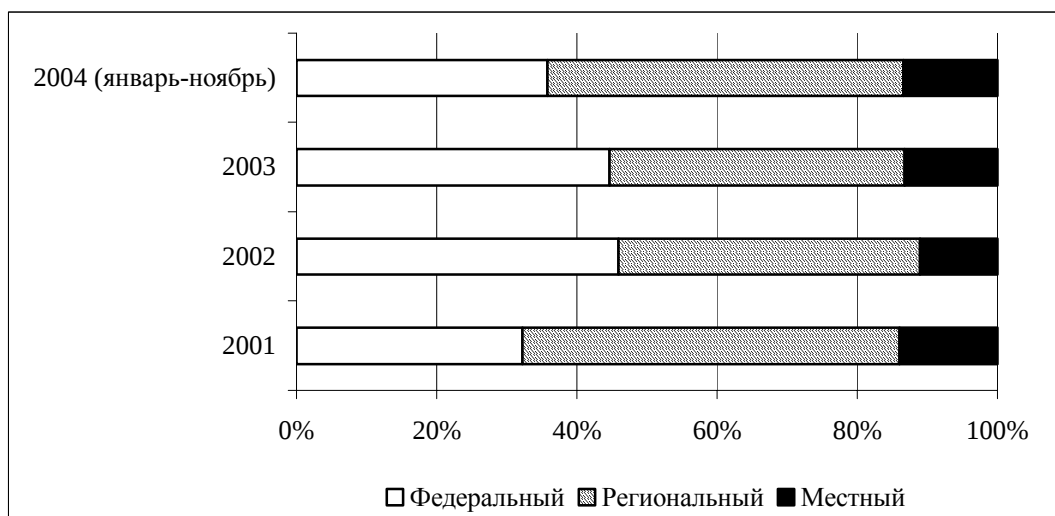
Источник: Минфин РФ.

Рис. 54. Расходы консолидированного и федерального бюджетов на аграрный сектор (млн руб. в постоянных ценах 1999 г.) (2004 г. – оценка)



Источник: расчеты ИЭПП.

Рис. 55. Оценка поддержки производителя (PSE – producer's support estimate) (%)



Источник: Данные Минфина РФ.

Рис. 56. Структура консолидированной бюджетной поддержки сельского хозяйства

3.4.3. Основные тенденции во внешней агропродовольственной торговле

Сохранение отрицательного торгового сальдо

Россия по-прежнему остается нетто-импортером сельскохозяйственной продукции и продовольствия: в текущем году агропродовольственный импорт превышал стоимостные объемы экспорта по этой группе товаров в 5,4 раза¹³.

Средние показатели внешнеторговой деятельности по сектору в целом не демонстрируют явных тенденций в сторону снижения отрицательного сальдо по агропродовольственным товарам. Стабильный рост импорта продолжается, а дальнейшему наращиванию экспортных потоков помешали политика усиления ограничений в отношении экспортного регулирования и неблагоприятная для российских экспортеров зерна конъюнктура мирового рынка (рис. 57). В прошлые годы отрицательное сальдо агропродовольственной торговли из-за растущего импорта было частично компенсировано расширением вывоза продовольствия. За январь–сентябрь 2004 г. агропродовольственный экспорт был ниже объемов аналогичного показателя предыдущего года на 11%, в то время как ввоз импортной продукции на 10,8% вырос.

Показатели торговли по отдельным товарам выглядят более оптимистично: несмотря на снижение экспорта, Россия удерживает позиции нетто-экспортера семян подсолнечника, пшеницы и пшеничной муки (табл. 35). Растет экспорт шоколадных изделий, а также молока и сливок сгущенных. Достаточно активный вывоз подсолнечного масла существенно сократил разрыв между экспортом и импортом. Но все же пока для России выгодным с

¹³ За январь–сентябрь 2004 г.

точки зрения ценовой конкурентоспособности остается экспорт сырья (семян подсолнечника), а не готовой продукции (масла). Новой тенденцией масличного рынка в России является нарастание вывоза рапса и рапсового масла. Так, в сезоне 2003/2004 г. экспорт рапса увеличился на 77,8%¹⁴. В последнее время идет бурное развитие мирового рынка этой культуры. По удельному весу в мировом производстве масличных рапс вышел на 3-е место.

Мясные квоты

Как уже отмечалось выше, основные усилия аграрной политики правительства сегодня направлены на защиту внутреннего рынка от агропродовольственного импорта. Главными сферами торгового регулирования в 2004 г. были по-прежнему сахар и мясо.

Еще с прошлого года сохранились квоты на импорт в Россию мяса (тарифная квота на говядину и свинину и абсолютная квота – на мясо птицы). Мясные квоты затрагивают интересы очень большого числа субъектов этого рынка. Мясо как продукт отличается крайней неоднородностью, из него производится большое разнообразие продуктов. Поэтому распределение квот, уточнение механизмов этого распределения было сопряжено с огромным количеством дебатов на всех уровнях государственной машины в течение всего периода их действия. Рассмотрим, были ли данные квоты эффективны, действительно ли они привели к искомому результату, т.е. к росту отечественного производства?

Как и предполагалось, такое ограничение не ведет к поддержке отечественного производителя. Во-первых, квота не распространяется на мясные продукты, во-вторых, она не распространяется на страны СНГ.

Несмотря на введение квот, спад в животноводстве приостановить не удалось. Растет только птицеводство, но этот рост начался еще до введения квот и особого ускорения на фоне квот не отмечается.

Ввоз мясного сырья из стран дальнего зарубежья сократился (*табл. 36*). Наиболее ярко выраженной эта тенденция была в первый год применения мясных квот (2003 г.). В 2004 г. импорт свинины и говядины на российский рынок еще немного упал (на 10%), хотя и остался в пределах объемов предыдущих лет, когда квоты не применялись.

Одновременно с введением квот на мясо из дальнего зарубежья стал расти ввоз из СНГ. Правда, в 2004 г. и он сократился. Это объясняется прежде всего тем, что после оживленного обсуждения проблем, связанных с возросшим «серым» импортом мяса из СНГ, произведенного на самом деле в других странах, усилился контроль таможенных служб за поставками из ближнего зарубежья. Кроме того, это сырье намного дороже ввозимого из стран дальнего зарубежья, что ограничивает спрос на него со стороны переработчиков (*табл. 36*).

¹⁴ WJ Inter Agro.

В то же время сокращение импорта мясного сырья сопровождалось ростом ввоза готовых мясных изделий, особенно из стран СНГ (табл. 36). Таким образом, Россия фактически ввела регрессионную шкалу импортной пошлины. Все страны стремятся повышать тарифную защиту по мере роста степени переработки продукта, в результате же ввода мясных квот в России произошло стимулирование ввоза переработанной продукции за счет сокращения ввоза сырья.

В итоге произошло увеличение доли СНГ в импорте мясной продукции (по стоимости) с 9% в 2002 г. (до ввода квот) до 10,5–12% в 2003–2004 гг. (по мясным продуктам – до 37% в 1-м полугодии 2004 г.). Так как цены на мясной импорт (сырье) из стран СНГ намного дороже, чем из стран дальнего зарубежья (табл. 36), то растет и цена мясной продукции, выработанной из этого сырья, в среднем по стране.

Таким образом, введенные в 2003 г. квоты на мясо не привели ни к росту отечественного производства, ни к существенному снижению импорта. Однако они привели к изменению структуры импорта мяса и мясопродуктов за счет расширения импорта готовой мясной продукции и поставок из СНГ, что стало одним, хотя и не единственным, из факторов роста цен на внутреннем рынке.

Переменная пошлина на сахар-сырец

В декабре 2003 г. в России введен новый механизм регулирования рынка сахара – переменный импортный тариф. Фактически установлена цена поддержки производства сахара-сырца на уровне 470 долл./т. Предполагается, что базис поставки сырца «Карибский бассейн–Краснодарский край» составит 100 долл./т. Мировая цена определяется по Нью-Йоркской сырьевой бирже. Принципиальная схема определения пошлины сводится к тому, что она равна цене поддержки за минусом базиса поставки и среднемесячной цены сырца на бирже. Так как два первых элемента фиксированы, то пошлина будет определяться мировой ценой: чем выше цена, тем ниже пошлина, и наоборот, колебания мирового рынка микшируются на внутреннем рынке, создавая определенную стабильность и для покупателей, и для продавцов.

Однако на практике для расчета импортной пошлины на сырец применяется биржевая цена, сложившаяся 2 месяца назад. В условиях данного механизма действительно достигается некоторый эффект сглаживания импортной цены. Но это сглаживание существенно меньше, чем оно было бы при месячном лаге (рис. 58).

Кроме того, снижает эффект переменной пошлины фактическое отсутствие ограничений на ввоз сахара из стран СНГ. За январь–октябрь 2004 г. импорт сахара из этих стран, составляющий 90% всего ввоза сахара в Россию, почти в 2 раза превышал объемы ввоза аналогичного периода предыдущего года. Для снятия данной проблемы усилен таможенный контроль за импортом сахара из стран СНГ с помощью отбора проб для подтверждения страны происхождения товара. Данная мера тем не менее вряд ли решит

проблему, поскольку в случае благоприятного соотношения цены импортного сахара и сахара собственного производства страны Содружества будут заполнять спрос на внутреннем рынке продукцией импортного производства, экспортируя свой сахар на российский рынок.

Для некоторой синхронизации мер по регулированию ввоза сахаросодержащих продуктов был продлен срок действия ставки (230 евро/т) на некоторые сахаросодержащие продукты.

Как и в конце 2003 г., участники сахарного рынка до последнего момента не знали определенно, какой таможенный режим будет установлен на следующий год, что крайне дестабилизировало рынок. Постановление о регулировании импорта сырца в 2005 г. вышло только в середине декабря. Схема регулирования на будущий год фактически повторяла старую за исключением лишь одного нововведения: увеличен период расчета среднеарифметического значения биржевой цены на сырец с одного до трех месяцев. Как было показано выше, даже двухмесячный лаг установления переменной пошлины уменьшает сглаживающий эффект ее действия. При средней трехмесячной цене этот эффект будет еще ниже, т.е. введение переменной пошлины потеряет смысл окончательно, и тогда заинтересованные в этом участники рынка будут требовать возврата квотных аукционов.

Регулирование зернового рынка

В начале 2004 г. впервые с начала реформ в стране были введены временные экспортные пошлины на рожь, пшеницу и меслин, основным мотивом для которых стал начавшийся рост цен на хлеб. Однако, как будет показано ниже, причиной этого роста не является низкий уровень зернового обеспечения внутреннего рынка. В то же время экспортные пошлины не могли сильно повлиять на вывоз зерна, так как экспортные контракты были подписаны заранее, при этом трейдеры поставляли зерно на внешний рынок, несмотря на ухудшившуюся ценовую ситуацию. Введенные пошлины, таким образом, просто еще больше ухудшили условия зернового экспорта. Тем не менее после отмены экспортных пошлин в апреле экспорт пшеницы стал резко расти.

Второй год действовала пошлина на импорт риса и мукомольно-крупяной продукции из него. Данная мера привела к сокращению импортных поставок и росту импортных цен. В апреле–июне 2004 г. средняя контрактная цена импортного риса была на 30%¹⁵ выше показателя за январь–март и продолжала расти в следующей половине года. Это самый высокий поквартальный прирост цены за последние 2 года. За 2 года (с декабря 2002 г. по сентябрь 2004 г.) розничная цена на шлифованный рис выросла на 128% при общем индексе розничных цен на продовольственные товары за этот же период, равном чуть менее 120%. Тем не менее пока этот механизм сохраняется.

¹⁵ ГТК РФ.

Таблица 35

**Экспорт важнейших видов сельхозпродукции
и продовольствия (тыс. т)***

	2000	2001	2002	2003	9 мес. 2004	
					в % к 9 мес. 2003	экспорт к импорту
Рыба мороженная	290,6	324,1	292,8	255,0	67,8	0,4
Пшеница и меслин	419,0	1635,7	10259,3	7587,9	43,6	3,1
Мука пшеничная	165,7	н.д.	122,8	288,6	46,2	1,2
Масло подсолнечное	194,8	115,3	74,2	84,1	195,3	0,8
Семена подсолнечника	1114,9	н.д.	86,8	292,1	117,8	16,7
Хлеб, мучные кондитерские изделия	34,3	36,9	38,6	52,6	123,6	0,7
Молоко и сливки сгущенные	73,7	45,6	35,0	11,3	121,4	0,8
Шоколадные изделия	25,7	35,1	35,1	42,2	132,4	0,4

* Без учета торговли с Белоруссией.

Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

Таблица 36

**Импорт важнейших видов сельхозпродукции
и продовольствия (тыс. т)***

	2000	2001	2002	2003	10 мес. 2004 в % к 10 мес. 2003**
Говядина	282,3	459,2	504,6	507,8	89,3
Свинина	212,9	369,6	602,0	535,2	
Мясо птицы	687,2	1383,3	1375,2	1190,0	89,6
Масло сливочное	45,4	81,4	94,1	114,0	98,8
Масло подсолнечное	149,5	182,8	175,7	200,8	79,0
Пшеница и меслин	2631,3	916,2	264,8	640,7	2,3 раза
Сахар-сырец	4546,6	5410,4	4441,0	4112,0	62,2
Сахар белый	271,4	143,1	163,2	151,1	179,0
Цитрусовые	472,2	562,1	701,3	781,1	105,0
Кофе	20,3	21,6	25,7	32,0	90,7
Чай	158,3	154,4	165,3	168,9	99,6

* Без учета торговли с Белоруссией.

** С учетом торговли с Белоруссией.

Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ, данные Госкомстата РФ.

Таблица 37

Импорт мяса и мясопродуктов после введения мясных квот (%)

	2003/2002		I-IX 2004/I-IX 2003	
	Всего	СНГ	Всего	СНГ
Говядина мороженая:	106,2	119,1	93,6	69,7
туши и полутуши	100,3	101,9	71,5	71,5
прочие отруба, необваленные	25,9	100,0	17,7	1,5
прочие отруба, обваленные	119,4	162,8	99,8	67,5
Свинина:	88,8	1007,7	82,3	78,0
туши и полутуши свежие или охлажденные	138,8	-	н.д.	н.д.
туши и полутуши мороженые	96,5	1140,0	64,8	30,6
свиные окорока, лопатки, отруба мороженые	53,2	-	н.д.	н.д.
прочая	88,5	500,0	95,0	405,2
Мясо птицы:	87,1	145,5	83,4	15,3
тушки домашних кур мороженые	61,7	60,0	н.д.	н.д.
части тушек и субпродукты домашних кур мороженые	93,0	12,9	83,4	25,7
части тушек индеек и субпродукты мороженые	66,3	-	н.д.	н.д.
Мясные продукты:	109,5	286,7	152,5	226,0
колбасы	50,9	60,9	н.д.	н.д.
готовые или консервированные продукты из мяса и субпродуктов	192,2	522,7	152,5	226,0

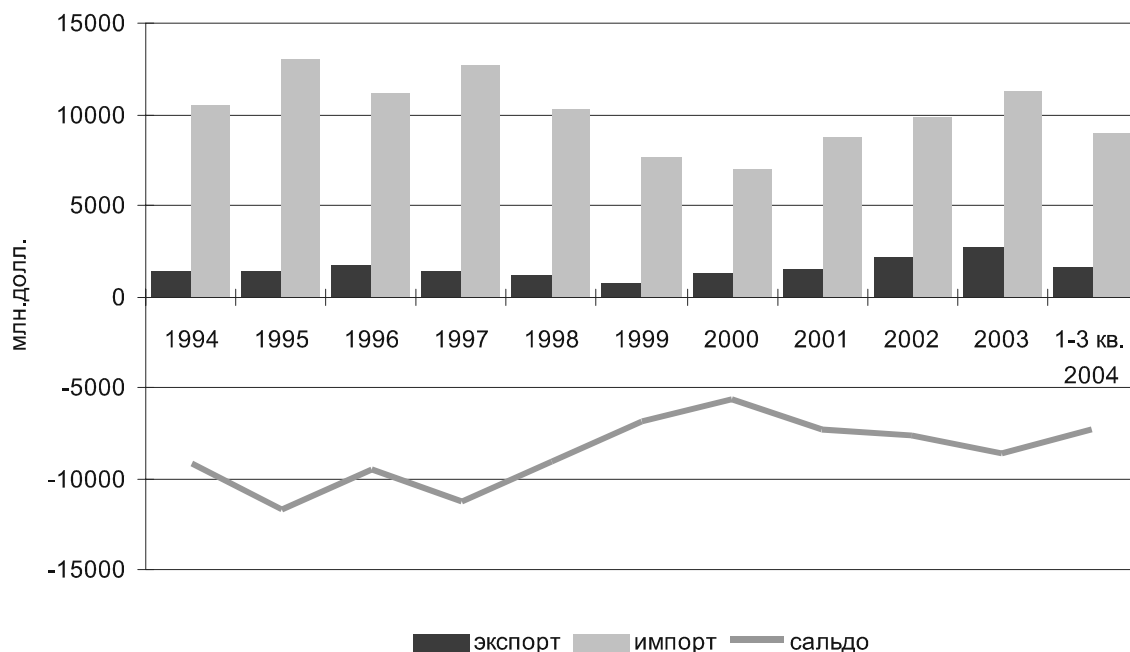
Источник: Рассчитано по данным ГТК РФ.

Таблица 38

Средние импортные цены на мясо (долл./т)

	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	I-IX 2004 г.
Вне СНГ								
Красное мясо	1436	1471	958	1072	925	1099	1061	1277
Мясо птицы	709	691	651	535	546	589	586	595
СНГ								
Красное мясо	1134	1724	1151	1284	1687	1463	1437	1966
Мясо птицы	1782	657	1243	816	1340	1108	899	658

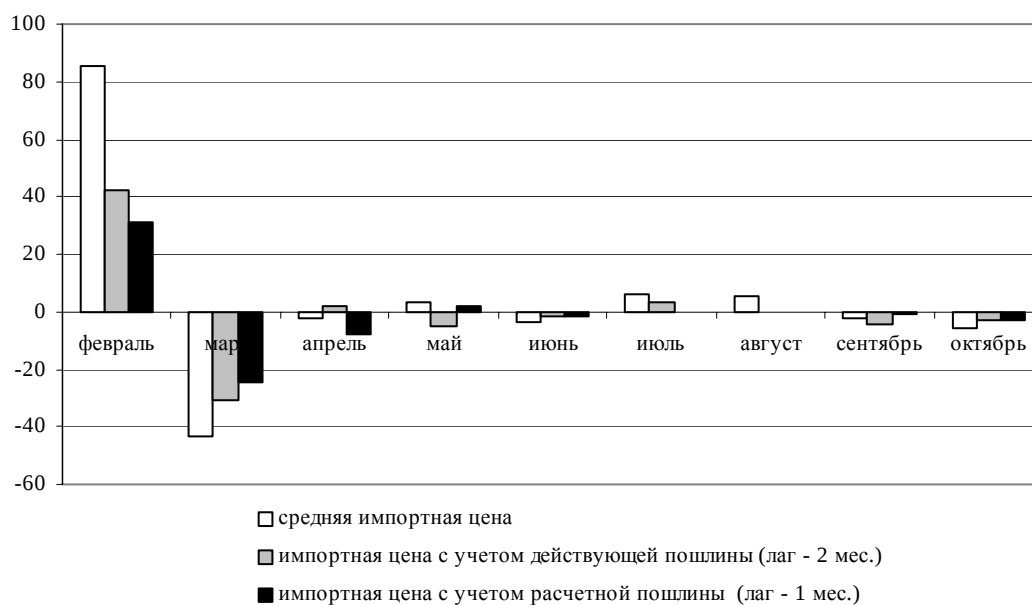
Источник: Рассчитано по данным ГТК.



Без учета торговли с Белоруссией.

Источник: По данным Таможенной статистики внешней торговли РФ.

Рис. 57. Динамика внешней торговли агропродовольственными товарами (млн долл.)



Источник: По данным ГТК, Федеральной службы госстатистики; расчеты ИЭПП.

Рис. 58. Темпы прироста средней импортной цены на сахар-сырец (% к предыдущему месяцу)

3.4.4. Рынок продовольствия

В 2004 г. наибольший рост розничных цен зафиксирован для мяса и птицы (особенно для мяса крупного рогатого скота и свиней), хлеба, макаронных изделий и яиц. Цены на другие продукты росли в рамках общего индекса продовольственных цен, а по ряду товаров (подсолнечное масло, плодоовощная продукция, сахар-песок) – с заметным отставанием от индекса потребительских цен на продовольственные товары, составившего за 2004 г. 112,3%.

Рынок хлеба и хлебобулочных изделий

Рынок хлеба и хлебобулочных изделий в 2004 г. был подвержен существенному влиянию мер по государственному регулированию, вызванному ускорением темпов роста цен на хлеб и хлебобулочные изделия, которое намечалось еще в апреле 2003 г., когда индекс цен на данный вид продукции превысил аналогичный показатель для продовольственных товаров в целом (рис. 59).

Рост цен на хлеб стал обоснованием для довольно существенного государственного вмешательства на этом рынке в 2004 г. Оно осуществлялось по двум направлениям:

- постановлением правительства № 749 11 декабря 2003 г. впервые с начала реформ в стране были введены временные экспортные пошлины на рожь, пшеницу и меслин;
- с февраля по июнь 2004 г. осуществлялись товарные интервенции на зерновом рынке с целью снизить цены на продовольственное зерно и сдержать тем самым рост цен на хлеб. За весь период интервенций было продано около 1,5 млн т мягкой пшеницы 3-го и 4-го классов и ржи класса А, т.е. почти месячный объем потребления продовольственного зерна в стране. Это означает, что в месяц на рынок поступало от 20 до 25% рыночного объема.

Период, когда цены на хлеб росли быстрее, чем на продовольственные товары, оказался достаточно продолжительным и продлился до июня 2004 г. Это выразилось в более чем 30%-м росте цен на хлеб и хлебобулочные изделия в 2003 г. и на 16,7% – в 2004 г.

Несмотря на все предпринятые усилия, рост цен на хлеб и хлебобулочные изделия превысил средний индекс цен по продовольственной группе товаров и в 2003 г., и в 2004 г. (табл. 39). В то же время, если посмотреть на динамику хлебных цен с 1997 г., увидим, что эти цены сдерживались более всего: при росте всех цен за этот период в 5,7 раза цены на хлеб увеличились только в 4,4 раза. Вполне естественно, что в какой-то момент времени они должны были «догнать» общий ценовой тренд (рис. 68).

Неурожай зерна 2002 г. и рост зерновых цен в 2003 г., вероятно, послужили спусковым механизмом для начала этого процесса. Кроме того, рост доходов населения, рост ВВП, высокие цены на нефть формировали позитивные ожидания в экономике и несколько ослабляли степень политического контроля федеральных и региональных властей за потребительскими ценами.

Участники хлебного рынка, возможно, использовали колебание рыночной конъюнктуры на зерно для ликвидации накопленного отставания цен на хлеб от общего тренда.

В качестве основного объяснения роста цен на хлеб в 2003–2004 гг. наиболее часто фигурировал рост цен на зерно в неурожайном 2003 г. Действительно, за период с марта по декабрь 2003 г. цены на пшеницу 3-го класса выросли в 2,5 раза (*рис. 60*).

Рост цен на зерно продолжился и в 2004 г., и к марту он достиг максимального значения – около 6500 руб. за 1 т пшеницы 3-го класса, что в 2,6 раза больше соответствующего значения в марте 2003 г. (*рис. 61*).

Столь существенный рост цен на зерновом рынке мог бы послужить объяснением всплеска цен на рынке хлеба и хлебобулочных изделий, но по этой логике цены на хлеб должны были бы демонстрировать снижение во второй половине 2004 г вслед за падением цен на зерно (*рис. 61*). Однако такой тенденции не наблюдалось. Рост цен на хлеб в указанный период замедлился, но не стал отрицательным. Это свидетельствует о том, что между зерновым рынком и рынком хлеба и хлебобулочных изделий действует более сложный механизм ценовой трансмиссии, чем простой линейный.

Существенные различия между ценовыми трендами на рынке зерна и хлеба вполне естественны и соответствуют как основным экономическим постулатам, так и мировой практике. Цены на сырьевых рынках, особенно на товары, котируемые на мировых биржах (такие, как пшеница), существенно более волатильны, чем цены на скоропортящиеся товары повседневного спроса (такие, как хлеб), и формируются под влиянием различных сил.

Весьма ограниченным является и возможность прямого влияния зерновых цен на розничные цены на хлеб. Так, по данным Федеральной службы госстатистики, стоимость сырья и материалов не превышает 37% розничной цены на хлеб. В свою очередь, стоимость сырья и материалов (т.е. зерна) составляет 43% в стоимости муки.

Таким образом, даже при предположении о том, что мука является единственным видом сырья, используемым при производстве хлеба (такое предположение переоценивает значимость фактора), доля стоимости зерна в розничной цене хлеба не превысит 16%. Такая доля стоимости зерна в розничной цене хлеба позволяет судить о минимальной возможности экономического влияния на розничные цены на хлеб путем воздействия на рынок зерна с целью снижения его цены.

Иными словами, причины роста цен на хлеб не в росте цен на зерно, вызванном его недостатком, они лежат в другой плоскости, а именно в особенностях развития рынка и его структуры. Такой вывод подтверждается и тем, что производство всех других зернопродуктов, помимо хлеба, демонстрирует довольно устойчивый рост.

Анализируя предпринятые меры государственного регулирования зернового рынка, следует отметить, что установленные экспортные пошлины не достигают своей цели, но заметно ухудшают положение российских зерновых

трейдеров. В 2002/2003 г. трейдеры существенно укрепили свои позиции на мировых рынках и начали осуществлять крупные инвестиционные проекты по созданию экспортной портовой инфраструктуры. Данные проекты были поддержаны государством путем выделения средств из федерального бюджета на субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитам на строительство припортовых сооружений по отгрузке зерна¹⁶.

Таким образом, экспортные пошлины на вывоз зерновых, с одной стороны, ухудшают положение российских экспортеров, с другой – имеют минимальные шансы оказывать экономическое воздействие на розничные цены на хлеб, т.е. представляют собой экономически нецелесообразное действие.

Рассмотрим некоторые особенности рынка хлеба, оказывающие влияние на его конъюнктуру. Хлеб является инфериторным товаром и характеризуется отрицательной эластичностью спроса по доходу. Его потребление с ростом доходов снижается в пользу мясных и молочных продуктов, овощей и фруктов.

Анализ динамики производства хлеба и хлебобулочных изделий в сравнении с другими видами продовольствия за период с 1997 по 2003 г. подтверждает наличие отрицательной зависимости между доходами населения и потреблением хлеба в РФ (рис. 62, 63). Так, в 1999 г. наблюдается значительный рост хлебопекарной промышленности при некотором падении мясной, что отражает резкое падение реальных располагаемых доходов населения. Рост доходов населения с 2000 г. отражается в росте производства в мясной и падении в хлебопекарной промышленности.

Существенны различия в потреблении хлеба среди населения с различными уровнями дохода. Так, в семьях с доходом на члена семьи более 7 тыс. руб. более характерно потребление хлеба 1 раз в день, в то время как менее обеспеченные семьи значительно чаще потребляют хлеб (несколько раз в день) (рис. 64).

Сокращение потребления хлеба в наиболее высокодоходных группах сопровождается предъявлением ими более высоких требований к качеству продукта, его фасовке и упаковке, а также готовностью платить больше за продукт, в большей степени соответствующий их предпочтениям. Спрос на данные виды продукции в значительной степени удовлетворяется мини-пекарнями, собственными пекарнями крупных торговых сетей (например, «Ашан», «Рамстор» и т.п.), а также модернизированными хлебозаводами. Цена на такого рода продукции как минимум в 1,5 раза, а иногда в 10 раз и более превышает средние цены, приведенные Федеральной службой статистики.

