

ФИНАНСОВАЯ АКАДЕМИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ВЕСТНИК

ФИНАНСОВОЙ АКАДЕМИИ

3(19)'2001

Москва
“Финансы и статистика”
2001

СОВЕТ ЖУРНАЛА

А.Г. Грязнова — *председатель*
О.В. Голосов — *зам. председателя*

З.Д. Бабаева, В.С. Бард, В.В. Думный, А.Н. Звонова, Ю.Л. Кузнец,
В.В. Курочкин, О.В. Машникова, Б.П. Супрунович, В.Ю. Фадеев

РЕДКОЛЛЕГИЯ ЖУРНАЛА

М.А. Эскиндаров — *главный редактор*
В.Н. Сумароков — *зам. главного редактора*

М.С. Атлас, И.Н. Дрогобыцкий, Н.Н. Думная, О.И. Лаврушин,
Г.В. Полунина, Л.П. Павлова, В.К. Поспелов, В.М. Родионова,
С.В. Серебрянникова, Б.М. Смитиенко

МЕЖДУНАРОДНЫЙ СОВЕТ ЖУРНАЛА

Д. Бланд (Англия), П. Бумсма (Нидерланды), Ж. Гросжан (Люксембург), А. Дамянов (Болгария), Ф.-К. Нуар (Франция), Д. Рунте (Германия), Р. Руоци (Италия), А. Торреш (Португалия), Й. фон Штайн (Германия)

Учредители:

Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации
и Попечительский совет при Финансовой академии

Журнал издается с марта 1997 г. четыре раза в год

3(19)2001

СО Д Е Р Ж А Н И Е

ПУБЛИКАЦИИ ВЫПУСКНИКОВ МФИ — ФА	В.В. Геращенко. Стратегические цели дальнейшего реформирования банковской системы и текущая ситуация в банковской сфере	6
	
	А.Г. Грязнова. Участие России в АТЭС — новые импульсы к сотрудничеству	12
	20
	В.Г. Пансков. К вопросу о финансовой самостоятельности местного самоуправления	
	
ПРОБЛЕМЫ И СУЖДЕНИЯ	Проблема внешнего долга и его урегулирования: мировой и российский опыт (по материалам «круглого стола»)	28
	Н.С. Лисициан. Кризис платежей — проблема воспроизводственная (к вопросу о выходе реального сектора экономики из кризиса платежей)	37
	
ПОЛИТОЛОГИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ	Я.А. Пляйс. Политическая власть как основной предмет политологии транзитного общества	42
	
	Г.В. Полунина. Современные тенденции в развитии политических партий: зарубежный опыт и российские реалии	52

<hr/> <hr/>		
	
	
<hr/> <hr/>		
ИССЛЕДОВАНИЕ НА ТЕМУ	<i>И.Б. Полюбина.</i> Государство и аграрный сектор в России: штрихи истории и современность	60
	
	<i>Н.В. Седова.</i> Эволюция перечня подакцизной продук- ции в российской налоговой системе	70
	
<hr/> <hr/>		
РАБОТА АСПИРАНТОВ И СТУДЕНТОВ	<i>С.Б. Константинова.</i> Особенности организации и учета оплаты труда в общественных объединениях	80
	
	<i>Любна Мохаммед Эль-Хассан Аббас.</i> Трудовая эмигра- ция из Судана на современном этапе	91
		96
	
	<i>В.В. Смирнова.</i> О перспективах развития единой ев- ропейской валюты на российском рынке	
	

CONTENTS

<hr/>		
PUBLICATIONS OF THE MFI — FA ALUMNI	<i>V. Geraschenko.</i> Strategic Objectives for Further Banking System Restructuring and Current Situation in Banking	6
	
	<i>A. Gryaznova.</i> Participation of Russia in ATES — New Impulses for Cooperation	12
	20
	<i>V. Panskov.</i> To the Problem of Financial Independence of Local Government	
	
<hr/>		
PROBLEMS AND OPINION	Problems of Foreign Debt and Its Adjustment: World and Russian Experience (<i>The Round Table Materials</i>)	28
	
	<i>N. Lisitsyan.</i> Crisis of Payments — a Reproduction Prob- lem (to the Question of Withdrawal of the Real Sector of the Economy from the Payment crisis)	37
	
<hr/>		
POLITICAL SCIENCES AND MODERN LIFE	<i>Ya. Plyais.</i> Political Power as the Main Subject of Political Science in the Transitional Society	42
	
	<i>G. Polounina.</i> Current Tendencies in the Development of Political Parties: Foreign Experience and Russian Realities	52
	
	
<hr/>		
RESEARCH	<i>I. Polyubina.</i> The State and the Agrarian Sector in Russia: Traits of History and Modern Life.....	60
	<i>N. Sedova.</i> Evolution of the List of Excise Viable Products in the Russian Tax Sys-	70
	
<hr/>		

<hr/>		tem.....	
<hr/>			
WORKS OF POST-GRADUATES AND STUDENTS	<i>S. Konstantinova.</i> Peculiarities of the Organization and Accounting of Payment for Labour in Public Associations		80
	<i>Lubna Mohammed El-Khassan Abbas.</i> Labour Emigration from Sudan in Modern Time		91
	<i>V. Smirnova.</i> To the Perspectives of the Development of the Single European Currency in the Russian Market		96

**Колонка
Главного
Редактора**

Уважаемые коллеги!

В сентябре этого года мы отмечаем знаменательную дату — 55 лет Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации.

Приятно сознавать, что с каждым годом растет авторитет как самой Академии, так и ее выпускников, которых с огромной охотой принимают всюду. Как говорят наши питомцы, диплом Академии — самая твердая валюта. Безусловно, заслуга в этом в первую очередь при-

надлежит профессорско-преподавательскому составу, руководителям кафедр, институтов ФА, ректорату Академии.

По случаю юбилея этот номер журнала мы открываем небольшой рубрикой "Публикации выпускников МФИ — ФА". Свои статьи для наших читателей предоставили авторы, чьими именами мы всегда гордились и гордимся.

Любой вуз славен своими питомцами. За 55 лет Академия выпустила десятки

тысяч высококлассных специалистов, и среди них министры финансов СССР и РФ, заместители министров и начальники управлений Минфина СССР и России, председатель Госбанка СССР, а позднее Центрального банка РФ, заместители председателя ЦБ РФ, руководители крупнейших финансово-банковских структур, а с недавнего времени и губернатор.

На вопрос, что есть самое лучшее, древнегреческий философ ответил так:

"Хорошо делать, что делаешь". И мы свое дело делаем хорошо.

От имени совета и редакционной коллегии журнала поздравляю наших читателей

со знаменательной для вуза датой и желаю всем удачи на жизненном пути!

Что всего мудрее? — ВРЕМЯ, — ибо оно одно открывает все.

Главный редактор журнала
доктор экономических наук,
профессор **М.А. Эскиндаров**



ПУБЛИКАЦИИ ВЫПУСКНИКОВ МФИ–ФА

В.В. Геращенко
Председатель Центрального
банка Российской Федерации

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЦЕЛИ ДАЛЬНЕЙШЕГО РЕФОРМИРОВАНИЯ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ И ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ В БАНКОВСКОЙ СФЕРЕ

оследнее десятилетие характерно тем, что в России не только сформировалась двухуровневая банковская система, но и произошли другие важнейшие преобразования. Стоит напомнить, что десять лет назад в стране насчитывалось примерно 1100 самостоятельных коммерческих банков, а наибольшее их количество – 2300 – пришлось на 1996 г. По последним данным, в настоящее время у нас насчитывается примерно 1300 действующих коммерческих организаций.

Проблема *организации корпоративного управления в банках* находится в центре внимания как самих банков, так и их участников, а также регулирующих органов.

Дело в том, что эффективные формы организации банковского управления всегда являлись в банковском деле одним из наиболее ценных конкурентных преимуществ, и от степени эффективности управления банками во многом зависит доверие к банковскому сектору.

Мы можем констатировать, что на сегодняшний день банковский сектор в целом преодолел последствия финансового кризиса и его состояние является относительно стабильным. Банк России в процессе реструктуризации банковской системы, действуя в установленных законодательных рамках, завершил вывод с рынка банковских услуг несостоятельных банков. За послекризисный период отозвано около 250 лицензий на совершение банковских операций. На сегодняшний день лицензии отозваны практически у всех кредитных организаций, по которым имеются установленные действующим законодательством основания для такого отзыва.

Возросла функциональная роль банков в экономике, о чем свидетельствует тот факт, что совокупные банковские активы и кредиты реальному сектору в соотношении с ВВП превысили докризисный уровень. Восстанавливается доверие к банкам со стороны населения. Отношение вкладов населения к денежным доходам на начало 2001 г. составило 12,2% против 11,9% до кризиса.

Преодоление основных проблем, порожденных финансовым кризисом 1998 г., создает принципиально **новые возможности для повышения эффективности корпоративного управления в кредитных организациях**. Работа в режиме спасательных команд сменяется со-

зидательной деятельностью по развитию банковского бизнеса. В конечном итоге состояние банковского сектора российской экономики – это суммарный результат успехов и ошибок команд управленцев, решения ими задач по организации дел в каждом конкретном банке.

Именно поэтому стратегическим направлением перемен в банковском секторе является приближение к лучшей практике организации банковского дела, учитывающей опыт развития других стран. Итогом этой работы должно стать формирование в России в среднесрочной перспективе такой банковской системы, которая соответствовала бы международным представлениям о современном банковском бизнесе.

Позиция Банка России в отношении дальнейшего развития банковского сектора отражена в проекте документа "Концептуальные вопросы развития банковской системы Российской Федерации". Подготовленные и опубликованные в начале этого года материалы вызвали большой интерес банковской общественности. Банк России получил комментарии многих заинтересованных организаций, в том числе и международных. Сейчас стоит задача найти общее понимание некоторых принципиальных направлений развития банковского дела в России.

Стратегическими целями дальнейшего реформирования банковской системы являются укрепление ее устойчивости, исключаящее возможность возникновения системных банковских рисков; повышение качества реализации банковским сектором функций по аккумулированию сбережений населения, средств предприятий и их трансформации в кредиты и инвестиции; восстановление и укрепление доверия к российской банковской системе со стороны инвесторов, в том числе иностранных, и вкладчиков, в первую очередь населения; предотвращение использования кредитных организаций для целей недобросовестной коммерческой практики.

Для достижения поставленных стратегических целей реформирования банковской системы в ближайшие два-три года необходимо решить ряд важных практических задач. Это прежде всего укрепление финансового состояния жизнеспособных банков и выведение с рынка проблемных кредитных организаций, повышение уровня капитализации кредитных организаций и качества капитала, развитие деятельности банковской системы по привлечению средств населения и предприятий, расширение операций банков с реальной экономикой. При этом стратегические задачи реформирования банковского сектора могут быть успешно решены лишь при осуществлении системы общих рыночных преобразований, вклю-

чающих в первую очередь структурные, налоговые и правовые компоненты.

Решение указанных задач возможно только при условии эффективности корпоративного управления банками. Этим вопросам уделяется самое пристальное внимание, в том числе и на международном уровне. Так, Организация экономического сотрудничества и развития в 1999 г. установила ряд стандартов корпоративного управления, разработала руководство, которое может быть использовано государственными органами при осуществлении мер по совершенствованию нормативной базы корпоративного управления. Базельский комитет по банковскому надзору в том же году опубликовал документ, посвященный совершенствованию корпоративного управления в банках. Положения этих документов активно используются Банком России при определении основных направлений развития системы корпоративного управления кредитными организациями.

Очевидно, что для успеха полномасштабного реформирования банковского сектора России, включая сферу организации корпоративного управления, необходима **последовательная и предсказуемая политика государства в отношении банковского сектора**. Суть этой политики должна сводиться к созданию благоприятных условий для формирования в банковском секторе здоровой конкурентной среды и созданию благоприятных условий развития кредитных организаций.

Поощрение честной конкуренции является одним из ключевых элементов государственной политики в отношении банковской системы и финансовой сферы в целом, направленной на обеспечение конституционных гарантий, единства экономического пространства и свободного перемещения услуг и финансовых средств в регионах.

Решение данной задачи носит *комплексный характер*. Мы твердо убеждены, что политика государства в отношении как банковского сектора, так и всей экономики должна обеспечивать системную стабильность и создавать необходимые условия для развития рынка на базе здоровой конкуренции. Банковская деятельность должна базироваться на коммерческих интересах при соблюдении требований к устойчивости банков, которые отражены в том числе в нормах банковского надзора, ориентированных на международные принципы.

Мы считаем неприемлемой ситуацию, при которой банки принимают управленческие решения под влиянием политического давления или воздействия со стороны других хозяйствующих субъектов. Единственный верный путь – создание *равных условий* для ведения бизнеса всеми кредитными организациями, вне зависимости

от формы собственности, что подразумевает предъявление к ним единых нормативных требований.

Данное положение распространяется и на кредитные организации, контролируемые государством. В настоящее время организации, непосредственно представляющие государство, включая Банк России, имеют вложения, превышающие 50% уставного капитала, только в 23 организациях. Удельный вес этих кредитных организаций в собственных средствах и активах банковской системы составляет около 33%, а без учета Сбербанка России и Внешторгбанка – около 3,5%. Реально доминирующим в привлечении вкладов населения может быть признан только Сбербанк России, поскольку он, в том числе в силу исторических причин, аккумулирует в настоящее время около 3/4 вкладов граждан.

Согласно совместному Заявлению Правительства Российской Федерации и Банка России "Об экономической политике на 2001 год и некоторых аспектах стратегии на среднесрочную перспективу" Правительство будет воздерживаться от создания новых государственных банков. Актуальная задача в отношении работы государственных банков состоит в определении *критериев эффективности их деятельности* и решении на этой основе вопросов совершенствования корпоративного управления.

Несколько слов об участии *иностранного капитала* в российской банковской системе. Принципиальная позиция Правительства Российской Федерации и Банка России по данному вопросу состоит в том, что ограничений для участия иностранного капитала в банковском секторе вводиться не будет. Напротив, к концу сентября 2001 г. планируется разработать меры, способствующие расширению деятельности банков с участием иностранного капитала. В общеэкономическом плане для стимулирования притока иностранного капитала, очевидно, требуется существенно улучшить правовое обеспечение прав кредиторов и инвесторов и обеспечить благоприятные налоговые условия для иностранных инвестиций, а также снижение некоммерческих рисков вложений. Необходимо принять также меры по повышению транспарентности финансового состояния и структуры собственности участников финансового рынка, включая, разумеется, и банки.

Банк России приветствует приход солидного зарубежного капитала в Россию, в том числе в банковскую сферу. Расширение присутствия иностранного капитала на российском банковском рынке важно еще и потому, что западный капитал способствует продвижению на российский рынок современных банковских технологий, новых финансовых продуктов, культуры банковского дела. Отечественные банки могут взять на вооружение новые начинания перво-

классных западных институтов, в частности в сфере организации корпоративного управления.

Приток иностранного капитала в банковскую сферу является также важным фактором ее укрепления и способствует развитию конкуренции, что в конечном итоге идет на пользу клиентам банков и экономике страны в целом.

Нельзя не отметить, что Банк России рассматривает эффективное управление кредитными организациями как ключевой элемент системной устойчивости банковского сектора.

Хотелось бы сказать несколько слов о **текущей ситуации в банковской сфере**. За период 2000 г. сложились благоприятные условия для развития экономики страны. Мы имеем неплохие результаты также за первый квартал и пять месяцев текущего года. Можно отметить определенный рост промышленного производства, нормально развиваются зарубежные поставки основных экспортеров.

Вызывают беспокойство *темпы инфляции*, которые были показаны нашей экономической статистикой в первом квартале 2001 г. Да и в апреле–мае инфляция удерживалась в пределах до 1,8%, тогда как в оценках Правительства Российской Федерации и в основных направлениях денежно-кредитной политики годовой уровень инфляции предполагался на уровне 12-14%. Вполне возможно, что Правительство и Банк России будут вынуждены провести дополнительный анализ инфляционных тенденций и пересмотреть прогнозные показатели в сторону их увеличения.

Для нас важно то, что в росте инфляции (и это признано Правительством) почти нет монетарного фактора. Рост цен связан в основном с теми структурными изменениями и повышением цен и тарифов, которые происходят в тех или иных секторах нашей экономики и которые, видимо, будут продолжаться в ближайшие годы. Структура цен в России по-прежнему не является полностью рыночной, отражающей те пропорции, которые складываются в реальном секторе экономики.

Представляется, что даже несколько более высокий уровень инфляции по сравнению с предполагаемыми значениями не является для нас чрезмерно опасным, поскольку основные тенденции развития экономики все-таки положительные.

В настоящее время идет дискуссия о *валютном курсе*, о *курсовой политике* Банка России, о том, нужно ли наращивать золотовалютные резервы страны. Мы считаем, что с учетом необходимости выполнять свои внешние обязательства в условиях, когда страна заинтересована в притоке капитала, в том числе иностранного, зо-

лотовалютные резервы должны расти. Естественно, Банку России следует внимательно отслеживать рост денежной базы, принимать совместно с другими экономическими органами, в том числе Минфином России, необходимые меры по стерилизации денежной массы.

Другим важным вопросом является закон "О валютном регулировании и валютном контроле". Встречаясь с представителями промышленной элиты, Президент Российской Федерации, выслушав их пожелания, дал задание соответствующим экономическим органам проанализировать и упростить валютное законодательство. Предстоит активная дискуссия на уровне правительственных организаций и Банка России, которые должны в значительной степени деюрократизировать процесс выдачи тех или иных разрешений, а в каких-то случаях пойти даже на уведомительный, а не разрешительный порядок проведения валютных, в том числе и капитальных, операций.

В этой связи хотелось бы сказать, что обвинения в том, что Банк России – консервативный орган, который руководствуется в основном принципом "не пущать", не имеют под собой никакой основы. Однако бежать впереди паровоза мы бы тоже не рекомендовали никакой властной структуре в нашей стране.

В настоящее время мировая общественность и правительства развитых стран наконец-то обратили внимание на давно существовавшую на Западе проблему "отмывания" различного рода незаконно полученных капиталов. России настоятельно рекомендуется принять соответствующие законы. В Государственной Думе уже имеются подготовленные предложения. Естественно, они должны еще дополнительно обсуждаться, и такая работа ведется.

Существует еще один, далеко уже не новый вопрос, связанный со *статусом Центрального банка*. При обсуждении закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" делаются попытки вразрез со всем развитием банковского дела и международной практикой ограничить его независимость. Думается, что эта конфликтная ситуация будет разрешена разумно, в интересах прежде всего страны и ее населения. Тем более, имея в виду перспективу присоединения России к таким международным организациям, как Европейский союз или Всемирная торговая организация, вряд ли имеет смысл принимать законы, которые, по существу, поворачивают вспять процесс осуществления реформ в нашей стране.

И последняя, очень важная для нас проблема – *реорганизация системы Центрального банка*. По ряду причин, в том числе полити-

ческого и социального характера, мы не могли заняться ею раньше. Но в этом году мы намерены активно начать реорганизацию региональных управлений Банка России.

Годовой отчет Центрального банка Российской Федерации за 2000 г. был представлен в Государственную Думу вовремя. Отчет у нас прозрачный, он будет сделан также в соответствии с международными стандартами. Видимо, уже во второй половине 2001 г. мы сможем опубликовать отчет Банка России за 1999 – 2000 гг. по международным стандартам. *(По материалам "Вестника Банка России".)*



*А.Г. Грязнова
ректор Финансовой академии
при Правительстве Российской Федерации*

УЧАСТИЕ РОССИИ В АТЭС – НОВЫЕ ИМПУЛЬСЫ К СОТРУДНИЧЕСТВУ

Изложение доклада, представленного на Международной научно-практической конференции «Россия в АТЭС и АТР». Конференция проходила в Пресс-центре Министерства иностранных дел РФ с участием руководителей посольств и представителей стран – членов Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС), членов Комиссии Правительства РФ по вопросам участия в форуме АТЭС в Шанхае, а также представителей академических и деловых кругов.

К числу наиболее актуальных проблем развития внешнеэкономических связей Российской Федерации в начале XXI века относится проблема существенного расширения общего горизонта сотрудничества, круга стран и регионов – внешнеторговых партнеров, а также спектра товаров, услуг, объектов интеллектуальной собственности во внешнеторговом обороте, развития новых форм сотрудничества в валютно-кредитной, инвестиционной, научно-технической, образовательной сферах, в международном информационном обмене.

Однако одним из очевидных недостатков современной системы внешнеэкономических связей России является их слабая диверсифицированность как в товарном, так и в географическом, страновом отношении. Действительно, если в товарной структуре экспорта примерно 80% приходится лишь на несколько товарных групп (минеральные продукты, включая энергоресурсы, в первую очередь сырую нефть, а также природный газ и нефтепродукты; металлы, драгоценные камни и изделия из них; лес и лесоматериалы, целлюлозно-бумажные изделия; продукция химической промышленности), то и в географической (страновой) структуре мы в последние годы также «зацикливаемся» на относительно ограниченной группе внешнеторговых партнеров.

Так, если в 80-е годы подавляющая часть нашего внешнеторгового оборота приходилась на страны – члены СЭВ и другие социалистические страны, то в 90-е годы у нас начала проявляться другая крайность, связанная с ориентацией преимущественно на ведущие промышленно развитые страны. В частности, на страны ЕС, а также США, Канаду, Японию в 2000 г. уже приходилось более 50% внешнеторгового оборота России. Это, конечно, неплохо, поскольку здесь мы имеем дело с действительно ведущими странами современного мира, однако нельзя не видеть тех значительных возможностей, которые связаны с расширением круга наших внешнеэкономических партнеров из других регионов мира и из числа менее развитых стран, по отношению к которым мы могли бы играть более активную роль как экспортеры машинотехнической, наукоемкой продукции.

Такое существенное расширение горизонта внешнеэкономического сотрудничества тем более важно, поскольку общая картина мировой экономики и политики в последние годы изменилась. Перестав быть двухполюсным, мир не стал многополярным. Сегодня на мировой политической и экономической арене мы видим отчетливо выраженного лидера – США, которые привыкли диктовать свои «условия игры» всему остальному миру. Но одновременно мы видим и стремление других государств и их группировок строить собственную независимую политику и играть «свою игру» в мировой экономике и политике.

Так, в рамках Европейского Союза идет процесс перехода к евро (и в зоне евро с начала 2001 г. присутствуют уже не одиннадцать, а двенадцать стран). С завершением этого процесса многое в мировой экономике может существенным образом измениться (для нас это имеет немаловажное значение, поскольку чуть меньше 40% нашего экспорта приходится именно на страны ЕС).

Несмотря на экономические проблемы 90-х годов, вовсе не собирается уходить на второй план Япония. Вполне реальным конкурентом для США становится Китай, вышедший по абсолютным масштабам своего ВВП (в расчете по паритету покупательной способности) на второе место в мире. Этому в значительной степени способствует начавшийся в 1998 г. процесс интеграции в экономику Китая Гонконга. Укрепляются позиции Индии, население которой уже превысило миллиард человек и при этом происходят прогрессивные изменения в научно-технической и экономической областях.

Пережив сложный период кризиса 1997-1998 гг., продолжают свое динамичное развитие новые индустриальные страны Юго-Восточной Азии. Среднегодовой прирост ВВП за 1992-2001 гг., по прогнозу МВФ, составит в новых индустриальных странах 5,8%, что

превышает аналогичные показатели ведущих индустриальных стран – 2,7% (у США –3,7%; Японии – 1,1; Германии – 1,1; у стран ЕС в целом – 2,2%). По оценкам МВФ, в 2001 г. в странах Восточной и Юго-Восточной Азии прирост внешней торговли в среднем примерно вдвое превысит прирост ВВП.

За исключением государств Европейского Союза и Индии, все указанные страны входят в состав организации *Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС)*.

Все это лишним раз подтверждает актуальность вступления в 1998 г. России в АТЭС. Вместе взятые, страны АТЭС занимают весьма существенное место в современной мировой экономике. К началу XXI века на них приходилось 3/5 мирового производства, около половины объема мировой торговли, почти 2/3 мирового объема экспорта технологий, половина накопленных в мире инвестиций.

Как отмечал в своем послании к ноябрьскому саммиту организации АТЭС 2000 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин, «мы с оптимизмом смотрим в будущее и уверены, что следующее тысячелетие – это время новых возможностей для Азиатско-Тихоокеанского региона. А для России открываются новые восточные перспективы, которые мы будем, безусловно, развивать и активно участвовать в процессе превращения этого региона в наш «общий дом»».

То обстоятельство, что АТЭС не представляет собой такую жесткую интеграционную группировку, как, например, Европейский Союз, открывает большие возможности для России не только использовать этот форум для активного изложения и реализации своей внешнеполитической и внешнеэкономической позиции, но и иметь возможность для маневрирования в своей реальной внешнеэкономической политике.

С одной стороны, страны АТЭС занимают достаточно солидное место во внешней торговле России – к концу минувшего столетия на них приходилось более 1/5 внешнеторгового оборота нашей страны. Государства АТЭС обеспечивают существенную часть импортных потребностей РФ в продовольствии – 19,9% всего его ввоза из дальнего зарубежья, в продукции машиностроения (22,1%), химической продукции (17,5%), текстиля и обуви (37,8%).

* Путин В.В. Россия: новые восточные перспективы // Внешнеэкономический бюллетень. 2000. № 12. С. 6.

Однако основная масса этой продукции приходится на несколько ведущих стран АТЭС. Так, основными поставщиками продовольствия в Россию являются такие страны, как США и Китай (соответственно 64,6 и 14,6% всего импорта продовольствия из стран АТЭС в РФ в 1999 г.). Аналогична картина по импорту машинотехнической продукции: из США – 60,6%, Японии – 18,6%, из Китая – 4,6% всего импорта данного вида продукции из АТЭС. В целом же доля отдельных стран АТЭС во внешней торговле России в 1999 г. выглядела следующим образом: США – 35,9% всей внешней торговли АТЭС с Россией, Китай – 24,7%, Япония – 18,6%, Республика Корея – 9,5%. Иными словами, понятно, что именно на эти страны приходится львиная доля внешней торговли РФ со странами АТЭС.

Но в состав организации АТЭС входит немало и других государств, представляющих для России несомненный интерес: Австралия, Вьетнам, Гонконг, Индонезия, Канада, Малайзия, Мексика, Новая Зеландия, Перу, Сингапур, Таиланд, Тайвань, Филиппины, Чили. С некоторыми из них в последние годы удалось реализовать целый ряд новых интересных двусторонних проектов, а также восстановить свернутые ранее формы сотрудничества.

Таким примером является возведение во Вьетнаме по российским технологиям крупного нефтеперерабатывающего завода. Продолжает успешно действовать в этой стране совместное российско-вьетнамское предприятие по добыче нефти «Вьетсовпетро». Реализуются формы сотрудничества России и Индонезии в нефтедобывающей промышленности и в области космических исследований (вывод на орбиту с помощью российского ракетносителя индонезийского искусственного спутника). Прорабатываются новые формы сотрудничества с предприятиями и организациями этой страны в таких областях, как использование нетрадиционных источников энергии, медицина, информатика и некоторые другие.

России есть что предложить своим партнерам из стран АТЭС во многих областях экономического и научно-технического сотрудничества. В своем послании к саммиту организации АТЭС в Брунее Президент РФ В.В. Путин называл в качестве таких перспективных областей разработку инновационной реакторной технологии, а также современных технологий, исключающих использование в мировой энергетике обогащенного урана и чистого плутония.

Однако возможности взаимовыгодного сотрудничества предприятий и организаций РФ используются пока еще в минимальной степени. Так, очевидным фактом является недостаточное использование Россией инвестиционного потенциала стран АТЭС. На начало 2000 г. общий накопленный в России объем инвестиций стран АТЭС

составил около 7,2 млрд долл. (24,5% от общего объема накопленных иностранных инвестиций в экономике РФ). При этом объем накопленных прямых инвестиций стран АТЭС составил около 5 млрд долл. (примерно 39% от всего объема прямых иностранных инвестиций, накопленных в российской экономике). Основными инвесторами из данной группы стран остаются США, Япония, Канада и Республика Корея, однако главную роль здесь, безусловно, играют США, на которые приходится 88% общего объема накопленных инвестиций в РФ из стран АТЭС, а по прямым инвестициям – почти 91%.

Относительно высокая активность в инвестиционном сотрудничестве с Россией присуща также Австралии, Сингапуру и Китаю (их накопленные инвестиции в экономику России составляли к 2000 г. 170 млн долл., в том числе более 150 млн долл. – прямых инвестиций). На инвестиционном рынке РФ присутствуют также Тайвань, Новая Зеландия, Индонезия, Таиланд и Малайзия (их совокупные накопленные инвестиции в РФ составляют чуть более 8 млн долл.). Весьма незначительно присутствие на инвестиционном рынке РФ Вьетнама и Филиппин и фактически не ведут инвестиционной деятельности в России Чили, Перу и Бруней.

Между тем одной из приоритетных для РФ задач остается стимулирование притока финансовых, технологических и иных ресурсов широкого круга развитых стран АТЭС. Чем с большим числом партнеров в этой сфере мы имеем дело, тем шире наши возможности для маневрирования в области инвестиционной политики, тем больше инвариантность самой этой политики. В привлечении этих инвестиций заинтересованы прежде всего Дальневосточный и Восточно-Сибирский регионы России, поскольку на их основе может быть существенно увеличен экспорт продукции российских предприятий.

