

Министерство промышленности, науки и технологий  
Российской Федерации

---

Межведомственный аналитический центр

**Государственная политика в  
промышленном комплексе и его  
трансформация в период реформ**

Доклад на проводимом Европейской Экономической Комиссией  
Организации Объединенных Наций Круглом столе «Перестройка  
промышленности в странах с переходной экономикой:

накопленный опыт и перспективы»  
(12-13 февраля 2002 г., Женева, Швейцария)

Москва  
2002 год

## **ВВЕДЕНИЕ**

Настоящий доклад подготовлен Министерством промышленности, науки и технологий Российской Федерации для обсуждения на Круглом столе «Перестройка промышленности в странах с переходной экономикой», организованном секретариатом ЕЭК ООН.

В докладе представлена ретроспектива формирования и реализации государственной промышленной политики за истекшее десятилетие реформ на фоне глубокой трансформации промышленного комплекса России. В работе анализируются ключевые проблемы, возникшие в ходе этой трансформации и являющиеся, возможно, существенными и для других стран с переходной экономикой, обладающих развитой промышленностью. Описаны основные принципы и тенденции государственной политики в отношении промышленного комплекса на следующий десятилетний этап модернизации российской экономики.

### **Раздел 1. Стартовые условия реформирования промышленности.**

Формирование существующего промышленного комплекса России в основном происходило в рамках централизованной плановой системы. Характерной чертой советской модели развития был преимущественно экстенсивный путь развития и существенная дифференциация технологического уровня развития отдельных секторов и отраслей экономики, а также предприятий в рамках одной отрасли. В результате к началу рыночных преобразований в России в 1992 году в промышленном комплексе накопилось большое количество проблем, основными из которых являлись:

- высокая ресурсоемкость и как следствие высокий удельный вес сырьевых отраслей;
- концентрация материальных и квалифицированных кадровых ресурсов в отраслях оборонно-промышленного комплекса при их остром дефиците в гражданских отраслях промышленности;
- искаженная система централизованно устанавливаемых цен на промышленную продукцию;
- высокий уровень монополизации производства отдельных видов промышленной продукции;
- отсутствие на уровне предприятий эффективных стимулов к повышению эффективности производства и качества выпускаемой продукции.

Российские экономические реформы, как известно, стартовали одновременно по трем направлениям: либерализация ценообразования, либерализация внешнеэкономической деятельности и масштабная приватизация государственной собственности методами ваучерной приватизации.

В области промышленности стратегическими задачами реформ были:

- приведение структуры производства в соответствие с платежеспособным спросом за счет прекращения производства некачественной или экономически неэффективной продукции;
- передача государственных предприятий в руки эффективного частного собственника и трансформация социалистического предприятия в частную фирму, ориентированную на повышение эффективности бизнеса;
- повышение рациональности использования всех видов ресурсов: снижение материалоемкости и энергоемкости, повышение производительности труда.

За десятилетие перехода от плановой к рыночной экономике частично эти задачи были решены. Однако масштабы и сложность трансформации требуют значительного времени и многие задачи по преобразованию российской промышленности сохраняют свою актуальность.

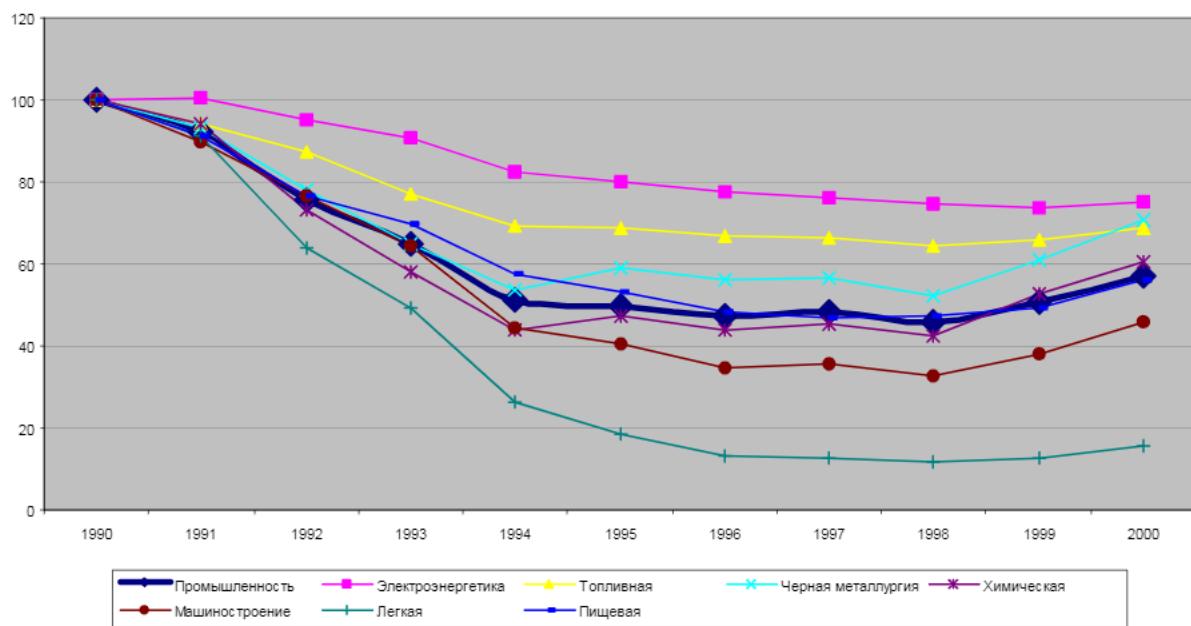
Сложность решения задач по трансформации и адаптации промышленности определялась не только накопленными деформациями, но и неблагоприятной макроэкономической ситуацией в первые годы реформирования экономики. На первом этапе следствием реформ стало падение платежеспособного спроса, как со стороны государства, так и со стороны населения и очень высокие темпы инфляции. В промышленности это привело к тому, что процессы адаптации предприятий и отраслей к новым рыночным условиям хозяйствования происходили на фоне глубокого спада производства и высокой неопределенности развития, вызванной как изменениями законодательной базы, так и нестабильностью ценовой структуры и других макроэкономических параметров.

В частности, либерализация внешнеэкономической деятельности привела к разрыву между ценами экспорта и внутренними ценами, росту привлекательности экспорта. В первую очередь это относилось к товарам традиционного российского экспорта – продукции топливно-энергетического комплекса, некоторых подотраслей химической и лесной промышленности, а в дальнейшем с 1993 и металлургии. Мировые цены стали наиболее значимым фактором движения цен на внутреннем рынке, что выразилось в сильной дифференциации цен по отраслям промышленности и кардинально изменило ценовые пропорции. За 1992–1995 годы рост цен в ТЭК вдвое превышал рост цен в машиностроении и втрое – в легкой промышленности.

В первую очередь, динамика структурных сдвигов в промышленности определялась возможностями отраслей по выходу на внешние рынки и конкуренцией с относительно дешевым импортом. Традиционно сырьевая ориентация российского экспорта и низкая конкурентоспособность потребительских отраслей промышленности привели к усилению сырьевой ориентации промышленности. Дополнительным важным фактором снижения доли обрабатывающих и высокотехнологичных отраслей стало многократное сокращение государственного оборонного заказа, который служил основным источником спроса на продукцию гипертрофированного сектора оборонной промышленности в бывшем СССР.