К покупкам высококачественной и, как следствие, более дорогой, хлебобулочной продукции в супермаркетах и универсамах тяготеют потребители, располагающие доходом более 7 тыс. руб. на человека в месяц, в то время как наименее обеспеченные потребители отдают предпочтение уличным лоткам, рынкам и киоскам, предлагающим стандартный продукт стандартного качества по доступной цене (рис. 65).

¹⁶ Приложение № 36 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2003 год».

Следует отметить, что доля продукции повышенного качества по более высоким ценам в общем объеме хлебобулочной продукции растет. Так, по данным РБК, доля сетей супермаркетов в обороте розничной торговли Москвы выросла с 0,2% в 1999 г. до 30% в 2003 г.

Рост сегмента повышенного качества способствует росту средних цен, однако, этот процесс является расширением удовлетворения платежеспособного спроса населения и представляет собой качественный рост и развитие продуктового рынка, сопряженного с использованием современных технологий производства, упаковки и продвижения товара, технологическими инновациями, а также с наиболее полным удовлетворением потребностей потребителей.

Рынок мяса

Механизм внешнеторговых квот, введенных в середине 2003 г., и в 2004 г. явился фактором, предопределяющим основные процессы на рассматриваемом рынке.

Основной целью введения ограничений на ввоз мяса из стран дальнего зарубежья было стимулирование внутреннего производства продукта.

В условиях высокой доли импорта в обеспечении внутреннего потребления внешнеторговые меры, нацеленные на поддержку внутреннего производителя, должны быть тщательно продуманны и сбалансированы, чтобы была достигнута поставленная цель, но при этом не ухудшилась ситуация на потребительском рынке.

Введение квот было призвано способствовать стимулированию восстановления объемов производства в секторе животноводства, который пострадал в ходе реформирования особенно существенно. Если сокращение посевных площадей к значению максимального падения в 1998 г. оставалось в пределах 30%, то численность поголовья скота упала в среднем более чем вдвое. Положительная динамика по данному показателю не прослеживается и в период после 1998 г.

Однако при простом ограничении объемов импортных поставок не учитываются отраслевая структура рынка и сложившиеся институты, что ведет к неспособности данной меры достичь поставленной цели. Прежде всего, структура производства на рынке такова, что только 52,3% произведенного в стране в 2004 г. мяса приходится на крупные предприятия, а остальная распылена по ЛПХ и крестьянским фермерским хозяйствам, причем такая структура производства является достаточно устойчивой на протяжении последних лет. Продукция, производимая ЛПХ, составляет 44,8% выпуска и по ряду (в первую очередь институциональных) причин мало применяется переработчиками. Производство продукции в ЛПХ носит в большинстве случаев подсобный характер и нацелено на самообеспечение, а не на рыночные поставки, что снижает реакцию данного сегмента производителей на рыночные сигналы.

Кроме того, животноводство, особенно производство КРС, характеризуется длительным производственным циклом, что само по себе существенно ограничивает возможность быстро нарастить выпуск. С учетом глубины спада в секторе (практически полное свертывание племенного дела в период с начала реформ; протяженность периода времени, необходимого для восстановления племенного поголовья; значительный объем инвестиций, необходимых для наращивания выпуска) скорость реакции рынка в направлении расширения производства не могла быть высокой.

Как показывают результаты 2004 г., ограничения на ввоз красного мяса не привели к росту объемов внутреннего его производства. За период с января по ноябрь 2004 г. производство скота и птицы на убой (в живом весе) увеличилось на 2,1%, однако этот рост был обеспечен увеличением объемов производства птицы, который компенсировал падение объемов производства мяса КРС и снижение внутренних поставок мяса свиней.

Наряду с отрицательной динамикой объемов производства скота и птицы в 2004 г. наблюдалось заметное сокращение поголовья как крупного рогатого скота, так и свиней. К 1 декабря 2004 г. поголовье крупного рогатого скота в хозяйствах всех категорий сократилось на 6,5% по сравнению с аналогичной датой предыдущего года, из него коров – на 6,3%, свиней – на 11,3%. Поголовье овец и коз выросло на 3,4%.

Описанная отрицательная динамика может представлять собой отражение общего отрицательного тренда, прослеживающегося на протяжении последних лет, однако темпы падения поголовья в 2003 г. и особенно в 2004 г. заметно увеличились по сравнению со средними значениями за период с 1999 г. Такое ускорение темпов сокращения поголовья может отражать стратегию производителей – сокращение поголовья для максимизации продаж по высоким ценам.

Естественной реакцией рынка на сокращение объемов поставок мяса является рост цен на рынке сырья и готовой продукции, а также поиск альтернативных каналов поставки и продуктов, способных заменить мясо. Рост цен на мясо на внутреннем рынке начался еще в середине 2003 г. и сохранился в 2004 г.

Как известно, потребление мясной продукции высокоэластично по цене. Рост цен на мясную продукцию отрицательно влияет на объемы потребления. Однако в настоящее время этот эффект сдерживается ростом располагаемых доходов населения и в основном выражается в замещении красного мяса мясом птицы в ежедневном рационе. Дальнейшее замещение такого рода будет способствовать еще большему отставанию потребления от физиологической нормы (около 80 кг на человека в год при текущих показателях около 50 кг).

С ростом цен на сырье и с высокой эластичностью спроса по цене конечной продукции, многие переработчики обратились к созданию/расширению своей сырьевой базы. Так, «Омский бекон» производит около 2000 т свинины в месяц, АПК «Черкизовский» объявил о покупке свинокомплекса в Вологодской области. Высокие цены на мясо привлекают в эту

сферу и других представителей крупного бизнеса. Животноводство развивают «Агрос», «Агрико», а компания «Русагро» сообщила о создании крупнейшего свиного комплекса в Белгородской области, который будет производить до 60 тыс. т свинины в год.

Активное инвестирование в развитие отечественного животноводства дает основание прогнозировать увеличение объемов производства мяса в среднесрочной перспективе. При этом следует отметить, что столь привлекательным рынок мяса делают именно высокие цены, вызванные активным внешнеторговым регулированием рынка, т.е. сложившиеся цены могут представлять собой ложный сигнал рынка, переоценивающий его привлекательность. Расширение внутреннего предложения мяса в сочетании с отменой внешнеторгового регулирования может привести к существенному падению цен на рынке, что поставит под вопрос рентабельность новых масштабных инвестиционных проектов в животноводстве.

Тенденции к снижению объемов производства мяса крупного рогатого скота и свиней при падении их поголовья, прослеживающиеся в 2004 г., при сохранении механизмов внешнеторгового регулирования на этих рынках, не позволяют делать оптимистичные прогнозы относительно объемов внутреннего производства этих продуктов в 2005 г. Как следствие, нет оснований ожидать сокращения темпов роста цен на этих рынках.

Таблица 39

Индексы цен на отдельные группы и виды продовольственных товаров на конец периода (%)

	2004 (к предыдущему месяцу)			Декабрь 2004 к де- кабрю 2003	Декабрь 2003 к де- кабрю 2002
	октябрь	ноябрь	декабрь		
Хлеб и хлебобулочные изделия	100,8	100,4	100,4	116,7	130,4
Крупа и бобовые	100,7	100,3	100,0	111,6	117,0
Макаронные изделия	100,5	100,6	100,5	114,6	114,0
Мясо и птица	102,3	101,7	102,8	119,6	108,9
Рыба и морепродукты	101,7	101,8	102,4	111,5	109,9
Молоко и молочная продукция	102,6	103,5	102,5	112,8	113,1
Масло сливочное	101,8	102,1	101,8	106,8	111,4
Масло подсолнечное	100,6	101,0	100,9	102,1	107,6
Фруктоовощная продукция	97,3	102,2	105,4	103,3	95,8
Сахар-песок	97,9	98,0	99,2	107,5	94,4
Алкогольные напитки	100,6	100,5	100,8	108,7	109,9
Продовольственные товары	101,4	101,5	101,7	112,6	110,2

Источник: Федеральная служба госстатистики.

Таблица 40

**Индексы розничных цен на некоторые продовольственные товары
(%, к декабрю предшествующего года)**

	2002	2003	2004	2004/1997	2004/2002
Продовольственные товары	111,0	110,2	110,4	533,5	99,5
Мясо и птица	102,7	106,8	119,6	632,0	116,5
Рыбопродукты	112,1	107,1	111,5	566,9	99,5
Масло животное	112,0	107,4	106,8	429,9	95,4
Масло растительное	106,5	107,6	100,9	512,4	94,7
Молоко и молочные продукты	105,9	105,7	102,5	457,1	96,8
Яйца	106,3	110,5	122,1	483,8	114,9
Сахар-песок	130,8	95,2	107,5	666,6	82,2
Хлеб и хлебобулочные изделия	104,9	125,5	116,7	418,4	111,2
Крупа и бобовые	126,4	117,1	111,6	554,1	88,3
Макаронные изделия	106,5	110,2	114,6	429,7	107,6
Алкогольные напитки	108,9	107,3	108,7	447,6	99,8

Источник: Рассчитано по данным Федеральной службы госстатистики.

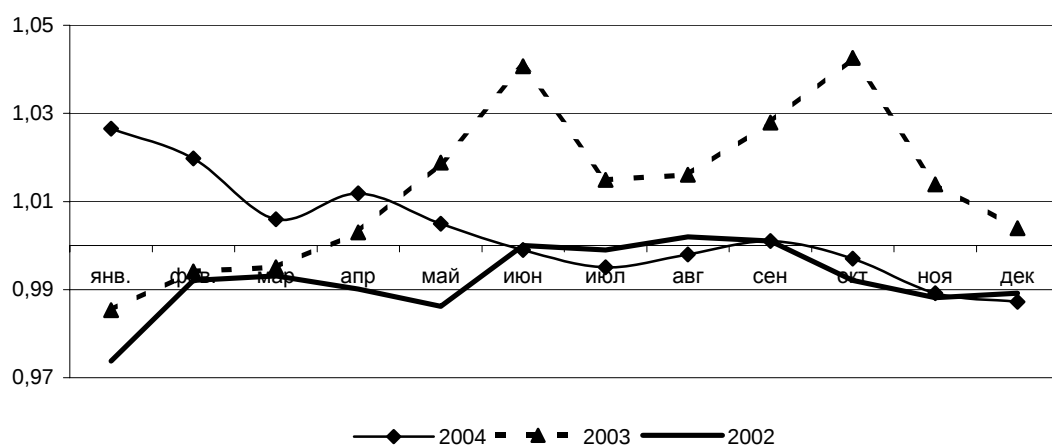
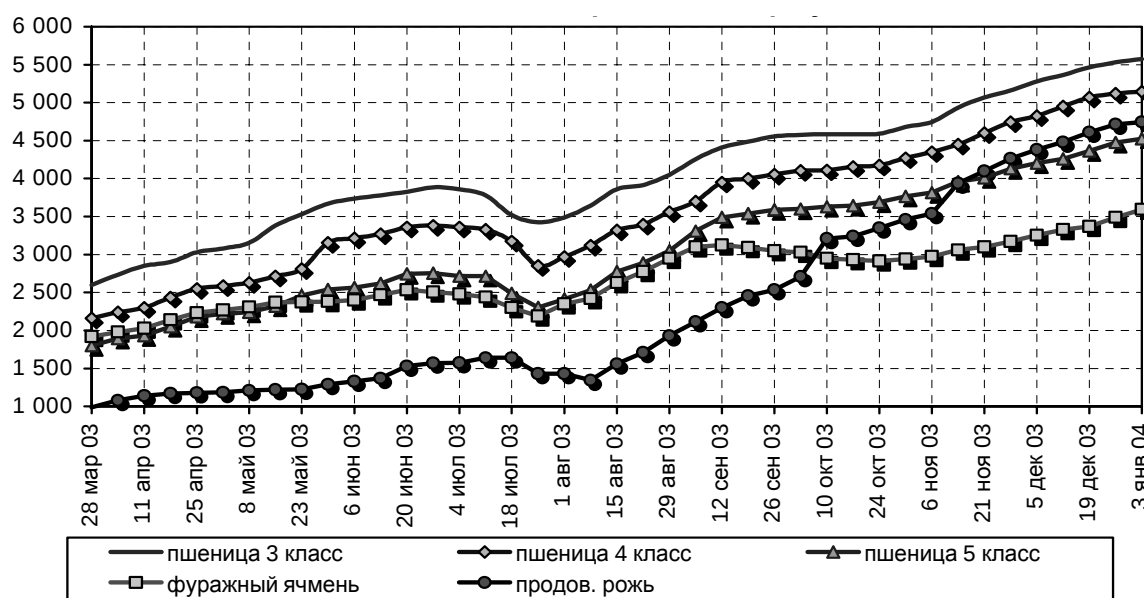
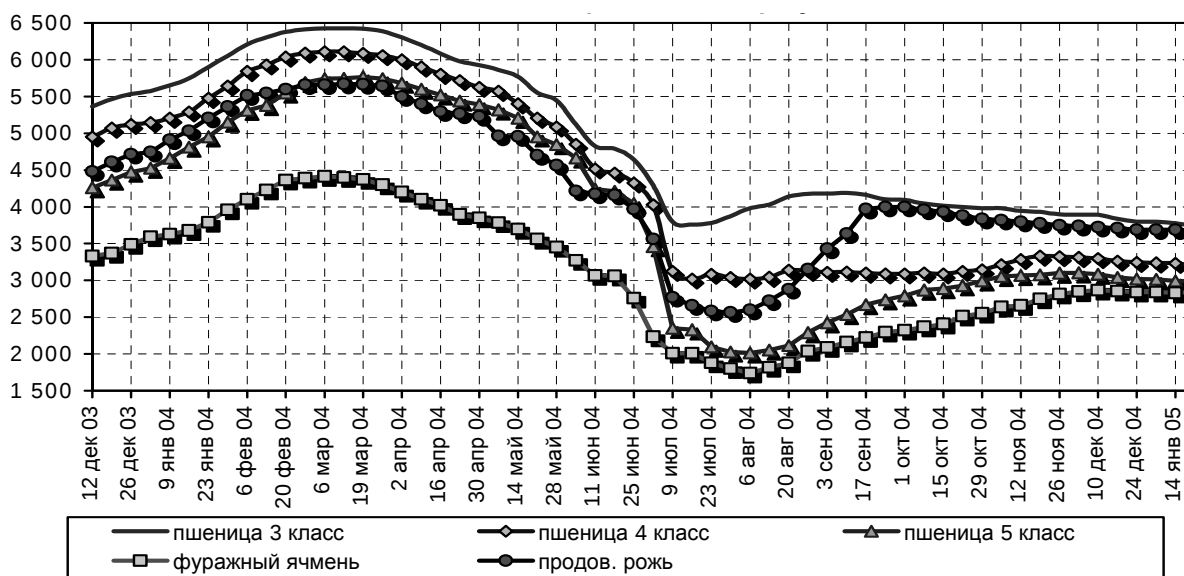


Рис. 59. Соотношение месячных индексов цен на хлеб и хлебобулочные изделия и индексов цен на продовольственные товары в целом



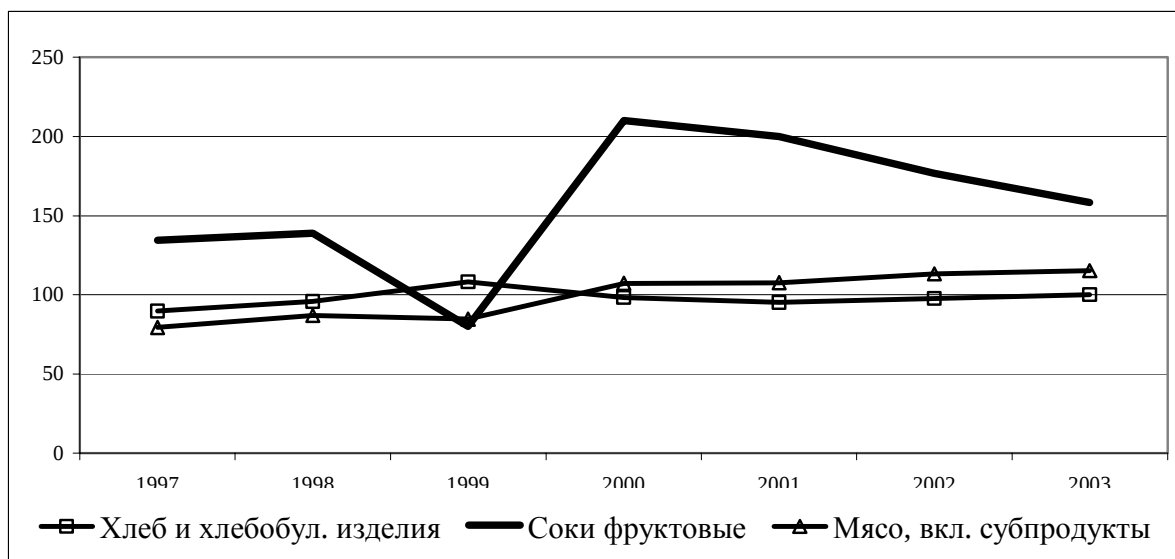
Источник: Группа компаний «Юниделл».

Рис. 60. Динамика цен на зерно в России в 2003 г.
(Европейская часть) (руб./т)



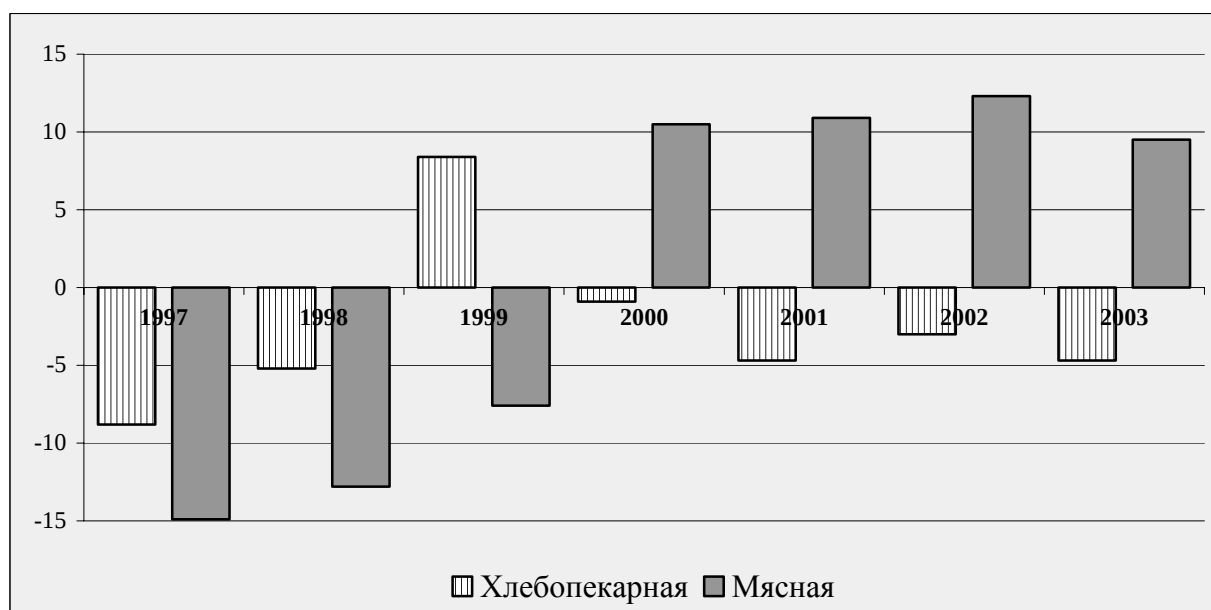
Источник: Компания WJ InterAgro.

Рис. 61. Динамика цен на зерно в России в 2004–2005 гг.
(Европейская часть) (руб./т)



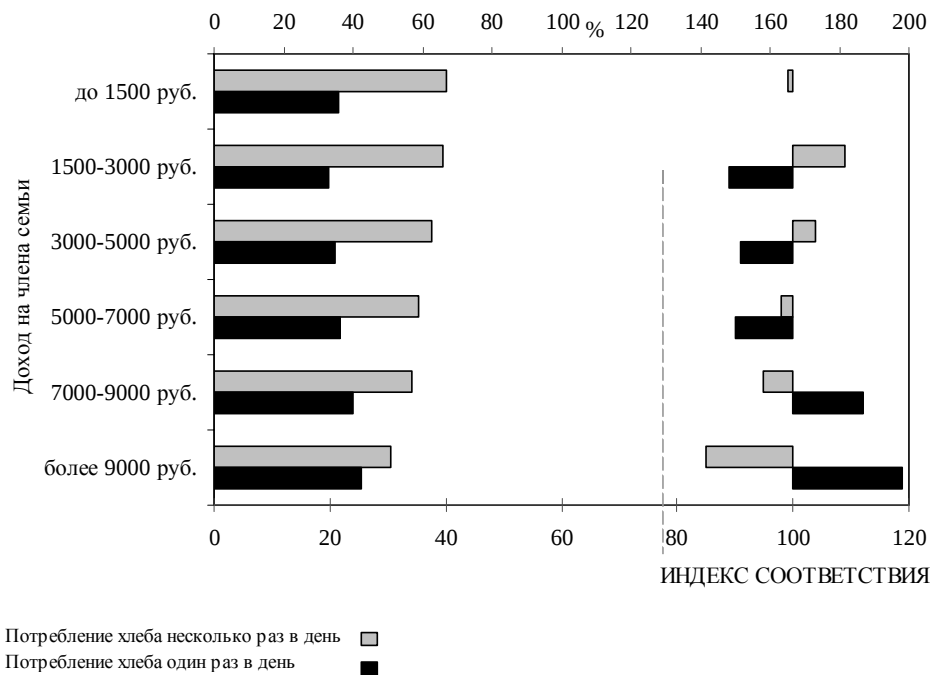
Источник: Рассчитано по данным Федеральной службы госстатистики.

Рис. 62. Динамика производства отдельных видов продукции (%)



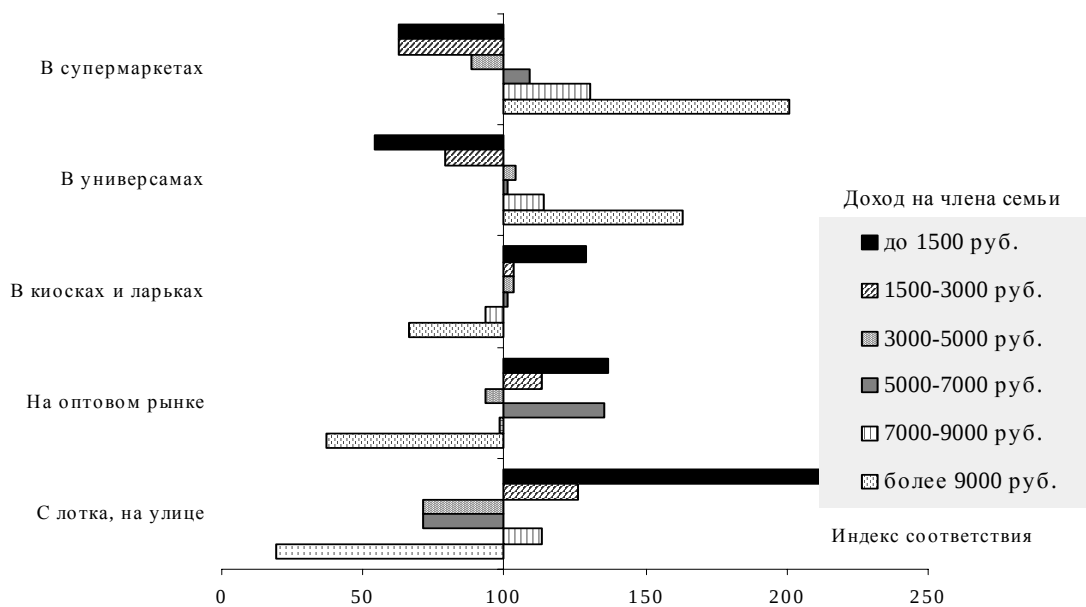
Источник: Рассчитано по данным Федеральной службы госстатистики.

Рис. 63. Темпы роста производства в хлебопекарной и мясной промышленности (%)



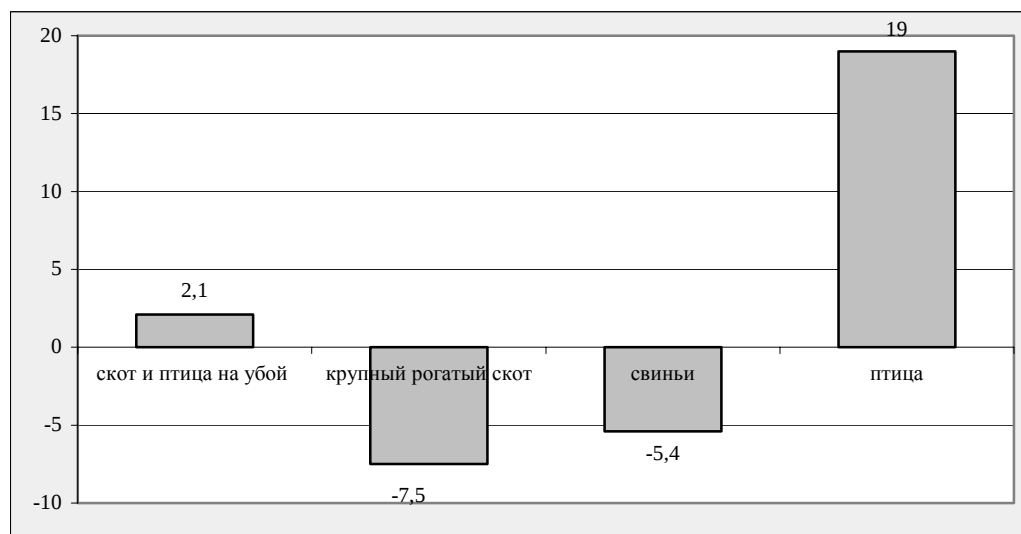
Источник: Comcon-2. (R-TGI) – 2004/3.

Рис. 64. Потребление хлеба среди населения с различными уровнями дохода



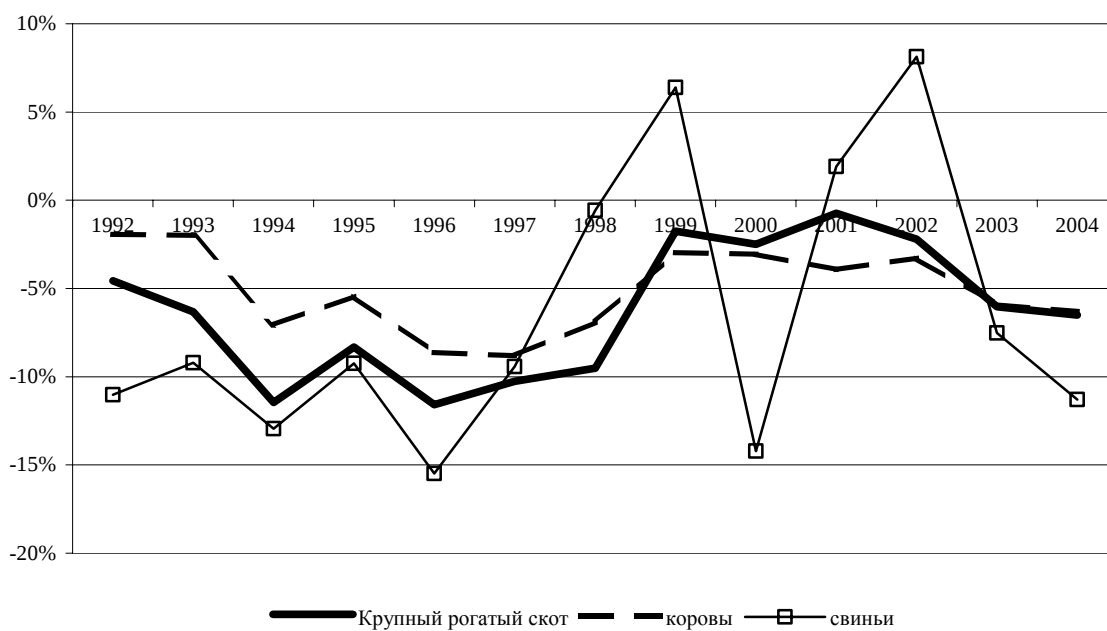
Источник: Comcon-2. (R-TGI) – 2004/3.