Если на первых этапах достаточно сложно говорить о расширении поставок в заинтересованные страны АТЭС машинотехнической продукции (за некоторыми исключениями) предприятий этих регионов России, то, с другой стороны, в них сосредоточен значительный потенциал углеводородного сырья, потребности в котором испытывают либо граничащие с Россией (Китай, Япония), либо территориально близкие к ней страны Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР) – Республика Корея, Индия. Осуществив строительство трубопроводов углеводородного сырья в указанные страны, Россия получает реальный выход на топливно-энергетический рынок Азиатско-Тихоокеанского региона.

Нельзя при этом не учитывать, что многие из стран АТР находятся на той стадии экономического и технологического развития, когда их дальнейший рост так или иначе сопровождается значительным расширением энергопотребления. Эти обстоятельства необходимо в максимальной степени использовать России, формируя и осуществляя выгодные для себя совместные с другими странами инвестиционные проекты в области производства и экспорта углеводородного сырья. Речь идет прежде всего о первой очереди восточной экспортной газотранспортной системы (иркутско-китайский проект по строительству газовой магистрали для поставок газа с Ковыктинского газоконденсатного месторождения потребителям Иркутской области и на экспорт в страны АТР). Как известно, предлагается и более масштабный подход к экспорту российского газа в восточном направлении – это проект целой системы магистральных газопроводов из Западно-Сибирского региона в Китай, Монголию, Корею и Японию. Строительство такой системы газопроводов имело бы не только чисто экономические, но и существенные геополитические последствия.

Очевидно, что реализация подобных проектов нуждается в огромных капиталовложениях (последний указанный проект – до 60 млрд долл.). В настоящее время ни один из восточных субъектов Российской Федерации (Иркутская область, Красноярский край, Республика Саха и др.) не в состоянии осуществить проекты выхода на рынки энергоносителей стран АТР даже по самым минимальным вариантам. Эти проекты можно реализовать, только объединив усилия всех заинтересованных сторон – Российской Федерации, ее субъектов (регионов-экспортеров), регионов-потребителей (внутри России и за рубежом) и стран-импортеров энергоносителей.

Решение указанных проблем стало бы мощным фактором более интенсивного включения ранее, по существу, закрытых регионов России в мирохозяйственные связи. О том, что такие проекты реальны, свидетельствует тот факт, что, по оценкам, потребность стран АТР в импорте российского газа к 2010 г. составит от 45 до 60 млрд куб. м. Конечно, при разработке и реализации проектов такого рода необходимо учитывать национальную и региональную экономическую, энергетическую и экологическую безопасность.

Однако все это еще предстоит осуществить – к настоящему времени ни одного экспортного трубопровода ни в Китай, ни в Корею (Северную и Южную), ни к побережью Тихого океана еще не проложено.

Говоря о российском экспорте в страны АТЭС (и в более широком контексте – в страны АТР), мы должны, естественно, думать не только о «латании дыр» в государственном бюджете страны (чему

способствует сегодняшний экспорт минерального сырья и энергоносителей при еще сохраняющейся относительно благоприятной ценовой конъюнктуре), но и о завтрашнем дне. Было бы величайшей иллюзией полагать, что страна может длительное время процветать исключительно на экспорте топливно-сырьевых и энергетических ресурсов, не внося при этом кардинальных новшеств в структуру производства, не развивая производство наукоемкой современной машинотехнической продукции и не осваивая технологии XXI века.

Если нам удастся сохранять и даже расширять свое присутствие на рынках военно-технической продукции (куда проникнуть и где закрепитесь очень сложно), значит, в принципе при последовательной и целенаправленной научно-технической и промышленной политике возможно решать и задачи сначала импортозамещения, создания необходимого экспортного потенциала товаров, услуг и объектов интеллектуальной собственности, а затем и расширения экспорта отечественной наукоемкой машинотехнической продукции, соответствующих видов услуг и объектов интеллектуальной собственности. Для этого нужно не только искать, но и активно пытаться открывать для себя соответствующие "ниши" на мировом рынке, который постоянно структурно и качественно изменяется (и, соответственно, такие "ниши" постоянно возникают).

Как известно, в последние годы в России немало сделано в направлении улучшения инвестиционного климата, внесены соответствующие изменения в законодательную, нормативно-правовую базу инвестиционного процесса. Однако, видимо, этих изменений недостаточно. Как представляется, мы проявляем неоправданную «скромность», очень слабо информируя наших потенциальных инвесторов о тех возможностях, которые можно реализовать в России в ходе осуществления инвестиционных проектов. В последние годы в мировой экономике идет настоящая конкурентная война за привлечение иностранных инвестиций, в которой информационный фактор играет далеко не последнюю роль.

Заслуживают внимания также предложения представителей ряда российских банков по созданию банковской структуры, которая аккумулировала бы финансовое обеспечение государственных гарантий, а также по созданию банковского консорциума, который позволил бы аккумулировать финансовые средства для реализации крупных долговременных инвестиционных проектов, обеспечить гарантии сохранности инвестиций, прозрачность осуществления инвестиционных проектов, применения современных технологий и т.д. (с подобными предложениями выступает, например, руководство Ме-

ждународного промышленного банка (Межпромбанк)*. Межпромбанк еще в 1996 г. первым из российских банков вступил в Ассоциацию банков Азии (АБА), где сосредоточено более 60% мировых инвестиционных ресурсов.

Вместе с тем мы не должны забывать о том, что внешнеэкономическая политика – это многовекторная политика. Развивая все более активное сотрудничество со странами АТЭС, мы не должны сворачивать наше экономическое взаимодействие со странами Европейского Союза, СНГ, Центральной и Восточной Европы, странами Ближнего и Среднего Востока, африканскими государствами, наконец, со многими латиноамериканскими странами, не входящими в АТЭС.

Кроме того, в силу своего особого геополитического евразийского положения Россия объективно может выступать в качестве связующего моста между европейскими государствами и странами АТЭС, и эту возможность необходимо использовать максимально эффективно. Действительно, если отправлять морские контейнеры через Транссибирскую магистраль, то путь для этих грузов станет вдвое короче. Развитие таких транспортных проектов стало бы, помимо всего прочего, и дополнительным фактором освоения природных ресурсов Сибири и Дальнего Востока. Кстати говоря, и экспортные конкурентные возможности многих российских предприятий этих регионов сдерживаются неразвитостью транспортной системы и высокими транспортными издержками. В качестве такого же моста РФ могла бы выступать и при реализации коммуникационных проектов, сближающих Евроатлантический и Азиатско-Тихоокеанский регионы.

Кроме того, возможности расширения нашего сотрудничества со странами АТЭС не сводятся только к собственно экономической сфере. Есть огромные резервы сотрудничества России со странами АТЭС в научно-технической, информационной, образовательной областях.

В данных сферах нам также не следует замыкаться только на тех странах АТЭС, с которыми (с большей или меньшей степенью успешности) налажено подобное сотрудничество – США, Канада, Китай, Япония, Республика Корея. Научно-технические и образовательные возможности можно и нужно реализовать в сотрудничестве с такими странами АТЭС, как Австралия, Вьетнам, Гонконг, Индонезия, Малайзия, Мексика, Новая Зеландия, Перу, Сингапур, Таиланд, Тайвань, Филиппины, Чили. России есть что предложить этим стра-

* См.: Инвестиционное и банковское сотрудничество // Международная жизнь. 2000. № 10. С. 103.

нам и в области научно-технических разработок (часть из которых могли бы стать совместными), и в области подготовки квалифицированных кадров. В частности, ведущие высшие учебные заведения России могли бы увеличить прием иностранных студентов из этих государств на взаимовыгодной основе. Свою активную роль в решении указанных проблем могла бы сыграть и Финансовая академия при Правительстве РФ.

В целом, несмотря на очевидную сложность и противоречивость современной внешнеполитической и внешнеэкономической ситуации, Россия сохраняет значительную заинтересованность в углублении сотрудничества в рамках АТЭС. С другой стороны, нам предстоит немало поработать для того, чтобы сделать реальностью заложенные в АТЭС импульсы к сотрудничеству.



*В.Г. Пансков
аудитор Счетной палаты
Российской Федерации*

От автора

Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации – 55 лет. Кажется, не такой уж большой исторический период времени. Но в масштабах страны он вместил в себя столько важнейших событий, на которые в других странах понадобились столетия. И мне, как и многим другим выпускникам Академии 60-х годов ушедшего века, пришлось не просто жить в это время, но и быть непосредственным участником многих из этих событий. Закончив в 1965 году МФИ – ФА, я попал по распределению в Минфин СССР.

Сегодня мало кто из читателей журнала помнит, что это был год начала косыгинских реформ в экономике, когда зарождались первые (к сожалению так и не расцветшие) ростки новой экономической политики. И кто знает, как бы сегодня развивалась экономика нашей страны, если бы эти реформы удалось довести до их логического конца. Потом, уже в период перестройки, была сделана еще одна попытка проведения экономических реформ в стране. И в середине 60-х и в середине 80-х годов при проведении реформ особенно остро стоял вопрос об экономическом суверенитете тогда еще союзных республик СССР, о переводе на хозрасчет и самостоятельность всех нижестоящих по отношению к союзным органам власти бюджетов.

Россия получила свою экономическую и политическую самостоятельность опять же под лозунгом суверенитета и финансовой независимости региональных и местных органов власти. Вспомним призыв, с которым Б.Н. Ельцин в период предвыборной борьбы обращался к региональным лидерам — "Берите суверенитета столько, сколько сможете". Сегодня, по прошествии десятка лет, можно по-разному относиться к этому, как его называют, популистскому лозунгу. Но ход исторического развития России на протяжении многих десятилетий после 1917 года показал, что нельзя построить экономически развитое государство, если вся власть и финансовые ресурсы сосредоточены исключительно в центре, когда несколько десятков тысяч бюджетов, на которые возложены вопросы жизнеобеспечения населения, не только влачат нищенское существование, поставлены в положение иждивенцев, но и не имеют возможности самостоятельно обеспечивать свою доходную базу, поскольку всецело поставлены в финансовую зависимость от федерального центра и органов власти субъектов Федерации.

По роду своей практической и научной деятельности мне приходится много заниматься проблемами налогов, формирования и исполнения федерального бюджета, построения бюджетной системы страны. При всей важности этих проблем все же вопросы экономической самостоятельности местного самоуправления, думается, выдвигаются на первый план. Этой теме и посвящена статья.

К ВОПРОСУ О ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Важнейшая проблема развития местного самоуправления – это обеспечение бюджетов собственными доходными источниками. За годы экономических реформ в нашей стране было принято много законов и других нормативных документов по налоговым и бюджетным вопросам, провозглашавших финансовую самостоятельность местных органов власти, но обеспечить эту самостоятельность так и не удалось. Фактически продолжается процесс регулирования доходов местных бюджетов, что усиливает их финансовую зависимость от бюджетов более высокого уровня и соответствующих властных структур.

Не достигнуто реальное укрепление финансовых основ местного самоуправления, не реализуется гарантированное Конституцией Российской Федерации право граждан непосредственно или через органы местного самоуправления участвовать в решении вопросов местного значения.

Как известно, в основе своей полномочия по финансированию расходов на содержание социальной сферы (образование, здравоохранение, культура, физическая культура и спорт и др.) переданы местным бюджетам. Таким образом, жизнеобеспечение населения в решающей степени зависит от устойчивости финансовой базы органов местного самоуправления. Проблема задолженности по заработной плате учителям, врачам и другим работникам бюджетных учреждений, финансируемых из местных бюджетов, решается на протяжении длительного времени, но так и не решена повсеместно, что лишний раз подтверждает, что провозглашенная цель – создание крепкой собственной финансовой базы местных бюджетов до настоящего времени не достигнута.

Формирование собственной финансовой базы местных бюджетов практически целиком зависит от качества федерального законодательства, а это законодательство пока еще не создает нормативных условий для того, чтобы финансовая база органов местного самоуправления была стабильной и достаточной для решения тех задач, которые относятся к компетенции органов местного самоуправления.

Речь в данном случае идет не только о сбалансированности местных бюджетов, что, конечно, чрезвычайно важно, а в первую очередь о том, как эта сбалансированность должна обеспечиваться, т.е. о наделении местного самоуправления необходимыми полномочиями по формированию собственных доходов их бюджетов.

Как известно, в настоящее время подавляющая часть доходов местных бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, а также трансфертов и других перечисляемых из региональных бюджетов средств, и только в незначительной части — за счет собственных доходных источников.

Органы местного самоуправления планируют свои доходы в основном исходя из нормативов распределения федеральных и региональных налогов, которые могут ежегодно меняться (что фактически и происходит) вне зависимости от их воли и желания, и эти доходы не могут быть стабильными и, соответственно, не могут являться собственными доходами местных бюджетов (они фактически являются закрепленными на очередной финансовый год, а вернее сказать – регулирующими). Такое положение не стимулирует органы местного самоуправления к наращиванию налогового потенциала, мобилизации налогов на своей территории и повышению их собираемости. Тем самым российское законодательство недооценивает стимулирующую функцию межбюджетных отношений.

Формирование подавляющей части доходов местных бюджетов за счет перечисления средств из региональных фондов финансовой поддержки, а также путем налогового регулирования ничего, кроме иждивенчества, породить не может. Кроме того, это не создает практически никаких условий для возможности органов местного самоуправления зарабатывать собственные финансовые ресурсы.

Для существенного повышения самостоятельности бюджетов необходимо не только установить перечень налогов применительно к тому или иному уровню бюджетной системы, что сегодня и делает часть первая Налогового кодекса, но и определить на постоянной основе долю федеральных и региональных налогов в доходах соответствующих бюджетов.

Попытка четко законодательно "прописать" все собственные доходные источники местного самоуправления, ликвидировать зависимость

местных бюджетов от центра и субъектов Федерации, гарантировать финансовые права этих самых многочисленных органов управления была сделана еще в 1997 г., когда был принят Закон "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации". Но эта попытка не удалась, да и не могла удалиться, поскольку данным законом за муниципальными образованиями на постоянной основе были закреплены минимальные доли федеральных налогов от тех их частей, которые были определены в качестве доходных источников бюджетов субъектов Российской Федерации. И эти доли были названы собственными доходами бюджетов местного самоуправления.

Однако на практике эти источники никак не могут являться стабильными, прогнозируемыми собственными доходами местных бюджетов, так как размер их поступлений в местный бюджет и сам факт их поступлений зависят исключительно от решений, которые принимаются на федеральном и региональном уровне. Ярким примером подтверждения этого может служить налог на добавленную стоимость. В соответствии с Законом "О финансовых основах местного самоуправления" часть налога на добавленную стоимость в пределах не менее 10% в среднем по субъекту Российской Федерации отнесена к собственным доходам местных бюджетов. Между тем в соответствии с Законом о федеральном бюджете на 2001 г. этот налог полностью зачисляется в федеральный бюджет, и этот так называемый собственный доход местных бюджетов выбыл из их доходной базы.

В принятой Правительством Российской Федерации Концепции и реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг. провозглашена необходимость оздоровления региональных и муниципальных финансов, в том числе за счет повышения заинтересованности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в наращивании собственных доходов, а также сокращения их зависимости от финансовой помощи из бюджетов вышестоящего уровня. Однако на практике эта концепция, по существу, не реализуется. Да иначе и не могло быть, поскольку красной нитью через всю концепцию проходит мысль о необходимости совершенствования системы образования и распределения фонда финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации и местным органам. Все реформирование межбюджетных отношений сводится в этой концепции к совершенствованию и изысканию новых форм финансовой помощи органам местного самоуправления.

Вступивший в действие с 1 января 2000 г. Бюджетный кодекс, являющийся важнейшим и, пожалуй, главным законом в области межбюджетных отношений, зачастую "забывает" об одном из составляющих элементов бюджетной системы страны – бюджетах органов местного

самоуправления. А если и вспоминает, то с позиций приоритета центральных органов над муниципальными.

Статья 31 Бюджетного кодекса устанавливает принцип самостоятельности бюджетов, который, в частности, означает наличие собственных источников доходов бюджетов каждого уровня бюджетной системы Российской Федерации, определяемых в соответствии с законодательством РФ. Однако этот принцип не подкреплен конкретным содержанием ни в данной статье, ни в других статьях Бюджетного кодекса или иных законах и поэтому остается только тезисом, не обеспечивающим реальной финансовой самостоятельности ни субъектам Российской Федерации, ни тем более местным самоуправлениям.

Бюджетный кодекс зачастую искажает само понятие бюджетного федерализма, нарушая при этом гарантии местного самоуправления. Об этом свидетельствует, в частности, положение части второй статьи 39 кодекса, предусматривающее возможность централизации в доходах бюджетов части доходов, зачисляемых в бюджеты других уровней бюджетной системы РФ.

Здесь налицо грубейшее нарушение основополагающих законодательных актов, и в первую очередь Конституции Российской Федерации (п. 1 ст. 132). Устанавливая для органов власти Центра и субъектов РФ право централизации части доходов местных бюджетов без согласования с органами местного самоуправления, Бюджетный кодекс, по существу, создает прецедент ликвидации экономической и финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Не оспаривая возможной необходимости централизации средств бюджетов всех уровней при определенных обстоятельствах, следует все же подчеркнуть, что она не может и не должна проводиться без согласия соответствующего законодательного (представительного) органа власти, в том числе и местного самоуправления.

Законодательное закрепление регулирующих доходов за местными бюджетами также не может решить задачи обеспечения их самостоятельности, так как органы местного самоуправления сами не устанавливают размеры процентных отчислений в свои бюджеты от регулирующих доходов. Это прерогатива вышестоящего органа власти, от которого, по сути, и зависит наполняемость бюджета доходными источниками.

Подобные формулировки Бюджетного кодекса фактически приводят к реальному отрицанию тех важнейших, основополагающих принципов, которые неоднократно декларированы в нем.

Думается, что Бюджетный кодекс страны в части вопросов межбюджетных отношений нуждается в дальнейшей серьезнейшей переработке, для того чтобы к провозглашенным в нем правильным принципам были

добавлены точные и ясные механизмы их реализации. Речь, в частности, идет об установлении порядка и размеров закрепления на постоянной основе за местными бюджетами части (или целиком) федеральных, а возможно и региональных налогов.

Не внес серьезных изменений в укрепление финансовой самостоятельности местных бюджетов и Налоговый кодекс Российской Федерации, который определяет перечень местных налогов и сборов.

Первая часть Налогового кодекса грешит тем же, что и Бюджетный кодекс, ограничиваясь только соблюдением интересов федерального бюджета. Наша страна – федеративное государство, и интересы субъектов Федерации и органов местного самоуправления должны соблюдаться так же, как и интересы центра.

В частности, частью первой Налогового кодекса предусматривается фактическая ликвидация системы местных налогов и сборов. Перечень их ограничивается всего пятью налогами, два из которых (налог на имущество физических лиц и земельный налог) после введения налога на недвижимость (ставшего в соответствии с первой частью кодекса региональным налогом) прекратят действие на соответствующей территории местного самоуправления.

Таким образом, органы местного самоуправления будут реально располагать лишь двумя закрепленными налогами: на рекламу, на наследование или дарение. Как показывают расчеты, эти налоги смогут обеспечить не более 1,0% всей доходной базы самого массового звена бюджетной системы страны, призванного финансировать подавляющую часть расходов, связанных с жизнеобеспечением населения.

Вторая часть Налогового кодекса в части действующих пока еще только четырех его глав и закона о введении этой второй части в действие еще более ухудшила финансовую базу муниципальных образований. Отмена налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы (который являлся местным налогом и полностью поступал в доход местных бюджетов, представляя стабильный налоговый источник) уменьшила в текущем году собственную доходную базу местных бюджетов более чем на 85 млрд руб.

Взамен отмененного налога установлено право местных органов вводить дополнительную ставку налога на прибыль в размере до 5%. Но это неравноценная замена, хотя нас и пытаются заверить в обратном. По расчетам самого же Минфина, при 10%-ной рентабельности оборотные налоги, к которым относится и налог на содержание жилищного фонда и объектов соцсферы, при ставке 1% забирает у налогоплательщика 11% прибыли. Средняя рентабельность в стране — в пределах 20-22%. В этих условиях поступления данного налога составляют в настоящее время ни-

как не менее 8–10% от налогооблагаемой прибыли. При этом упраздняемый налог платили все организации, включая убыточные. Налог на прибыль они, как известно, не платят.

Таким образом, в целом по стране полной компенсации местные бюджеты в текущем году не получили. Разброс же по конкретным территориям еще больше. Одни местные органы получили компенсацию в размере 100 %, а другие не более 5–10%. Речь, в частности, идет о сельскохозяйственных районах, где налог на прибыль уплачивает, как известно, ограниченное число организаций. По Краснодарскому краю, например, потери местных бюджетов в целом в связи с заменой налогов оцениваются примерно в 50%.

В главе 25 Налогового кодекса, посвященной налогу на прибыль, которая вступает в действие с 01.01.02, продолжается дальнейшее ущемление финансовых интересов местных бюджетов. Отменив, и совершенно справедливо, налоговые льготы и одновременно снизив максимальную ставку налога с 35 до 24% (т.е. менее чем на треть), законодатели сочли почему-то возможным снизить предельную ставку налога, зачисляемого в местные бюджеты, в 2,5 раза — с 5 до 2%. Кто будет компенсировать местным органам их огромные потери, которые нельзя не компенсировать, учитывая социальную направленность большинства осуществляемых ими расходов, не ясно.

Еще одна проблема, непосредственно связанная с финансовой самостоятельностью местного самоуправления.

В соответствии с принятым в сентябре 1997 г. Законом "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" к собственным доходам местных бюджетов относится не менее 10% доходов от приватизации государственного имущества, находящегося на территории муниципального образования, проводимой в соответствии с государственной программой приватизации. Вопросы распределения средств, поступающих от приватизации, как известно, регулируются Указом Президента РФ от 18 сентября 1996 г. № 1368 "О нормативах распределения средств, поступающих от приватизации". Между тем данный Указ не предусматривает перечисление в местные бюджеты средств от приватизации предприятий государственной собственности на аукционе или по конкурсу, а также при продаже акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации. Это положение Указа в части местных бюджетов так до сего времени и не пересмотрено.

В настоящее время в бюджеты муниципальных образований средства от приватизации практически не поступают. Нельзя забывать, что приватизация в нашей стране началась в основном с имущества муници-

пальной собственности, и поэтому предусмотренные Указом Президента РФ 100%-ные отчисления в местные бюджеты по данному виду собственности к настоящему времени практически исчерпаны. Отчисления доходов от приватизации государственной собственности могли бы стать достаточно крупной статьей в числе незначительных по размеру собственных источников формирования доходной части местных бюджетов. Но законодательная и федеральная исполнительная власть забыла и об этом Законе, и об интересах местных бюджетов.

Действующая система межбюджетных отношений требует существенного совершенствования. Ежегодно меняющиеся условия формирования налоговой базы бюджета местного самоуправления, принимаемые по данному вопросу нормативные акты не создают условий для заинтересованности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в увеличении налогового потенциала и росте собственных бюджетных доходов.

Да и в целом принятые за годы реформ законы не создали механизма, реально обеспечивающего и гарантирующего местному самоуправлению финансовую самостоятельность и независимость, хотя все эти принципы в них провозглашаются и на словах гарантируются. Сегодня Россия в этом вопросе недалеко ушла от ранее действовавшей жестко централизованной системы.

Бюджет муниципального образования, начиная от сельского и кончая крупным городом, ставится в полную зависимость от ежегодного установления федеральными и региональными органами государственной власти пропорций распределения федеральных и региональных регулирующих налогов.

Принципиально важное значение имеет необходимость закрепления за местными бюджетами таких доходных источников, которые обеспечивали бы стабильное поступление доходов. Вот почему в местном налогообложении основной упор должен быть сделан на поимущественные и подоходные налоги. В этой связи в первую очередь следует передать в местную компетенцию налог на имущество предприятий. Местным не только по форме, но и по существу должен стать налог на землю, его нужно полностью зачислять в местные бюджеты. После замены земельного налога и налога на имущество физических лиц налогом на недвижимость его необходимо сделать местным налогом, а отнюдь не региональным, как это установлено в Налоговом кодексе. Местный характер должны, очевидно, носить и некоторые налоги с потребителей, в частности акцизы на отдельные товары.

Укреплению финансовой базы органов местного самоуправления способствовало бы расширение перечня местных налогов, в том числе передача в их ведение единого налога на вмененный доход.

Статус местных налогов целесообразно распространить и на налог на доходы с физических лиц в части налогов, уплачиваемых индивидуальными предпринимателями. Такое решение, кроме того, сориентирует местные органы власти на ужесточение контроля за этими доходами и улучшение организации сбора соответствующих налогов.

При реформировании налоговой системы с точки зрения разграничения налогов между бюджетами различных уровней необходимо выработать принципы такого разграничения. В основу при этом можно было бы положить социальную значимость конкретного налога для данной территории, а также по отдельным налогам – их функциональное назначение и целевую направленность.

* * *

Проблемы местных финансов накапливались десятилетиями. Сегодня они отягощены клубком противоречий и нерешенных вопросов, причем в условиях весьма значительного недостатка финансовых ресурсов как в центре, так и на местах. Поэтому, думается, со всей остротой встал вопрос о проведении **реформы местных финансов**, которая должна сопровождаться законодательным закреплением прав, полномочий и обязанностей местных администраций. И на решение этой задачи необходимо нацелить органы законодательной и исполнительной власти всех уровней.





ПРОБЛЕМЫ И СУЖДЕНИЯ

ПРОБЛЕМА ВНЕШНЕГО ДОЛГА И ЕГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ: МИРОВОЙ И РОССИЙСКИЙ ОПЫТ (по материалам "круглого стола")

В работе проходившего в Финансовой академии при Правительстве РФ "круглого стола" приняли участие более 100 специалистов – ученые и практики, представители аппарата Правительства, Центрального банка, Ассоциации российских банков, Российской академии наук (Института народнохозяйственного прогнозирования, Института международных экономических и политических исследований, Института Европы, Института востоковедения), Горбачев-фонда, коммерческих банков (Внешэкономбанка, Внешторгбанка, Национального резервного банка, МБЭС, Росбанка), НИФИ Минфина, ведущих экономических вузов, а также средств массовой информации.

В о вступительном слове заслуженный деятель науки РФ, ректор Финансовой академии при Правительстве РФ, профессор А.Г. Грязнова поставила задачу проанализировать состояние внешнего долга России, подчеркнув практическую значимость этой проблемы, требующей фундаментального решения. Структура и объем внешнего долга отражают геополитические и экономические проблемы – разрушение СССР, экономический спад в России 90-х годов, спорность и непоследовательность рыночных реформ, сложность отношений с иностранными кредиторами. Важность анализа долговой проблемы подтверждается тем, что она отражена в концепции экономической безопасности РФ (январь 2000 г.). Позиция России по вопросу внешнего долга противоречива. С одной стороны, даются обещания оплатить его, ведутся переговоры о реструктуризации долга, что привело к списанию кредиторами Лондонского клуба 36,5% задолженности. С другой стороны, осложнились отношения России с МВФ и Парижским клубом кредиторов, не урегулирован частный долг фирмам – членам Токийского клуба. Актуальна проблема возврата долгов как развивающихся стран по кредитам, предоставленным Советским Союзом, так и стран СНГ по отношению к России. Важно проанализировать концептуальные вопросы управления государственным долгом – внешним и внутренним. С учетом актуальности проблемы внешнего долга

и значимости ее решения необходимо сосредоточить внимание на поиске эффективных путей выхода из создавшегося положения.

Исходным пунктом дискуссии стало **рассмотрение внешнего долга как глобальной проблемы мирового хозяйства**. В 1993 г. его совокупный объем превысил 2 трлн долл., в 1996 г. – 3 трлн, в начале 2000 г. – 5,5 трлн долл. Крупнейшими должниками выступают не только развивающиеся, но и развитые страны, в том числе США, Германия, Франция, Канада, Австралия.

Проф. *В.Д. Андрианов*, сотрудник аппарата Правительства РФ, подчеркнул, что страны, проводя экономические преобразования, всегда прибегают к внешним заимствованиям. Ограниченность собственных финансовых ресурсов, не всегда эффективное использование внешних заимствований, нарушение сроков погашения обусловили значительный рост долга развивающихся стран. Бразилия, Мексика и Аргентина в течение длительного времени возглавляли список крупнейших должников мира. В Азии к их числу относятся Китай, Индонезия, Индия, Южная Корея, Турция. Вместе с тем рациональное использование внешних займов способствует решению социально-экономических проблем.

Участники дискуссии отметили важность изучения исторического опыта внешних заимствований. Так, во второй половине XIX в. за счет внешних займов осуществлялось железнодорожное строительство в России (проф. *Вяч.Н. Шенаев*, Внешторгбанк). До 1917 г. Россия занимала второе место по величине внешнего долга и первое место в мире по расходам на его обслуживание. В январе 1918 г. Советское правительство аннулировало все государственные долги – внешние и внутренние, несмотря на серьезную критику в стране и за рубежом, так как эта мера негативно влияет на международные отношения. К проблеме погашения царских долгов пришлось вернуться в 1990-х годах (*Ю.П. Голицын*, Московская межбанковская валютная биржа).

Большое внимание в ходе дискуссии было уделено оценке состояния внешнего долга современной России в аспекте международных сопоставлений. По мнению проф. *Л.Н. Красавиной* (Финансовая академия), Россия пока еще не стала лидирующим должником, а относится к числу стран со средним уровнем внешнего долга. Она занимает среднее место также по доле внешнего долга в годовом экспорте товаров, его обслуживанию и размеру на душу населения. Но ухудшились другие показатели. По темпу роста внешнего долга (310% в 1991-2000 гг.) страна обгоняет среднемировой показатель (250%). Отношение внешний долг/ВВП (65%) превышает критический показатель 50%. Ускорился темп роста расходов на его обслуживание (10,3 млрд долл. в 2001 г.; 10,4 млрд долл. в 2002 г.; 19,4 млрд долл. в 2003 г., по предварительным данным). В итоге в России возникло критическое состояние внешней задолженности. Но долгового

кризиса нет, пока страна способна обслуживать валютный долг экономическими методами.