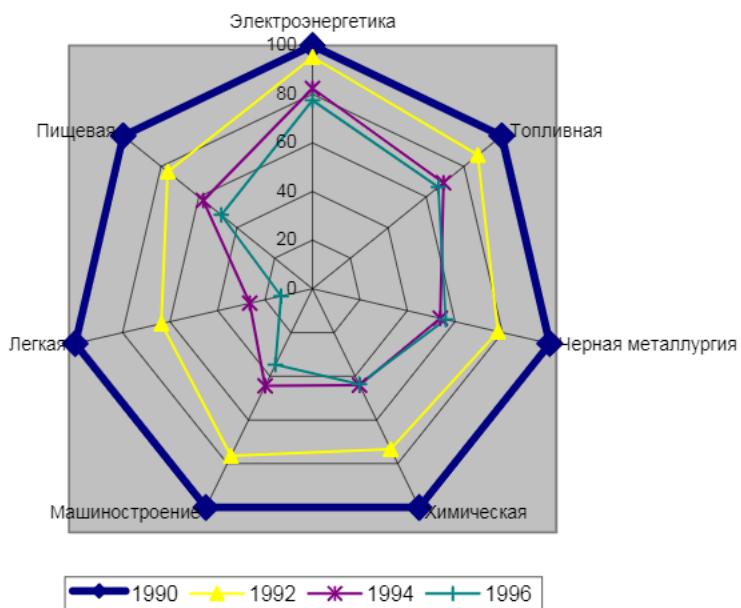
## Раздел 2. Основные тенденции развития промышленности в период реформ

### *Объемы промышленного производства*



*Рис.1. Индексы промышленного производства и уровень к 1990 году*

Указанные выше причины привели к тому, что спад в промышленности России был различным в отдельных отраслях (Рис. 1). Наиболее значительный спад наблюдался в инвестиционных и оборонных секторах машиностроения, а также в отраслях, ориентированных на внутреннее потребление населения. Отрасли, ориентированные на экспорт – топливная, черная и цветная металлургия, хотя и сократили объемы, но в существенно меньшей степени. Существенно ниже среднего по промышленности был и спад в электроэнергетике, что привело, в частности, к росту энергоемкости ВВП и промышленного производства. Результатом такой динамики стало заметное «утяжеление» структуры промышленности (Рис. 2). Суммарная доля отраслей ТЭК и металлургии в объеме промышленного производства выросла в текущих ценах с 34% в 1990 г. до почти 50% в 2000 г.

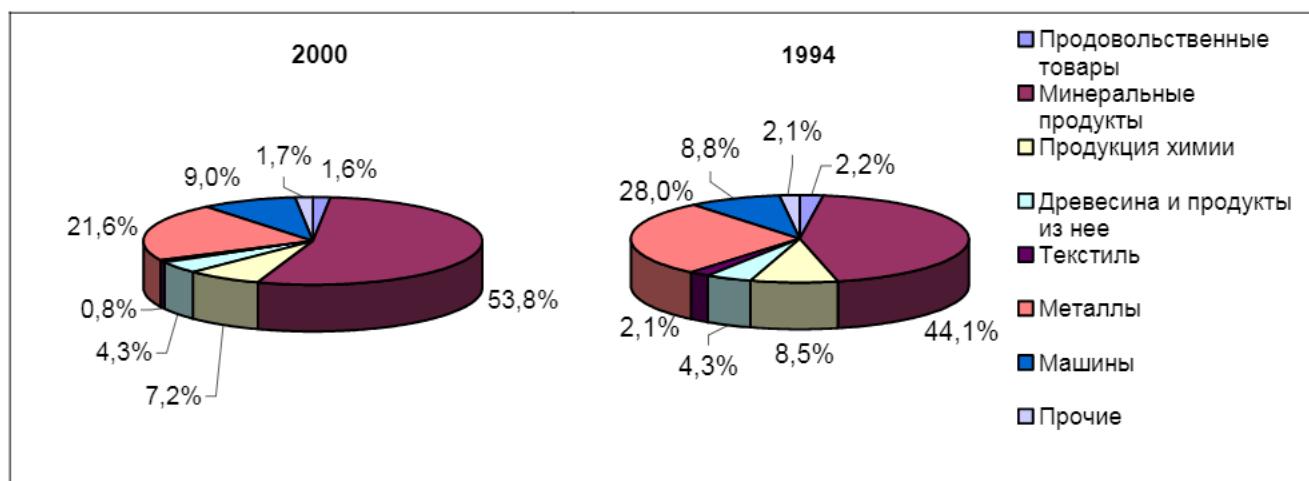


*Рис.2. Изменение отраслевой структуры промышленного производства в 1990-1996 гг.*

### *Структура экспорта и импорта*

На протяжении всего десятилетия реформ шел непростой процесс встраивания России в международное разделение труда. Существенно выросли объемы внешнеторгового оборота, особенно промышленного экспорта. Ежегодный экспорт в текущих ценах с 1994 по 2000 год вырос с 63,3 до 103 млрд. долларов. Промышленный экспорт составляет более 95% всего товарного экспорта страны. К негативным аспектам развития внешней торговли следует отнести тот факт, что три четверти экспортной выручки приходилось на минеральные продукты и металлы. Это определило повышение зависимости как торгового баланса страны в целом, так и динамики производства в отдельных отраслях от конъюнктуры мировых рынков. Так, в производстве нефти доля экспорта составляет более 40%, а в целом по топливно-энергетическим ресурсам – 56%.

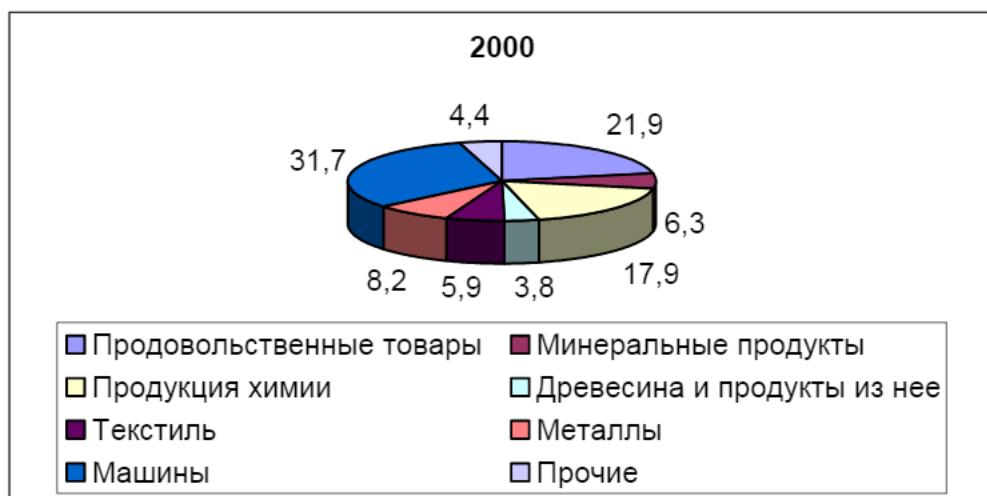
Товарная структура экспорта представлена на Рис. 3.



*Рис. 3. Структура экспорта в 1994 и 2000 годах.*

Как уже отмечалось выше, динамика российского экспорта стимулировалась высокой эффективностью поставок за рубеж, цены которых часто многократно превышают цены на внутреннем рынке. Особенно благоприятным для цен российского экспорта стал 2000 год, когда цены на энергоносители выросли на 65%. В целом, последние пять лет темпы прироста физического объема экспорта стабильно превышали темпы роста промышленного производства. Экспорт в реальном выражении увеличился в 1996-2000 годах на 22,5%, тогда как промышленный рост составил только 9,4%.

Импорт промышленных товаров также активно рос, особенно в период до кризиса 1998 года. Девальвация в 1998 году национальной валюты и сокращение потребления привели к резкому снижению объемов импорта, который начал восстанавливаться только в 2000 и 2001 годах. Тем не менее, доля импорта в структуре товарооборота остается достаточно высокой – 40% в 2000 году. В отличие от экспорта российский импорт состоит в основном из продукции высокой степени переработки. Более половины импорта приходится на продукцию машиностроения, легкой и пищевой промышленности. Структура импорта приведена на Рис. 4.



