

Раздел 2. Отраслевые аспекты экономического роста

Шмелев Г.И.

2.1. Проблемы роста сельскохозяйственного производства и повышение его эффективности

С 1990 года произошло существенное снижение объема сельскохозяйственного производства. Наибольший спад пришелся на 1998 год. И хотя в последние годы началось небольшое повышение объема сельскохозяйственного производства, до успешного выхода из аграрного кризиса еще очень далеко.

Таблица 1

Индексы физического объема продукции сельского хозяйства по категориям хозяйств (в сопоставимых ценах)³¹.

	Хозяйства всех категорий	Сельскохозяйственные предприятия	Хозяйства населения
1991	95,5	91,0	108,7
1992	86,5	73,5	117,5
1993	82,7	68,4	120,7
1994	72,7	57,4	115,0
1995	66,9	48,6	118,9
1996	63,5	43,7	119,4
1997	64,5	44,7	118,7
1998	56,0	35,1	112,3
1999	58,3	37,0	115,4
2000	62,8	39,4	124,8
2001	67,1	43,4	127,9

Рост производства в хозяйствах населения за прошедшее десятилетие в какой-то мере смягчил кривую падения, но отнюдь не смог возместить общее сокращение производства на сельскохозяйственных предприятиях. К тому же и в этих хозяйствах не наблюдалось неуклонного роста, в частности, в 1997-1998 гг. падение производства отмечалось как на сельскохозяйственных предприятиях, так и в хозяйствах населения (см. табл.1).

³¹ В таблице не приводятся данные по крестьянским (фермерским) хозяйствам ввиду незначительности объема производства в них и почти постоянного отсутствия их влияния на динамику объема сельскохозяйственной продукции.

В то же время нельзя отрицать, что по некоторым видам продукции удалось за счет хозяйств населения с лихвой возместить сокращение производства сельскохозяйственных предприятий (по овощам, плодам, ягодам) или почти сохранить прежний объем производства (по картофелю).

В результате различной динамики производства отдельных социально-экономических категорий хозяйств произошли существенные изменения в структуре аграрного сектора.

Если в 1990 г. примерно три четверти валовой продукции сельского хозяйства производили крупные сельскохозяйственные предприятия – колхозы и совхозы, то с 1997 г. хозяйства населения стали производить более половины продукции сельского хозяйства.

Таблица 2

Структура продукции сельского хозяйства по категориям хозяйств
в 1995 - 2001 гг. (в действующих ценах, в процентах к итогу)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Хозяйства всех категорий	100	100	100	100	100	100	100
Сельскохозяйственные предприятия	50,2	49,0	46,5	39,2	40,8	43,1	44,8
Хозяйства населения	47,9	49,1	51,1	58,6	56,7	53,9	51,5
Крестьянские (фермерские) хозяйства	1,9	1,9	2,4	2,2	2,5	3,0	3,7

В 2000 году хозяйства населения произвели 92,4% картофеля, 77,9% овощей, 57,4% мяса, 50,5% молока, что составило 28,8% от общего объема производства в стране этой продукции. Повышение доли хозяйств населения в значительной степени не столько результат роста продукции в хозяйствах населения, сколько сокращения производства на сельскохозяйственных предприятиях, как это можно видеть из табл. 1.

Между отдельными категориями хозяйств существует стихийно сложившееся и углубившееся в последние годы разделение производства. Особенно резко выражено оно в растениеводстве, где зерновые, технические культуры производятся в основном на сельскохозяйственных предприятиях, а картофель, овощи и фрукты в основном – в хозяйствах населения.

Таблица 3

Разделение производства сельхозпродукции между сельскохозяйственными предприятиями и хозяйствами населения (2000 г.).

Доля сельскохозяйственных предприятий в производстве:		Доля хозяйств населения в производстве:	
Зерновых	91	Картофеля	92
Сахарной свеклы (фабричной)	94	Овощей	78
Подсолнечника	84	Фруктов и ягод	80
Льноволокна	97	Свинины	70
Яиц	71	Баранины и козлятины	85
		Меда	88

Особенно наглядно продуктивное разделение между двумя основными категориями аграрного сектора проявляется на уровне регионов. Так в некоторых из них (Камчатской, Сахалинской областях, Республике Саха, Бурятии, Архангельской, Новгородской областях, Республике Коми, Костромской области) на хозяйства населения приходилось все производство плодов и ягод.

Однако разделение производства между сельскохозяйственными предприятиями и хозяйствами населения отнюдь не сводится только к различиям в продуктовой специализации. Оно также заключается в том, что производство сельскохозяйственных предприятий в первую очередь обслуживает рынок, а производство хозяйств населения – самообеспечение семей.

Рост производства в хозяйствах населения и повышение их удельного веса в валовой продукции сельского хозяйства свидетельствуют о возрастании роли этих хозяйств в местном самообеспечении продовольственной продукцией.

С другой стороны, падение доли сельскохозяйственных предприятий в валовой продукции сельского хозяйства означает снижение товарности большинства видов этой продукции (за исключением зерна)³².

³² Одной из основных причин повышения товарности зерна противостоящей общей тенденции падения доли товарной продукции, было сокращение поголовья скота на сельскохозяйственных предприятиях и сужение на этой основе кормовой базы в них.

Товарность сельскохозяйственного производства
(в хозяйствах всех категорий; реализовано от общего объема производства)

	1991 г.	1995 г.	2000 г.
Зерно	39,1	44,6	52,6
Картофель	26,6	13,9	11,2
Овощи	56,6	24,8	22,4
Скот и птица (в живом весе)	77,1	64,5	57,4
Молоко	73,2	53,0	50,4
Яйца	72,9	66,4	69,4

Поскольку между сельскохозяйственными предприятиями и хозяйствами населения имеет место общественное разделение производства и труда, постольку эти категории хозяйств нельзя рассматривать обособленно, вне воспроизводственных связей между ними как на уровне отрасли в целом, так и на уровне отдельных предприятий, а тем более противопоставлять друг другу. Между тем, противопоставление крупных сельскохозяйственных предприятий и крестьянских подворий нередко встречается.

Заместитель председателя комитета Государственной Думы по экономической политике и предпринимательству Виктор Семенов в своем интервью журналу «Русский фокус», касаясь личного подсобного хозяйства, подчеркнул: «широкое развитие подворий – это вообще одна из форм геноцида нации. В свое время Александр 2-ой отменил крепостное право, а мы с вами ввели крепостное право экономического характера, когда у человека не остается другой возможности, кроме как заниматься личным подсобным хозяйством»³³.

Местное подсобное хозяйство никто не вводил, получило оно широкое развитие в силу недостаточных возможностей крупных сельскохозяйственных предприятий обеспечить продовольствием миллионы сельских тружеников и их семей, низкой оплаты труда (которая в 2000 г. составила лишь 38% от уровня оплаты труда в среднем по народному хозяйству), что именно не оно, а его отсутствие в тяжелые годы сплошной коллективизации, в годы войны, в первые послевоенные годы могло бы означать вымирание сельского населения.

³³ Журнал «Русский фокус», №6, 2002, с 72.

Без реального учета в аграрной политике участия отдельных категорий хозяйств в создании продовольственного фонда страны нельзя рассчитывать на прекращение спада сельскохозяйственного производства и сокращение сроков выхода из аграрного кризиса. В печати уже достаточно подробно рассмотрены причины (прошлые и «наживные», внешние и внутренние) кризисного положения в аграрном секторе экономики. К ним относятся: цены на продукцию сельского хозяйства и на средства производства для аграрного сектора, существенное сокращение финансирования его со стороны государства, форсированная приватизация сельскохозяйственных предприятий, недостаточный протекционизм в отношении отечественных производителей сельскохозяйственной продукции и другие. Все это привело к отмеченному спаду сельскохозяйственного производства, снижению рентабельности и росту неплатежеспособности сельскохозяйственных предприятий.

Однако и в нынешние трудные времена есть немало предприятий, успешно ведущих сельское хозяйство. Среди них хозяйства с различной отраслевой направленностью (с животноводческой и растениеводческой специализацией - зерновые, картофелеовощеводческие, птицеводческие и прочие) и различных организационно – правовых форм (акционерных обществ открытого и закрытого типа, товариществ и обществ с ограниченной ответственностью, сельскохозяйственных производственных кооперативов и колхозов, государственных сельскохозяйственных предприятий и совхозов, подсобных предприятий и т.д.).

Всесоюзный институт аграрных проблем информатики (ВИАПИ) РАСХН и Фонд поддержки аграрной реформы и сельского развития (РосАгроФонд) в течение ряда лет ведут рейтинг 300 наиболее крупных и эффективных производителей сельскохозяйственной продукции. Согласно этому рейтингу производство всех видов продукции в хозяйствах, вошедших в число 300 лучших, высоко рентабельно. Весьма показательны следующие данные: на 300 лучших хозяйств в 1997- 1999 гг. приходилось 1,1% всех сельскохозяйственных предприятий России, но 16,1% выручки от реализации продукции и услуг, 28% валового дохода, 9,5% фондов оплаты труда, 42,7% балансовой прибыли (при расчете валового дохода и балансовой прибыли учитывались

только хозяйства, получившие валовой доход и прибыль). В 1999 году эти предприятия получили 12,3 млрд. руб. валового дохода и 7,5 млрд. руб. прибыли. Несмотря на то, что эти 300 лучших предприятий имели почти такую же, как и остальные сельскохозяйственные предприятия вооруженность труда, стоимость товарной продукции в них в расчете на среднегодового работника была почти в 4 раза выше, чем в остальных.

В 1999 году стоимость товарной продукции десяти крупнейших сельскохозяйственных производителей, вошедших в число 300, была равна сумме выручки от реализации продукции и услуг 7,5 тыс. худших сельскохозяйственных предприятий России. Открытое акционерное общество «Омский бекон», занявшее в рейтинге первое место, в 1999 г. получило около 120 млн. руб. прибыли, а выручка от реализации продукции и услуг составила 790 млн. руб. (деноминированных). Закрытое акционерное общество «Назаровское» Красноярского края, мясомолочного направления получило в том же году более 172 млн. руб. прибыли³⁴.

Безусловно, на показателях экономической эффективности 300 лучших хозяйств аграрного сектора экономики сказались природно-климатические условия (59 хозяйств, попавших в перечень лучших, или почти пятая часть их пришлась на Краснодарский край), а также их специализация (более 1/3 из 300 предприятий оказались птицеводческими). Но объяснить их успехи только этими факторами, безусловно, нельзя.

Среди важнейших условий успехов хозяйств, попавших в «рейтинг 300», создание определенного миникомплекса – соединения в рамках предприятия производства, переработки и реализации продукции, устраняющего посредников, наживающихся на сельскохозяйственных производителях, и повышения за счет этого и других факторов, связанных с функционированием, объединенных экономической эффективностью производства, применением передовых технологий, соблюдением высокой технологической и трудовой дисциплины, сохранением и тщательным подбором квалифицированных кад-

³⁴ Рейтинги наиболее крупных и эффективных производителей сельскохозяйственной продукции в России ВИАПИ, РосАгроФонд, 2001, с 8.

ров, предпринимательскими и организаторскими способностями руководителей предприятий и их подразделений.

В то же время нельзя обольщаться успехами передовых хозяйств, как и сокращением численности рентабельных сельскохозяйственных предприятий. Если взять всю совокупность хозяйств, оставшихся на плаву и ныне являющихся прибыльными, то следует иметь в виду, что рентабельность многих из них определяется относительно низкой оплатой труда в сельском хозяйстве. Выведение этой оплаты на уровень средней по народному хозяйству существенным образом сократило бы ряды нерентабельных предприятий.

Однако, оценивая экономическую эффективность сельскохозяйственных предприятий, ее повышение или сокращение, необходимо иметь в виду и то обстоятельство, что при ухудшении состояния с обеспеченностью рабочей силой может возникнуть искаженное представление о повышении экономической эффективности: уход рабочей силы из экономически слабых, стоящих на грани банкротства, предприятий, с низкой оплатой труда приводит к тому, что выход продукции в них на одного занятого может оказаться выше и физических, превышать соответствующие показатели на экономически мощных сельскохозяйственных предприятиях, в которых отсутствует «утечка» работников.

Поэтому важно, что наряду с показателями выхода продукции на занятого, которых (занятых) может быть значительно меньше фактической потребности в работниках сельского хозяйства в целом или отдельного сельскохозяйственного предприятия, рассчитывать и показатель валовой продукции сельского хозяйства на 100 га сельскохозяйственных угодий.

Кстати, «оптимистическая» оценка, отнюдь не соответствующая общей негативной тенденции, может складываться на уровне страны, что можно продемонстрировать на примере Венгрии. Поскольку в посткоммунистический период в стране сокращение занятых в аграрном секторе было намного больше, чем падение продукции сельского хозяйства (хотя и оно было значительным) производительность труда увеличилась: валовая сельскохозяйствен-

ная продукция на одного занятого в реальном исчислении с 1989 г. по 1996 г. удвоилась.³⁵ Аналогичное положение сложилось и в ряде других стран.

Выход из кризисного состояния аграрного сектора и всего агропромышленного комплекса зависит от разработки и реализации взаимоувязанной системы экономических, правовых и организационных мер. Аграрная политика требует, прежде всего, обеспечения следующих условий:

- рационального сочетания крупного, среднего и мелкого производства и разных форм хозяйствования и собственности;
- соблюдения и поддержания ценового паритета в АПК между сельским хозяйством и промышленностью;
- максимально возможного уровня инвестиций для использования достижений научно-технического прогресса;
- развития кооперативных форм и связей;
- гибкого сочетания рыночных принципов с государственным взаимодействием на их реализацию и социальную направленность;
- преодоления нарастающего движения к монополизму со стороны партнеров сельского хозяйства по АПК и коммерческих структур;
- создания достаточных резервов сельскохозяйственного сырья и продовольствия для обеспечения стабильности на продовольственном рынке и гарантирования населения при возникновении чрезвычайных ситуаций.

Особое значение в аграрной политике имеет государственное регулирование развития АПК. Ослабление государственных функций в области регулирования аграрных отношений, в создании и поддержании продовольственного рынка, в частности, чревато усилением сепаратистских тенденций и создает препятствия на пути движения продовольственных товаров, что можно видеть уже сейчас на примере ряда регионов.

Государственное регулирование в АПК осуществляется преимущественно экономическими методами и включает в себя защиту отечественного продовольственного рынка, аграрного сектора от монополизированных отраслей; сохранение и совершенствование функций государства в качестве заказ-

³⁵ Реорганизация сельскохозяйственных предприятий: эффективность и устойчивое развитие, М., 1999 г., с. 106.

чика и инвестора применительно к условиям переходного периода, содействие развитию рыночной инфраструктуры, поддержание государственного сектора АПК; развитие социальной сферы села; развитие аграрной науки и подготовки кадров для сельского хозяйства. Регулирующая роль государства особенно важна на нынешнем этапе перехода к рыночной экономике, когда не сформировался эффективный механизм экономического регулирования.

При этом должны быть приняты во внимание специфические особенности аграрного сектора – сезонность производства, медленный оборот капитала, повышенный производственный риск, связанный с подверженностью стихийным силам природы, с тем, что значительная часть сельскохозяйственных угодий России находится в зоне рискованного земледелия.

Активное воздействие на развитие АПК экономическими методами государство может осуществлять через кредитное и налоговое регулирование, бюджетное финансирование, регулирование условий и уровня оплаты труда, социальное развитие, через государственные программы, госзаказы, эффективную таможенную политику, систему страхования и др.

Ограниченность ресурсов при кризисе сбыта сельскохозяйственной продукции предполагает строгое подчинение протекционистской политики в аграрной сфере задаче повышения эффективности производства. В этой связи экономический механизм и комплекс мер поддержки сельских товаропроизводителей должны быть направлены на стимулирование более производительных вложений и рентабельного производства. Эта цель в свою очередь может быть достижима лишь тогда, когда система экономических рычагов (цены, кредит, налоги и бюджетные субсидии) будут в основном использоваться для стимулирования более рентабельных групп предприятий и более эффективных вложений по регионам.