В.А. Дмитриев, заместитель председателя правления Внешэкономбанка, отметил особенности структуры государственного внешнего долга: 73 млрд долл. – советский долг; 71 млрд долл. – долг России. Лишь 33% задолженности переоформлены в долговые инструменты, которыми легко управлять. Долг выражен в основном в долларах США, что осложняет управление валютным риском. Поскольку погашение государственного долга осуществляется за счет федерального бюджета, это оказывает на него давление. Например, на 2003 г. приходится огромная сумма выплат, непосильная для бюджета и экономики России.

Канд. экон. наук *В.Ф. Лохмачев* (Росбанк) считает, что не следует забывать о нашей задолженности иностранным фирмам по коммерческим поставкам 1991 г. По экспертным оценкам, сумма внешнего долга России – 220 млрд долл., включая государственный долг (около 150 млрд), участие нерезидентов в ГКО, заимствования коммерческих банков, предприятий. Мало исследуется проблема внешнего долга регионов, особенно по кредитам, гарантированным главами местных администраций. При расчете показателей внешнего долга надо учитывать курс рубля к доллару, чтобы правильно вычислить его долю в ВВП исходя из того, что при определенном уровне этих показателей кредиторы Парижского клуба частично прощают долг.

Участники дискуссии отметили опасную тенденцию роста государственных заимствований "новой" России (с 2,8 млрд долл. в 1992 г. до 65,3 млрд долл. в 1998 г.) и их доли в совокупном внешнем долге (с 2,6% до 39,2%). Вопреки мировой практике западные кредиторы не учитывали низкую кредитоспособность России, а руководствовались в основном политическими мотивами. Международные финансовые организации настаивали на ускорении рыночных реформ, либерализации, в частности внешнеэкономической деятельности и цен. В перспективе с учетом мировой практики функционирования рыночной экономики частный сектор будет ведущим субъектом международных кредитных отношений. Преимущество частного внешнего долга по сравнению с государственным состоит в его востребовании в судебном порядке, не затрагивая государственный бюджет (проф. *Л.Н. Красавина*).

Участники "круглого стола" проанализировали причины нарастания внешней задолженности России: потребности депрессивной экономики; нерациональное и бесконтрольное использование внешних заимствований, что не создало источников их погашения; "бегство" капитала (до 25 млрд долл. в год); ошибочная экономическая политика, просчеты, отсутствие регулирования международных кредитных отношений страны.

Большое внимание было уделено проблеме и оценке правопреемства советских внешних долгов и активов – финансовых и имущественных. Чл.-корр. РАН *В.А. Медведев* (Горбачев-фонд) проанализировал историю возникновения унаследованного от СССР внешнего долга (более 100 млрд долл. из 150 млрд долл. государственного долга России). Причина принятия всего советского долга Россией состоит в том, что не было роспуска Союза на легитимной основе и соответствующего раздела внешней задолженности СССР путем переговоров. Поскольку Россия инициировала этот процесс, она вынуждена была взять на себя весь долг СССР.

Проф. *Р.С. Гринберг*, заместитель директора Института международных экономических и политических исследований РАН, выделил в качестве причины возникновения задолженности СССР в рамках СЭВ – структурную несбалансированность их внешнеэкономических отношений, преобладание экспорта топлива и сырья из СССР. Были и политические решения о завышении СССР цен на промышленные товары, импортированные из стран СЭВ, принимавшиеся ради поддержки политической стабильности в Восточной Европе. В связи с падением мировых цен на нефть с конца 1985 г. увеличилось активное сальдо торгового баланса в переводных рублях в пользу стран СЭВ. В момент прекращения деятельности СЭВ потребовалось оформлять этот долг. Задолженность в переводных рублях была пересчитана в доллары. Сейчас, спустя много лет, трудно вести переговоры о пересмотре примененного тогда коэффициента пересчета.

В.С. Хохлов, президент Международного банка экономического сотрудничества, отметил, что МБЭС обслуживал торговлю стран – членов СЭВ в переводных рублях.

На 1 января 1990 г. Банк передал расчетное сальдо странам – членам СЭВ: претензий от них не было. Особенность положения МБЭС в настоящее время состоит в том, что Банк является кредитором России и Кубы, а также должником западных коммерческих банков. Многие члены Банка – Польша, Болгария, Вьетнам, Монголия – урегулировали свою задолженность перед МБЭС. За 8 лет Банку удалось урегулировать свою задолженность перед западными банками (около 1 млрд долл.).

На заседании "круглого стола" была проанализирована также международная деятельность СССР как кредитора. СССР был нетто-экспортером капитала, в том числе ссудного. Финансовая помощь зарубежным странам превышала сумму кредитов, полученных от иностранных государств (проф. *В.Д. Андрианов*).

В ходе обсуждения прозвучала критическая оценка правопреемства советских внешних долгов и активов, которое не оправдало надежд. Во-

первых, оно не было подкреплено реальными расчетами и квалифицированным менеджментом. Во-вторых, перешедшие к России огромные советские внешние финансовые (официально 160 млрд долл.) и имущественные активы (2,7 млрд долл. – 2700 объектов недвижимости) не дали ожидаемых валютных поступлений. Бюджетная эффективность поступлений от товарных поставок развивающихся стран в Россию в погашение их долгов весьма низкая (около 20%) (проф. *Л.Н. Красавина*, канд. экон. наук *О.В. Карелин*). Академик РАН *В.В. Ивантер*, директор Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, подчеркнул безграмотное управление зарубежными активами. Ссылки стран – должников России на отсутствие средств неубедительны.

В выступлениях был дан анализ социально-экономических последствий бремени внешнего долга. Оно оказывает давление на бюджет, налоговую систему, официальные золотовалютные резервы, инфляционный процесс, жизненный уровень народа. Долговая экономика – угроза национальной безопасности (проф. *Л.Н. Красавина*).

Проф. *В.Д. Андрианов* показал связь проблемы внешнего долга с состоянием федерального бюджета. В бюджете на 2001 г. предусмотрены выплаты по внешним долгам в сумме 11,3 млрд долл. (5,2 млрд по основной сумме и 6,1 млрд – процентные платежи). России придется направлять на погашение внешнего долга свыше 50% бюджетных доходов. По международным стандартам долговая ситуация в стране сложная. Экспорт ее не так велик, а критический уровень платежей по внешнему долгу оценивается в 15-20% годовой экспортной выручки, что приближает страну к опасному рубежу. По мнению В.Д. Андрианова, Россия сможет выполнять свои внешние обязательства в полном объеме, если ее экономический рост составит 3-4%, а выплаты по долгам не превысят 3-4 млрд долл. в год. Более значительные ежегодные выплаты будут негативно влиять на экономический рост.

Акад. *В.В. Ивантер* высказал иную точку зрения, считая, что в ближайшее время Россия может осуществить платежи по внешнему долгу от 8 до 12 млрд долл. ежегодно при условии реального экономического роста в темпе 5-7%. Если экономического роста не будет, то на переговорах надо доказывать кредиторам, что страна не может погашать долг.

Докторант *Е.П. Баранова* (Финансовая академия) проанализировала взаимное влияние внешнего долга и инфляции. В основе нарастания внешнего долга России, как и многих развивающихся стран с переходной экономикой, лежит комплекс внутренних и внешнеэкономических факторов. Негативное влияние на воспроизводство в странах с переходной экономикой оказало почти полное обесценение накопленных сбережений к середине 90-х годов в связи с усилением инфляции при переходе к рыночной экономике. Это усилило зависимость данных стран от внешних

заимствований. Макроэкономическая нестабильность, связанная с усилением инфляции, усугубляет причины роста внешней задолженности. В их числе: дефицит бюджета, платежного баланса, нестабильность валютного курса и официальных золотовалютных резервов. И наоборот, увеличение выплат по внешнему долгу стимулирует инфляцию в странах-должниках.

Ученые и практики высказали ряд **конструктивных предложений о путях решения долговых проблем России.**

Канд. экон. наук *А.Е. Лебедев* – председатель правления Национального резервного банка, предложил при формировании позиции на переговорах с Парижским клубом использовать ряд аргументов. Во-первых, в связи с "бегством" капитала из России за границей постоянно находится около 80 млрд долл. российских средств, а также оседает 5-15% экспортной выручки. Не более 1% этой суммы обналичено, остальная часть размещена на депозитах зарубежных банков, вложена в высоколиквидные ценные бумаги. Целесообразно возбуждать обоснованные иски к владельцам "беглого" капитала, так как вывоз его за рубеж сопровождался нарушениями налогового и валютного законодательства, а иногда мошенничеством в процессе банкротства банков и фирм. Во-вторых, оборудование в счет кредитов, предоставленных СССР, часто поставлялось по завышенной цене (на 15-20%), часть его не была установлена по вине западных экспортеров. Поэтому следует добиваться списания соответствующей суммы долга. Управление внешним долгом неразрывно связано с управлением международными требованиями России. В этой связи целесообразно активнее заниматься секьюритизацией российских долговых требований к развивающимся странам, изыскивать возможности конверсии части долга в акции на условиях, которые могут заинтересовать потенциальных инвесторов.

По мнению акад. *В.В. Ивантера*, необходима переоценка и инвентаризация суммы советского долга отдельным бывшим социалистическим странам, в частности ГДР, так как нельзя понять, как была определена сумма задолженности по товарным кредитам.

Властные структуры России должны согласовать свои позиции по внешнему долгу. Недостаточно голословных заявлений о погашении долга в сумме около 10 млрд долл., нужно выработать аргументированную позицию России на переговорах о долге. Следует посчитать, как влияют показатели экономического роста на возможность его погашения. Экономический рост в России обусловлен не притоком валюты от экспорта подорожавшей нефти, а другими факторами. Правительство и Центральный банк осуществляли стерилизацию притока валютной выручки, так как российская экономика не готова ее продуктивно использовать. Учитывая, что задолженность России перед Парижским клубом связана не с коммерче-

скими, а в основном с "политическими" займами, взамен реструктуризации долга нужно представить миру внятную экономическую программу.

По мнению чл.-корр. РАН *В.А. Медведева*, следует с пониманием относиться к выдвиганию новых аргументов в пользу отсрочки выплат по внешнему долгу. Но нельзя не учитывать, что это повлечет дополнительные начисления процентов, увеличение реальной тяжести долга. Вместе с тем, несмотря на тяжесть долга, не стоит искусственно сдерживать снижение курса рубля, чтобы не вызывать длительного нарушения экономических пропорций в стране.

Проф. *Р.С. Гринберг* подчеркнул политический характер кредитов, сформировавших внешний долг России. По его мнению, упование на новые схемы погашения, ссылки на товарную форму полученных кредитов – это иллюзия. В настоящее время отмечается жесткий подход к России со стороны Запада, поэтому списание части долга вряд ли возможно, в отличие от конца 80-х годов. Для решения долговой проблемы необходимо диверсифицировать российский экспорт, в котором пока преобладает топливо и сырье. Необходимо также ставить вопрос о снятии дискриминационных мер Запада по экспорту России. По мнению Р.С. Гринберга, если сейчас осуществить либерализацию валютного режима, то страна лишится инструмента накопления официальных валютных резервов. Между тем главная задача – обеспечить выплаты долга в 2003 г.

По оценке *В.А. Дмитриева*, в 1990-х годах по проблеме внешнего долга практически отсутствовала единая официальная стратегия нашей страны. Позиция руководителей различных министерств и ведомств была противоречива. Не было последовательности в комментариях и оценках перспектив. Отсутствовала единая система управления внешним долгом. Это нередко снижало котировки долговых обязательств России на вторичном рынке.

В.С. Хохлов высказал убеждение, что в целом возможность выплат по внешнему долгу России зависит от состояния ее экономики. Обслуживание долга затруднено тем, что структурные преобразования экономики и экспорта не осуществлены. Валютная выручка РФ формируется в основном за счет экспорта сырья. Инвесторы с недоверием относятся к России, поэтому объем иностранных инвестиций небольшой. Однако, несмотря на трудности, необходимо рассчитывать по внешним долгам или урегулировать их, используя, в частности, опыт стран Восточной Европы.

Проф. *Л.Н. Красавина* поддержала идею о разработке научно-практической концепции управления внешним долгом, но считает ее составной частью регулирования международных кредитных отношений. Для России особенно актуальна проблема контроля за эффективным использованием внешних заимствований и активов – финансовых и имуще-

ственных. Настало время создать институциональную структуру не только для управления государственным внешним долгом (как это предполагается в форме долгового агентства на базе ВЭБа), но для регулирования международных кредитных отношений в целом. Целесообразно в "Основных направлениях социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу" выделить раздел "Политика в сфере международных кредитных отношений", включив в него деятельность России не только как заемщика, но и кредитора.

Чл.-корр. РАН *Влад. Н. Шенаев*, заместитель директора Института Европы РАН, подчеркнул, что в России нет концепции внешнего долга. Важно определить связь управления внешним долгом с денежно-кредитной и валютной политикой, финансами, платежным балансом, развитием экономики, так как эти факторы взаимодействуют. Особенно важно учитывать связь внешнего долга с финансами, внутренним государственным долгом. Погашение долга за счет новых заимствований – опасная практика. После августовского кризиса 1998 г., когда России не предоставлялись кредиты, возникла необходимость погашения задолженности за счет собственных источников, дополнительных бюджетных доходов. Характеризуя косвенный метод списания долгов, периодически используемый в мировой практике в форме их покупки со скидкой, В.Н. Шенаев подчеркнул его противоречивость. Более перспективны реструктуризация, отсрочка платежей, секьюритизация. Опыт стран Латинской Америки показывает возможность капитализации долга – его обращение в недвижимость и акции. Однако следует учитывать существенную разницу курсов акций в России и на Западе и возможные потери. Это относится и к сделкам с землей. При переговорах со странами-должниками РФ целесообразно рекомендовать приобретение недвижимости за долги в этих странах. Погашение задолженности требует поиска различных источников, в том числе привлечения Минфином кредита Центрального банка. Важное направление развития инвестиций без привлечения иностранных займов – мобилизация средств населения кредитной системой при наличии гарантии вкладов.

Канд. экон. наук *О.В. Карелин*, сотрудник аппарата Правительства РФ, поставил вопрос о необходимости квалифицированного управления и регулирования внешнего долга в целях обеспечения экономической безопасности России. Для этого важен анализ и учет многих факторов – новых явлений в международных кредитных отношениях России, причин образования значительной внешней задолженности, проблемы платежеспособности страны, низкой эффективности российских международных финансовых требований. Необходимо сочетание рыночного регулирования кредитных отношений, основанного на конкуренции, законах стоимости, спроса и предложения, и государственного регулирования, направленного на преодоление негативных последствий рыночного регулирования. Во

избежание новых кризисов, считает О.В. Карелин, в сфере управления внешним (и внутренним) долгом необходимо уточнение правовых основ. В том числе: принятие закона о государственном долге и принципах управления им; закрепление полномочий за соответствующими органами власти; процедурные вопросы принятия решений и контроля за их исполнением. Управление и регулирование внешнего долга и международных финансовых и имущественных активов России должно базироваться на единой системе учета, анализа изменений и принятия решений в этой области.

Канд. экон. наук *Б.А. Хейфиц* (Институт международных экономических и политических исследований РАН) также подчеркнул необходимость разработки стратегии управления внешним долгом. Для этого возможно создание двухуровневой системы: Минфин – по стратегии регулирования внешнего долга и специальное долговое агентство – по текущему обслуживанию внешнего долга. Цель – создание единой системы управления долгом, включая внутренний долг и внешние активы. Мобилизационный метод управления долгом предусматривает изыскание ресурсов для его оплаты посредством извлечения дополнительных доходов. Рыночное обслуживание долга путем рефинансирования за счет новых займов не всегда приемлемо, так как в связи с низким кредитным рейтингом для России устанавливаются высокие процентные ставки. Важно сочетание различных методов управления внешним долгом.

Л.Н. Макаревич (Ассоциация российских банков) сосредоточил внимание на инструментарии погашения долга. Выкуп заемщиками долга не приветствуется кредиторами и часто запрещен условиями внешних займов. Применяются сделки "своп" в форме обмена валютного долга на национальную валюту по льготному курсу. Представляет интерес долговой "своп" по экспорту высокотехнологичной продукции, но не энергоносителей и сырья. Это помогло бы закрепить позиции российских экспортеров на традиционных рынках сбыта и выйти на новые. В международной практике распространены долговые "свопы" на собственность или акции государственных или смешанных предприятий. Для России предпочтительнее тендеры с участием стратегических инвесторов с условием принятия ими долга предприятий. Вступление нашей страны в Парижский клуб облегчает применение Россией взаимного долгового "свопа".

Проф. *Вяч. Н. Шенаев* отметил необходимость создания специального органа для определения стратегии в области внешнего долга. Следует выработать единый подход к внутреннему и внешнему долгу, обеспечить информационную открытость. Основой решения проблемы внешнего долга является развитие реального сектора экономики. Важно укрепить доверие Запада к России с учетом не столь большой величины нашей внешней задолженности по сравнению с другими странами. "Бегство" капитала

надо превратить в цивилизованный экспорт капитала, обеспечить возврат в Россию капиталов из-за рубежа на основе выполнения трех принципов – желание, безопасность, выгодность.

Проф. *С.А. Былиняк* (Институт востоковедения РАН) проанализировал проблему урегулирования российского долга Парижскому клубу с точки зрения моделирования поведения кредиторов. В рамках Парижского клуба регулирование внешнего долга осуществляется на основе оценки платежеспособности должника по ряду показателей, включая состояние платежного баланса и норму обслуживания внешнего долга – НОД, т.е. отношение долговых платежей к экспорту. В настоящее время НОД России не достигает 10%. Сложность проблемы внешнего долга для нашей страны определяется состоянием бюджета, за счет которого погашается государственный долг, преобладающий в структуре внешней задолженности. Отсюда – необходимость повышать собираемость налогов.

Переговоры с кредиторами в рамках Парижского клуба начинаются, когда страна не может платить долги. Поэтому в перспективе внешний долг России, скорее всего, подвергнется реструктуризации. Следует учитывать различия механизмов Лондонского и Парижского клубов. Для последнего не характерно списание долгов для стран со средним уровнем развития, к которым относится Россия, кроме редких исключений (Польша, Египет).

А.М. Крапивин, исполнительный директор Ассоциации внешнеэкономических организаций России, подчеркнул, что хотя по внешнему долгу платить надо, вопрос о путях решения этой проблемы носит дискуссионный характер. Окончательно его может решить только Президент России с его полномочиями. Должен быть создан специальный орган по внешнему долгу в составе представителей Минфина, Центрального банка, Внешэкономбанка и других кредитно-финансовых институтов. Важна трансформация долгов в инвестиции, обмен их на акции предприятий. Основная задача – работа с инвесторами, которых сложно привлечь в Россию. Решению проблемы может способствовать принятие закона о концессиях, который разрабатывается с 1995 г., и обеспечение равных прав российским и иностранным инвесторам.

А.Ю. Жигаев (НИИ Центрального банка) предложил применить математическую теорию устойчивости для изучения динамики показателя внешний долг/ВВП. Модельные расчеты показывают, что даже незначительный прирост этого показателя в текущий момент приведет к ухудшению состояния внешнего долга в будущем. Неустойчивость динамики выражается в лавинообразном увеличении долга и затрат на его обслуживание. Чтобы незначительный прирост показателя долг/ВВП вызвал незначительное ухудшение долговой ситуации в перспективе, необходима сбалансированность основных показателей экономики (рост ВВП, инфля-

ции, доходов и расходов федерального бюджета, его дефицита или профицита, срока погашения государственного, в том числе внешнего долга). Это формализуется в виде математического критерия устойчивой динамики долга.

В заключение отметим, что в работе "круглого стола" приняли также участие студенты и аспиранты Финансовой академии. В ходе дискуссии выступили, в частности, аспирант *Е.С. Милевский*, подчеркнувший связь единой стратегии управления внешним долгом и экономической политики в России, а также то, что решение проблемы внешнего долга затрудняется отсутствием согласованности в политике различных министерств и ведомств, и студент *О.В. Смирнов*, остановившийся на проблеме преобладания государственного внешнего долга, что создает повышенную нагрузку на бюджет.

Итоги заседания "круглого стола" подвел заведующий кафедрой «Мировая экономика и международные валютно-кредитные отношения» проф. Б.М. Смитиенко (Финансовая академия).

*Материал подготовлен директором
Центра фундаментальных и
прикладных исследований (ЦФПИ)
Л.Н. Красавиной
и заместителем директора ЦФПИ
докторантом Е.П. Барановой*

Z

| К читателю

Вашему вниманию предлагается публикация доктора экономических наук, профессора Н.С. Лисициан "Кризис платежей – проблема воспроизводственная (к вопросу о выходе реального сектора экономики из кризиса платежей)".

Назели Степановна Лисициан (род. в апреле 1906 г.) окончила Ленинградский институт народного хозяйства им. Ф. Энгельса в 1930 г., прошла путь от преподавателя Ленинградского финансово-экономического института, члена Правления Госбанка СССР до ведущего научного сотрудника Института экономики АН СССР, где работала с 1946 по 1992 г. За многолетний труд отмечена правительственными наградами.

Плодотворна и научно-исследовательская деятельность профессора Лисициан, ею опубликовано более 160 научных работ, в том числе по вопросам эффективности общественного воспроизводства; их всегда отличали актуальность рассматриваемых проблем и профессиональная компетентность.

Старшее поколение профессоров Финансовой академии хорошо знает Н.С. Лисициан как высококвалифицированного специалиста с богатым опытом научной и практической деятельности. Доктор экономических наук, профессор М.С. Атлас делится своими личными впечатлениями от встреч с Н.С. Лисициан:

"Я познакомилась с Назели Степановной весной 1939 г. в редакции журнала "Деньги и кредит". Я была членом редколлегии, а Назели Степановна представила очень хорошую статью, которую мне довелось рецензировать. Я уже тогда отметила для себя широкую эрудицию и личное обаяние автора.

Впоследствии мы вместе с Н.С. Лисициан работали в Правлении Госбанка СССР. Потом наши служебные пути разошлись – я ушла на преподавательскую работу в МФИ, а Назели Степановна после защиты докторской диссертации (1949 г.) стала сотрудником Института экономики АН СССР (затем РАН).

Позднее – в конце 60-х годов наши жизненные дороги снова пересеклись: Н.С. Лисициан сотрудничала в отделе "Проблемы воспроизводства", которым в то время руководил мой муж член-корреспондент Академии наук Г.М. Сорокин. Он очень ценил Лисициан и как высококвалифицированного сотрудника, и как прекрасного человека, доброго и отзывчивого товарища. С того периода мы с Назели Степановной уже дружили семьями. Я никогда не забуду те

плых приемов в ее доме, где радушная хозяйка не только угощала вкусными армянскими блюдами, но и прекрасно танцевала, пленяя всех гостей.

Был у нас и опыт совместной творческой работы – мы в соавторстве опубликовали статью в журнале "Вопросы экономики". Эта работа нас еще более сблизила. И я благодарна судьбе, что она свела меня с таким ярким и целеустремленным человеком, как Назели Степановна!"

В последние годы большое место в исследованиях профессора Лисициан занимали вопросы эффективности сферы обращения и воспроизводство оборотных средств, а в данный период – проблема кризиса платежей. Результаты ее исследований сохраняют теоретическую и практическую значимость и в настоящее время.

Публикуемый ниже материал представляет собой краткое изложение доклада на заседании "круглого стола" в Институте экономики РАН, приуроченного к 95-летнему юбилею профессора Н.С. Лисициан.

I

Н.С. Лисициан
доктор экономических наук, профессор

КРИЗИС ПЛАТЕЖЕЙ – ПРОБЛЕМА ВОСПРОИЗВОДСТВЕННАЯ

(К ВОПРОСУ О ВЫХОДЕ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА
ЭКОНОМИКИ ИЗ КРИЗИСА ПЛАТЕЖЕЙ)

Причина кризиса платежей и основной путь ее устранения

Н и одно из обсуждаемых ныне в Правительстве Российской Федерации основных направлений социально-экономического развития страны не может быть успешно достигнуто, если предварительно или одновременно не будет устранен (смягчен) кризис платежей.

Помимо общеизвестных негативных его последствий есть хотя и мало исследованное, но крайне существенное его последствие – нарушение механизма одного из важнейших воспроизводственных процессов – процесса обращения стоимости капитала, находящегося в рамках реального сектора экономики. Этот процесс в России

оказался практически парализованным и остается таковым, несмотря на некоторые позитивные сдвиги в ее экономике за последние годы. В условиях "плановой" экономики данный процесс хотя и вяло, но шел (см. приводимую ниже таблицу).

**УДЕЛЬНЫЙ ВЕС ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ И ДЕБИТОРСКОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ
В ОБЩЕЙ СУММЕ ОБОРОТНЫХ СРЕДСТВ В СССР И РОССИИ
В 1960–2000 ГГ.
(В % НА КОНЕЦ ГОДА)**

	СССР			
	1960 г.	1970 г.	1980 г.	1990 г.
Денежные средства	6,2	7,8	8,8	15,2
Дебиторская задолженность	7,0	7,4	9,8	8,4
	Россия			
	1990 г.	1994 г.	1999 г.	2000 г.
Денежные средства	17,5	5,5	4,6	4,7
Дебиторская задолженность	5,7	49,9	54,6	50,1

Источники: за 1960–1990 гг. – "Вопросы экономики", № 9 за 1997 г., с. 47; за 1999 г. и 2000 г. – "Социально-экономическое положение России", ГКС. 1 вып.

Примечание. Относительная величина дебиторской задолженности характеризует степень незавершенности кругооборотов денежных средств и тем самым степень ее влияния на нарушение процесса обращения этих средств.

Для восстановления нарушенного в России механизма процесса обращения капитала необходимо осуществить ряд мер. Для их обоснования следует выяснить два смежных вопроса: об основной причине возникновения масштабных неплатежей и о пути их устранения (смягчения).

По этим вопросам мы разделяем позицию тех экономистов, которые уже с середины 90-х годов обосновывают эту причину нарушением необходимого количественного соответствия между объемом средств в товарно-материальных ценностях, возросшего в ценовом выражении в результате либерализации цен в 1992 г., и объемом обесценивающихся денежных оборотных средства (ДОС). Возникшая между ними "пустота" закономерно заполнилась дебиторской задолженностью. Кругооборот ДОС стал завершаться с большой задержкой либо совсем не завершается. Деформировалась структура ОС предприятий и, соответственно, всего капитала, обращающегося в реальном секторе.

Для восстановления необходимой его структуры надо осуществить определенный экономический маневр – воспроизводственную корректировку. Для этого правомерно использовать тот путь, который вытекает из указанной позиции ряда экономистов: осуществить обоснованное увеличение объема ДОС.

Однако по поводу конкретного порядка такого увеличения выдвигают различные точки зрения: разовым путем в экономику в целом по-

средством "точечного вброса денег", либо путем их индексации (по существу, она будет иметь своеобразный характер инвестиций). Именно последнее представляется нам наиболее приемлемой формой решения данного вопроса.

Финансовый источник увеличения денежных средств предприятий

В связи с этим возникает вопрос о финансовом источнике, который целесообразно привлечь для увеличения ДОС.

Разделяя позицию экономистов, предлагающих осуществить это за счет кредитной эмиссии при условии, чтобы она была "управляемой", "регулируемой" – с целью устранения (или смягчения) инфляционных последствий, – мы попытались определить конкретный порядок такого регулирования, исходя из следующих соображений: поскольку конечной целью данной эмиссии является восстановление (путем снижения неплатежей) нарушенного механизма процесса обращения стоимости капитала, постольку такая кредитная помощь будет носить, по существу, характер долгосрочного кредита – до времени восстановления этого процесса.

Тем самым будут задействованы общеизвестные принципы кредитного механизма. Так, принципы возвратности и срочности будут соблюдаться в результате того, что после восстановления с помощью кредита рассматриваемого воспроизводственного процесса откроется возможность для своевременного возврата этого же кредита банку, а также для выполнения других денежных обязательств.

В конечном счете данная эмиссия приобретет созидательный характер, также как сам этот – восстановительный – кредит.

Здесь напрашивается вопрос – почему для решения рассматриваемой проблемы предлагается использовать эмиссионный кредит, в то время как в современной экономике России образовался рост денежной массы? Дело в том, что ее рост возник в результате своеобразия, сложившегося ныне в ценовой конъюнктуре мирового экономического сообщества. Поэтому возросшая величина денежных средств имеет конъюнктурный, неустойчивый характер и не может стать необходимым надежным финансовым источником для индексации ДОС.

Однако для предприятий с очень быстрой оборачиваемостью ОС этот финансовый источник целесообразно использовать. Вообще не только в данном случае, но и для всей дальнейшей хозяйственной практики России весьма обоснованно применение такого синтетического показателя, как скорость оборота (оборачиваемости) ОС как на макро-, так и микроуровне.

Одним из важных путей смягчения кризиса платежей является и всероссийский зачет просроченной задолженности предприятий и организаций. Такой зачет должен был быть осуществлен Министерством экономики Российской Федерации на основании постановления Правительства № 1380 от 25 ноября 1998 г. Но оно оказалось не выполненным по причинам организационного и методического характера.