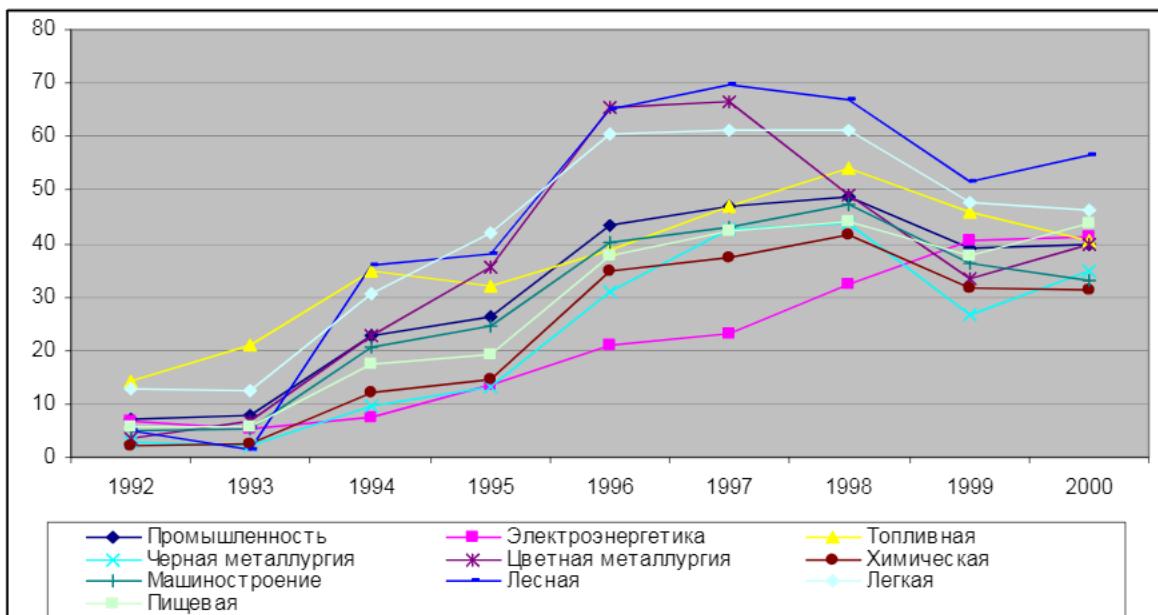
*Рис. 4. Структура импорта в 2000 году.*

Таким образом, результатом развития внешней торговли стало закрепление сырьевой специализации России в международном разделении труда, что существенно усиливает зависимость экономического развития от нестабильной конъюнктуры мировых сырьевых рынков.

### **Финансовое положение предприятий**

Высокая зависимость от экспорта нашла свое отражение не только в динамике производства отраслей промышленности, но и в показателях финансового положения предприятий отдельных отраслей. Спад производства в первый период реформирования, широкое распространение взаимной задолженности и рост доли бартерных расчетов привели к тому, что все большая часть промышленных предприятий в отраслях обрабатывающей промышленности работали с отрицательной рентабельностью (Рис. 5). Начавшаяся в середине 90-х годов макроэкономическая и финансовая стабилизация обеспечила снижение

ежегодных темпов инфляции, и стабилизацию структуры относительных цен. Одновременно более жесткими стали бюджетные ограничения деятельности предприятий, выявились реальные уровни их рентабельности. Дополнительным фактором ухудшения финансовых показателей деятельности предприятий стал рост в 1995-1998 гг. реального курса рубля по отношению к иностранным валютам, что снижало доходы экспортеров и усиливало конкурентные позиции импорта на внутреннем рынке товаров.



*Рис. 5. Доля убыточных предприятий по отраслям промышленности.*

Следствием негативных тенденций в финансовом положении предприятий явилось нарастание неплатежей, в том числе задолженности предприятий бюджетной системе. Массовый характер этого явления превратил проблему реструктуризации задолженности, финансового оздоровления и банкротств в одну из приоритетных задач деятельности органов власти во второй половине 90-х годов. Эта задача остается актуальной и в настоящее время, несмотря на то, что начавшийся в 1999-2001 годах экономический и промышленный рост несколько снизил остроту проблемы.

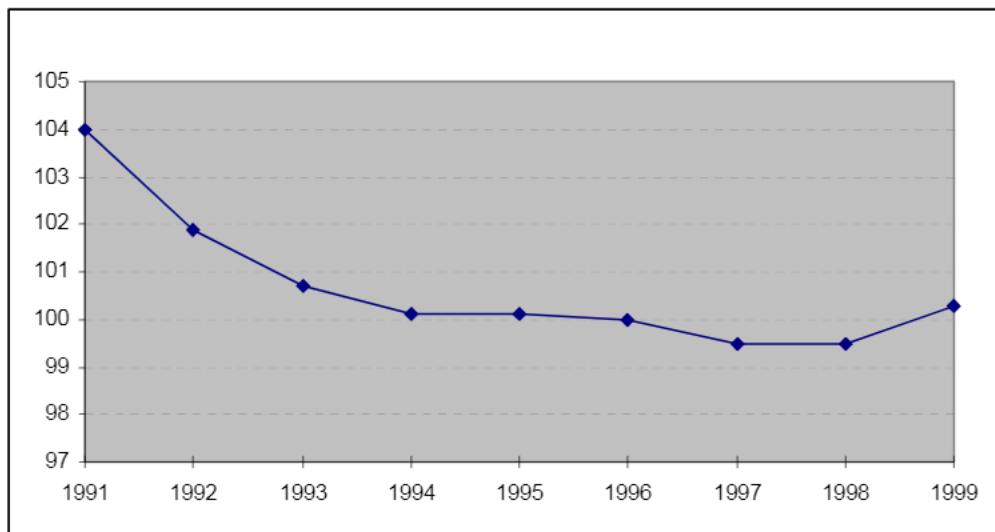
Тяжелое финансовое состояние значительной части предприятий в российских условиях превратилась в серьезное препятствие реструктуризации и реформирования промышленности. Слабость российской банковской системы и неразвитость финансовых рынков привели к тому, что основным, а зачастую единственным источником модернизации производства, обновления основных фондов и т.д. являются для предприятий собственные средства. Между тем, в 2000 году, например, экспортный сектор промышленности получил три четверти всей прибыли в промышленности (сальдинированного результата). Собственные финансовые возможности других отраслей (за исключением пищевой промышленности) остаются недостаточными для обеспечения необходимого уровня инвестиций в модернизацию производства.

Межотраслевой перелив капитала практически отсутствует или принимает специфические формы скупки экспортерами смежных производств и

формирования сверх крупных по масштабам российской экономики диверсифицированных структур.

### ***Динамика основных фондов и инвестиции***

Наиболее серьезной проблемой развития российской промышленности с точки зрения обеспечения ее конкурентоспособности в среднесрочной и долгосрочной перспективе является моральный и физический износ основных фондов и низкие темпы их обновления (Рис. 6). Эта проблема отчасти унаследована от дореформенных времен, поскольку тенденция к старению основных фондов сформировалась уже в 80-е годы прошлого века.



***Рис. 6. Индекс роста основных фондов в промышленности.***

В период экономического и инвестиционного кризиса 1992 – 1998 гг. рост физического объема основных средств практически прекратился.

За последние 10 лет значительно выросла доля морально и физически устаревшего оборудования (свыше 20 лет) – с 15% до 31,6%. Соответственно, увеличилась степень износа основных фондов во всех отраслях экономики.

Важным фактором ухудшения состояния основных фондов явилось резкое снижение объема ввода новых фондов. Если в 1990 г. коэффициент ввода составлял 5,8, то в 1998 – 1,3. При этом коэффициент выбытия существенно не изменился - 1,8 и 1,5, соответственно.

Наиболее значимое снижение коэффициента ввода новых фондов отмечается в машиностроении – с 6,6% до 0,4%, в легкой промышленности – с 8,4% до 0,2%, сельском хозяйстве – с 7,0% до 0,5%. Более медленный спад - в топливной и пищевой промышленностях.

Повышение уровня инвестиционной активности в 1999 году не могло внести существенных изменений в качественный характер состояния основных фондов (необходимо учитывать определенный временной лаг между началом финансирования и вводом фондов, который варьируется в различных отраслях). Динамика степени износа основных фондов по отраслям представлена в Табл.1.