Рис. 65. Предпочтения торговых точек в зависимости от дохода при покупке хлеба



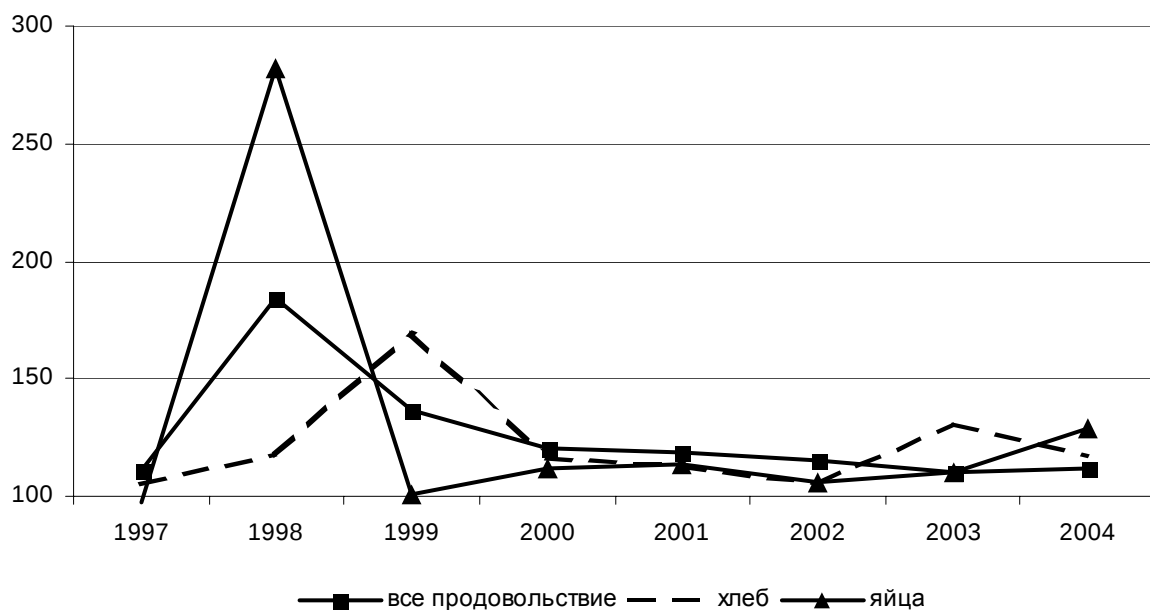
Источник: Данные Федеральной службы госстатистики.

Рис. 66. Динамика производства основных видов скота и птицы в 2004 г. (%)



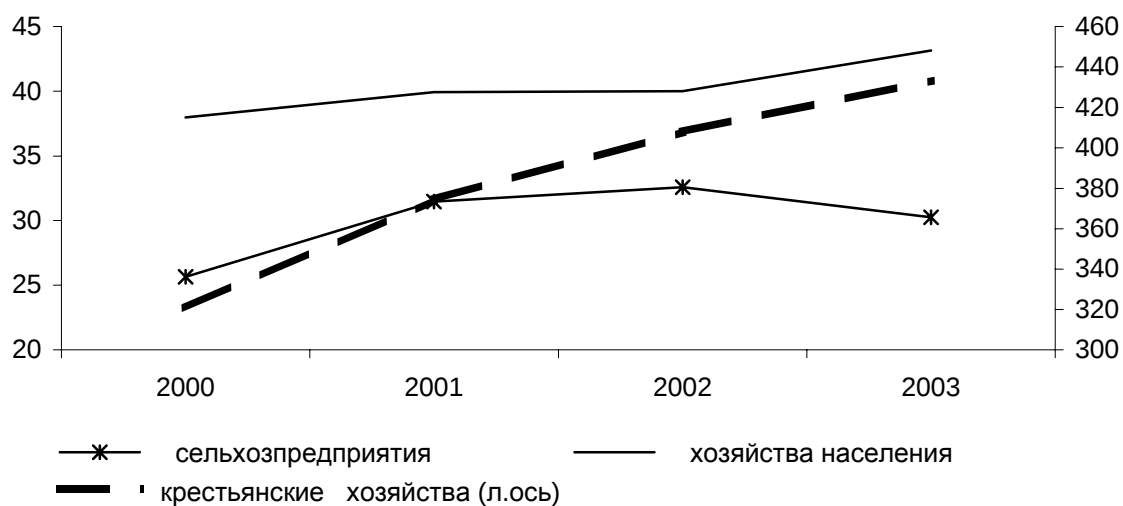
Источник: Данные Федеральной службы госстатистики (за соответствующие годы).

Рис. 67. Динамика поголовья скота в хозяйствах всех категорий (%)



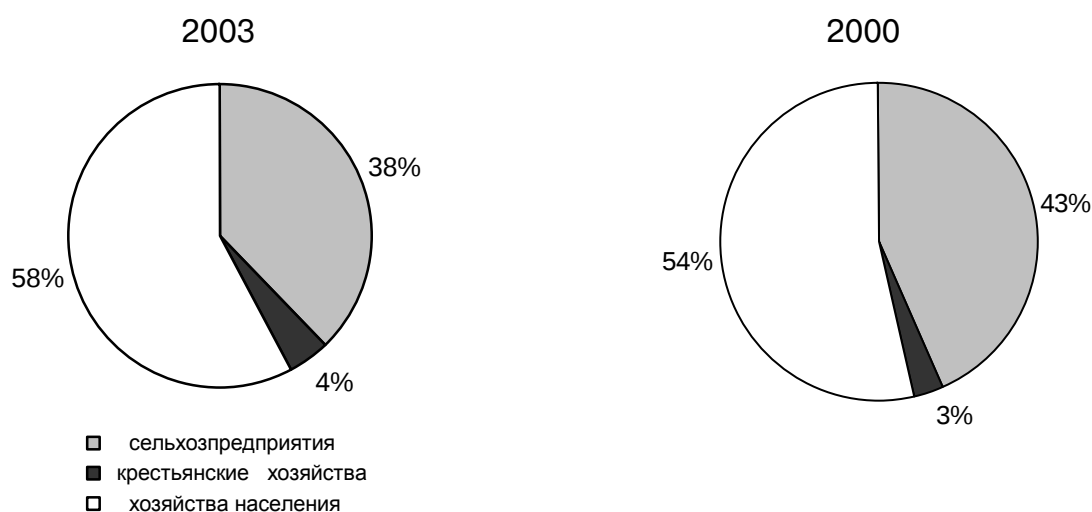
Источник: По данным Федеральной службы госстатистики.

Рис. 68. Динамика цен на продовольственные товары, хлеб и хлебобулочные изделия, яйца (темпы роста в % к декабрю предыдущего года)



Источник: Построено по: http://www.mcх.ru/dep_doc.html?he_id=797&doc_id=4868

Рис. 69. Динамика валовой продукции по типам сельхозпроизводителей, (млрд руб., постоянные цены 2000 г.)



Источник: Построено по: http://www.mcx.ru/dep_doc.html?he_id=797&doc_id=4868

Рис. 70. Структура валовой продукции сельского хозяйства по типам сельхозпроизводителей

3.5. Состояние сферы исследований и разработок

2004 г. должен был стать годом инновационного развития, поскольку так была сформулирована главная стратегическая цель Министерства промышленности, науки и технологий на этот период. Однако в результате проведенной в марте административной реформы и создания единого Министерства образования и науки первоочередные цели изменились: их стало больше, а приоритетность решения – менее очевидной. В течение года разрабатывались и перерабатывались (иногда принципиально) несколько концептуальных и стратегических документов, и этот процесс еще не завершен.

Можно выделить несколько наиболее значимых событий прошедшего года:

- преобразование системы государственного управления сферой науки и инновационной деятельностью;
- разработка концепции организационного реформирования науки; изменение в системе государственного финансирования науки, в том числе связанное с переходом на новую бюджетную классификацию и на бюджетирование, ориентированное на результаты;
- инициативы государства по решению кадровых проблем науки; расширение участия бизнеса в поддержке науки, а также развитие частной благотворительности;
- развитие инновационной деятельности, в том числе усиление внимания к инструменту частно-государственных партнерств и к косвенному регулированию.

3.5.1. Административная реформа в сфере науки

Результатом проведенной в стране административной реформы стало появление Министерства образования и науки взамен Министерства образования и той части Министерства промышленности, науки и технологий, к ведению которой относились вопросы научно-технического развития. Соединение науки и образования можно рассматривать как шаг вперед по сравнению с прежней административной структурой, свидетельствующий о намерении государства более последовательно придерживаться линии на интеграцию. Создание нового министерства сместило фокус с научно-промышленной на научно-образовательную деятельность, но, и это существенно, вопросы инновационного развития все же вошли в число функций нового министерства¹⁷.

Помимо единого министерства, появился и консультативный орган при президенте РФ – Совет при Президенте РФ по науке, технологиям и образованию¹⁸. Он заменил существовавший ранее Совет по науке и высоким технологиям и стал выполнять аналогичные функции – информировать главу государства о положении дел в сфере науки, технологий, а также образования, вырабатывать предложения по актуальным направлениям научно-технической и образовательной политики, проводить экспертизу проектов федеральных законов и иных нормативных актов. Совет должен заседать не реже двух раз в год. Состав Совета свидетельствует о том, что выбор наиболее актуальных в научно-технической и образовательной сферах тем и аспектов, требующих первоочередного внимания президента, делают практически исключительно академики государственных академий, в первую очередь РАН. Отраслевая наука и государственные научные центры (ГНЦ) в Совете представлены недостаточно, ректора вузов составляют 20% общей численности членов Совета. Такой перекос может значительно повлиять как на выбор тем, так и на подходы к решению поставленных задач.

К концу 2004 г. появилась подготовленная Министерством образования и науки Стратегия Российской Федерации в области развития науки и инноваций на период до 2010 г. (далее – Стратегия). В ней предусматривается два сценария развития сферы науки и инноваций – инерционный и активный, формулируются основные задачи, этапы и сроки реализации Стратегии. Список задач охватывает практически все аспекты рассматриваемой сферы, поэтому определить их сравнительную приоритетность не представляется возможным. В числе ключевых задач названы развитие фундаментальных исследований, повышение результативности сектора исследований и разработок, интеграция в глобальную экономику, развитие инновационной инфраструктуры. В то же время в качестве равнозначных задач выделены более частные вопросы, такие как развитие институтов использования и защиты прав

¹⁷ Вопросы Министерства образования и науки Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 158.

¹⁸ Указ Президента РФ от 30 августа 2004 г. № 1131 «О Совете при Президенте РФ по науке, технологиям и образованию».

интеллектуальной собственности или создание «технологических коридоров». В целом из текста Стратегии следует, что политический выбор сделан в пользу усиления поддержки фундаментальной науки. Однако далее не определяется, каким образом будет оцениваться степень достижения мирового уровня в области фундаментальных исследований и как можно опосредованно, через развитие фундаментальных исследований, добиться повышения капитализации результатов научно-технической деятельности вне прямой связи с предпринимательским сектором, а только посредством интеграции науки и образования.

В части Стратегии, посвященной развитию инновационной сферы, не показано, как будет осуществляться взаимодействие гражданского и военного секторов науки, а в качестве ресурсного обеспечения инновационной деятельности рассматриваются только расходы на гражданскую науку. Кроме того, недостаточно внимания уделяется вопросам взаимодействия участников инновационного процесса (а именно это и является слабым местом современной российской инновационной системы); не описаны перспективы преобразований в секторе прикладных исследований, в том числе не определено будущее государственных научных центров. Наконец, поддержка инновационной деятельности входит в обязанности не только Министерства образования и науки, прямо контролирующего лишь около 1/4 расходов на гражданскую науку, но и других министерств. Их взаимодействие в документе никак не прописано.

Стратегия, вероятно, еще будет дорабатываться, и при увязке ее со стратегиями развития других отраслей, где поддерживается инновационная деятельность, а также при согласовании со Стратегией развития образования она может стать важным ориентиром, определяющим развитие сферы науки и инноваций на ближайшее пятилетие. Пока же текст Стратегии свидетельствует о том, что на государственном уровне нет видения цельной, непротиворечивой модели научно-инновационной сферы.

В какой-то мере альтернативный план-стратегия был представлен в докладе о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации, подготовленном под эгидой Программы развития ООН (ПРООН) и озаглавленном «На пути к обществу, основанному на знаниях». Одним из главных инструментов перехода к инновационной экономике в этом докладе названо увеличение бюджетного финансирования Российской академии наук, поскольку именно РАН является базой «инновационного прорыва». При этом базовое финансирование РАН рассматривается как оплата ее репутации, а не как госзаказ. В целом бюджет науки предлагается увеличить за счет процентных отчислений от экспорта основных сырьевых продуктов: нефти, газа, угля, черных и цветных металлов, химических продуктов, леса, алмазов и т.п. Доклад дает ясное представление о том, какой видят российскую науку представители академии, поскольку большинство авторов доклада – работники академических институтов.

Одно из важных изменений в области администрирования связано также с фактической отменой аккредитации научных организаций. В 2004 г. был разработан и одобрен правительством законопроект «О признании утратившими силу положений законодательных актов РФ по вопросам государственной аккредитации научных организаций», согласно которому процедура аккредитации признается излишней. Это решение соответствует курсу на устранение административных барьеров и сокращение лицензируемых видов деятельности. В настоящее время законопроект внесен на обсуждение в Государственную Думу.

Государственная аккредитация научных организаций была введена в 1997 г. в первую очередь с целью предоставления налоговых и иных льгот. Только аккредитованные организации могли участвовать в конкурсе на получение государственного заказа и в иных видах государственных конкурсов. Главным критерием аккредитации было соотношение 70:30, означающее, что 70% основной деятельности научной организации должны составлять научно-исследовательские работы. Постепенно эта норма стала препятствием для развития инновационной деятельности, одновременно введение нового Налогового кодекса повлекло за собой отмену ряда льгот, предоставлявшихся ранее научным организациям. Эти обстоятельства привели к фактическому упразднению процедуры аккредитации.

Отмена аккредитации открывает доступ к бюджетному финансированию любым организациям. Это повышает риск лоббирования и неэффективного использования бюджетных средств, если только с отменой аккредитации (которая уж произошла де-факто) не будут введены дополнительные процедуры на этапе конкурсного отбора исполнителей государственного заказа, позволяющие оценить потенциал организации-соискателя и прежние результаты ее работы. Практика предварительной оценки организаций – соискателей федеральных контрактов существует во всех промышленно развитых странах, там формируются базы данных перспективных исполнителей государственных заказов, равно как и списки корпораций и фирм, не допускаемых к участию в торгах.

3.5.2. Попытки организационного реформирования науки

Летом-осенью 2004 г. Министерство образования и науки разрабатывало «Концепцию участия Российской Федерации в управлении государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере науки». После обнародования Концепция вызвала бурную и негативную реакцию как научного сообщества, так и особенно Академии наук. По настоянию РАН была образована Рабочая группа, в состав которой вошли представители Минобразования и науки, РАН и Союза ректоров России. Итогом ее работы стал переработанный и завизированный тремя сторонами вариант Концепции, который получил новое название «Концепция участия Российской Федерации в управлении имущественными комплексами государственных организаций,

осуществляющих деятельность в сфере науки». Новый вариант Концепции существенно отличается от первоначальной версии.

Изначально в Концепции были представлены способы, а главное – масштабы реформирования государственного сектора исследований и разработок. По итогам реформирования к 2008 г. в федеральной собственности должно было остаться 400–700 организаций, в том числе 100–200 государственных научно-исследовательских институтов и 300–500 организаций, представляющих собой «инфраструктурную компоненту государственного сектора науки». Это является существенным сокращением, поскольку сейчас только институтов Российской академии наук насчитывается более 450, а есть еще ведомственные научные организации, НИИ при вузах и государственные унитарные предприятия – всего более 2,8 тыс. организаций, находящихся в государственной собственности. Именно показатели уровня сокращения, а также неясные критерии отбора организаций и вызвали неприятие Концепции среди как рядовых ученых, так и руководителей научных организаций. Кроме того, академия восприняла данную Концепцию как новое наступление на статус РАН, поскольку радикальное сокращение числа подведомственных академических институтов фактически означает, что Президиум РАН теряет возможность распоряжаться государственным имуществом.

В результате участия РАН в переработке Концепции остался только один конкретный ориентир: планируется сократить к 2006 г. количество бюджетных учреждений науки до 800 (на 55%). Появились также данные о планируемых к 2008 г. удельных показателях финансирования федерального сектора науки. Минимальная бюджетная обеспеченность научного работника должна составить 700–750 тыс. руб. в год (в ценах 2004 г.). При этом численность научного персонала бюджетных организаций будет определяться с учетом обязательного соблюдения этого показателя. Этот пункт можно рассматривать как единственное упущение РАН в борьбе за сохранение всех своих полномочий и привилегий: если принять во внимание, что в настоящее время, согласно расчетам Министерства образования и науки, бюджетная обеспеченность научного работника составляет 133 тыс. руб. в год, то даже с учетом планируемого роста бюджетных ассигнований на науку (до 110 млрд руб. к 2008 г. против 46,2 млрд руб. в 2004 г.) достижение указанного в Концепции показателя бюджетной обеспеченности потребует как минимум вдвое сократить численность научных кадров в федеральном секторе науки.

В Концепции определяются цели, задачи и принципы участия Российской Федерации в управлении государственными организациями науки. Состав целей первого и второго вариантов существенно различаются. Так, в первоначальном варианте были установлены следующие цели:

- обеспечение прорыва на приоритетных направлениях развития науки, техники и технологий;
- обеспечение конкурентоспособности;
- развитие кадрового потенциала науки;

- оптимизация организационных и финансовых затрат государства по управлению научными организациями;
- повышение бюджетной эффективности использования государственной собственности.

Как видно из перечня, две последние цели в какой-то мере указывали на то, зачем планируется проводить реформирование госсектора науки. В целом же перечень целей не привносил ничего нового по сравнению с аналогичными документами-предшественниками (в том числе с принятыми в 2002 г. «Основами политики Российской Федерации в области развития науки и техники на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу»).

Однако второй вариант еще дальше уходит от идеи реформирования госсектора и делает акцент на необходимости государственной поддержки науки в целом, на приумножении научного потенциала и развитии фундаментальной науки в частности. При этом новые 5 целей, взятые вместе, выглядят еще более эклектично:

- повышение роли науки для решения национальной задачи удвоения валового внутреннего продукта;
- повышение качества фундаментальных исследований;
- сохранение и приумножение научно-технического потенциала страны;
- комплексное развитие национальной инновационной системы;
- формирование условий для развития и повышения конкурентоспособности «человеческого капитала».

И хотя в новом названии Концепции акцент сделан именно на управление имущественными комплексами, цель повышения бюджетной эффективности использования государственной собственности, которая была сформулирована в первом варианте Концепции, из последнего варианта была убрана.

Критерии сохранения организаций в составе государственного сектора науки оказались прописанными в самом общем виде. Здесь наиболее существенным упущением является то, что ряд критериев декларативен, а также не определено, кто и каким образом будет применять эти критерии при оценке и выборе организаций. Примечательно также, что сократится набор вариантов преобразования учреждений: если ранее предполагалось преобразовывать их в фонды, автономные некоммерческие организации, ОАО либо целиком продавать имущественные комплексы учреждений, то в новом варианте государственные учреждения можно преобразовывать только в фонд или в автономную некоммерческую организацию.

Разработанная Концепция не учитывает возможности введения двух новых форм государственных организаций – автономного учреждения и государственной (муниципальной) автономной некоммерческой организации. В настоящее время пакет соответствующих законопроектов обсуждается в правительстве. Данные формы организаций весьма актуальны для сферы науки, и их введение может существенно оптимизировать организационные преобразования научных организаций. В этом случае все схемы преобразований, описанные в Концепции, надо будет перерабатывать. Поскольку Кон-

цепция – это документ на будущее, возможность введения новых организационно-правовых форм должна быть в нем учтена.

В целом же приватизация научных организаций рассматривается в Концепции в узком значении – только как изменение формы собственности. В то же время приватизация может представлять собой лишение государства какой-либо части его функций в отношении организации. В промышленно развитых странах такие формы приватизации находят все большее распространение¹⁹, на этом строятся различные частно-государственные партнерства, в том числе и по управлению научными организациями.

Главное отличие нового варианта Концепции – появление специального раздела, посвященного месту и роли РАН. Он называется «Особенности управления имущественными комплексами Российской академии наук и отраслевых академий наук, имеющих государственный статус». Из этого раздела следует, что РАН сохраняет за собой все свои функции, а также приобретает новые полномочия. Так, теперь академия не только является «главным центром фундаментальных исследований страны», но и обеспечивает высокий уровень тех направлений прикладной науки, «ответственность за прогресс которых берет на себя государство». Кроме того, РАН становится координатором фундаментальных исследований, проводимых в вузах, в государственных научных центрах, в отраслевых академиях, имеющих государственный статус. В соответствии со своими возросшими (даже по сравнению с Уставом РАН) полномочиями РАН сама будет оптимизировать состав подведомственных учреждений и организаций, разрабатывать не только критерии эффективности работы институтов, а также «план конкретных мероприятий по управлению имущественными комплексами».

В целом трансформацию Концепции можно рассматривать как политическую победу РАН в борьбе за сохранение статус-кво. Если первый вариант Концепции можно было критиковать как не до конца проработанный, но все же вариант реформирования госсектора, то второй вариант свидетельствует о том, что реальное реформирование откладывается на неопределенный срок. Во-первых, фактически сохраняется неизменным академический сектор – а это доминирующий сегмент «сети». Во-вторых, согласно разъяснениям руководства Минобразования и науки, ни один из существующих институтов не будет закрыт. Они будут укрупнены путем интеграции с образовательными и промышленными организациями. Такой подход представляется малоперспективным, потому как повальное укрупнение организаций сохранит все прежние проблемы и вызовет новые. В частности, укрупнение не решит проблемы оптимизации кадрового состава научных организаций.

После принятия Концепции Президиум РАН сделал первые шаги по ее реализации: в ноябре 2004 г. было объявлено о начале следующего этапа реструктуризации академии. Он будет состоять в аттестации всех научных со-

¹⁹ На пороге экономики знаний (мировая практика научно-инновационного развития) / Ред. А.А. Дынкин, А.А. Дагаев. М.: ИМЭМО РАН, 2004. С. 180–182.

трудников, работающих в институтах РАН. Планируется, что эта аттестация продлится весь 2005 г.

3.5.3. Перспективные формы интеграции науки и образования

Одно из направлений организационных преобразований в сфере науки заслуживает специального внимания – это интеграция науки и образования.

Необходимость подобной интеграции была заявлена в качестве одной из стратегических задач государства еще до распада СССР, однако в 2004 г. это направление получило новый импульс к развитию. Не исключено, что одним из катализирующих факторов стало упоминание о необходимости дальнейшей интеграции науки и образования в ежегодном Послании президента РФ.

Главная коллизия в 1-м полугодии состояла в том, что появилось две альтернативные и отчасти пересекающиеся концепции – ведущих вузов и исследовательских университетов. После проведения административной реформы фактически по умолчанию осталась только одна концепция – исследовательских университетов, а в конце года возник новый термин – «национальные университеты».

Выделение элитных университетов и вузов и различные формы их специальной поддержки существовали уже давно. Самым ярким примером может служить МГУ, финансирование которого выделяется отдельной строкой в госбюджете на науку. Концепция ведущего вуза была разработана бывшим Министерством образования РФ. Она развивает идею поддержки элитных вузов. Статус ведущего планировалось присвоить 15–20 вузам федерального значения, а еще 80–85 вузов должны были стать «ведущими по направлению». Избранные вузы получили бы дополнительное бюджетное финансирование. При этом ведущие вузы должны активно заниматься как исследовательской, так и инновационной деятельностью. В них должны работать высококвалифицированные ученые и преподаватели, а подготовка кадров высшей квалификации должна вестись в определенных – выше среднестатистических – масштабах. Ведущим вузам необходимо также иметь развитые связи с другими организациями как внутри страны, так и за рубежом, они должны служить центром культурного и социального развития на своей территории. В целом было выделено более 50 формализуемых критериев, по которым предполагалось отбирать ведущие вузы.

Статус «ведущего вуза» – это повторение подхода, использованного при создании государственных научных центров в начале 1990-х годов. Идея одна и та же: сохранить наиболее сильные организации путем придания им специального статуса и выделения дополнительного финансирования. Опыт в отношении ГНЦ свидетельствует о том, что, однажды получив статус, организации делают все, чтобы сохранить его за собой, и включение новых участников в круг избранных маловероятно. Такой подход оправдан только в условиях кризиса, когда речь идет о необходимости сохранения и консервации существующих структур.

Законченный вид концепция «ведущего вуза» обрела к моменту проведения административной реформы, когда Министерство образования перестало существовать. Новое Министерство образования и науки вернулось к понятию «исследовательский университет», и в настоящее время форма исследовательского университета рассматривается в рамках общей концепции интеграции, в том числе и в Стратегии. Концепция «исследовательского университета» подразумевает добровольную интеграцию различной «глубины», базирующуюся на взаимодействии университетов и академических институтов, а также ГНЦ. Всего предусматривается три степени «глубины» интеграции: полная интеграция науки и образования с созданием юридического лица, в частности исследовательского университета; частичная интеграция (НИИ при вузах, базовые кафедры, базовые лаборатории); договорные объединения (например, между юридически независимыми друг от друга НИИ и вузом)²⁰. Критерии отнесения вузов к исследовательским университетам до конца еще не прояснены. Планируется пересмотр статусов, присвоенных когда-то вузам (университет–академия–институт). Теперь вуз может получить статус университета только в том случае, если в нем проводятся исследования высокого уровня.

Поскольку различные виды интеграции между академическими организациями и вузами существуют уже давно и накоплен определенный опыт таких взаимодействий, можно утверждать, что обычно сотрудничество развивается до определенного предела, не переходя в качественно новые формы. Глубокой интеграции, когда, например, организации могут объединяться в горизонтальные или вертикальные комплексы, не происходит. Отчасти это связано как с достаточно скромным финансированием программ интеграции, так и с наличием нормативно-правовых проблем, препятствующих глубокой интеграции. Так, даже в новой бюджетной классификации по-прежнему заложено раздельное финансирование науки в целом и научных исследований, выполняемых в вузах. Администрирование этих расходов также осуществляется различными агентствами.

Юридически понятия «исследовательский университет» в России пока не существует, поэтому создание интеграционных структур в форме «исследовательских университетов» требует внесения изменений в действующее законодательство. В настоящее время подготовлен пакет законопроектов об интеграции науки и образования, и сделаны первые практические шаги по апробации механизма глубокой интеграции. В правительстве РФ готовится постановление о включении Новосибирского государственного университета в состав Сибирского отделения РАН²¹ и рассматривается возможность переподчинения РАН еще одного университета – Московского физико-

²⁰ Стратегия Российской Федерации в области развития науки и инноваций на период до 2010 г. Министерство образования и науки РФ. Ноябрь 2004 г. Приложение 4 «Формы интеграции науки и образования».