Представляется необходимым, чтобы нынешний состав Правительства Российской Федерации вернулся к решению данного вопроса.

Предлагаемые и другие меры по смягчению кризиса платежей будут способствовать восстановлению механизма процесса обращения стоимости капитала и завершенности кругооборотов ДЭС предприятий. Тем самым восстановится и своеобразный стоимостной механизм "самовоспроизводства" этих средств (конечно, с надлежащей кредитной помощью банка) и их сохранности в рамках отдельных предприятий.

* * *

Вопросы, рассмотренные в данной публикации, более подробно освещены в статьях автора в журнале "Вопросы экономики" № 9 за 1997 г. (см. также № 2 за 1999 г.) и № 9 за 2000 г., а кроме того в статье, подготовленной для опубликования в "Российском экономическом журнале".





*Я.А. Пляйс
заведующий кафедрой
"Социально-политические науки"*

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ВЛАСТЬ КАК ОСНОВНОЙ ПРЕДМЕТ ПОЛИТОЛОГИИ ТРАНЗИТНОГО ОБЩЕСТВА*

Проблема определения *предмета* (основного объекта внимания и изучения) имеет далеко не последнее значение для всякой науки. От того, на каком предмете исследователи сосредоточивают свое главное внимание, в немалой степени зависит содержательная сторона науки, а также и тот интерес, который уделяет ей общество.

По мере того как тот или иной предмет оказывается достаточно исследованным, как правило, формируются условия для образования нового направления или новой отрасли науки и, значит, нового предмета исследования. Так, в свое время от политологии отпочковалась как самостоятельное направление элитология, прикладная политология и т.д.

Вся история развития мировой науки свидетельствует, что с течением времени на ее мощном стволе появлялись все новые и новые ветви и ответвления. И этот процесс не имеет предела.

Вновь образующиеся науки проходят несколько основных стадий. На начальной стадии – зарождения и становления – формируется фундамент и архитектоника (основные темы или, образно говоря, несущие конструкции) всей науки. Именно на этой стадии определяется и формируется ее основной категориальный аппарат и основные сегменты, которые в совокупности образуют целостную систему знаний в той или иной области. На начальной стадии определяется также основной предмет исследования науки. (Так

* Под транзитным обществом автор имеет в виду такое общество, которое переходит из одного состояния в качественно или принципиально иное (например, от капиталистической формации к социалистической или наоборот). – *Прим. авт.*

должно быть в принципе, на самом деле в науке нередко случается, что споры о ее предмете длятся до бесконечности.)

М

Экстраполируя сказанное на *политологию*, необходимо заметить, что само название этой науки предполагает, что таким предметом является политика как таковая, т.е. политика взятая в целом, в совокупности, во всех ее составляющих.

Такой точки зрения придерживаются многие **отечественные исследователи**. Нашла она отражение и в многочисленных учебниках. Сошлемся для примера на учебник для вузов "Основы науки о политике", авторами которого являются Ю.К. Краснов, И.М. Кривогуз и В.П. Неминуций.

«... Чтобы исключить возможность ложного представления о политологии, – пишут они, – ее предпочтительнее называть не политической наукой, а наукой о политике. Кстати, это точно указывает ее предмет – политику (курсив мой. – *Я.П.*). Указать предмет политологии нетрудно. Трудность заключается в определении самой политики»¹.

Изложив различные взгляды исследователей на политику, названные выше авторы отмечают далее: «Определив предмет политологии, можно достаточно четко представить его отличие от предметов других общественных наук: социологии, изучающей изменения структуры общества, правоведения, исследующего основы и системы

права, экономики, изучающей развитие хозяйства и других»².

Сходную точку зрения высказывает и доктор политических наук, проф. Р.Т. Мухаев, перу которого принадлежит не один учебник по политологии для различных вузов. В одном из них в теме «Предмет политологии» он пишет: «... Политологию можно определить как учение и науку о политике»³.

Несколько иная точка зрения отражена в учебнике «Курс политологии», подготовленном в свое время авторским коллективом кафедры политологии Финансовой академии при Правительстве РФ. Отвечая на вопрос: каков предмет исследования политологии, доктор экономических наук, проф. Г.В. Полунина (руководитель этого коллектива и автор 1-й главы «Политическая сфера общества как предмет политологии») пишет: «Политология... – наука об управлении обществом в самом широком смысле, то есть наука о политической системе общества»⁴.

² Там же. С. 17.

³ *Мухаев Р.Т.* Политология: Учебник для вузов. М.: ПРИОР, 1997. С. 5.

⁴ Курс политологии: Учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим направлениям и специальностям. М., 1998. С. 24.

В заключение 1-й главы, из которой взята эта цитата, еще раз подчеркивается: «Наш учебник исходит из понимания политической системы общества как предмета политологии, и в данной главе дано довольно обстоятельное обоснование такого подхода». Далее автор этой главы проф. Полунина приводит аргументы,

¹ *Краснов Ю.К., Кривогуз И.М., Неминуций В.П.* Основы науки о политике: Учебник. В двух частях. Ч. 1. М.: МКУ, 1993. С. 10.

В учебном пособии "Политология", вышедшем в 1996 г., ответ на тот же вопрос звучит несколько иначе, а именно: «Политология... – наука об управлении *государством* (курсив мой. – Я.П.) в самом широком смысле, т.е. наука о политической системе общества»¹.

В последующих публикациях проф. Г.В. Полунина еще раз подчеркивает, что в качестве предмета политологии «следует рассматривать политическую сферу общества»².

Полемизуя и не соглашаясь с теми исследователями, которые считают предметом политологии политику, Г.В. Полунина пишет: политическая сфера – "это одна из крупнейших сфер жизни общества наряду с экономической, социальной, культурной и др. Ее главное предназначение – организация общества и управление им на всех уровнях"³.

Полагая, что лишь одна наука – политология – «изучает политическую сферу общества специально и комплексно, в составе всех ее слагаемых», Г.В. Полунина возражает далее тем исследователям, которые считают предметом политологии не политическую сферу, а по-

литику. «Каково соотношение этих понятий?» – ставит она вопрос и отвечает на него следующим образом:

«Первая – одна из крупнейших сфер жизнедеятельности общества, функционирующая как система. Она включает всю политическую жизнь, весь мир политического, тесно взаимодействуя с другими общественными сферами. Политика же – это определенный вид целенаправленной деятельности – сложный, важный, необходимый. Она связана главным образом с политической властью: ее достижением, упрочением, реализацией тех целей, которые она ставит. Политику невозможно понять и осмыслить вне политической сферы общества. Здесь ее корни, ее истоки. В определенной мере политика есть средство и механизм функционирования политической системы. Политику можно понять только в контексте всей политической сферы общества. Поэтому есть основания для вывода о том, что политическая сфера *общества* (в составе всех ее слагаемых) и политика соотносятся как целое и часть. Поэтому сводить предмет политологии только к политике означает обеднение реального комплекса тем, вопросов и проблем, которые изучаются российскими и зарубежными политологами.

Как вид определенной целенаправленной деятельности политика не вмещает многого из того, что изучается политологией. Как, например, можно отнести к политике такие реальности политической

подтверждающие, с ее точки зрения, обоснованность такого подхода (см. там же, с. 46).

¹ Политология: Учебное пособие для высших учебных заведений. М.: АКАЛИС, 1996. С. 8.

² Полунина Г.В. Политика или политическая сфера общества? Что является предметом политологии? // Вестник Финансовой академии. 1998. № 1 (5). С. 75.

³ Там же. С. 77.

жизни общества, как политическая культура, политические партии, институты государственной власти, политическую элиту. Все они имеют отношение к политике, но они не сама политика. Изучить и понять их можно в границах политической сферы общества, а не в границах политики.

Таким образом, еще раз подчеркнем, сводить предмет политологии к политике – значит обеднять реальное его содержание»¹.

Политическая сфера, по мнению проф. Г.В. Полуниной, функционирует в условиях демократии «как система в известной мере самоорганизующаяся, самонастраивающаяся, саморегулирующаяся. Как и любая система, она имеет «ядро» («эпицентр») – системообразующее отношение, которое определяет содержание, направление и динамику развития всех других отношений, всей системы. Таким системообразующим «ядром» в политической сфере общества является политическая власть. Она дает ключ к пониманию сущности и предназначения данной сферы. Все другие ее элементы (лидерство, элита, партии, избирательные системы, политические процессы, политические режимы и т.д.) так или иначе связаны с политической властью. Вся жизнь политической сферы общества организуется вокруг центрального отношения – политической власти»².

¹ Там же. С. 79.

² Полунина Г.В. Политика или политическая сфера общества? Что является

Подтверждение этой точки зрения мы находим и в политологическом словаре-справочнике, также подготовленном коллективом авторов кафедры политологии Финансовой академии. «Центральная тема науки о политической сфере общества, – говорится в этом издании, – политическая власть: ее сущность, принципы, формы, основания, ресурсы, проблемы легитимности, политические институты, проблемы разделения властей и др. Этот комплекс непосредственно отражает главное отношение политической сферы (системы) общества, ее ядро»³.

По вопросу о предмете политологии в нашей учебной литературе есть, разумеется, и другие точки зрения. Приведем некоторые из них.

«Особую сложность политической науке придает специфический предмет ее исследования, – отмечает в своем учебнике доктор политических наук, проф. А.И. Соловьев. – В первом приближении можно сказать, что общественная наука в самом широком плане может изучать как тенденции и закономерности развития той или иной области жизни, так и ее отдельные институты, проблемы, факты, формы явлений»⁴.

предметом политологии? // Вестник Финансовой академии. 1998. № 1 (5). С. 77-78.

³ Политологический словарь-справочник. М., 1996. С. 7.

⁴ Соловьев А.И. Политология. Политическая теория, политические технологии:

Столь расплывчатое определение предмета политической науки А.И. Соловьев дополняет затем несколько более конкретными. В качестве предмета этой науки, пишет он, «могут рассматриваться как разнообразные внутренние грани (отношения, механизмы, компоненты и т.п.) политики, так и ее *внешние* связи с другими сферами общества и мира»¹.

Рассматривая политическую науку как интегративную область знаний, Соловьев далее отмечает: «Конечно, в этом спектре политических знаний явным приоритетом обладает политология, которая не только изучает внутреннее строение политики, но и дает ее целостную интерпретацию, интегрируя все наиболее значимые результаты исследований других субдисциплин»².

Процитированного, как представляется, вполне достаточно, чтобы сделать вывод о предпочтениях А.И. Соловьева относительно предмета политологии. Этим предметом он видит мир политики.

Наукой о политике считает политологию и доктор политических наук Г.Ю. Семигин, председатель научно-редакционного совета «Политической энциклопедии». В статье «Политология» он утверждает: «Объект политологии – политическая сфера общества. Она изучает закономерности формирования и

развития, формы и методы функционирования политической власти, является единой, интегральной наукой о политике»³. Говоря о предмете политологии, Г.Ю. Семигин, как явствует из цитаты, ставит фактически знак равенства между политикой и политической сферой общества.

В дополнение к приведенным суждениям сошлемся еще на одно. Оно принадлежит одному из ведущих российских политологов, автору нескольких учебников по политологии, доктору исторических наук К.С. Гаджиеву. Отвечая на интересующий нас вопрос, он пишет:

«Вычленение любой научной дисциплины предполагает определение прежде всего круга тем и проблем, составляющих в совокупности предмет ее исследования. С этой точки зрения одной из первостепенных задач политической науки является определение сущности, содержания и составных элементов понятия политического, характеризующего мир политического во всех его формах и проявлениях. Это вполне естественно, если учесть, что предметом изучения политической науки является мир политического в его тотальности, в контексте его исторического развития и реальной социальной действительности, а также взаимодействия и переплетения различных социальных сил»⁴.

Учебник для студентов вузов. М.: Аспект Пресс, 2000. С. 15.

¹ Там же. С. 17.

² Там же. С. 20.

³ Политическая энциклопедия. В двух томах. Т.2 М.: Мысль, 1999. С. 223.

⁴ Федерализм: Энциклопедия. М.: МГУ, 2000. С. 393.

Продолжая развивать свою мысль, Гаджиев далее пишет: «Одним из основополагающих объектов исследования политологии являются государство, власть и властные отношения, составляющие как бы осевой стержень политического»¹.

Понимание политической науки как науки о государстве сложилось, как известно, еще во времена античности и дошло, как можно было убедиться, до наших дней. Нить тянется от Аристотеля, который тесно связывал политику с государством, и до современного французского словаря политической академии, определяющего политическую науку как «знание всего, что связано с искусством управления государством и его отношениями с другими государствами». Многие исследователи в прошлом и настоящем были убеждены в том, что центральная категория политологии – государство, и что вся его деятельность так или иначе связана с политикой, что политику вообще можно определить только через государство. Такой подход разделяют М. Бридель (Швейцария), Ж. Баден (Бельгия) и многие другие ученые, в том числе российские².

Далеко не все современные российские политологи убеждены, что предметом политологии является либо политика, либо политическая сфера общества. Есть и такие, которые уверены, например, в том, что «главным объектом изучения в политологии были и остаются политическая система общества и ее основное звено – государство»³. Автор этого утверждения доктор философских наук, проф. Э.В. Тадевосян отделяет объект от предмета политической науки, которым он видит общую теорию политики, политических явлений, отношений и процессов. «... Политология в собственном смысле слова, – пишет он, – это наука об общих принципах и закономерностях политической жизни общества и их специфическом проявлении, о путях, формах и методах их реализации в деятельности субъектов политики»⁴.

Подытоживая взгляды современных российских политологов на предмет политологии, отметим, во-первых, что, несмотря на определенные различия, они так или иначе сходятся в том, что считают предметом политической науки либо политику как таковую, либо политическую сферу общества. (К сказанному следует, однако, добавить, что взгляды большинства политологов на политику и политическую сферу зачастую заметно различаются.) Во-вторых, категория

¹ Там же. С. 394.

² Подробнее по этому вопросу см.: «Государство» в русской политической мысли: Проблемно-тематический сб. ИНИОН РАН. М., 2000. С. 4; Желтов В.В. Методы политической науки: Учебное пособие. Кемерово, 1998. С. 7; Политическая наука. Теория и методология: Проблемно-тематический сб. Вып. 2. 1997. С. 66.

³ Политология: Учебное пособие. М.: Знание, 1997. С. 7.

⁴ Политология: Учебное пособие. М.: Знание, 1997. С. 10.

политической власти также признается в политологии как одна из центральных.

М

В отличие от российских **зарубежные ученые-обществоведы** несколько иначе трактуют предмет политической науки. Достаточно четкую картину на этот счет дает статья «Политология» в словаре-справочнике «Зарубежная политология». В ней мы читаем следующее: «Политология (политическая наука) – отрасль современного научного знания, предметом которого является система отношений власти, в ее институциональных и внеинституциональных (неформальных) проявлениях. Становление политологии как науки в целом совпадает с выделением сферы политического в рамках системы общественных отношений, обособлением власти и специализацией ее функций»¹.

Что касается отражения политики в политической науке, то, на взгляд западных ученых-обществоведов, это происходит «в эпоху, когда власть становится проблемой: и в смысле опасности безвластия (анархии) и в смысле гипертрофии власти, грозящей необузданностью тирании»².

Начиная со времен Платона и Аристотеля и продолжая значительно более поздним временем

Т. Гоббса, Дж. Локка, Ш. Монтескье, политические мыслители были озабочены познанием характера и механизмов власти. Признавая во власти ядро и начало всех начал политической жизни, они, очевидно, думали так же, как позднее думал великий английский философ и математик Б. Рассел, который утверждал, что «фундаментальным понятием в общественных науках является власть, в том же смысле, в каком энергия является фундаментальным понятием физики»³.

Говоря коротко, в современной политической науке все большее распространение получает тезис о том, что это наука о власти. Не случайно австралийский политолог Р. Гудин и его немецкий коллега Х.-Д. Клингеманн, подводя итоги развития политической науки в конце XX века, приходят в выводу, что «наиболее точно "политику" можно охарактеризовать как ограниченное применение социальной власти». «В соответствии с этим определением, – читаем мы далее, – изучение политики – как академическое, так и практическое – можно было бы обозначить как изучение природы и источников этих ограничений и техники применения социальной власти в рамках данных ограничений»⁴. Признавая, что «определяя политику через категорию власти», они следуют за своими многочис-

¹ Зарубежная политология: Словарь-справочник / Под ред. А.В. Миронова и П.А. Цыганкова. М., 1998. С. 241.

² Там же.

³ Russel B. Power. L., 1985 (first edition in 1938). P. 10.

⁴ Политическая наука: новые направления: Пер. с англ. / Под ред. Р. Гудина и Х.-Д. Клингеманна М.: Вече, 1999. С. 33.

ленными предшественниками, Р. Гудин и Х.-Д. Клингеманн упоминают в связи с этим прежде всего М. Вебера, Г. Лассвела, Р. Даля, М. Дюверже¹.

М

Отдавая должное всем подходам к определению предмета политической науки, которые были изложены выше, следует тем не менее признать, что все они характерны для науки, изучающей и отражающей достаточно устойчивые состояния тех или иных обществ. А вот то, что происходит в **транзитных обществах**, в том числе с предметом политологии, остается, как правило, за рамками исследований. Между тем эта тема не только очень интересна как объект (даже целое поле) для научных изысканий, но и не менее важна для практической политики, поскольку ясно, что в условиях стабильности системы общественной жизни ведут себя существенно иначе, чем в условиях нестабильности. Вопрос, как они ведут себя в условиях кардинальных качественных перемен, характерных для транзитных обществ, в современной политологии только начинает изучаться. Этим специально занимается новая наука, именуемая транзитологией.

Особое внимание в этой науке закономерно уделяется соотношению и взаимодействию различных элементов всех общественных сис-

тем – одному из аспектов общей темы. В том числе под углом зрения переменчивости этого соотношения в процессе эволюции.

Речь идет, в частности, о соотношении и взаимодействии категорий политической системы и составляющих ее подсистем, в особенности институциональной и политико-идеологической, с одной стороны, и политической власти – с другой.

Выше уже отмечалось, что политическая власть выступает как ядро, как системообразующая категория политической системы в целом. Однако этим, судя по всему, ее роль не ограничивается – ни в устойчивых обществах со сложившимися системами жизнедеятельности, ни тем более в транзитных обществах. Более того, в различных обществах роль политической власти различна.

В то время как в тоталитарных и авторитарных обществах политическая власть – это и системообразующее ядро, и «руководящая и направляющая сила», инициатор и двигатель всех перемен, в демократических обществах эта же власть сама находится в зависимости от политической системы, вынужденно подстраиваясь под нее, согласуя с ней свои планы и действия. Это не означает, конечно, что в этих обществах власть перестает быть ядром политической системы. Вовсе нет. Но роль этого ядра заметно ниже, чем в тоталитарных и авторитарных государствах, где оно господствует безраздельно.

¹ См. там же.

Но какое же состояние рациональнее и эффективнее? Разумеется, демократическое, где действуют всевозможные ограничители безраздельной власти. В частности, в виде прямых, равных и тайных выборов, во время которых эта власть может быть переизбрана, если она не устраивает общество, в виде разветвленных гражданских структур этого общества, зачастую противостоящих власти, в виде независимых судов, средств массовой информации и т.д.

Значит, политическая и всякая иная власть в демократических обществах, в отличие от тоталитарных и авторитарных – это ограниченная власть. Из чего вытекает как ее роль, так и ее функции. Из этого также следует, что взаимоотношения и взаимодействие власти – ядра с политической и другими общественными системами строится на базе взаимозависимости. При этом по мере перехода от состояния тоталитаризма и авторитаризма к демократии степень зависимости власти от систем общественной жизни заметно возрастает.

Такое состояние, включая происходящие в нем изменения, должно находить отражение не только в науке в целом, но и в учебниках и учебных пособиях в частности.

При этом отражать это состояние нестабильности и перманентной трансформации, безусловно, намного сложнее, чем состояние стабильности. Занимаясь этим, политология транзитного общества не-

избежно столкнется с необходимостью определить не только свой предмет, но и, вероятно, категориальный аппарат.

Что касается предмета такой политологии, то, с нашей точки зрения, речь здесь может идти как о предмете в широком, или общем смысле, в качестве которого выступает, очевидно, вся политическая сфера общества, так и о предмете в узком смысле, каким в транзитном обществе является политическая власть. В социуме, не достигшем еще демократического состояния, власть – не только ядро политической сферы и политической системы, но и движущая сила всего общественного развития.

Исходя из этого фундаментального обстоятельства и должна строиться такая учебная дисциплина, как политология транзитного общества. Это если говорить о политологии любого транзитного общества, но у каждого такого общества, включая российское, есть свои особенности, которые исследователь не имеет права игнорировать.

Применительно к России можно и нужно говорить не только об особенностях власти, но и об особенностях всей политической сферы общественной жизни¹.

Эти особенности также должны находить отражение и в научном творчестве ученых, и в учебниках.

¹ Подробнее см.: Пляйс Я.А. Политическая власть в зеркале диссертационных исследований российских политологов. Ростов н/Д.: СКАГС, 2001.

Исходя из этой идеи (если не сказать аксиомы), и был составлен проект нового учебного пособия по политологии, представленный кафедрой «Социально-политические науки» Финансовой академии на конкурс учебников Министерства образования и Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ).

Суть этого плана заключается, коротко говоря, в следующем.

В основе логики нового учебного пособия лежит идея о том, что в специфических условиях современной России, переживающей транзитное состояние, общим предметом политологии, или предметом в широком смысле слова, является вся политическая сфера. Это вполне соответствует подходам, давно утвердившимся в мировой и отечественной политической науке, о чем достаточно подробно говорилось выше.

Наряду с общим предметом авторский коллектив пособия вводит в научный оборот и такую категорию, как основной предмет политологии. В условиях сегодняшней России, как и в условиях любого другого переходного общества, этим предметом, по нашему убеждению, является политическая власть, играющая роль ядра и системообразующего фактора политической сферы общества. В то же время в устойчивых, давно сформировавшихся политических системах определяющую роль играет сама эта система, а власть фактически подстраивается под систему. Именно в этом заключается одна из причин

устойчивости и стабильности развитых западных систем. Отсюда следует, что движение к демократии предполагает постепенное снижение роли политической власти.

Принимая за основу подход, изложенный выше, авторский коллектив планирует подготовить учебник, состоящий из трех частей.

В первой части, озаглавленной «Введение в политическую науку», предполагается дать очерк истории развития мировой политической мысли и науки. Вторая тема этой части будет посвящена генезису и особенностям политической мысли и науки в России. В третьей теме речь пойдет о предмете политологии и основных методах, используемых этой наукой.

Во второй части – «Власть, политика, политическая сфера» планируется раскрыть природу и структуру основных составляющих власти и политики. В этой части будет рассказано об особой роли политической власти в транзитных обществах, т.е. дано теоретическое обоснование всего учебника. Говоря более конкретно, в этой части найдут отражение такие темы, как «Политическая власть. Характер и особенности власти в России»; «Политика как общественное явление, ее природа и структура»; «Политическая и другие сферы общественной жизни».

Затем речь пойдет о субъектах власти и политики: политических лидерах; элитах; политических партиях; современном государстве,

его характере и функциях; гражданском обществе; современных политических системах и режимах. Особое внимание будет уделено демократическому режиму и проблемам его формирования в России.

В отличие от предыдущих третья часть строится на том, чтобы показать, через какие инструменты и механизмы власть управляет обществом. Отсюда и название этой части – «Политическая власть и общество». Здесь предполагается раскрыть такие темы, как «Национальные идеи и политические идеологии»; «Политическая культура и социализация личности»; «Политическая власть и СМИ»; «Избирательные системы»; «Лоббизм»; «Мировая политика».

Каждая из перечисленных тем будет включать специальный параграф, посвященный российским реалиям, в котором предполагается отразить наиболее важные процессы политической жизни нашей страны.

Эта особенность учебного пособия потребует от преподавателей не отставать ни на шаг от движения российской политической жизни, быть постоянно в курсе событий, думать и анализировать, а затем уже учить студентов, помогая им, кроме всего прочего, формировать свое мировоззрение как свободного человека, гражданина – мировоззрение *homo politicus*, т.е. человека политического.

М

Завершая размышления по поводу основного предмета современной политологии, хотелось бы еще раз акцентировать внимание читателя на следующем.

Во-первых, определяя этот предмет применительно к транзитному обществу, следует, как представляется, подходить с иных позиций, чем это делается, когда речь идет о стабильном, давно сформировавшемся общественном строе.

Во-вторых, по мере эволюции и формирования устойчивых систем общественной жизни меняется не только основной предмет политической науки, но и соотношение и взаимодействие между ним и остальными слагаемыми политической сферы и других сфер общественной жизни.



Г.В. Полунина
профессор кафедры
"Социально-политические науки"

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В РАЗВИТИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И РОССИЙСКИЕ РЕАЛИИ

Последняя треть минувшего столетия примечательна нарастанием принципиальных изменений в развитии политических партий и партийных систем. В наши дни эти модификации стали настолько ощутимыми, что в объект дискуссий превратились многие фундаментальные вопросы, еще недавно казавшиеся вполне разработанными классиками партиологии. Как и многие годы назад, вновь актуальными стали многочисленные темы теории и практики функционирования партий и партийных систем. В их числе: какой должна быть организационная структура и функции современных партийных систем? чем определяется численность и состав партийной системы: схемой выборов во властные органы или социальной структурой общества? Эти и другие вопросы, широко обсуждаемые западными политологами, несомненно, представляют интерес для понимания проблем строительства российской партийной системы и, в частности, в поиске ответов на вопросы: почему в стране так плохо приживаются многочисленные партийные "посадки", с энтузиазмом насаждаемые лидерами различных политических ориентаций? какая партийная система в наибольшей степени соответствует отечественной почве?

В данной статье сделана попытка обозначить главные тенденции в развитии современных политических партий и показать их роль в формировании партийной системы России.

Ξ | Ψ

В определении политической партии как общественного феномена мнения политологов расходятся

(иногда весьма существенно). Тем не менее одна характеристика неизменно присутствует. Речь идет о

том, что политическая партия, как правило, ориентирована на власть: на борьбу за ее завоевание, распределение и удержание. Эта существенная характеристика политической партии определяет все другие ее черты, а также структуру, функции, организационную форму, численный состав, взаимодействие с обществом и многое другое. Поэтому очевидно, что изменения во властных отношениях (особенно системного характера) заставляют меняться и сами партии. Убедительную в этом отношении иллюстрацию дает сравнение КПСС, которая функционировала при тоталитарном политическом режиме, и КПРФ, осуществляющей свою деятельность в условиях провозглашенной в стране демократии.

Политические партии, функционирующие в условиях различных политических режимов и форм правления, столь различны, что, на наш взгляд, их невозможно рассматривать в рамках общей теории политических партий. Очевидно, именно поэтому данную общую теорию до сих пор не удалось разработать. Вместе с тем вполне возможным и достаточно продуктивным является исследование политических партий в рамках общей теории, адекватной определенному политическому режиму, в частности демократическому.

Сложившаяся в современном мире ситуация показывает, что большинство политических партий мира действует в условиях демократического политического режима. В результате третьей волны демо-

кратизации (начало 70-х – 90-е годы) число демократически ориентированных государств увеличилось более чем в два раза: с 44 в 1972 г. до 107 – в 1994 г. В середине 90-х годов более чем в половине стран мира существовали демократические политические системы. Третья волна демократизации получила название "глобальной демократической революции". Она охватила традиционно авторитарные страны Южной Европы, Латинской Америки и Восточной Азии. Ее не остановили ни коммунистическая идеология, ни ислам, ни конфуцианство.

Несомненно, что степень демократизации этих стран существенно различается. Среди них и развитые демократии, и так называемые транзитные страны, совсем недавно стартовавшие на пути демократических преобразований. И тем не менее демократическая политическая система предполагает справедливость общей теории для исследования политических партий, действующих в рамках данной системы. Основанием для такого подхода является, по существу, единый демократический порядок формирования и функционирования политической власти: выборы представительных органов власти, разделение властей, многопартийность, демократические свободы. Глобальная демократическая революция и то обстоятельство, что она охватила и Россию, делает модель функционирования политических партий в условиях демократии заслуживающей особого внимания.

Данная модель формируется под воздействием ряда новых тенденций в развитии политической системы общества, связанных в основном с его демократизацией, а также (не в последнюю очередь) со все возрастающим уровнем жизни в странах, входящих в так называемый "золотой миллиард" жителей нашей планеты. Этим тенденций несколько, но главными, определяющими содержание деятельности политических партий и ее направленность, являются следующие.

Г Первая тенденция достаточно хорошо изучена западными политологами, а в последние годы она замечена также российскими обществоведами и политиками. Суть ее такова. Во второй половине истекшего столетия (впервые в начале 60-х годов) заметное развитие получил процесс нарастания социальной, идеологической и, как следствие, политической гомогенности общества, что вызвало существенные сдвиги в партийных системах западных стран. Как известно, в Европе на протяжении веков шел процесс социальной дифференциации общества с одновременной модификацией политических форм. Партии встроились в этот процесс тогда, когда сложилась определенная социальная структура, и право влиять на принятие политических решений посредством участия в выборах получила значительная часть населения.

Установившаяся в результате данных обстоятельств на многие годы

стабильность партийных систем дала основание для утверждения известной концепции "замороженных партийных систем" Липсета – Роккана. Однако последние десятилетия предоставили материал для новых теоретических обобщений относительно соответствия устоявшегося типа политических партий и партийных систем современным социальным условиям.