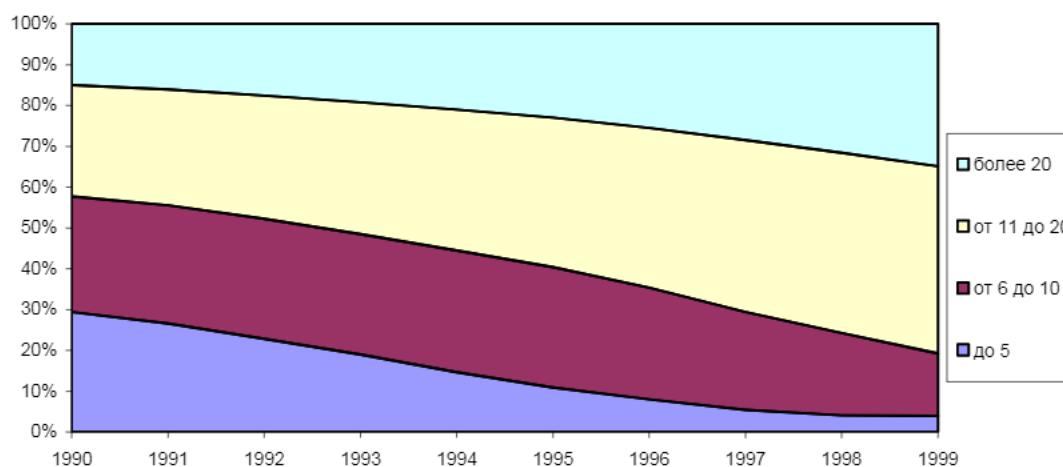
**Таблица 1. Степень износа основных фондов по отраслям промышленности(%)**

	Степень износа			Доля полностью изношенных основных фондов		
	1995	1999	2000	1995	1999	2000
<b>Промышленность</b>	<b>46,2</b>	<b>52,9</b>	<b>52,4</b>	<b>16,2</b>	<b>19,8</b>	<b>19,8</b>
в том числе						
Электроэнергетика	43,4	49,4	51,1	11,7	14,3	15,5
Топливная промышленность	48,2	54,6	52,3	17,7	23,0	22,0
Черная металлургия	44,8	53,1	52,9	15,7	19,5	21,9
Цветная металлургия	45,9	51,8	49,6	16,5	19,1	19,2
Химическая и нефтехимическая промышленность	54,1	62,7	61,0	20,3	30,5	30,6
Машиностроение и металлообработка	45,4	53,2	55,2	18,6	20,7	21,5
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	46,8	55,3	51,2	13,5	19,9	18,1
Промышленность строительных материалов	43,3	53,7	54,2	13,0	18,7	20,2
Легкая промышленность	42,8	55,1	55,7	13,4	19,0	22,0
Пищевая промышленность	41,1	43,9	39,8	9,5	12,9	11,7

Еще более серьезное положение сложилось с износом активной части основных фондов: в промышленности износ машин и оборудования составлял на начало 2000 года 66,5%.

Если в целом по промышленности активная часть фондов изношена на 2/3, то в ряде базовых отраслей, определяющих научно-технический прогресс: машиностроении, химической и нефтехимической промышленности, уровень износа оборудования составляет более 75%.

Для вывода России из кризиса требуется многократное увеличение объемов капитальных вложений. По расчетам специалистов, для устойчивого экономического роста (ежегодный прирост ВВП около 5%) необходимо существенно увеличить долю валового накопления основного капитала в ВВП с 15% в 1999 г. до 20% в ближайшие два – три года, а в последующем – до 25%.



**Рис. 7. Динамика возрастной структуры производственного оборудования в промышленности**

В период 1990-1999 гг. произошло резкое сокращение доли нового оборудования (до 5 лет) в структуре активной части производственных фондов: с 29,4% до 3,9% или за 9 лет на 25,5 процентных пункта. Значительно выросла доля устаревшего производственного оборудования (возраст более 20 лет): с 15% до 34,9% (Рис. 7).

Коэффициент обновления по промышленности в целом снизился за последние 10 лет с 7,5% до 1,12%, т.е. почти в 7 раз. Более высокие темпы ввода нового оборудования в два раза выше, чем в среднем - в топливной промышленности, цветной металлургии и легкой промышленности. Крайне низкие темпы обновления оборудования сохранились в машиностроении, химической, лесной промышленностях, электроэнергетике.

Снизились и ранее невысокие темпы вывода устаревшего оборудования. По сравнению с 1990 г. они упали более чем в 1,5 раза и составили 1,65%. Наиболее высокие темпы выбытия оборудования сохраняются в угольной промышленности, что связано с процессом реструктуризации отрасли и закрытием нерентабельных шахт.

Средний фактический срок службы оборудования в промышленности составляет сейчас около 30 лет, что в 2,5 раза выше нормативного срока (около 12 лет).

Необходимость коренной модернизации производственной базы большинства отраслей промышленности остается важнейшей проблемой развития промышленного комплекса и определяет ключевые задачи государственной политики в области промышленности.

### **Раздел 3. Государственная политика по реформированию промышленности**

За годы реформ в России были разработаны различные концептуальные подходы к реализации государственной промышленной политики. Менялось и отношение к самой проблеме специальной политики, направленной на реформирование промышленного комплекса. На старте реформ концепция экономической политики базировалась на представлении, что общие экономические реформы институциональной среды, создание рыночных механизмов позволяют решить проблемы отраслей и предприятий без вмешательства государства. Хотя в программных правительственные документах 1992 года был определен перечень приоритетных секторов экономики, недостаток ресурсов привел к тому, что государственная политика свелась к поддержке отдельных предприятий. Ряд мер отраслевого характера (например, разрешение толлинговых операций в металлургии) имели неоднозначные последствия.

Следующий этап в разработке концепций государственной промышленной политики (1993-1995 гг.) связан в первую очередь с активными попытками изучить и использовать опыт других стран, в частности Японии. Основными "китами", на которых базировались разработки, являлись сначала (1993-1994 гг.) стимулирование внутреннего спроса и обеспечение промышленных предприятий дешевым оборотным капиталом для увеличения загрузки имеющихся мощностей и поиск "отраслей-локомотивов", государственная поддержка которых через межотраслевые связи может дать импульс роста промышленному производству (в качестве таковых предлагалось использовать, например, жилищное строительство,

автомобилестроение и даже ТЭК). К 1995 году основой концепции стали так называемые "точки роста", а также развитие импортозамещения за счет протекционистской внешнеэкономической политики, и ускорение внутрипромышленной интеграции и построения "цепочек" (Финансово-Промышленных Групп). Эти разработки по большей части не были доведены до стадии практического применения или не дали ожидаемого эффекта, прежде всего, из-за отсутствия у государства ресурсов для активной государственной политики, а также из-за того, что не удалось добиться консенсуса по вопросам отраслевых приоритетов и разработать конкретные механизмы реализации политики.

Попытки разработать меры государственного воздействия на развитие промышленности в рамках среднесрочной экономической программы 1997-1998 годов также не были реализованы из-за резкого изменения экономической ситуации в результате кризиса 1998 года.

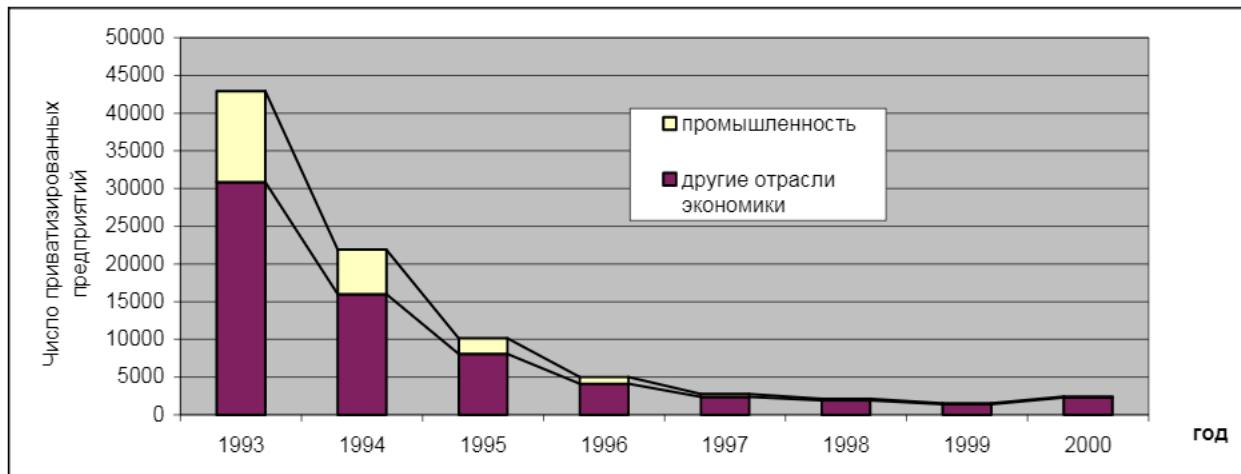
В настоящее время основой государственной политики в области экономических преобразований в целом и реформирования промышленного комплекса, в частности, является Среднесрочная программа социально-экономического развития. Основными принципами, на которых должна строиться государственная политика являются:

- примата рынка и рыночных отношений по отношению к административным методам управления (минимизация вмешательства государства, равные условия конкуренции, открытый характер экономики и т.п.);
- констатация необходимости перехода к новому уровню сотрудничества между государством и бизнесом, в том числе, в виде "отраслевых соглашений";
- признание необходимости реформирования государственного сектора не только за счет приватизации, но и за счет повышения эффективности управления;
- ответственность государства за развитие отраслей инфраструктуры, в том числе науки;
- приоритет отраслей "новой экономики", под которыми в основном понимается сектор информационных технологий и некоторые отрасли услуг (туризм, перевозки, образование).