В системе государственного регулирования агропромышленного производства важно использовать интервенционные товарные закупки и залог сельскохозяйственной продукции. В области ценовой политики должен действовать принцип свободного ценообразования в сочетании с государственным регулированием цен, установление гарантированного уровня на закупки по

госзаказам, формирование цен в соответствии со спросом и предложением при относительно жестком ограничении тенденций к их монополизации.

В области кредитно-финансовой политики необходимо строго целевое использование кредитов с пониженной для сельского хозяйства процентной ставкой. В налоговой политике целесообразно исключить многоканальность и двойное налогообложение. Стратегическим направлением этой политики должен стать переход к одноканальной системе в форме земельного налога, дифференцируемого в зависимости от качества и места положения земельных участков. При этом земельный налог должен иметь уровень, побуждающий к эффективному использованию земли.

Задачам овладения рыночным механизмом и методами государственного регулирования в условиях рынка будет отвечать принципиально новая система управления в АПК. В этих целях заслуживает внимания переориентация государственных функций от управления предприятиями и отраслями к экономическому регулированию взаимодействия между субъектами рыночного хозяйства.

Государственное регулирование АПК обязательно включает и внешнее экономическое направление. Оно в качестве одной из важнейших задач имеет защиту отечественного сельского хозяйства. Степень и формы внешней торговой защиты и аграрного протекционизма непосредственно зависят от состояния сельскохозяйственного производства и рынка по отдельным товарам и товарным группам, от насыщения рынка и конкурентоспособности отечественной продукции. Однако в этой проблеме, кроме сельскохозяйственных товаропроизводителей есть и другая сторона – потребители, интересы которых далеко не всегда и не во всем совпадают с интересами отечественных товаропроизводителей. Это означает, что характер и уровень аграрного протекционизма должны носить компромиссный характер, являясь результатом учета многих разнонаправленных сил. Проблема заключается в том, чтобы найти количественную меру и поддерживать такую соизмеримость затрат на проведение протекционистской политики и получаемых от такой политики выгод, при которой первые не превышали бы вторые и была бы обеспечена продовольственная безопасность страны, базирующаяся на концепции самообеспе-

ченности основными видами продовольствия. Обеспечение продовольственной безопасности особенно важно для России в связи с относительно низкой экономической эффективностью сельского хозяйства страны, его высокой энерго- и материалоемкостью, а, следовательно, малой конкурентоспособностью на внешнем рынке, а также в связи с предстоящим решением вопроса о вступлении России во Всемирную торговую организацию (ВТО), что будет связано с определенными обязательствами и ограничениями России в экономической области.

2.2. Зарубежный опыт структурных реформ на железнодорожном транспорте

В России принята программа структурной реформы железнодорожного транспорта в духе "общемировых тенденций". Суть ее в том, чтобы в отрасли разделить монопольный и конкурентные сектора. Однако мировой опыт показывает, что реформирование отраслей инфраструктуры – длительный и многообразный процесс. На этом пути могут быть различные, в том числе и непредвиденные повороты. Исходя из этого нам представляется по-прежнему актуальным обращение к зарубежному опыту.

Общей предпосылкой реформирования железнодорожного транспорта за рубежом явились требования повышения эффективности его работы. Данные реформы вписываются в глобальную тенденцию либерализации экономики. Практические шаги по либерализации экономики нашли свое подкрепление в теоретических разработках – суть которых заключается в обосновании расширения сферы конкуренции на те области, которые традиционно включались в состав естественных монополий.

Для отдельных регионов и стран существует и свой конкретный набор причин, побуждающих проводить соответствующие реформы.

Так, в странах *Западной Европы* государственные железные дороги, начиная с 50-х годов утрачивали позиции в пассажирских и грузовых перевозках и, несмотря на финансовую поддержку со стороны государства, их экономическое положение ухудшалось. Государству приходилось нести все большее бремя дотаций. В связи с этим понадобились кардинальные меры по изменению ситуации.

Фактором, подстегнувшим процесс реформирования европейских железных дорог, явилось принятие Программы создания единого внутреннего рынка Европейского союза (ЕС), которая предполагает дерегулирование европейских транспортных рынков и касается, прежде всего, перевозок в международных сообщениях, а также принятие Директивы ЕС 91/440 о разделении

функций содержания инфраструктуры железных дорог и организации эксплуатационной работы. Основные положения Директивы сводятся к тому, что оздоровление экономики железных дорог возможно только при усилении их позиций на транспортном рынке и при создании таких условий, чтобы нерентабельные отрасли железнодорожного хозяйства, выполняющие социально значимые функции, получали поддержку заинтересованных сторон, в том числе государства³⁶.

Директива 91/440 определяет для стран - членов ЕС пути проведения реформ на национальных железных дорогах и оговаривает выполнение следующих условий:

- раздельный учет затрат на развитие и содержание инфраструктуры и выполнение функций эксплуатации;
- обеспечение права выхода третьих лиц на национальные железнодорожные сети.

При этих общих положениях варианты решений, выбранных в разных странах, существенно различаются.

На железных дорогах стран *Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ)* в последние годы имел место резкий спад объема пассажирских перевозок. Основными причинами этого являлось общее ухудшение экономического и финансового положения стран с переходной экономикой, а также непредвиденное увеличение числа частных автомобилей и соответствующего роста конкуренции со стороны автомобильного транспорта.

Еще в большей степени уменьшился объем грузовых перевозок. Переориентация экономики стран ЦВЕ на рыночные отношения, структурные изменения в промышленности и внешней торговле в сочетании с ограничениями со стороны спроса и другими побочными явлениями переходного периода обуславливают уменьшение объема грузовых перевозок на железнодорожном транспорте.

Изменилась структура перевозок - резко уменьшился объем массовых грузов (топлива, продукции тяжелой индустрии и т. п.) в пользу более ценных и, как правило, легких грузов, таких, как потребительские товары. Повлияли и

³⁶ Проблемы развития железных дорог в Европе. Железные дороги мира, №10, 1998.

политические факторы. Прекратил существование СЭВ, распался СССР, внешнеэкономические связи переориентировались с Востока на автомобилизированный Запад. Согласно прогнозам, в большинстве стран ЦВЕ грузовые перевозки в 2001 г. по-прежнему будут заметно меньше, чем в 1990 г., но в 2001- 2010 гг. возможен рост до уровня 1990 г., хотя маловероятно, что он будет превзойден.

Железные дороги США, выполняющие в основном грузовые перевозки, находятся в относительно более благоприятном по сравнению с железными дорогами европейских стран экономическом положении. На рынке грузовых перевозок они имеют значительно большую долю, чем в Европе. Высокие темпы экономического роста обусловили прирост спроса на услуги грузового транспорта США (в целом - на 44,2 % по сравнению с 1980 г). При этом показатель для железных дорог выше среднего по транспорту (рост на 52 %), что привело к увеличению их доли на рынке с 35 до 39 %.

Такое положение во многом объясняется тем, что нерентабельные пассажирские перевозки осуществляются специально созданной компанией Amtrak. Лишь в 1998 г. Комитет по транспорту Сената США принял решение о прекращении субсидирования пассажирской железнодорожной компании Amtrak. В ответ администрацией Amtrak разработана программа финансового оздоровления, ставящая цель в 2002 году выйти на безубыточную работу.

Модели реформирования и управления железнодорожным транспортом, несмотря на все их многообразие, можно разделить на два основных типа.

Это, во-первых, "американская модель", предполагающая наличие нескольких вертикально - интегрированных компаний, оперирующих на своих инфраструктурах, с выделением пассажирских перевозок в отдельную компанию. Данная модель функционирует в США, Канаде, Японии. Американские специалисты считают нецелесообразным деление единой железной дороги на компании по перевозкам и управлению инфраструктурой исходя из того, что взаимосвязь эксплуатации и инфраструктуры исключительно тесная. В стране идет процесс укрупнения железнодорожных компаний в результате слияния и поглощения мелких компаний, что способствует усилению их позиций в конкурентной борьбе с другими видами транспорта. Согласно прогно-

зам, в конце столетия основной объем перевозок на дальние расстояния в США будут выполнять не более восьми крупных железных дорог (против 12 в 1994 и 41 в 1980 г.)³⁷.

Во-вторых, - "европейская модель", предполагающая отделение инфраструктуры от операторов или перевозчиков.

Европейскую модель, в свою очередь, можно разделить на четыре разновидности, обозначив их условно как *французскую, шведскую, германскую и английскую*.

В 1997 году во *Франции* принят закон, касающийся реформирования французских железных дорог. Закон предусматривает реализацию двух основных элементов реформы:

во-первых, вновь созданное ведомство *Reseau Ferre de France (RFF)* становится владельцем железнодорожной сети и несет ответственность за ее инфраструктуру, хотя функции управления остаются в ведении государственной железнодорожной компании - *Национального общества железных дорог Франции (SNCF)*;

во-вторых, ответственность за региональные пассажирские сообщения в порядке эксперимента передается на уровень местных властей шести провинций с правом распоряжаться предоставленными государством соответствующими финансовыми ресурсами.

Реформа предусматривает сохранение целостности государственной компании *SNCF*, ее ответственности за железнодорожные перевозки, управление движением и текущее содержание инфраструктуры сети. В то же время создание *RFF* более четко фиксирует ответственность государства за инфраструктуру, оставляя функции финансирования ее развития за государством. Таким образом государство в лице *RFF* освобождает *SNCF* от финансовых проблем, связанных с инвестициями в развитие инфраструктуры (в том числе и от старых долгов). Реформа предусматривает четкое формулирование условий, при соблюдении которых *SNCF* выполняет социально необходимые функции, и особенно перевозки пассажиров в региональных сообщениях. За-

37 Вопросы экономики, №3, 1998, с.86.

кон определяет порядок компенсации государством расходов, связанных с социальными обязательствами.

SNCF выполняет перевозки как единственный пользователь сети RFF, осуществляет техническое обслуживание транспортных средств и устройств безопасности сети. Таким образом, *реформа сохраняет традиционный облик национальной железнодорожной системы Франции*: статус SNCF как единого органа, отвечающего за эксплуатацию транспортных сообщений и управление инфраструктурой; государственный характер предприятий, занимающихся эксплуатацией и текущим содержанием сети.

Национальное общество железных дорог Франции (SNCF) занимается только организационной стороной грузовых и пассажирских перевозок и должно платить RFF за пользование инфраструктурой. В то же время часть этих средств возвращается SNCF, которое занимается текущим содержанием сети. Такой порядок уменьшает степень разделения железной дороги на инфраструктурную и эксплуатационную части.

RFF осуществляет выбор объектов инвестирования и финансирования, оплачивает услуги SNCF в части управления инфраструктурой в соответствии с условиями соглашения; определяет степень и формы ответственности SNCF по управлению инфраструктурой и размеры платы за пользование инфраструктурой и занимается сборами этих средств. RFF несет ответственность за модернизацию и развитие инфраструктуры национальной железнодорожной сети, является ее владельцем; отвечает за приоритетность инвестиционных проектов и их финансирование.

В соответствии с экспериментом в рамках реформирования региональных пассажирских сообщений власти шести регионов получают право организовывать пассажирские перевозки с соответствующей компенсацией государством понесенных затрат.

За пределами компетенции RFF в ведении государства остаются следующие вопросы:

- определение основных характеристик сети;
- распределение финансовых средств для RFF,

инвестирование в рамках CIES (Межведомственного комитета по экономическим и социальным инвестициям);

выработка стандартов безопасности, принципов и размера платы за пользование инфраструктурой;

осуществление контроля за SNCF и RFF, имеющих статус государственных предприятий;

решение вопросов о закрытии линий.

Проблема, связанная с реализацией во Франции данной модели, состоит в том, что SNCF остается монополистом, не предусмотрено право допуска к сети третьих сторон. В этом плане французская модель противоречит Директиве ЕС 91/440 и политике Европейской комиссии по оздоровлению железных дорог.

В рамках европейской модели реформирования, близкой к французской ее разновидности обращает на себя внимание опыт *Швеции*, которая первой в Европе осуществила реформу железных дорог. В основу реформы положено разделение сфер инфраструктуры и эксплуатации. Государственные железные дороги Швеции (SJ) разделены на две компании. Одна из них ведает вопросами развития и содержания инфраструктуры (BV), другая (SJ) занимается собственно эксплуатацией. Обе компании остаются в государственной собственности, но работают на коммерческой основе.

BV несет ответственность за управление *инфраструктурой* и текущее содержание ее объектов, а также за реконструкцию и модернизацию сети за счет государственных дотаций. BV предоставляет инфраструктуру в пользование *эксплуатационным предприятиям*, в том числе SJ, за определенную плату. Этих доходов недостаточно для возмещения всех затрат по содержанию инфраструктуры. SJ покрывает лишь около 26 % общих расходов на инфраструктуру.

Эксплуатационная компания SJ формально не приватизирована, но работает как самостоятельное предприятие с извлечением прибыли из своей деятельности. SJ имеет право устанавливать тарифы и определять порядок использования ресурсов. SJ - монополист на грузовые и пассажирские перевозки по *основной сети железнодорожных линий*, которая в 1978 г. была отделена

от *региональной*. Сторонние *транспортные компании* могут выполнять грузовые перевозки по фиксированным маршрутам и пассажирские на региональной сети. Права эксплуатации региональных линий принадлежат организованным в 1978 г. *администрациям пассажирских перевозок провинций*. Они заказывают транспортное обслуживание SJ или привлекают к местным и пригородным перевозкам другие компании, причем в качестве альтернативы железнодорожным сообщениям в случае целесообразности могут организовываться автобусные. Таким образом создается конкуренция между транспортными предприятиями, претендующими на заказ. Для финансирования транспортных затрат регионы получают *государственную дотацию*, которая раньше выделялась только SJ. В дальнейшем затраты на содержание инфраструктуры региональных линий будут возмещаться за счет платы за пользование ею.

В результате реформы финансовое положение железных дорог Швеции значительно улучшилось. Эксплуатационные расходы и численность персонала снижались ежегодно. Значительно повысилось *качество предоставляемых услуг* в пассажирских и грузовых перевозках, что позволило SJ усилить свои позиции на транспортном рынке, особенно в дальних пассажирских сообщениях.

Повысился также качественный уровень перевозок в пригородном сообщении, выполняемых SJ. При этом, хотя основной объем региональных перевозок местные власти все же передали SJ, по оценке экспертов, *конкурсный принцип* или *конкуренция за право на дотируемые перевозки* в пригородном сообщении способствует экономии 30 - 40 % расходов.

Таким образом, *шведская модель реформы* железных дорог основывается на двух принципах: коммерциализации деятельности государственных железных дорог и возможности выхода на рынок транспортных услуг новых предприятий (то есть создание элементов конкуренции).

Германский вариант европейской модели идет существенно дальше французского и шведского. Реформе предшествовал длительный период снижения доли железных дорог в грузовых и пассажирских перевозках вследствие, прежде всего, конкуренции со стороны автомобильного транспорта. В

ФРГ эта доля в грузовых перевозках с 1950 г. по 1990 г. снизилась с 60 до 29 %, в пассажирских - с 36 до 6 %. Государство после второй мировой войны ориентировалось на приоритетное развитие автомобильного транспорта. Так, с 1960 г. по 1992 г. на модернизацию автомобильных дорог из бюджета было выделено 450 млрд. марок, в то время как на развитие железных дорог - 56 млрд., т. е. примерно 12,5 % от инвестиций в автомобильный транспорт.

Неблагоприятное положение железных дорог в 1990 г. характеризовалось следующими чертами: недостаточной ориентацией на рынок и, соответственно, неудовлетворительным уровнем обслуживания клиентов, минимальной прозрачностью системы экономических показателей; отсутствием реального бюджета и учета затрат по месту их возникновения и по источникам. Усугубило положение и слияние, начиная с 1990 г., западногерманских (DB) и восточногерманских (DR) железных дорог. В результате: ранее прибыльные железные дороги стали убыточными и требовали дотаций в размере нескольких миллиардов марок. Задолженность DB возросла с 13,9 млрд. марок в 1970 г. до 47 млрд. в 1990 году.