Таким образом, обозначившаяся тенденция нарастания во второй половине

XX века социальной, идеологической и политической однородности общества в развитых демократиях с неизбежностью предопределила крупные сдвиги в политических партиях и партийных системах этих стран и оказала влияние на формирование партийных систем т.н. транзитных государств.

Г Вторая тенденция в развитии современных политических партий и партийных систем тесно связана с первой и состоит в том, что в последние годы в демократических государствах снижается роль политических партий как главного канала участия граждан в социально-политической жизни страны. Граждане все в меньшей степени самоопределяются через политические партии. Подобный процесс наблюдается не только в развитых демократиях, но и в странах, которые встали на путь демократии лишь несколько лет назад. Россия, несомненно, дает иллюстрацию данной тенденции. Время высветило очень большие трудности в создании действительно сильной и автори-

тетной партии. (Речь не идет о многочисленных "диванных" партиях, которых в стране предостаточно, но которые не представляют какой-либо реальной политической силы.) Главная сложность в создании реальных политических партий – нежелание подавляющей части российских граждан становиться их членами и проводить соответствующую работу. Не случайно на политическом поле страны преобладают политические движения, объединения, союзы, "конгрессы" и т.п., то есть политические организации, создание которых не требует особых затрат времени и финансовых ресурсов, но в российских условиях подобные организации стоят в борьбе за власть в одном ряду с политическими партиями.

Причин отмеченного выше снижения роли политических партий как главного канала самоопределения граждан много. Однако среди них есть главная, которая связана с появлением в демократических странах альтернативы политическим партиям, новых форм самоопределения, способных более эффективно, чем партии, выражать интересы граждан.

Г Третья тенденция, оказывающая существенное влияние на сдвиги в структуре и организации современных политических партий, связана с неизменно возникающим вместе со становлением демократического политического режима гражданским обществом. (Отметим, что эта тенденция не оценена должным

образом ни в отечественной, ни в зарубежной литературе.)

Будучи самоорганизующейся и саморегулирующейся сферой общественной жизни, гражданское общество представлено целым рядом многочисленных (десятки тысяч) разного рода организаций (союзов, ассоциаций, клубов, гильдий, объединений, центров, фондов и др.), созданных самими гражданами для выражения и реализации своих на- сущно важных интересов. Эти организации возникают во всех сферах общественной жизни, но особенно их много в экономической и социальной областях. С помощью таких организаций граждане вступают в те или иные отношения с государством, добиваясь оптимизации условий функционирования бизнеса, оплаты труда, уровня налогообложения, внесения изменений в законодательство и т.д. Очевидно, что ни одна политическая партия не в состоянии столь масштабно выражать и реализовывать общественные интересы, и так же очевидно, что по мере развития гражданского общества политические партии все более утрачивают роль центров, в рамках которых осуществлялось самоопределение граждан.

Однако, как это ни парадоксально, гражданское общество, выдвинув альтернативные формы самоопределения граждан, тем не менее не стало конкурентом политических партий в их главной цели – борьбе за завоевание власти. Более того, как представляется, организации гражданского общества, взяв на

себя реализацию многочисленных интересов граждан, позволили политическим партиям более полно сконцентрировать усилия на достижении их главной цели и мобили-

зовать современные средства и технологии на борьбу уже не просто за гражданина, а за избирателя, за электорат.

Ξ || Ψ

Новые тенденции в развитии общества, в его политической системе существенно изменили облик современной партии. В чем конкретно эти изменения находят свое проявление? Какой тип партийной системы следует считать оптимальным?

В российской периодической печати представлено мнение, что эпоха классовых партий ушла в прошлое вместе с классовыми организациями*. Речь при этом идет о политических партиях развитой части мира. Это правда, но, думается, что не вся.

Во-первых, в любой демократии классовая структура общества сохраняется, поскольку в основе отношений собственности лежит частная ее форма. Другое дело, что развитые страны приложили немало усилий (в том числе материальных) для того, чтобы эти антагонизмы сгладить. Во-вторых, однозначно полагать, что эпоха классовых партий ушла в прошлое, нет достаточного основания. Действительно, те партии, которые преследуют цель получения всей полноты

власти, не могут не выступать как партии всего народа, но наряду с этим в условиях демократии с характерной для нее многопартийностью часто образуются партии, выражающие интересы отдельных классов и слоев общества. Особой политической погоды они не делают и на получение полноты власти не претендуют, их цель – добиваться участия во власти (например, провести своих представителей в парламент страны). Партии же, претендующие на полноту власти, по определению, классовыми быть не могут – они выступают как народные партии. Образование народных партий прослеживается в современном мире достаточно четко. Известны случаи, когда партии, долгое время функционировавшие как партии рабочего класса, со временем трансформируются в партии рабочего класса и средних слоев населения (например, в Германии). Это означает, что они становятся выразителями интересов подавляющего большинства граждан страны.

Таким образом, в современных демократиях решающую роль в борьбе за власть играют партии, выступающие как выразители интересов всего общества и претендующие на

* См.: Независимая газета. 2001. 18 апреля. С. 8.

полноту власти, получение ключевых постов, и в частности главы государства. Чтобы победить на выборах, эти партии выдвигают программные задачи, в решении которых заинтересовано все общество. Как правило, это мероприятия, обещающие социально-экономический подъем, рост благосостояния общества в целом и каждого его члена. Например, предвыборная программа Рональда Рейгана включала беспрецедентное снижение подоходного налога, а также радикальное решение проблемы инфляции и безработицы. Нынешний президент США Джордж Буш уже направил на рассмотрение конгресса проект бюджета–2002. В нем четко отражены принципы, заявленные им в предвыборной программе: снижение налогов и существенное увеличение расходов на образование. При общей сумме доходов бюджета в 2,19 трлн долл. и расходов в 1,96 трлн долл. самый высокий рост (11,5%) приходится на образование. Эти расходы в 2002 г. составят 44,5 млрд долл. (Заметим, что вся доходная часть российского бюджета в 2001 г. не превышает 40 млрд долл.)

Таким образом, характерным для современности типом политической партии, претендующей на полноту власти, является партия организованная и функционирующая, представляющая интересы всего общества, выдвигающая соответствующую программу, включающую мероприятия, в реализа-

ции которых заинтересована подавляющая часть граждан.

Однако народная партия не обязательно есть массовая. Более того, современность характеризуется снижением востребованности массовых политических партий. Действительность такова, что граждане, поддерживающие ту или иную партию и готовые голосовать за нее на выборах, зачастую не имеют потребности и желания быть ее членами, то есть принимать участие в работе партии, платить взносы и т.д. Тем более, что, как уже было отмечено, свои разнообразные проблемы они решают будучи членами организаций гражданского общества. Поэтому создание массовой политической партии в наши дни – чрезвычайно сложный и дорогостоящий процесс. Главное же – в этом нет необходимости, поскольку основная цель партии – победа на выборах. Для этого важно, чтобы партия располагала кадрами высококвалифицированных специалистов – профессионалов в области избирательных технологий, социологов, психологов, демографов, финансистов, специалистов по связям с общественностью и т.п. Повторим, что современная партия ведет борьбу не за гражданина – нового члена партии, а за гражданина-избирателя, который отдаст ей свой голос. Именно такими и являются ведущие, ориентированные на полноту власти партии большинства стран развитого мира. Они являются кадровыми, и, на наш взгляд, – это оптимальный

тип современной политической партии.

В движении к оптимальному типу претерпевают изменения и партийные системы. Практика показывает преимущества во многих отношениях системы, где две партии, выступающие в качестве представляющих интересы всего народа, борются за полноту власти. В этой системе могут быть и другие партии, ориентированные лишь на участие во власти, выражающие интересы определенных слоев общества. Могут быть и независимые кандидаты – демократия есть демократия. Такие системы уже многие годы действуют в ряде демократических стран (США, Великобритания и др.).

Между тем в российской печати укоренилось мнение, что между республиканской и демократической партиями в США нет никакой принципиальной разницы. Такое представление не совсем верно. Деятельность этих партий и реализуемые ими программы служат весьма существенным звеном в механизме сдержек и противовесов в системе политической власти. Реализация программ этих партий не позволяет ни одной из них перейти практические рубежи в проводимой в стране социально-

экономической политике. (Эта тема заслуживает специального рассмотрения, но она выходит за рамки данной статьи.)

Таким образом, подчеркнем еще раз, оптимальным типом современной политической партии в демократическом обществе, претендующей на полноту власти, является кадровая партия, выступающая как партия всего народа и выдвигающая программу, в реализации которой заинтересовано все общество. Наиболее предпочтительной организационной формой партийной системы следует признать ее двухпартийный тип, то есть доминирование двух партий при наличии или отсутствии других партий, не претендующих на ключевые посты во властной структуре, но преследующие цель вхождения во власть, представляя интересы отдельных классов или слоев общества.

Поскольку Россия развивается в демократическом поле современного мира (пусть это только начало пути), то, следовательно, тенденции и закономерности партийного строительства, проявляющие себя в развитых демократиях, рано или поздно обнаружат себя и в РФ. Во всяком случае, их следует знать и изучать.

Ξ III Ψ

Процесс создания партийной системы новой России стартовал почти десятилетие назад. По меркам истории – это ничтожно малое вре-

мя. И тем не менее можно сделать некоторые выводы по оптимизации функционирования партийной системы страны.

Нет сомнения, что при исследовании происходящих в современной России процессов необходимо отталкиваться от особенностей постсоветского общества, в рамках которого осуществляется строительство политических институтов и, в частности, партийной системы. Вместе с тем не менее важно учитывать особенности развития этих институтов в странах, где они существуют уже давно. Известно, что именно западные партии послужили основой построения моделей политических партий в условиях демократии.

Какие обстоятельства тормозят развитие российской партийной системы?

Первое. Среди исключительного многообразия организаций, ориентированных на вхождение во власть и даже на полноту власти, собственно партий в России сравнительно немного. Преобладают политические движения, объединения, союзы. Между тем в мировой практике понятия "политическая партия" и "политическое движение" никогда не ставились в один ряд и никогда не имели одинаковый политический статус. И партия, и движение – объективно необходимые политические организации, имеющие, однако, далеко не одинаковое предназначение.

В мировой практике общественно-политические движения – весьма широко распространенная форма политической активности граждан демократически ориентированных стран. Они возникают чаще всего

спонтанно, выдвигая определенную политическую задачу. После ее выполнения они, как правило, распадаются. Важным является то обстоятельство, что хотя общественно-политические движения в целях решения поставленных задач стремятся воздействовать на власть, сами они власти не добиваются. Если же политическое движение перерастает в политическую партию, в этом случае выдвигается цель борьбы за власть (например, движение "зеленых", переросшее в политическую партию в Германии). Существуют и другие характеристики, свидетельствующие о принципиальном отличии политической партии от политического движения. Наиболее важным является тот факт, что нигде в мире (кроме России) движения не входят по спискам в представительный орган страны. Это правомочно делать только политические партии.

В России среди претендентов на вхождение во власть или даже на получение полноты власти были такие движения, как "Наш дом – Россия", межрегиональное движение "Единство", движение "Вперед, Россия", движение избирателей "Общее дело", движение "Отечество – вся Россия" и др. Обилие подобного рода движений в общей совокупности, вне сомнения, снижает качество спектра российских политических сил.

Второе. Если для российской многопартийности найти место в системе оценок: микро-, мезо-, макро-, мега-, то, скорее всего, наиболее

полно ситуацию отразит последний критерий. В отдельные времена своей короткой истории число политических образований в стране приближалось к 300. Нельзя сказать, чтобы не предпринимались попытки оптимизировать количественную сторону политико-партийного комплекса. Более того, определенные шаги были направлены на создание системы с двумя основными центристскими партиями (например, "Наш дом – Россия" и "Блок Ивана Рыбкина"). Не получилось, но стало ясно, что начинать следует не из центра, а с более далеких подступов к политико-партийному полю.

Здесь нельзя не отметить, что вплоть до 2000 г. два основных законодательных акта определяли деятельность российских политических организаций. Это Конституция РФ и Федеральный закон "Об общественных объединениях" от 14 апреля 1995 г. Подлинную многопартийность ни один из них не стимулирует. Лишь в 2001 г. в Государственную Думу был внесен законопроект о политических партиях, который, как представляется, направлен на упорядочение сферы политических организаций. В частности, предполагается, что право на регистрацию как политическая партия может иметь организация,

насчитывающая не менее 10 тыс. членов.

Какой должна быть политическая партия в России, чтобы достаточно эффективно выполнять возложенные на нее функции? В настоящее время в стране, как и во всех государствах, вставших на путь демократизации, нет необходимости в создании массовых политических партий. Поскольку главная задача партий, как уже говорилось, – вхождение во власть посредством победы на выборах, то, следовательно, борьба за увеличение численности членов партии заменяется борьбой за избирателя. Это требует новых форм работы партии с электоратом, новых технологий. Поэтому в России, как и во всех демократических странах, для отмеченной цели необходимы кадровые партии, о которых речь шла выше. Эти партии способны обеспечить вхождение по списку в законотворческие органы страны специалистов высокого уровня (юристов и экономистов, в частности), политиков-профессионалов. В пользу кадровых партий говорит и все возрастающая роль сферы коммуникаций.

Страна нуждается в построении партийной системы, адекватной требованиям демократически ориентированного общества.





ИССЛЕДОВАНИЕ НА ТЕМУ

*И.Б. Полюбина
докторант кафедры «Экономическая теория»*

ГОСУДАРСТВО И АГРАРНЫЙ СЕКТОР В РОССИИ: ШТРИХИ ИСТОРИИ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Нынешнее состояние нашей экономики, в том числе аграрной, требует выяснения причин неэффективности отечественного сельского хозяйства. Корни многих сегодняшних проблем, на наш взгляд, лежат в административной системе руководства аграрной сферой, сложившейся в 20-е годы XX века.

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ГОСУДАРСТВА И КРЕСТЬЯНСТВА ПОСЛЕ РЕВОЛЮЦИИ 1917 г.

В годы гражданской войны проводилась политика "военного коммунизма", которая была вызвана не потребностями развития экономики страны, а исключительно необходимостью укрепления власти, то есть политические процессы определяли и экономические процессы. Переход к новой экономической политике (нэп) был обусловлен массовыми восстаниями крестьян. В годы нэпа крестьяне-собственники воспряли духом, их хозяйства интенсивно развивались, производство начало расти, сельскохозяйственная продукция реализовывалась по ценам свободного рынка. Однако нэп рассматривался как временная политика, не рассчитанная на перспективу. В связи с этим у партийного руководства отсутствовала целостная концепция нэпа.

Стремление руководства компартии в этот период, как и в период "военного коммунизма", сохранить и укрепить власть, сделать ее всеобъемлющей было доминирующим во всей экономической стратегии.

Политика занижения цен на с/х продукцию в условиях товарного голода привела к его усилению. Разрыв между официальной ценой и ценой свободного рынка увеличился. Политика цен, которую Троцкий назвал политикой военно-коммунистического командования ценами, полностью извращала нэп. "... Чудовищно возросшее несоответствие цен на промышленные и сельскохозяйственные продукты, – писал он в письме членам ЦК и ЦКК от 8 октября 1923 г., – равносильно ликвидации новой экономической политики, ибо для крестьянина – базы нэпа – безразлично, почему он не может покупать: потому ли, что торговля запрещена декретами, или

же потому, что две коробки спичек стоят столько, сколько пуд хлеба..." [1, с. 126]*. Тем не менее партийное руководство сознательно продолжало "командовать ценами".

Первая попытка индустриализации страны за счет деревни относилась именно к 1923 г. Для развития промышленности, особенно военной, был необходим золотой фонд, а экспорт хлеба позволял его создать. Наряду с ускоренной индустриализацией деньги требовались для содержания быстро разбухавшей государственной номенклатуры.

Политика низких цен на хлеб выдерживалась и все последующие годы нэпа. Весной 1925 г. лимитные цены несколько повысились. Это объяснялось паническим настроением, создавшимся в Москве и Петрограде, появлением массовых очередей за ржаным хлебом.

Происходило (очень заметное в динамике) перераспределение средств в пользу промышленности. Так, например, промышленность получила из бюджета больше средств, чем внесла в него: в 1925/26 г. – на 74 млн руб., в 1926/27 г. – на 312 млн руб. [2, с. 56].

На сельское же хозяйство израсходовано из бюджета в 1925/26 г. 283 млн руб., а сельскохозяйственного налога поступило в него 252 млн руб., в 1926/27 г. – 298 и 358 млн руб. соответственно [3, с. 48, 63]. Эта же линия проводилась применительно к импорту. В 1926/27 г. резко возрос импорт товаров промышленного назначения, в то же время сократился ввоз для потребностей сельского хозяйства. В качестве примера можно привести следующие цифры: импорт сельскохозяйственных машин уменьшился по сравнению с 1925/26 г. вдвое, тракторов – с 12,4 тыс. до 5 тыс.

Так что эксплуатация крестьянства в период хлебозаготовительной кампании 1928 г., плавно перешедшей в фазу коллективизации, родилась не вдруг.

Но советской власти было далеко не просто закупать у крестьянина сельскохозяйственную продукцию для государственных нужд по явным заниженным ценам. В связи с этим возникла мысль создать колхозы и совхозы и, таким образом, централизованно изымать сельскохозяйственную продукцию из деревни.

Хронологически первый этап образования колхозов относится к 1928–1932 гг. Частное производство в сельском хозяйстве ограничивалось административными и экономическими мерами. Вовлечение крестьянства в колхозы, а потом и закрепление в них осуществлялось принудительно. При этом применялась тактика, направленная на устранение крепких хозяйств. Зимой 1929/30 г. началась повсеместная акция по лик-

* Здесь и далее цифра указывает на источник или примечание в конце материала.

видации так называемых "кулацких" хозяйств, продолжавшаяся в течение 1930, а также в 1931 г.

Государство за бесценно скупало у колхозов и совхозов сельскохозяйственную продукцию, решая за их счет проблемы города – восстановление разрушенного после войны народного хозяйства, строительство заводов, жилья. Наряду с этим решалась еще одна важная задача: низкие закупочные цены на с/х продукцию позволяли выживать рабочим и служащим, несмотря на низкую оплату труда.

Репрессивные меры принуждения (политика налогов, душивших крестьян-единоличников; государственные повинности в сельском хозяйстве, которые распространялись практически на всех крестьян; государственные займы) разрушали не только хозяйства "кулаков" и единоличников, но и хозяйство самих колхозов. Выживание колхозников никого не беспокоило. Только в конце 1932 г. партийные руководители поняли, что если эта политика не прекратится, то итогом ее станет не только полный крах намеченной индустриализации, но и повсеместный голод.

Отметим при этом, что на протяжении 30-х гг. в сельском хозяйстве СССР существовал негосударственный, частный сектор. И хотя формы его проявления были усеченными, тем не менее он выполнял важнейшую функцию обеспечения населения продуктами питания. Негосударственный сектор был представлен следующими формами:

- хозяйства единоличников, которые так и не вступили в колхозы;
- личные подсобные хозяйства (ЛПХ) колхозников (личные подворья);
- личные сельхозучастки рабочих и служащих.

В связи с выше изложенным особый интерес представляет функционирование личных подсобных хозяйств колхозников. Право крестьян, полученное в марте 1930 г., иметь личное подсобное хозяйство можно расценивать как победу российского крестьянина в его неравной борьбе с навязываемым ему социализмом. В то же время нельзя не отметить, что интеграция личного хозяйства колхозников и аграрных структур, подконтрольных государству, прошла с пользой для государства. Государство сделало шаг навстречу интересам колхозников, что проявилось в поощрении (середина 30-х гг.) развития личных подсобных хозяйств. Но к концу 30-х гг. позиции государства в сельском хозяйстве окрепли и согласно изданному в мае 1939 г. декрету началась принудительная ликвидация хуторских поселений, а также укрупнение мелких колхозных хозяйств. При этом урезались и личные подворья колхозников.

В условиях совместного существования государственных аграрных институтов и ЛПХ всегда считалось, что личные подворья – это малораз-

витая форма частного сельскохозяйственного производства. Все же государство не ликвидировало ее, поскольку это было экономически не выгодно: немалая доля сельскохозяйственной продукции производилась без какой-либо поддержки и финансовых затрат со стороны государства, что являлось существенным подспорьем в непростой ситуации с продовольствием. Таким образом, личные подсобные хозяйства, во-первых, помогали выжить колхозникам, а во-вторых, снабжали продукцией животноводства и картофелем городское население.

В это же время прослеживается эволюция отношения властей к беднейшему крестьянству. Так, если до 1933 г. бедняки объявлялись "союзным классом", что находило выражение в частичном освобождении их от прямых налогов, то в последующем бедность уже расценивалась как лень.

К началу 40-х гг. ситуация в колхозной системе была тягостной: аграрное производство стагнировало, колхозы не могли устойчиво и стабильно развиваться из-за государственной политики ценообразования и зачастую являли собой пример экономической несостоятельности.

Колхозы и государство после войны 1941-1945 гг.

В послевоенные годы положение в сельском хозяйстве не изменилось, оставаясь тяжелым. Государство фактически закрепостило крестьян, кормивших его. Произведенные в личных подсобных хозяйствах колхозников мясо и молоко практически целиком уходили на выполнение обязательств перед государством, а также на продажу, поскольку это было существенным источником дохода.

В середине 50-х гг., по расчетам Т.И. Заславской, средняя оплата труда колхозников (а их удельный вес в общей численности сельского населения был наибольшим) составляла 53% оплаты аналогичного труда в совхозах и 36% дневного заработка рабочих в промышленности. Сравнительный анализ годового заработка привел к еще более удручающим цифрам: годовой заработок колхозника в среднем был почти втрое меньше, чем в совхозах, и в четыре с лишним раза меньше, чем на промышленных предприятиях [4, с. 48]. В такой ситуации только личное подсобное хозяйство позволяло колхозникам выжить.

Официальная власть трактовала ЛПХ как анахронизм, не имеющий перспектив развития, в связи с чем оно подвергалось разного рода ограничениям. Несмотря на это, доход от него составлял до 30% годового заработка. С учетом оплаты по трудодням (в большинстве колхозов по трудодням платили копейки) это давало чуть больше половины заработка промышленного рабочего при значительно (на 15-20%) больших трудовых

тратах [4, с. 48]. При этом нельзя не учитывать, что уровень жизни самих рабочих был крайне низким.

Существенное изменение ситуации произошло в начале 50-х гг., когда страну возглавил Н.С. Хрущев. Понимание необходимости подъема сельского хозяйства, обеспечения более достойной оплаты труда селян, повышения их материальной заинтересованности в труде привело к принятию нескольких важных постановлений. Переломить ситуацию предполагалось за счет ряда мер, в частности:

- повышения государственных и закупочных цен на сельскохозяйственную продукцию;
- ликвидации машинно-тракторных станций (МТС) и передачи их техники колхозам.

Повышение государственных заготовительных и закупочных цен на сельскохозяйственную продукцию имело позитивные последствия. Если в 1954 г. они компенсировали менее 40% создававшейся в сельском хозяйстве стоимости, то в 1959 г. – 52%, а в 1964 г. – 62% [4, с. 47]. Это не могло не повлиять и на доходы колхозников.

Ликвидация же МТС позволяла сконцентрировать землю, технику и рабочую силу, то есть все факторы производства, в одних руках. Это давало возможность колхозам, с одной стороны, освободиться от натуральной оплаты услуг МТС – этой тяжелой экономической повинности, а с другой — инициировало хозяйственную активность колхозов.

Вместе с тем коренного изменения положения в селе не происходило, поскольку государство, сделав попытку шире использовать экономические методы регулирования сельского хозяйства, не отказалось в то же время от использования неэффективных, по большей части административных мер. Так, например, экономически слабые колхозы волевым путем присоединяли к крепким колхозам в расчете на то, что подобное объединение "вытянет" неэффективное хозяйство. В действительности же нередко достигался обратный результат. Наряду с этим сельскохозяйственным предприятиям навязывалась специализация, которая не отвечала местным природно-климатическим условиям. Чиновники необоснованно распределяли между колхозами и совхозами посевы экономически выгодных и невыгодных культур. Протесты руководителей крепких сельскохозяйственных предприятий могли закончиться плачевно, поскольку чиновники-бюрократы имели над ними полную власть и рычаги принуждения.

Естественно, что подобная система управления развитием аграрной сферы оставалась неэффективной, о чем свидетельствовали экономические показатели. Официально разрыв в производительности сельскохозяйственного труда в сравнении с передовыми странами оценивался в

три раза. По расчетам же М.И. Сидоровой и Т.И. Заславской [4, с. 51], в конце 50-х гг. разница в производительности сельскохозяйственного труда между СССР и США, не изменившись с конца 30-х гг., составляла в среднем 4-5 раз (с колебаниями от 2 раз по зерну до 8-10 раз по мясу и молоку).

Вследствие низких (сравнительно) закупочных цен – этого основного средства перераспределения доходов колхозов в государственный бюджет – оценка валового дохода колхозов оказывалась заниженной. Такой же неточной получалась и картина производительности труда колхозников, из чего официальная наука заключала: социально-экономическая отсталость села, крайне низкие доходы селян и, мягко говоря, их скромный быт есть результат... плохой работы колхозников, а не усиленного перекачивания средств из аграрной сферы в промышленность.

Колхозное крестьянство в 1960-х гг., несмотря на предпринятые Н.С. Хрущевым попытки догнать по уровню развития сельского хозяйства развитые страны, по-прежнему экономически ущемлялось. Так, например, в 1964 г. через закупочные цены и денежные доходы у совхозов изымалось 46% стоимости создаваемой продукции, а у колхозов – 43%. Но при этом 87% суммы, изъятой из доходов совхозов, возвращались им в порядке финансирования из бюджета, в колхозы же не поступало обратно ничего [4, с. 57]. В итоге распределение валового дохода колхозов (без учета доходов от ЛПХ) резко отличалось от аналогичного распределения в совхозах (см. приводимую ниже таблицу).

Как видно из таблицы, уровень оплаты труда в колхозах был почти в полтора раза меньше, чем в совхозах, а уровень накоплений меньше почти втрое. Это объясняется тем, что (по данным той же таблицы) у колхозов изымалось в три с лишним раза больше доходов, чем у совхозов. Уровень оплаты труда колхозников в среднем по СССР был занижен примерно на треть. Ни в одном экономическом районе страны труд колхозников не оплачивался полностью.

Таблица

**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ВАЛОВОГО ДОХОДА, СОЗДАННОГО В РАЗНЫХ СЕКТОРАХ
СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА СССР (1964 г., в %)**

Показатели	Совхозы	Колхозы
Чистый доход государства	15,2	50,4
Фонд оплаты труда	53,6	37,3
Внутрихозяйственное накопление	31,2	12,3
<i>Итого</i>	100,0	100,0

Источник: Реформаторское течение в отечественной аграрно-экономической мысли (1950–1990-е гг.). М.: Энциклопедия российских деревень, 1999. С. 57.

Нетрудно прийти к выводу, что при таком механизме распределения доходов между колхозами и государством личное подсобное хозяйство оставалось для сельских жителей основным источником существования. Это подтверждается тем, что подавляющая доля дохода от ЛПХ – 92% – использовалась на потребительские нужды.

Произвол "социалистического строительства" в деревне выражался также в том, что в течение десятилетий, до 70-х гг., у колхозников, как у крепостных крестьян, не было паспортов, то есть они были "прикреплены" к колхозам. Пенсионное обеспечение и социальное страхование на них не распространялось (введено оно было на равных условиях с рабочими и служащими только к концу 1989 г.). Относительно недавно изменился порядок, по которому администрация колхозов и совхозов по своему усмотрению распоряжалась землей, отведенной под личные подсобные хозяйства, — ее могли даже отобрать. Не удивительно поэтому, что с появлением у колхозников паспортов начался массовый исход крестьян из деревень в города...

На протяжении всего существования колхозной системы, как уже отмечалось, острой и нерешенной оставалась проблема экономически слабых, "лежачих" коллективных хозяйств. Пытаясь решить эту проблему, партийно-государственные органы прибегали к таким мерам, как:

- укрупнение колхозов (1950-1952 гг.);
- направление на руководство хозяйствами 25 тысяч лучших промышленных рабочих (1953-1954 гг.);
- массовое преобразование колхозов в совхозы (на протяжении 60-х гг.);
- введение государственных гарантий минимальной оплаты труда колхозников (конечно же, на очень низком уровне).

Но кардинально решить проблему отстающих сельскохозяйственных предприятий эти меры, конечно, не могли.

Избавиться от хронической убыточности ряда хозяйств можно было прежде всего путем изменения аграрной политики государства, в первую очередь трансформации экономических отношений между колхозами и государством. Наряду с этим важнейшими факторами экономического подъема и развития сельского хозяйства могли бы стать регулируемый рынок сельскохозяйственной продукции, хозяйственная независимость колхозов, их материальная заинтересованность в росте производства. Но на эти преобразования у государства решимости не хватило.

Предпочтение по-прежнему отдавалось административным методам управления. К их числу можно отнести выделение помощи государства ряду экономически слабых колхозов. Круг хозяйств, которые могли рассчитывать на экономическую поддержку, определялся руководителями местных органов власти. В числе мер помощи можно назвать следующее:

- укомплектование отстающих хозяйств квалифицированными кадрами;
- преимущественное обеспечение кредитами, техникой, удобрениями и т.д.
- планирование вышестоящими органами посевов наиболее экономически выгодных культур;
- установление льгот по налогообложению, финансированию капитальных вложений;
- многократное пролонгирование и списание долгосрочной задолженности хозяйств государству;
- гарантирование оплаты труда работников.