²¹ Поиск. № 48. 26 ноября 2004 г. С. 2.

технического института. Для расширения связей с вузами в январе 2005 г. в структуре РАН был создан Отдел по интеграции науки и образования РАН²².

Таким образом, положение о том, что проведение фундаментальных исследований – это прерогатива РАН, доминирует и в решении вопроса об интеграции. Действительно, РАН хотела бы расширить в первую очередь такую форму интеграции, как базовые кафедры (сейчас их 360, на них занято около 8% научных сотрудников академических институтов), а также создать Академическую ассоциацию университетов, с которыми налажена тесная связь институтов РАН²³, открывать собственные «академические» университеты и переподчинить себе часть уже существующих. Появление «академических» университетов должно способствовать решению кадровых проблем академического сектора науки, однако такой подход имеет и явные минусы. Во-первых, высока вероятность составления узкоспециализированных программ обучения, поскольку заранее известно, на работу в каких институтах ориентируют студентов. Во-вторых, это развитие ведомственного подхода в образовательной практике, со всеми соответствующими издержками. В-третьих, у академии нет опыта управления крупными образовательными комплексами, и это может сказаться на качестве организации учебного процесса.

Наряду с намерением создавать исследовательские университеты Министерство образования и науки в конце 2004 г. объявило о том, что специальная поддержка будет оказана «национальным университетам». «Национальные университеты» – это в какой-то мере модификация идеи о присвоении некоторым вузам статуса «ведущего». «Национальными» могут стать около 100 университетов, и именно они в первую очередь получают бюджетное финансирование. По-видимому, таким способом предполагается осуществлять селекцию государственных вузов для определения круга организаций, которые будут получать финансирование из госбюджета.

3.5.4. Оптимизация бюджетного финансирования сферы исследований и разработок

Организационное реформирование сферы науки тесно связано с вопросами оптимизации расходования бюджетных средств. Реформирование бюджетного процесса, а также разработка процедур бюджетирования, ориентированного на результаты, коснулись и сферы науки и инновационной деятельности.

Начиная с бюджета 2005 г. будет действовать новая бюджетная классификация²⁴, которая для сферы науки оказалась менее прозрачной, чем прежняя. Если раньше существовал специальный раздел бюджета 06 «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу»,

²² Поиск. № 2–3. 21 января 2005 г. С. 3.

²³ Выступление вице-президента РАН В. Козлова на заседании Совета при Президенте РФ по науке, технологиям и образованию // Поиск. № 44. 29 октября 2004 г. С. 4.

²⁴ Федеральный закон от 26 мая 2004 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О бюджетной классификации Российской Федерации”».

который при всех его известных недостатках давал достаточно ясное представление о размерах и направлениях финансирования гражданской науки в России, о доле программного финансирования, о степени выполнения обязательств перед государственными научными фондами и т.п., новая же классификация позволяет делать только косвенные расчеты и оценки. Теперь первый раздел государственного бюджета – «Общегосударственные вопросы» – включает расходы на финансирование фундаментальных и прикладных исследований. Кроме того, строка «прикладные исследования» есть еще в 9 разделах бюджета. Таким образом, бюджет на науку рассредоточен, и первый же вопрос, который возникает: как теперь рассчитывать соответствие бюджетов фондов государственным обязательствам по их финансированию?

Известно, что бюджет Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) должен составлять 6% расходов на гражданскую науку, бюджет Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ) – 1%, бюджет Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (Фонд содействия) – 1,5%. Если раньше фактический уровень финансирования фондов определялся в процентах от суммарного финансирования по разделу 06, то теперь происходит обратное: эксперты подсчитали планируемые объемы финансирования гражданской науки, предполагая, что выделенные фондам средства соответствуют утвержденным обязательствам.

Рост ассигнований на фундаментальные исследования составил 22,3%, что выше среднего прироста финансирования, выделенного на гражданскую науку, хотя увеличение ассигнований на прикладные исследования можно оценить только ориентировочно. Таким образом, государственные академии, и в первую очередь РАН, которые в ближайшее время подвергнутся наименьшим организационным преобразованиям, получили наибольший прирост ассигнований.

В целом произошло дальнейшее снижение удельного веса расходов на гражданскую науку, и вырос удельный вес расходов на военные НИОКР.

Что касается финансирования федеральных целевых программ (ФЦП), то здесь ожидается самый большой прирост – 44,5%. В основном приращение бюджета касается таких программ, как «Национальная технологическая база» и «Федеральная космическая программа». Ряд ФЦП планируется закрыть, и, к сожалению, продолжается тенденция сокращения тех направлений исследований, которые являются наиболее приоритетными во всем мире, – развитие биомедицинских исследований. В частности, приостановлена программа по созданию средств защиты от опасных и особо опасных патогенов.

Одновременно с изменением бюджетной классификации в 2004 г. происходила разработка методики бюджетирования, ориентированного на результаты, т.е. формирование целей, задач и показателей для оценки деятельности субъектов бюджетного планирования. Министерство образования и науки, отвечающее в структуре стратегических целей государства за развитие науки и инновационной деятельности, разработало свое видение целей и

способов их достижения. Были сформулированы две цели, относящиеся к сфере науки и инноваций:

- создание условий для развития и эффективного использования научно-технического потенциала;
- создание условий для активизации инновационной деятельности.

Данные формулировки практически не дают возможности оценить степень выполнения поставленных целей. Кроме того, неконкретное определение целей не позволяет выявить механизмы их реализации. Представляется, что более точными были бы такие определения целей:

- развитие сектора исследований и разработок как отрасли «генерации знаний» и повышение его результативности;
- создание инновационно-восприимчивой среды и активизация инновационной деятельности.

Сформулированные таким образом цели коррелируют с целями и задачами, определенными в Стратегии, а также в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005–2008 гг.). Понятно, что все эти документы должны быть взаимосвязанными и непротиворечивыми.

Состав индикаторов, предназначенных для оценки достижения целей, пока изобилует ресурсными и структурными показателями, которые могут служить основанием для запроса дополнительных бюджетных средств. Наиболее характерный пример – показатель внутренних затрат на исследования и разработки в процентах к ВВП. Он является по сути ресурсным. Кроме того, этот показатель, безусловно важный для целей международных сопоставлений, не может относиться к зоне ответственности министерства, так как представляет собой агрегатную характеристику наукоемкости экономики. Так, например, Министерство образования и науки не несет ответственности за изменение параметров финансирования оборонных НИОКР, которые являются существенной частью внутренних затрат на исследования и разработки. Включение его в состав показателей оценки деятельности министерства приведет к тому же, что уже было ранее с показателем фиксированной доли ассигнований на гражданскую науку из расходной части бюджета, который должен составлять не менее 4%. Этот показатель был введен Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике», но никогда не выполнялся. В то же время это была одна из главных претензий, предъявлявшихся правительству. За время действия данного норматива менялась структура бюджета, объем ВВП, но требование выделять на науку 4% сохранялось. Согласно вступившим в силу с 1 января 2005 г. поправкам норма в 4% была удалена из Закона о науке.

Второй существенный недостаток предлагаемой системы показателей состоит в том, что многие из них устарели и требуют изменения методологии расчета, а некоторые имеют слишком обобщающий характер. Их достоинство только в том, что все они ежегодно собираются органами государственной статистики, а потому доступны и не требуют дополнительной работы. Дейст-

вительно, показатели, для которых нужно разрабатывать принципиально новые формы и методики расчета, вводить сложно. Вместе с тем попытки строить оценку эффективности на устаревших индикаторах и легко собираемых данных будут, как минимум, неэффективными, а, как правило, даже опасными для процессов модернизации.

Следует также отметить, что все количественные измерители для сферы науки имеют весьма относительную эффективность, поскольку множество аспектов, составляющих суть научной деятельности, неформализуемы. Именно поэтому за рубежом система показателей для бюджетирования, ориентированного на результаты, применительно к сфере науки обязательно сопровождается системой реер-review, т.е. экспертной оценкой проводившихся министерством или ведомством инициатив в сфере НИОКР.

При оценке результатов в сфере науки первостепенной проблемой является определение того, *что* измерять, а не *как* измерять. Например, что следует измерить для того, чтобы определить, насколько научно-промышленные центры влияют на уровень конкурентоспособности промышленности? Такие традиционные показатели, как лицензирование, наличие совместных договоров, патентов и т.п., являются измерителями краткосрочных результатов, но не долгосрочных эффектов. В свою очередь, долгосрочные эффекты являются, как правило, качественными, а не количественными. Таким образом, можно выделить две особенности измерения целей и результатов для сферы науки. Во-первых, сложно прямо связать результаты исследовательской деятельности и ежегодные инвестиции в сферу науки, потому что эффект от вложений может сказаться через несколько лет или даже десятилетий с момента первоначального вложения средств. Во-вторых, оценка результативности в сфере науки по своей сути практически всегда является ретроспективной, поэтому требует участия квалифицированных экспертов. В ряде стран для оценки эффективности вложений в сферу науки был принят альтернативный формат: измерение уровня достижения целей на основе качественных, а не количественных показателей. Кроме того, помимо экспертной оценки все чаще используются методы кейс-стади (case-study), позволяющие определить, как деятельность в сфере науки способствует достижению социально значимых результатов²⁵. Опасность ориентации исключительно на количественные показатели состоит в том, что при таком подходе из числа приоритетных задач, как правило, исключаются те, решение которых не может быть надежно оценено количественно, а также игнорируются такие компоненты решения задачи, которые непосредственно не влияют на значения установленных для оценки показателей.

Министерство планирует осуществлять реализацию задач в области науки и инновационной деятельности в рамках программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям науки и техники», которая с 2005 г. стала единой программой в области научно-технической и инновационной

²⁵ Roessner D. Outcome measurement in the United States: State of the Art. Paper presented at the Annual Meeting of the AAAS. Boston, MA. February 17. 2002.

деятельности, включающей мероприятия ФЦП «Интеграция науки и высшего образования России» и приоритетные научно-технические направления, в том числе важнейшие инновационные проекты государственного значения.

Вместе с тем в федеральном бюджете есть существенный ресурс, который может быть подключен к решению поставленных задач. Это – средства, выделяемые из государственного бюджета академиям наук, имеющим государственный статус. Доля выделяемых им ресурсов составляла в последние несколько лет 30–33% суммарного объема ассигнований из средств государственного бюджета на гражданскую науку. В системе подведомственных институтов Российской академии наук выполняется основной объем фундаментальных исследований, т.е. по сути академия ответственна за достижение одной из стратегических целей государства – создание потенциала для будущего развития. Кроме того, в последнее время РАН активно включается в инновационные процессы, поэтому участие (и отчетность) академии в решении задач инновационного развития также было бы оправданно. Однако на сегодняшний день этот важный ресурс не задействован, поскольку РАН и другие государственные академии, имея особый юридический статус, не являются субъектами бюджетного планирования. Таким образом, из процесса бюджетирования, ориентированного на результаты, выпадает значительный объем государственных средств, направляемых на развитие науки.

3.5.5. Положение государственных научных фондов и состояние частной благотворительности

В течение года происходило ухудшение общих условий работы научных фондов – РФФИ и РГНФ. Первая проблема была связана с усилением контроля за их деятельностью со стороны РАН. После перевода фондов в форму бюджетных учреждений и смены их руководства, произошедших год назад, последовал следующий шаг – изменение составов их Советов. Теперь в Совете РФФИ нет ни одного представителя вузовской науки, в Совете РГНФ удельный вес представителей неакадемической науки незначителен. Таким образом, влияние академии на процесс принятия решений в фондах стало определяющим. Кроме того, согласно новой редакции Закона о науке, вступившей в силу с 1 января 2005 г., исключается право фондов на самоуправление. Это может негативно сказаться на процедурах проведения конкурсов и выбора проектов для грантового финансирования.

В сложившихся условиях фонды начинают больше ориентироваться на партнерство с министерствами и на усиление диверсификации своей деятельности. Так, РФФИ и Федеральное агентство по промышленности заключили соглашение о сотрудничестве, согласно которому они будут проводить совместные конкурсы проектов, ориентированные на дальнейшее применение результатов НИОКР в отдельных отраслях промышленности (в частности, в радиоэлектронной, авиационной, судостроительной).

Вторая проблема также связана с организацией работы самих фондов. В последние годы потребности и роль науки постепенно меняются, и это долж-

но учитываться в критериях оценки и отбора проектов. Поскольку фонды являются государственными структурами, они берут на себя часть государственных функций, в том числе и по реформированию сферы науки в России. Представляется целесообразным введение таких критериев оценки проектов, как соответствие их национальным приоритетам, степень влияния предлагаемого исследования на развитие других областей науки, а также на возможности выхода результатов проекта за рамки чисто фундаментальных исследований. Пока же не только критерии оценки, но и классификация областей науки, постоянно подвергающаяся критике со стороны научного сообщества, не меняются.

Третья проблема в работе фондов, которая так и не была разрешена в 2004 г., касается неоднозначной трактовки понятия «грант», которое является определяющей характеристикой всей системы финансирования в фондах. Наиболее близким по смыслу и сути к понятию «грант» является определенный в ст. 582, ч. 2 ГК РФ вид обязательств – «пожертвование». Виды юридических лиц – получателей пожертвований определены как учреждения (лечебные, учебные, научные, социальные и благотворительные и др.), а также фонды, общественные и религиозные организации. Это определение вносит существенные ограничения для круга российских участников договора гранта – юридических лиц, – определяя их как некоммерческие, в том числе бюджетные, организации.

Четвертая проблема касается налогообложения грантов. Целесообразно на гранты государственных научных фондов распространить ту же систему льгот, которые действуют и в отношении зарубежных грантов. В настоящее время налоговое законодательство РФ не относит к грантам средства, полученные из российских научных фондов, хотя и освобождает их от налога на прибыль²⁶. Следовало бы признать грантами субвенции, субсидии или трансферты, полученные гражданами РФ, организациями от РФФИ и РГНФ и направленные на выполнение научных исследований, на проведение конференций и других программ, реализуемых этими фондами.

Частная благотворительность в 2004 г. практически не развивалась, если судить по числу новых организаций, которые стали реализовывать программы поддержки в сфере науки. В то же время шло расширение масштабов и числа программ в тех благотворительных организациях, которые были созданы в прежние годы. Это в первую очередь относится к таким организациям, как Фонд содействия отечественной науке, фонд «Династия». Одновременно, по понятным причинам, инициативы одного из крупнейших благотворителей – «ЮКОСа» (например, поддержка региональных интернет-центров) – сокращались.

В конце 2004 г. было подписано соглашение между РАО «ЕЭС» и РАН об учреждении конкурса «Новая генерация» для молодых ученых РАН и студентов вузов, выполняющих исследования в областях энергетики и смежных на-

²⁶ Согласно ч. 1 п. 14 ст. 251 Налогового кодекса РФ (в ред. Федерального закона от 29 мая 2002 г. № 57-ФЗ).

ук. РАО «ЕЭС» планирует выделять 100 тыс. долл. ежегодно на премии лучшим ученым в возрасте до 35 лет (в размере 2 тыс. долл.) и стипендии лучшим студентам-энергетикам (по 1 тыс. долл.).

Одна из проблем, препятствующих развитию частной благотворительности, – налогообложение грантов благотворительных организаций. В 2004 г. обсуждались соответствующие поправки в Налоговый кодекс, и законопроект был принят в первом чтении. Теперь российский грантодатель сможет предоставлять не облагаемые налогом на прибыль гранты при условии, что он включен в перечень таких некоммерческих организаций. Перечень утверждается правительством России. Таким образом, предлагается процедура, аналогичная той, которую проходят зарубежные фонды. Однако если в случае зарубежных организаций в России, как правило, действует ограниченное число достаточно солидных и известных структур, то в российском варианте любая некоммерческая организация в принципе может учредить свой грант и получить налоговое послабление. Пока в проекте закона нет критериев отбора некоммерческих организаций в перечень «льготников-грантодателей», а также порядка его пересмотра. Представляется, что более эффективным решением могло бы стать принятие специального закона о грантах, который будет касаться как государственных, так и частных фондов и где для благотворителей будут четко прописаны сферы деятельности, права, возможности и ограничения.

3.5.6. Развитие программ зарубежных фондов и международных организаций

В 2004 г. продолжалось сокращение программ поддержки российской науки со стороны крупнейшего ее спонсора – США. В частности, было урезано финансирование, выделяемое согласно Закону США «Акт в поддержку свободы». Это означает сворачивание инициатив таких организаций, как АЙРЕКС, АСПРЯЛ, Институт имени Кеннана, фонд «Евразия», Агентство международного развития США также снизило размеры выделяемых России средств. Такая динамика во многом связана с последовательным изменением характера задач, стоявших перед США. Так, изначально большие средства были вложены в конверсию оборонной науки, предотвращение «утечки умов», построение гражданского общества, поддержку социальных наук. В настоящее время признано, что большинство из перечисленных целей достигнуто. Радикально сокращает свою деятельность в сфере науки и инноваций Британский Совет, уменьшается финансирование программ поддержки России и ряда других зарубежных организаций.

Вместе с тем, вероятно, некоторые инициативы станут более масштабными. Так, рассматривается возможность расширения российско-американских инициатив, касающихся программ краткосрочных обменов, увеличение числа их участников за счет сокращения сроков пребывания за

рубежом²⁷. Еще одно растущее направление сотрудничества – коммерциализация результатов научно-технической деятельности. Планируется его развитие Международным научно-техническим центром (МНТЦ) – организацией, которая в 2004 г. отметила 10-летие работы в России. За период своей работы МНТЦ поддержал 60 тыс. ученых из стран СНГ, выделив около 600 млн долл. Для России объем ежегодно выделяемых этим центром средств приблизительно соответствует 5% бюджетного финансирования гражданской науки. С марта 2004 г. членом МНТЦ стала Канада, которая планирует ежегодно вносить до 18 млн долл. в программы поддержки ученых бывшего оборонного сектора. При этом если в первые годы своей деятельности центр финансировал проекты гражданских исследований бывших ученых-оборонщиков с тем, чтобы предотвратить их отток за рубеж, то в последние несколько лет МНТЦ все больше превращается в «технологического брокера», привлекая к выполнению проектов частные зарубежные фирмы и развивая партнерские проекты. На сегодняшний день через структуру МНТЦ российские ученые кооперируются с 229 зарубежными частными компаниями. Темпы роста финансирования со стороны частных инвесторов составляют около 150% в год в последние два года²⁸. МНТЦ планирует вкладывать больше средств в такие направления, как патентование, коммерциализация результатов научной деятельности, создание инфраструктуры трансфера технологий, в том числе в бывших закрытых городах – наукоградах. Другой важный аспект – это усиление внимания к поддержке специальных направлений исследований в интересах всех участвующих сторон. Это в первую очередь такие темы, как борьба с терроризмом, разработка новых источников энергии, исследования в области биологии.

В аналогичном направлении развивается деятельность еще одной крупной международной организации – ИНТАС. В 2004 г. стало очевидным, что поддержка всех стран СНГ на основе одинаковых принципов уже нецелесообразна. Поэтому ИНТАС провел оценку своих программ, по итогам которой было разработано несколько возможных сценариев дальнейшей работы организации.

Первый сценарий предусматривает продолжение программ сотрудничества со смещением фокуса на тематические конкурсы (в области энергетики, информационных технологий, биологии), на практическое использование результатов исследований, а также на программы для молодых ученых. Практика поддержки широких сетей ученых, которая лежит в основе работы ИНТАС, становится менее привлекательной для европейских исследователей. Оценка прошлых инициатив показала, что более эффективной является поддержка не сетей, а небольших партнерских коллективов, состоящих из представителей 2–5 организаций. Это, во-первых, точнее соответствует основам

²⁷ Подготовка к новому десятилетию программ обмена между США и Россией. Материалы симпозиума. М., 2004. С. 25, 37.

²⁸ МНТЦ – 10 лет (1994–2004). М.: МНТЦ, 2004. С. 3.

организации научного процесса и, во-вторых, позволяет снижать административные расходы.

По второму сценарию ИНТАС должен расширить свои консультативные функции по отношению к странам СНГ. При этом в своей работе он будет больше ориентироваться на приоритеты Рамочных программ Европейского союза.

Наконец, третий сценарий предусматривает преобразование ИНТАС в исключительно консалтинговое агентство, которое будет осуществлять консультирование в научно-технической сфере и оказывать услуги странам-реципиентам. В этом случае Россия уже не будет основным клиентом ИНТАС, и в центре внимания окажутся страны Центральной Азии и Закавказья, где институты, осуществляющие научно-техническое прогнозирование, не развиты, и требуется поддержка их становления и развития.

Окончательное решение по стратегии развития ИНТАС еще не принято, но эксперты склоняются к первому сценарию. Россия пока не готова быть полноправной участницей проектов Европейского союза. Во-первых, цель рамочных программ ЕС –укрепление европейского научного пространства, а не развитие стран СНГ. Во-вторых, Россия не способна участвовать в конкурсах на равных со странами Западной Европы. По сравнению с западными учеными российские заявители пока недостаточно конкурентоспособны в таких аспектах, как умение четко изложить план исследования, структуру управления проектом, распределение обязанностей между исследователями, показать связь между ними и организациями-участниками, а также дать описание результатов, которые предполагается получить. Неслучайно поэтому уровень успеха российских проектов в конкурсах Шестой Рамочной программы пока невысок: коэффициент прохождения составляет в среднем около 12%.

На фоне общей тенденции к сокращению и переориентации зарубежных организаций и фондов рациональным решением может быть объединение зарубежных и отечественных, в том числе частных, средств. Именно такой подход был выбран фондом «Новая Евразия», который начал работать в конце 2004 г.

Фонд «Новая Евразия» создан как партнерский проект России, США и Европы. Соучредителями «Новой Евразии» выступили российский частный фонд «Династия», европейский фонд «Мадарьяга» (президент Х. Солана, верховный представитель Евросоюза по единой внешней политике и политике безопасности) и американский фонд «Евразия». Последний действовал в России с 1993 по 2004 г., и для него новый фонд стал своеобразной «стратегией выхода».

Основные задачи фонда «Новая Евразия» – поддержка и укрепление гражданского общества в России, а также содействие интеграции страны в мировое сообщество, в том числе поддержка научных и инновационных проектов, малого бизнеса. Бюджет фонда будет составлять более 10 млн долл. в год.

3.5.7. Кадровые проблемы науки

В 2004 г. вновь возродилась и стала активно обсуждаться тема ущерба от «утечки умов» за рубеж и соответственно разработки мер по закреплению молодежи в науке. В какой-то степени внимание к кадровой проблеме оправданно: положение ученых улучшилось незначительно, протекание молодых кадров через сферу науки продолжается, равно как и сохраняется небольшая «утечка умов» за рубеж. Одновременно опросы, проведенные в 2004 г. специалистами Центра науковедения Института истории естествознания и техники РАН, а также социологами Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, показали, что усиливается расслоение научного сообщества. Так, доходы на уровне бизнес-сектора (т.е. 500 долл. и выше) имеет только 5% ученых²⁹. Эта группа наиболее высокооплачиваемых ученых состоит преимущественно из исследователей в возрасте 35–50 лет. У остальных ученых доходы сравнительно невысокие. Дополнительные доходы получают в основном за счет исследовательской (гранты различных фондов, контракты и договоры с заказчиками) или преподавательской деятельности. Однако очевиден позитивный сдвиг: в настоящее время не связанная с научной коммерческой деятельность является основным источником доходов только для 8% ученых. Это значительно ниже, чем было в середине 1990-х годов, когда дополнительной занятостью вне научно-образовательной сферы было охвачено до 70% исследователей³⁰.

Вместе с тем одновременная работа по разным проектам и нередко в нескольких организациях ведет к снижению научной продуктивности, поскольку ухудшаются условия для проведения серьезных исследований. Это явление нашло отражение и в статистике: за последние 3 года доля российских авторов в мировом потоке научных публикаций сократилась с 3,6 до 2,4%³¹. Включенность российских ученых в мировое научное сообщество также не очень высока: согласно опросу Института психологии РАН, только 39% российских исследователей участвуют в международных программах и проектах³². Опросы также показали, что 56% ученых не предвидят изменения уровня своих доходов в ближайшие годы. Такая ситуация является не слишком привлекательной для молодых, и почти 1/3 научной молодежи в ближайшие 3 года планирует найти другую, хорошо оплачиваемую работу.

В феврале 2004 г. состоялось заседание Совета при Президенте РФ по науке и высоким технологиям, где вопрос о кадрах для научно-технического комплекса страны был центральным. Предполагалось, что по итогам заседания будет начата реализация президентской программы «Научные кадры России», предусматривающая целый комплекс мер по привлечению и осо-

²⁹ Выборка составила 786 человек из разных регионов России. См.: Юревич А., Цапенко И., Прихидько А.. Сколько и как зарабатывают наши ученые? // Науковедение. 2004. № 1. С. 58.

³⁰ Юревич А. Умные, но бедные: ученые в современной России. М.: МОНФ, 1998. С. 104.

³¹ Салтыков Б. «Проектирование» будущего российской фундаментальной науки // www.opes.ru/point_doc.asp?tmpl=point_doc_print&d_no=53827

³² Юревич А. «Пассивная» интеграция // Независимая газета – наука. 12 января 2005 г. С. 12.

бенно по закреплению кадров в сфере науки, в том числе инициативы по повышению заработной платы и меры по введению системы льготного кредитования строительства жилья для молодых ученых³³.

Однако результатом заседания стал только Указ Президента РФ «О мерах государственной поддержки работников организаций оборонно-промышленного комплекса РФ». Согласно данному Указу с 1 марта 2004 г. около 400 ученых, конструкторов, технологов и других инженерно-технических работников организаций – исполнителей госзаказа, имеющих выдающиеся заслуги в области вооружения, военной и специальной техники, получили годовые стипендии в размере 20 тыс. руб. в месяц. Таким образом, решение кадровой проблемы свелось к многократно опробованной мере – выборочному и временному повышению окладов отдельных категорий работников.

Что касается вопроса об «утечке умов», то на государственном уровне это явление уже не рассматривается как однозначно негативное, поскольку движение российских ученых за рубеж укладывается в рамки обычной миграции. Вместе с тем у этого мнения есть немало оппонентов, которые считают, что потери от «утечки умов» огромные – отъезд одного специалиста за рубеж наносит стране урон в 200–250 тыс. долл., а в целом «утечка умов» ежегодно обходится России в 25 млрд долл.

Тема «утечки умов» по-прежнему окружена различными мифами. Отчасти это связано с отсутствием достоверной эмиграционной статистики. Так, приводятся пугающие данные о том, что 60% победителей международных олимпиад уезжают на работу за рубеж и что российские эмигранты, живущие в США, обеспечивают 20–25% производства американской высокотехнологичной продукции.

Если предположить, что отъезд одного специалиста за рубеж действительно обходится стране в 200–250 тыс. долл. (эта цифра рассчитывается, по-видимому, по затратному методу, исходя из предположения, что если бы молодой специалист остался в России, то в течение всей своей карьеры в науке он производил научной продукции на 500 долл. в месяц), и обратиться к данным официальной статистики и опросов, свидетельствующим, что размер русскоязычной диаспоры за рубежом составляет 20–40 тыс. человек, то получится, что за все 13 лет постсоветской эмиграции стране был нанесен ущерб, ориентировочно составляющий 7,5 млрд долл. Очевидно, что эта цифра значительно меньше часто приводимого в прессе показателя ежегодного ущерба, равного 25 млрд долл.