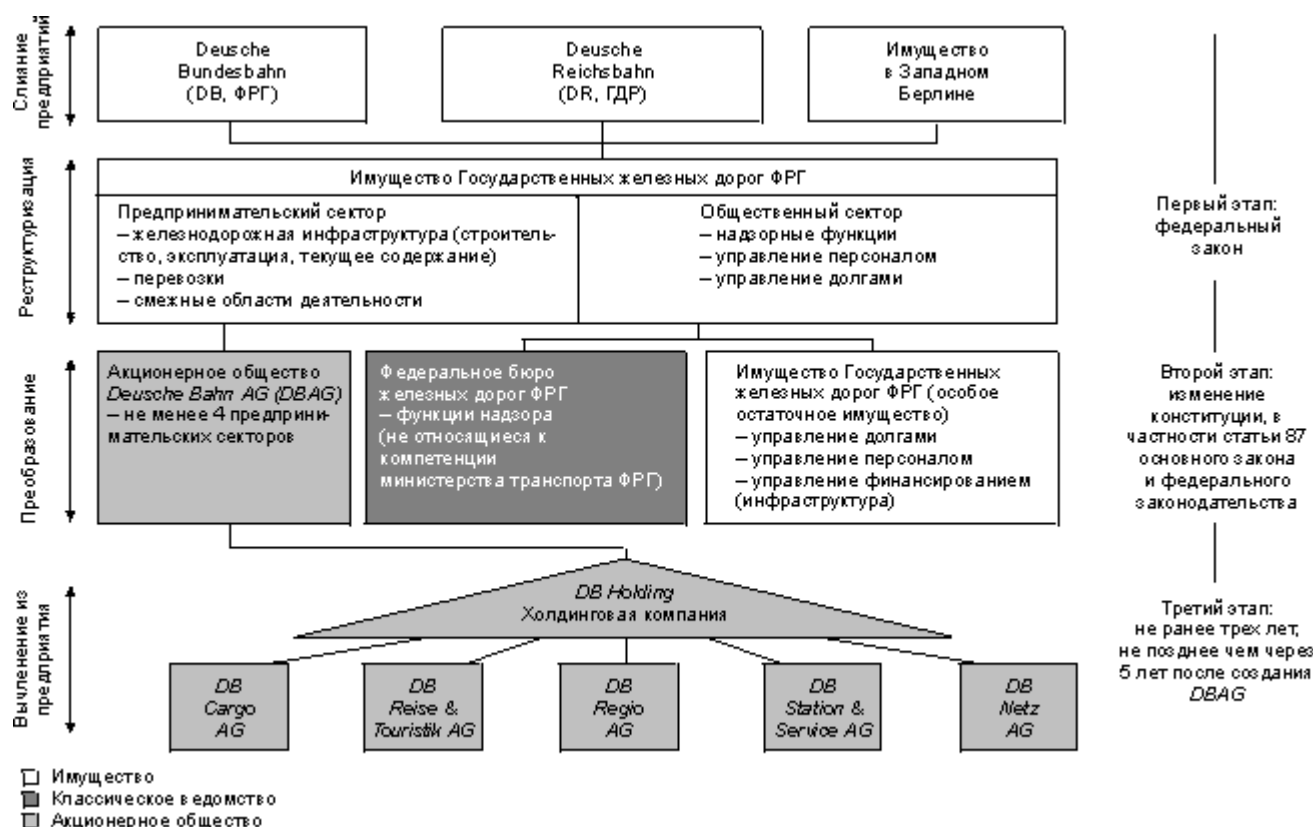
Реструктуризация железных дорог начата в январе 1994 года. В 1949 - 1990 годах было предпринято 16 попыток реформировать железнодорожный транспорт, которые в результате не дали положительных результатов. На сей раз принято решение об образовании акционерного общества, ориентированного на получение прибыли и имеющего возможность осуществлять предпринимательскую деятельность.

Реформе предшествовало объединение Государственных железных дорог ФРГ (DB) и бывшей ГДР (DR) и образование Государственных железных дорог Германии (DBAG).

1 января 1994 года во Франкфурте-на-Майне было основано акционерное общество «Железные дороги Германии» (DBAG). Единственным акционером является государство. Этапы преобразования в акционерное общество приведены на схеме³⁸.

38 Реформа железных дорог Германии. Железные дороги мира, №11, 1998.

Этапы преобразования германских железных дорог в акционерное общество



Реформа направлена на преобразование государственных железных дорог Германии (DB и DR) в рыночно ориентированное предприятие и предусматривает следующие направления:

- разделение задач, остающихся в ведении государства, и предпринимательских задач для обеспечения финансовой независимости и усиления конкурентоспособности;
- объединение имущества DB и DR в особую структуру "Имущество федеральных железных дорог" (BEV);
- вычленение из имущества государственных железных дорог составляющей, используемой для предпринимательской деятельности, и ее передача самостоятельно действующему на рынке акционерному обществу DBAG, которое тем самым освобождено от решений, ограничивающих конкуренцию, а также от регулирующих мероприятий политического характера, не соответствующих рыночным условиям;

- выделение в составе DBAG как минимум четырех самостоятельно действующих на транспортном рынке секторов (инфраструктуры, перевозок пассажирских в пригородных сообщениях, дальних и грузовых) с собственными балансами;
- преобразование DBAG в холдинговую компанию путем превращения отдельных секторов в самостоятельные акционерные общества не раньше чем через 3 года и не позже чем через 5 лет с момента создания DBAG;
- возможная последующая ликвидация холдинговой компании и создание самостоятельных акционерных обществ инфраструктуры, пригородных пассажирских перевозок, пассажирских перевозок дальнего сообщения и грузовых;
- открытие доступа к пользованию железнодорожной сетью для третьих лиц;
- передача ответственности за выполнение пассажирских перевозок в пригородных сообщениях и соответствующих расходов в ведение земель, регионализация пригородных сообщений;
- освобождение DBAG от старых долговых обязательств и передача этих обязательств BEV;
- принятие федеральными властями дополнительных обязательств перед DBAG из-за менее высокой производительности труда бывших DR;
- принятие федеральными властями дополнительных инвестиционных обязательств по модернизации бывших DR.

На первом этапе службы инфраструктуры и эксплуатации выделены в соответствующие управления DBAG. На втором этапе, после 1998 г., DBAG преобразованы в холдинг, имеющий статус многоуровневого концерна во главе с холдинговой компанией Deutsche Bahn AG (DBAG). В концерн помимо холдинговой компании входят пять акционерных обществ: перевозок пасса-

жиров в дальних сообщениях, пригородных, грузовых перевозок, инфраструктуры и станций. Этим головным акционерным обществам подчинены закрепленные за ними предприятия концерна.

Названия новых акционерных обществ начинаются с аббревиатуры DB - единой для всех, входящих в концерн.

Концепция руководства концерном строится на усилении роли холдинговой компании DBAG Holding и передаче полномочий по принятию решений и ответственности за них на уровень предприятий. Общей целью и холдинговой компании, и предприятий остается увеличение объема перевозок по железным дорогам. Руководство концерна концентрирует свое внимание на задачах по руководству, координации и контролю. Председатели правлений акционерных обществ входят в правление DBAG, председатель которого является и председателем наблюдательного совета головных обществ по DB. Тем самым определено, что решения всегда касаются всего концерна в целом.

Входящие в холдинг центральные отделения наделены правом разрабатывать руководящие указания в рамках поставленных перед ними задач, предоставлять информационные и консультативные услуги предприятиям концерна. У них нет подразделений в предприятиях концерна, но они могут иметь региональные филиалы.

На третьем этапе, холдинг, возможно, будет распущен, а акционерные компании инфраструктуры и эксплуатации станут самостоятельными. Одновременно железнодорожная сеть станет открытой для пользования ею третьими сторонами за установленную плату. Задолженности будут отнесены к компетенции Федеральной администрации железнодорожного имущества (BEV). В январе 1996 г. начат еще один важный этап реформы - регионализация местных пассажирских перевозок. Это значит, что ответственность за объемы, качество и конкретные формы организации этих перевозок возложены на транспортные администрации земель или округов. Однако финансовую ответственность последние несут лишь частично, так как для полного погашения расходов имеются специально выделенные для регионализации федеральные фонды, которые могут использоваться региональными властями для заказа на осуществление местных перевозок (преимущественно железнодорожных).

В первые годы реформ DBAG смогли добиться увеличения объема пассажирских перевозок и снижения затрат на персонал. Однако это произошло в большей степени благодаря погашению части задолженности и передаче долгов BEV. Экономические показатели DBAG улучшились также благодаря адресной федеральной помощи - на повышение технического уровня бывших DR.

В наиболее последовательном, "радикальном" варианте "европейская модель" реализуется в ходе реформы железных дорог в *Великобритании*. Среди заявленных целей реформы железнодорожного транспорта в Великобритании – снять чрезмерную финансовую нагрузку на госбюджет. Несмотря на существенное снижение субсидий в результате проведения реформы, их объем на десятилетие с 1996 по 2006гг. запланирован в размере 10 млрд. фунтов стерлингов. Одновременно предусматривалась ликвидация громоздкой структуры управления отраслью. Наконец, одной из причин реформы послужили идеологические соображения, а именно стремление на волне "либерализма" преодолеть послевоенные "элементы социализма" в британской экономике.

Реформа осуществлялась по следующим направлениям:

отделение железнодорожной сети от операций путем создания компании, владеющей всеми железнодорожными путями и станциями, но не занимающейся их эксплуатацией;

организация торгов за франшизу на пассажирские перевозки;

продажа лизинговых компаний - владельцев подвижного состава пассажирских перевозок;

продажа предприятий, занятых грузовыми перевозками;

продажа прочих компаний железнодорожной отрасли.

Несмотря на повышение эффективности работы отрасли и увеличение объемов перевозок отмечается ряд негативных явлений. Прежде всего, это тенденция к преобразованию государственной монополии в частную. В ходе процесса концентрации собственности и капитала происходит укрупнение организационных структур.

Во-вторых, в результате конкурентной борьбы контроль над грузовыми и почтовыми перевозками перешел к иностранным (американским) компаниям.

В-третьих, приватизация отрасли и ее реструктуризация не позволили решить проблему инвестирования в развитие инфраструктуры железных дорог.

Оценивая возможность применения зарубежного опыта реформирования отраслей инфраструктуры и, в частности, российских железных дорог, следует разделить круг проблем на вопросы идеологического, методического характера и, наконец принимать во внимание главные отличительные особенности положения дел в России.

Что касается первого круга проблем, то это, прежде всего, выбор форм собственности. Как показывает опыт, у обоих *видов собственности* есть как положительные, так и отрицательные стороны. Сложность заключается в том, что методы сравнительных расчетов несовершенны и не позволяют достоверно сопоставить работу железных дорог в разных странах. Так, с одной стороны, экономические результаты работы государственных железных дорог, за редкими исключениями, хуже, чем частных компаний. Об этом говорят, в частности, хорошие результаты, достигнутые грузовыми железными дорогами США, - их доля в общем объеме перевозок выше, чем автомобильного транспорта, чего не смогла добиться ни одна европейская государственная железнодорожная сеть. Вместе с тем государственные железные дороги европейских стран вынуждены выполнять значительные объемы менее выгодных пассажирских перевозок, от которых избавлены частные железные дороги США.

С одной стороны, именно на государственных железных дорогах имеются условия для создания и внедрения новых технологий, таких как высокоскоростные поезда, разработка которых, как и строительство специализированных линий, были бы невозможны без наличия соответствующей научно-исследовательской базы (не связанной непосредственно с заботами о получении немедленной выгоды), а также без государственного финансирования. С другой, - частные предприятия, работающие на концессионной основе, как

правило, предоставляют услуги более высокого уровня по приемлемым тарифам.

Таким образом, примерам положительного государственного управления можно противопоставить равнозначные примеры частного управления и наоборот. Можно сделать вывод об отсутствии безусловной прямой зависимости между формой собственности железных дорог и экономическими или качественными показателями их работы.

Данные таблицы свидетельствуют о большом разнообразии видов собственности в системах железнодорожного транспорта европейских стран³⁹

Второй принципиальный вывод, вытекающий из анализа зарубежной практики функционирования и реформирования железных дорог, состоит в осуществимости различных форм технических и экономических взаимосвязей, существовании обособленных железных дорог на региональном и местном уровнях. Это открывает большие возможности в преодолении единообразия в эксплуатации, в развитии железных дорог по пути большей дифференциации уровней обслуживания. Это, однако, не означает, что единственной альтернативой является продажа концессий частным предприятиям, особенно, если передача собственности не сопровождается обязательствами по поддержанию общественного транспорта на определенном уровне.

**Виды собственности и использования сети
на железнодорожном транспорте некоторых стран**

Страна	Государственная собственность на инфраструктуру железных дорог	Эксплуатация железных дорог независимыми компаниями	
		Государственными	Частными
Швейцария	Есть	Есть	Нет
Япония	Нет	"	Есть
Австрия	Есть	"	Нет
Германия	"	"	Есть
Люксембург	"	Нет	Нет
Бельгия	"	Есть	"
Нидерланды	"	Нет	"
Дания	"	Есть	"
Италия	"	"	"
Франция	"	Нет	"
Великобритания	Нет	"	Есть
Швеция	Есть	Есть	Нет
Норвегия	"	Нет	"

39 О формах собственности на железнодорожном транспорте. Железные дороги мира, №11, 1998.

Третий вывод состоит в высокой эффективности крупных *вертикально-интегрированных систем* на транспорте.

С учетом страновых особенностей российских железных дорог и общеэкономической ситуации в стране на основании анализа международного опыта реформирования железнодорожного транспорта можно прийти к следующим выводам.

1. В России отсутствует главная непосредственная причина, побудившая многие страны искать выход в реформировании железнодорожного транспорта – конкуренция других видов транспорта и, прежде всего, автомобильного, которая привела к серьезному сокращению перевозок на железной дороге. Так, в Западной Германии доля железных дорог (DB) в грузовых перевозках с 1950 г. по 1990 г. снизилась с 60 до 29 %, в пассажирских - с 36 до 6 %. В России, как на грузовые, так и на пассажирские перевозки по железной дороге в 2001 году приходилось по 37% от общего объема перевозок.

2. Российские железные дороги, в отличие от зарубежных (по крайней мере к моменту начала реформ), не находятся на дотации государства. Более того, и после проведения реформ, включая приватизацию, многие виды перевозок (например, пассажирские) субсидируются государством,

3. Невысокая протяженность дорог относительно территории страны (или их густота) не позволяют рассчитывать на создание условий конкуренции между параллельными дорогами (как это имеет место в США или Японии).

4. Огромная протяженность дорог, безальтернативность во многих регионах данного вида транспорта, а также положительный опыт функционирования вертикально-интегрированных компаний в США и Канаде (в отличие от Великобритании) заставляет задуматься о целесообразности использования "американской модели" в части сохранения у нас единой вертикально-интегрированной структуры.

5. Внедрение "европейской модели", особенно в ее "радикальном", британском варианте требует очень высокой правовой и управленческой (исполнительной) культуры, даже наличие которой (как показывает опыт Велико-

британии) еще не гарантирует успех реформы по данной модели. Обращает на себя внимание также тщательность подготовки реформ. В Великобритании приступили к приватизации железных дорог в 1994 году - через пятнадцать лет после прихода к власти правительства М.Тэтчер. При этом законодательная база реформы дорог разрабатывалась в течение пяти лет, а сама реформа началась в момент, когда экономика страны находилась на подъеме. Мировая практика (Западная Европа, Азиатско-Тихоокеанский регион, США) показывает, что к акционированию железных дорог, там, где она проводилась, подошли уже при устоявшейся экономике и в самое последнее время, то есть в девяностые годы. В целом зарубежный опыт не подтверждает однозначно, что разделение железных дорог по видам деятельности является лучшей формой управления железнодорожным транспортом.