В следующих разделах доклада более подробно рассмотрены особенности государственной политики в некоторых ключевых направлениях и оцениваются последствия политики для трансформации российской промышленности. К таким ключевым для будущего России направлениям следует отнести разгосударствление и реформирование государственного сектора в промышленности, политику в области нормализации финансового положения предприятий, меры по привлечению иностранных инвестиций в российскую промышленность, инновационную политику.

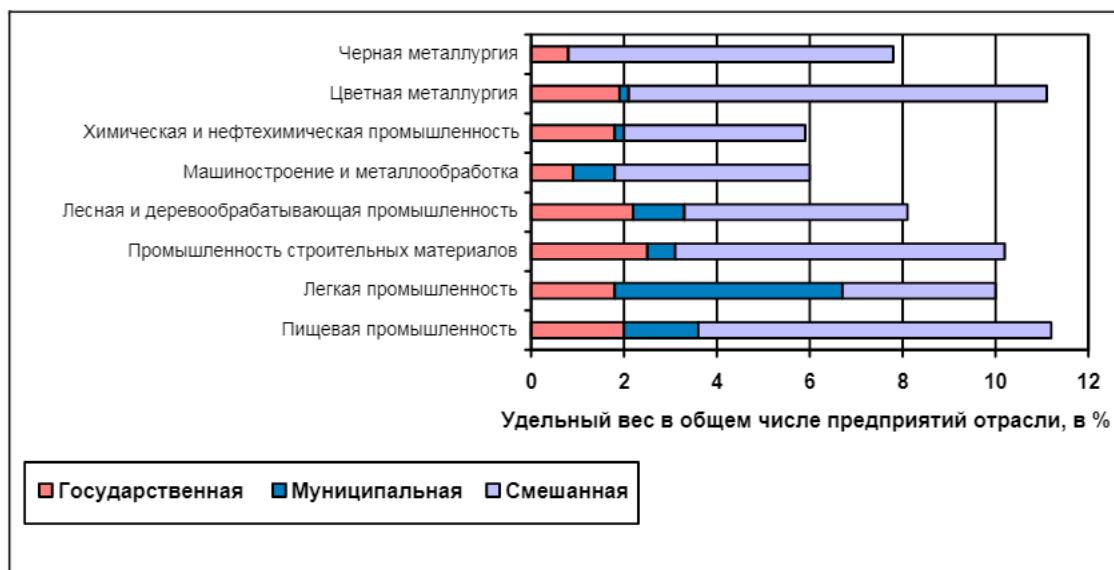
Масштабная приватизация предприятий государственной и муниципальной собственности, проведенная в России в течение последнего десятилетия, привела к многократному сокращению государственного сектора и к значительному уменьшению его роли в экономике страны. В настоящее время удельный вес предприятий государственной и муниципальной собственности в общем числе хозяйствующих субъектов в российской экономике не превышает 11%.

Процесс "разгосударствления" собственности или приватизация был основным инструментом и фактором изменения структуры собственности в первой половине 90-х годов. Затем масштабы приватизации заметно сокращались: если в 1993 году было приватизировано 43 тыс. объектов (в том числе, 12 тыс. в промышленности), то в 1999 году 1,5 тыс.(140 промышленных предприятий). В 2000 году было приватизировано 160 объектов в промышленности или около 7% всех приватизированных организаций (Рис. 8).



*Рис.8. Динамика приватизации в российской экономике.*

В результате в 1999 г. удельный вес предприятий государственной и муниципальной, а также смешанной собственности в отраслях **обрабатывающей промышленности** не превышал 12%. По состоянию на 1 января 2000 г. государственный сектор промышленности включал в себя около 4400 государственных унитарных предприятий и порядка 900 хозяйственных обществ с долей государственной собственности, превышающей 50% (Рис. 9).



*Рис. 9. Удельный вес предприятий различных форм собственности по отраслям промышленности*

По результатам 1999 г. вклад предприятий государственного сектора в общий объем промышленного производства составил около 10%. Наиболее существенную роль предприятия государственного сектора играли в машиностроении и металлообработке (18%), химической и нефтехимической промышленности (17%), в цветной металлургии (14%). В прочих отраслях обрабатывающей промышленности их роль в целом малосущественна.

Несмотря на относительно невысокую долю предприятий государственной собственности в промышленности (4,5% всех организаций в промышленности), проблемы ее реструктуризации и дальнейшей приватизации остаются весьма актуальными. Сокращение масштабов приватизации в последние годы связано не только с «исчерпанием» запаса государственной собственности, сколько с необходимостью изменить концепцию и законодательную базу.

В настоящее время в сфере управления государственной собственностью в промышленности решаются следующие задачи:

повышение эффективности управления предприятиями государственного сектора;

ускорение процессов акционирования государственных унитарных предприятий;

приватизация предприятий, которые не предназначены для выполнения функций в сфере национальной безопасности.

- Важным шагом в развитии приватизационных процессов стало принятие Государственной Думой нового закона «О приватизации государственной и муниципальной собственности».

Весьма сложной и масштабной является проблема государственных унитарных предприятий. Концепция управления государственным имуществом предполагает выделение из всей совокупности государственных унитарных предприятий «казенных» предприятий и акционирование остальных с возможностью полной или частичной приватизацией впоследствии.

Данный процесс идет довольно медленно и законодательная база, регламентирующая создание, функционирование и ликвидацию (реорганизацию) этой формы собственности практически отсутствует.

Непосредственно с проблемой ГУП и их предполагаемым акционированием связана и еще одна задача - организация эффективного управления пакетами акций, находящимися в государственной собственности, количество которых при акционировании ГУП может вырасти в несколько раз. В связи с этим ведется работа по доработке проекта закона об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ.

К 2004 году в ходе приватизации планируется сократить государственный сектор экономики до 1,5-2,5 тысяч предприятий. Это должно обеспечить полную приватизацию отраслей (за исключением объектов, обеспечивающих национальную безопасность), имеющих потенциал выживания и роста (пищевая промышленность, транспорт (за исключением железнодорожного и трубопроводного), металлургия, нефтяная промышленность, подотрасли

машиностроения, производящие продукцию для конечного потребления населением).

Решение задач, связанных с совершенствованием управление государственным имуществом в промышленности, акционированием унитарных предприятий, приватизацией позволяют существенно расширить возможности для дальнейшей приватизации и станет значимым фактором изменения структуры собственности в промышленности в ближайшие годы и расширения возможностей привлечения эффективных собственников.

## Раздел 5. Налоговая политика в промышленности

Российская налоговая система возникла в чрезвычайных условиях кардинальной экономической трансформации и финансовой нестабильности, когда создавался принципиально новый механизм сбора, распределения и перераспределения государственных доходов, и неизбежно впитала в себя несовершенства и противоречия переходной экономики.

Основными недостатками налоговой системы на первых этапах реформ являлись: правовое несовершенство и запутанность налогового законодательства, его непредсказуемость и нестабильность, чрезмерное количество налогов и сборов, порой неоптимальные налоговые ставки, жесткость норм ответственности за небольшие налоговые нарушения. Все это привело к сокращению инвестиций в промышленность, массовым неплатежам налогов и сборов, нарастанию задолженности предприятий бюджету, росту теневого сектора экономики и т.д.

