

*ИНСТИТУТ  
ЭКОНОМИЧЕСКИХ  
ПРОБЛЕМ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА*

*РОССИЙСКАЯ  
ЭКОНОМИКА*

*в 1997 году*

**ТЕНДЕНЦИИ И  
ПЕРСПЕКТИВЫ**

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК  
АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

*РОССИЙСКАЯ*  
*ЭКОНОМИКА*

*в 1997 году*

**ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

*(Выпуск 18)*

Москва  
март 1998 г.

**Институт экономических проблем переходного периода**

**Основан в 1992 г.**

**Учредители: Академия народного хозяйства при Правительстве РФ и  
Российская Академия наук.**

**Директор: Е.Т.Гайдар**

**Лицензия на издательскую деятельность № ЛР 021018 от 09 ноября 1995 г.  
По вопросам приобретения обращаться  
по телефону 229-55-65**

**103918, Москва, Газетный пер., 5**

**тел.(095) 229-6413, FAX (095) 203-8816, E-MAIL - [iet@online.ru](mailto:iet@online.ru),**

**WEB-Site - <http://www.online.ru/sp/iet/>**

**Институт экономических проблем переходного периода**

**© Институт экономических проблем переходного периода, 1998.**

**Главный редактор:** Е.Гайдар

**Редакционная коллегия:** В. Мау, С.Синельников-Мурылев, А. Улюкаев,  
Н.Главацкая

**Авторы текста:**

*Раздел 1:* В.Мау  
*Раздел 2:* С. Синельников-Мурылев,  
Г.Трофимов, Л. Анисимова, С.Архипов,  
С.Баткибеков, С. Дробышевский, В.Медоев  
*Раздел 3.1, 3.2, 3.3:* О.Изряднова,  
*Приложение II:* С.Цухло, Р. Гершман  
*Приложение III:* С.Цухло, И.Плешкова  
*Раздел 3.3:* Е.Серова, Н.Карлова, И.Храмова,  
О.Мелюхина, Т.Тихонова  
*Раздел 3.4, Приложение IV:* С.Приходько,  
Н.Леонова, Н.Воловик  
*Раздел 3.5:* И. Дежина  
*Раздел 4.1:* И. Колосницын  
*Раздел 4.2:* С.Шишкин, И.Рождественская  
*Раздел 4.3, 4.4:* Е. Гонтмахер  
*Раздел 5:* А. Радыгин

**Компьютерный  
дизайн:** А. Астахов

**Информационное  
обеспечение:** В.Авралов

## СОДЕРЖАНИЕ

### **Раздел I.**

**Экономика и политика в 1997 году** ..... 5

### **Раздел II.**

**Денежно-кредитная и бюджетная сферы** ..... 21

**2.1** Денежно-кредитная политика..... 21

**2.2** Рынок государственных долговых обязательств..... 40

**2.3** Рынок межбанковских кредитов ..... 44

**2.4** Валютная политика ..... 47

**2.5** Фондовый рынок..... 48

**2.6** Бюджетная политика ..... 54

**2.6.1.** Исполнение бюджета..... 54

**Приложение I.** Налоговая реформа и налоговая политика ..... 75

**2.6.2.** Проект бюджета на 1998 год ..... 92

### **Раздел III.**

**Реальный сектор экономики** ..... 103

**3.1** Основные тенденции развития производства ..... 103

**Приложение II.** Конъюнктура промышленности..... 115

**3.2** Инвестиции в реальный сектор экономики ..... 122

**Приложение III.** Конъюнктура строительства ..... 133

**3.3** Иностранные инвестиции ..... 146

**3.4** Агропродовольственный комплекс..... 153

**3.5** Внешняя торговля ..... 180

**Приложение IV.** Регулирование внешней торговли..... 194

**3.6** Состояние сферы исследований и разработок ..... 204

### **Раздел IV.**

**Социальная сфера** ..... 219

**4.1** Уровень жизни населения ..... 219

**4.2** Отрасли социально-культурной сферы ..... 231

**4.3** Пенсионная система..... 246

**4.4** Система социальной поддержки ..... 258

### **Раздел V.**

**Российская приватизация: итоги и перспективы** ..... 262

# Раздел 1

## Экономика и политика в 1997 году

Исходя из сложившейся на конец 1996 года политико-экономической ситуации в России, можно было предположить, что 1997 год ознаменует возможность создания ситуации большого «окна возможностей»<sup>1</sup>, когда, при подавленной (незаинтересованной в решительном противостоянии) Государственной Думе и пользуясь доверием Президента, правительство команды получит возможность разрабатывать и проводить последовательную экономическую программу независимо от степени популярности предусмотренных ею мер.

К началу 1997 года проблемы макростабильности отходят на задний план. Динамика инфляции, снижение доходности ГКО, позитивная динамика социальных показателей демонстрирует, что при сохранении проблемы бюджетного кризиса основная причина торможения начала экономического роста перемещается в институциональную сферу.

Заинтересованность оппозиционного большинства Государственной Думы в продолжении вяло текущего экономического кризиса, с одной

стороны, и коалиционный состав правительства, явившийся результатом послевыборного компромисса между исполнительной властью и бизнесом, с другой стороны, привели к созданию ситуации политического тупика, когда четко обозначенные разнонаправленные частные интересы препятствуют проведению последовательной экономической политики.

Возможными на начало 1997 г. представлялись два сценария дальнейшего развития событий. Первый вариант - переломить ситуацию и интенсифицировать реформенный процесс, предприняв решительные шаги в направлении преодоления бюджетного кризиса, реструктуризации естественных монополий, социальной сферы и т.д. Второй вариант - прогрессировать в сторону олигархического развития, когда состояние устойчивого кризиса в финале даст победу оппозиции или недемократическое развитие событий.

В этих условиях к весне окончательно назрела необходимость перехода от правительства коалиции к правительству команды<sup>2</sup>. Формирование обновленного кабинета положило конец затянувшейся ситуации политической неопределенности и способствовало созданию политических предпосылок экономического роста.

Основной, стратегически важной, с точки зрения перспектив экономического развития страны, проблемой, с которой столкнулось новое правительство, стала проблема преодоления бюджетного кризиса.

Можно выделить ряд причин бюджетного кризиса в России как экономического постстабилизационного кризиса в преддверии начала роста:

---

<sup>1</sup> Первое такое «окно возможностей» было в конце 1991 - начале 1992 гг.