Поскольку эти меры действительно в какой-то степени улучшали экономические показатели общественных хозяйств, постольку у колхозов было горячее желание попасть в список нуждающихся в помощи и находиться в нем максимально продолжительное время. Подобного рода помощь государства хотя и смягчала ситуацию, но в целом не способствовала развитию сельского хозяйства.

Плановые показатели по валовой и даже только товарной продукции спускались предприятиям сверху, административным путем. От их выполнения зависело материальное стимулирование, поэтому хозяйства стремились выполнить план любой ценой, что вело к снижению качества продукции, припискам и другим злоупотреблениям. Система административного управления заставляла хозяйства сдавать даже ту продукцию, которая была необходима им самим для внутривозрастных нужд.

Согласно данным статистики, в стране наблюдался рост производства в сельском хозяйстве, но при этом существовал дефицит продуктов питания, что вынуждало увеличивать закупки продовольствия за границей. Милитаризованная советская экономика сдерживала развитие аграрного сектора. Отчетливо прослеживалась тенденция снижения эффективности собственных и государственных капиталовложений в сельское хозяйство. Значительные средства, вкладывавшиеся в аграрный сектор, не приносили соответствующей отдачи. Так, расходование электроэнергии в сельском хозяйстве с 1980 по 1990 г. возросло на 61%, минеральных удобрений – на 22%, капиталовложения выросли примерно на 40%, но в тот же период производительность труда в аграрном произ-

водстве повысилась только на 28%, валовая продукция – на 12% [5, с. 262].

Таким образом, государственная система аграрного производства исчерпала свои возможности. Субсидирование производителя в прежних масштабах стало невозможным: необходимых для этого ресурсов не было и не было надежд на их появление в перспективе. Уже это диктовало неотвратимость радикальной реформы в аграрной и продовольственной сфере.

АГРАРНАЯ РЕФОРМА 1990-х годов

Для преодоления нарастающих негативных тенденций требовалась аграрная реформа, поскольку состояние сельского хозяйства превратилось в тормоз всей реформаторской деятельности.

На практике основными звеньями аграрной реформы стали:

- земельная реформа;
- трансформация колхозов и совхозов в рыночные субъекты в сочетании с приватизацией собственности в сельском хозяйстве;
- приватизация собственности в первой и третьей сферах АПК;
- создание рыночного механизма хозяйствования, охватывающего ценообразование, налогообложение, кредитование, страхование, государственную поддержку сельских товаропроизводителей.

В результате аграрной реформы 1990-х гг. было преодолено всеобщее огосударствление экономики, в ходе реформы создана новая аграрная структура, основанная на многообразии форм собственности и форм хозяйствования. В собственности сельских товаропроизводителей закреплено 93% площадей сельскохозяйственных угодий, в том числе за крестьянскими (фермерскими) хозяйствами – 6,2%. В АПК создана многоукладная экономика; новые, в соответствии с Гражданским кодексом, организационные формы приобрела большая часть сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. Значительно расширились права и возможности товаропроизводителей АПК.

На долю предприятий, основанных на частной собственности, приходится более 90% производимой продукции [6, с. 47].

Возросло значение личного подсобного хозяйства, расширилось коллективное садоводство и огородничество, что активизирует самоснабжение населения продуктами питания. Причем личные подворья, садово-огородные кооперативы, в которых производится значительная доля продукции, обходятся без бюджетной поддержки.

Однако в целом аграрный сектор экономики находится сегодня в глубоком кризисе. В сельском хозяйстве объемы производства, продуктивность скота и урожайность сельскохозяйственных культур упали до уровня 25–30-летней давности. В критическом состоянии находится его материально-техническая база, разрушается социальная сфера села, растет явная и скрытая безработица. По ряду обобщающих показателей сельское хозяйство стало выглядеть значительно хуже, чем ранее. Так, до реформы доля сельского хозяйства в национальном доходе страны, рассчитанная по методологии баланса народного хозяйства, составляла 16-17%. В ходе реформы она снизилась до 6-7% в текущих ценах [7, с. 36]. Общий объем валовой продукции сельского хозяйства во всех категориях хозяйств в сопоставимых ценах за 1991-1997 гг. по сравнению с 1990 г. снизился почти на 40%, более чем в два раза уменьшился выпуск пищевой промышленной продукции [8, с. 18]. В структуре потребления уменьшилась доля отечественной продукции.

Усилившийся в ходе реформы отечественного народнохозяйственного комплекса диспаритет цен между товарами промышленности и сельского хозяйства привел к колоссальному выкачиванию средств из аграрного сектора экономики. По расчетам, только вследствие диспаритета цен за 1992-1998 гг. из села изъято более 300 млрд руб. За эти годы цены на промышленную продукцию и услуги возросли в пятикратном размере по сравнению с ростом цен на сельскохозяйственную продукцию [9, с. 3]. В 1999 г. диспаритет цен в агропромышленной сфере был столь же очевиден: при росте цен на реализованную сельскохозяйственную продукцию в 1,9 раза цены на автомобильный бензин возросли более чем в 4 раза, дизельное топливо – в 3,2 раза, комбикорма – в 2,2 раза и т.д. [10, с. 172].

Это в очередной раз подтверждает, что условия межотраслевого обмена в народном хозяйстве страны складываются не в пользу сельского хозяйства; по-прежнему, как и на заре советской власти, происходит выкачивание дохода, созданного в сельском хозяйстве. Этот доход перераспределяется между отраслями народного хозяйства, производящими средства производства для сельского хозяйства и перерабатывающими и реализующими его продукцию.

Текущее состояние сельского хозяйства России таково, что его восстановление хотя бы на прежнем уровне произойдет, по оценкам экспертов, не ранее, чем через 10-15 лет. За годы экономической реформы государственная поддержка АПК снизилась. Если в 1990 г. капитальные вложения в АПК составили 70,4 млрд руб. (в сметных ценах 1991 г.), то в 1999 г. – 3,9 млрд руб., в том числе в сельское хозяйство – 0,6 млрд руб. [10, с. 170]. Доля сельского хозяйства в расходах федерального бюджета сократилась до 2-3% против 19,8% в 1991 г. [10, с. 183].

На протяжении многих лет экономисты-аграрники говорят о необходимости в условиях современной переходной экономики разработки и реализации специальной программы развития АПК как органической части перспективного плана экономического и социального развития страны. Однако в действительности подобная политика не является приоритетным направлением работы государственных органов. Они, в большинстве своем, рассматривают сельское хозяйство всего лишь как одну из отраслей (несистемообразующих). А выход страны из кризиса предлагается за счет других приоритетов: сырьевых, экспортных отраслей; экспорта высоких технологий (в первую очередь, оружия, ядерных технологий).

Между тем вклад аграрного сектора в экономический рост связан с его двойной ролью участия в рынке. Во-первых, как поставщика продукции на внутренний и внешний рынок, во-вторых, как потребителя ресурсов, произведенных в других отраслях экономики. Интенсификация обуславливает быстрый рост потребления в сельском хозяйстве продукции отраслей промышленности, что влияет на темпы роста отечественной индустрии. Так, до 1990 г. такие народнохозяйственные комплексы, как топливно-энергетический, машиностроительный, химико-лесной, поставляли селу от 28 до 37 % своей продукции. Одно рабочее место на селе позволяет обеспечить занятость 5-6 человек в других сферах экономики.

В перспективе экспортной отраслью может стать зерновое хозяйство. Кроме того, такой товар, как продукты питания, быстро оборачивается, а это означает стабильность поступления финансовых потоков в агропродовольственный сектор и в бюджет.

Таким образом, стабилизация и экономический рост в агропродовольственном секторе возможны при усилении государственного регулирования, которое, дополняя рыночный механизм, должно исключить негативные последствия, связанные с несовершенством этого механизма.

Литература

1. ЭКО 1991. № 12.
2. Вестник финансов. 1928. № 10.
3. Государственный бюджет СССР. Ч. 1. М., 1955.
4. Реформаторское течение в отечественной аграрно-экономической мысли (1950-1990-е гг.). М.: Энциклопедия российских деревень, 1999.
5. Крестьяноведение. Теория. История. Современность: Ежегодник. 1996 / Под ред. В. Данилова, Т. Шанина. М.: Аспект Пресс, 1996.

6. *Шишкин А.Ф., Степкин А.И.* Современные формы хозяйствования и основные направления стабилизации развития АПК России // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 1999. № 4.
7. Аграрные доктрины двадцатого столетия: уроки на будущее // Сб. материалов Междунар. науч.-практ. конфер. в рамках Никоновских чтений 1998 г. М., 1998.
8. *Захаров Ю.* Проблемы развития АПК // Экономист. 1999. № 1.
9. *Шутьков А.* Нужны радикальные меры // Экономика сельского хозяйства России. 1999. № 2.
10. Рыночная трансформация сельского хозяйства: десятилетний опыт и перспективы. М.: Энциклопедия российских деревень, 2000.



Н.В. Седова
аспирантка кафедры
"Налоги и налогообложение"

ЭВОЛЮЦИЯ ПЕРЕЧНЯ ПОДАКЦИЗНОЙ ПРОДУКЦИИ В РОССИЙСКОЙ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЕ

Акциз представляет собой разновидность косвенных налогов на товары преимущественно массового потребления (а также услуги), включается в цену продукта (или тарифы на услуги) и перекладывается, таким образом, на конечного потребителя.

Сущность и природа индивидуального акциза сходна с универсальным акцизом – НДС, налогом с оборота, налогом с продаж. Отличительной же особенностью индивидуальных акцизов является то, что взимаются они лишь с определенных товаров.

Термин "акциз", по мнению ряда исследователей, происходит от голландского *exijs* (от старофранцузского *accise*), означавшего "оценка для налогообложения". Также существует мнение о том, что слово "акциз" могло произойти от латинского *accidere*, ("вырезать", "отрезать"), что означало засечки на специальной палке, использовавшейся для измерения количества напитка в сосуде в целях налогообложения [1].

Издавна акциз использовался прежде всего как фискальный инструмент. Еще в 1666 г. французский экономист Ф. Дэмэзон отмечал, что акциз "способен один принести казне столько же и даже больше, чем все другие налоги" [2]. В связи с этим проблема выбора объектов для акцизного налогообложения издавна стояла перед государственной властью.

Акциз наряду со всевозможными пошлинами явился одной из наиболее ранних форм косвенного налогообложения. Так, акциз на соль и некоторые предметы массового потребления существовал еще в Древнем Риме. В Древнем Китае акциз взимался с чая, напитков, рыбы, тростника, использовавшегося в качестве топлива и для покрытия крыш [см. 1]. В России индивидуальный акциз всегда играл важную фискальную роль. Прежде всего это относится к акцизам на алкогольную продукцию, в том числе "хмельные напитки" – квас, пиво, питной мед.

*ОБЪЕКТЫ АКЦИЗНОГО ОБЛОЖЕНИЯ
ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XX ВЕКА*

Как таковая акцизная система налогообложения алкоголя сложилась в России во второй половине XIX века. В результате акцизной реформы объектом обложения стали определенные объемы произведенного алкоголя ("высших питей"), а единицей обложения – 1/100 часть ведра безводного спирта, или 1 градус алкоголя (ведро безводного спирта приравнивалось к 100 градусам алкоголя). Ставка акциза была фиксированной независимо от крепости выкуренного спирта и составляла 9,2 рубля с ведра безводного спирта, либо 9 ¹/₄ копеек с градуса [3], однако более производительным винокурам предоставлялась льгота, позволявшая при более эффективном использовании сырья снизить объем налоговых обязательств.

Таким образом, кроме фискальной направленности (в первый же год после введения акцизной системы налоговые поступления от алкогольного бизнеса увеличились на 12%; в 1865 г. их доля в общих налоговых поступлениях составила 32% [4]; в 1879 г. – 35,6% доходов казны [5]) акцизная система имела и другую цель – стимулирование роста эффективности использования сырья при производстве алкоголя.

Помимо акцизов на алкогольную продукцию в России издавна широко использовались акцизы на предметы массового потребления – соль, спички, табак.

Накануне первой мировой войны объектами акцизного налогообложения являлись спирт, пиво, табак, прессованные дрожжи, сахар, спички, папиросная бумага. С началом войны потребовались новые источники быстрого получения казенного дохода: в качестве подакцизных стали рассматриваться плодовые, виноградные, ягодные и изюмные вина, а также электроэнергия, ткани, порох [6].

После Октябрьской революции советская власть начала политику экспроприации самого источника дохода, что привело к естественному отмиранию денежных налогов. Согласно резолюции Всероссийского съезда финработников, состоявшегося в мае 1919 г., "развитие и укрепление натурального обложения в форме предоставления государству части продуктов труда в натуральном виде и в форме трудовой повинности должно послужить основной целью налоговой политики советской власти" [7]. В результате в феврале 1921 г. новая власть приостановила взимание всех налогов, а налоговый аппарат был распущен.

Однако с переходом в начале 20-х гг. к новой экономической политике (нэп) потребовалось восстановление прежней налоговой сис-

темы. В условиях гражданской войны страна была истощена. Промышленность не давала населению необходимых товаров, так как в основном работала на оборону. Крестьянство со своей стороны практически замыкалось на натуральном хозяйстве, так как не получало эквивалента за изымаемые у него продукты и, соответственно, стремилось сокращать запашки.

В основу нэпа была положена идея создания стимулов к тому, чтобы заинтересовать крестьянство в увеличении запасов, а промышленность – в повышении производительности. Произведенный продукт – за минусом продналога – крестьянству было разрешено сбывать "на сторону", а промышленность получила право снабжения частного рынка и достаточно свободного хозяйствования. Таким образом, возникли предпосылки восстановления налоговой системы, но так как возможности для прямого налогообложения не было, основное внимание было уделено косвенному обложению.

Из косвенных налогов в первую очередь обратились к таким, как акциз на табак и табачные изделия, виноградные вина, рассматривая их в качестве второстепенных потребностей.

Так, в ноябре 1921 г. был введен акциз на табачные изделия. Акциз взимался с готовых изделий в виде табака курительного, папирос, сигар, сигарет и махорочных папирос, папиросных гильз и разрезной папиросной бумаги при выпуске на рынок. В доказательство легальности происхождения изделий обращаться в продажу они должны были не иначе как в цельных упаковках, опечатанных бандеролями.

В 1922 г. был введен акциз на этиловый спирт (сырец и ректификат), водку, коньяк, пиво, мед, квас, фруктовую и минеральную воду, соль, сахар и сахарин, свечи, чай всех видов, кофе и его суррогаты, цикорий, прессованные дрожжи. В следующем году перечень подакцизной продукции пополнился текстильными и резиновыми изделиями. В 1924 г. произошло некоторое ослабление акцизного обложения: был отменен акциз с сахарина, понижен акциз на спички, предоставлена льгота по винам, реализуемым из собственных хозяйств в винодельческих районах.

Ослабление акцизного прессы продолжилось и в последующие годы: в 1926 г. был отменен акциз с прохладительных напитков и чая, в 1927 г. – акциз с соли, натурального кофе, крахмального сахара.

* *Бандероль* – свидетельство легальности происхождения продукции, ярлык на товаре (в знак уплаты акциза или пошлины) в виде тонкой полоски бумаги с соответствующими надписями, налагаемый на упаковку таким образом, чтобы без его нарушения потребление продукта было невозможно.

Одновременно был введен акциз на парфюмерно-косметическую продукцию.

Столь разветвленная система акцизов была потому, что низкие доходы населения не позволяли установить ставки акциза на достаточном уровне, а следовательно, акцизы устанавливались таким образом, чтобы "собрать всюду понемножку". В результате фискальная отдача от использования акцизной системы на протяжении 20-х гг. была довольно ощутимой:

Доля акцизов в доходах бюджета, %							
1922/23 г.	1923/24 г.	1924/25 г.	1925/26 г.	1926/27 г.	1927/28 г.	1928/29 г.	1929/30 г.
21,8	30,5	38,4	47,2	48,6	50,4	45,1	43,5

Источник: Могилевский О.А. Налоги СССР за 10 лет. Казань. 1927. С. 26 – 27; Богачевский М. Налоговая система СССР. М., 1938. С. 30.

Однако при введении акцизов государство преследовало не только чисто фискальные цели. Среди задач акцизного обложения помимо быстрой и регулярной мобилизации крупных денежных поступлений в госказну отмечались:

- ❖ улучшение производственных технологий и качества продукции. Например, на серные спички был установлен более высокий акциз, чем на безопасные – таким образом, производителю было невыгодно производить спички низкого качества;
- ❖ сокращение потребления одних подакцизных продуктов за счет увеличения потребления других. Так, на крепкие виноградные вина был установлен акциз втрое больший, чем на легкие напитки. Более высокий акциз на сахарин по сравнению с акцизом на сахар был установлен в целях "охраны народного здоровья" [8], т.е. стимулирования потребления натурального сахара;
- ❖ повышение косвенного обложения имущих слоев, которые могли позволить себе приобретение относительно более дорогих товаров (например, парфюмерно-косметической продукции, импортного алкоголя и т.п.).

Таким образом, индивидуальный акциз издавна играл весьма важную роль в налоговой системе России, являясь прежде всего крупным фискальным источником. В 30-е годы XX века акциз трансформировался в налог с оборота, объединившись с рядом других платежей (считалось, что в СССР, как позднее и в ряде других социалистических стран, акциза нет).

*РЕФОРМИРОВАНИЕ ПЕРЕЧНЯ ПОДАКЦИЗНОЙ ПРОДУКЦИИ
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ*

В современном виде в налоговой системе России потоварный акциз появился в 1992 г. с введением в действие Закона РСФСР "Об акцизах" от 6 декабря 1991 г. № 1993-1.

Так как индивидуальный акциз потенциально является крупным доходным источником, в первые годы его применения в современной налоговой системе России перечень подакцизных товаров был предельно широк.

Так, на протяжении 1992 г. помимо таких традиционно подакцизных товаров, как винно-водочные изделия, пиво, табачные и ювелирные изделия, легковые автомобили, акцизами облагались икра осетровых и лососевых рыб, деликатесная продукция из ценных видов рыб и морепродуктов, шоколад, автомобильные шины (кроме направляемых на комплектацию), высококачественные изделия из хрусталя и фарфора, ковры и ковровые изделия, одежда из меха (кроме детского ассортимента) и натуральной кожи. Формируя подобным образом перечень подакцизных товаров, государство стремилось решить кроме фискальной и задачу некоторой стабилизации потребительского рынка. Так как включенные в перечень изделия были особенно дефицитными, установление на них акциза приводило к повышению их цены, а следовательно, могло способствовать некоторому снижению спроса. Кроме того, введение косвенных налогов позволяло государству отчасти оправдать рост цен, вызванный главным образом их либерализацией в начале 1992 г.

В конце того же года в соответствии с Законом "О внесении изменений и дополнений в отдельные законы РФ" от 22 декабря 1992 г. № 4178-1 перечень подакцизных товаров пополнился этиловым спиртом из пищевого сырья (кроме отпускаемого для выработки ликероводочных изделий и винодельческой продукции). Подобное расширение круга облагаемых изделий позволило бюджету получать достаточно крупные и стабильные доходы и переложить часть налогового бремени с производителей алкогольной продукции на спиртопроизводящие организации.

Одновременно в список подакцизных были включены грузовые автомобили грузоподъемностью до 1,25 т. В то же время из перечня облагаемых изделий были исключены икра, деликатесы из рыбы, шоколад, фарфор в связи с низкой эффективностью их налогообложения: затраты на сбор акцизов оказались несопоставимо выше их фискальной отдачи — по данным ГНС РФ, доля акцизов на данные товары составляла менее 1% в совокупных акцизных поступлениях.

В соответствии с Законом "О внесении изменений и дополнений в законы РСФСР "Об акцизах" и "О недрах" от 25 декабря 1992 г. № 4229-1 в связи с упорядочением налогового законодательства РФ в перечень подакцизных товаров были внесены отдельные виды минерального сырья (по перечню Правительства РФ), которые стали наиболее значимым в фискальном плане объектом акцизного обложения (сегодня на их долю приходится свыше 55% поступлений акцизов в федеральный бюджет).

Новый шаг по реформированию перечня подакцизных товаров был сделан в декабре 1993 г. Подакцизным стал этиловый ректифицированный спирт* не только из пищевого, но и из непищевого сырья (кроме отпускаемого для выработки водки, ликеро-водочных изделий, винодельческой и другой алкогольной продукции). Причиной подобного нововведения стала ситуация, сложившаяся в сфере производства и оборота алкоголя.

Отсутствие в перечне подакцизных изделий этилового спирта из непищевого сырья делало его дешевым сырьем для производства фальсифицированной водки и иных алкогольных суррогатов, значительно повышая заинтересованность криминальных структур в его производстве и приобретении. Другим полулегальным способом ухода предприятий вино-водочной индустрии от уплаты акцизов была практика представления в технической документации плодовых вин в качестве витаминизированных напитков. Для устранения подобной налоговой "лазейки" с 1994 г. в список подакцизных товаров были включены спиртованные соки.

Кроме того, подакцизными стали охотничьи ружья, яхты и катера, автоприцепы, покрышки и камеры для шин. В тот же период в перечень подакцизных товаров был включен и автомобильный бензин.

В подобном виде список облагаемых акцизами товаров просуществовал до марта 1996 г. Новые качественные его преобразования были осуществлены в соответствии с Федеральным законом "О внесении изменений и дополнений в закон "Об акцизах" от 7 марта 1996 г. № 23-ФЗ. Перечень подакцизных товаров был упорядочен, детализирован внутри отдельных товарных групп, приведен в соответствие с международными принципами взимания акцизов, стал более экономически обоснованным. Круг облагаемых акцизами объектов сузился почти вдвое: из списка подакцизных выбыли яхты

* Ректификация (от лат. *rectus* прямой, простой) – разделение многокомпонентных жидкостей на отдельные составляющие. В процессе ректификации осуществляется очистка спирта-сырца от сивушных масел. Спирт-ректификат является сырьем для производства алкогольной продукции.

и катера, охотничьи ружья, изделия из хрусталя, меховые и ковровые изделия, покрышки и камеры для шин - товары, не оправдавшие себя в качестве фискальных источников. В результате в перечне подакцизных остались только те изделия, по которым в бюджет вошла основная сумма акцизов. Исключение же из указанного перечня некоторых видов товаров способствовало в некоторой мере повышению их конкурентоспособности по сравнению с аналогичными импортными товарами.

В январе 1997 г. в акцизное законодательство были внесены изменения, предусматривавшие включение в перечень подакцизной продукции спиртосодержащих растворов (по перечню Правительства РФ), а также иной пищевой продукции с содержанием этилового спирта свыше 1,5% от объема единицы алкогольной продукции (за исключением виноматериалов).

Однако в результате подобных изменений под обложение акцизами попали спиртосодержащие лекарственные и парфюмерные средства, налогообложение которых не предусматривалось. В частности, в перечень подакцизных, несмотря на минимальное содержание в них спирта, были включены такие лекарственные средства, как настойки, йод, сердечно-сосудистые препараты (корвалол и т.п.). Введение акциза привело к росту стоимости лекарственных средств в среднем на 25%, что создало трудности в приобретении повседневных медикаментов социально не защищенными группами населения. Кроме того, повышение цен сделало отечественные лекарства неконкурентоспособными по сравнению с аналогичными препаратами, поступающими из стран Балтии и СНГ.

Подобная ситуация была характерна и для российской парфюмерно-косметической продукции, которая в результате повышения цены за счет включения в нее акциза была вытеснена с отечественного рынка более дешевым импортом из ближнего зарубежья; многие предприятия этой отрасли, не выдержав конкуренции, полностью прекратили свое производство.

Данная техническая ошибка была устранена только спустя год. В 1998 г. акцизное законодательство стало более совершенным, отчасти устранив имевшиеся ранее упущения. В соответствии с Федеральным законом "О внесении изменений и дополнений в закон "Об акцизах" от 14 февраля 1998 г. № 29-ФЗ перечень спиртосодержащей продукции, облагаемой и не облагаемой акцизами, был конкретизирован.

Другой статьей перечня подакцизных товаров, которую затронули изменения, внесенные в действующий порядок акцизного обложе-

ния упомянутым законом, стали ювелирные изделия. Дело в том, что до февраля 1998 г. в федеральном законодательстве не было их разграничения на ювелирные и религиозно-культурные, в связи с чем все они подлежали обложению акцизом. Это ставило производителей в сложное экономическое положение и имело негативные социальные последствия.

На протяжении 90-х гг. между налоговыми органами и налогоплательщиками постоянно возникали споры по поводу неуплаты ими акцизов по ювелирным изделиям, носящим ритуально-обрядовый характер. Налогоплательщики ссылались на Закон РФ "О валютном регулировании и контроле" и постановление Правительства РФ "Об утверждении Положения о совершении сделок с драгоценными металлами на территории РФ" от 30 июня 1994 г. № 756 как на законодательные акты, на основании которых были изданы отраслевые документы, определяющие параметры отнесения своей продукции к ювелирным изделиям и ритуально-обрядовым. Однако налоговые органы справедливо считали подобные ссылки неправомерными, так как внутриотраслевые документы не носят нормативного характера в целях налогообложения. Исключение же предметов ритуально-культурного назначения из перечня подакцизных товаров было возможно только путем внесения соответствующих изменений в Федеральный закон "Об акцизах".

В целях прекращения подобных противоречий между интересами производителей и налоговых органов в Федеральном законе № 29-ФЗ понятие ювелирных изделий в целях налогообложения было конкретизировано. В законодательном порядке было подтверждено, что ювелирные изделия, носящие ритуально-обрядовый характер, подлежат акцизному обложению. Их освобождение от взимания акциза предусмотрено лишь в случае, если данная продукция (за исключением обручальных колец) будет признана предметом культа и религиозного назначения и предназначена для использования в храмах, при священнодействии и (или) богослужении.

Федеральным законом № 29-ФЗ список облагаемых объектов был значительно сокращен и в части легковых автомобилей: если ранее акциз взимался независимо от рабочего объема двигателя, то с февраля 1998 г. в перечне остались только автомобили с его размером более 2500 куб. см. Подобные изменения привели к практически полному освобождению от уплаты акцизов предприятий отечественной автомобильной промышленности, а главным объектом обложения стали импортируемые легковые транспортные средства.

ДЕЙСТВУЮЩИЙ ПЕРЕЧЕНЬ ПОДАКЦИЗНОЙ ПРОДУКЦИИ

Очередные изменения перечня подакцизной продукции произошли в январе 2001 г. в связи с вступлением в силу второй части Налогового кодекса РФ. В соответствии с кодексом в состав товаров народного потребления, облагаемых акцизом, включены:

- ✓ спирт этиловый из всех видов сырья, в том числе спирт-сырец и спирт денатурированный. Таким образом, на сегодняшний день перечень подакцизного спирта практически всеобъемлющ, исключение составляет лишь коньячный спирт и денатурированный спирт, реализуемый по специальным разрешениям на его поставку в пределах выделенных квот;
- ✓ спиртосодержащая продукция (растворы, эмульсии, суспензии и другие виды продукции в жидком виде) с объемной долей этилового спирта более 9 процентов, за исключением:
 - лекарственных, лечебно-профилактических, диагностических средств, прошедших государственную регистрацию в уполномоченном федеральном органе исполнительной власти и внесенных в Государственный реестр лекарственных средств и изделий медицинского назначения, а также лекарственных, лечебно-профилактических средств (включая гомеопатические препараты), изготавливаемых аптечными организациями по индивидуальным рецептам и требованиям лечебных организаций, разлитых в емкости не более 100 мл;
 - препаратов ветеринарного назначения, прошедших государственную регистрацию в уполномоченном федеральном органе исполнительной власти и внесенных в Государственный реестр зарегистрированных ветеринарных препаратов, разработанных для применения в животноводстве на территории Российской Федерации, разлитых в емкости не более 100 мл;
 - парфюмерно-косметической продукции, прошедшей государственную регистрацию в уполномоченных федеральных органах исполнительной власти, разлитой в емкости не более 270 мл;
 - подлежащих дальнейшей переработке и (или) использованию для технических целей отходов, образующихся при производстве спирта этилового из пищевого сырья, водок, ликероводочных изделий, соответствующих нормативной документации, утвержденной (согласованной) федеральным органом исполнительной власти, и внесенных в Государственный реестр этилового спирта из пищевого сырья, алкогольной и алкогольсодержащей продукции в Российской Федерации;
 - товаров бытовой химии в аэрозольной упаковке;

- спиртосодержащей денатурированной продукции, реализуемой по специальным разрешениям на ее поставку в пределах выделенных квот;
- ✓ алкогольная продукция (спирт питьевой, водка, ликероводочные изделия, коньяки, вино и иная пищевая продукция с объемной долей этилового спирта более 1,5 процента, за исключением виноматериалов);
- ✓ пиво;
- ✓ табачное сырье, промышленные заменители табака (до 1 января 2002 г. на них действует нулевая ставка акциза), табачная продукция (трубочный и курительный табак, сигары, сигареты, папиросы);
- ✓ ювелирные изделия, произведенные с использованием драгоценных металлов, их сплавов, драгоценных камней, культивированного жемчуга. Предусмотрен и широкий перечень исключений, в который, в частности, входят государственные награды, медали, знаки отличия и различия, монеты, имеющие статус законного платежного средства, предметы культа и религиозного назначения (за исключением обручальных колец), предназначенные для использования в храмах при священнодействии и богослужении, изделия народных художественных промыслов, изготовленные с применением золото- и серебросодержащих красок или нитей;
- ✓ легковые автомобили с мощностью двигателя свыше 67,5 кВт (90 л.с.);
- ✓ мотоциклы с мощностью двигателя свыше 112,5 кВт (150 л.с.);
- ✓ автомобильный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей.