Далее, обратившись к данным официальной статистики, можно выяснить, что из страны уехало не более 2% общего числа покинувших сферу науки. Таким образом, опасность «утечки умов» значительно преувеличена, хотя иногда отъезд одного человека означает закрытие целого направления исследований. Однако сейчас такие случаи очень редки, поскольку эмиграция

³³ Подробнее о проекте данной программы см.: Российская экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы. Вып. 25. М.: ИЭПП, 2004. С. 261.

значительно помолодела. Кроме того, выросло значение внешних сдерживающих эмиграцию факторов. США – страна, куда направляется большинство эмигрирующих ученых, в 2004 г. ввели значительные ограничения на возможности получения въездных виз. Число иностранцев с научными степенями, которые получили визы на въезд в США, сократилось за год на 65%³⁴.

Вместе с тем немалое значение в стимулировании оттока молодых начинает играть российская научная диаспора за рубежом. Бывшие российские ученые, успешно работающие в зарубежных лабораториях, с одной стороны, поддерживают бывших соотечественников, помогая им получать гранты и способствуя заключению контрактов на выполнение исследований и разработок. С другой стороны, они ведут мониторинг и отбор лучших студентов и аспирантов с тем, чтобы пригласить их к себе в дальнейшем на работу. Масштабы такого канала оттока неизвестны, но он безусловно достаточно распространен: за рубежом работают выходцы практически из всех сильных российских институтов, и они стараются поддерживать связи с «материнской» организацией.

Молодежная эмиграция особенно интенсивна там, где сформировались сильные исследовательские коллективы. Например, отток молодых для работы за рубежом из научно-образовательных центров, созданных в российских вузах при поддержке Министерства образования и Американского фонда гражданских исследований и развития, составил за последние 2 года около 7%, что значительно выше среднестатистического показателя по стране. В некоторых, очень немногочисленных научных центрах «утечка умов» сокращается, но там, как правило, созданы комплексные условия для того, чтобы молодые могли оставаться в науке: стабильное финансирование из государственных средств и зарубежных источников, устойчивые связи с зарубежными научными центрами, возможность постоянно обновлять научное оборудование, работающие механизмы карьерного продвижения молодых ученых.

Для противодействия оттоку научных кадров за рубеж, наряду с улучшением материального положения ученых важно развивать систему мер по привлечению дополнительных источников финансирования в науку. Во всем мире среди возможных источников поддержки науки наибольшее значение имеет финансирование ее со стороны бизнес-сектора.

3.5.8. Расширение участия бизнеса в финансировании исследований и разработок

В прошедшем году сохранилась позитивная тенденция усиления внимания бизнеса к поддержке научных исследований. Развивались преимущественно две формы финансирования НИОКР:

- создание собственных исследовательских подразделений или институтов;
- финансирование научно-исследовательских проектов, выполняемых в организациях государственного сектора науки и вузах.

³⁴ Business Week. 4 октября 2004 г. С. 62.

Характерно, что официальные статистические данные об уровне инновационной активности в промышленности (включая финансирование НИОКР) остаются очень низкими. В то же время анализ поведения ряда крупных компаний свидетельствует о том, что финансирование НИОКР со стороны бизнес-сектора становится вполне ощутимым, хотя и концентрируется пока в нескольких избранных отраслях. Так, в настоящее время ОАО «РЖД», РАО «ЕЭС» и «Газпром» тратят на НИОКР ежегодно около 15 млрд руб.³⁵, что составляет около 1/3 государственных ассигнований на гражданскую науку 2004 г., а расходы на НИОКР «Норильского никеля» в 2,5 раза превышают расходы МГУ на научные исследования³⁶.

В прошедшем году было предпринято несколько заметных инициатив по финансированию науки со стороны бизнеса:

Акционерная финансовая корпорация «Система» и входящие в нее компании («Концерн РТИ – Системы», «Концерн Научный центр» и «Система-Телеком») объявили о подписании генерального соглашения о сотрудничестве с МГТУ им. Баумана и Институтом радиотехники и электроники РАН. По условиям договора компании и вузы будут совместно развивать инновационную инфраструктуру и займутся реализацией перспективных наукоемких проектов, включая экспертизу научно-технических разработок для выявления коммерчески перспективных проектов, а также получение патентной охраны на используемые разработки.

Сибирское отделение РАН и Красноярский горно-химический комбинат подписали договор на 2005–2008 гг. на сумму 25 млн руб. В работах по выполнению научно-исследовательских работ в интересах комбината будут принимать участие 6 институтов СО РАН.

Продолжалось выполнение договора, заключенного между РАН и «Норильским никелем». Планируется создать научный центр «Норильский палладий» на базе Объединенного института катализа СО РАН, который будет реализовывать программу исследований, направленную на создание и промышленное применение конкурентоспособных наукоемких материалов. На следующем этапе «Норильский никель» готов выступить в качестве венчурного капиталиста и продолжить поддержку успешных проектов на долгосрочной основе.

В Химках был открыт частный Центр высоких технологий, который будет вести разработку новых лекарственных препаратов для борьбы со СПИДом, онкологическими, сердечно-сосудистыми и другими заболеваниями. При этом вклад зарубежных инвесторов составил около 5 млн долл. Планируется, что в перспективе научный штат центра составит 1500 человек. Средний возраст ученых центра – 38 лет.

Развитие научной и инновационной деятельности становится для промышленных предприятий необходимостью: согласно опросу ИЭПП³⁷, у 72%

³⁵ Идеиные торги // Российская газета. 23 января 2004 г.

³⁶ Поиск. № 2–3. 21 января 2005 г. С. 8.

³⁷ Опрос ИЭПП. № 145. Май 2004 г.

предприятий оборудование устарело, что значительно снижает конкурентоспособность выпускаемой продукции.

Усиление внимания бизнеса к сфере науки, создание собственных исследовательских подразделений, а также рост числа прямых заказов научным организациям очень важны на фоне практически стагнации работы Российского фонда технологического развития (РФТР), который за счет средств внебюджетных фондов НИОКР поддерживает реализацию проектов межотраслевого значения.

Внебюджетные отраслевые фонды формировались министерствами, ведомствами, концернами, корпорациями и ассоциациями за счет отчислений предприятиями средств в размере 1,5% себестоимости их товарной продукции (работ, услуг). В свою очередь, путем отчислений 25% средств из внебюджетных фондов формировался бюджет РФТР. После вступления в силу главы 25 части второй Налогового кодекса РФ и внесения в нее ряда поправок внебюджетные фонды НИОКР стали формироваться за счет добровольных отчислений предприятий до 0,5% валовой прибыли. Изменение способа отчислений во внебюджетные фонды НИОКР фактически означало уменьшение размеров выплат в РФТР почти в 2 раза (по отраслям, с которых собираются средства). Как следствие, в 2004 г. в РФТР остались средства только для того, чтобы выполнять обязательства по ранее заключенным договорам, но не финансировать новые проекты.

Одновременно состав и число внебюджетных фондов также изменились, поскольку были введены новые критерии отнесения организаций к внебюджетным фондам. Если ранее внебюджетные фонды могли создаваться только при федеральных органах исполнительной власти или при коммерческих предприятиях и ассоциациях предприятий, то в 2004 г. согласно новым требованиям внебюджетные фонды должны быть исключительно некоммерческими организациями. Данные изменения заморозили работу РФТР, что может весьма неблагоприятно сказаться на инновационной деятельности и прикладных междисциплинарных исследованиях в то время, когда междисциплинарность является ключевым направлением развития науки.

3.5.9. Частно-государственные партнерства

Тема стимулирования частно-государственных партнерств (ЧГП) зазвучала в 2004 г. более отчетливо, чем в предшествующие годы. Под термином «частно-государственное партнерство» понимается использование государством механизмов, стимулирующих участие частного бизнеса в инновационной деятельности. ЧГП позволяют объединять ресурсы, разделять прибыли и риски, способствуют формированию конкурентной среды и одновременно более эффективному использованию бюджетных средств.

Практика применения частно-государственных партнерств в ряде западноевропейских стран показывает, что данный механизм используется там, где государство и бизнес имеют взаимодополняющие интересы, но при этом не в состоянии действовать полностью самостоятельно и независимо друг от

друга. В научно-технологической и инновационной сферах чаще всего встречаются такие формы ЧГП, как софинансирование научно-исследовательских проектов на доконкурентной стадии (и тогда стимулом для участия промышленности является передача прав на результаты исследований и разработок для их дальнейшей коммерциализации); софинансирование ранних стадий коммерциализации («посевное», венчурное финансирование); создание совместных исследовательских центров в областях, которые традиционно находятся в зоне ответственности государства (здравоохранение, охрана окружающей среды, оборона). Управление ЧГП достаточно сложное, поэтому изначально важно определить зоны ответственности государства и частного бизнеса и предусмотреть механизмы их пересмотра, не подвергающие существенному риску ни одну из сторон.

Особенно привлекателен опыт использования ЧГП в странах Юго-Восточной Азии, совершивших инновационный рывок. ЧГП был одним из основных используемых инструментов наряду с построением материальной инфраструктуры инновационной деятельности и лицензированием патентов на зарубежные технологии. В результате осуществления двух параллельных процессов – освоения того, что было создано в более развитых странах, и создания условий для формирования собственной среды для развития инноваций и обеспечения ведущей роли частного сектора в национальной инновационной системе – удалось добиться роста финансирования сферы науки и инноваций со стороны частного бизнеса. На сегодняшний день государство и частный бизнес финансируют сферу НИОКР в пропорции от 1:1,5 (Сингапур, Малайзия) до 1:3 (Корея, Тайвань)³⁸.

В России в прошедшем году были разработаны основные положения о развитии частно-государственных партнерств в научно-инновационной сфере. При этом приоритет был отдан уже реализуемым мегапроектам, развитию инфраструктуры национальной инновационной системы, а также урегулированию прав на результаты научно-технической деятельности. Последнее весьма актуально, и соответствующий проект постановления правительства был подготовлен еще в январе 2004 г., однако пока не принят из-за невозможности достичь консенсуса с Министерством финансов. Одобренный проект постановления «О порядке распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности, полученные за счет средств федерального бюджета», содержит положение, согласно которому «права на результаты научно-технической деятельности, создаваемые в организациях за счет средств федерального бюджета, предоставляемых в виде субсидий и субвенций на выделение грантов и оказание материальной поддержки, закрепляются за организацией. Условием выделения данных средств является предоставление Российской Федерации права на безвозмездное некоммерческое использование этих результатов в целях выполнения работ или осуществления поставок продукции для федеральных государственных нужд». Этим же решением

³⁸ На пороге экономики знаний (мировая практика научно-инновационного развития) / Ред. А.А. Дынкин, А.А. Дагаев. М.: ИМЭМО РАН, 2004. С. 86, 90, 93–94.

правительства намечена законодательная инициатива о разработке российских аналогов законов Бая–Доула и других законодательных актов по совершенствованию нормативно-правовой базы по вопросам охраны, защиты и использования результатов интеллектуальной деятельности, созданных за счет средств федерального бюджета, базируясь на принципе закрепления прав на эти результаты за организациями-исполнителями с одновременным формированием условий для коммерциализации. Предлагается также разработать еще один федеральный закон, прообразом которого был бы американский Закон Стивенсона–Уайдлера.

Если следовать американскому опыту, то законы должны быть приняты практически одновременно, поскольку они взаимосвязаны. В США оба закона были направлены на стимулирование коммерциализации НИОКР, которые финансировались правительством. Закон Бая–Доула относится к сфере прав собственности на запатентованные результаты НИОКР, которые были получены за счет правительственного финансирования, а Закон Стивенсона–Уайдлера регулирует отношения собственности на НИОКР для случая совместных исследований правительственных научно-исследовательских лабораторий и внешних партнеров.

Промедление в принятии законодательства по вопросам прав на интеллектуальную собственность фактически препятствует возможности ее эффективного использования. По данным Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, в экономическом обороте находится 0,4% результатов научно-технической деятельности, тогда как в развитых странах этот показатель равен 70%.

Один из вариантов ЧГП, реализуемых на практике, – мегапроекты³⁹ или крупные инновационные проекты, выполняемые коллективами, объединяющими представителей науки и промышленности. Проекты отбирались в значительной мере на основе совпадения интересов науки и бизнеса, а также при очевидности для представителей бывшего Минпромнауки высокой экономической отдачи данного проекта. В основе мегапроектов лежит идея о разделении между государством и бизнесом рисков по развитию новых технологий. Всего на сегодняшний день финансируется 12 мегапроектов.

Мегапроекты – в том виде, как они фактически реализуются, – вызывают настороженное отношение экспертов. При их выборе, во-первых, не удалось избежать лоббирования и, во-вторых, открытым остался вопрос: в какой мере эти проекты действительно инновационные и не финансируется ли простая модернизация производства? Другими словами, не происходит ли финансирование из бюджетных средств тех проектов, которые должны поддерживаться только бизнесом?

Зарубежный опыт свидетельствует, что при выделении государством средств на прикладные НИОКР в рамках ЧГП всегда принимается во внима-

³⁹ Подробнее о мегапроектах см.: Дежина И., Салтыков Б. Механизмы стимулирования коммерциализации исследований и разработок. Научные труды № 72-Р. М.: ИЭПП, 2004. С. 107–108.

ние предметная область. Отбираемые для финансирования проекты должны соответствовать национальным приоритетам или иметь высокий потенциал общественной отдачи. При этом прибыль от разработки таких областей для частного сектора должна быть на период оценки неочевидной.

В российском варианте при отборе мегапроектов область исследований и ее общественная значимость не имели серьезного значения. Ожидалось, что первые итоги можно будет подвести в конце 2004 г., а оценить эффективность всей программы мегапроектов – не раньше 2006 г. Однако сроки оказались несколько сдвинутыми, и пока первые результаты выполнения мегапроектов не обнародованы. После введения новой бюджетной классификации статья расходов на мегапроекты была раскассирована между двумя министерствами. Теперь через Минобрнауки проходит 72% общего объема финансирования мегапроектов, а остальные средства – через Минпромэнерго⁴⁰. При этом пока не уточнено, как будет координироваться развитие программы мегапроектов в целом.

Как форму ЧГП можно также рассматривать созданный в 2000 г. Венчурный инновационный фонд, или «Фонд фондов», из средств которого могут формироваться отраслевые и региональные венчурные фонды. До сих пор эффективность Венчурного инновационного фонда была низкой с точки зрения числа созданных фондов (всего было образовано два фонда). Не слишком успешным оказался и опыт привлечения венчурного финансирования для поддержки перспективных инновационных проектов, которое осуществляется через механизм венчурных ярмарок, поддерживаемых Министерством образования и науки. По итогам проведения 5 венчурных ярмарок, менее 1% компаний-участников смогли найти инвесторов и около 6% компаний находятся на стадии переговоров.

В 2004 г. в области венчурного финансирования высокотехнологической сферы обозначилась тенденция снижения активности российских инвесторов на фоне значительного преобладания зарубежных инвестиций. Общий объем венчурных инвестиций по сравнению с 2003 г. также снизился. В связи с неразвитостью в России условий для венчурного финансирования все большее распространение получает схема, при которой в России финансируются исследования и разработки, а дальнейшая их коммерциализация происходит за рубежом. Поэтому стимулирование частно-государственных партнерств становится одной из актуальных мер по формированию благоприятной инновационной среды.

3.5.10. Формирование инфраструктуры инновационной деятельности

В 2004 г. развивалась как финансовая, так и материальная инфраструктура, предназначенная в первую очередь для поддержки малого инновационного бизнеса, но динамика числа малых предприятий, зарегистрированных в отрасли «наука и научное обслуживание», оставалась устойчиво отрицатель-

⁴⁰ Бердашкевич А. Об организации финансирования науки и образования в 2005 году // Инновации. 2004. № 8. С. 5.

ной. Малые инновационные фирмы сосредоточены не только в отрасли «наука и научное обслуживание», по которой производится статистический учет, но и в других отраслях экономики. По оценкам Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, в промышленном секторе работает около 120 тыс. малых предприятий. Если предположить, что как минимум около 1/4 из них являются инновационными, то оценку общего числа малых инновационных фирм нужно удвоить. Однако это ориентировочные показатели. Проблема неадекватности статистической базы в сфере науки становится все большей, поскольку отсутствие ясного представления об объекте может дискредитировать любые реформаторские усилия.

В 2004 г. ИЭПП провел пилотное исследование 25 успешно работающих малых инновационных предприятий. Фирмы, включенные в обследование, были отобраны из числа победителей «Конкурса русских инноваций», проводимого начиная с 2001 г. журналом «Эксперт» при поддержке Министерства промышленности, науки и технологий РФ и Министерства по атомной промышленности РФ. Цель состояла в изучении условий развития малого инновационного бизнеса⁴¹.

Анализ историй развития компаний показал, что становление малой наукоемкой фирмы может происходить одним из четырех основных способов: путем выхода ученых и инженеров из состава НИИ со своей разработкой (1) или уже с запатентованной технологией (2); возвращения бывших исследователей, накопивших первоначальный капитал в других видах деятельности, к наукоемкому бизнесу (3); путем создания альянса ученого и бизнесмена (4).

Наиболее распространенным является первый способ (1), т.е. классическая ситуация «технологического толчка» (technology push), когда процесс начинается от разработки, а не от потребностей рынка. Самым редким является четвертый подход (4), когда представители бизнеса, заинтересованные в том, чтобы производить наукоемкую продукцию, изучают потребности рынка, находят разработчиков, развивают НИОКР и затем – собственное производство. Это – ситуация, обратная первой. В данном случае спрос диктует заказ на разработку технологий (demand pull), и, как правило, этот подход оказывается наиболее успешным. Таким образом, пока в инновационной сфере доминирует подход от науки – к рынку, а не наоборот. В этом случае новые разработки и новые технологии не всегда приводят к инновационному развитию и к росту конкурентоспособности, поскольку могут оказаться не востребованными рынком. Даже само определение – «технология» – имеет разное значение для представителей науки и бизнеса: если для первых это определенным образом оформленные новые знания, то для вторых – налаженная линия производства.

Исследование показало, что инновационная инфраструктура, созданная при участии государства для поддержки малого инновационного предпринимательства, неравнозначна: представители малых фирм отмечали важность

⁴¹ Дежина И., Салтыков Б. Механизмы стимулирования коммерциализации исследований и разработок. Научные труды № 72-Р. М.: ИЭПП, 2004. С. 94–103.

действующих фондов поддержки инновационной деятельности, но не материальной инфраструктуры. Пока такие элементы инфраструктуры, как технопарки и инновационно-технологические центры (ИТЦ), рассматриваются со стороны руководства малых фирм скорее как выгодное место аренды помещений, а не как структуры, способные содействовать развитию находящихся в них малых предприятий. Скепсис по отношению к возможностям производственной инфраструктуры вполне обоснованный: известно, что немало технопарков и ИТЦ было создано с исключительной целью получения дополнительных бюджетных средств, без рыночной оценки потенциала формируемой инфраструктуры.

В 2004 г. стал обсуждаться вопрос о создании новых элементов инновационной инфраструктуры – кластеров. Кластеры как форма сетевого взаимодействия находят все большее распространение в мире в связи с растущей междисциплинарностью и взаимозависимостью всех участников инновационного процесса. Под кластерами обычно понимается сеть независимых предприятий, научных организаций, университетов, служб, организующих взаимодействие науки и производства, консалтинговых и брокерских организаций, а также потребителей, связанных в единую производственную цепочку, производящую добавленную стоимость⁴². Считается, что кластеры существенно повышают производительность труда. В настоящее время инновационные кластеры спонтанно развиваются в ограниченном числе регионов. Кластеры могут формироваться по инициативе как региональных властей, так и бизнеса. Минпромнауки и РФТР также начали эксперимент по созданию в Санкт-Петербурге и в Зеленограде двух отраслевых технологических кластеров, но в связи с реорганизацией Минпромнауки и с замораживанием работы РФТР эта инициатива пока приостановлена⁴³.

Примером кластера в ряде случаев может быть наукоград. Однако эта форма поддержки инновационной деятельности пока недостаточно эффективна. Итоги 4 лет реализации программы развития первого наукограда (г. Обнинск) показали, что не удалось достичь устойчивого бездотационного развития города за счет собственных ресурсов, не произошло интеграции науки и промышленного сектора, продолжается старение научных кадров и их отток из Обнинска. Причины такого положения состоят в ошибках организационно-управленческого характера. В частности, генеральным подрядчиком программы развития наукограда является городская исполнительная власть, для которой приоритетными являются текущие проблемы в управлении городским хозяйством, а не инновационное развитие. Кроме того, не был налажен мониторинг реализации программы развития наукограда⁴⁴ и ее корректировки.

⁴² Boosting Innovations: The Cluster Approach. Paris: OECD, 1999.

⁴³ Фомичев Ю., Наумов А. Вовлечение в хозяйственный оборот объектов интеллектуальной собственности: проблемы и пути их решения // Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность. 2004. № 3. С. 9.

⁴⁴ По материалам Комиссии Общественного совета по проблемам наукограда – г. Обнинска.

В связи с низкой эффективностью существующей инфраструктуры (наукограды, технопарки, инкубаторы) на государственном уровне продолжался поиск новых, более эффективных видов инновационной инфраструктуры. В частности, в конце 2004 г. было реанимировано намерение создавать в России особые экономические зоны (ОЭЗ). Планируется, что Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» будет представлен на рассмотрение в Государственную Думу не позднее 1 марта. Один из двух типов зон – технико-внедренческие – должны организовываться на территории площадью не более 2 кв. км с целью создания и внедрения в производство научно-технической продукции. Первый практический шаг по созданию ОЭЗ был сформулирован в качестве национальной задачи построения нескольких технопарков в области информационных технологий (ИТ). Пока речь идет о создании до 2010 г. 4 технопарков – в Дубне, Черноголовке, Санкт-Петербурге и Нижнем Новгороде. Обсуждается также и Томский регион как возможное место для строительства технопарка.

В Дубне создание ИТ-технопарка началось еще до того, как это стало стратегической задачей инновационного развития. Инициатором создания данного технопарка является группа компаний «Информационные бизнес-системы» (IBS). Планируется, что в технопарк удастся привлечь 10 тысяч российских программистов. Компания «Боинг» также выразила намерение инвестировать средства в развитие данного технопарка, а также в создаваемую инфраструктуру в Санкт-Петербурге.

Нижегородский технопарк появится на базе Саровского федерального ядерного центра, а АФК «Система» станет основным инвестором. Региональные власти уже выделили землю под данный проект, а АФК приобрела контрольный пакет акций в управляющей компании «Центр трансфера технологий “Система Саров”», а также вложила около 1 млн долл. в строительство первой очереди здания технопарка. В настоящее время «Система Саров» ведет переговоры о привлечении в технопарк международных корпораций, и одной из первых может стать Интел.

Выбор именно ИТ-сектора продиктован, по-видимому, тем, что эта отрасль обеспечивает достаточно быструю отдачу. Кроме того, привлекателен опыт Индии, которая довела свою долю в мировом рынке экспорта программных продуктов до 12,5%. Доля России пока составляет 0,7%. Однако выбор в пользу ИТ-сектора неоднозначен, поскольку ИТ нельзя отнести к числу отраслей, где у России есть конкурентные преимущества. Хотя квалификация российских программистов признанно высокая, уровень заработной платы также значительно выше, чем в Индии или Китае, и естественной для России рыночной нишей является производство сложного программного обеспечения. Однако доля рынка программного обеспечения объективно небольшая, и существенных резервов роста здесь нет. Поэтому формирование ИТ-технопарков – это продолжение офшорного аутсорсинга и дальнейшее развитие схемы, при которой страна продает НИОКР, а не готовые технологии.

Предполагается, что в новом законодательстве об ОЭЗ будет отражена специфика IT-отрасли (в том числе налоговая и таможенная), но одним из главных стимулов инновационного развития в рамках технопарков станет снижение административных барьеров. По оценкам МЭРТ, создание инфраструктуры одной зоны будет стоить 100–150 млн долл. Исходя из зарубежного опыта формирования технопарков, эти цифры представляются завышенными: в США и Великобритании для развития технопарка средней величины требуется 10–12 млн долл., а в Польше – около 100–200 тыс. долл. Кроме того, имеющиеся по Нижегородскому технопарку оценки показывают, что его строительство должно обойтись в 28–29 млн долл. Важно при этом, чтобы в ОЭЗ создавались различные виды инфраструктуры в широком смысле, включая развитие коммуникаций, социально-бытовой сектор, дороги. Эффективность работы новых технопарков будет зависеть также от того, на каких принципах будет основан механизм отбора компаний и какие критерии будут использоваться.

Развитию кластеров, наукоградов и других элементов инфраструктуры могут помешать изменения, произошедшие в законодательстве. Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴⁵ практически исключил из Федерального закона о науке все вопросы, касающиеся полномочий субъекта Российской Федерации по общим вопросам науки, отнесенным Конституцией к совместному ведению РФ и субъектов РФ. Сфера науки отсутствует в списке вопросов совместного ведения, по которым субъекты РФ могут расходовать средства своего бюджета. А создание инновационной инфраструктуры базируется на софинансировании из федерального и регионального бюджетов. Более того, согласно новой редакции Закона о науке к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ относится теперь только «материально-техническое и финансовое обеспечение научной и научно-технической деятельности государственных учреждений субъекта РФ» (п. 3 ст. 12). Поскольку в ведении субъектов РФ практически нет научных организаций, это означает, что субъекты РФ не должны заниматься финансированием научной и инновационной деятельности. Отчасти положение было исправлено в конце 2004 г., когда был принят Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных

⁴⁵ Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ.

образований»⁴⁶. Согласно данному закону субъекты РФ могут теперь организовывать и осуществлять региональные научно-технические и инновационные программы и проекты (п. 53 ст. 11).

В 2004 г. РАН проводила подготовительные мероприятия и организационные изменения для создания собственной инновационной инфраструктуры. На сегодняшний день в системе РАН действуют несколько структур, призванных осуществлять централизованный учет и контроль инновационного процесса, проходящего в институтах РАН. Это – Рабочая комиссия по вопросам интеллектуальной собственности при Президиуме РАН, Координационный совет по инновационной деятельности РАН, Инновационное агентство РАН, Ассоциация ИТЦ РАН. В системе РАН также создается департамент по интеллектуальной собственности. В его функции будет входить создание базы данных разработок, имеющих коммерческий потенциал, мониторинг оборота интеллектуальной собственности в институтах РАН, формирование крупных инновационных проектов под руководством РАН, работа по патентованию. Помимо этого, активно разрабатывается идея создания «инновационного пояса» вокруг РАН, который состоял бы из центров по продвижению технологий (ЦПТ), технопарков, наукоградов и других элементов инфраструктуры и служил для коммерциализации разработок «под авторским контролем РАН»⁴⁷.

Центры по продвижению технологий создавались как в структуре РАН, так и в других секторах науки. Большинство ЦПТ имеет на сегодняшний день немногим более чем годичную историю существования. Наиболее распространенными проблемами, с которыми столкнулись практически все ЦПТ в период своего становления, оказались следующие. Во-первых, неготовность ученых к коммерциализации результатов своих разработок, часто – нежелание заниматься этим видом работ. Другая крайность – уверенность в том, что все можно сделать собственными силами, а помощь ЦПТ может заключаться только в предоставлении дополнительного финансирования. Во-вторых, неготовность большинства результатов НИОКР к коммерческому освоению: как правило, создается макет, но не готовый продукт. В-третьих, наличие проблемы законодательного обеспечения, особенно в области регулирования отношений между работником и работодателем на основе контрактов. Следствием этого является то, что организации не имеют информации о создаваемых их сотрудниками разработках. Другой существенный законодательный пробел – в сфере регулирования прав на интеллектуальную собственность. И наконец, в-четвертых, существование проблемы недостатка информации в целом о созданных в различных организациях разработках. В связи с этим некоторые ЦПТ приступили к созданию информационных сетей.