<sup>2</sup> Подробнее см.: «Российская экономика в I полугодии 1997 г. Тенденции и перспективы.» ИЭППП, 1997.

*Во-первых*, при деградации действующей налоговой системы кризис государственных доходов усугубился отсутствием инфляционного налога.

*Во-вторых*, откладывание структурной реформы бюджетной сферы обусловило кризис государственных расходов. В свою очередь, урезание государственных расходов оказало крайне отрицательное воздействие на систему социальной защиты населения, отрасли непродуцированной сферы и армию. В случае отказа от решения проблем реформирования бюджетного сектора в 1997 году бюджетный кризис грозил приобрести гораздо более устойчивый и политически опасный характер.

В целях достижения сбалансированности бюджета правительство предпринимало меры в нескольких направлениях.

*Во-первых*, исходя из того, что именно проблема собираемости налогов стала главным фактором значительного роста бюджетного дефицита и возрастания зависимости правительства от заимствований на внутреннем рынке, обновленное правительство развернуло решительную борьбу за повышение доходов бюджета. Основные меры, на которые сделало ставку правительство, это изменения в порядке и очередности сбора налогов и финансирования расходов, а также реструктуризация и секьюризация задолженности предприятий перед бюджетом. На повышение уровня справедливости и нейтральности налоговой системы за счет сокращения числа льгот и борьбы с уклонением от налогов ориентирован и предложенный Государственной Думе Налоговый кодекс.

*Во-вторых*, повышение эффективности расходов бюджета предполагал пакет документов по социальной реформе, реформе ЖКХ и армии.

*В-третьих*, были предприняты меры по преодолению кризиса неплатежей за счет реформирования системы цен и тарифов, включавшие, в



том числе, и подписание ряда указов и постановлений по реструктуризации естественных монополий.

Наконец, *в-четвертых*, первая половина 1997 года ознаменовала собой начало нового этапа борьбы с коррупцией. Принципиальная новизна данного этапа состоит в том, что впервые меры властей были направлены не только на розыск и наказание коррупционеров, но и на пресечение самой возможности злоупотреблений путем выработки четких правил игры<sup>3</sup>.

Очевидно, что принимаемые правительством меры, особенно в области повышения налоговых поступлений, носили болезненный характер для представителей влиятельных групп экономических интересов.

Изменяется характер приватизации. Если в 1992-1995 гг. приватизация преследовала ярко выраженные социально-политические цели, то в 1997 году произошел явный сдвиг в сторону решения фискальных задач (табл. 61).

К этому же периоду относится и "вымывание" представителей конкретных бизнес-групп из исполнительной власти. Другими словами, приход к власти правительства команды весной 1997 года открывало новый этап в политико-экономическом развитии страны, основное содержание которого состоит в дистанцировании государства от бизнеса, национальных интересов от частных.

---

<sup>3</sup> Второе направление представлено, например, Указом Президента от 8.04.97 "О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупок продукции для государственных нужд", содержащимся в Послании президента указанием Минфину полностью перейти в 1998 году на казначейскую систему исполнения федерального бюджета, а также мерами по регулированию естественных монополий. Одновременно, традиционную линию развивало придание новых контрольных функций и полномочий МВД (передача в подчинение МВД Госналогслужбы, налоговой полиции, таможни и службы валютного и экспортного контроля) и шумной компанией подачи декларации о доходах с обсуждением указанных сумм в средствах массовой информации.

Увеличению свободы маневра для правительства способствовал ряд факторов. Несомненно большую роль здесь сыграли достижение финансовой стабилизации и рост доверия инвесторов, во-первых, и стадия электро-ального цикла, во-вторых. Однако был и третий фактор, ставший особенностью 1997 года.

Основной структурной проблемой 1995-1996 гг. было разделение российской экономики (прежде всего промышленности) на два крупных сектора. С одной стороны, отрасли экспортноориентированные, заинтересованные в макроэкономической стабильности, открытой внешнему миру экономике, минимальном государственном регулировании хозяйственной деятельности. С другой стороны, отрасли импортозамещающие (точнее потенциального импортозамещения) - те, кто в силу низкой конкурентоспособности страдал от рыночной либерализации и требовал протекционизма, госинвестиций и “дешевых денег”. Качественно новой чертой 1997 г., по сравнению с 1995-1996 гг., является преодоление биполярности и формирование нескольких типов экономических агентов, чьи интересы находятся в сложном взаимодействии.

Анализ происходящих структурных сдвигов позволяет выделить четыре группы отраслей в зависимости от их характера и требуемых для их устойчивого развития параметров экономической политики.

*Во-первых*, сырьевые и энергетические отрасли, являющиеся преимущественно экспортноориентированными. Их положение зависит практически исключительно от уровня мировых цен на соответствующие виды продукции и от характера внешнеэкономического режима страны. Они заинтересованы в либеральной экономической системе, отсутствии протекционизма, макроэкономической стабильности как условия эффективной инвестиционной деятельности.

*Во-вторых*, отрасли экспорта “промежуточной продукции”, прежде всего черная и цветная металлургия, химия и нефтехимия, а также производители идущей на экспорт военно-технической продукции. Их положение зависит от факторов аналогичных первой группе, но с добавлением еще одного существенного момента - цен на продукцию и услуги естественных монополистов. Завышение этих цен подрывает эффективность экспорта промежуточных товаров.

*В-третьих*, производители продукции конкурентной на внутреннем рынке. Прежде всего, машиностроение и металлообработка, часть химии, медицинская и микробиологическая промышленность (особенно в части лекарственных средств), мукомольная, комбикормовая, пищевая промышленность. Для этих отраслей ключевое значение имеет стабильность национальной валюты (как фактор обеспечения устойчивости внутреннего спроса), высокий реальный курс рубля (как фактор противодействия импорту), обуздание естественных монополий. Протекционистская политика, будучи для этих секторов небесмысленной, не имеет для их развития ключевого значения, а для ряда производств (требующих импортных комплектующих и оборудования) протекционизм прямо противопоказан.

Наконец, *в-четвертых*, те сектора экономики, которые не могут адаптироваться к условиям рыночной конкуренции и требуют для своего развития господдержки (и госрегулирования), дешевых денег, “защиты отечественного товаропроизводителя”. К ним относятся некоторые подотрасли машиностроения, легкая промышленность.