6. Выработке эффективной стратегии реформирования должна предшествовать всесторонняя оценка текущего состояния реформируемых объектов и возможных последствий принимаемых решений. При этом каждому последующему этапу реформы должен предшествовать тщательный анализ предшествующего этапа.

7. С учетом высокого уровня неопределенности результатов, который характеризуют всякие радикальные реформы, представляется весьма полезным использовать такую форму апробации новых методов управления и хозяйствования как эксперимент. Примером здесь может послужить опыт Франции, где новые формы взаимоотношений в треугольнике "государство – железные дороги (SNCF) – региональные власти" в части финансирования региональных перевозок сначала апробировались в отдельных регионах страны.

8. Уровень платежеспособности населения объективно ограничивает возможности рыночных преобразований в отрасли, диктует необходимость четкого тарифного регулирования. Задача железнодорожного транспорта в наших условиях не может сводиться только к удовлетворению платежеспособного спроса, он должен обеспечить удовлетворение растущих потребностей в перевозках.

9. Чрезвычайно важно сохранить положительный потенциал естественных монополий, который позволяет рассматривать их в качестве локомотивов,

способных вытащить экономику страны из кризиса. Данный подход предполагает развитие рыночных, конкурентных отношений в *контексте более общих задач переходной экономики* - стабилизации финансового и экономического положения страны и на этой основе формирования устойчивой базы роста промышленного и сельскохозяйственного производства.

10. Следует учесть и растущую критику в мире политики экономического либерализма в духе *Вашингтонского консенсуса* и растущее проявление тенденций к усилению роли государственного регулирования экономики, что не может не отразиться и на выборе стратегии реформирования естественных монополий.

2..3. Жилищное строительство – фактор, определяющий синергетический эффект экономического роста

Жилищное строительство как деятельность по удовлетворению одной из важнейших потребностей человека - обеспечению нормальными жилищными условиями - является приоритетной отраслью народного хозяйства. Так, например, в США ежегодно более 100 млрд.долл. направляются в жилищное строительство⁴⁰. В структуре «вещественного богатства» США суммарная стоимость жилого фонда составляет 27,4%, превышает стоимость земли - 24,4% и уступает только суммарной стоимости заводов и оборудования - 30,3%⁴¹.

В России в последнее десятилетие произошло резкое сокращение жилищного строительства и старение имеющегося жилого фонда, что стало результатом слома существовавшей ранее государственной плановой системы жилищного строительства и полного устранения федерального государства от решения проблемы создания эффективного рыночного механизма обеспечения населения жильем. Практически так и не начало работать созданное еще в 1996 году Федеральное агентство ипотечного кредитования : заложенные в бюджете на 2001 год федеральные гарантии на сумму 2 млрд.руб. так и не были востребованы.

По состоянию на 01.01.2001 г., жилищный фонд РФ составляет 2779 млн.кв.м.: 2 013 млн.кв.м. – городской жилищный фонд, 766 млн.кв.м. – сельский. На одного жителя приходится в среднем - 19,3 кв.м.⁴², однако только 11% населения имеет жилье такой или большей площади, а около трети насе-

⁴⁰ Джеффри Д.Сакс, Фелипе Ларрен Б. Макроэкономика.Глобальный подход. М., Дело,1996, с.146. Источник: Economic Report of the President, 1991 (Washington, D.C.: U.S.Government Printing Office, 1991). Table B-16.

⁴¹ Стенли Фишер, Р.Дорнбуш, Р.Шмалензи. Экономика. М., Дело,1993, с.323. Источник: Federal Reserve Board, Balance Sheet for US Economy.1945-1985, April.1985.

⁴² Российский статистический ежегодник.М., Госкомстат, 2001,с.200,202.

ления обеспечено общей жилой площадью менее 9 кв.м. на одного человека⁴³ (этот показатель в странах Западной Европы составляет 30 – 45 кв.м., в США – 64 кв.м.).

В очереди на улучшение жилищных условий в настоящее время стоят около 11 % населения - 5 419 тыс.семей⁴⁴. В последнее десятилетие происходило неуклонное ежегодное сокращение количества семей, получивших жилье, с 1 296 тыс. семей в 1990 г. до 253 тыс.семей в 2000 году. В результате, если в 1990 г. квартиру получила каждая седьмая семья, стоящая в очереди, то в 2000 г. - только каждая двадцать пятая (4 %). И это при том, что в результате ужесточения условий постановки в очередь на улучшение жилищных условий количество семей-очередников сократилось за указанный период в два раза. Изменилась структура жилищного фонда : доля частного сектора выросла с 32,6 % в 1990 г. до 65,3 % в 2000 году⁴⁵.

Произошли кардинальные изменения в структуре источников финансирования жилищного строительства : в 1990 г. из общего количества 61,7 млн.кв.м. построенного жилья за счет средств населения и ЖСК построено 8,9 млн.кв.м., что составляет 14,4 %, а в 2000 г. из 30,3 млн.кв.м. всего построенного в стране жилья 13,3 млн.кв.м. профинансировано населением, т.е. 44 %. Таким образом, в течение рассматриваемого периода ежегодный объем жилья, строящегося на средства населения, вырос на 49,4 %.

В целом же структура жилья, построенного организациями и предприятиями различной формы собственности в 2000 г., выглядит следующим образом:

- организациями федеральной собственности и собственности субъектов РФ построено 3,5 млн.кв.м. (11,6 %);
- организациями муниципальной собственности - 2,8 млн.кв.м. (9,2 %);
- организациями смешанной формы собственности - 4,2 млн.кв.м. (13,9 %);
- частными организациями - 19,3 млн.кв.м. (63,9%)⁴⁶.

⁴³ Цылина Г.А. Ипотека. Жилье в кредит. М., Экономика, 2001, с.5.

⁴⁴ Российский статистический ежегодник.М., Госкомстат, 2001,с.82.

⁴⁵ Социальное положение и уровень жизни населения России. М., Госкомстат, 2001, с.267.

⁴⁶ Российский статистический ежегодник. М., Госкомстат, 2001,с.439-440.

Инвестиции из федерального бюджета (на эти средства построено 2,4 млн.кв.м) направлялись, в основном, на реализацию целевых федеральных программ по обеспечению жильем военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, вынужденных переселенцев, граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера, пострадавших от аварий и стихийных бедствий и других групп населения.

Удельный вес затрат на жилищное строительство в общем годовом объеме валового накопления основного капитала в 1999 г. составил 14,4 %. В сравнении с другими странами данный показатель ниже только у республик Средней Азии, Казахстана и Грузии. В высокоразвитых странах он существенно выше: США – 24%, Канада – 27 %, Финляндия - 21%⁴⁷. Эти статистические показатели говорят о том, что наряду с общим резким падением объема инвестиций в народное хозяйство в целом (в 1999 г. индекс объема валового накопления основного капитала составил 23% от уровня 1990 г.) , начиная с 1994 г., в России происходило перераспределение объема инвестиций из жилищного строительства в другие отрасли экономики.

Рассматривая сложившиеся в течение последних 10-12 лет процессы в жилищном строительстве в РФ, можно говорить о следующих явных тенденциях:

- 1) резкое сокращение объемов жилищного строительства (более чем в 2 раза);
- 2) резкое сокращение государственного финансирования жилищного строительства (более чем в 5 раз);
- 3) существенное увеличение объемов жилищного строительства, осуществляемого населением за счет личных сбережений (в 1,5 раза).

Следует также констатировать, что спонтанно возникший механизм жилищного строительства не обеспечивает потребности широких масс экономически активного населения в получении жилья.

Однако актуальность темы создания эффективного механизма жилищного строительства на данном этапе экономического развития России определяется не только большой социальной значимостью, но и возможностью ус-

корить темпы экономического роста. В начале 30-х годов XX века именно целевое государственное финансирование жилищного строительства стало одним из основных направлений выхода из кризиса развитых стран (в США – за счет гарантий, налоговых льгот, непосредственного финансирования; в Великобритании - в результате проведения протекционистской политики потоки инвестиций были переориентированы внутрь страны на жилищное и дорожное строительство; в скандинавских странах были развернуты программы государственного финансирования жилищного строительства)⁴⁸.

Одним из условий преодоления кризиса в жилищном строительстве является создание системы ипотечного кредитования. Ипотечное кредитование может и должно играть существенную роль в привлечении инвестиций и развитии межотраслевых связей.

Важность проблемы создания системы ипотечного кредитования обуславливается еще и возможностью использования данного механизма в качестве мощного инструмента безинфляционного расширения потребительского спроса на товар самого длительного пользования – жилье и раскручивания спирали инвестиционного процесса в российской экономике.

Ипотечное кредитование следует рассматривать в двух аспектах: в узком смысле как разновидность потребительского кредита, выданного для конкретного целевого использования – на строительство, покупку или ремонт-модернизацию жилья и обеспеченного залогом недвижимого имущества; в широком смысле ипотечное кредитование – это сложная, многогранная экономическая система, которая включает в себя кредиторов, заемщиков, инвесторов, финансовых посредников, риэлтеров, застройщиков, подрядчиков, страховые компании, ипотечные банки, стройсберкассы и, наконец, государственные специализированные органы.

С позиции финансовых процессов систему ипотечного кредитования можно рассматривать как многофакторную модель, включающую: процесс выдачи ипотечного кредита; процесс привлечения финансовых ресурсов с рынка капиталов; операции на рынке недвижимости.

⁴⁷ Россия и страны мира. 2000. М., Госкомстат, 2000, с.273.

⁴⁸ История новейшего времени стран Европы и Америки. М., 1989, с.274, 276, 284.

Основная роль ипотечного кредитования заключается в разрешении противоречия между текущими доходами и имеющимися сбережениями населения и высокой стоимостью жилья, которое является самой дорогой покупкой в структуре расходов средней семьи. То есть, система ипотечного кредитования, являясь ценнейшим достижением хозяйственного опыта человечества, стала связующим мостиком между ограниченными финансовыми возможностями обычной семьи и ее потребностью в комфортных условиях проживания. Разрешение данного экономического противоречия достигается путем привлечения ресурсов на рынок недвижимости с финансового рынка.

В условиях функционирования системы ипотечного кредитования кардинально меняется мотивация хозяйственной деятельности наиболее экономически активной части населения (семьи людей молодого и среднего возраста): сильнейшим мотивирующим фактором ведения эффективной производственной деятельности являются как возможность приобретения собственного, соответствующего современным цивилизованным стандартам жизни комфортабельного жилья, так и потенциальная угроза его потери в случае невозможности погашения ипотечного кредита.

Мощный мотивирующий общественный импульс, задаваемый работающей системой ипотечного кредитования, сам по себе представляется очень важным фактором экономического роста.

Велика роль развитой системы ипотечного кредитования в организации, регулировании и активизации инвестиционного процесса.

В экономической литературе встречаются различные трактовки того, что считать инвестициями на рынке недвижимости: некоторые экономисты определяют инвестирование в недвижимость как непосредственное приобретение приносящей доход недвижимости. Другие добавляют сюда также вложения в различные жилищные инвестиционные инструменты. Третьи рассматривают приобретение жилья в личную собственность как приносящее доход инвестиционное вложение (так как, во-первых, с течением времени растет стоимость недвижимости, и, во-вторых, собственник жилья в любой момент может стать получателем дохода от недвижимости, сдав ее в аренду).

Существует также точка зрения, рассматривающая сам процесс ипотечного кредитования (в узком смысле) как функцию двух инвестиционных процессов: ипотечный кредит выступает как инвестиционный инструмент для заемщика, который приобретает растущую в цене недвижимость, а также как закладная, являющаяся объектом инвестирования для кредитора.⁴⁹ То есть, и заемщик, и кредитор рассматриваются в качестве инвесторов.

В контексте нашего рассмотрения данного вопроса представляется целесообразным принять расширенную трактовку инвестиций в недвижимость, которые в таком случае можно классифицировать по виду активов:

- реальные инвестиции (непосредственное приобретение недвижимости);
- финансовые инвестиции, которые, в свою очередь, делятся на:
 - прямые (вложения в акции, облигации, другие ценные бумаги);
 - косвенные (трастовое управление средствами на рынке недвижимости).

Кроме того, следует отметить, что среди всех инструментов инвестирования в недвижимость главная роль принадлежит институту ипотеки (залог недвижимости), а сам ипотечный инструмент входит как составная часть во все жилищные инвестиционные инструменты.

За рубежом привлекательным объектом инвестирования выступают обеспеченные недвижимостью ценные бумаги. Так, например, в США объем рынка закладных достиг астрономической суммы - более 4 трлн.долл. и совсем немного отстает от суммарного объема рынка всех государственных ценных бумаг (4,8 трлн. долл.), значительно опережая объемы эмиссий корпоративных и муниципальных облигаций⁵⁰. (По стоимости в США заложено более 2/3 имеющейся недвижимости). То есть, секьюритизация рынка недвижимости при помощи механизма ипотечного кредитования привела к образованию огромного сегмента фондового рынка, через который средства институциональных инвесторов (пенсионных фондов, страховых компаний, коммерческих банков и других финансовых институтов) в конечном счете приходят

⁴⁹ Хадсон-Вильсон С. Управление портфелем недвижимости. М., ЮНИТИ, 1998.

на рынок жилищного строительства. В результате эффективной работы данного механизма в США ежегодно начинается строительство около 300 млн. кв. м. нового жилья⁵¹!

В России данный механизм взаимосвязи финансового рынка и рынка недвижимости отсутствует, как отсутствует и сама система ипотечного кредитования. Поэтому государству на данном конкретном этапе экономического развития необходимо восполнить этот пробел в инвестиционной цепи и осуществить программу государственного финансирования жилищного строительства путем поэтапного создания системы ипотечного кредитования населения. Данная жилищно-инвестиционная программа приведет в действие инвестиционный процесс, так как рынок жилищного строительства имеет большой коэффициент взаимосвязи с другими отраслями народного хозяйства. В результате даже незначительное увеличение спроса и оживление рынка недвижимости сразу приведет к раскручиванию инвестиционной спирали в смежных отраслях, что незамедлительно вызовет рост производства цемента, железобетонных изделий, металлоконструкций, строительной и транспортной техники, производства стекла, продукции деревообработки и др.. По имеющимся оценкам, вложение одной денежной единицы в ипотечное жилищное кредитование дает от 2 до 3 единиц прироста ВВП.⁵²

Актуальны сегодня слова автора немецкого «экономического чуда» Л.Эрхарда, который считал, что «...если мы стремимся к радикальным сдвигам в деле развития, нет ничего вздорнее и ошибочнее часто высказываемого взгляда, будто высшим приоритетом политики помощи развивающимся странам должно быть содействие экспорту развивающихся государств». Политика «картельных сговоров и взвинчивания цен на сырье и энергоносители вполне может на короткое время позволить некоторым странам улучшить их торговый баланс. Но что это означает? Даже для богатых сырьем стран нежелательны большие поступления капитала в короткие сроки... Решающее значение для успеха политики развития имеет не величина средств сама по себе, а

⁵⁰ Шарп Уильям Ф., Александер Гордон Дж., Бейли Джефри В., Инвестиции. М., Инфра-М., 1997.

⁵¹ Россия и страны мира. 2000. М., Госкомстат, 2000, с.274.

⁵² Ужегов А.Н. Квартира в кредит: ипотечная сделка. С.-П., 2001, с.25.

тот способ, которым они расходуются. Развитие, опирающееся на здоровую основу и приводящее к многообещающим структурным сдвигам, предполагает использование отечественной инфраструктуры...». И далее Л.Эрхард выделяет приоритеты: «Внутренний спрос и производство для отечественного потребителя надо поставить в центр всей политики развития».⁵³

Резюмируя утверждения Л.Эрхарда и перенося их на российскую почву, можно утверждать, что развитие системы ипотечного кредитования в России должно дать мультипликативный эффект роста ВВП. Помимо цепной реакции повышения спроса в связанных с жилищным строительством отраслях, большой экономический эффект достигается также за счет работы:

- денежного мультипликатора (прохождение средств по цепочке финансовых институтов: инвестор - финансовый посредник - банк – заемщик);
- мультипликатора доходов (у всех участников процесса);
- мультипликатора налогов (у всех участников процесса).