Как видно из приведенного перечня, круг подакцизной алкогольной продукции в настоящее время расширен за счет включения в него денатурированной спиртосодержащей продукции, а также спирта-сырца, ранее не подпадавших под акцизное налогообложение. Данная мера принята в целях ликвидации канала дешевого сырья для изготовления фальсифицированного алкоголя. Как показала практика, существование льготного режима в отношении денатурированных спиртов и спирта-сырца вызвало массу злоупотреблений со стороны «теневых» производителей, активно использовавших дешевый денатурированный спирт и неочищенный спирт-сырец для изготовления нелегального алкоголя. Однако подобное расширение списка подакцизной продукции может негативно сказаться на работе предприятий химической промышленности, поскольку стоимость их продукции резко возрастет в связи с удорожанием сырья, а соответственно снизится и конкурентоспособность данных изделий.

Кроме того, расширение перечня подакцизной продукции произошло в связи с отменой ряда налогов с оборота, в частности налога на реализацию горюче-смазочных материалов. Так, в качестве компенсирующей меры установлен акциз на моторные масла, дизельное топливо, а также введен акциз на мотоциклы с мощностью двигателя свыше 112,5 кВт.

Таким образом, в настоящее время перечень товаров, облагаемых акцизом, достаточно широк. В целом его современное содержание соответствует принципам акцизного налогообложения, сложившимся в мировой практике, отвечает экономической обоснованности и обеспечивает стабильные поступления в бюджетную систему России (прогнозируемая доля акциза на товары народного потребления в 2001 г. – примерно 17% в структуре налоговых доходов федерального бюджета).

Литература

1. *Thuronyi V.* Tax Law Design and Drafting // International Monetary Fund. 1996. P. 247, 248.
2. См. *Черник Д.Г.* Налоги. М., 1995. С. 15.
3. Финансово-кредитный словарь. Т. 1. М., 1984. С. 219.
4. *Буланже М.* Акцизная наклейка на зеленую злодейку // Налоговый вестник. 1998. № 8. С. 125.
5. *Коломиец А.Г.* Бремя "великих реформ": финансы России в правление Александра II // Финансы. 2000. № 11. С. 65.
6. К вопросу о преобразовании действующей налоговой системы. М., 1915.
7. *Могилевский О.А.* Налоги СССР за 10 лет. Казань. 1927.
8. *Ильин Л.П.* Техника косвенного налогообложения. М., 1923. С. 5.





РАБОТА АСПИРАНТОВ И СТУДЕНТОВ

*С.Б. Константинова
аспирантка кафедры
"Экономический анализ и аудит"*

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ И УЧЕТА ОПЛАТЫ ТРУДА В ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ

ФОРМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ТРУДА И ЕГО ОПЛАТЫ

На общественные организации, как и на другие некоммерческие организации, распространяются все нормы трудового законодательства Российской Федерации. Организация обязана выплачивать работнику заработную плату согласно статье 96 Кодекса законов о труде (далее – КЗоТ) не реже, чем каждые полмесяца. Величина фонда оплаты труда определяется согласно финансовому плану и сметам на выполнение отдельных программ. Для общественных благотворительных объединений существует определенное ограничение по использованию фонда оплаты труда. Федеральный закон “О благотворительной деятельности и благотворительных организациях” (пункт 3 статьи 16) (далее – Закон о благотворительных организациях) ограничивает оплату труда административно-управленческого персонала в размере 20% финансовых средств, расходуемых организацией за финансовый год. Данное ограничение не распространяется на оплату работников, непосредственно занятых в реализации благотворительных программ.

Вопросы оплаты труда работников общественного объединения касаются как бухгалтера, так и руководителя, поскольку именно он подписывает приказы о приеме на работу, об отпуске, об увольнении. Он устанавливает штатное расписание, заключает трудовые договоры со штатными работниками (работающими полный рабочий день и совместителями), договоры гражданско-правового характера, договоры с добровольцами, утверждает расчетно-платежные ведомости, акты приемки-сдачи работ по гражданско-правовым договорам и т.д.

Руководитель общественного объединения в соответствии со статьей 80 КЗоТ имеет право самостоятельно определять вид, систему оплаты труда, размеры тарифных ставок, окладов, премий, иных поощрительных

выплат, а также соотношение в их размерах между отдельными категориями персонала организации, если иное не определено уставными документами и положениями. Например, в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон о НКО) надзор за деятельностью фонда (в том числе общественного фонда), включая использование им средств, может осуществлять его попечительский совет. Вопросы оплаты труда работников филиалов и представительств общественного объединения определяются в Положениях о филиалах и представительствах согласно пункту 4 статьи 5 Закона о НКО.

Как правило, в общественных объединениях используется повременная оплата труда работников. Заработная плата в этом случае устанавливается в твердых окладах. Организации, получающие гранты* в валюте, могут устанавливать оклады в привязке к той валюте, в которой они получают денежные средства. При полностью отработанном работником месяце оклад начисляется ему полностью, а в случае частичного отсутствия на работе он получает часть оклада, пропорциональную отработанным дням месяца. Заработная плата при данной системе оплаты труда зависит от штатного расписания, ее размер не связан напрямую с качеством работы.

Лицам, занятым сбором средств на благотворительные программы (фандрайзинг), может устанавливаться сдельная оплата труда (например, процент от суммы привлеченных средств). При сдельной оплате труда заработная плата работников начисляется за фактически выполненную работу на основании действующих в организации расценок за единицу работы.

В практике работы общественных объединений бывают ситуации, когда у организации не хватает целевых средств для выплаты заработной платы постоянным сотрудникам. Статья 78 КЗоТ предусматривает, что месячная оплата труда работника не может быть ниже установленного законодательством минимального размера оплаты труда. Таким образом, общественное объединение обязано начислить работникам заработную плату в размере минимального размера оплаты труда. Другим выходом из создавшегося положения является перевод работников на работу с неполным рабочим днем. Можно также предложить работнику взять не-

* Под термином "грант" для целей налогообложения понимаются целевые средства, предоставляемые безвозмездно иностранными благотворительными организациями предприятиям, организациям и физическим лицам в денежной или натуральной форме на проведение научных или других исследований, опытно-конструкторских работ, обучение, лечение и другие цели с последующим отчетом об их использовании (Письмо Госналогслужбы РФ и Минфина РФ от 11 июня 1993 г. № ЮУ-4-06/88Н, 04-06-01 "О порядке налогообложения грантов, получаемых от иностранных благотворительных организаций").

оплачиваемый отпуск, который оформляется заявлением работника и соответствующим приказом руководителя общественного объединения.

Как правило, в общественных объединениях, выполняющих программы, которые финансируются за счет грантов, не выплачиваются отпускные. Это связано с тем, что организациями – грантополучателями эта группа расходов в договорах на получение грантов не предусматривается. Однако это является нарушением трудового законодательства. Поэтому организация должна изыскать средства на оплату отпусков сотрудников за счет других источников.

На каждого работника в бухгалтерии общественной организации имеется приказ руководителя о приеме на работу и трудовой договор. Бухгалтер на основании первичных документов о приеме на работу заполняет лицевой счет, в котором указываются сведения о работнике (фамилия, имя, отчество; образование; состав семьи, в том числе количество детей и иждивенцев; профессии, которыми владеет; дополнительные навыки и т. д.). Сведения об использовании рабочего времени в организации обобщаются в таблице учета использования рабочего времени.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ТРУДОВОГО ДОГОВОРА

С постоянными работниками и совместителями заключается трудовой договор (контракт, соглашение), в котором указываются все права и обязанности работника и работодателя. По трудовому договору работник обязан выполнять работу по определенной специальности, квалификации или должности. В трудовом договоре следует указать, что работник обязан подчиняться внутреннему трудовому распорядку, соблюдать трудовую дисциплину. Это отличает трудовой договор от гражданско-правовых договоров. Важнейшим фактором трудового распорядка является 40-часовая рабочая неделя для постоянных работников и 4-часовой рабочий день для совместителей, определенное время начала и окончания работы. За невыполнение обязательств по трудовому договору работник может быть привлечен к дисциплинарной ответственности. В трудовом договоре может быть оговорена форма и размер заработной платы работника.

Организация обязана обеспечить работнику условия труда, предусмотренные законодательством о труде, коллективным договором и соглашением сторон. В частности, работник имеет право на ежегодный оплачиваемый отпуск, на возмещение расходов в связи с осуществлением командировок, на выплату социальных пособий и т. д. Оплата труда производится в соответствии со штатным расписанием. Согласно КЗоТ работнику может устанавливаться испытательный срок, но не более трех месяцев. В трудовом договоре следует указать, выплачивается ли зара-

ботная плата во время испытательного срока. Трудовой договор, как правило, заключается на неопределенный срок. Однако специфика общественных объединений заключается в том, что трудовой договор может заключаться на выполнение конкретной программы. Организация обязана делать записи в трудовой книжке работника.

ОФОРМЛЕНИЕ ОТНОШЕНИЙ С ЛИЦАМИ, РАБОТАЮЩИМИ ПО ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫМ ДОГОВОРАМ

Общественные объединения в связи с особенностями деятельности часто пользуются услугами консультантов, экспертов, лекторов и т.д. Как правило, с ними заключаются договоры гражданско-правового характера. При составлении гражданско-правовых договоров необходимо использовать правильные формулировки, т.к. неточные формулировки могут привести к серьезным налоговым последствиям для организации. Все формулировки пунктов договора должны свидетельствовать о его гражданско-правовом характере, отличать его от прочих разновидностей трудовых соглашений.

Важность этого связана, во-первых, с тем, что не полностью совпадают отчисления во внебюджетные фонды. Во-вторых, гражданина, выполняющего работу по гражданско-правовому договору, нельзя отправить в командировку, но можно поручить ему выполнение работы в другом населенном пункте. В этом случае расходы, которые несет исполнитель, включаются в сумму вознаграждения (если гражданину компенсировать данные расходы в том же порядке, как если бы это были командировочные расходы, то будут неправильно исчислены суммы налога на доходы физических лиц и единого социального налога с соответствующими штрафными санкциями). В-третьих, ответственность работодателя шире и серьезнее, чем ответственность заказчика. И наконец, в-четвертых, порядок приема на работу и увольнения отличается от заключения и расторжения договора гражданско-правового характера.

Отношения общественных организаций с лицами, работающими по гражданско-правовым договорам (подряда, поручения, возмездного оказания услуг), регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – ГК РФ). Деньги, которые получает гражданин за выполнение гражданско-правового договора, являются вознаграждением за выполненную работу или оказанную услугу. Предметом всех гражданско-правовых договоров является результат труда, выполнение индивидуального задания (заказа или поручения). Договором может быть предусмотрена прямая связь между вознаграждением и качеством выполненной работы. Как правило, вознаграждение выплачивается по окончании работы. На гражданина, заключившего договор гражданско-правового характера, правила трудового распорядка не распространяются.

Договор подряда и договор возмездного оказания услуг во многом схожи – суть обоих заключается в том, что по заказу одной стороны другая сторона выполняет определенную работу за плату. Разница между ними состоит в том, что результатом договора подряда является о вещественный результат, который и передается заказчику по окончании работы, а услуга, напротив, не имеет результата, который можно было бы потрогать или увидеть, она выражается в определенных действиях, в самом процессе деятельности.

При составлении *договора подряда* следует руководствоваться главой 37 ГК РФ. При заключении договора подряда вопросы качества работы требуют особого внимания, поэтому договор должен содержать в себе описание конечного результата и критерии его оценки. Не менее важен вопрос о сроке передачи готового результата, поскольку с ним связан момент перехода права собственности. Важным моментом в договоре подряда является ответственность сторон, т.к. данный договор связан с материальными ценностями. При заключении договора подряда на подрядчика может быть возложена имущественная ответственность не только за прямой действительный ущерб, но и за упущенную выгоду. При завершении работ по договору подряда составляется приемо-сдаточный акт.

Правоотношения, связанные с заключением *договора возмездного оказания услуг*, регулируются главой 39 ГК РФ. Пунктом 2 статьи 779 части второй ГК РФ перечислены виды услуг, по которым может составляться договор возмездного оказания услуг. В отличие от договора подряда качество многих услуг бывает оценить достаточно сложно, и соответственно сложно отразить в договоре ответственность исполнителя за ненадлежащее качество работы.

Договор поручения (глава 49 ГК РФ) также является договором гражданско-правового характера, но он имеет другую направленность: одна сторона (поверенный) обязуется совершить от имени другой стороны (доверителя) определенные юридические действия. Поверенный обязан исполнять данное ему поручение в соответствии с указаниями доверителя. При окончании договора поручения составляется справка (акт).

ОФОРМЛЕНИЕ ТРУДА ДОБРОВОЛЬЦЕВ

В общественных объединениях, имеющих статус благотворительных, согласно законодательству, может использоваться труд добровольцев. Общие положения организации труда добровольцев отражены в Законе о благотворительных организациях, где говорится о том, что источником формирования имущества благотворительной организации может

быть труд добровольцев*. Добровольцы – граждане, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного труда в интересах благополучателя, в том числе в интересах благотворительной организации. Между добровольцем и общественным объединением заключается договор, в котором оговариваются условия для выполнения программы. Но юридической силы он не имеет, так как эти отношения не регулируются ни КЗоТ, ни ГК РФ. Отношения с добровольцами не предусматривают оплаты труда, но им могут возмещаться расходы (командировочные и хозяйственные), связанные с выполнением благотворительной программы на добровольных началах. В договоре должно быть указано, что доброволец выполняет работу по программе (с указанием названия благотворительной программы) без оплаты труда.

Все расходы, связанные с осуществлением благотворительной деятельности, должны быть документально подтверждены. В противном случае израсходованная добровольцем сумма включается в облагаемый налогом на доходы физических лиц доход независимо от величины сметы, утвержденной организацией для таких выплат. Если расходы добровольца подтверждены документально, то согласно письму ГНС РФ от 08.05.97 г. № 08-1-07/404 “суммы компенсационных выплат, производимых благотворительной организацией, и возмещение документально подтверждаемых добровольцем расходов, непосредственно связанных с выполнением его обязанностей, включению в совокупный облагаемый доход не подлежат”. Как следует из этого письма, добровольцам не может быть выдан аванс на поездку в служебных целях, т.к. все суммы, потраченные добровольцем, компенсируются в соответствии с представленными документами. В договоре о добровольном труде указывается, что добровольцу возмещаются все расходы, понесенные им с целью выполнения программы. Желательно, чтобы директор организации утверждал смету расходов добровольцев. Запись в трудовой книжке волонтера не делается, поскольку такая работа не входит в сферу трудовых отношений.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ТРУДА ИНОСТРАННЫХ РАБОТНИКОВ

Общественные объединения также могут использовать труд иностранной рабочей силы. Если организация хочет принять на работу иностранца, то она должна обратиться в Федеральную миграционную службу России за получением разрешения, чтобы получить подтверждение на право трудовой деятельности на территории РФ. Данное правило не распространяется на иностранных граждан, постоянно проживающих в России. Согласно Налоговому кодексу РФ к физическим лицам - налоговым

* Статья 15 Закона г. Москвы от 11.08.95 № 135-ФЗ "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях".

резидентам Российской Федерации относятся физические лица, фактически находящиеся на территории Российской Федерации не менее 183 дней в календарном году*. Никаких ограничений по заключению гражданско-правовых договоров с иностранными гражданами не существует.

ОФОРМЛЕНИЕ ПЕРВИЧНЫХ ДОКУМЕНТОВ ПО УЧЕТУ ОПЛАТЫ ТРУДА

Учет оплаты труда штатных работников и совместителей ведется на основе приказов руководителя о приеме на работу, трудовых договоров (контрактов), табелей учета рабочего времени, личной карточки работника.

Общественные объединения при начислении заработной платы используют типовые межведомственные формы: расчетно-платежная ведомость (Т-49), платежная ведомость (форма Т-53), расчетная ведомость (форма Т-51), лицевой счет (форма Т-54 или Т-54а), табель учета использования рабочего времени (форма Т-13), журнал регистрации депонентов.

Организации обязаны вести учет доходов, полученных от них физическими лицами. В налоговой карточке отражаются сведения об источнике выплаты доходов и о получателе доходов, также производится учет вычетов (сумм, на которые для целей налогообложения следует уменьшить общую сумму доходов), видов доходов, совокупного дохода по месяцам, расчет налога на доходы физических лиц. Организации обязаны представлять в налоговый орган по месту учета сведения о доходах физических лиц и суммах начисленного и удержанного налога на доходы физических лиц.

РАЗМЕР НАЛОГА НА ДОХОДЫ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ И ПОРЯДОК ОТЧИСЛЕНИЙ ОТ ФОНДА ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ

В соответствии с пунктом 1 статьи 224 части второй Налогового кодекса РФ (далее – НК РФ) ставка налога на доходы физических лиц устанавливается в размере 13%, кроме налогообложения особых доходов, по которым установлены отдельные ставки (пункт 2 и 3 статьи 224). Данный порядок уплаты налога действует с 1 января 2001 г.

Налоговым кодексом предусмотрен ряд стандартных, имущественных, социальных, профессиональных вычетов. Так, увеличиваются необлагаемые вычеты из небольших зарплат, составляющих до 20 тыс. руб. в год*. Разрешается не платить подоходный налог с сумм, направленных

* Статья 11 части 1 НК РФ.

* Подпункт 3 пункта 1 статьи 218 НК РФ.

на лечение и образование, – по 25 тыс. руб. в год на каждого члена семьи**.

Начиная с 1 января 2001 г. порядок уплаты отчислений во внебюджетные фонды от заработной платы регулируется главой 24 “Единый социальный налог (взносы)” части второй НК РФ. В связи с введением единого социального налога взамен взносов во внебюджетные фонды устанавливается единая налогооблагаемая база, единый объект обложения и процедура начисления, уменьшаются начисления на заработную плату с 39,5% до 35,6% от налоговой базы с введением регрессивной шкалы налогообложения, сокращается отчетность, вводится единый порядок применения финансовых санкций и сокращается количество проверок плательщиков. Следует отметить, что меняется только форма сбора денег в социальные фонды. Распределяться между фондами они будут по-прежнему.

Объектом налогообложения для исчисления единого социального налога являются выплаты, начисляемые в пользу работников по всем основаниям, в том числе – вознаграждения по договорам гражданско-правового характера, предметом которых является выполнение работ (оказание услуг), по авторским и лицензионным договорам (указанные выплаты не признаются объектом налогообложения, если они производятся из прибыли, остающейся в распоряжении организации), а также доходы в виде материальной выгоды.

В налоговую базу (в части суммы налога, подлежащей зачислению в Фонд социального страхования РФ) не включаются вознаграждения работникам по договорам гражданско-правового характера, авторским и лицензионным договорам.

Для предприятий устанавливается регрессивная шкала социального налога на фонд заработной платы:

35,6% – с годового заработка работника до 100 тыс. руб.;

20% – с зарплаток от 100 тыс. до 300 тыс. руб.;

10% – с зарплаток от 300 тыс. до 600 тыс. руб.;

2% (5% в 2001 г.) – с зарплаток от 600 тыс. руб.

Право применять регрессивную шкалу доходов имеют не все предприятия. В пункте 2 статьи 241 НК РФ приведены критерии, которым должна соответствовать организация, для того чтобы применять регрессивную шкалу ставок единого социального налога. Организации, не соответствующие этим критериям, обязаны уплачивать единый социальный налог по максимальной ставке.

** Подпункт 3 пункта 1 статьи 219 НК РФ.

Для того чтобы организация имела возможность использовать регрессивную шкалу уплаты единого социального налога, фактический размер выплат, начисленных в среднем на одного работника и принимавшихся за базу при расчете платежей в государственные внебюджетные фонды во втором полугодии 2000 г., в данной организации должен был превысить 25 000 руб.

Для расчета этого показателя установлен следующий порядок: в организациях с численностью работников свыше 30 человек не учитываются выплаты 10% работников, имеющих наибольшие по размеру выплаты, а в организациях с численностью работников до 30 человек (включительно) – выплаты 30% работников, имеющих наибольшие по размеру выплаты.

Пример 1

В общественном фонде “Ветеран” работает 50 человек. Общая сумма заработной платы, начисленная 40 сотрудникам за второе полугодие 2000 г., составила 6000 руб. Остальным 10 работникам было начислено за второе полугодие 2000 г. по 36 000 руб. Нужно определить, имеет ли право данная организация применять регрессивную шкалу ставок единого социального налога в 2001 г.

Рассчитаем размер выплат, облагаемых страховыми взносами в государственные внебюджетные фонды, на одного работника.

Так как в общественном фонде “Ветеран” работает 50 человек (более 30), то заработная плата 10% наиболее высокооплачиваемых сотрудников (5 человек, каждому из которых начислено по 36 000 руб.) не учитывается, т.е. не учитывается сумма, равная 180 000 руб.

Общая сумма выплат, начисленных 45 наименее оплачиваемым работникам, составит 420 000 руб. (40 чел.*6000 руб./чел. + 5 чел.*36 000 руб./чел.).

Величина налоговой базы в среднем на одного работника составит:

$420\ 000\ \text{руб.} / 45\ \text{чел.} = 9333,3\ \text{руб.}$

$9333,3\ \text{руб.} < 25\ 000\ \text{руб.} / \text{чел.}$

Следовательно, общественный фонд “Ветеран” не имеет права применять регрессивную шкалу ставок единого социального налога в 2001 г. и должен уплачивать единый социальный налог в 2001 г. по максимальной ставке.

Одновременно с введением единого социального налога отменяется взнос в Фонд занятости. Работники освобождаются от уплаты 1% в Пенсионный фонд РФ.

Помимо единого социального налога организации обязаны исчислять и уплачивать взнос на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, который регулируется Федеральным законом от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ “Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний”. Страховщиком по данному виду страхования является Фонд социального страхования РФ, страхователями – юридические лица, привлекающие работников на основании трудо-

вого договора и договоров гражданско-правового характера (в определенных случаях). Размер тарифов колеблется от 0,2% до 10,7% оплаты труда в зависимости от класса профессионального риска страхователя, который определяется Фондом социального страхования РФ в соответствии с Правилами, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 31 августа 1999 г. № 975. Общественные объединения должны уплачивать страховые взносы по наименьшему тарифу – 0,2%.

Следует отметить, что в НК РФ ухудшено положение общественных организаций инвалидов по уплате налога во внебюджетные фонды. В отличие от льгот, действовавших до введения в действие единого социального налога, главой 24 НК РФ введены ограничения по льготам, предоставляемым в виде освобождения от налога. Общественные организации инвалидов (в том числе созданные как союзы общественных организаций инвалидов), среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее 80%, и их структурные подразделения освобождаются от уплаты единого социального налога с сумм доходов, не превышающих 100 000 руб. в течение налогового периода на каждого отдельного работника независимо от того, является он инвалидом или нет. Следует отметить, что ранее были освобождены от уплаты взносов во внебюджетные фонды только общероссийские общественные организации инвалидов. Однако льгота предоставлялась на всю сумму взноса.

То же самое ограничение распространяется и на общественные учреждения, созданные для достижения образовательных, культурных, физкультурно-спортивных, лечебно-оздоровительных, научных, информационных и иных социальных целей, а также для оказания правовой помощи инвалидам, детям-инвалидам и их родителям, единственными собственниками имущества которых являются указанные общественные организации инвалидов. Следует отметить, что данная группа работодателей ранее от уплаты страховых взносов в государственные внебюджетные фонды не освобождалась.

Данная льгота не распространяется на общественные объединения, занимающиеся производством и (или) реализацией подакцизных товаров, минерального сырья, других полезных ископаемых, а также иных товаров в соответствии с перечнем, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 22 ноября 2000 г. № 884.

БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ ОПЛАТЫ ТРУДА В ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ

С 1 января 2001 г. введены в действие новый План счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности организаций и Инструкция по его применению, утвержденные приказом Министерства РФ от 31 октября 2000 г. № 94н (далее – План счетов). К сожалению, в

новом Плате счетов не предусмотрены отдельные счета для учета расходов уставной непредпринимательской деятельности в некоммерческих организациях и не определен порядок отражения операций в некоммерческих организациях. Поэтому при использовании Плате счетов необходимо руководствоваться обычной логикой. Все расходы общественных объединений, не осуществляющих предпринимательскую деятельность, следует аккумулировать на счете 26 "Общехозяйственные расходы". В Инструкции к Плате счетов сказано, что счет 26 "Общехозяйственные расходы" используется в организациях, деятельность которых не связана с производственным процессом, для обобщения информации о расходах на ведение этой деятельности. В конце периода, предусмотренного учетной политикой, при направлении средств целевого финансирования на содержание общественного объединения расходы с кредита счета 26 "Общехозяйственные расходы" списываются в дебет счета 86 "Целевое финансирование".

МЕТОДИКА РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ЗАТРАТ ПО ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЕ РАБОТНИКОВ, УЧАСТВУЮЩИХ В УСТАВНОЙ НЕКОММЕРЧЕСКОЙ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Предпринимательская деятельность не может быть основной целью создания общественного объединения. Однако организации могут вести предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы*. Полученная в результате предпринимательской деятельности прибыль должна быть использована на выполнение уставной деятельности. Ведение учета доходов и расходов целевых средств, а также сумм доходов и расходов от предпринимательской деятельности производится отдельно. Только раздельное ведение учета позволит сохранить ряд налоговых льгот для общественных объединений. Вопрос о распределении затрат встает в том случае, если общественное объединение создает внутри организации отдел, занимающийся предпринимательской деятельностью. В этом случае расходы по заработной плате сотрудников, работающих по программам целевого финансирования, относятся за счет этих поступлений, а расходы по заработной плате сотрудников, занятых в ведении предпринимательской деятельности организации, относятся на себестоимость. Важным вопросом является распределение затрат по заработной плате работников, занятых в обоих направлениях деятельности организации. Покажем распределение данных затрат на примере.

Пример 2

Общественный фонд «Экология» получил целевое финансирование в размере 50 000 руб. Организация также занимается производством значков, календарей и прочей сувенирной продукции с изображением животных и реализацией ее за деньги. Выручка организации составила 70 000 руб.

Расходы организации:

- административные расходы (канцелярские, командировочные, оборудование, прочее) – 15 000 руб.;
- заработная плата сотрудников – 9500 руб., в том числе: директор – 3000 руб., бухгалтер – 2500 руб., изготовитель сувенирной продукции и менеджер грантов – 2000 руб., помощник менеджера грантов – 750 руб., программист – 750 руб. (помощник менеджера грантов занят только в уставной непредпринимательской деятельности, остальные сотрудники заняты также и в производственной деятельности);
- взносы во внебюджетные фонды – 3676,5 руб.

Итого расходов – 28176,5 руб.

Требуется распределить расходы по заработной плате, которые относятся за счет целевого финансирования и на себестоимость.

* Статья 37 Федерального закона от 19.05.95 №82-ФЗ «Об общественных объединениях».

Базой для распределения можно выбрать объемы финансирования направлений деятельности (некоммерческой и предпринимательской).

Найдем затраты по заработной плате сотрудников, занятых в некоммерческой и предпринимательской деятельности: $50000/70000=X/9500-X$, где X – затраты по заработной плате сотрудников, занятых в некоммерческой деятельности.

Решая эту пропорцию, получим, что на себестоимость продукции относятся расходы по зарплате в размере 5542 руб., а за счет целевых поступлений – 3958 руб. Аналогично находим, что взносы во внебюджетные фонды составят соответственно – 2145 и 1532 руб., административные расходы соответственно – 8750 и 6250 руб.

Таким образом, если за базу для распределения расходов принимаются объемы финансирования, налогооблагаемая прибыль организации составит (выручка – себестоимость) – 53 563 руб. Следовательно, прибыль, направляемая на финансирование уставной деятельности общественного фонда, составит 37 494 руб. (налог на прибыль – 30%).

Другой базой для распределения затрат может быть число сотрудников, занятых в производственной и некоммерческой деятельности. По условиям примера в производственной деятельности занято 5 сотрудников, в некоммерческой – 6.

Составим пропорцию: $6/5=X/9500-X$, где X – затраты по заработной плате сотрудников, занятых в некоммерческой деятельности.

Решая пропорцию, получаем, что на себестоимость относятся расходы по зарплате в размере – 4326 руб., за счет целевого финансирования – 5174 руб. Административные расходы и расходы по взносам во внебюджетные фонды распределяются следующим образом: на себестоимость – 6803 и 1667,5 руб., за счет целевых поступлений – 8197 и 2009 руб.

В данном случае налогооблагаемая прибыль организации составит – 57203,5 руб. На финансирование уставной деятельности будет направлено 40 042 руб.

Как видно из данного примера, второй вариант распределения затрат, при котором за базу распределения принимается число сотрудников, занятых в деятельности, более выгоден для общественного объединения.



*Любна Мохаммед Эль-Хассан Аббас
(Судан)
аспирантка кафедры
"Мировая экономика и МВКО"*

**ТРУДОВАЯ ЭМИГРАЦИЯ ИЗ СУДАНА
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

Н а протяжении последней четверти века ряд отраслей экономики Судана функционирует в значительной степени на базе валютных средств, заработанных гражданами Судана в странах Персидского залива и в Ливии. Только по официальным данным платежного баланса 1998 г., поступившие от них средства превысили стоимость всего экспорта страны. А с учетом того, что большая часть направляемых суданцами своим родственникам средств идет помимо официальных каналов и учитывается в платежном балансе по статье "ошибки и пропуски", валютные поступления в страну от них составили за 1998 г. 1,41 млрд долл., что более чем в 2,5 раза превысило стоимость всего суданского экспорта за данный период (см. табл. 1).