Очевидно, что лишь предприятия четвертой группы имеют ярко выраженные антирыночные приоритеты. Все остальные, так или иначе, находят свое место в открытой рыночной экономике.

Происходящие в российской экономике структурные сдвиги непосредственно влияют как на расклад сил между влиятельными группами экономических интересов, так и возможности федеральной власти влиять на социально-экономические процессы. То есть имеют серьезные политические последствия.

Прежде всего, происходит ослабление антирыночных групп, составляющих базу для левых партий. Благодаря этому можно прогнозировать ослабление социальной напряженности в обществе и постепенное вымывание из политической элиты сторонников ортодоксальной импортозамещающей линии (дешевые кредиты, высокие импортные тарифы, перераспределение прибыли из экспортных отраслей в машиностроение, жесткое регулирование). В пользу этого свидетельствуют хотя бы изменения в составе правительства на протяжении последних двух лет.

В этих условиях у правительства появляются дополнительные возможности для проведения независимого от отдельных групп интересов курса, более полно отражающего реальные национальные интересы<sup>4</sup>.

Однако уже в середине года наметился кризис программы правительства, выразившийся в отклонении Государственной Думой пакета социальных законопроектов, а также в недостаточной решимости исполнительной власти в проведении последовательной реформаторской

---

<sup>4</sup> Преодоление биполярной структуры, усложнение системы существующих в обществе экономических интересов кладет конец ситуации, когда власть должна была выбирать между поддержкой одной или другой стороны этого конфликта. Теперь правительство имеет возможность опираться в своих решениях на более широкие коалиции и одновременно использовать в своих целях противоречия интересов отдельных групп. (Скажем поддерживая общий либеральный режим, ужесточать контроль за деятельностью естественных монополий, что совсем недавно было по политическим причинам невозможно, так как требовало поддержки антирыночных, антилиберальных сил. Или использовать в своих интересах противоречия между финансовыми группами, заинтересованными в развитии различных отраслей и производств).

политики (снижение поступления налогов, отказ от принятия жестких мер по отношению к недоимщикам, не желающим реструктурировать задолженность перед бюджетом, отсутствие конкретных шагов по реструктуризации бюджетных расходов и т.д.). В результате мероприятий правительства с начала года происходит постепенное сокращение величины задолженности по налоговым поступлениям в бюджет. Однако к началу мая общая величина задолженности федеральному бюджету повысилась за счет новых недоимок и составила около 82,4 трлн.руб. В целом же, несмотря на некоторый рост собираемости доходов бюджета, первоначальный план поступлений в бюджет выполнен в первом полугодии лишь на 64% (по оценкам Минфина). Хотя расходная часть бюджета исполнена на 68%, фактические расходы увеличивались, и фактическое недофинансирование составило 31% от суммарной величины запланированных расходов бюджета.

Можно выделить несколько причин кризиса программы.

*Во-первых*, недооцененной оказалась заинтересованность оппозиционного большинства Думы в поддержании вяло текущего экономического кризиса. Одновременно, в 1997 году со всей ясностью обозначилась новая грань региональной проблематики. Выборы в субъектах федерации в конце 1996 - начале 1997 гг. привели к повышению ответственности региональной власти перед населением регионов и к усилению независимости регионов от федерального центра, поскольку большая часть губернаторов превратилась из назначенных в избранных. У федерального центра, в свою очередь, как показал опыт Приморья, не оказалось действенных рычагов влияния на региональную власть<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> В этой ситуации центр попытался стимулировать противостояние региональных властей с властями более низкого (муниципального) уровня. Был создан Совет по местно-

---

*Во-вторых*, причиной кризиса правительственной программы явилась борьба новых групп интересов за контроль над правительством. И, наконец, *в-третьих*, конфликты внутри самого правительства.

Произошедший в июле 1997 года конкурс по продаже пакета акций АО «Связьинвест» и вызванные им политические скандалы, дали серьезный негативный сигнал инвесторам. В результате ослабления позиций правительства изменилась оценка инвесторов, прежде всего зарубежных, перспектив начала экономического роста в 1997. Надежды на начало быстрого экономического роста в 1997 году в России не оправдались.

Еще одним тяжелым ударом по перспективам роста стал мировой финансовый кризис. Ключевыми здесь являются два момента.

С одной стороны, несмотря на болезненность антикризисных шагов, они были предприняты своевременно и достаточно решительно, правительству совместно с Центробанком удалось удержать макроэкономическую ситуацию в стране под контролем. Помимо прочего, это стало и демонстрацией правительством своей возросшей независимости от влиятельных групп экономических интересов, для многих из которых действия денежных властей должны были иметь весьма болезненные последствия.

Эффективность предпринятых мер позволила не допустить дестабилизации рубля, тогда как девальвация была проведена в большинстве *emerging market economies*, включая относительно стабильные европейские посткоммунистические страны. Тем самым, Россия пока остается одной из двух стран аналогичного инвестиционного рейтинга, не снизивших курса национальной валюты.

---

му самоуправлению. Новый толчок получило обсуждение проблем бюджетного федерализма (в том числе принятие Закона о местном самоуправлении), прозрачности финансовых потоков.

Демонстрация эффективности политики денежных властей в условиях сохранения нестабильности на мировых валютных и фондовых рынках привела к усилению позиций экономического блока правительства как внутри кабинета, так и в диалоге с законодательной властью. Вместе с тем, усилилась и борьба за контроль над правительством со стороны бизнес-групп.

С другой стороны, в этой связи ключевое значение для перспектив экономического роста в стране приобретает решимость правительства в поддержании стабильного курса национальной валюты. Отказ от такого курса может быть равносителен откату назад к ситуации до финансовой стабилизации, с присущими ей проблемами инфляционных ожиданий, отсутствия инвестиций и т.п.

В целом, подводя итоги года, можно выделить следующие моменты.

По целому ряду направлений социально-экономической политики прослеживается продвижение вперед, отразившееся в конкретных показателях и позитивных экономических сдвигах. Среди них особенно следует выделить следующие направления.

*Прежде всего*, налицо начало экономического роста в целом ряде отраслей народного хозяйства, а также в общей динамике ВВП. Однако главное даже не в этом росте, как таковом, а в отчетливо наметившихся структурных сдвигах, особенно в промышленности (табл. 14).