Пока ЦПТ по сути находятся на стадии ревизии разработок тех институтов, где они были созданы, или организаций своего региона. Изучение корпоративных рынков идет менее интенсивно, в том числе ввиду отсутствия со-

⁴⁶ Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ.

⁴⁷ По материалам конференции «Инновационный менеджмент в глобальной среде». 22 сентября 2004 г. М.: РАН, 2004.

ответствующей квалификации у менеджеров центров. Доля коммерческих услуг не превышает 5% в общем объеме выполняемых ЦПТ работ, а такой статьи поступления средств, как доходы от лицензирования, в ЦПТ пока нет. Основные источники в бюджетах ЦПТ – средства государственного бюджета, помощь «материнского» института или региона, гранты. Пока рано судить об эффективности работы созданных ЦПТ, однако Министерство образования и науки приняло решение профинансировать создание еще 10 центров. Обычная практика поддержки ЦПТ состоит в том, что государство осуществляет их финансирование в течение 7–8 лет, после чего данные структуры должны стать самоокупаемыми.

Руководство центров рассчитывает, что их дальнейшее развитие будет связано с большей включенностью в программу «СТАРТ», реализуемую Фондом содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. В 2004 г. в рамках программы «СТАРТ»⁴⁸ было профинансировано 474 проекта создания малых инновационных предприятий на общую сумму 375 млн руб. При этом уровень конкурса составил приблизительно 6 заявок на 1 грант. Реальным результатом для данной программы считается становление и развитие нового малого предприятия, которое к концу 3-го года работы должно дорасти до 5–20 сотрудников, а объем реализации инновационной продукции должен составлять не менее 600 тыс. руб. в расчете на 1 сотрудника в год. В 2005 г. планируется профинансировать еще 400 проектов по программе «СТАРТ».

Программа «СТАРТ» вызвала неоднозначную реакцию в научной среде. Так, руководство ряда институтов РАН и университетов рассматривает ее как разрушение научных организаций, из которых лучшие сотрудники уйдут в малый инновационный бизнес. Мнение оппонентов заключается в том, что следует разрешить совмещение занятия исследовательской или преподавательской деятельностью в НИИ или вузе и одновременно – руководство созданием и работой малой фирмы. Такие требования, скорее всего, свидетельствуют о малой жизнеспособности институтов, если уход нескольких сотрудников способен существенно повлиять на их работу. В зарубежных странах при реализации аналогичных программ всегда выдвигается требование либо полного ухода сотрудника из научной организации, либо его перехода на работу в малое предприятие на какой-то фиксированный срок (обычно 2–3 года).

О результативности и степени влияния программы «СТАРТ» на развитие малого инновационного бизнеса судить еще рано, поскольку только после года ее реализации появляются определенные ориентиры, позволяющие судить об уровне успеха: к этому времени малые предприятия должны найти инвестора для дальнейшего развития своей деятельности. На момент отбора заявок только 3% соискателей уже имели инвестора, а еще у 12% были пред-

⁴⁸ Описание программы СТАРТ см.: Российская экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы. Вып. 25. М.: ИЭПП, 2004. С. 269–270.

варительные договоренности с потенциальным инвестором⁴⁹. Более того, только около 5% заявителей обладали правами на объекты интеллектуальной собственности. После первого года работы по программе «СТАРТ» общая картина должна улучшиться, однако прогнозируемый уровень успеха программы – около 10% – представляется верным.

Помимо программы «СТАРТ» Фонд содействия объявил о начале новой программы «ТЕМП». Суть ее состоит в том, чтобы стимулировать инновационную активность в промышленности и одновременно способствовать развитию связей между малыми предприятиями и крупным и средним бизнесом. Фонд намерен оказывать содействие малым предприятиям в безвозвратном и безвозмездном финансировании НИОКР, которые требуется провести после покупки лицензии у научных организаций, вузов или физических лиц. Таким образом, будут оплачиваться НИОКР, которые необходимо выполнить лицензиату (в основном) и лицензиару для освоения лицензии. При этом фонд готов рассматривать предложения на участие в программе средних и крупных предприятий, если они с этой же целью организуют работу с участием малого предприятия и обеспечивают производственные возможности для выпуска товара по лицензии. В целом возможны два варианта: либо лицензия приобретается и осваивается самостоятельно малым предприятием, либо лицензия приобретается и осваивается совместно малым и крупным (средним) предприятиями. Малое предприятие при этом выполняет функции исполнителя НИОКР, разработчика технологии и, возможно, выпуска опытной партии продукции и сопровождения производства.

Подключение крупных предприятий к программе следует осуществлять с осторожностью, поскольку вероятна ситуация, когда государство в лице Фонда содействия станет оплачивать те затраты, которые предприятие само должно осуществлять в случае, если оно действительно заинтересовано в покупке лицензии. Здесь высок риск подмены государством функций частного бизнеса.

Ожидается, что реализация программы «ТЕМП» позволит переориентировать предприятия с покупки за рубежом оборудования на приобретение разработок отечественной науки. При этом фонд выразил заинтересованность в содействии коммерциализации прав в первую очередь на такую интеллектуальную собственность, которая была создана за счет средств федерального бюджета. И здесь уже проявилась главная проблема. Прошедшие с момента объявления программы несколько месяцев показали, что большим препятствием на пути ее реализации является неурегулированность прав на объекты интеллектуальной собственности. Это одна из главных причин, почему на конкурс по состоянию на 1 февраля 2005 г. не было подано ни одной заявки.

Еще одна инициатива, находящаяся на стадии обсуждения, – создание Инвестиционного венчурного фонда, который бы действовал наряду с уже

⁴⁹ Соловьева О., Шубин М. Итоги первого тура программы «Старт» (2003–2004 гг.) // Инновации. 2004. № 8. С. 21.

существующим Венчурным инновационным фондом. Новый фонд будет в первую очередь финансировать инновационные и инфраструктурные проекты, увязанные со стратегиями развития отраслей.

Идея нового фонда принадлежит Министерству экономического развития и торговли и представляет собой возврат к намерению создать бюджет развития внутри федерального бюджета. Предполагается, что фонд может быть образован за счет средств Стабилизационного фонда, его бюджет составит минимум 60 млрд руб., но при этом он получит статус внебюджетного. Такой статус нужен для того, чтобы привлекать частные средства, а также получать доходы от размещения средств.

Модель нового Фонда представляется пока очень концептуальной, поскольку не определены форма управления Фондом, а также главные контролирующие ведомства, не проработаны процедуры использования бюджетных средств. Вместе с тем взаимоувязывание инфраструктурных и инновационных проектов является перспективным. Создание благоприятной инновационной среды (в кластерах и других подобных крупных образованиях) как раз подразумевает одновременное формирование всех видов инфраструктуры. Так, успешная работа особых экономических зон в Китае основывается именно на одновременном развитии транспортной, жилищно-коммунальной и инновационной инфраструктур.

3.5.11. Обсуждение механизмов косвенного регулирования в научно-технической сфере

В 2004 г. Министерство образования и науки предложило комплекс мер косвенного стимулирования научно-технической деятельности, в первую очередь – налоговые инициативы. В Стратегии перечислен ряд инициатив, причем их число представляется избыточным. Так, одновременно предлагается ввести ускоренную и добавочную амортизацию, относить расходы на НИОКР на себестоимость продукции в размере, превышающем 100% затрат на НИОКР, дифференцировать ставки ЕСН и НДС для инновационных предприятий и ввести льготное налогообложение на начальной стадии их работы, упростить процедуры взимания налогов. Налоговые преференции предложено сосредоточить в технопарках, инновационно-технологических центрах, технологических кластерах. В частности, в рамках разрабатываемого закона об ОЭЗ планируется, что в IT-технопарках ставка ЕСН будет снижена с 26 до 14%. Предполагается, что и региональные налоги будут снижены. Это является одним из условий формирования ОЭЗ.

Предлагаемые меры по налоговому стимулированию не имеют под собой серьезных расчетов, поскольку не установлена сравнительная приоритетность видов налоговых инициатив, очередность их введения, не прояснено, возможны ли предлагаемые льготы по отношению к венчурным инвестициям, а также не показано, как согласуются предлагаемые льготы по уплате НДС с планами правительства по дальнейшему снижению ставки этого налога.

Общая законодательная среда в научно-технологической сфере пока имеет большие пробелы, что препятствует введению мер косвенного регулирования. До сих пор не принято решение, нужен ли специальный закон об инновационной деятельности (в прошедшем году стало доминировать мнение, что такой закон нужен) и каким образом следует узаконить основные понятия и термины, касающиеся инновационной деятельности и специфических форм их финансирования. До тех пор пока в законодательстве нет ясного определения термина «инновации», сложно вводить налоговые льготы на этот вид деятельности.

Зарубежный опыт свидетельствует о том, что к использованию инструментов косвенного регулирования в научно-технической сфере следует подходить очень осторожно и вводить налоговые льготы постепенно. В устойчивых экономиках налоговые инициативы используются достаточно широко, поскольку налоговое стимулирование имеет ряд преимуществ по сравнению с прямым бюджетным финансированием. Оно сохраняет автономность частного сектора и его экономическую ответственность за выбор направлений исследований и их реализацию, требует меньше бюрократической работы на всех уровнях государственной власти, не привязано к ежегодному бюджетному процессу с необходимостью утверждения ассигнований и согласования интересов различных ведомств. Наконец, косвенное регулирование имеет политические преимущества с точки зрения меньшего общественного сопротивления налоговым льготам общего характера по сравнению с субсидиями избранным компаниям. Поэтому в большинстве стран происходит сохранение и продление действия налоговых льгот, которые обычно вводились на временной основе.

В последние 20 лет в разных странах был проделан большой объем научных исследований на макро- и микроуровне, направленных на изучение эффектов от введения налоговых льгот в научно-технической сфере. Специалисты большинства тех стран, где действуют налоговые льготы, сходятся на положительной оценке их результатов. Вместе с тем пока не доказано, что налоговые льготы – это всегда эффективный механизм привлечения частных инвестиций в сферу НИОКР⁵⁰.

Недавнее исследование, проведенное в Великобритании, показало, что введение новой системы кредитования в научно-технической сфере – налогового кредита – пока не доказало своей эффективности. Поэтому расширение налоговых льгот и введение новых решено отложить до тех пор, пока не будет подробно изучен опыт, касающийся уже действующих льгот⁵¹.

В России также началось обсуждение возможности введения налогового кредита для сферы НИОКР. При этом позиция МЭРТ, предложившего этот

⁵⁰ На пороге экономики знаний (мировая практика научно-инновационного развития) / Ред. А.А. Дынкин, А.А. Дагаев. М.: ИМЭМО РАН, 2004. С. 168.

⁵¹ Обзор сотрудничества университетов и бизнеса в Великобритании. Отчет Р. Ламберта. Лондон. Декабрь 2003 г. С. 15.

вид льгот, состоит в том, что хотя опыт введения в стране налоговых льгот был не слишком успешным, для сферы НИОКР они могут быть оправданны.

Несмотря на то что обоснованность предлагаемых к введению льгот, судя по всему, не рассчитывалась, примечателен сам факт появления в Стратегии раздела о косвенных мерах регулирования по отношению не к научным организациям, а к инновационным предприятиям. Следует также отметить, что стимулирование инновационной деятельности можно проводить не только за счет прямого финансирования и налогового регулирования. Признанным во всем мире средством является введение системы стандартов, в том числе и экологических, которые вынуждают бизнес осуществлять инновации.

* * *

Тенденции развития инновационной деятельности свидетельствуют о том, что в настоящее время идут два параллельных процесса: бизнес начинает формировать собственную научную базу и развивает кооперационные связи с научными организациями, а государство создает инфраструктуру, которая не всегда востребована так, как первоначально ожидалось. Стимулирующее влияние государства на развитие инновационной деятельности в промышленности остается минимальным. В то же время развитие форм поддержки науки со стороны бизнес-сектора и изменение ее объемов свидетельствуют о том, что в большинстве случаев неучастие государства оказывает больший позитивный эффект, чем попытки регулирования или даже со-финансирования отдельных проектов. Однако, несмотря на доминирование такой формы поддержки, как прямое государственное финансирование избранных инициатив, в 2004 г. появились первые признаки интереса к использованию косвенных мер стимулирования.

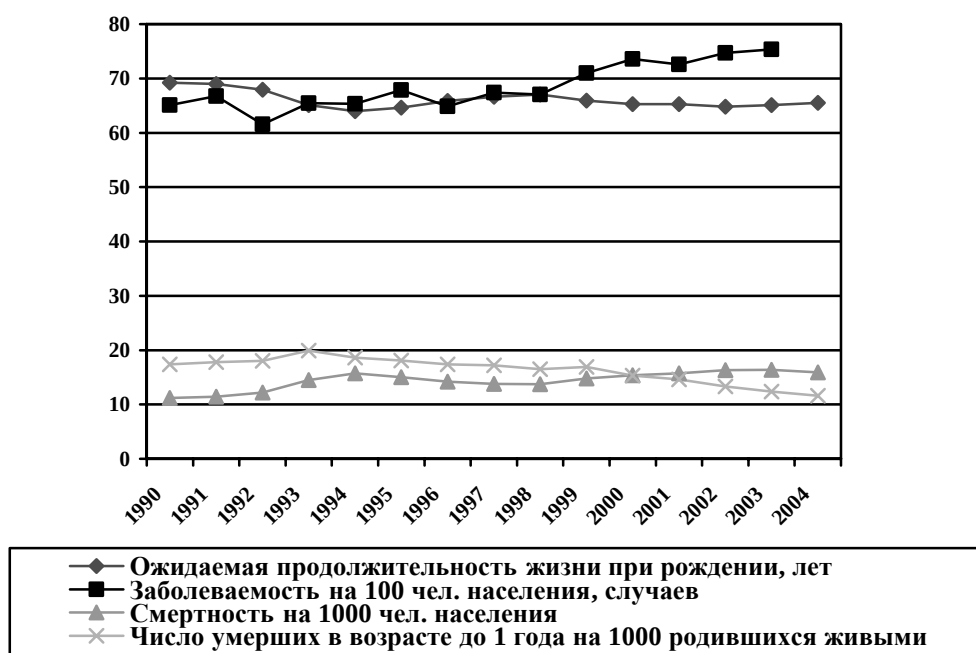
2004 г. также показал, что проблемы законодательного регулирования, связанные с функционированием научно-инновационной сферы, практически не решались, либо решения по ним принимались слишком долго, либо внесенные в законодательство изменения оказались непродуманными и потребовалась их срочная корректировка. Пока на государственном уровне нет структуры, которая представляла бы интересы научно-инновационного комплекса в целом и могла бы принять на себя главные координирующие функции в этой сфере.

3.6. Отрасли социально-культурной сферы

3.6.1. Здравоохранение

Основные показатели деятельности учреждений здравоохранения

Состояние здоровья населения России характеризуется ростом показателей общей заболеваемости и смертности (рис. 71). Правда в истекшем 2004 г. впервые за последние 5 лет смертность в расчете на 1000 чел. населения сократилась (с 16,4 в 2003 г. до 15,9 в 2004 г.). В течение последних 5 лет существенно снизилась младенческая смертность: с 16,9 в 1999 г. до 11,6 на 1000 родившихся живыми в 2004 г. Показатели ожидаемой продолжительности жизни при рождении стабилизировались, но на чрезвычайно низком уровне: в 2003 г. эта величина исчислялась в 65,5 года, в том числе для мужчин – 59,1 лет, а для женщин – 72,5 года.



Источник: По данным Росстата России.

Рис. 71. Показатели состояния здоровья населения России

С точки зрения основных принципов организации предоставления медицинской помощи российская система здравоохранения мало изменилась по сравнению с советским временем. Она обладает разветвленной сетью лечебно-профилактических учреждений, большим количеством коек для стационарного лечения и числом врачей. В последние 15 лет происходило сокращение объемных показателей сети стационаров (табл. 41). Количество больничных коек на 10 тыс. жителей в 2003 г. составило 81% от уровня 1990 г.

Количество больничных учреждений сократилось с 1990 г. на 21%, но число амбулаторно-поликлинических учреждений мало изменилось. В то же время численность врачей устойчиво росла: в 2003 г. она на 7% превышала уровень 1990 г. и составила 48 человек на 10 тыс. жителей. Напротив, численность среднего медицинского персонала в расчете на 10 тыс. человек населения в период с 1990 по 2003 г. уменьшилась примерно на 13%.

Таблица 41

Сеть лечебно-профилактических учреждений в России

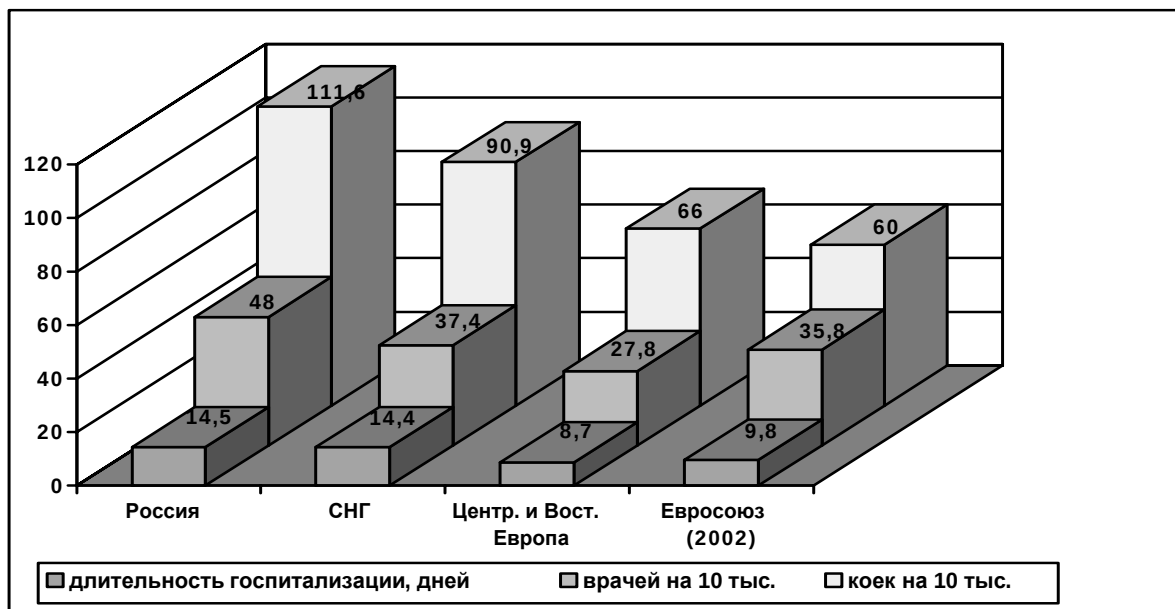
	1990	1995	2000	2001	2002	2003
Количество больничных учреждений, тыс.	12,8	12,1	10,7	10,6	10,3	10,1
Количество больничных коек на 10 тыс. чел. населения (на конец года)	137,5	126,1	115,9	115,4	113,7	111,6
Количество амбулаторно-поликлинических учреждений (самостоятельных и входящих в состав других учреждений), тыс.	21,5	21,1	21,3	21,3	21,4	21,5
Мощность врачебных амбулаторно-поликлинических учреждений на 10 тыс. чел. населения (на конец года), посещений в смену	217,4	235,6	245,0	247,6	250,2	248,7
Численность врачей на 10 тыс. чел. населения (на конец года), чел.	45,0	44,5	47,2	47,3	47,9	48,0
Численность среднего медицинского персонала на 10 тыс. чел. населения (на конец года), чел.	124,5	111,0	108,4	107,8	109,3	108,5

Источники: Российский статистический ежегодник. М.: Росстат, 2004; WHO Regional Office for Europe health for all database.

Несмотря на указанные сокращения, российское здравоохранение по сравнению с европейскими странами и даже со странами СНГ все еще отличается более высокими показателями обеспеченности населения врачами и больничными койками. Но имеющийся ресурсный потенциал отрасли используется с низкой эффективностью. Большая обеспеченность населения больничными койками сочетается с большей длительностью госпитализации (*рис. 72*).

В нашей стране в структуре медицинских услуг преобладает стационарная помощь. Между тем, по оценкам Минздрава России, более 30% госпитализированных больных могли бы получать эффективную медицинскую помощь в амбулаторных условиях. По оценкам страховой компании «РОСНО-МС», как минимум 24% госпитализированных больных имели диагнозы, не требующие стационарного лечения. При проверке обоснованности счетов на оплату медицинской помощи, представляемых стационарами, эта страховая компания выявила недостатки организации медицинской помощи в 10% случаев стационарного лечения. Основными причинами неэффективности ме-

дицинского обслуживания являются удлинение сроков лечения и госпитализация без достаточных медицинских показаний.



Источники: Российский статистический ежегодник. М.: Росстат, 2004; WHO Regional Office for Europe health for all database.

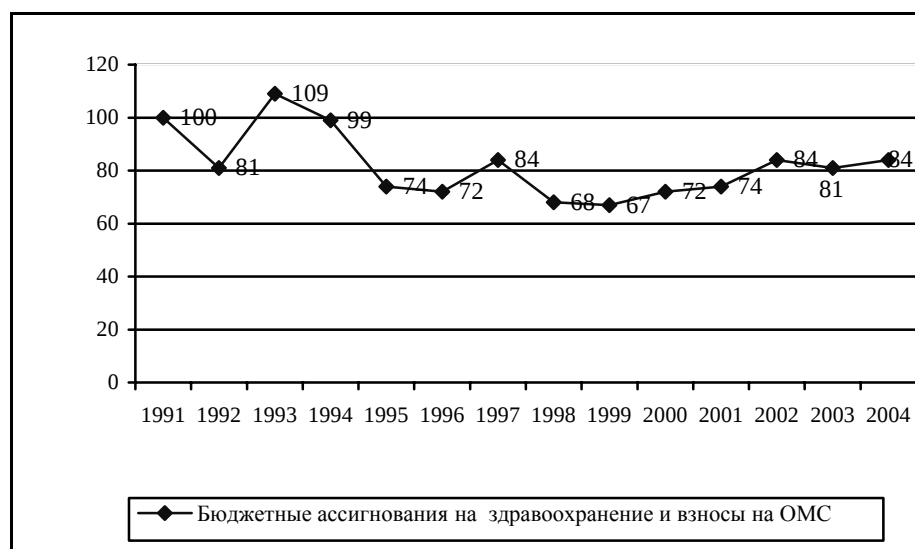
Рис. 72. Показатели систем здравоохранения, 2003 г.

Система здравоохранения характеризуется наличием комплекса глубоких экономических проблем, которые воспроизводятся на протяжении последних 10 лет:

- финансовая необеспеченность государственных гарантий медицинской помощи населению;
- нерегулируемое замещение государственных расходов частными без пересмотра гарантий;
- незавершенность введения системы обязательного медицинского страхования;
- значительная дифференциация размеров государственного финансирования по регионам;
- отсутствие экономических механизмов, побуждающих участников системы здравоохранения к росту эффективности использования общественных ресурсов.

Объем государственного финансирования здравоохранения, сократившийся более чем на треть в 90-е гг., стал увеличиваться с 2000 г., но все еще не достиг уровня пятнадцатилетней давности (рис. 73). В то же время государственные гарантии, как и в советское время, предусматривают, что оказание медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения должно быть бесплатным для населения, однако объем таких гарантий для отдельного гражданина не определен. Для

таких гарантий имманентно расхождение между ожидаемыми населением объемами их предоставления и реальными возможностями государства. Это расхождение при сократившемся государственном финансировании трансформируется в разрыв между декларируемыми и реальными экономическими условиями получения медицинской помощи.



Источник: Расчеты по данным Росстата России.

Рис. 73. Динамика расходов государства на здравоохранение (1991 г. = 100%)



Источник: Расчеты по данным Росстата России.

Рис. 74. Расходы населения на здравоохранение, млрд руб. в ценах 2000 г.

Финансирование оказания медицинской помощи в значительной мере переносится на домохозяйства и работодателей. Расходы населения на лекарственные средства и медицинские услуги устойчиво растут высокими темпами, которые не сократились в последние годы, несмотря на рост государственного финансирования, а опережают этот рост (рис. 73 и 74). Замещение государственных расходов частными происходит как стихийный процесс, попытки его регулирования предпринимаются на микроуровне, но не на макроуровне. Высокий фактический уровень участия населения в оплате медицинской помощи не сопровождается пересмотром не исполняемых адекватно гарантий.

Обязательное медицинское страхование

Существующая система обязательного медицинского страхования (ОМС) имеет целый ряд серьезных изъянов, для преодоления которых необходимо изменение самой ее модели.

Главным изъяном является несбалансированность программ ОМС с размерами страховых платежей. Система ОМС аккумулирует 46% совокупного объема государственного финансирования здравоохранения, в то время как стоимость базовой программы ОМС составляет 63% стоимости программы государственных гарантий оказания населению бесплатной медицинской помощи. Эта проблема порождена прежде всего невыполнением субъектами РФ и органами местного самоуправления обязательств по уплате страховых взносов на неработающее население в полном объеме.

В 2004 г. был продолжен начатый в 2003 г. эксперимент по участию Пенсионного фонда в софинансировании взносов на ОМС неработающих пенсионеров. Размер средств, выделенных из бюджета Пенсионного фонда на эти цели, вырос с 1,5 млрд руб. в 2003 г. до 6 млрд руб. в 2004 г. В 2005 г. предполагается увеличить эти средства до 10 млрд руб. Указанный эксперимент и процесс усиления зависимости руководителей регионов от федеральной власти способствовали заметному увеличению размеров взносов за неработающее население в последние годы, но это кардинально не меняет ситуацию с ОМС.

Сложившаяся модель ОМС не оказала существенного влияния на эффективность использования ресурсов здравоохранения. Не оправдались первоначальные ожидания появления конкуренции между страховщиками, стимулирующей их активность в защите прав застрахованных и оптимизации размещения заказов среди поставщиков медицинских услуг. Население практически не может выбрать страховщика. А сами страховщики не несут финансовых рисков в отношении оплаты медицинской помощи и поэтому не заинтересованы в выборе более эффективных вариантов организации предоставления медицинской помощи застрахованным.

С 2005 г. уменьшена базовая ставка социального налога, в том числе направляемого на ОМС, – с 3,6 до 2,8%, но одновременно увеличена централизуемая часть – с 0,2 до 0,8%. В федеральном бюджете 2005 г. предусмотрены

субвенции в размере 3 млрд руб., передаваемые Федеральному фонду обязательного медицинского страхования на софинансирование страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения (детей). Фактически это является компенсацией выпадающих доходов системы ОМС вследствие сокращения ставки социального налога. Федеральный фонд ОМС, таким образом, получает достаточно весомые ресурсы для выравнивания финансовой обеспеченности территориальных программ ОМС.

Существующие в системе здравоохранения экономические механизмы не создают у ее участников достаточных стимулов для повышения эффективности использования общественных ресурсов. Центральной проблемой организации финансирования государственных и муниципальных учреждений здравоохранения является двойственность источников и методов их финансирования за предоставление населению медицинской помощи, предусмотренной базовой программой ОМС. Такие виды помощи должны были по замыслу системы ОМС оплачиваться только за счет средств ОМС, но на практике они продолжают финансироваться как из системы ОМС, так и из бюджета. Государственные и муниципальные лечебно-профилактические учреждения (ЛПУ) получают примерно от 50 до 60% средств в виде бюджетного финансирования содержания учреждения, от 30 до 50% – из системы ОМС в виде оплаты оказанной медицинской помощи и от 5 до 15% – в виде доходов от оказания населению платных медицинских услуг. Согласно федеральным рекомендациям, бюджетные и страховые средства должны использоваться для покрытия разных статей расходов. На практике же нередко отдельные статьи расходов ЛПУ покрываются одновременно из двух указанных источников финансирования. Это создает у учреждений заинтересованность в затратном хозяйствовании, а не в более эффективном использовании ресурсов.