Наиболее существенной до настоящего времени является **проблема задолженности предприятий по платежам в бюджеты** всех уровней и иным обязательным платежам. В результате сохранения весьма напряженной ситуации в сфере расчетов предприятий с бюджетом, значительных сумм задолженности, угрозе массового банкротства реальное положение предприятий, перспективы их развития мало предсказуемы и непрозрачны, что лишает всех без исключения субъектов рынка - менеджеров и собственников предприятий, инвесторов, государственные органы - каких-либо ориентиров при принятии сколько-нибудь долгосрочных решений.

Решение указанных проблем имеет особое значение именно в промышленном секторе экономики. Во-первых, именно промышленность является плательщиком около половины всех налогов и сборов в бюджет – за первые девять месяцев 2000 года доля поступивших от промышленных предприятий в бюджет налогов и сборов составила около 45% от общего объема, в 2001 году этот показатель составил более 47%.

Во-вторых, механическое применение процедур банкротства государством по отношению к предприятиям-должникам привело бы к дальнейшей деформации отраслевой структуры промышленности, обострению проблемы неравномерного промышленного развития в отдельных российских регионах. В обрабатывающей промышленности, которая является основным потенциальным источником устойчивого экономического роста, государство в среднем является доминирующим (по сравнению с другими кредиторами) кредитором предприятий

таких отраслей как машиностроение и металлообработка, ЛПК, легкая промышленность.

Поэтому одним из важнейших направлений деятельности Правительства России является реализация мер по урегулированию бюджетной задолженности предприятий. Основные усилия в этой области направлены на развитие и совершенствование **механизмов реструктуризации бюджетной задолженности предприятий**.

Урегулирование налоговой задолженности предприятий не может обеспечить долгосрочной нормализации ситуации с обязательными платежами вне системы мер по реформированию всей налоговой системы. Правительство Российской Федерации на протяжении всего периода реформ пыталось изменить общую ситуацию в сфере налогообложения, однако существенный прогресс наметился в последние несколько лет. Был принят Налоговый кодекс, что придало системность и большую стабильность нормативно-законодательной базе. Значительно снижены налоговые ставки и общее число налогов. Деятельность налоговых органов становится более прозрачной и понятной каждому конкретному налогоплательщику.

В настоящий период в области **дальнейшей либерализации налоговой политики** сохраняется достаточный динамизм. Основные усилия Правительства Российской Федерации направлены на упрощение системы налогообложения, улучшение администрирования налогов и, в конечном счете, на дальнейшее снижение налогового бремени. По оценкам Министерства финансов Российской Федерации в 2001 г. году снижение налогового бремени составило до 2% ВВП. В 2002 году снижение налогового бремени также составит от 1,5 до 2% ВВП.

В первую очередь снижение налогового бремени связано с введением в действие с 1 января 2002 года новых глав Налогового кодекса: 25-ой - «Налог на прибыль организаций», 26-ой - «Налог на добычу полезных ископаемых» и 27-ой - «Налог с продаж».

С точки зрения развития отечественной промышленности особенно важно введение в действие 25-ой главы Налогового кодекса - «Налог на прибыль организаций», которая предусматривает общепринятый в мировой практике порядок определения налоговой базы по налогу на прибыль. Существенно снижена ставка налога с 35 до 24%. Снимается большинство действующих в настоящее время ограничений при отнесении затрат на исчисление налоговой базы тех или иных расходов, связанных с получением прибыли. В частности, в полном объеме принимаются к вычету расходы на рекламу, практически в полном объеме, добровольное страхование, расходы на подготовку и переподготовку кадров. Кроме того, предполагается принимать к вычету все деловые расходы, осуществляемые для производства, продвижения на рынок и реализации товаров, сопровождения, гарантного надзора и устранения недостатков, выявленных в процессе эксплуатации. Все эти расходы будут вычитаться при определении налогоблагаемой базы.

В настоящее время также вводится более гибкий механизм амортизации имущества для целей налогообложения, предусматривающий применение ускоренной амортизации и снижение сроков полезной эксплуатации имущества, что должно стать дополнительным стимулом для осуществления крупномасштабных инвестиций, а также позволит организациям минимизировать влияние инфляции на инвестиционные процессы.

Существенно изменен порядок списания расходов на НИОКР - теперь предусматривается равномерное списание расходов на НИОКР в составе прочих расходов в течение трех лет. Кроме того, 70% расходов на НИОКР, которые не дали положительного результата, также могут быть списаны аналогичным образом. Изменены нормы переноса убытков на будущее. Теперь убыток отчетного года можно вычесть полностью или по частям из прибыли любого года, из последующих 10-ти лет, в то время как раньше этот срок ограничен пятью годами.

На этом налоговая реформа не заканчивается - на 2002-2004 гг. запланировано проведение дальнейших мероприятий по снижению налогового бремени. Так, на 2002 год намечено принятие глав Налогового кодекса о государственной пошлине, о таможенной пошлине, о налогообложении природных ресурсов и налогообложении недвижимости. Изменения коснутся налога на имущество, транспортного налога и др. С 2003 года планируется отмена последней части оборотного налога, которая в настоящий момент еще составляет 1%, а с 2004 года планируется отмена налога с продаж.

Дальнейшее продвижение в либерализации налоговой политики, оптимизации и гармонизации нормативной базы, снижении налогового бремени, смягчению условий реструктуризации задолженности предприятий в условиях сохраняющей тенденции к промышленному росту является крайне важным и своевременным, так как предоставляет предпосылки для широкого круга промышленных предприятий к выходу из положения зависимого должника, привлечь инвестиции, расширить бизнес, наметить направления развития на долгосрочную перспективу.

## Раздел 6. Иностранные инвестиции и участие иностранного капитала в российской промышленности

Содействие притоку иностранных инвестиций в промышленность на всем периоде экономических реформ являлось одной из приоритетных задач российского правительства. Прямые иностранные инвестиции (ПИИ) являются важным источником финансирования инвестиционных потребностей промышленности России. Помимо частичного решения проблемы технологического обновления основных фондов предприятий, ПИИ несут в себе потенциал увеличения экспорта продукции и услуг учрежденных ими предприятий, возможности импорта технологий, практических навыков, управлеченческого мастерства и ноу-хау, способствуют становлению рыночных механизмов и интеграции российской экономики в мировое хозяйство.

В период 1991-1997 гг. наблюдался динамичный рост иностранных инвестиций **в российскую экономику**. Финансовый кризис 1998 г. резко сократил для России возможности заимствований на внешних рынках. Рынок ценных бумаг, начавший бурно развиваться перед кризисом, фактически рухнул. В настоящее время он крайне мал по объему и нестабилен, несмотря на попытки его возрождения. Динамика прямых иностранных инвестиций также была серьезно задета кризисом. В 1998 году рост ПИИ сменился их падением, которое продолжалось и на протяжении всего первого квартала 1999 года.

В период 1999-2000 гг. снова наблюдается постепенный рост иностранных инвестиций, однако прирост ПИИ заметно отставал от увеличения объема прочих иностранных инвестиций. В результате структура иностранных инвестиций в

экономику России остается неблагоприятной: в 2000 г. объем иностранных инвестиций в российскую экономику достиг почти 11 млрд. долл., но при этом **прямые инвестиции** составили примерно 4,4 млрд. долл. Таким образом, доля ПИИ сократилась с 44,6% в 1999 году до 40,4% в 2000 году.

Важнейшей предпосылкой к расширению притока иностранных инвестиций в промышленность является расширение **участия иностранных инвесторов в капитале предприятий**, создание новых предприятий с иностранным участием. Однако количество промышленных предприятий с участием иностранного капитала остается весьма незначительным.

Несмотря на субъектную ограниченность предприятий с иностранными инвестициями, их роль в отдельных отраслях российской промышленности весьма существенна: удельный вес предприятий с иностранным участием в общем объеме промышленного производства в 1999 г. составил 9,8%. Это связано с тем, что участие иностранных инвесторов характерно для крупных российских компаний – неслучайно на предприятиях с иностранным участием занято 4,7% общей численности промышленно-производственного потенциала. Таким образом, иностранные инвестиции в промышленности сильно локализованы на ограниченном круге крупных промышленных предприятий.