В 1997 году основными точками роста оказались предприятия, ориентированные на удовлетворение внутреннего спроса, то есть успешно конкурирующие на внутреннем рынке с иностранным товаропроизводителем. Причем характерно, что эти процессы стали разворачиваться без каких бы то ни было мер протекционистского характера, без административного вытеснения иностранных конкурентов. Происходящие

процессы связаны в первую очередь с активизацией внутреннего спроса (результат макроэкономической стабилизации) и с адаптацией предприятий (особенно собственников и менеджмента) к рыночной среде.

Тем самым, Россия преодолевает политически опасный конфликт между экспортноориентированным и импортозамещающим секторами экономики, что будет способствовать стабилизации общей политической ситуации и обеспечивает большие возможности государства по проведению оптимального курса экономической политики.

*Во-вторых*, явно усилился процесс по разграничению сферы деятельности государства и бизнеса. Федеральная власть предприняла важные шаги по ослаблению своей зависимости от предпринимательских структур и разного рода групп интересов. Это, в свою очередь, породило ряд острых политических конфликтов, которые, по-видимому, будут продолжаться и в 1998 году. В центре этих конфликтов по-прежнему обещает оставаться приватизация и связанные с ней проблемы прав собственности.

*В-третьих*, правительству удалось существенно ослабить действие главного дестабилизирующего фактора в социальной сфере на начало 1997 года - долгов по заработной плате и пенсиям. Летом правительство рассчиталось по долгам с пенсионерами, к осени была закрыта задолженность по денежному содержанию военнослужащих, к Новому году полностью перечислены в регионы средства для погашения федеральной задолженности по заработной плате бюджетникам. Решение этих и ряда других проблем привело к заметному снижению (после марта) накала забастовочной борьбы. Количество забастовок, численность их участников и потери рабочего времени от забастовок с апреля по декабрь оказались значительно меньше, чем за первые три месяца 1997 года.



*В-четвертых*, правительство смогло разработать и предложить законодателям ряд реальных и действенных реформ, которые были конкретны и технологичны. Прежде всего это Налоговый кодекс, Бюджетный кодекс, пакет социальных реформ, концепция пенсионной реформы, предложения по реформе здравоохранения.

Хотя по политическим причинам большая часть этих документов не получила официального одобрения законодателей, появление их исключительно важно, поскольку закладывает основы решения этих острых проблем в дальнейшем. То есть исполнительная власть теперь имеет достаточно ясное представление о конкретных направлениях своих действий в соответствующих областях.

*В-пятых*, на протяжении значительной части 1997 года удавалось обеспечивать оздоровление и поддержание стабильности денежно-кредитной системы (табл. 1 и 2). Инфляция в России в 1997 году была ниже, чем в “передовых” посткоммунистических странах, включая Польшу.

*В-шестых*, важным итогом года стало вступление России в Парижский и Лондонский клубы. Российский рынок ценных бумаг был в 1997 году наиболее быстро растущим в мире.

Наконец, *в-седьмых*, появились изменения в позитивную сторону целого ряда социальных показателей, включая продолжительность жизни, заболеваемость, преступность и раскрываемость преступлений и т.п.

Разумеется, не все проблемы были решены, и, тем более, далеко не все проблемы были решены последовательно. Среди основных неудач исполнительной власти особенно выделяются следующие.

1) Собираемость налогов. Хотя снижение доли государства в ВВП в 1997 году резко замедлилось, сам по себе процесс продолжается (табл. 14). Показатель для России сегодня оказывается меньше соответствующей

цифры не только большинства других посткоммунистических стран, но и доли государства в ВВП США.

2) Неплатежи между предприятиями продолжали расти, хотя темп их роста замедлился.

3) Бюджетный дефицит сохраняется на уровне, опасном с точки зрения экономического роста (при низкой монетизации ВВП возможности заимствования на внутреннем рынке оказываются весьма ограниченными).

4) Очень вялые шаги предпринимались Правительством в области регулирования естественных монополий.

Центральной задачей правительства в 1998 году должно быть продолжение курса 1997 года и, особенно, усиление последовательности проводимых мероприятий. Причины такого характера задач достаточно очевидны. 1997 год стал по существу первым годом постстабилизационного развития экономики. Инфляция была подавлена, и на передний план вышли бюджетные проблемы и проблемы стимулирования экономического роста. Решение их носит долгосрочный характер, и в любом случае (даже при очень благоприятной политической конъюнктуре, которой не было в 1997 году) выходит за рамки одного года.

Представляется возможным выделить следующие ключевые моменты экономической политики 1998 года, которые могли бы рассматриваться в качестве индикаторов устойчивости курса правительства.

*Во-первых*, таким индикатором должно стать недопущение возобновления долгов федерального бюджета по зарплатам и пенсиям. Эти долги не только дестабилизируют экономическую ситуацию, но и подрывают политические позиции правительства, ставят его в положение постоянно оправдывающегося. Объективно такая ситуация исключительно выгодна для оппозиции, в том числе в Государственной Думе, которая и по попу-

листским, и по политическим соображениям будет склонна принимать решения, необоснованно раздувающие расходы бюджета. В такой ситуации Дума сможет демонстрировать свой народный характер и одновременно затруднять положение исполнительной власти.

*Во-вторых*, правительство должно стремиться ограничивать и преодолевать другие источники роста задолженности в народном хозяйстве.

Один шаг в этом направлении - решение Конституционного Суда о порядке взыскания долгов перед бюджетом (ст. 855). Принципиальным здесь является то, что преимущественное положение обязательств по зарплате на деле стимулирует задержки зарплаты (так как позволяет не платить налоги).

Другой шаг, который необходимо сделать, - это усилить ответственность руководителей предприятий за невыплату зарплаты. Ситуация, при которой предприятия работают, но отгружают продукцию в долг, в настоящее время (в отличие, например, от 1992 года) является признаком ухода от налогообложения. Словом, наличие задолженности по зарплате должно быть основанием для вмешательства правоохранительных органов.