Разработка направлений реформы здравоохранения

Обсуждение направлений необходимой реформы здравоохранения ведется в правительстве с 1997 г. В период с 2000 по 2003 г. ведущая роль в разработке соответствующих предложений принадлежала Минэкономразвития. К марту 2004 г. был подготовлен проект закона об обязательном медицинском страховании, согласованный со всеми заинтересованными ведомствами⁵². Последовавшая затем реформа правительства изменила конфигурацию позиций. Главную роль в подготовке предложений о реформировании здравоохранения стало играть новое руководство Минздравсоцразвития.

В 2004 г. подготовка реформы здравоохранения перешла в новую фазу. Следует, правда, отметить, что в официальных документах вместо словосочетания «реформа здравоохранения» стало употребляться понятие «модерни-

⁵² Концепцию этого законопроекта см.: Российская экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2004. С. 282–283.

зация здравоохранения». В Послании президента в мае 2004 г. были обозначены ключевые направления модернизации здравоохранения:

- детализация гарантий бесплатной медицинской помощи на основе разработки стандартов медицинских услуг, включающих перечень лечебно-диагностических процедур и лекарств и минимальные требования к условиям оказания медицинской помощи;
- переход от сметного принципа содержания медицинских учреждений к оплате за оказанный объем и качество медицинской помощи, производимой в соответствии с принципами обязательного страхования;
- создание стимулов к развитию добровольного страхования.

В течение 2004 г. Минздравсоцразвития с помощью экспертов Центра стратегических разработок работало над подготовкой двух проектов федеральных законов, призванных обеспечить правовую базу модернизации здравоохранения⁵³:

- «О государственных гарантиях медицинской помощи»;
- «Об обязательном медицинском страховании».

Первый законопроект определяет виды гарантируемой медицинской помощи. Сложившийся перечень видов помощи, которые должны предоставляться бесплатно для населения, остается практически неизменным. Но в отличие от действующей системы государственных гарантий медицинской помощи законопроект обеспечивает конкретизацию этих гарантий по объемам, условиям и порядку предоставления медицинских услуг на разных этапах медицинской помощи.

Гарантируемые объемы медицинской помощи конкретизируются на основе стандартизации медицинских технологий. Для каждого вида заболеваний на федеральном уровне разрабатываются и утверждаются клинические протоколы (отраслевые стандарты), включающие перечни медицинских услуг и лекарственных средств, а также алгоритмы выполнения медицинских услуг (дозы и кратность применения, уровни оказания медицинской помощи и проч.). В части установленного перечня и алгоритмов выполнения клинические протоколы едины для всей страны.

На основе клинических протоколов субъекты РФ разрабатывают клинко-экономические стандарты (КЭСы), конкретизирующие требования клинических протоколов и содержащие оценку стоимости установленного «пакета». КЭСы определяют конкретные объемы медицинской помощи по каждому заболеванию с учетом особенностей используемых медицинских технологий (не только что делать, но и как делать) и цен на ресурсы. Каждый субъект РФ принимает и использует свои клинко-экономические стандарты.

Клинические протоколы и КЭСы состоят из двух частей. Фиксированная часть – обязательный для всех пациентов с определенным заболеванием набор медицинских услуг и лекарственных средств. Объем услуг фиксированной части одинаков для всех пациентов с данным заболеванием. Переменная

⁵³ Слепнев А.А., Шевский В.И., Шейман И.М., Шишкин С.В. Модернизация системы здравоохранения: поиск решений // Менеджер здравоохранения. 2004. № 11.

(вероятностная) часть – набор медицинских услуг, необходимых для части пациентов с данным заболеванием в зависимости от особенностей его течения. Объем услуг переменной части определяется в расчете на совокупность пациентов (например, для диагностики холецистита на 100 пациентов требуется 60 ультразвуковых исследований).

Фиксированная часть услуг гарантируется каждому пациенту, переменная – по медицинским показаниям. Решение о переменной части принимает лечащий врач в порядке, определяемом руководителем медицинской организации. В случае медицинских противопоказаний к использованию включенных в КЭС медицинских услуг и лекарственных средств гарантируется оказание медицинской помощи, не предусмотренной стандартом. Но это предполагает более высокий уровень принятия решения – клинико-экспертной комиссией медицинской организации.

Такая структура стандарта, с одной стороны, обеспечивает конкретизацию набора медицинских услуг и лекарственных средств, получаемых пациентами, с другой – сохраняет необходимую свободу врача при принятии решения в условиях многообразия проявлений одного и того же заболевания у различных пациентов.

Порядок оказания медицинской помощи в рамках государственных гарантий основан на следующем принципе: гарантируется предоставление медицинской помощи при соблюдении установленного «маршрута» движения пациента по уровням оказания медицинской помощи. Роль организатора и координатора оказания медицинской помощи на других этапах принадлежит участковому врачу и врачу общей практики. Плановая специализированная медицинская помощь в амбулаторных условиях и в условиях стационаров оказывается по направлению этой категории врачей. При отсутствии соответствующих направлений плановая медицинская помощь предусматривает прямую оплату пациентом.

Устанавливается очередность плановой специализированной медицинской помощи, ведется реестр очередников. Вводится контроль соблюдения очередности.

Законопроект предусматривает квотирование высокотехнологичных видов медицинской помощи, оказываемых как в федеральных медицинских организациях (для субъектов РФ), так и в медицинских организациях субъектов РФ третичного уровня (для муниципальных образований). Субъекты РФ могут устанавливать дополнительные гарантии в отношении таких видов помощи – на основе прямых договоров с федеральными медицинскими организациями по тем же тарифам, которые установлены для квотируемой медицинской помощи. Перечни и размеры квот указанных видов медицинской помощи, а также перечни медицинских организаций, ее оказывающих, устанавливаются ежегодно соответственно федеральной и территориальной программами государственных гарантий.

Гарантируемые условия оказания медицинской помощи устанавливают органы государственной власти субъектов РФ на уровне не ниже опре-

деленного федеральной программой государственных гарантий медицинской помощи. В этой программе устанавливаются требования к нормативам пребывания и обеспечения питанием больных в стационарах, к предельным срокам ожидания плановой медицинской помощи.

Реализация государственных гарантий медицинской помощи должна будет осуществляться преимущественно через систему обязательного медицинского страхования. Ее модернизация предусматривается новым проектом закона «Об обязательном медицинском страховании».

В целях повышения управляемости системы ОМС и усиления государственного контроля за целевым и рациональным использованием средств обязательного медицинского страхования законопроект устанавливает принцип административного подчинения территориальных фондов ОМС Федеральному фонду ОМС. Директор территориального фонда ОМС утверждается директором Федерального фонда ОМС по согласованию с высшим органом исполнительной власти субъекта РФ. Создаваемая вертикаль призвана обеспечить единство системы, ее финансовую устойчивость.

Вместе с тем предлагаемые структурные изменения сохраняют за органами власти субъектов РФ механизмы контроля за деятельностью территориальных фондов ОМС. Орган представительной власти субъекта РФ утверждает бюджет территориального фонда ОМС. Подушевые нормативы финансирования страховщиков устанавливаются территориальным фондом ОМС по согласованию с органом исполнительной власти субъекта РФ.

Законопроект предусматривает введение институтов социального партнерства в управление системой ОМС. Органы власти РФ, общероссийские объединения профессиональных союзов и объединения работодателей формируют наблюдательный совет Федерального фонда ОМС. Органы власти субъекта РФ, территориальные объединения профессиональных союзов и объединения работодателей формируют наблюдательный совет территориального фонда ОМС. Наблюдательные советы осуществляют надзор за исполнением бюджетов фондов.

Тарифы на оплату медицинской помощи, оказываемой медицинскими организациями застрахованным, устанавливает орган исполнительной власти субъекта РФ на основании соглашения с территориальным фондом ОМС, а также с объединениями медицинских организаций, профессиональных союзов работодателей и страховых медицинских организаций.

Законопроект устанавливает целый ряд требований и механизмов достижения сбалансированности программ ОМС с финансовыми ресурсами. Страховые взносы субъекта РФ на ОМС неработающего населения должны устанавливаться в размере не меньшем, чем размер, обеспечивающий сбалансированность суммы средств из всех источников, предназначенных для финансирования базовой программы ОМС, и ее стоимости. Порядок расчета стоимости базовой программы ОМС в субъектах РФ и методика расчета размера взносов на ОМС неработающего населения утверждаются Правительством РФ.

Закладываемые в расчет стоимости базовой программы ОМС тарифы не могут быть меньше величин, рассчитанных в соответствии с методикой определения минимальных тарифов на гарантированную медицинскую помощь, утверждаемой в соответствии с законом о государственных гарантиях медицинской помощи федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере здравоохранения. Это должно поднять планку требований к ресурсному обеспечению оказания медицинской помощи и на этой основе – преодолеть стремление регионов искусственно занижить стоимость базовой программы ОМС и соответственно размер взносов на ОМС неработающего населения.

За счет средств Федерального фонда ОМС, в том числе субсидий и субвенций из федерального бюджета, производится выравнивание условий финансирования базовой программы ОМС в субъектах РФ. За счет субсидий из Федерального фонда ОМС финансовые ресурсы ОМС перераспределяются в пользу регионов, не способных собрать достаточные средства для обеспечения стоимости базовой программы ОМС в силу объективных социально-экономических причин. Размер субсидий рассчитывается с учетом уровней бюджетной обеспеченности субъектов РФ и устанавливается в составе расходов бюджета Федерального фонда ОМС Российской Федерации по отдельным регионам.

Субсидии из Федерального фонда ОМС предоставляются при выполнении следующих условий:

- соответствие программы ОМС в субъекте РФ установленным требованиям к ее формированию;
- отсутствие неурегулированной задолженности субъекта Российской Федерации по страховым взносам на ОМС неработающего населения.

Законопроект определяет, что в качестве страховщиков ОМС выступают только страховые медицинские организации (СМО). Но при этом существенно меняются условия их функционирования.

1. Предоставляется право выбора страховщика самими застрахованными, а не их страхователями, как это фактически сегодня происходит. Это право, закрепленное в действующем законодательстве о медицинском страховании, обеспечивается установленными процедурами замены страховщика, а также персонифицированным учетом в системе обязательного медицинского страхования. Усиливающаяся в результате конкуренция СМО станет фактором активизации их деятельности по защите прав пациентов и контролю качества медицинской помощи.

2. Повышается ответственность СМО за организацию предоставления медицинской помощи: в случае невозможности получения застрахованным необходимой ему медицинской помощи в выбранной медицинской организации (в рамках территориальной программы ОМС) страховщик обязан незамедлительно принять меры по обеспечению оказания застрахованному требуемой медицинской помощи.

3. Устанавливается обязанность СМО планировать объемы медицинской помощи, оказываемой по договорам о предоставлении медицинской помощи по ОМС, обеспечивать соответствие общих объемов медицинской помощи застрахованным показателям объемов, закладываемым в территориальной программе ОМС. Страховщики отчитываются перед территориальным отделением о выполнении своих договоров о предоставлении медицинской помощи. Эти требования имеют целью повысить эффективность использования средств ОМС. Соответственно, деятельность страховщика оценивается на основе его вклада в повышение эффективности использования средств ОМС.

4. Вводится система разделения финансовых рисков между территориальным фондом ОМС и страховщиками: последние будут брать на себя часть рисков, связанных с отклонениями фактических расходов на оказание медицинской помощи застрахованным от плановых. Соответственно, СМО не смогут ограничиться своей нынешней функцией «кассира» при взаимодействии с медицинскими организациями. Повышается их мотивация к поиску более эффективной структуры оказания медицинской помощи застрахованным.

Законопроект закладывает возможности адресного установления дополнительных гарантий в системе ОМС. Базовая программа ОМС может дополняться федеральными и территориальными программами дополнительного медицинского страхования, финансируемыми за счет дополнительных страховых взносов Российской Федерации и (или) субъектов РФ, а также иных лиц.

В рамках существующего законодательства имеется проблема дублирования финансирования обязательного и добровольного медицинского страхования и ведомственной медицины. На многих предприятиях работодатели вынуждены параллельно организовывать медицинскую помощь своим сотрудникам, либо используя собственную лечебную базу и финансируя ее из доходов предприятия, либо обращаясь к добровольному медицинскому страхованию (ДМС) и оплачивая дважды одни и те же риски.

Для ликвидации указанного дублирования в законопроекте предлагается ввести механизм компенсаций из фондов ОМС части страховой премии, уплачиваемой страхователями по договорам медицинского страхования⁵⁴. Предоставление компенсации обусловливается соответствием программ ОМС и страхования по договору медицинского страхования. Компенсация предоставляется в размере подушевого норматива финансирования на 1 застрахованного в системе ОМС. Предоставление компенсации в таких размерах и одновременная передача обязательств страховщику, с которым заключен договор по медицинскому страхованию, по финансированию

⁵⁴ Этот подход был предложен и в течение ряда лет разрабатывался в ИЭПП. (См.: Шишкин С.В. Реформа финансирования российского здравоохранения. М.: ИЭПП; Теис, 2000 // www.iet.ru. С. 316–318; Гудков А.А., Попович Л.Д., Шишкин С.В. Перспективы сочетания обязательного и добровольного медицинского и социального страхования в России. Социальное обеспечение экономических реформ. М.: Институт экономики переходного периода, 2002. С. 128–150.

медицинской помощи в объеме базовой программы ОМС не повлечет финансовой дестабилизации системы ОМС и не ущемит прав остальных застрахованных в системе ОМС. Более того, за счет компенсации части страховой премии по договору медицинского страхования значительно повысится доступность ДМС, что обеспечит дополнительные поступления в систему здравоохранения, будет стимулировать переход к более солидарным и легальным формам соучастия населения в оплате медицинской помощи.

На страховщиков, осуществляющих деятельность в соответствии с таким договором медицинского страхования, распространяются требования по ОМС, в частности ведение системы персонифицированного учета застрахованных, контроль объема, качества, сроков, условий и обоснованности предоставления медицинской помощи застрахованным, защита их прав и проч.

За застрахованным по такому договору медицинского страхования сохраняется право обращения в систему ОМС при экстренных состояниях, требующих оперативного вмешательства, при нахождении вне места своего постоянного проживания, при необходимости оказания специализированной высокотехнологичной медицинской помощи, а также при невозможности получения необходимой медицинской помощи в медицинских организациях, с которыми имеет договорные отношения страховщик по договору медицинского страхования. В этих случаях оказанные в системе ОМС медицинские услуги оплачиваются медицинской организации территориальными отделениями с последующим возмещением этих средств страховщиком по договору медицинского страхования.

Разработка законопроектов велась вплоть до конца 2004 г., они не выносились на рассмотрение правительством. Таким образом, разногласия между Минздравсоцразвития, Минфином и Минэкономразвития по отдельным позициям законопроектов не были устранены.

Новый механизм лекарственного обеспечения льготников

Во второй половине 2004 г. приоритетной задачей Минздравсоцразвития стала разработка механизмов реализации положений Федерального закона № 122 от 22 августа 2004 г., предусматривающего замену социальных льгот в натуральной форме для ряда категорий населения (инвалиды и участники войны, ветераны боевых действий; члены семей погибших (умерших) ветеранов войны, жители блокадного Ленинграда, инвалиды и др.) на денежные компенсации. К числу таких льгот относятся также льготное предоставление лекарственных средств (бесплатно или с 50%-й скидкой) и санаторно-курортное лечение. С 2005 г. меняется механизм предоставления указанным категориям населения лекарственного обеспечения, санаторно-курортного лечения и проезда до места такого лечения. Эти виды услуг выделены в самостоятельный набор социальных услуг («соцпакет»), который установлен одинаковым для всех перечисленных категорий и имеет одинаковую стоимость – 450 руб. в месяц. Возмещение затрат на предоставление данного набора осуществляется из средств федерального бюджета. С 2006 г. граждане

смогут самостоятельно выбирать между получением денежной компенсации, равной стоимости набора, или получением услуг, включенных в набор.

Основную по стоимости часть набора составляет предоставление лекарственных средств – 350 руб. в месяц. Лекарства предоставляются всем соответствующим категориям льготников бесплатно (ранее часть льготников получала лишь 50% скидку на приобретаемые препараты). Минздравсоцразвития утвердило перечень лекарств, которые могут предоставляться льготникам. Он включает 352 международных непатентованных наименования, которым соответствуют более 2000 торговых наименований. Подчиненная министерству Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития методом квалифицированного отбора, без проведения тендера, определила дистрибьюторские фармацевтические организации, которым доверено осуществлять поставку лекарственных средств в пункты отпуска (аптеки) для льготников. В качестве главного критерия отбора была объявлена способность осуществлять поставку всех видов лекарственных средств, включенных в перечень. Указанному критерию отвечали 5 дистрибьюторских компаний, которые разделили между собой федеральные округа и регионы, став там монопольными поставщиками лекарственных средств для льготников. Поставки в Центральном и Северо-Западном федеральным округам обеспечивает «Протек», в Южном и Уральском округах – «СИА-Интернешнл», в Приволжском – «Биотек», в Дальневосточном и Сибирском округах – ЗАО РОСТА. Компания «Фармимекс» осуществляет поставки лекарств в аптеки Ингушетии и Чечни. В конце февраля 2005 г. разрешение участвовать в лекарственном обеспечении льготников получил шестой дистрибьютор – ЗАО «Аптека-холдинг».

Обеспечение льготных категорий населения лекарственными средствами производится через сеть аптек учреждений, определяемых субъектами РФ и местными органами власти. Оплата лекарственных средств, предоставляемых льготным категориям населения, должна производиться через систему ОМС. Средства федерального бюджета передаются в Федеральный фонд ОМС, который распределяет их по территориальным фондам ОМС в соответствии с их заявками.

Новый механизм финансирования лекарственного обеспечения льготников не был достаточно четко проработан со всеми участниками. Следует отметить, что до ноября 2004 г. Минздравсоцразвития основные усилия сосредоточило на составлении перечня лекарственных средств, переговорах с их производителями и отборе поставщиков. Процедуры взаимодействия между всеми участниками системы в спешном порядке разрабатывались в последние два месяца года. Нормативные документы, регулирующие порядок заключения договоров на поставку лекарств для льготников и проведения соответствующих расчетов, поступили в регионы лишь в последней декаде 2004 г.

Первоначально предполагалось включить в схему оплаты страховщиков, участвующих в системе ОМС, которым должны передаваться средства из территориальных фондов ОМС. Страховщики должны были заключать дого-

воры с дистрибьюторами на поставку лекарственных средств и контролировать обоснованность выписки медицинскими учреждениями лекарственных средств льготникам. В качестве условия участия страховщиков в лекарственном обеспечении льготников Минздравсоцразвития определило наличие специальной лицензии на осуществление лекарственного страхования. Пользуясь инсайдерской информацией, получить такую лицензию до начала 2005 г. успели 12 страховых медицинских организаций из 348, участвующих в ОМС. В их число вошли, в частности, Альфастрахование-МС, Газпроммедстрах, Ингосстрах-М, Макс-М, Капиталь. Медицинское страхование, Красный Крест, РОСНО-МС, Согласие-Вита, Солидарность для жизни.

Страховщики под контролем Минздравсоцразвития разделили регионы для работы и приступили к заключению договоров с фармдистрибьюторами. Попытки внедрения этих страховщиков в регионы, где они ранее не работали, вызвали сопротивление губернаторов, желавших передачи прав оплаты поставок лекарственных средств региональным страховым компаниям. Наиболее сильным было сопротивление мэра Москвы, возражавшего вообще против участия страховщиков в этой программе. В итоге в начале февраля 2005 г. было решено отказаться от участия страховщиков в схемах оплаты лекарственных средств и использовать для этого только Федеральный и территориальные фонды ОМС. Решение было объяснено неготовностью страховщиков к разделению рисков по оплате лекарственных средств. Однако 8 страховых компаний выступили с опровергающим это совместным заявлением.

Поставка препаратов для льготников была начата дистрибьюторами без предоплаты, в форме товарного кредита. Оплату предусматривалось осуществить по истечении первого квартала по счетам за фактически отпущенные льготникам лекарственные средства. Это мотивировалось отсутствием точных данных о реальных размерах потребностей в обеспечении медицинскими препаратами льготных категорий населения и соответственно невозможностью провести тендеры на поставку лекарственных средств. Такое решение порождало высокие риски возникновения проблем с уровнем цен и с обеспечением повсеместного соответствия ассортимента и объемов поставок лекарственных средств предъявляемому на них спросу.

Данный порядок вполне естественно стимулирует дистрибьютеров к включению платы за риск в устанавливаемые ими цены. По утверждениям руководства Минздравсоцразвития, были достигнуты договоренности с производителями лекарственных средств о предельных уровнях регистрируемых цен на препараты, включенные в перечень на уровне ниже отпускных цен для коммерческой реализации лекарств. Размеры надбавок дистрибьютеров к согласованным и зарегистрированным ценам производителей и импортеров не выступали предметом регулирования. Между тем в январе и феврале отмечались многочисленные случаи, когда размеры установленных цен на отпускаемые препараты для льготников были выше, чем цены на те же препараты, реализуемые потребителям на коммерческой основе. В ответ на происходящее Минздравсоцразвития предложило заключить соглашения с

производителями (импортерами) лекарственных препаратов о дополнительных обязательствах по контролю цен и качества лекарственных препаратов. К концу февраля 2005 г. такие соглашения были заключены с 170 из 324 производителей препаратов, включенных в перечень.

Наиболее уязвимым местом нового механизма является неразвитость регулирования объема спроса на соответствующие лекарственные средства. Врачи самостоятельно определяют объемы выписываемых препаратов. Предполагалось, что страховщики будут осуществлять контроль за правильностью и обоснованностью выписки медицинскими учреждениями лекарственных средств для льготников. Но они не смогли начать эту работу. Минздравсоцразвития сознательно отказалось от введения каких-либо ограничений на объемы выписываемых лекарственных препаратов в первые месяцы реализации новой системы. Это объяснялось желанием исчерпать отложенный спрос льготников на нужные им препараты и экспериментальным путем определить реальный объем потребностей льготников в лекарственном обеспечении. По мнению Минздравсоцразвития, выделение в федеральном бюджете на 2005 г. на эти цели 50,8 млрд руб. (что в несколько раз превышает расходы на лекарственное обеспечение соответствующих категорий населения в 2004 г.) и соблюдение договоренностей с поставщиками об уровне цен на лекарственные препараты для льготников позволит справиться со всплеском отложенного спроса на медикаменты, которые раньше предоставлялись льготникам в очень ограниченных масштабах вследствие недостаточности средств для их оплаты в региональных бюджетах. После первых месяцев реализации новой схемы лекарственного обеспечения льготников предполагалось разработать механизмы регулирования объема выписываемых препаратов.

В первые 2 месяца нового года количество выписанных врачами рецептов для льготников увеличилось более чем в 2,5 раза по сравнению с аналогичным периодом 2004 г. Практически сразу же, правда не повсеместно, стали возникать проблемы с получением льготниками назначенных препаратов. Минздравсоцразвития вместе с подведомственными организациями пришлось на ходу заниматься корректировкой схемы лекарственного обеспечения и интенсифицировать административные усилия по обеспечению ее работы. В Федеральном фонде был создан централизованный резерв денежных средств, которые будут распределяться между регионами в режиме быстрого реагирования на возникающие проблемы с оплатой. Зурабов М.Ю. переезжал из одного региона в другой, на месте разбираясь в причинах сбоев в поставках лекарственных средств. По данным Министерства, к середине февраля льготникам было выписано 6,6 млн рецептов, из которых 88% обслужено.

Внедряемая схема лекарственного обеспечения льготников сделала федеральные органы ответственными за оплату всего неконтролируемого ими объема выписываемых лекарственных средств. Критическим рубежом станет начало оплаты поставщикам отпущенных лекарств. Если не будут предусмот-

рены механизмы регулирования выписки и сохранится порядок оплаты отпускаемых лекарств по факту, то это повлечет либо необходимость дальнейшего увеличения расходов на эти цели из федерального бюджета, либо приведет к новым социальным напряжениям в связи с невозможностью предоставить назначенные лекарства в полном объеме.

3.6.2. Образование

Развитие российской системы образования в последние годы определяется изменениями в демографической ситуации, динамикой запросов рынка труда, процессами перераспределения полномочий между уровнями управления, а также попытками проведения реформ в самой отрасли. Среди заметных изменений следует в первую очередь отметить рост численности студентов вузов и ссузов (табл. 42). Высшее образование реально стало в нашей стране массовым⁵⁵.

Таблица 42

Сеть образовательных учреждений в России

№ п/п	Показатели	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	2	3	4	5	6	7	8
1	Количество дошкольных учреждений, тыс.	56,6	53,9	51,3	50,0	48,9	47,8
	В них детей, тыс. чел.	4379	4225	4263	4246	4267	4321
	– в % от численности детей соответствующего возраста	53,9	54,9	56,0	57,2	58,1	57,6
2	Количество дневных общеобразовательных учреждений, тыс.	67,9	67,5	67,0	66,9	65,7	64,5
	В том числе:						
	– в государственных и муниципальных	67,3	66,9	66,4	66,2	65,0	63,8
	– в негосударственных	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
3	Численность учащихся в дневных общеобразовательных учреждениях, тыс. чел.	21479	20879	20074	19429	18440	17323
	– в государственных и муниципальных	21429	20826	20013	19363	18372	17254
	– в негосударственных	50	53	61	66	68	69
4	Количество учреждений начального профессионального образования	3954	3911	3893	3872	3843	3798
	В них учащихся, тыс. чел.	1676	1694	1679	1649	1651	1649
5	Количество средних специальных учебных заведений	2631	2649	2703	2684	2816	2809

⁵⁵ Доступность высшего образования в России / Отв. ред. С.В. Шишкин. М.: Независимый институт социальной политики, 2004.

Продолжение таблицы 42

	2	3	4	5	6	7	8
6	Численность студентов в средних специальных учебных заведениях, тыс. чел.	2069	2175	2361	2470	2586	2613
	– в государственных и муниципальных всего, тыс. чел.	2052	2147	2309	2410	2489	2502
	– на 10 000 чел. населения.	141	148	160	167	173	174
7	Количество высших учебных заведений	914	939	965	1008	1039	1046
	– государственных и муниципальных	580	590	607	621	655	654
	– негосударственных	334	349	358	387	384	392
8	Численность студентов в высших учебных заведениях, тыс. чел.	3598	4073	4742	5427	5948	6456
	– на 10 000 чел. населения	229	256	294	332	364	388
	– в негосударственных	251	345	471	630	719	860

Источник: Российский статистический ежегодник. 2004: Стат. сб. М.: Росстат, 2004. С. 227.

Анализ финансирования системы образования показывает, что на протяжении последних лет в федеральном бюджете сохранялся довольно высокий темп роста расходов на образование. С 1999 по 2002 г. рост расходов был не ниже 43% в год в номинальном выражении. В 2003 г. темпы снижаются, увеличение расходов на образование составило 24,6% по сравнению с 2002 г., а в 2004 г. – 21,5% по сравнению с 2003 г. (табл. 43). Правда, в бюджетах 2003–2004 гг. не была учтена рекомендация Государственного совета Российской Федерации об увеличении финансирования образования не менее чем на 25% в год., тем не менее доля расходов на образование в структуре федерального бюджета растет, а также увеличивается доля этих расходов в ВВП – с 0,73% в 2002 г. до 0,76% в 2004 г.