Наиболее существенен **вклад предприятий с иностранным участием** в общий объем производства таких отраслей, как черная металлургия, ЛПК, пищевая промышленность, химическая и нефтехимическая промышленность.

В настоящее время основными направлениями политики привлечения прямых иностранных инвестиций в экономику России являются:

- совершенствование нормативно-правовой базы для деятельности иностранных инвесторов; укрепление специального инвестиционного режима, который служит важным фактором конкуренции за привлечение капитала с мировых рынков;

- стимулирование благоприятной для России отраслевой структуры прямых иностранных инвестиций; выравнивание условий налогообложения сырьевого сектора и обрабатывающей промышленности;

- улучшение инвестиционного климата путем нормализации макроэкономической ситуации в стране, проведения реформ на микроуровне, совершенствования политики в отношении иностранных инвестиций;

- активное участие в международном регулировании прямых иностранных инвестиций; принятие срочных мер в области законодательства и создания условий для его реализации на практике, повышения эффективности институтов, связанных с привлечением прямых иностранных инвестиций, создания системы экономических стимулов для всех инвесторов;

- развитие политики привлечения прямых иностранных инвестиций в регионы, включая вопросы координации регулирования прямых иностранных инвестиций на федеральном и региональном уровне;

- учет региональных особенностей и различий в инвестиционном климате при выработке российской стратегии в отношении прямых иностранных инвестиций;

- ликвидация бюрократических барьеров в развитии предпринимательства, в том числе реализация принципа «одного окна» при взаимодействии предприятий с органами государственного управления.

## **Раздел 7. Инновационная политика в ходе реформ российской промышленности**

Начало экономических реформ 1991 г. характеризовалось резким падением внимания государства к науке и инновациям, кардинальным сокращением финансирования всех этапов инновационного цикла – от фундаментальных исследований до внедрения разработок.

Финансирование указанных работ из федерального бюджета сократилось с 1992 по 1998 г. в три раза в сопоставимых ценах. Разрушение отраслевой советской системой управления промышленностью, прежде всего, резко сжало систему отраслевого государственного финансирования прикладных исследований и конструкторских разработок. В результате возник существенный дисбаланс по этапам инновационного цикла. К 1994 г. сложилось соотношение фундаментальных, прикладных и конструкторских работ приблизительно 1: 1: 3, что означало практически свертывание финансирования из бюджета полномасштабных разработок новых технологий.

В условиях, когда частный капитал в России еще не был сформирован, инвестиционный климат был неудовлетворителен, такое свертывание государственного финансирования привело к фактической стагнации инновационной активности в промышленности.

Как финансирование, так и спрос на отечественные разработки резко сократился, приход перспективных зарубежных технологий мог осуществляться только вместе с расширением иностранных инвестиций. Моральное старение технологической базы российской промышленности усиливало ее общий кризис.

В этот период, учитывая отрицательный инвестиционный климат в стране, Правительство сосредоточило имеющиеся в его распоряжении ограниченные финансовые ресурсы на сохранении базы отечественной науки и конструирования, технологической восприимчивости промышленности. Основой такой восприимчивости являлись научные и конструкторские кадры, система их подготовки. С этой целью осуществлялась постепенная концентрация кадров в государственных научных центрах, на которых концентрировалось и бюджетное финансирование. Государство предоставило предприятиям и отдельным исследователям максимально либеральный режим использования ранее полученных результатов интеллектуальной деятельности, оборудования для выполнения негосударственных заказов российских и зарубежных компаний. Было сохранено бесплатное образование в основной части лучших технических ВУЗов. Научные учреждения получили максимум налоговых льгот.

Формирование к 1997 – 1998 гг. новой отраслевой и институциональной структуры промышленности, расширение общей инвестиционной активности на российском рынке, обусловили и рост спроса на результаты научных исследований и инновации. Однако, для использования в крупномасштабных и долгосрочных проектах российского научного и инновационного потенциала в новой для отечественной промышленности рыночной парадигме не готова оказалась правовая среда в сфере защиты прав на результаты интеллектуальной деятельности. В 1997-98 гг. Правительство предприняло ряд инициатив по урегулированию указанных проблем, связанных с интеллектуальной собственностью. Эти проблемы не были решены до конца в силу несбалансированности политических позиций по данному

вопросу. В то же время были сформированы реалистичные механизмы их решения, пригодные для подавляющего большинства практических ситуаций.

Важным этапом подготовки экономики к переходу на инновационный путь развития стала серия приобретений профильных научно-исследовательских, конструкторских и проектных организаций крупными частными финансово-промышленными группами, занявших в ходе приватизации ключевые позиции в ряде отраслей промышленности.

Таким образом, к 2001 году в российской промышленности сформировалась слабая, но устойчивая тенденция повышения инновационной активности. Пока эта тенденция не вполне коррелирует с инвестиционной активностью в отраслевом разрезе. Однако, можно констатировать, что за истекшее десятилетие в стране сформировались механизмы развития исследовательского и инновационного потенциала и российская промышленность не потеряла инновационной восприимчивости.

На новом десятилетнем этапе правительенная программа модернизации экономики в качестве основного фактора своего осуществления декларирует перевод экономики на инновационный путь развития. В рамках такой стратегии предполагается планомерно увеличивать долю средств федерального бюджета на исследования и разработки, содействовать расширению финансирования таких работ негосударственными структурами, а также предпринять комплекс мер по динамичному развитию инфраструктуры коммерциализации исследований и разработок.

К наиболее важным направлениям деятельности Правительства в этой сфере следует отнести:

- развитие системы венчурного инвестирования (внебюджетного финансирования высокорисковых проектов) в научно-технической сфере;
- развитие системы государственного и частного страхования инновационных рисков;
- развитие малого инновационного бизнеса путем формирования благоприятных условий и инфраструктуры для образования и функционирования малых предприятий, в том числе различного рода технопарков и бизнес-инкубаторов;
- вовлечение в хозяйственный оборот прав на объекты интеллектуальной собственности и обеспечение надежной защиты от несанкционированного использования.

В целом инновационный акцент в стратегии развития страны подготовлен результатами преобразования промышленного и научного комплексов в период реформ 1991 – 2000 гг. В соответствии с указанной тенденцией, в 2000 г. было создано единое Министерство промышленности, науки и технологий Российской Федерации, призванное обеспечить системное государственное стимулирование выбранного инновационного пути развития.

## Раздел 8. Трансформация собственности в российской промышленности и развитие интеграционных процессов

В современных российских условиях интегрированные структуры создаются в разных формах: на основе акционерных связей и на договорных

принципах. Среди "официальных" (т.е. прошедших процедуру государственной регистрации) финансово-промышленных групп (ФПГ) преобладают структуры второго типа. Последствия создания этих групп оказались неоднозначными. В условиях спада промышленного производства ФПГ оказали определенное стабилизирующее влияние на российскую экономику. Вместе с тем, масштабы консолидации ресурсов в большинстве официальных и фактических ФПГ пока явно недостаточны для самостоятельной реализации крупных проектов, способных вывести отечественную промышленность на новый технологический уровень.

В большинстве финансово-промышленных групп имущественные связи относительно слабы. Объединение на договорной основе сопряжено со сложностями процесса выработки и реализации совместных решений. Эти сложности повышают привлекательность более жестких вариантов интеграции. Крупные корпорации и холдинговые структуры - принципиальные ориентиры для многих секторов отечественной промышленности.

Актуальной проблемой остается повышение концентрации капитала в российской экономике. Именно это определяет повышенное внимание и развитию в ней интегрированных структур.

В качестве объектов приобретения крупных финансово-промышленных структур выступают как предприятия, лежащие в традиционной сфере их интересов, так и предприятия смежных отраслей.

Так, продолжается процесс формирования горизонтальных объединений в металлургической отрасли. Свои традиционные активы увеличивают крупнейшие российские игроки, такие как Объединенная металлургическая компания (ОМК), «Евразхолдинг».