*Третьим* индикатором явится решение налоговых проблем. Строго говоря, здесь следует разграничивать две группы вопросов, тесно связанных между собой, но далеко не одинаковых с точки зрения осуществления практической политики. Решительность Правительства в сборе текущих платежей, реструктуризация задолженности<sup>6</sup>, во-первых, и проведение через Федеральное Собрание Налогового кодекса, во-вторых, позволили бы очистить экономическое поле от наслоения прошлых проблем и упорядо-

---

<sup>6</sup> Сохранение существующей ситуации приносит больше вреда, чем недостатки той или иной схемы реструктуризации, каждая из которых небезупречна.

чить налоговую систему, остановить ее деградацию и не допустить в дальнейшем восстановления роста задолженности по налогам.

Эффективность решения проблем бюджета должны отражать и два следующих индикатора. Принятие социального законодательства, позволяющего "разгрузить" бюджет и создать действенную систему гарантий и стимулов (*четвертый*), и упорядочение финансовых потоков в регионах, обеспечение прозрачности потоков консолидированного бюджета (*пятый*).

Наконец, *шестым* индикатором может стать продолжение и наращивание мер по государственному контролю за деятельностью естественных монополий. Прежде всего, здесь необходимо обеспечить прозрачность финансовых потоков и формирования инвестиционной политики, а также рационализацию тарифной политики.

Важным политическим уроком 1997 года должно стать понимание того, что на болезненной стадии преодоления депрессии и начала роста незаинтересованность Думы в резкой конфронтации является необходимым, но не достаточным условием создания ситуации "окна возможностей". Сегодняшний этап - этап оформления реальных вариантов перспективного развития, структуризации экономических интересов, и связанного с этим обострения борьбы бизнес-групп за влияние на действия государственной власти. Поэтому реальное проведение в жизнь политики постстабилизационного этапа экономической реформы (социальных, собственности, бюджетных преобразований) возможно только при условии совместной согласованной работы законодательной и исполнительной ветвей власти. В этом смысле, представляется, что на данном этапе "окно возможностей" создает не правительство команды, а, так сказать, «государство команды».

Вместе с тем, зависимость Думы от избирателей и невозможность для нее, согласно Конституции, оказать реальное влияние на политику правительства сами по себе стимулируют тенденцию к дистанцированию Думы от деятельности правительства. Приближение парламентских выборов, усиление давления групп интересов в данной ситуации позволяют предположить нарастание агрессивности оппозиционного большинства Государственной думы. Одновременно, позиция правительства в диалоге с Думой в ситуации депрессивного роста<sup>7</sup> имеет тенденцию к ослаблению.

Отсюда вероятным представляется возрастание противостояния между исполнительной и законодательной властью, а также размывание в начале - первой половине 1998 года правительства команды и переход к правительству коалиционному не с точки зрения партийной принадлежности его членов, а с точки зрения репрезентативности различных групп интересов. С другой стороны, таким образом, большое значение для судьбы российских реформ приобретают грядущие парламентские выборы.

---

<sup>7</sup> Сохраняются также факторы, ограничивающие приток капитала в Россию. Это связано с такими причинами, как дальнейшее обострение финансового кризиса в Азии, снижение рейтинга ряда крупных компаний России и угроза снижения инвестиционного рейтинга страны, заблокированность действий Правительства, которое не может продемонстрировать готовность принимать и реализовывать многие решения, особенно в институциональной сфере. Вероятен сезонный всплеск инфляции в январе, который в общественном сознании может быть отнесен на счет деноминации.

# Раздел 2

## Денежно-кредитная и бюджетная сферы

### 2.1 Денежно-кредитная политика

#### Общая характеристика денежной политики в 1997 году

В 1997 году продолжилась реализация последовательно-жесткой денежно-кредитной политики, начавшейся в 1995 году. Основными причинами значительного снижения уровня инфляции в 1996–1997 гг. явились контроль за ростом денежной массы в рамках согласованной с МВФ денежной программы и некоторое сокращение бюджетного дефицита за счет урезания расходной части бюджета.

За первое полугодие 1997 г. прирост денежной базы составил 27,6%, денежной массы  $M_2$  – 24%. На начало июля объем денежной массы достиг 364 трлн. рублей или более 15% годового ВВП. Отношение наличной денежной массы вне банковской системы к  $M_2$  несколько снизилось по сравнению с 1996 г. и составило к середине 1997 г. 37,6%. Отношение денежной базы к  $M_2$  выросло, достигнув 45,9% к началу июля.

Прирост денежной базы за весь 1997 год составил 25,7%, что соответствует среднемесячному приросту в 1,92%, наличных денег в обращении  $M_0$  – 32,0% (2,34% в среднем за месяц), денежной массы  $M_2$  – 28,6% (2,12% в среднем за месяц) (табл. 1). Это отражает уменьшение денежного мультипликатора с 2,4 на конец января 1997 г. до 2,31 на конец декабря 1997 г. (рис. 1). Прирост реальной денежной массы составил 15,8% (рис. 2).

Таблица 1.

1996 – 1997 гг.	$M_0$ (на конец месяца)		Денежная масса $M_2$ (на конец месяца)		Денежная база (на конец месяца)		Денежный мульти- пликатор
	трлн. руб.	Изм. в %	трлн. руб.	Изм. в %	трлн. руб.	изм. в %	$M_2/ДБ$
декабрь	103,8	8,35	295,2	4,57	130,9	4,72	2,26
январь	96,3	-7,23	297,4	0,75	123,9	-5,35	2,40
февраль	102,0	5,92	307,6	3,43	130,2	5,08	2,36
март	105,2	3,14	315,0	2,41	136,3	4,69	2,31
апрель	115,2	9,51	328,4	4,25	145,7	6,90	2,25
май	120,4	4,51	339,4	3,35	148,2	1,72	2,29
июнь	136,8	13,62	363,8	7,19	167,0	12,69	2,18
июль	140,3	2,56	375,5	3,22	171,4	2,63	2,19
август	141,6	0,93	377,7	0,59	174,7	1,93	2,16
сентябрь	134,8	-4,80	376,2	-0,40	169,8	-2,80	2,22
октябрь	135,7	0,67	382,3	1,62	170,4	0,35	2,24
ноябрь	128,7	-5,16	371,1	-2,93	163,8	-3,87	2,27
декабрь	137,0	6,45	379,5	2,26	164,5	0,43	2,31

В 1997 году рост денежной базы происходил в основном за счет увеличения официальных внешних резервов (рис. 3). За первое полугодие 1997 г. валовые активы ЦБР выросли со 130,9 до 167 трлн. рублей, то есть на 27,6%. Во втором полугодии они практически не изменились (снижение составило 1,5%). Чистые внутренние активы (ЧВА) денежно-кредитных органов изменялись за данный период неравномерно: их величина уменьшилась с начала года на 0,6%, достигнув к началу мая 122,2 трлн. рублей.