Кроме того, следует отметить, что при разворачивании системы ипотечного кредитования превращаются в инвестиции сбережения граждан (не менее 30% от стоимости жилья), которые в нынешних условиях недоверия к кредитным организациям в значительной степени выведены из народнохозяйственного оборота. В данной ситуации целевое направление государственных средств через механизм ипотечного кредитования в жилищное строительство (на возвратной основе) для запуска ипотечного инвестиционно-кредитного механизма может стать мощным импульсом разворачивания широкого инвестиционного процесса и резкого подъема экономики. Ведь, как утверждает Дж.М.Кейнс, не объем сбережений населения (как считают многие российские современные экономисты), а «значительные колебания объема инвестиций являются основной движущей силой экономики»⁵⁴.

Критики данного подхода указывают, что государственное стимулирование совокупного спроса за счет рефинансирования системы ипотечного кредитования может привести к росту инфляционных процессов. В качестве

⁵³ Л.Эрхард. Полвека размышлений. М.: Наука, 1996, с.597-598.

⁵⁴ Джеффри Д.Сакс, Фелипе Ларрен Б. Макроэкономика. Глобальный подход. М., Дело, 1996, с.173.

аксиомы принимается тезис о предложении денег (которое в данном случае увеличивается) как об основном факторе, определяющем уровень цен. Отсюда делается обобщающее заключение: политика увеличения государственных расходов неминуемо ведет к росту инфляции. В качестве безусловного приоритета экономической политики выступает жесткий контроль денежной массы.

С данным утверждением можно согласиться, если бы выделяемое финансирование - в данном случае потребительский кредит был направлен на приобретение только товаров повседневного спроса. Тогда это было бы «небезопасно» с точки зрения возможного роста инфляции. Но в случае с ипотечным кредитованием проводится политика финансирования потребителя для целевого приобретения товаров длительного пользования и в результате достигается нужный положительный эффект «смещения» спроса: с товаров повседневного спроса на товары самого длительного пользования – жилье.

Опыт выхода из глубокого кризиса во времена Великой депрессии в США и послевоенное восстановление и развитие ФРГ (реформы Ф.Д.Рузвельта и Л.Эрхарда) свидетельствуют, что государственное стимулирование совокупного спроса не всегда неминуемо влечет за собой рост инфляции. В условиях недозагруженности основных фондов расширение совокупного спроса ведет к существенному и быстрому увеличению объема производства и занятости без существенного повышения цен за счет целевого использования финансовых средств.

Таким образом, создание системы ипотечного кредитования, важнейшей подсистемой которой является механизм гарантирования рисков, должно стать одним из приоритетных направлений общего повышения инвестиций и экономического роста, а жилищное строительство – локомотивом развития народного хозяйства.

2.4. Факторы, определяющие повышение эффективности лесопромышленного комплекса

На данном этапе развития экономики бюджет России не в должном объеме обеспечивает рост инвестиций в основные отрасли народного хозяйства. Россия обладает крупнейшими лесосырьевыми ресурсами (80 млрд. м³), составляющими порядка 25 % мировых запасов леса. На территории в 763,5 млн. га, покрытой лесом, сосредоточены, в основном, ценные хвойные породы, на долю которых приходится более 70% общего запаса древесины.

В отрасли занято около 2 млн. человек, что составляет порядка 8% трудоспособного населения, а в общем объеме ВВП продукция лесопромышленного комплекса занимает пятое место, доля продукции ЛПК в промышленном производстве составляет 4,5%, в совокупном экспорте страны - 4,1%, это четвертое место в структуре российского экспорта. Торговля древесиной ежегодно дает бюджету порядка 5 млрд. долларов, объем налоговых платежей предприятий отрасли за 1999 г. в консолидированный бюджет составил 15,2 млрд. руб., то есть 4,5% общей суммы налоговых поступлений, в том числе в федеральный бюджет 4,4 млрд. рублей.⁵⁵ Владея почти одной четвертью мировых запасов лесных ресурсов, в настоящее время в мировом экспорте леса и лесопродукции на долю России приходится всего 2,5% вывоза древесины и 1,2 % бумаги и картона.

Анализ динамики объемов мирового производства и внутреннего потребления лесобумажной продукции ведущих лесопромышленных страна за период 1990-1999 гг. свидетельствует о том, что Россия отошла на второй план и по большинству показателей: объемам лесозаготовок, производству бумаги, картона, фанеры, и значительно уступает США, Канаде, Китаю, Бразилии и ряду других стран.

⁵⁵ Экономика и жизнь, № 44, 2000.

Переход к рыночной экономике оказался для ЛПК наиболее трудным. В начале 90-х годов была одна главная задача: приватизировать все, что можно, и по этому показателю лесопромышленный комплекс без преувеличения находится в лидерах - порядка 95% лесопромышленности, а это 30 тысяч только лесозаготовительных и перерабатывающих предприятий, находится у частных. При этом до последнего времени так и не было создано никакой системы регулирования отрасли в целом. Особенно неблагоприятная ситуация складывается в лесозаготовительной и лесопильной подотраслях ЛПК. Сокращение производства пиломатериалов началось с 1989 года. Объем выпуска пиломатериалов в 1998 году по отношению к 1990 году сократился почти в 4 раза. Ухудшилась структура и качество вырабатываемых пиломатериалов. Очень медленно идет обновление технологического оборудования и в основном за счет предприятий малой мощности.

Справедливости ради следует сказать, что при всем вышеизложенном лесопромышленный комплекс сейчас одна из немногих внешне благополучных отраслей промышленности в России. За период с января по август 2000 г. по отношению к тому же периоду 1999 г. наблюдается увеличение объема выпуска продукции в лесозаготовительной отрасли - 109,3 %, в деревообрабатывающей – 111,3%, в целлюлозно-бумажной – 119,5%. Необходимо отметить, что названный рост в отраслях лесопромышленного комплекса происходит на фоне критического положения как в обеспечении материально-техническими ресурсами, оборотными средствами, так и в социальной сфере. Такая ситуация объясняется тем, что рост экономических показателей вызван в значительной мере искусственно как следствие девальвации рубля в августе 1998 года и не означает устойчивого, позитивного изменения макроэкономических показателей.

Осуществляемый в отрасли процесс перехода к рыночным формам хозяйствования, кроме положительных результатов – расширение самостоятельности предприятий, повышение ответственности, диверсификация производства, повлек за собой и возникновение серьезных проблем во всем лесопромышленном комплексе. Произошел разрыв хозяйственных интеграционных связей и экономический спад производства по сравнению с дореформенным

периодом. Изменилась структура производства и нарушилась межотраслевая сбалансированность, возникли структурные диспропорции между подотраслями ЛПК, что в результате привело к сокращению удельного веса производства продукции с высокой степенью обработки и усилению сырьевой направленности производства и экспорта. Сырьевая направленность экспорта в лесопромышленном комплексе сложилась еще при советской власти и к 1999 г. доля круглого леса в экспорте лесопродукции достигла уже 70%.

В советский период весь экспорт лесопромышленного комплекса контролировался "Экспортлесом", в настоящее же время существует более 11 тысяч экспортеров. Но на внешнем рынке эффективно могут работать только крупные организации, а бесчисленное множество мелких лесоэкспортеров сегодня заботит, по большому счету, только одно - как можно быстрее продать, причем, по демпинговым ценам. Изменение экспортных цен представлено в таблицах 1 и 2.

Таблица 1.

Экспортные цены на пиломатериалы по регионам России, долл./куб.м.

Наименование	1998 год	1999 год	1999 г. к 1998 г., %
1	2	3	4
Россия, всего	116,2	97,4	83,8
Северный район	114,1	102,8	90,0
Республика Карелия	109,8	96,3	87,7
Республика Коми	80,4	78,6	97,8
Архангельская область	122,6	113,0	92,2
Вологодская область	89,9	82,5	91,8
Северо-Западный район	106,9	91,2	85,3
г. С. – Петербург	127,9	111,8	87,4
Ленинградская область	105,7	88,5	83,7
Новгородская область	90,1	86,6	96,1
Псковская область	46,3	38,2	82,5
Центральный район	114,0	79,9	70,1
г. Москва	129,6	102,5	79,1
Московская область	181,2	71,8	39,6
Владимирская область	96,0	55,4	57,7
Тверская область	79,7	54,6	68,5
Костромская область	107,8	64,7	60,0
Ярославская область	59,8	88,4	147,8

Как видно из табл.1, при экспорте пиломатериалов наблюдается большой разброс цен. Если в Архангельской области средняя цена на 1 куб. м. со-

ставляет 113 долл., то в Псковской только 38,2 долларов. С одной стороны, это говорит о качестве лесопиления, с другой стороны, например, Псковская область никогда раньше не экспортировала пиломатериалы. Поэтому они продаются практически по цене круглого леса. Внутренний спрос в области, а также кризисное ее состояние вынуждают предприятия поставлять продукцию по демпинговым ценам. При этом не выдерживаются требования не только экспортных, но и внутренних ГОСТов, в результате чего низкокачественные пиломатериалы поставляются в основном в страны Балтии, где после необходимой доработки они поступают в Западную Европу. Если в 1998 г. цена 1м³ пиломатериалов, поставляемых из России в Великобританию, Францию, Германию, Нидерланды и др. составляла 130 - 150 долл. за кубический метр, то в 2000г. цены снизились в среднем на 30 -35 долл./м.³ (табл. 2). Традиционно низкими остаются цены на пиломатериалы, поставляемые в страны Балтии.

Таблица 2.

Динамика цен экспорта пиломатериалов

№ п/п	Страны	Г о д ы		
		1998	1999	2000
	Россия, всего	116,2	97,4	94,9
1.	Швеция	153,2	125,9	100,6
2.	Финляндия	77,6	65,4	72,9
3.	Норвегия	112,3	92,6	90,8
4.	Великобритания	151,7	128,3	116,2
5.	Германия	130,88	108,9	97,6
6.	Франция	149,7	128,8	111,2
7.	Бельгия	148,5	123,1	109,5
8.	Дания	135,9	132,1	118,2
9.	Польша	169,5	107,5	81,0
10.	Австрия	113,6	106,2	104,1
11.	Нидерланды	132,1	124,5	115,6
12.	Страны Балтии, всего	72,4	54,9	62,5
	В том числе: - Латвия	92,6	55,5	61,2
	- Литва	66,7	56,8	68,7
	- Эстония	60,3	51,7	57,1
	Итого в страны Северной и Западной Европы	123,7	100,2	96,0

Сложившейся в системе ценообразования ситуацией достаточно грамотно пользуются прибалтийские республики. Как видно из табл.2, экспорт пиломатериалов в страны Балтии осуществляется по самым низким ценам. Приобретенный практически за бесценок материал дорабатывается на местных предприятиях до европейских стандартов и далее экспортируется прибалтийскими странами на европейский рынок. В настоящее время три прибалтийские страны экспортируют пиломатериалов в целом ровно столько, сколько вся Россия.⁵⁶

Перестроечные процессы при отсутствии четкой программы управления лесопромышленным комплексом в сочетании с либерализацией цен, систематическими неплатежами и инфляционным процессом привели к потере собственных оборотных средств предприятиями отрасли. Подобное состояние отрасли нельзя охарактеризовать иначе, как кризисное. Доля убыточных предприятий в лесопромышленном комплексе составляет порядка 53%, при том, что в целом по промышленности этот показатель равен 40,6%. Наибольший удельный вес убыточных предприятий приходится на регионы, удаленные от внешних и внутренних товарных рынков.

Увеличение затрат на рубль произведенной продукции, рост кредиторской задолженности в сочетании с невысоким уровнем лесных податей и низкими ставками платы за древесину, отпускаемую на корню, значительно снижают доходность лесного хозяйства. Отсутствие сертификации в лесопромышленной отрасли приводит к снижению цен на лесоматериалы на мировом рынке на 20 – 30 %, что приводит к ежегодным потерям отрасли до 1 млрд. долларов.

Таким образом, экономический кризис в лесопромышленном комплексе России в значительной мере обусловлен тем, что в условиях перехода к рыночной экономике практически не были разработаны стратегия и тактика, определяющие направление развития лесопромышленного производства в период перехода экономики к рыночным формам хозяйствования. Вхождение России в рынок происходило при отсутствии предпосылок для формирования ци-

визованного рыночного пространства. Предпочтение было отдано формальным рыночным атрибутам: либерализации цен, переделу собственности, свободе конкуренции и пр.

Оценка действующей системы управления с точки зрения влияния на социально-экономическую эффективность производства и структурную перестройку позволяет говорить о потере управляемости экономическими процессами, о глубоком кризисе управления. Именно глубоким кризисом управления можно объяснить и высокую степень криминализации отраслей лесопромышленного комплекса. Особенно ярко эта ситуация выражена в лесозаготовительной отрасли. Статистические данные о незаконно заготовленной древесине говорят сами за себя. По данным за 1999 г., при официальных лесозаготовках в объеме 69,8 млн.м³, объем незаконно заготовленной древесины составил 17,9 млн.м³, а объем вывезенной из регионов деловой древесины - 87,7 млн.м³. То есть, объем вывезенной из регионов деловой древесины превышает объем официально заготовленной. Наиболее существенный разрыв между этими показателями зафиксирован в Уральском и Центральном регионах. Контрабандная заготовка и вывоз лесоматериалов из России достигли таких громадных размеров, что сопредельные с нами страны – Финляндия и Китай сократили вырубки собственного леса, ориентируясь на более дешевое российское сырье. Причем из нашей страны вывозится пиловочник, а затем к нам же ввозятся скандинавская мебель, оконные и дверные блоки. «Черный» рынок лесопродукции развивается настолько бурно, что скоро по масштабам сравняется с легальным. При этом налоговые потери от незаконных заготовок составляют не менее 1,8 млрд. руб. в год.⁵⁷

Высокие железнодорожные тарифы на грузовые перевозки вынуждают экспортеров лесозаготовителей и переработчиков избегать затрат на перевозки и заключать экспортные контракты на условиях продажи материалов со складов производителей. Изменение условий поставок лесопродукции с CIF и DAF, включающих в цену товара стоимость перевозки грузов, на условия "франко-склад производителя" ведет к снижению экспортных цен, а, следова-

⁵⁶ Российская газета, 02.03.2002 г.

⁵⁷ Экономика и жизнь, № 44, 2000.

тельно, и ставок таможенных пошлин. К числу потерь налоговых поступлений в консолидированный бюджет можно отнести и потери от несовершенства законодательной базы, отраженной в Лесном кодексе по так называемым "лесным платежам" в лесном хозяйстве.

Мировой опыт показывает, что в ведущих лесопромышленных странах со сложившейся рыночной экономикой велико участие государства в регулировании деятельности лесопромышленного комплекса и в формировании промышленной, инвестиционной, экономической и экологической политики. Поэтому на современном этапе проведения реформ необходимо усиление роли государства в управлении ЛПК, в проведении единой промышленной и структурной политики. В России на данный момент отсутствует единая вертикальная структура управления в лесном комплексе, которая должна отслеживать ситуацию в отрасли в целом, как субъекте макроэкономического анализа, проводить государственную общетраслевою, причем долговременную, политику. В настоящее время участие государства в управлении ЛПК осуществляется через комитеты, управления, отделы в администрациях субъектов Российской Федерации, что, как показывает экономическое состояние лесного комплекса, недостаточно эффективно.

На совещании по проблемам лесной отрасли в 2000 г. ставились государственные задачи: получение лесхозами максимальной прибыли и увеличение загрузки перерабатывающих производств. Решение этих задач, в свою очередь, напрямую зависит от проведения необходимой государственной инвестиционной и налоговой политики, совершенствования таможенного законодательства, развития системы маркетинга, мониторинга и контроллинга в отрасли, перехода на ведение интенсивного лесного хозяйства.