Таблица 43

Расходы на образование в федеральном бюджете

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Федеральный бюджет, млрд руб.	388,9	664,7	1029,2	1325,7	1947,4	2354,9	2659,4
Расходы на образование:							
– млрд руб.	14,6	20,9	38,1	54,5	80,1	99,8	121,3
– % к предыдущему году		143,1	182,2	143,0	147,0	124,6	121,5
Доля расходов на образование в федеральном бюджете, %	3,7	3,1	3,7	4,11	4,11	4,24	4,56

Источник: По данным Росстата России.

По итогам 2004 г. уровень среднемесячной заработной платы работников образования (4614 руб.) остается более низким по сравнению с отраслями здравоохранения и культуры (4824 и 4747 руб. соответственно). Более то-

го, в течение года наблюдалось небольшое снижение уровня среднемесячной заработной платы в сфере образования по отношению к общероссийскому уровню заработной платы, та же тенденция характерна и для сферы здравоохранения и культуры (табл. 44). Объем бюджетной задолженности по заработной плате в отраслях социально-культурной сферы сократился к концу 2004 г. в 2,8 раза, при этом наибольший объем задолженности приходился на сферу образования (табл. 45).

Таблица 44

**Начисленная среднемесячная заработная плата
в отраслях социально-культурной сферы (без выплат социального
характера) в расчете на 1 работника, руб.**

	Январь	Март	Июнь	Сентябрь	Декабрь
Всего	5932	6428	7003	6918	7344
Образование	3832	4126	4885	4231	4614
– Отношение к общероссийскому уровню средней ЗП, %	65	64	70	61	63
Здравоохранение	4254	4485	5259	4700	4824
– Отношение к общероссийскому уровню средней ЗП, %	72	70	75	68	66
Культура	3927	4132	4595	4265	4747
– Отношение к общероссийскому уровню средней ЗП, %	66	64	66	62	65

Источник: По данным Росстата России.

Таблица 45

**Просроченная бюджетная задолженность по заработной плате
в социально-культурных отраслях
(кроме субъектов малого предпринимательства), млн руб.**

	01.02.04	01.04.04	01.07.04	01.10.04	01.01.05
1	2	3	4	5	6
Всего	2730	2652	2924	2654	1005
Из них:					
Отрасли социальной сферы – всего	1741	1601	1821	1602	618
В том числе:					
– из федерального бюджета	10	9,5	12	10	5
– из бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов	1731	1591	1809	1592	613
Образование – всего	308	263	384	326	94
В том числе:					
– из федерального бюджета	7	7	9	8	4
– из бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов	301	256	375	318	90
Здравоохранение – всего	174	177	225	249	49
В том числе:					
– из федерального бюджета	0,3	1	0,3	0,3	0,1
– из бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов	174	176	224	249	49

Продолжение таблицы 45

1	2	3	4	5	6
Культура – всего	64	66	96	72	19
В том числе:					
– из федерального бюджета	0,0	0,0	–	–	–
– из бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов	64	66	96	72	19

Источник: По данным Росстата России.

Политика в сфере образования в 2004 г. характеризовалась продолжением экспериментальной отработки инструмента совмещенной оценки выпускного и вступительного экзаменов – Единого государственного экзамена (ЕГЭ), механизмов финансирования высшего образования на основе государственных именных финансовых обязательств (ГИФО) и наряду с этим – принятием ряда стратегических документов и законодательных актов, самым существенным образом влияющих на содержание и вектор развития реформ в российском образовании.

Итоги и перспективы повсеместного перехода на Единый государственный экзамен

В 2004 г. в соответствии с постановлением правительства Российской Федерации от 16 января 2004 г. № 725 «О продлении на 2004 год срока проведения эксперимента по введению Единого государственного экзамена» в российской системе образования продолжался эксперимент по переходу на Единый государственный экзамен. В этом году акцент был сделан на апробацию нескольких технологий проведения ЕГЭ, на повышение качества контрольных измерительных материалов за счет расширения участия представителей профессионального образования в их разработке и экспертизе, на совершенствование информационного обеспечения поступающих в высшие и средние специальные учебные заведения.

В эксперименте по ЕГЭ принимали добровольное участие 65 субъектов РФ, отдельные регионы проводили ЕГЭ по всем 14 предметам. Следует отметить, что число участников эксперимента достигло 982 тыс. чел., что превышает показатель предыдущего года в 1,3 раза. Свое согласие на участие в эксперименте высказали 29 федеральных министерств и ведомств, имеющих подведомственные им вузы и ссузы. По сравнению с 2003 г. более чем в 2 раза возросло количество вузов, зачисляющих студентов по результатам ЕГЭ, число средних специальных учебных заведений, признающих результаты ЕГЭ, составило 1530 (табл. 46).

Расширение числа участников эксперимента свидетельствует о росте заинтересованности регионов и вузов в его результатах. Вместе с тем представляется, что заметный вклад в достижение такого результата внес приказ Минобрнауки России от 10 февраля 2004 г. № 560 об обязательном учете результатов ЕГЭ вузами федерального подчинения (кроме МГУ им. М.В. Ломоносова), расположенными на территории Москвы и Московской области. Вузам было приказано определить, как правило, не менее 50% общего числа

направлений подготовки (специальностей), по которым в 2004 г. будет проводиться прием и зачисление с учетом результатов Единого государственного экзамена.

Таблица 46

Развитие эксперимента по введению ЕГЭ

	2001	2002	2003	2004
Число субъектов РФ, участвующих в эксперименте по ЕГЭ	5	16	47	65
Количество учащихся, сдавших ЕГЭ, тыс. чел.	30	300	752	982
Число предметов, по которым проводился ЕГЭ	8	9	12	14
Количество вузов и филиалов, участвующих в эксперименте по ЕГЭ	16	117	464	946
Количество ссузов, участвующих в эксперименте по ЕГЭ	–	79	928	1530

Источник: По данным Минобрнауки России.

Отдельные региональные органы управления образованием (например, департамент образования Москвы) не торопились включаться в эксперимент по ЕГЭ в полном масштабе, что создавало определенные сложности в обеспечении равенства прав выпускников общеобразовательных учреждений Москвы и других субъектов России при поступлении в вузы, расположенные на территории Москвы. Для преодоления этого противоречия Минобрнауки России по ходатайству департамента образования Москвы издало 11 февраля 2004 г. приказ № 584, согласно которому участие в ЕГЭ выпускников 11-х (12-х) классов общеобразовательных учреждений, расположенных на территории г. Москвы, в 2004 г. является добровольным, и он проводится по 5 предметам.

В течение 2004 г. были уточнены нормативно-методические документы, регламентирующие процедуру и содержание ЕГЭ, порядок работы государственных экзаменационных и конфликтных комиссий субъектов Российской Федерации, организацию приема в вузы, ссузы, создана информационная инфраструктура из федерального и 63 региональных центров обработки информации. Вузам и ссузам была предоставлена возможность проверять свидетельства о результатах ЕГЭ в Федеральной базе свидетельств.

В октябре 2004 г. было проведено IV Всероссийское совещание, посвященное подведению итогов эксперимента по введению Единого государственного экзамена в 2004 г. и постановке задач эксперимента на 2005 г. Итоги проведения эксперимента получили в целом положительную оценку.

В 2005–2006 гг. планируется завершить апробацию процедуры и технологии ЕГЭ во всех субъектах Российской Федерации, сохранив за ними право выбора схем участия (количество предметов, обязательность/добровольность участия в ЕГЭ выпускников и учреждений). С 2005 г. ЕГЭ планируется ввести в полном объеме на территории 16 регионов – там,

где эксперимент по введению ЕГЭ длился не менее 3 лет. В 2005 г. о намерении участвовать в эксперименте по ЕГЭ заявили 78 регионов, таким образом, в следующем году ЕГЭ будут сдавать около 83% российских школьников.

Поэтапное введение в штатный режим Единого госэкзамена планируется осуществить на всей территории России в 2006–2008 гг. Обязательное введение Единого государственного экзамена по всей стране, таким образом, переносится с запланированного 2006 г. на 2008 г.

Вместе с тем Министерство образования и науки РФ заняло позицию, что ЕГЭ не должен рассматриваться в качестве единственной формы проверки знаний абитуриентов при поступлении в вузы. Министерство выступает за альтернативность форм вступительных испытаний. По мнению руководителя Федеральной службы по надзору в сфере образования В.А. Болотова, у вузов безусловно сохранится право проводить олимпиады и конкурсы – именно по их результатам набирают абитуриентов ведущие вузы страны. В настоящее время олимпиады представляют собой пирамиду: школа–город–область–округ–федерация. Предполагается несколько изменить эту схему и сделать так, чтобы победители региональных олимпиад зачислялись вне конкурса во все российские вузы. Кроме того, вузы смогут устраивать дополнительные вузовские экзамены для выпускников с сертификатами ЕГЭ.

Апробация новых механизмов финансирования вузов

В соответствии с постановлением правительства Российской Федерации от 26 июня 2004 г. № 313 был продлен на 2004 г. эксперимент по переходу на финансирование отдельных учреждений высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств (ГИФО). Состав вузов – участников эксперимента, утвержденный приказом Федерального агентства по образованию Минобрнауки России от 30 июля 2004 г. № 37, не изменился по сравнению с 2003 г. и включает 6 вузов: Марийский государственный университет, Марийский государственный технический университет, Чувашский государственный университет, Якутский государственный университет, Марийский государственный педагогический институт, Чувашский государственный педагогический университет. Общая численность студентов, обучающихся на основе ГИФО, составила в 2004 г. 12548 человек, из них 11657 человек – с обычной величиной ГИФО, 891 человек – с повышенной величиной ГИФО для перечня специальностей, особо значимых для социально-экономического развития регионов и не имеющих достаточного спроса со стороны населения.

Нормативно-методическое обеспечение эксперимента, определяющее условия и порядок его осуществления, в 2004 г. практически не изменилось, хотя уже в конце 2003 г. по итогам первого этапа эксперимента Минобрнауки России готовило ряд предложений по его корректировке.

Величина бюджетного обеспечения ГИФО в 2004 г. в соответствии с приказом Минобрнауки РФ от 22 июля 2004 г. № 26 не изменилась по сравнению с уровнем 2003 г. Средние удельные расходы по статьям ГИФО в вузах

составили 11,8 тыс. руб. Такой подход на фоне общего роста затрат на обучение в вузах по сути означает сокращение бюджетного финансирования текущих расходов вузов – участников эксперимента. Динамика распределения по категориям ГИФО в вузах свидетельствует об увеличении в 2004 г. доли 3–4-й категории и о некотором снижении доли 1–2-й категории ГИФО (табл. 47).

Следует отметить, что за 3 года соотношение первокурсников, обучающихся в вузах – участниках эксперимента за счет федерального бюджета и с доплатой за обучение, несколько изменилось в пользу бюджетников (табл. 48).

Таблица 47

Распределение по категориям ГИФО в вузах – участниках эксперимента (по всем формам обучения), %

	2002	2003	2004
1-я категория	8,0	11,6	8,8
2-я категория	39,0	27,5	27,4
3-я категория	37,6	42,7	46,9
4-я категория	10,8	12,5	12,7
5-я категория	4,7	5,7	4,4

Источник: По данным ГУ–ВШЭ.

Таблица 48

Доля первокурсников, обучающихся в вузах – участниках эксперимента за счет федерального бюджета и с доплатой за обучение, %

	2002	2003	2004
По всем формам обучения:			
– за счет федерального бюджета	58,7	59,7	61,7
– с доплатой за обучение	41,3	40,3	38,3
По очной форме обучения:			
– за счет федерального бюджета	58,8	58,6	60,0
– с доплатой за обучение	41,2	41,4	40,0
По заочной форме обучения:			
– за счет федерального бюджета	58,6	64,0	66,5
– с доплатой за обучение	41,3	36,0	33,5

Источник: По данным ГУ–ВШЭ.

Для расширения информационной базы эксперимента по ГИФО Федеральное агентство по образованию своим приказом от 13 августа 2004 г. № 51 обязало ряд вузов, не участвующих в эксперименте, предоставить данные, необходимые для проведения модельных расчетов функционирования ГИФО. Вместе с тем следует признать, что в 2004 г. никаких реальных действий по внесению изменений в ход эксперимента осуществлено не было, и, по сути, все отмеченные ранее недостатки апробируемого нового механизма финансирования вузов⁵⁶ сохранили свою актуальность. Речь в первую очередь идет об увеличении размера ГИФО по всем категориям, о сокращении количества категорий ГИФО с 5 до 3, об установлении высшей категории ГИФО для победителей Всероссийских олимпиад школьников и участников международ-

⁵⁶ Российская экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2004. С. 289–290.

ных школьных олимпиад для их обучения в государственных вузах по соответствующей специальности, о введении повышенного размера ГИФО для специальностей, объективно имеющих более высокую стоимость подготовки специалиста с высшим образованием. Кроме того, следует предусмотреть возможность изменения в процессе обучения первоначально присвоенной студенту категории ГИФО по результатам сдачи учебных сессий.

При всей масштабности проводимых экспериментов они затрагивают отдельные направления реформирования системы образования и не образуют единой комплексной стратегии модернизации всех элементов российской системы образования. Это не позволило создать необходимую массовую поддержку проводимым преобразованиям, сделать их цели понятными и разделяемыми большинством образовательного сообщества и общества в целом.

Изменения в законодательстве об образовании

В соответствии с принятым летом 2004 г. Федеральным законом № 122-ФЗ образовательное законодательство претерпело существенные изменения. Признан утратившим силу целый ряд положений Закона «Об образовании», предусматривавших государственные гарантии приоритетности образования, в том числе высшего профессионального образования (по вопросам финансирования системы образования, включая социальную сферу вузов, предоставления налоговых и других льгот и др.).

Изменены нормы, регулирующие нормативное финансирование учреждений образования, определено новое содержание понятий федерального, регионального и местного нормативов финансирования образовательных организаций: федеральный норматив относится к финансированию учреждений федерального подчинения, региональный норматив – к учреждениям регионального подчинения, местный норматив – к учреждениям местного подчинения. Вместе с тем в ст. 41 Закона «Об образовании» предусмотрено, что финансирование государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов РФ, и муниципальных образовательных учреждений осуществляется на основе федеральных нормативов и нормативов субъектов РФ. Однако не установлено, в каком порядке и кем будут утверждаться для них федеральные нормативы.

Сохранено положение, предусматривающее определение нормативов затрат финансирования для малокомплектных сельских и рассматриваемых в качестве таковых органами государственной власти и органами управления образованием образовательных учреждений, не зависящих от числа обучающихся.

Таким образом, принципиально изменяется порядок регулирования вопросов, касающихся организации управления и финансирования системы образования. Прежде всего, это касается установления компетенции в области образования по уровням власти, а также исключения возможности дополнительной финансовой поддержки из бюджетов других уровней. Разгра-

ничество компетенции по уровням власти осуществляется в основном по принципу жесткой привязки к уровню финансирования образовательных учреждений, что приведет к ограничению возможностей дополнительной финансовой поддержки как учреждений, так и их работников, а также учащихся.

Сняты ограничения по платному приему студентов для их подготовки в области юриспруденции, экономики, менеджмента (ранее доля «платников» не могла превышать 50% приема по каждому направлению подготовки). Отмена этого ограничения, с одной стороны, позволяет удовлетворить платежеспособный спрос населения на образовательные услуги и укрепить финансовое положение вузов, а с другой – усиливает актуальность задачи обеспечения должного контроля за качеством образования, предоставляемого учащимся.

Изменения в законодательстве затронули и практику соучредительства образовательных учреждений. Оно было ранее разрешено Законом «Об образовании», но теперь такая возможность исключена, как противоречащая Гражданскому кодексу. Система соучредительства общеобразовательных учреждений достаточно успешно использовалась в Самарской области при организации двухуровневого финансирования школ, когда образовательные расходы покрывались из регионального бюджета, а коммунальные расходы и содержание недвижимости – из муниципального бюджета. Снятие этой нормы актуализирует задачу развития новых интеграционных форм ресурсного обеспечения образовательных организаций.

В соответствии с новым законодательством порядок обеспечения социальной защиты учащихся из средств бюджетов заменяется на механизм реализации мер социальной поддержки, которые в основном будут реализовывать сами образовательные учреждения. При этом отменяются льготы на питание и проезд обучающихся, включая учащихся негосударственных образовательных учреждений, имеющих государственную аккредитацию, которые утрачивают право на получение льгот, установленных законодательством Российской Федерации для обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.

Существенные изменения вносятся в оплату труда работников бюджетной сферы, и в частности, сферы образования. Минимальный размер тарифной ставки (оклада) работников организаций бюджетной сферы перестает быть единой и обязательной на всей территории Российской Федерации гарантией по оплате труда и становится дифференцированным (в зависимости от уровня бюджетного финансирования и места жительства) инструментом регулирования оплаты труда в регионах, что существенно снижает уровень трудовых прав работников. Кроме того, отменяются обязательства государства по регулированию уровня заработной платы работников образования путем установления норм оплаты труда в виде соотношения заработной платы в образовании и в промышленности.

В связи с отменой Закона РСФСР от 21 декабря 1990 г. № 438-1 «О социальном развитии села» специалисты образовательных учреждений, рабо-

тающие на селе, потеряли право на получение повышенных на 25% окладов и ставок по сравнению со ставками специалистов, занимающихся этими видами деятельности в городских условиях. Снятие данной льготы существенно ухудшает экономическое положение сельских учителей и крайне негативно отразится на кадровом потенциале отрасли, уменьшит и так достаточно низкий престиж педагогического труда.

Следует отметить, что в ходе обсуждения законодательных изменений по вопросу о социальном статусе работников образования профсоюзам удалось сохранить положение о праве педагогических работников на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, в рабочих поселках (поселках городского типа), на первоочередное предоставление жилой площади. Однако размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки, устанавливаются законодательными актами субъектов Российской Федерации, что ставит под сомнение реальность обеспечения на практике этих прав.

Изменения, внесенные в образовательное законодательство, формально привели его в должное соответствие с Гражданским и Бюджетным кодексами Российской Федерации, Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»», Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Вместе с тем приоритетность образования, декларируемая во многих программных документах, в новой редакции закона «Об образовании» не нашла соответствующего законодательного закрепления.

Определение приоритетов государственной политики на перспективу

На состоявшемся 9 декабря 2004 г. заседании правительства РФ были рассмотрены современные приоритетные направления развития сферы образования Российской Федерации до 2010 г. в целях обеспечения социально-экономического развития страны возможностями и средствами сферы образования, а также подведены промежуточные итоги реализации принятой в 2001 г. Концепции модернизации⁵⁷. Было отмечено, что реализация Концепции модернизации российского образования за период 2001–2004 гг. позволила:

- обеспечить рост бюджетных расходов на нужды образования;
- активизировать работу по законодательному и нормативно-правовому обеспечению развития системы образования;

⁵⁷ Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г., принятая в 2001 г., основными целями развития образования в России определяла повышение его качества, доступности и эффективности.

- развернуть ряд широкомасштабных экспериментов по введению новых механизмов финансирования, оценки учебных достижений учащихся, обеспечения доступности высшего образования.

Вместе с тем на заседании правительства отмечалось, что российская система образования заметно отстает от предъявляемых к ней современных требований в силу следующих причин:

- недостаточная ориентация профессионального образования на запросы рынка труда;
- неразвитость непрерывного образования;
- отсутствие должной связи образования с наукой;
- недостаточный уровень общественно-государственного контроля за качеством образования;
- низкий уровень оплаты труда работников образования;
- недостаточное участие общественности в проводимых реформах образовательной сферы;
- слабая интеграция российского образования в мировое образовательное пространство.

К числу приоритетов современной государственной образовательной политики, которые позволят успешнее решать задачи Концепции модернизации российского образования, были отнесены:

- развитие современной системы непрерывного профессионального образования;
- повышение качества профессионального образования;
- обеспечение доступности качественного общего образования;
- повышение инвестиционной привлекательности сферы образования.

Одним из наиболее перспективных направлений создания условий для повышения экономической самостоятельности образовательных учреждений является увеличение разнообразия организационно-правовых форм образовательных организаций.

Трансформация финансово-экономических механизмов, обеспечивающих условия для реализации заявленных правительством приоритетов в сфере образования, связана прежде всего с попыткой уйти от сметного порядка бюджетного финансирования учебных заведений, который существенно ограничивает стимулы повышения качества услуг, эффективности их предоставления. В рамках проведения бюджетной реформы предлагается принять за основу финансирования системы образования принцип «управление по результатам». Такой подход требует, чтобы любая финансируемая за счет бюджетных средств программа развития сферы образования содержала четкий перечень индикаторов результативности, что позволит повысить эффективность расходования бюджетных средств.

Стратегия правительства предусматривает развитие и использование различных финансовых механизмов бюджетного финансирования образовательных учреждений. Среди них выделяются: 1) нормативно-подушевое финансирование, позволяющее обеспечивать прозрачность распределения

бюджетных средств и привязывать объем финансирования непосредственно к потребителю образовательной услуги; 2) финансирование вузов на основе государственных именных финансовых обязательств.

Полномасштабный переход на нормативно-подушное финансирование во многом затруднен в связи с отсутствием необходимой законодательной базы, принятых методик расчета нормативов по уровням образования, типам и видам образовательных учреждений. Вместе с тем накопленный положительный опыт в этой области в ряде регионов России (Самарская область, Чувашская Республика, Ярославская область) позволяет говорить об эффективности применения данного финансового механизма и о необходимости его скорейшего распространения в других регионах.

В соответствии с рекомендациями правительства, содержащимися в документах, обсуждавшихся на заседании правительства в декабре 2004 г., предлагается в рамках применения нормативно-подушного бюджетного финансирования апробировать систему дифференцированных нормативов бюджетного финансирования: по результатам ЕГЭ, международных, всероссийских, региональных олимпиад и конкурсов; по направлениям подготовки; с учетом региональной специфики.

Продолжающийся эксперимент по финансированию вузов на основе ГИФО в силу своей сложности и острой критики со стороны ряда ведущих ректоров вузов и университетов требует дальнейшей детальной проработки с включением большего числа вузов-участников.

Заявленные в стратегических документах правительства принципиальные институциональные изменения в области регулирования организационно-правовых и финансово-экономических отношений в сфере образования ориентируют ее на более активное включение в рыночные отношения. Для этого требуется внимательный мониторинг происходящих изменений и оценка социально-экономических рисков, связанных с намеченными преобразованиями.

3.6.3. Начало реструктуризации сети бюджетных учреждений

Задача реформирования сети бюджетных учреждений была сформулирована в послании Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации в мае 2003 г. и затем конкретизирована в «Принципах реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003–2004 гг. и на период до 2006 г.», подготовленных Минфином России и одобренных правительством РФ в сентябре 2003 г.

В 2004 г. были предприняты попытки приступить к практическому решению этой задачи, начав с сети федеральных организаций.

С июля 2004 г. в правительстве РФ начаты интенсивные обсуждения мер по оптимизации сети федеральных бюджетных учреждений и реорганизации бюджетных учреждений. Разработаны предложения о двух новых организационных правовых формах: автономном учреждении и государственной (муниципальной) автономной некоммерческой организации.

В июле 2004 г. Правительственная комиссия по проведению административной реформы утвердила порядок организации работы по оптимизации сети подведомственных федеральным органам исполнительной власти федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений⁵⁸. Было предусмотрено разделить указанные организации на группы и подготовить соответственно 4 перечня организаций, подлежащих: (1) сохранению в федеральной собственности; (2) передаче в собственность субъектов РФ и муниципальную собственность; (3) поэтапной приватизации; (4) дополнительному рассмотрению после принятия нормативных правовых актов о порядке приватизации федеральных государственных учреждений или их преобразования в другие организационно-правовые формы.

Особо были выделены государственные образовательные учреждения. Было также указано на целесообразность передачи, как правило, в ведение Федерального агентства по образованию образовательных учреждений, остающихся в федеральной собственности. Однако Минздравсоцразвития и Минкультуры России удалось отстоять медицинские вузы и вузы культуры и искусства в своем ведении.

В перечень (3) было предложено включить организации, выполняющие функции по эксплуатации зданий, сооружений и имущества, закрепленных за федеральными органами власти; в перечень (4) – организации, выполняющие функции по материально-техническому и социально-бытовому обеспечению деятельности федеральных государственных служащих, и учреждения, в которых преобладает внебюджетное по форме финансирования за счет бюджетных средств, получаемых по договорам с органами государственной власти.

В целом результаты предпринятой попытки серьезной реструктуризации бюджетного сектора, подведомственного федеральным органам власти, пока весьма скромные. Большая часть федеральных государственных учреждений попала в перечень (1); в перечень (2) включена основная часть учреждений начального и среднего профессионального образования из числа находившихся ранее в федеральной собственности.

В конце октября 2004 г. правительство РФ одобрило перечень учреждений начального и среднего профессионального образования (соответственно, НПО и СПО), передаваемых в ведение регионов, начался процесс передачи образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования на региональный уровень. Субъектам РФ к 1 января 2005 г. передано 2517 учреждений начального профессионального образования и 299 – среднего. Процесс передачи, по всей видимости, повлечет реструктуризацию сети учреждений НПО и СПО с учетом бюджетных возможностей субъекта РФ и реальных потребностей региональных рынков труда в соответствующих профессиональных кадрах.

⁵⁸ Протокол заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 13 июля 2004 г. № 18.

Исходя из опыта Нижегородской, Новгородской, Самарской областей и Санкт-Петербурга, принявших в свое подчинение учреждения начального и среднего профобразования еще в конце 1990-х годов, Минобрнауки России ожидает позитивных изменений от данного нововведения на территории всей страны. Опыт Нижегородской области ориентирует на такую модель региональной системы НПО и СПО, когда предприятия региона сами определяют, какие им нужны специалисты, обеспечивают производственную базу, мастеров, доплачивают им зарплату и в результате получают квалифицированных рабочих. При этом в области сохранена сеть профучилищ, проведена их частичная оптимизация за счет интеграции с учреждениями среднего профобразования и региональными вузами, в результате учащиеся уже на практике получают за свою работу зарплату до 5 тыс. руб.

Разработка новых форм государственных организаций

Разработка предложений о преобразовании бюджетных учреждений в другие организационно-правовые формы стала самостоятельным важным направлением подготовки к реформированию бюджетного сектора.

В 1990-е годы, до введения в действие нового Бюджетного кодекса, бюджетные учреждения фактически имели высокую степень самостоятельности в осуществлении своей хозяйственной деятельности, в привлечении средств и в расходовании бюджетных и внебюджетных ресурсов. В последние годы ситуация начала меняться. Проводимая государством политика повышения финансовой дисциплины в планировании и расходовании бюджетных средств с неумолимой логикой ведет к ограничению прежней самостоятельности государственных учреждений. Реальный объем прав, которыми обладали бюджетные учреждения, последовательно сокращается. В действиях государства прослеживается четкая линия на приведение этого объема прав в соответствие с той моделью бюджетной организации, которая заложена в организационной правовой форме учреждения. Вехами на этом пути стали переход к казначейскому исполнению операций с бюджетными средствами государственных учреждений, принятие новой, детализированной классификации бюджетных расходов, в соответствии с которой производится бюджетное финансирование учреждений и утверждение сметы их расходов, и, наконец, перевод операций по внебюджетным доходам и расходам учреждений также на казначейское исполнение, что означает жесткий контроль за постатейным исполнением утвержденной учредителем сметы доходов и расходов учреждения.

Для значительной части бюджетных учреждений такое развитие событий приведет к несоответствию между объемом прав, которыми они будут располагать, и теми требованиями к их эффективной деятельности, которые порождаются реальными условиями их работы. Это относится к учреждениям, доходы которых формируются как оплата из бюджетных и внебюджетных источников оказываемых ими услуг. Таковыми являются учреждения здравоохранения, участвующие в системе обязательного медицинского страхования