За первые десять месяцев 1997 года величина ЧВА практически не изменилась (снижение составило 1,6%). Однако в конце года, в период кризиса на финансовых рынках, Центробанк осуществлял массированную скупку государственных ценных бумаг. Таким образом, за второе полугодие они выросли на 33,08%. Рост денежной базы в первом полугодии произошел в основном за счет увеличения официальных внешних резервов во втором квартале. Чистые международные резервы ЦБ РФ в первом полугодии 1997 года выросли с 1,7 до 10,6 млрд. долларов, т.е. на 517%. С июня по декабрь они сократились примерно на 62%.

Рисунок 1



Накопление Центробанком внешних резервов в первом полугодии 1997 года и усиление давления на рубль в сторону его повышения было вызвано даже не столько значительным положительным сальдо торгового баланса России (как раз в 1997 г. наметилась тенденция его снижения. В ситуации же самого большого положительного сальдо в 1996 г. ЧМР никогда не достигали таких рекордных величин), сколько притоком иностранного капитала на российские финансовые рынки, прежде всего на рынок ГКО, и развитием процесса дедолларизации, то есть замены части активов



экономических агентов, выраженных в иностранной валюте, на активы, номинированные в рублях.

Рисунок 2

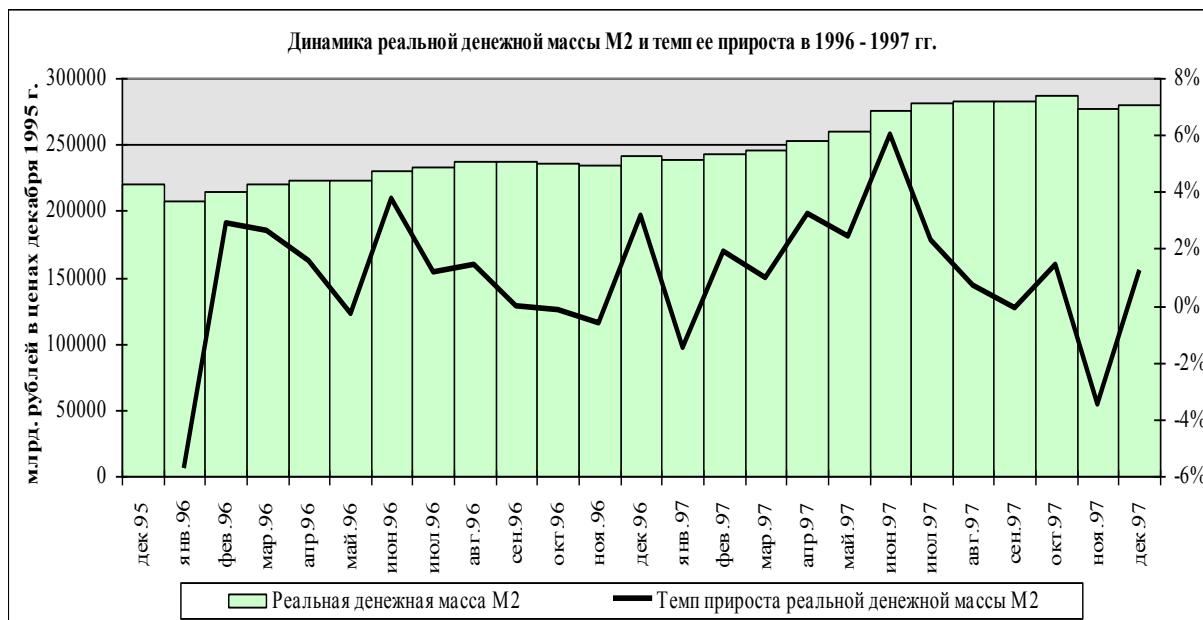
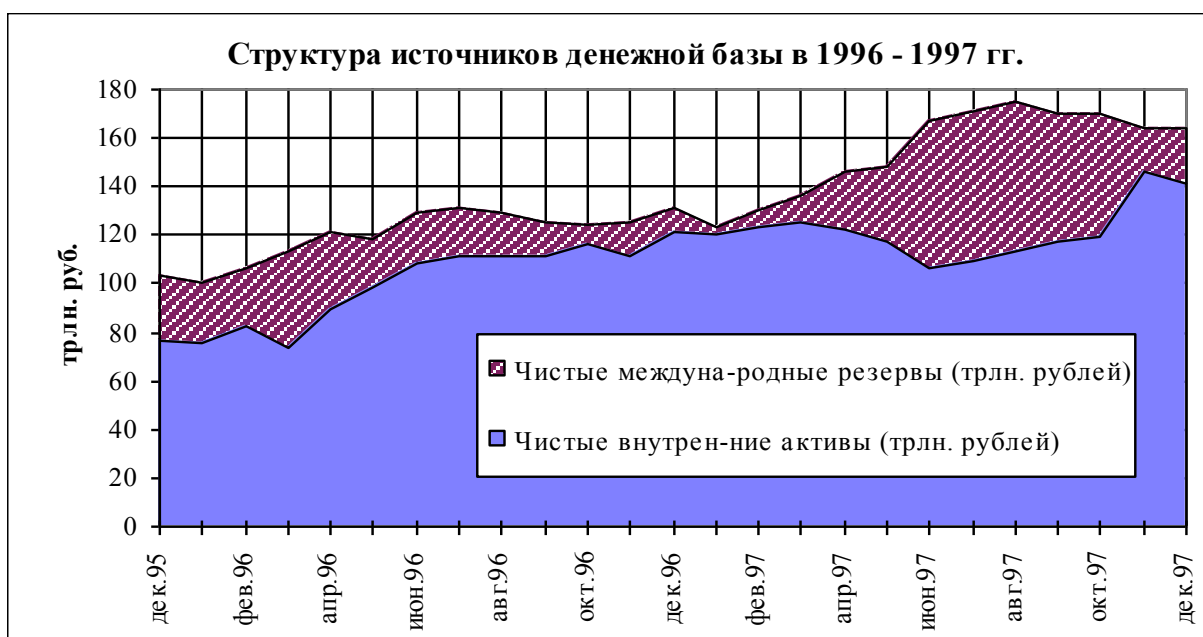