Лесное хозяйство и в рыночной экономике остается важнейшей сферой государственного регулирования и особо актуальной является проблема налоговых платежей. Необходимо введение федерального "лесного налога", а также взимание с лесопользователей лесных податей - в случае краткосрочного использования лесфонда и арендной платы - при долгосрочном использовании лесного фонда. В перспективе необходимо переходить на рентные платежи. Рентные платежи должны гарантировать не только обеспечение реальными

деньгами всех работ в конкретном районе лесозаготовок, включая мероприятия по восстановлению лесных ресурсов, но и пополнять местный и федеральный бюджеты. Такой подход, кроме всего, позволит получать своевременную информацию об объемах производства и сбыта лесопроductии, расценках на нее. Если рентные платежи будут введены в действие, объем поступлений доходов от заготовки древесины в госбюджет увеличится, по оценкам Министерства природных ресурсов РФ, втрое. Кроме того, желательно изменить систему налогообложения лесозаготовительных предприятий, чтобы сделать эту отрасль привлекательной, так как на настоящий момент лесозаготовка - самое слабое звено лесного комплекса страны.

Оздоровление лесопромышленного производства и восстановление управляемости лесопромышленным комплексом с целью повышения уровня его доходности возможно с повышением регулирующей роли государства посредством объединения предприятий в крупные вертикально-интегрированные структуры, то есть отраслевые корпорации с государственным участием. Такой подход позволит оперативно осуществлять межотраслевой, внутрифирменный и другие виды перелива капиталов, повысить конкурентоспособность и инвестиционную привлекательность.

Снижение уровня инвестиционной активности в реальный сектор экономики в период рыночных преобразований привело к тому, что в ЛПК темпы падения инвестиций превысили темпы снижения объемов производства более, чем в два раза. В результате значительная часть лесопромышленных предприятий оснащена устаревшим оборудованием, и износ основных фондов в среднем по отрасли достиг 80%. При этом удельный вес государственных инвестиций в структуре инвестиций в ЛПК в последние годы находится в пределах 1% от всех инвестиций в основной капитал. Основным источником инвестиционных поступлений в этот период выступают собственные средства предприятий, на долю которых приходится 2/3 всех инвестиций. Примерно половина от их общего объема - амортизационные отчисления.

В составе привлеченных средств наибольший удельный вес занимают иностранные инвестиции, доля которых, несмотря на спад инвестиционной активности, составляла от 25,6% - в 1996 г. до 21,8% в 1998 году. Однако после

дефолта, объявленного Правительством, иностранный капитал резко свернул свою деятельность на российском рынке, и удельный вес иностранных инвестиций снизился в несколько раз.

Низкая активность инвестиционных процессов предопределялась резким сокращением государственных средств на развитие производства при недостаточных экономических и правовых гарантиях для российских и зарубежных инвесторов. На многих предприятиях отрасли отсутствовали реальные эффективные собственники, заинтересованные в развитии производства. Неразвитость рынка ценных бумаг, низкая ликвидность акций лесопромышленных предприятий, и что особо важно, невозможность использования прибыли, как источника инвестирования лесопромышленного производства по причине его низкой рентабельности и наличия 50% убыточных предприятий также не позволяли привлекать требуемые инвестиции.

Удельный вес привлеченных инвестиций в лесопромышленный комплекс на 10,6 % выше, чем в целом по промышленности России. Привлечение средств осуществлялось в основном за счет иностранных инвестиций - 112 млн. долларов (21,8% от всех инвестиций в основной капитал, для сравнения в среднем по промышленности России - 5,4%), средств коммерческих структур - соответственно 10,2% и 7,0%. В отличие от мировой практики, когда во многих странах прирост объемов иностранных инвестиций обычно следует за отечественными, в России в целом по промышленности продолжалось падение отечественных инвестиций в 1998 г. на 19,1%, в том числе по лесопромышленному комплексу - на 12,2%, что не способствует повышению активности привлечения инвестиций из-за рубежа.⁵⁸

По данным Госкомстата России, в 1998 г. кредиты банков в разрезе отраслей лесопромышленного комплекса распределялись в следующих объемах: лесозаготовительная - 10,3 млн.руб. (3%), деревообрабатывающая - 235,1 млн.руб. (68,8%), целлюлозно-бумажная - 96,2 млн.руб. (28,2%). Приоритет деревообрабатывающей промышленности в привлечении частных инвестиций

⁵⁸ Бурдин Н.А., Шлыков В.М., Егорнов В.А. Лесопромышленный комплекс. Состояние, проблемы, перспективы. М., 2000.

свидетельствует о сравнительно быстрой окупаемости и относительно небольшой капиталоемкости реализуемых проектов в этой отрасли ЛПК.

Сравнение инвестиционных процессов в лесопромышленном комплексе России и остальном мире показывает, что комплексу требуются большие капитальные вложения, особенно в производство продукции высокой степени обработки (целлюлоза, бумага, картон, древесные плиты, пиломатериалы, мебель). Процессы, наблюдаемые в ЛПК России, не могут не вызывать тревоги. Фактически происходит появление новых мощных конкурентов на мировом рынке лесобумажной продукции, оснащенных самой передовой техникой и технологией, позволяющей выпускать высококачественные товары. Эта тенденция все более четко прослеживается в отношении ЛПК России, где выбытие производственных мощностей, как правило, морально и физически устаревших, и отсутствие их ввода приводит к вытеснению продукции предприятий с мирового рынка. В этой связи остро стоит вопрос о разработке государственной промышленной политики в лесопромышленном комплексе России, где для привлечения инвестиций в крупные и стратегически важные проекты необходимо более активное использование бюджетных, кредитных, собственных и иностранных инвестиций.

Несмотря на потенциальные возможности ЛПК, - база которого лесной фонд- государство их не использует. Доля госсектора в общем объеме производства деловой древесины составила в 2001 г. 11,1%, пиломатериалов - 18,1%, шпалы - 22%, целлюлозы - 0,04%, бумаги - 4,9%, картона - 0,2%, сальдированный финансовый результат организации госсектора лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности за 2001 г. - около 1 млрд. рублей.⁵⁹

⁵⁹ Трансформация роли государства и обеспечение экономического роста в условиях переходной экономики., ИЭ РАН, 2002.

2.5. Организационно – экономические основы функционирования крупных акционерных обществ и их дочерних структур в автомобилестроении

Как показывает современный опыт реформирования экономики России на первом этапе, связанный с дезинтеграцией всех отраслей экономики под лозунгом борьбы с монополизмом, в последние годы происходят существенные структурные изменения. Так, в промышленности вновь четко проявляется тенденция к интеграции и концентрации. После относительно небольшого периода дезинтеграции, обусловленной процессами приватизации и разгосударствления, дробления собственности и вывоза капитала за границу, стало ясно, что рыночные преобразования - это надолго, что государственная стратегия преимущественно рыночной ориентации экономики – это всерьез и надолго. Так как стало ясно, что история более эффективных методов управления социально-экономическим развитием государств, чем основанных на механизме законов рыночных отношений пока не изобрела, на фоне постепенной стабилизации политической жизни начался процесс интеграции, кооперации и создания крупных корпораций и ФПГ. Отношение к проблеме монополизации за последнее время значительно изменилось. «Традиционная теория не учитывает динамичность современных технологических изменений. Остается без внимания тот факт, что монополия является главным источником инноваций и повышения уровня жизни».⁶⁰

Становление в России крупных корпоративных структур, если мы хотим сохранить в преддверии вхождения в ВТО такие отрасли как автомобилестроение, легкая промышленность и др. и обеспечить производство конкурентных товаров, становится объективным требованием рынка. Представляется, что борьба с монополизмом должна вестись в плане борьбы с злоупотреблением на рынке своим монопольным положением, а не с самими монополи-

⁶⁰ Самуэльсон П.А., Нордхауз В.Д. Экономика, М., 2000, с.186.

стами. В мире выживают и развиваются на базе НТП только высокомонополизированные отрасли, масштаб производства которых позволяет конкурировать не только на внутренних, но и на внешних рынках, обеспечивая эффективность инвестиционных вложений. Вести борьбу с крупномасштабным производством означает разрушение национальной экономики за счет потери конкурентоспособности.

Предстоящее вступление России в ВТО с жесткими требованиями по качеству автомобилей и по открытости рынка для экспорта может окончательно подорвать отечественное автомобилестроение. В настоящее время автомобилестроение в России обеспечивает четверть объемов выпуска машиностроения. Следует отметить, что авторынок в России еще недостаточно насыщен. Так, в 2000 г. на 1000 жителей приходилось по 141 автомобилю, что в 4-5 раза меньше, чем в экономически развитых странах. Оборот российского автомобильного рынка в 2001 г. оценивается в 9,8 млрд. долл. (в 2002 г. ожидается 12 млрд. долл., это примерно 15% доходной части бюджета). При этом наблюдается следующая тенденция: за большее количество проданных автомобилей отечественного производства выручена меньшая сумма, чем за меньшее количество импортной техники. В 2001 году за новые российские автомобили (их реализовано свыше 1 млн. шт.) было выручено 4,2 млрд. долл.⁶¹, а за импортные в меньшем количестве – 5,6 млрд. долл. Нарастающие объемы ввоза и реализации в России импортной техники, большая часть денежной выручки от которой оседает не на счетах отечественных заводо-производителей, а у импортеров, обуславливает необходимость принятия срочных мер по исправлению данного положения. Так, в конце 2001 г. продукция российских производителей занимала около 80 % рынка в количественном выражении и 51% в денежном. В перспективе ожидается бурный рост строительства автомобильных заводов в Китае, что уже в ближайшем времени обусловит приток на российский рынок китайских автомобилей. И вряд ли наши автомобили выдержат конкуренцию с китайскими по демпинговым ценам. Не выдержали же мы узбекский натиск с автомобилями Daewoo, имею-

⁶¹ «Автомобильные известия» №2, 02.2002 г.

щими самые высокие темпы продажи в России среди иностранных автомобилей с 2000 г. по 2001 г. – 73% прироста.

Российские автозаводы, входившие в мировую десятку крупнейших производителей грузовых автомобилей в начале 90-х годов, за годы реформ в мировом табеле рангов были отброшены далеко назад. Их продукция за рубежом не конкурентна, а на внутреннем рынке покупательная способность субъектов экономики резко снизилась. О масштабах снижения производства грузовых автомобилей по автозаводам за последние годы можно судить по данным таблицы.

Таблица

Производство грузовых автомобилей
основными российскими автозаводами за 1990-2000 гг.

Произ- водитель	Производство, шт.								
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2000 в % к 1993
ГАЗ	241187	82390	81619	80375	87482	85922	98259	93817	38,9
ЗИЛ	137867	31000	10387	7200	18280	21659	21676	20441	14,8
Ижмаш	47392	32698	12839	7101	2470	5400	10248	13710	28,9
КамАЗ	57923	27520	20844	20814	12742	3307	14813	23482	40,5
УАЗ	43736	19487	15071	14760	20557	22813	20393	22683	51,8
УралАЗ	15986	14001	9201	1402	5343	2489	5470	8500	53,2

По данным Российского статистического ежегодника, 2001г.

Кроме того, из-за низкого качества российских большегрузных автопоездов теряются возможности их использования во внутренних и международных перевозках, а, следовательно и денежная выручка. Российский автопарк насчитывает 18 тыс. грузовых автопоездов, литовский – 15 тыс., латвийский – 12 тыс. Только 7% автопоездов в российском автопарке моложе 5 лет. За 2000 год обновилось лишь 3% парка, в котором нормам Евро-3 соответствует лишь 1% автопоездов. Дороги в Европу нашим грузовым автопоездам практически закрыты. Они перевозят грузы лишь в страны СНГ, Китай и Монголию. Доля российского автотранспорта на международных перевозках не превышает 40%. Поэтому из общей ежегодной суммы данных автоуслуг в размере 3 млрд. долл. нам достается лишь 30%, т.е. около 0,9 млрд. долларов.

Создание современных конкурентоспособных отечественных автомобилей и комплектующих требует соответствия мировым нормам качества и экологических стандартов. Россия планирует к 2010 году выйти на нормы Евро-4. Нормы Евро-1, введенные в 2001 году, не действуют поскольку отечественные машины с нашими карбюраторными двигателями не соответствуют европейским стандартам (по окиси углерода и другим).

По заключению специалистов производство в России автомобилей, соответствующих нормам Евро, на функционирующем оборудовании невозможно. Тоже относится и к качеству комплектующих. Показателен пример компании Ford, отыскавшей к началу производства Focus в России лишь пару местных поставщиков, которые способны в соответствии со стандартами компании изготавливать боковые стекла и резиновые коврики.⁶²

В России развитие автомобильной отрасли играет значительную роль в обеспечении социально-экономической стабильности. Как известно, накануне дефолта 1998 г. в России произошел резкий спад объемов промышленного производства (на 12%), а затем после дефолта и без раскочки начался подъем. Такие резкие спады-подъемы бывают в том случае, если этот процесс касается отрасли с большими объемами производства. Речь идет о машиностроении, и в частности, об автомобилестроении и таких гигантах, как «АвтоВАЗ», «ГАЗ», «КамАЗ» и др. В апреле 1998 г. при цене «Жигулей» по 7-8 тыс. долл. они оказались неконкурентоспособны на рынке, началось затоваривание, и завод сократил в четыре раза рабочую неделю. Сокращение коснулось и смежников, производящих металл, нефтехимию, пластмассы, электронику и др.

В августе 1998 г. после дефолта и девальвации цена «Жигулей» упала до 3-3,5 тыс. долл., повысилась их конкурентоспособность на рынке и вырос спрос, начался резкий подъем промышленности. Прошло несколько лет и цены на «Жигули» вновь стали расти (в настоящее время до 4-5 тыс. долл.). За это время качество машин не изменилось, сокращения денежно-материальных затрат и роста производительности не произошло, модернизация отрасли не состоялась. В 2000 году средние цены на автомобили «АвтоВАЗа» выросли на 10,6%, в 2002 г. ожидается средний рост цен на 10 – 11%. При таких темпах

роста цен средняя цена в 7-8 тыс. долл. будет достигнута через несколько лет. Государство, обладая 51% акций «АвтоВАЗа», не решает глобальной проблемы – модернизации отрасли на базе новейших достижений НТП с привлечением лучших мировых фирм.

Центральная проблема всех автомобилестроительных предприятий России – отсутствие инвестиций для модернизации и развития. В сочетании со старением фондов и технологии это приводит к потере качества, конкурентоспособности, затовариванию. Основными современными источниками инвестиций в отечественное автомобилестроение являются федеральные и региональные бюджеты, которые существенного финансирования не производят (за последние годы российский автопром получил из бюджета примерно 7% от потребности в средствах, что составляет около 200 млн. долл.) ; собственные источники, удельный вес которых при очень низкой рентабельности составляет около 90%; амортизация, которая расходуется в основном на покрытие недостатка оборотных средств; иностранные инвестиции, привлечение которых очень ограничено.

Следует отметить, что наиболее весомым на современном этапе развития отечественной автомобильной промышленности становится участие в модернизации ведущих машиностроительных предприятий страны крупных банковских, финансово-промышленных структур и иностранного капитала. Финансово-промышленные группы в современной России развиваются на фоне снижения роли государства и концентрации финансовых ресурсов для инвестирования в производство конкурентоспособной продукции. Развиваются такие корпоративные структуры на основе интеграции и диверсификации. Возможны, и, как правило, осуществляются комбинированные варианты. Так «КАМАЗу» для осуществления проекта по переоснащению своих грузовиков двигателями, необходимо около 0,5 млрд. долларов. Японская фирма «КАНЕМАЦУ» изготавливает оборудование (176 млн. долл.), далее участвует «Эксимбанк» (Банк международного сотрудничества Японии), в программе участвуют и другие станкостроительные фирмы из стран Западной Европы.