Сибирско-Уральская нефтегазохимическая компания («СИБУР») расширяет свое присутствие в своей традиционной отрасли.

Аналогичные приобретение осуществляются практически во всех отраслях экспортно-сырьевой направленности.

Вместе с тем отмечается явное повышение активности процессов вертикальной интеграции.

Наиболее типичным примером такой интеграции в современных российских условиях является объединение производителя сырья с его потребителем. При этом объединения могут формироваться как «сверху вниз» (потребитель поглощает поставщика), так и «снизу вверх» (поставщик поглощает потребителя).

Для металлургических компаний весьма привлекательным объектом поглощения традиционно являются угольные предприятия. В 2000-2001 годах металлургические гиганты сделали ряд приобретений в сфере угледобычи.

Группа «Сибирский алюминий» приобрела угледобывающую компанию «Хакасуголь». В октябре 2001 года владельцами угледобывающей компании «Кузбассуголь» стали два крупных металлургических альянса.

Объединения угледобывающих и металлургических компаний обычно формируются «сверху вниз», т.е. потребители приобретают контроль над поставщиками. Это вполне объяснимо: в современных условиях металлургические предприятия объективно располагают более широкими возможностями по накоплению значительных объемов средств, необходимых для поглощения партнера. Однако иногда наблюдается и обратная картина. Так, Угольная компания «Южный Кузбасс» приобрела контрольный пакет АО «Мечел» (бывший Челябинский металлургический комбинат).

В последние годы наблюдается тенденция к некоторому смещению интересов крупных финансово-промышленных структур в сторону секторов экономики с повышающейся степенью добавленной стоимостью

Так, группа «Сибирский алюминий» начала скопку автопромышленных активов («Павловский автобус», «ГАЗ», Ярославский моторный завод «Автодизель», Ярославский завод топливной аппаратуры, Ликинский и Голицынский автобусные заводы, Канашский автоагрегатный завод).

Следующим логичным шагом объективно может стать выход интересов крупных компаний в сферу высоких технологий, тем более что это вполне соответствует общемировой тенденции.

Можно выделить три основных причины активизации процесса консолидации собственности в российской промышленности, сформировавшихся к 2001 – 2002 гг.

Первая и наиболее очевидная причина заключается в том, что основные «скупщики» промышленных активов – крупные добывающие и перерабатывающие компании-экспортеры – располагают значительными объемами свободных средств.

Вторая причина дополняет первую и состоит в том, что вложения в новые промышленные активы в ряде случаев оказываются более эффективными, нежели инвестиции в развитие собственного бизнеса. Однако, в современных российских условиях вложения в новый бизнес характеризуются высокой степенью риска.

Третья причина служит дополнением первым двум и заключается в том, что затраты, непосредственно связанные с приобретением нового бизнеса, во многих случаях оказываются существенно ниже его реальной стоимости.

Сложившиеся тенденции интеграции в промышленности потребовали от российского Правительства создания рабочих механизмов координации государственной промышленной политики с ключевыми частными конгломератами. В 2000 – 2001 годах в России сформировался ряд общественных организаций, ставших эффективными площадками такого взаимодействия. Так, стратегической площадкой крупных промышленных частных структур стал реформированный Российский Союз Промышленников и Предпринимателей (РСПП). Правительство и его отраслевые ведомства активно содействуют развитию саморегулирующих организаций в промышленности.

Стимулируются объединения среднего и малого бизнеса, развитие которого является важнейшим приоритетом промышленной политики. Активизация взаимодействия Правительства с этой частью российской промышленности должна обеспечить защиту его интересов в балансе с активностью крупного бизнеса.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Цель государственной структурной политики определяется как содействие повышению конкурентоспособности производства отечественных товаров и услуг на внутреннем и мировых рынках и обеспечение структурного маневра в сторону повышения доли отраслей, производящих продукцию с высокой степенью переработки, обеспечивающих территориально обусловленные потребности в занятости населения.

В этих условиях первоочередными задачами структурной политики в рамках общеэкономических мер регулирования становятся:

- сокращение государственного сектора при росте эффективности управления государственным имуществом;
- формирование конкурентной среды, создание равных и предсказуемых условий экономической деятельности в России, как в масштабе всей экономики, так и в масштабе отдельных отраслевых рынков;
- снижение трансакционных издержек деятельности предприятий за счет развитие институтов рынков товаров, услуг, труда и капитала, формирования инфраструктуры обеспечения предпринимательской деятельности;
- прекращение прямого и косвенного субсидирования неэффективных предприятий, эффективную селекцию работоспособных предприятий, повышение действенности института банкротств, реструктуризация неэффективного сектора экономики.
- реализация целевых программ развития инфраструктуры транспорта, связи и телекоммуникаций;
- стимулирование повышения эффективности естественных монополий путем: повышения информационной прозрачности и ужесточения контроля за их издержками; организационного разделения естественно-монопольных и немонопольных сегментов; формирования конкурентной среды в немонопольных сегментах; обеспечения равного доступа к сетям; обеспечения контроля за поддержанием необходимого уровня инвестиций, не допуская проедания амортизации;
- повышение эффективности использования бюджетных ресурсов, направляемых на развитие науки и образования, стимулирование развития инновационной инфраструктуры, обеспечение цивилизованного оборота прав на результаты интеллектуальной деятельности в хозяйственной практике;
- стимулирование процессов интеграции и образования крупных эффективных и конкурентоспособных компаний при всемерном содействии развитию малого и среднего бизнеса;
- стимулирование общей инвестиционной активности, путем предоставления возможности зачета инвестиций в себестоимость и не облагаемую налогами прибыль, дебюрократизации решений органов госуправления при реализации инвестиционных проектов.

Система общеэкономических мер стимулирования развития промышленности строится исходя из необходимости подготовки к обеспечению конкурентоспособности российской промышленности в рамках ВТО. Правительство уверено в целесообразности полномасштабного участия России в процессе глобализации и в позитивной роли установления декларируемых ВТО правил эффективной конкуренции для развития перспективной части российской промышленности.

В рамках задач отраслевого регулирования предполагается на данном этапе вмешательство государства в решение задачи ликвидации упомянутых выше критических структурных диспропорций, связанных с сырьевым и оборонно-промышленными комплексами.

В целом можно констатировать, что к 2002 г. закончен десятилетний этап реформирования российской промышленности, характеризовавшийся кардинальным изменением ее институциональной основы и завершением, в основном, адаптации к рыночным отношениям.

Новый этап развития промышленности проходит уже в рамках определившейся либеральной парадигмы российской экономики, доминирования частной собственности, сформированной десятилетней стратегической программы развития Российской Федерации. Сформулированы основные критерии приоритетных отраслей, в направлении которых Правительство намерено стимулировать структурные сдвиги. К таким критериям, прежде всего, относятся следующие:

- отрасль должна обладать высоким экспортным потенциалом. Это определяется, во-первых, тем, что нам необходимо диверсифицировать экспорт для повышения устойчивости экономики, а, во-вторых, возможности роста любой отрасли, ориентированной на внутренний рынок, будут в ближайшее десятилетие ограничены относительно невысоким конечным спросом;
- отрасль не должна быть энергоемкой, поскольку в обозримой перспективе у нас будет довольно напряженный энергетический баланс.
- отрасль должна быть трудоемка и предпочтительно “интеллектуалоемка”, поскольку только такие отрасли обеспечат занятость для нашего избыточно образованного населения;
- отрасль, по возможности, не должна быть капиталоемкой, поскольку лишних инвестиций в стране в ближайшее время не будет;
- отрасль не должна быть замкнутым анклавом. Желательно, чтобы она оказывала воздействие на широкий круг смежных отраслей через свои потребности или через свою продукцию, что позволит получить не только прямые, но и косвенные эффекты от ее роста.

На новом этапе модернизации экономики государственное регулирование будет направлено на стимулирование структурных изменений в направлении расширения доли отраслей, отвечающих приведенным выше критериям, повышения инновационной активности, расширения международной интеграции в сфере высоких технологий и наукоемких производств, использования не только сырьевого, но и интеллектуального и образовательного потенциала России в процессе глобализации.