Рисунок 3



Внутренне противоречивым (эта противоречивость вышла на поверхность в период осеннего финансового кризиса, когда нерезиденты стали уводить свои активы с рынка ГКО) фактором финансовой стабилизации является массированный приток иностранных капиталов на рынок

государственных долговых обязательств. По данным платежного баланса вложения нерезидентов в ценные бумаги федерального правительства на протяжении 1996 года увеличились более, чем на 7 млрд. долларов. Столь интенсивное расширение предложения на денежном рынке способствовало быстрому снижению процентных ставок, сдерживая нарастание расходов по обслуживанию государственного долга. Однако в условиях неустойчивой ситуации на мировых финансовых рынках уход осторожных инвесторов с рынков развивающихся стран, в частности из России, может привести к возникновению угрозы серьезного кризиса при разовом "сбросе" ими пакетов государственных ценных бумаг и атаки на национальную валюту.

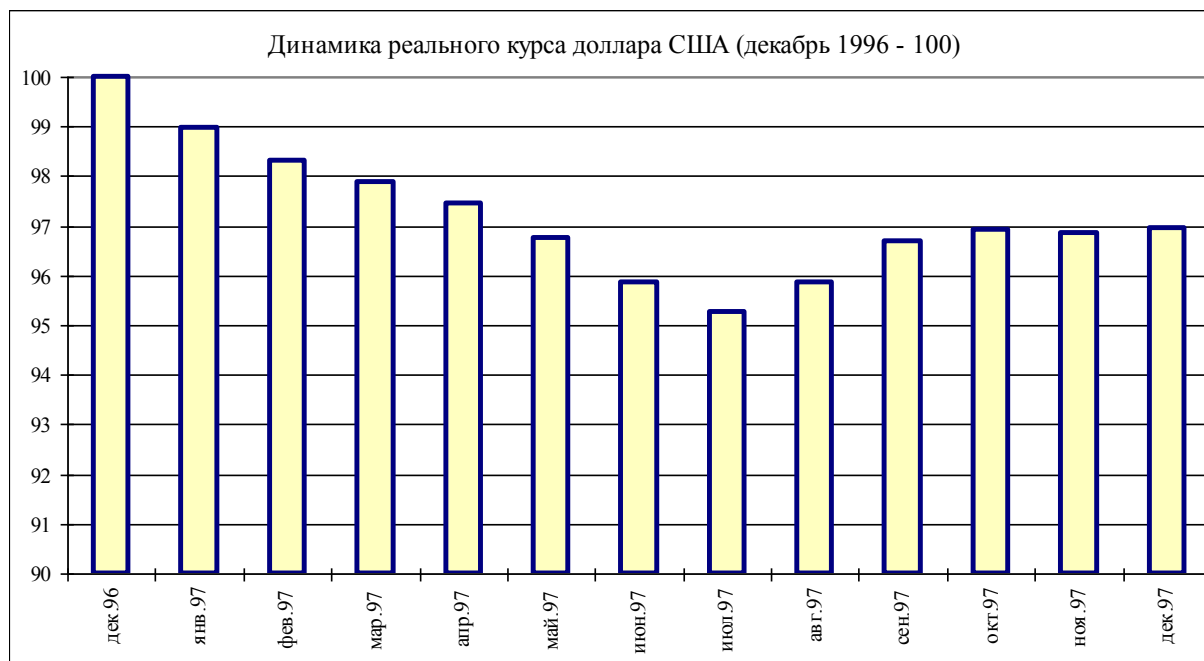
Рисунок 4



Инфляция в 1997 году устойчиво снижалась. Если в январе 1997 индекс потребительских цен составлял 2,3% в месяц, то во втором квартале снизился до примерно 1% в месяц и до конца года уже практически не превышал этот уровень (рис. 4). По итогам первого полугодия прирост цен составил 8,6%, что было несколько выше ориентира денежной программы

на 1997 год. Во втором полугодии инфляция снизилась до 2,3% (4,6% в годовом исчислении). Всего за год потребительские цены выросли на 11%.

Рисунок 5



Устойчивое отставание темпов инфляции от роста денежной массы, соответствующее росту монетизации экономики, происходит с 1995 года, когда в результате стабилизационных мер начал расти реальный спрос на деньги. В 1996 году объем реальной денежной массы увеличился на 9,6%, а в 1997 году - уже на 15,8%. Следствием снижения уровня инфляции в 1997 году явился также рост реального курса национальной валюты. За первые шесть месяцев 1997 года реальный курс рубля по отношению к доллару вырос на 4,14% (рис. 5). За второе полугодие реальный курс рубля снизился примерно на один процентный пункт от июньского уровня, а за 1997 год в целом вырос на 3,0%<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Заметим, что степень мобильности международных финансовых потоков заметно усилилась после выборов и снятия в июне 1996 года ограничений на конвертируемость рубля по текущим операциям. Это поставило перед валютной политикой в 1997 году

К июлю 1997 года наблюдался явный перегрев российского фондового рынка, вызванный тем, что инвесторы переоценили стабильность политической ситуации и возможности правительства по ускорению экономических реформ и преодолению фискального кризиса. Однако уже в середине года наметился кризис политики реформ, выразившийся в отклонении Государственной думой пакета социальных законопроектов, росте противодействия курсу реформ внутри самой исполнительной власти, в частности латентной конфронтации правительства и администрации президента, непоследовательности правительственной политики (отказ от принятия жестких мер по отношению к недоимщикам, отсутствие конкретных шагов по реструктуризации бюджетных расходов и т.д.). К причинам этого кризиса можно отнести заинтересованность оппозиционного большинства Думы в поддержании экономического кризиса, готовность некоторых группировок в исполнительной власти к сговору с оппозицией, "тихое" противодействие реформам ряда избранных руководителей субъектов Федерации, по отношению к которым федеральный центр не имеет адекватных рычагов воздействия<sup>9</sup>, попытки влиятельных групп интересов установить контроль над правительством.