Концерны «Руспромавто» и «Северсталь» инвестируют соответственно в ГАЗ и Заволжский моторный завод по 300 тыс. долларов за период в 2 – 3 года.

В принципе, на сегодняшнем этапе участие крупных ФПГ в поддержке отдельных отраслей принесет свой положительный результат. Но следует помнить и о том, что крупным корпорациям необходимы инвестиции не только на модернизацию производства, но и на наукоемкие технологии и технологическое переоснащение смежных предприятий, обслуживающих автомобильные гиганты. И их может в инвестиционном плане не хватить. При всех прочих равных условиях необходимо при развитии автомобильного транспорта учитывать и дорожное строительство, и государственную поддержку международных перевозок.

России необходима Федеральная программа развития автомобильного транспорта⁶³ в рамках общей Концепции промышленной политики, потому что она вправе вследствие наличия интеллектуального потенциала претендовать на развитие высокотехнологичных отраслей. При этом в условиях инвестиционных ограничений исключительно важно определиться с приоритетами. Учитывая значительное влияние на занятость населения и на вклад в доходную часть бюджета автомобильной отрасли, ее приоритетное развитие не вызывает сомнения.

Необходимо решение целого ряда правовых вопросов, способных ускорить технологическую модернизацию и конкурентоспособность отечественного производства. Это касается: в первую очередь введения беспошлинного ввоза всех видов технологического оборудования и комплектующих, используемых для модернизации производства.

Во-вторых, необходимо синхронизировать национальную систему сертификации с международной.

В-третьих, необходимо обеспечить долгосрочное льготное кредитование процесса модернизации под гарантию государства при целевом использовании с началом возврата кредита после первого года работы новых техноло-

⁶³ Следует отметить, что имеется ряд программ развития автомобильной промышленности (НАМИ, Минэкономразвития), где имеется хорошая аналитика, но нет постановок о целевой программе с учетом финансирования по защищенным статьям бюджета с государственными гарантиями по кредитам, инвестициям, госзаказу.

гий. Это должно касаться не только производства, но и создания сети сервисного обслуживания российских автомобилей как в России, так и за рубежом.

В-четвертых, необходима программа для развития лизинга грузовых автомобилей, ее стимулирование за счет налогов и кредита. В современных условиях при резком сокращении госзаказа, создание налоговых стимулов для развития лизинга может обеспечить рост спроса на автомобили.

В-пятых, необходимо ввести ограничения на ввоз подержанных автомобилей, автобусов, грузовиков за счет введения повышенных таможенных пошлин. Следует иметь в виду, что увеличение импорта сократит стремление многих инофирм к строительству сборочных производств и сократит приток инвестиций.

В создании эффективного спроса на автомобили в данном случае определенную роль может сыграть коммерческий кредит. Однако, как показывает практика, этот наиболее распространенный в мире способ привлечения средств населения, где до 90% автомобилей продается в кредит, в России развивается слабо, не более 10% автомобилей продается в кредит. Связано это с позицией коммерческих банков, большинство из которых обозначает такую услугу, но реально предпочитает иметь дело с сотрудниками корпоративных клиентов своего банка, а о кредитовании при недостатке средств на счете у клиента (овердрафты) вопрос почти не ставится.

Становление крупных корпоративных структур, привело к обособлению его дочерних подразделений⁶⁴ по функциональной направленности и соответствующему делегированию прав и самостоятельности выбора путей достижения конкретных целей. Имея самостоятельность при решении производственных проблем, дочерние предприятия (например, ОАО «КамАЗ») пользуются бюджетной поддержкой материнской компании при решении крупных инвестиционных проектов. В свою очередь пополнение доходов материнской компании осуществляется дочками в зависимости от результатов их деятельности, что позволяет при необходимости осуществлять дополнительное финансирование низкорентабельных дочек. Таким образом, в процессе становления ры-

⁶⁴ С 1996 г. по 1999 г. количество дочерних и зависимых обществ России увеличилось с 90000 до 120400.

ночных отношений в крупных корпорациях с государственным участием возникла необходимость формирования отношений, охватывающих как вертикальные, так и горизонтальные связи. Вертикальные отношения охватывают систему административных, плановых и бюджетных функций, а горизонтальные – систему экономических отношений. Эффективное функционирование крупных АО в условиях рыночных отношений предполагает их способность адаптироваться к изменяющимся условиям, что в значительной степени зависит от эволюции внутригрупповых отношений. В конечном итоге мы вернулись к проблеме централизованного управления в крупных ОАО с госучастием и экономической самостоятельностью дочерних предприятий, но на качественно новом уровне – становления рыночных отношений.

2.6. Совершенствование управления земельными ресурсами как фактор повышения эффективности их использования

В последние годы самые острые и противоречивые проблемы российской экономики сфокусированы на разработке комплекса научно-практических задач, связанных с совершенствованием механизма земельных отношений. Одной из важнейших составных частей этого механизма является платность землепользования. С ее помощью государство воздействует на экономические интересы землевладельцев и землепользователей, побуждая повышать эффективность использования земли, находящейся в их распоряжении. С экономической точки зрения плата за землю связана с получением дохода в виде ренты.

При переходе к рынку рентные отношения находят свое проявление в земельном налоге, арендной плате, цене земли. Земельный налог, в свою очередь, выражает отношения между обществом и земельным собственником по поводу владения землей как национальным достоянием. От правильного определения его ставок во многом зависит весь ход аграрной реформы, эффективность использования земли, включая сохранение и повышение почвенного плодородия, формирование централизованных денежных ресурсов.

Принятые на начальном этапе реформы низкие ставки земельного налога утратили свое практическое значение как регулятора эффективного использования земель, препятствуют стабилизации сельскохозяйственных товаропроизводителей. По нашему мнению, земельный налог должен быть увязан с экономическими условиями хозяйствования, качеством земли, местом ее расположения, другими природными факторами.

Ограниченность земельных ресурсов для производства продовольствия требует разработки такой системы налогообложения, которая обеспечивала бы рациональное использование и охрану земель, повышение плодородия почв, выравнивание социально-экономических условий хозяйствования на землях разного качества. Помимо указанных требований к земельному налогу,

он должен также способствовать активизации предпринимательской деятельности. В этой связи размеры ставок земельного налога являются одними из основных элементов в системе земельных отношений. Они не должны быть слишком высокими – поскольку это ведет к спаду производства, снижению производительности труда, оттоку инвестиций, сокращению налоговых поступлений. Вообще заниженные ставки налогов не стимулируют эффективное использование земель. Данные свидетельствуют о том, что доля земельного налога в общей сумме налогов сельскохозяйственных предприятий незначительна – 13,2 %. Для сравнения отметим, что в развитых странах мира земельный налог составляет более 40% доходной части местных бюджетов.

В настоящее время в субъектах РФ ставки земельного налога дифференцируются централизованно по основным типам почв с конкретизацией по районам и отдельным хозяйствам.

Первоочередными задачами органов исполнительной власти всех уровней, включая земельные комитеты, на ближайший период должны быть: завершение кадастровой оценки земель с определением налоговой базы в зависимости от оценочной стоимости (нормативной цены) земельного участка; установление экономически объективных и социально справедливых размеров платежей за землю, зависящих от реальной ценности земельных участков и стимулирующих оптимальное регулирование рационального землепользования на территории районов и поселений; повышение роли органов местного самоуправления при установлении системы перераспределения средств между всеми уровнями бюджетов, как доходов от государственной и муниципальной собственности; взаимоувязка платы за землю с другими платежами за природные ресурсы, предотвращающая двойное изъятие налогов.

Для определения эффективности системы управления земельными ресурсами можно предложить следующую методическую последовательность действий: проведение экспертной оценки; сбор и обработка информации о финансировании землеустроительных и земельно-кадастровых действий; систематизация и аналитическое исследование больших массивов информации; группировка с использованием кластерного анализа и выбор типичных объектов.

В процессе оценки эффективности системы управления земельными ресурсами необходимо учитывать огромное количество мероприятий, осуществляемых в процессе проведения земельно-кадастровых работ, которые, в свою очередь, оказывают разное качественное и количественное влияние на сбор земельных платежей: арендных платежей, земельного налога, штрафов за нарушение земельного законодательства. Все эти результативные показатели имеют связь с проводимыми земельно-кадастровыми мероприятиями.

Проведенный анализ информации по финансированию отдельных видов земельно-кадастровых работ показал, что структура земельно-кадастровых работ и охват территорий значительно меняются по годам в каждом субъекте Российской Федерации в зависимости от объемов финансирования в субъектах Российской Федерации. В целом же, одним из основных инструментов управления территорией любого уровня должна стать кадастровая информационная система, обеспечивающая мониторинг состояния объекта управления, анализ ситуаций и прогнозирование их развития, поддержку процедуры принятия решений, контроль исполнения решений и эффективность исполнительных механизмов, надежное хранение информации, автоматизированную обработку информации.

2.7. Правовые обязанности по уплате налогов и основания для налоговой ответственности

Основанием возникновения любой налоговой обязанности, в том числе и обязанности уплаты налогов (сборов), являются юридические факты. Юридические факты — это конкретные социальные обстоятельства (события, действия), вызывающие в соответствии с нормами права наступление определенных правовых последствий — возникновение, изменение или прекращение правовых отношений. Юридические факты обеспечивают переход от общей к конкретной модели прав и обязанностей. Таким образом, юридический факт порождает возникновение индивидуально определенных правоотношений между конкретными субъектами, т. е. возникновение конкретных прав и обязанностей сторон. Обеспечивая надежное возникновение, изменение, прекращение правовых отношений, юридические факты способствуют тем самым стабильному и надежному функционированию всей системы правового регулирования. Функция правового регулирования является основной функцией, выполняемой юридическими фактами.

В силу того, что авторы по-разному понимают регулируемый налоговым правом объект, существует несколько определений налогового правоотношения. Данные определения бывают как краткими, так и достаточно развернутыми, пытающимися охватить все многообразие правоотношений. А. Брызгалин и С. Кудреватых в статье «К вопросу о формировании налогового права как подотрасли права» отмечают, что термины «отношения, регулируемые законодательством о налогах и сборах» и «налоговые отношения» тождественны и равнозначны. Однако это справедливо только тогда, когда речь идет о налоговых отношениях как об общественных отношениях, урегулированных нормами права.

Основанием возникновения, изменения и прекращения финансовых правоотношений являются юридические факты. С. Цыпкин отмечал, что для налоговых правоотношений характерны особые основания. Это либо дей-

ствия субъекта налогового права, либо акты финансового органа. Последнее не совсем верно, ведь сам акт финансового органа является властным предписанием уполномоченного на то государством органа, выражающим его волю. Поэтому не сам акт по себе, а его принятие (действие), вступление в силу порождают правовые последствия для субъектов, которым он адресован. В другой своей работе «Доходы государственного бюджета СССР: правовые вопросы» С. Цыпкин подчеркивает роль юридических фактов в налоговом правоотношении: «основанием взимания налога (фактическим обстоятельством) может служить получение определенного дохода, прибыли, владение строением и т.п., т.е. наличие объекта налогообложения».

Содержанием налогового, как и финансового правоотношения, являются права и обязанности сторон. Однако они возникают в процессе установления, введения, взимания налогов и сборов, контроля за их взиманием и привлечения к ответственности за нарушения налогового законодательства, т. е. в налоговом процессе. Как отмечают А. Брызгалин и С. Кудреватых, возникающие правоотношения могут быть классифицированы на связанные с установлением, введением, взиманием, налоговым контролем, привлечением к ответственности. Данное деление было осуществлено авторами, хотя они не указывают основания классификации, по этапам их возникновения в налоговом процессе.

Результатом деятельности налоговых органов является обеспечение поступлений в доход государственного и муниципального бюджетов и внебюджетных фондов, т. е. обеспечение выполнения налогоплательщиком обязанности уплаты налога (сбора). Таким образом, несмотря на существующее многообразие налоговых правоотношений центральным является правоотношение, возникающее при исполнении налогоплательщиком обязанности уплаты налога и сбора.

В основе возникновения налоговой обязанности как одного из видов финансовых обязанностей также лежит юридический факт. Налоговые обязанности, как и налоговые правоотношения, могут быть разнообразными по

своему содержанию. Например: обязанность должностных лиц налоговых органов - соблюдать налоговую тайну; физических и юридических лиц — уплачивать законно установленные налоги и сборы, предоставлять налоговую декларацию; обязанность налоговых органов - возратить излишне уплаченные денежные средства и т. д. Соответственно, разными будут и юридические факты, лежащие в основе их возникновения.

Важнейшая обязанность налогоплательщика —уплачивать законно установленные налоги. Все остальные обязанности налогоплательщика являются производными от нее. Они обеспечивают эффективное выполнение обязанности по уплате налога, которая закреплена в ст. 57 Конституции Российской Федерации. Не случайно Налоговый кодекс РФ воспроизводит данную норму в ст. 23 «Обязанности налогоплательщиков (плательщиков сборов)», где первой обязанностью названа именно обязанность уплачивать законно установленные налоги. Несмотря на свою важность и значимость, данная обязанность не была пока детально исследована учеными. Соответственно, сама наука финансового права порою незаслуженно обходила своим вниманием данную подотрасль.

В теории финансового права понятие финансовой обязанности и по сей день остается неразработанным, хотя эта проблема освещалась еще в дореволюционной теории государства и права (например, Г. Шершеневичем, А. Алексеевым). Г. Шершеневич ошибочно предполагал возможность существования правоотношений (публичных), в которых необходимыми элементами являются только объект, субъект и правовая обязанность. Справедливо отмечалось автором, что в публичном праве субъект в лице государственного органа имеет не только право требовать исполнения, но и обязанность требовать этого. То есть речь шла о специфическом характере публичных правоотношений, который и отличает их от частных правоотношений. Он также отмечал, что обязанность есть связанность воли человека, которая заставляет его соотносить свое поведение с требованиями извне.

А. Алексеев предлагал группировать все обязанности гражданина по

трем рубрикам: обязанности повиновения велениям государственной власти; обязанности уплаты налогов и податей и вообще всякого рода денежные повинности; личные обязанности на пользу государства (воинская, обязанность участия в судебной власти в качестве присяжного заседателя и т. д.). Однако общей для всех обязанностей гражданина будет заинтересованность не конкретного субъекта (юридического или физического лица) в исполнении данной обязанности, а заинтересованность всего общества и государства в целом.

В современной теории государства и права мы встречаем определение юридических обязанностей личности, как «установленных и гарантированных государством требований к поведению человека, официальной меры должного поведения». Авторы отмечают, что «надлежащее исполнение каждым человеком своих гражданских обязанностей является необходимым условием и гарантией осуществления прав, свобод и законных интересов других граждан, обеспечивает интересы государства и общества». Исходя из этого налоговые обязанности — это установленные и гарантированные государством требования к поведению субъектов налогового права. В зависимости от источника закрепления обязанностей различают обязанности, закрепленные в Конституции и в текущем законодательстве.

Обязанность уплаты налогов и сборов является одной из основных обязанностей и представляет собой конституционно закрепленное и охраняемое правовой ответственностью (административной и уголовной) требование, предъявляемое каждому гражданину и связанное с необходимостью его участия в финансовом обеспечении интересов общества, государства, других граждан.

Многие из основных обязанностей обусловлены самой природой государства. Небезынтересно, например, отметить, что воинская повинность связана с налоговой обязанностью испокон веков. Генетическая близость воинской и налоговой обязанностей (повинностей) прослеживается, например, в Конституции Швейцарии, которая предусматривает дополнительный вид налога для лиц, не служивших в армии. Согласно п. 4 ст. 18 Конституции

Швейцарской Конфедерации от 29 мая 1874 г. (в редакции 1989 г.) налог на граждан, освобожденных от военной службы, взимается кантонами за счет Конфедерации в соответствии с положениями федерального законодательства. Аналогичная ситуация наблюдалась и в Российской Федерации, поскольку до недавнего времени военнослужащие освобождались от уплаты подоходного налога. Таким образом, с развитием государственного аппарата наблюдается сокращение числа натуральных повинностей (обязанностей), что связано не только с развитием товарно-денежных отношений, но и с развитием государственного аппарата.