Таблица 1

**ДАННЫЕ ПЛАТЕЖНОГО БАЛАНСА СУДАНА 1997-1998 г.,
млн долл. США**

	1997 г.	1998 г.
1. Текущий счет	-827,3	-981,4
Экспорт, FOB	594,2	595,7
Импорт, FOB	-1421,9	-1732,1
Торговый баланс	-827,7	-1136,4
Услуги	4	155
Невидимые поступления	488	741,6
в т.ч. переводы от суданцев из-за границы	439	658,2
Невидимые платежи	-487,6	-586,6
2. Счет капитала	182,7	48,8
3. Недостаток/избыток в текущем счете и в счете капитала	-644,6	-932,6
4. Ошибки и пропуски	608,4	941,0
5. Движение денег	36,2	-8,4

Источник: Банк Судана. Комитет статистики, 1998 г.

Следует отметить, что для Судана трудовая миграция населения в соседние арабские страны была традиционна еще в годы колониальной зависимости и в первые годы независимости страны, тогда многие выходцы из Судана смогли осесть в Аравии и Ливии в качестве предпринимателей или представителей интеллигенции. Поэтому значительное расширение возможностей рынка труда стран этого региона в результате "нефтяного бума" первой половины 1970-х–начала 1980-х годов прежде всего привлекло туда рабочую силу из Судана.

Во-первых, это объяснялось уровнем оплаты труда, превышавшим по аналогичным профессиональным категориям внутрисуданский уровень в 5-10 и более раз. Кроме того, заработки в Судане обесценивались инфляцией и как следствие – стремительным ростом стоимости жизни, а также жилищным кризисом. Во-вторых, территориальной близостью, особенно это касалось Ливии и Саудовской Аравии. В-третьих, общностью арабского языка и исламской религии. В-четвертых, традиционностью сложившихся экономических и родственных связей.

К 1976 г. только в четырех арабских странах работало более 30 тыс. суданских граждан: 20 тыс. – в Саудовской Аравии, 8 тыс. – в Ливии и по 2 тыс. – в Кувейте и в Объединенных Арабских Эмиратах. А спустя всего лишь три года - в 1979 г. только в Саудовской Аравии и Ливии трудилось соответственно 250 тыс. и 70 тыс. суданцев. К середине 1980-х годов численность суданцев, работавших в нефтеэкспортирующих арабских странах, по разным оценкам, колебалась уже от 500 тыс. до 1 млн человек.

Выезд на работу в арабские страны суданцы осуществляли как по официальным каналам — через контракты, заключенные при посредничестве Министерства труда, так и самостоятельно — через различные коммерческие фирмы, т.е. вне статистического учета.

Первоначально государство сравнительно благосклонно относилось к трудовой миграции своих граждан, благодаря которой в стране снижалась острота проблемы безработицы, составлявшей на середину 1980-х годов 12-13% трудоспособного населения. Однако с другой стороны, это усугубляло проявившиеся ранее сильные диспропорции на рынке рабочей силы, особенно в ее профессиональной и квалификационной структуре, провоцировало кризисные тенденции в экономике Судана, снижало и без того невысокую эффективность ее государственного сектора.

За счет денежных переводов эмигрантов находящимся в Судане родственникам страна имела приток твердой валюты – к середине

1980-х годов ежегодная сумма таких переводов колебалась в пределах 250-500 млн долл. Однако в условиях сложившегося к тому времени в стране черного валютного рынка, предлагавшего за доллар в 1,5 раза больше государственного курса, основной поток валюты попадал в Судан, минуя банковские потоки и оседая на черном рынке. Так, если в 1985 г. по коммерческому курсу через банки в Судан было переведено 450 млн долл., то на черном рынке за тот же период было продано около 3 млрд долл. В результате на базе черного рынка стала формироваться своя, так называемая теневая экономика.

Для того чтобы хоть как-то обеспечить страну необходимыми валютными средствами, суданское правительство предприняло ряд административных мер. Так, не разрешалось изымать деньги с валютных счетов в иностранной валюте – только в суданских фунтах; за рубеж можно было с собой взять не более 200 долл. наличными и до 5 тыс. долл. дорожными чеками. В 1986 г. в пользу государства были конфискованы личные вклады граждан в инвалюте, превышающие 2000 долл., а все работающие за рубежом суданцы обязывались ежегодно в зависимости от места работы и получаемой заработной платы переводить в страну от 500 до 3000 долл.

В условиях жестких ограничений на возможность накопления средств из-за нерыночного характера экономики Судана повышенный платежеспособный спрос его граждан вынужденно направлялся преимущественно в сферу услуг, на импорт автомобилей, других товаров длительного пользования, в недвижимость, приобретение земельных участков или оседал за границей на личных счетах. О размерах параллельной теневой экономики свидетельствует тот факт, что уже в 1990 г. на черном валютном рынке Судана обращалось примерно 4,2 млрд долл.

Проиракская позиция суданского правительства во время оккупации Кувейта Ираком дала повод аравийским монархам рассматривать работавших в ближневосточных странах суданцев в качестве внутренней угрозы, в результате десятки тысяч суданцев были вынуждены покинуть свои рабочие места и вернуться на родину. Фактически этим богатые нефтеэкспортирующие арабские страны оказывали экономическое давление на внешнеполитический курс суданского правительства.

В качестве небольшого отступления отметим, что цена рабочей силы иммигрантов на ближневосточных рынках труда традиционно определяется условиями ее воспроизводства в странах их выезда и поэтому, в зависимости от национальности иммигрантов, размеры оплаты их труда могут различаться в 2-3 раза. Соответственно, различается и объем вывозимой

ими из страны валюты по такой статье платежного баланса, как "частные переводы" (только из Саудовской Аравии, Кувейта и Ливии чистый отток средств в 1985-1987 гг. по этой статье составил более 21 млрд долл.). Поэтому рабочие места иммигрантов, претендующих на высокую оплату труда, занимают согласные на все иммигранты из стран Южной и Юго-Восточной Азии.

Начавшееся в 1982 г. падение цен на нефть и связанное с этим уменьшение деловой активности, в т.ч. и в строительном секторе, не только ускорило изменения в национальном составе работающих в арабских странах ОПЕК иностранцев, но и сократило их численность в абсолютном отношении — например, в Саудовской Аравии она уменьшилась на 300 тыс. человек — йеменцев, ливанцев, южнокорейцев и др. (1985 г.), из Ливии в том же году были насильственно депортированы более 35 тыс. человек (в основном египтяне и тунисцы).

Суданцы же сохраняли в этот период времени свои рабочие места во многом благодаря благосклонности правительств стран, в которых они работали. Но при этом как наиболее близкие по культуре и жизненным стандартам к местному населению, суданцы — даже сравнительно хорошо оплачиваемые — могли чувствовать свое бесправие и социальную ущемленность перед обладавшими всеми социально-экономическими благами коренными жителями. И уже поэтому, с точки зрения арабских монархов, были опасны. Стремление аравийских властей обезопасить себя от многочисленных иммигрантов языковым и культурным барьером вполне перекликалось с их одновременным стремлением к расширению экспорта продукции нефтепереработки, нефтехимии, черной и цветной металлургии в новые регионы Южной и Юго-Восточной Азии (с чем увязывались разрешения на дополнительный въезд иммигрантов из этих стран).

Ухудшение хозяйственной конъюнктуры в нефтеэкспортирующих странах и обострение военно-политической ситуации в зоне Персидского залива слабее повлияло на численность зарубежной суданской диаспоры, чем диаспор некоторых других арабских стран. К середине 90-х годов только в Саудовской Аравии, по оценкам, работало не менее 100 тыс. суданцев. Общая же численность граждан Судана за рубежом составляла к 1996 г. около 400 тыс. В Саудовскую Аравию выезжает более 95% суданских эмигрантов; следующими по их притоку странами являются ОАЭ и Катар (см. табл. 2).

Таблица 2

**Численность граждан Судана, выехавших на работу
за рубеж в 1996-1998 гг.
(по зарегистрированным в Министерстве труда контрактам)**

	1996 г. кол. чел. %	1997 г. кол. чел. %	1998 г. кол. чел. %

Саудовская Аравия	12 735	89	32 659	94,5	64 083	97
ОАЭ	769	5,4	1068	3,1	1331	2
Катар	551	3,9	634	1,8	557	0,8
Оман	26	0,2	45	0,1	48	0,1
Ливия	194	1,4	33	0,1	25	–
Другие арабские страны	18	0,1	107	0,3	17	–
Другие страны	5	–	4	–	–	–
<i>ВСЕГО</i>	14 298	100	34 550	100	66 061	100

Источник: Министерство труда. Годовые отчеты 1996, 1997, 1998 гг.

Масштабы эмиграции постоянно возрастают, несмотря на снижение уровня оплаты труда в принимающих странах. Это свидетельствует о том, что факторы, вызывающие эмиграцию (push-factors) сильнее, чем факторы ее сдерживающие (pull-factors).

Во второй половине 90-х годов суданское правительство попыталось ужесточить контроль над эмиграцией рабочей силы, прежде всего самой квалифицированной и потенциально высокооплачиваемой. Например, специалистам, получившим образование на Западе, выезд на заработки за рубеж разрешался только при условии полного возмещения государственных расходов на их обучение, оцениваемых примерно в 60 тыс. долл. США.

Профессиональная оценка выехавших может быть сделана только приблизительно, т.к. многие квалифицированные специалисты с высшим образованием использовали любые контракты для организации своего выезда.

Тем не менее по официальной статистике 88,7% всех работающих за рубежом суданцев являются сельскохозяйственными рабочими, в т.ч. для эмигрантов в Саудовскую Аравию – 91,4%, в ОАЭ – 23,9%, в Катар – 7,2% (см. табл. 3). Страна ежегодно теряет значительную часть опытных работников и кадров, специалистов в различных областях.

Таблица 3

ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЭМИГРАНТОВ ИЗ СУДАНА (1998 г.)

Область занятости	Саудовская Аравия	ОАЭ	Катар	Оман	Ливия
Техники/рабочие	148	34	16	3	11
Бухгалтеры/клерки	240	189	42	5	-
Продавцы/сервис	1633	261	78	11	1
Работники с/х	58 598	318	239	6	9
Ремесленники	688	150	40	1	2

Механики/инженеры	1849	96	40	2	-
Прочие	643	72	29	5	-

Источник: Министерство труда. Годовой отчет 1998 г.

Учитывая тот факт, что наиболее высокие шансы найти работу за рубежом были у квалифицированных специалистов, государство, несомненно, понесло от этого определенные потери. Однако полученные такими специалистами за рубежом доходы при условии вовлечения даже части их в суданскую экономику могут оказаться полезнее присутствия этих специалистов в стране. Они не только зарабатывают для страны валюту и постоянно повышают свою квалификацию, но и создают платежеспособный спрос внутри Судана (в т.ч. на продукцию национальной экономики и услуги местного сервиса).

Первоочередная задача правительства Судана на сегодняшний день должна быть ориентирована на возвращение в национальную экономику более 2 млрд долл. вложенных за рубежом накоплений суданских граждан. При этом использоваться должны не столько административные методы принуждения, сколько хорошо продуманная программа с соответствующими гарантиями и стимулами.



*В.В. Смирнова
студентка Института
финансового менеджмента*

О ПЕРСПЕКТИВАХ РАЗВИТИЯ ЕДИНОЙ ЕВРОПЕЙСКОЙ ВАЛЮТЫ НА РОССИЙСКОМ РЫНКЕ*

В январе 1999 г. вступило в силу соглашение об Экономическом и валютном союзе (ЭВС) между одиннадцатью странами ЕС. С этого времени Германия, Франция, Италия, Испания, Бельгия, Нидерланды, Португалия, Австрия, Ирландия, Финляндия и Люксембург образовали экономическое пространство, связанное единой валютой, едиными учетными ставками и единой денежной политикой, проводимой Европейским Центральным банком (ЕЦБ), которое уже получило неофициальное наименование *Еврозона*, или *Евроленд*. В июне 2000 г. на встрече министров финансов стран Еврозоны было принято решение о присоединении к новому союзу Греции (вступило в силу в январе 2001 г.). Еще три члена ЕС (Великобритания, Швеция и Дания) по различным причинам пока остаются вне ЭВС.

И хотя непосредственными участниками этого события явились несколько стран Западной Европы, ни у кого не вызывало сомнения, что открыта новая страница в развитии мировой валютно-финансовой системы.

К сожалению, в нашей стране ни государство, ни банковская система не уделили должного внимания появлению единой европейской валюты. Введение евро поначалу воспринималось как чисто технический вопрос, который может быть разрешен в рабочем порядке. В результате появились проблемы, сдерживающие развитие евро на российском рынке.

Еще задолго до появления евро аналитики пытались предугадать возможные сценарии развития единой европейской валюты на мировых рынках, спрогнозировать последствия для мировой экономики. И большинство их сходятся в одном: объединенная Европа – это действительно та сила, которая сможет составить реальную конку-

* Научная работа В.В. Смирновой получила высокую оценку жюри ряда конкурсов научных студенческих работ. В частности, работа заняла 2-е место в конкурсе «Россия на пороге XXI века», проводившемся Вольным экономическим обществом России в 2000 г., и в том же году удостоилась 2-го места в конкурсе «Лучший студент года», организованном «ИСТ БРИДЖ Банком».

ренцию США, а евро – та валюта, которая составит конкуренцию доллару.

Для России данный тезис является особенно актуальным. И это связано с неоправданно большой нишей, которую занимает доллар в нашей экономике. Масштаб этой ниши не адекватен ни географии внешней торговли, ни географии долгов. Единственное, чему он соответствует – это тому, что только доллар в России имеет имидж надежного средства накопления и платежа. Изменить сложившуюся ситуацию, по крайней мере сейчас, может только европейская валюта, конечно, при наличии определенных усилий с нашей стороны.

Для того чтобы оценить перспективы европейской валюты на российском рынке, рассмотрим сферы, которые наиболее значимы для развития евро.

Официальный курс евро

С 1 января 1999 г. Центральный банк России определяет официальный курс евро по отношению к рублю. В соответствии с решением Банка России за базу для установления официального курса евро к российскому рублю принимается курс евро к доллару США на международных валютных рынках. Центральный банк использует кросс-курс рубль–доллар–евро при установлении курса рубль/евро.

Евро выступает в данном случае как производная от доллара, курсовые отношения между ними устанавливаются на основе динамики курса доллара к рублю и евро. Отрицательная сторона такого подхода заключается в том, что все изменения, возникающие при формировании курса рубль/доллар (в том числе из-за чисто субъективных настроений операторов рынка), автоматически распространяются на курс рубль/евро. Кроме того, любые колебания доллара – как относительно рубля, так и относительно евро – отражаются на колебаниях курса рубль/евро, тем самым усиливая нестабильность курса рубль/евро.

Государственный долг и валютные резервы

Сегодня можно однозначно сказать, что среди субъектов экономических отношений наибольшее влияние введение евро оказало на государственные структуры. Это объясняется тем, что 35% государственного внешнего долга России номинировано в немецких марках [1, с. 6-10]. Кроме того, есть займы в ЭКЮ и национальных валютах других стран зоны евро.

Внешний долг со сроком погашения после 2002 г.* подлежит обязательной реденоминации в евро. В дальнейшем в евро предстоит произвести также выплату процентов по кредитам. При этом, по оценкам специалистов, долгосрочные процентные ставки в евро будут ниже процентных ставок в национальных валютах.

С точки зрения диверсификации валютных рисков дальнейшие заимствования России более выгодно выпускать в евро, а не в долларах. Во-первых, это облегчит размещение новых обязательств на западноевропейском рынке, во-вторых, позволит ограничить зависимость российской экономики от доллара США, особенно в свете решения об обмене ГКО на долгосрочные облигации в долларовом выражении.

Кроме того, 30-35% всех российских официальных валютных резервов уже автоматически обменены на евро [1, с. 6] по состоянию на 1 января 1999 г., поскольку были номинированы в немецких марках. На сегодняшний день основная часть валютных резервов ЦБ представлена долларами США. Однако Центральный банк в среднесрочной перспективе не исключает возможности их перевода в евро.

Внешняя торговля

За последние годы на страны Европейского Союза приходилось в среднем до 40% российского внешнеторгового оборота [2, с. 195] (в том числе доля экспорта составляет 40,22%, импорта – 35,14%). Вместе с тем до 80% внешнеторговых контрактов в иностранной валюте заключалось в долларах США, в то время как на Соединенные Штаты приходится порядка 10% отечественной внешней торговли [3, с. 57,58]. Таким образом, очевидны явные диспропорции между объемом внешней торговли со странами ЕС и масштабами использования доллара в качестве валюты платежа.

С одной стороны, эти диспропорции вызваны общемировыми тенденциями, так как в мире в долларах заключается порядка 50% всех внешнеторговых контрактов [см. 2]. С другой стороны, диспропорции являются следствием чрезмерной долларизации российской экономики. В любом случае эта ситуация невыгодна как для Европы, так и для России. Предполагается, что появление единой европейской валюты постепенно ее изменит.

* С 1 января 2002 г. евро появится в наличном обращении и в течение полугода (по другим данным – трех месяцев) будет иметь хождение наряду с другими валютами. Затем в соответствии с соглашением об Экономическом и валютном союзе (ЭВС) в странах Еврозоны будет функционировать единая валюта – евро.

Перспективы развития евро на российском рынке во многом определяются тем, как быстро эта валюта сможет вытеснить доллар из российских импортных и экспортных контрактов.

Рассмотрим ситуацию с российскими экспортерами. Основной статьей российского экспорта в страны ЕС являются природные ресурсы, которые в биржевой и внебиржевой торговле традиционно котируются в долларах США. И вряд ли вскоре произойдет переход мировых рынков данных товаров на евро, хотя этого не следует исключать.

Положительным моментом с точки зрения становления евро в качестве валюты российских экспортных контрактов является переход ММВБ с 1 октября 1999 г. на режим торговли по купле-продаже евро в рамках единой торговой сессии на базе системы электронных торгов. С учетом этого банки могут осуществлять продажу экспортной выручки в евро. До этого экспортеры были вынуждены конвертировать в доллары выручку, полученную в любой валюте, отличной от американской. Соответственно, чтобы не терять на конвертации, российские экспортеры склоняли своих западноевропейских партнеров к заключению контрактов в долларах США.

Совершенно по-иному складывается ситуация с российскими импортерами. Еще до введения евро значительная часть импортных контрактов со странами ЕС заключалась в их национальных валютах. Эта часть автоматически переключится на евро если не в переходный период, то уж точно после 2002 г. Что же касается долларовой части, то у американской валюты и здесь мало шансов устоять. Многие крупные компании-импортеры уже в течение 1999 г. перешли на евро, так как это дает ряд экономических преимуществ.

Во-первых, российские импортеры получили возможность заключать контракты на более выгодных условиях. До введения евро колебания цен на аналогичные товары в различных странах Западной Европы могли достигать 50% [см. 1, с. 9]. С переходом на единую валюту цены товаров становятся более прозрачными. Соответственно покупателю проще сравнивать цены предложений у поставщиков из различных стран, повышается конкуренция среди продавцов.

Во-вторых, в условиях, когда евро падает, импортеры, особенно если они выступают в роли посредников, оказываются в выгодном положении, так как с конечными потребителями они заключают контракты в условных единицах. Однако, если ситуация изменится и курс евро начнет расти, импортеры будут вынуждены либо заключать контракты с европейскими фирмами в дешевеющих долларах, что крайне невыгодно последним, либо при расчетах с конечным по-

ребителем использовать в качестве условной единицы евро. Переключение торговли с европейскими фирмами на евро могло бы сделать ее более предсказуемой и стабильной для всех сторон.

В-третьих, ряд импортируемых в Россию биржевых товаров (сахар, какао-бобы и др.) традиционно продается за европейские валюты. Соответственно, платежи за эти товары после 2002 г. будут переведены на евро.

В-четвертых, в условиях существования национальных валют стран ЕС большинство фирм закладывали в стоимость контрактов валютные риски. Сейчас эти риски исчезают, поскольку многие контракты начнут заключаться в евро.

Таким образом, российским фирмам выгодно использовать евро в качестве валюты платежа, если они импортируют товар из стран зоны евро; перспективы использования евро в экспортных операциях пока невелики.

Население и теневая экономика

Перспективы развития евро в России во многом, если не прежде всего, определяются спросом на наличные евро как на стабильную валюту для накопления и осуществления платежей. Это спрос со стороны населения и теневой экономики.

Общеизвестным фактом является то, что население держит свои сбережения дома в американских долларах. Объем этих накоплений на руках россиян по различным оценкам составляет от 60 до 80 млрд долларов. После длительных периодов галопирующей инфляции, а также августовского кризиса 1998 г., когда многие граждане, хранившие деньги в банках, лишились значительной части своих сбережений, для большей части населения доллар стал единственным надежным направлением вложения средств.

Кроме того, в наличных долларах осуществляется основная часть платежей, которые не отражаются в бухгалтерском учете. По различным оценкам, только среди предприятий мелкого и среднего бизнеса в обороте находится порядка 30 млрд наличных долларов [4].

Сейчас достаточно трудно сделать вывод о том, насколько евро сможет потеснить доллар в этой сфере, так как до января 2002 г. евро будет существовать только в безналичной форме. Отсутствие наличного евро сводит к нулю заинтересованность в нем россиян, владеющих запасами валюты, а также так называемых "челноков". По этой же причине евро не будет пока интересовать теневую экономику.

Только после 1 января 2002 г. возможно ожидать резкое увеличение спроса на евро со стороны тех же "челноков", поставляющих в Россию европейские товары. Что касается сбережений населения и спроса теневой экономики, то здесь ситуация определится соотношением курса доллара и евро. Только если евро начнет устойчиво расти, предприятия и население со временем переведут в эту валюту часть своих активов. В любом случае это произойдет не сразу, так как, во-первых, россияне уже столько раз обманывали, что они вообще боятся вкладывать во что-то новое; во-вторых, даже если доллар будет падать по отношению к евро, по отношению к рублю он точно падать не будет, следовательно, выгода хранения сбережений в евро далеко не столь очевидна. Кроме того, нельзя не учитывать чисто психологические факторы, такие как инертность, особенно в части методов сохранения собственности.

Если же не произойдет увеличения курса евро, российская экономика в ближайшее время по-прежнему останется крайне долларизированной.

Банковский бизнес

Степень активности операторов на торгах по евро на ММВБ будет зависеть от клиентских заявок тех компаний, которые работают в Европе. При формировании конъюнктуры рынка евро непосредственно банки не будут играть решающей роли. Много будет зависеть от потребности банковских клиентов держать активы в евро.

Российские банки и компании, которые представлены на территории валютного союза и проводят платежи через европейскую систему расчетов (TARGET), автоматически принуждены использовать единую европейскую валюту.

В целом для российских банков перевод расчетов на евро несет ряд преимуществ. Прежде всего это позволяет упростить систему расчетов, избежать потерь от конвертации, рассчитывать любое платежное поручение в странах ЭВС в евро.

Основной проблемой является то, что многие клиенты российских банков оказались не готовы к работе с евро. Банки по-прежнему принимают у клиентов платежные поручения в национальных валютах, поскольку далеко не все внешнеторговые фирмы перешли на евро.

Кредиты и иностранные инвестиции

На сегодняшний день 64% вложенных в Россию иностранных инвестиций, в том числе 44% прямых, поступило из Европейского Союза (из США поступило 35% инвестиций [см. 3, с. 58]).

Приток иностранных инвестиций в Россию сегодня более вероятен со стороны стран – членов ЕС. Если союз будет стабилен, то уже в среднесрочной перспективе процентные ставки снизятся в результате повышения предложения денежных ресурсов и снижения рисков. Следствием снижения процентных ставок является снижение цены заимствований на европейском рынке. В случае успешного осуществления проекта создания валютного союза, то есть создания второго по величине в мире финансового рынка, можно ожидать роста инвестиций из Европы в Россию. У российских эмитентов появятся новые возможности для размещения ценных бумаг на европейском рынке.

Для России рост инвестиций из Европы выгоден также потому, что позволяет снизить зависимость национальной экономики от МВФ и США.

Кредиты со сроками погашения после 2002 г. будут предоставляться в евро, так как ни кредитор, ни заемщик не заинтересованы брать на себя расходы по конвертации. Евро будет особенно предпочтителен при выдаче синдицированных займов, кредитов со сложными схемами предоставления и погашения, плавающей и сложной процентной ставкой.

Приток иностранных инвестиций из стран ЕС может стать важным фактором распространения евро в России. В особенности это относится к прямым иностранным инвестициям.

На протяжении 1999–первой половины 2001 г. происходило плавное снижение курса евро. В то же время вряд ли сегодня у кого-либо вызывает сомнение, что битва доллара и евро за первенство просто отложена.

Значительная часть предположений о перспективах развития единой европейской валюты на российском рынке исходит из соотношения курсов доллара и евро в среднесрочном и долгосрочном периодах.

Сейчас курс евро плавно снижается, и, скорее всего, это падение продолжится в течение переходного периода. И здесь есть свои причины.

Одной из основных предпосылок снижения курса евро явились боевые действия в Югославии. Дело в том, что начало становления евро по времени совпало с конфликтом на Балканах. По всей видимости, в этой войне США не столько отстаивали национальные инте-

ресы албанцев, сколько ожидали, что это приведет к повышению экономических и валютных рисков в зоне евро, следствием чего станет усиление оттока капитала в доллары и снижение курса евро. И им, надо признать, это неплохо удалось.

Среди других причин падения евро необходимо отметить деятельность валютных спекулянтов, заинтересованность США в падении курса евро, а также ряд обстоятельств, непосредственно связанных с политикой Европейского Центрального банка (в частности, порядок установления курсов валют, жесткое выполнение критериев конвергенции).

Однако все это, за исключением противостояния евро и доллара, относится к проблемам переходного периода, то есть имеет временные границы. Гораздо большее значение имеют долгосрочные перспективы европейской валюты.

Соотношение курсов доллара и евро в долгосрочной перспективе определится динамикой экономической конъюнктуры в Западной Европе и США. По оценкам европейцев, введение евро в перспективе принесет рост ВВП стран зоны евро на 7,5% – 12,5%. Даже если учитывать благоприятные прогнозы для экономики США на этот и следующий годы, предрекающие рост ВВП как минимум на 5-6%, эти цифры все равно кажутся значительными.

В том случае, если введение евро себя оправдает и макроэкономические показатели в странах зоны евро будут объективно лучше, чем в США, безусловно, евро станет более выгодной валютой и постепенно частные лица, компании начнут переводить свои активы, а центральные банки – валютные резервы из долларов в единую европейскую валюту. В этом случае может начаться активный сброс долларов. Поскольку количество долларов в мировой экономике в сотни раз превышает потребности американской экономики, то это неминуемо приведет к тяжелейшему кризису в США. Однако не стоит забывать, что мировые финансовые процессы настолько взаимосвязаны, что кризис в США ударит по всей мировой экономике и очень тяжело по Западной Европе.

Поскольку в потрясениях такого рода не заинтересован никто, страны зоны евро и США, скорее всего, будут стараться, чтобы изменение курсов их валют было плавным. Следствием этого может стать постепенный передел влияния в мире и образование двухполярной валютной системы, где под влиянием США окажутся Латинская Америка, Юго-Восточная Азия, а под влиянием ЕС – Центральная и Восточная Европа, Ближний Восток и, возможно, Россия.

Здесь необходимо отметить еще один важный момент – огромную географическую протяженность российских границ. У евро гораздо больше шансов на европейской части России, чем в Азии, которая тесно связана с традиционно долларовой регионом.

Перспективы развития единой европейской валюты на российском рынке представляются достаточно благоприятными. Усиление экономической интеграции России и Европы в будущем может стать фактором, способствующим развитию политических, культурных, научно-технических связей между странами.

Литература

1. *Синюкаев В.* Использование евро в российской деловой практике: тенденции и перспективы // Внешнеэкономический бюллетень. 2000. № 5.
2. *Ерошов М.В.* Валютно-финансовые механизмы в современном мире (кризисный опыт конца 90-х). М.: Экономика, 2000.
3. *Буторина О.* Евро в России: итоги первого года // Деньги и кредит. 2000. № 3.
4. *Буторина О.* В странах Центральной и Восточной Европы поразному встречают новую валюту // Евро. 1999. № 3.



ВЕСТНИК
ФИНАНСОВОЙ АКАДЕМИИ



Редактор *А.Н. Алексеева*
Обложка *худ. В.А. Селин*
Компьютерное
макетирование и вер-
стка *Н.Н. Жахова*
Компьютерный набор *И.В. Кординова*
Л.И. Толкунова
Корректоры *Т.Н. Кузнецова*
Т.А. Наумова

Подписано в печать 17.8.2001 г.

Формат 70 x 100/16. Печать офсетная. Гарнитура Academy
Усл. печ. л. 000. Уч.-изд. л. 000. Тираж 995 экз. "С"

Лицензия ИД № 01320 от 24.3.2000 г.

Адрес редакции. 125468, Москва, Ленинградский проспект, 49
Библиотечно-информационный комплекс, комн. 226а
Телефон (095) 943 9929
E-mail: academy@fa.ru <http://www.fa.ru>



Издательство "Финансы и статистика"

101000, Москва, ул. Покровка, 7

Лицензия ЛР № 010156 от 29.1.97 г.

Телефон (095) 925 4708; факс (095) 925 0957

E-mail: mail@finstat.ru <http://www.finstat.ru>



Отпечатано в фирме "Палеарт"

*При обнаружении полиграфического брака просьба обращаться
в фирму «Палеарт» по тел. 379 5733*