Следует отметить, что еще в советский период развития финансового права в ряде работ с целью более полного раскрытия содержания налоговых правоотношений вводили понятие налогового обязательства. Речь идет о том, что у лица возникает обязанность уплатить налоги, а у государства в лице своих налоговых органов — право требовать исполнения данной обязанности. Данное понятие было даже закреплено в одном из проектов Налогового кодекса. По мнению Г. Петровой, оно в целом отвечает нормам и принципам исполнения денежных обязательств, установленным действующим законодательством. Налоговым обязательством предлагалось признавать обязанность налогоплательщика уплатить определенный налог (сбор) при наличии обстоятельств, установленных актом налогового законодательства.

Как известно, обязательство является относительным гражданским правоотношением, поэтому обязанности должны корреспондировать с чьими-то правами. Кроме того, как уже отмечалось выше, обязанность уплаты налогов является основной конституционной обязанностью, т. е. публичной юридической конструкцией. В результате само определение изначально не соответствовало действующему гражданскому законодательству. Статья 307 ГК РФ устанавливает, что в силу обязательства одно лицо (должник) обязано совершить в пользу другого лица (кредитора) определенное действие, как-то: передать имущество, выполнить работу, уплатить деньги и т. п., либо воздержаться от определенного действия, а кредитор имеет право требовать от

должника исполнения его обязанности. У кредитора есть право, которое он может реализовать или воздержаться от этого, у налогового органа это право является в силу его компетенции одновременно и обязанностью. Кредитор не может по собственному усмотрению отказаться от взыскания сумм налоговых платежей. В случае отказа должника исполнить свою обязанность кредитор в гражданском праве имеет право обратиться в суд для принуждения должника к исполнению. В налоговом праве налоговый орган не нуждается в судебной защите в случае с юридическими лицами и может самостоятельно взыскать с должника во внесудебном порядке суммы неуплаченных налогов, т. е. сам реализует функцию государственного принуждения.

Налоговое правоотношение является одним из видов финансового, но не гражданского правоотношения. Кроме того, налоговые правоотношения не регулируют отношения участников экономического товарооборота. Таким образом, термин «налоговое обязательство» неприменим для публичной отрасли права.

Кроме того, обязательства как юридическая форма экономических отношений товарообмена подразделяются на договорные и внедоговорные (деликтные). Во-первых, обязанность уплаты налога не является юридической формой экономических отношений товарообмена. Во-вторых, данная классификация на договорные и деликтные обязательства, которая является традиционной для обязательственного права, будет абсолютно неприменима для налогового права. Приняв данную терминологию, было бы невозможно классифицировать обязательство уплатить налоги ни как договорное (лишь говоря о наличии договора между гражданином и государством, как это следует из договорной теории происхождения государства), ни как деликтное, поскольку данная обязанность не возникает в силу совершения неправомерных действий. Она возникает у гражданина либо в силу наличия правовой связи между ним и государством (в виде подданства или гражданства, регистрации юридического лица, которая тоже является своего рода подтверждением подданства или гражданства последнего), либо в силу распространения государством

своего суверенитета на лиц, не связанных с ним непосредственно гражданством или подданством, однако подпадающих под действие его правовых норм. Причем термин «обязательство» связан с взаимными правами и обязанностями сторон, т. е. обязанность является составляющей понятия «обязательство». Понятие «обязательство по уплате налогов» не отражает правовой сущности, поскольку речь идет, прежде всего, об обязанности налогоплательщика, а не о праве требования уплаты налогов со стороны государства. Таким образом, речь может идти только об обязанности уплаты налогов. Кроме того, хотелось бы отметить еще раз, что обязанность гражданина уплачивать налоги является конституционной, что подчеркивает, опять-таки, ее публичный характер.

Следует также отметить, что правоотношения по поводу уплаты налога являются основными, но не единственными налоговыми правоотношениями. Кроме того, категория «обязанности» наиболее оптимальным образом отражает специфическую сторону налоговых правоотношений, которые носят, прежде всего, публичный характер.

Статья 44 ПК РФ указывает, что обязанность по уплате налога или сбора возникает, изменяется и прекращается при наличии оснований, установленных настоящим Кодексом или иным актом законодательства о налогах и сборах. Причем данная обязанность возлагается на налогоплательщика и плательщика сбора с момента возникновения установленных законодательством о налогах и сборах обстоятельств, предусматривающих уплату данного налога.

Различают общие и непосредственные обстоятельства, с которыми ПК РФ связывает возникновение налоговой обязанности. Под общими обстоятельствами понимают условия принятия и вступления в силу налоговых законов, соблюдение процедуры установления и введения налогов (сборов). Признание же субъекта налогоплательщиком, возникновение объекта обложения, отсутствие льгот относят к непосредственным основаниям возникновения обязанности по уплате налога. Единственным непосредственным основанием возникновения обязанности уплаты налога является возникновение объекта

обложения. Признание же субъекта налогоплательщиком определяет его налоговую правосубъектность, т. е. право участвовать в налоговых правоотношениях, приобретать права и выполнять обязанности. Оно скорее может быть отнесено к общим основаниям возникновения обязанности уплаты налога. Использование налогоплательщиком льготы или отказ от нее изменяют или прекращают уже возникшую налоговую обязанность, ибо сами льготы появляются у конкретного налогоплательщика при условии возникновения налоговой обязанности и наличия оснований, с которыми закон связывает возникновение права на льготы. Однако С. Герасименко считает, что «обязанность уплатить налог возникает у конкретного налогоплательщика применительно к определенному налоговому периоду лишь при наличии у него налоговой базы» и что при исчислении налога происходит корректировка объекта налогообложения с учетом установленных законом вычетов и льгот.

В результате операции по исчислению налога может оказаться, что отсутствует налоговая база, следовательно, не возникает обязанности по уплате налога. Следует отметить, что обязанность уплаты налога возникает при наличии объекта обложения. В результате исчисления налога и применения налоговых льгот налогооблагаемая база уменьшается, что может привести к изменению, в т. ч. и к прекращению обязанности уплаты налога. В то же время в случае отсутствия объекта налога не возникает ни обязанности уплаты налога, ни права на льготы, ни обязанности исчисления налога, ни налогооблагаемой базы. Таким образом, налогооблагаемая база является производной от объекта налога и служит исключительно в качестве инструмента, позволяющего реализовать налоговую обязанность, т. е. исчислить размер подлежащего уплате налога.

Объект налогообложения включает в себя указание не на основание возникновения обязанности, а на наличие у субъекта определенных прав на предмет обложения. Данное обстоятельство иллюстрируется примером налога на имущество, где в качестве предмета налога выступает имущество, а объектом налога — право собственности на него. Однако в случае, когда обязан-

ность уплатить налог возникает в силу совершения субъектом реализации ГСМ, то о каком праве идет речь, трудно установить. Поэтому именно юридические факты (объекты налога) во всем своем многообразии (событий, действий) являются основанием возникновения налоговой обязанности.

С. Пепеляев определяет понятие обязанности как сложное, состоящее из четырех вспомогательных: 1) правильно исчислять налог; 2) уплачивать налог в полном объеме; 3) уплачивать налог своевременно; 4) уплачивать налог в установленном порядке. Три последние обязанности являются различными проявлениями одной — обязанности уплаты налога. Данная обязанность обладает тремя свойствами: временной определенностью, т. е. носит срочный характер, поскольку должна быть исполнена в строго определенный срок; процессуальной определенностью, т. е. должна быть исполнена в установленном законом порядке; количественной определенностью, т. е. уплачивается в полном объеме согласно требованиям законодательства. Данные свойства вытекают из требования ст. 57 Конституции РФ и ст. 23 НК РФ об обязанности уплачивать законно установленные налоги. Для того чтобы налог был установлен, необходимо согласно ст. 17 НК РФ определить объект налогообложения, налоговую базу, налоговый период, налоговую ставку, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога. Обязанность же исчисления налога носит самостоятельный характер и не всегда возникает у субъекта обязанности по уплате налога. Она носит такой же вспомогательный по отношению к обязанности уплаты налога характер, хотя является самостоятельной, как и обязанность вести в случаях, установленных законом, учет своих доходов и объектов налогообложения. Обязанность уплаты налога возникает при наличии установленных в законе обстоятельств, т. е. юридических фактов.

При наличии некоторых видов льгот происходит прекращение или изменение налоговой обязанности, а именно — изъятие из сферы деятельности налогового закона определенных категорий субъектов (плательщиков), обладающих установленными в законе признаками. Статья 56 НК РФ определяет в качестве льгот предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков

и плательщиков сборов предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере. Как отмечает в своей монографии «Налоги и налогообложение» И. Миляков, «налоговые льготы направлены преимущественно на прямое сокращение налогового обязательства плательщика, но иногда преследуется и цель отсрочки платежа, что также в итоге приводит к сокращению налогового обязательства плательщика». Вероятно, автор имеет в виду сокращение текущего общего налогового бремени субъекта (его обязанности, а не обязательства) в результате отсрочки платежа, но на самом деле изменяется лишь временной параметр исполнения обязанности уплаты налогов, что не приводит к сокращению налоговой обязанности. Следует отметить еще раз: мы считаем правильным применение только термина налоговая обязанность, а не обязательство.

Налоговые льготы принимают различную форму в зависимости оттого, на изменение какого элемента структуры налога направлено их действие, но, как указывалось, результатом действия налоговых льгот может являться изменение или прекращение налоговой обязанности. По направленности воздействия на элементы конструкции налога С. Пепеляев выделяет три группы налоговых льгот: изъятия, скидки, освобождение. Их действие нацелено на изменение количественной характеристики налоговой обязанности, т. е. в конечном итоге — на изменение размера подлежащей уплате суммы налога.

Изъятия направлены на выведение из сферы действия налогового закона определенных объектов в результате изменения круга предметов налогообложения. При этом происходит уменьшение налогооблагаемой базы и, соответственно, изменяется размер налоговой обязанности конкретного налогоплательщика. Например, реализация ряда товаров, услуг и работ не порождает обязанности уплаты НДС (ст. 149 НК РФ).

Скидка направлена на сокращение налоговой базы (в ч. 2 НК РФ для отдельных видов налогов введено понятие вычетов). Вычеты — это, по сути,

и есть скидки. Их применение связано с тем, что для устойчивости налоговой системы, а, соответственно, и государства, следует сохранять источники налогообложения путем учета расходов налогоплательщика на его содержание. Поэтому затраты в процессе производства и реализации продукции, работ и услуг являются расходами налогоплательщика, подлежащими вычету из налогооблагаемой базы. При этом сам объект налога и его предмет не изменяются. Изменение же налоговой обязанности происходит только за счет уменьшения налогооблагаемой базы.

Освобождение — это уменьшение налоговой ставки или окладной суммы. При уменьшении налоговой ставки объект налога, предмет, налогооблагаемая сумма остаются прежними, а изменяется лишь размер налоговой обязанности. Примером может служить ст. 164 НК РФ, устанавливающая нулевую ставку при реализации товаров, помещаемых под таможенный режим экспорта, при условии их фактического вывоза и предоставления соответствующих документов в налоговые органы. В случае изменения окладной суммы, т. е. суммы, подлежащей уплате в качестве налога, происходит полное или частичное, временное или бессрочное сокращение окладной суммы. В качестве примера полного временного освобождения можно привести налоговые каникулы — освобождение от уплаты налога на определенный период.

Таким образом, при наличии налоговых льгот в виде изъятий, скидок, освобождений происходит изменение либо прекращение налоговой обязанности. Статья 56 НК РФ предусматривает право налогоплательщика на отказ от использования льготы либо приостановление ее использования на один или несколько налоговых периодов, если иное не предусмотрено НК РФ. В зависимости от того, воспользуется ли налогоплательщик налоговой льготой или нет, обязанность уплаты налога либо остается неизменной, либо изменяется (прекращается).

Временная характеристика обязанности уплатить налог говорит о том, в какой установленный законом срок она должна быть исполнена. Причем соблюдение этого срока строго обязательно для обязанного субъекта. Это тре

бование возникает в связи с тем, что одной из функций налога является фискальная, т. е. функция наполнения государственной казны. Выполнение государством своих задач требует определенных денежных средств, получение которых оно планирует при принятии бюджета. С ритмичностью поступления этих средств тесно связана своевременность исполнения расходной части бюджета. Изменение временной характеристики налоговой обязанности может иметь место при действии налогового кредита, который является способом изменения сроков уплаты налога (гл. 9 НК РФ). При действии налогового кредита изменяется только временная характеристика налоговой обязанности, однако размер подлежащей уплате суммы остается неизменным, т. к. остается неизменным налогооблагаемый объект и предмет налога, при этом может изменяться и установленный законом порядок исполнения данной обязанности. Все это в конечном счете влияет на государственные расходы. Не случайно в ст. 76 БК РФ отмечается, что налоговый кредит может предоставляться только в форме бюджетного, т. е. в том объеме, который предусмотрен расходной частью бюджета определенного уровня. Государство посредством данной меры одновременно выполняет ряд своих социальных и экономических функций. Изменение срока уплаты налога представляет собой перенос времени уплаты налога на более поздний срок. Закон предусматривает четыре формы изменения сроков уплаты налога: рассрочка, отсрочка, инвестиционный налоговый кредит, налоговый кредит.

Как было отмечено, обязанность уплаты налога возникает при наличии объекта налога, т. е. правовой связи между субъектом и предметом налога. В ст. 45 НК РФ субъектом данной обязанности называется сам налогоплательщик, если иное не предусмотрено законодательством о налогах и сборах. Данное положение проистекает из ст. 4 Конституции РФ, провозглашающей на всей территории РФ суверенитет государства, неотъемлемым свойством которого является право устанавливать и взимать налоги и сборы, а также ст. 57 Конституции РФ, провозглашающей обязанность каждого гражданина уплачивать законно установленные налоги и сборы. В случаях, установленных

законом, обязанность перечисления, но не уплаты налога, возникает у других лиц (плательщиков сборов).

Таким образом, обобщая изложенное выше, мы приходим к следующим выводам.

1. Обязанность уплаты налогов (сборов) является основной обязанностью гражданина, что подтверждается ее всеобщим характером, закреплением на уровне Конституции, защитой правовой ответственностью и направленностью на удовлетворение общегосударственных интересов.

2. Понятие «налоговое обязательство» не может быть применимо в налоговом праве в силу того, что «обязательство» является категорией гражданского права и не позволяет отразить специфику рассматриваемых публичных правоотношений.

3. Единственным необходимым и достаточным непосредственным основанием возникновения налоговой обязанности является объект налога как юридический факт, т. е. те события, действия, с которыми законодатель связывает возникновение обязанности уплатить налог.

4. Объект налога отражает юридическую связь между предметом налога и субъектом, обязанным уплатить данный налог.

5. Обязанность исчислить налог возникает у налогоплательщиков всегда, кроме случаев, установленных законом, одновременно с обязанностью его уплатить и служит целям реализации последней. Данная обязанность должна быть выполнена налогоплательщиком самостоятельно, если иное законом не предусмотрено.

6. Использование субъектом своего права на такие льготы, как освобождения, скидки, изъятия приводит к прекращению или изменению налоговой обязанности. При этом может изменяться и объект налога.

7. Налоговая обязанность обладает тремя свойствами: временной определенностью, количественной определенностью, процессуальной определенностью. Они влияют на исполнение налоговой обязанности.

8. Изменение срока уплаты налога приводит к изменению временной

характеристики налоговой обязанности, т. е. к изменению самой налоговой обязанности, но не связано при этом с изменением объекта налога.

9. При представительстве субъекта в налоговых правоотношениях налоговая обязанность остается неизменной, при изменении субъекта происходит изменение объекта налога и налоговой обязанности.