---

новые проблемы, аналогичные тем, с которыми столкнулись ранее некоторые развивающиеся страны. Чувствительность к политическим событиям и некоторая «стадность» поведения, характерная для западных инвесторов, создает угрозу спекулятивных атак, не мотивированных фундаментальными факторами (так называемые самореализующиеся валютные кризисы). Поэтому с точки зрения долговременной стабильности валютного рынка накопление значительного запаса валютных резервов (23,8 млрд. долл. на конец июня) было вполне обосновано. Отношение валютных резервов ЦБР к денежной базе выросло с 7,26% на конец 1996 года до 36,5% на июнь 1997 года и сократилось до 34,9% на октябрь.

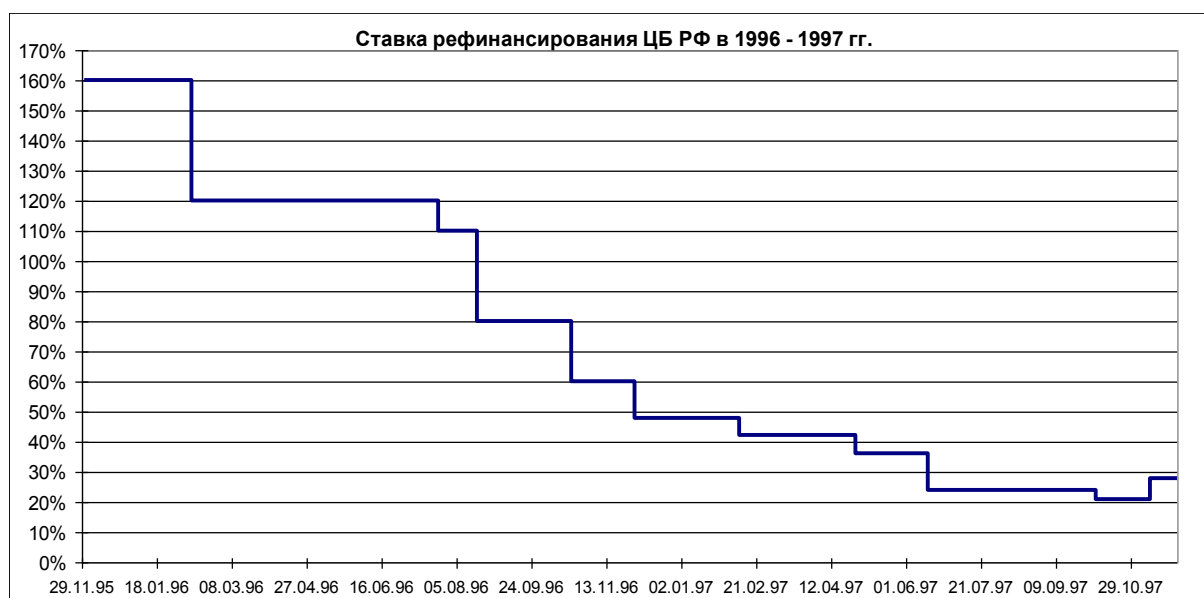
<sup>9</sup> В этой ситуации центр попытался стимулировать противостояние региональных властей с властями более низкого (муниципального) уровня. Был создан Совет по местному самоуправлению. Новый толчок получило обсуждение проблем бюджетного федерализма (в том числе принятие Закона о местном самоуправлении), прозрачности финансовых потоков.

В результате роста давления на реформаторское крыло правительства, ослабления его позиций в ходе крупномасштабных политических скандалов стала меняться оценка инвесторов, прежде всего зарубежных, перспектив развития экономической ситуации. Это уменьшило спрос на российские корпоративные ценные бумаги, что привело к резкой коррекции фондового рынка, первый "тур" которой произошел в конце августа, т. е. еще до осеннего финансового кризиса. Одновременно началось увеличение спроса на валютные активы и резкое замедление роста валютных резервов Центрального банка. Снижение чистых международных резервов в конце 1997 года вызвало у широкого круга инвесторов опасения за стабильность курсовой политики и макроэкономического курса российского правительства в целом. Эти опасения усилили стремление иностранных инвесторов, присутствующих на российском фондовом рынке и рынке ГКО-ОФЗ, зафиксировать прибыль при стабильном курсе доллара.

В 1997 г. Центральный банк России продолжил политику гибкого поддержания ликвидности коммерческих банков через «дисконтное окно» в рамках сохраняющегося контроля за приростом денежной массы. В частности, получила продолжение политика размещения ломбардных кредитов, выдаваемых под залог ГКО, по фиксированной процентной ставке. «Дисконтное окно» постепенно становится доминирующим каналом поддержания необходимого уровня ликвидности банковской системы. Средневзвешенная величина процента по ломбардным кредитам на протяжении первой половины 1997 года была существенно ниже ставки рефинансирования ЦБР. Последняя составляла в феврале – апреле 42% и была понижена 28 апреля до 36%, 16 июня - до 24%, а 6 октября - до 21 %. С 1 мая 1997 года Центральный банк изменил нормативы обязательных резервов для коммерческих банков по рублевым и валютным вкладам. В частности,

была снижена норма резервирования по рублевым счетам до востребования и срочным обязательствам до 30 дней с 16% до 14% (20% в июне 1996 г.), по обязательствам от 31 до 90 дней - с 13% до 11%, от 91 дня и более - с 10% до 8%. Норма резервирования по привлекаемой банками иностранной валюте увеличена с 5% до 6%. Эти меры были направлены на постепенное сближение норм резервирования по валютным и рублевым депозитам. Заметим, что снижение норм резервирования происходило параллельно с пересмотром ставки рефинансирования и снижением ставок ломбардного кредитования.

Рисунок 6



Начавшийся в октябре кризис на мировых финансовых рынках, спровоцированный падением национальных валют в Юго-Восточной Азии, повлек за собой существенную дестабилизацию российских финансовых рынков. В этой ситуации Центральный банк РФ предпринял ряд мер, направленных на предотвращение спекулятивных атак против рубля и поддержание рынка государственных ценных бумаг. Было принято решение о повышении с 11 ноября 1997 года ставки рефинансирования с 21% до 28% (рис. 6). Кроме того, с 6% до 9% увеличен норматив обяза-

тельного резервирования по счетам в иностранной валюте и понижены ставки по ломбардным кредитам до 22% годовых на срок до 7 дней, до 25% на срок 8 – 14 дней, до 28% на срок 15 – 30 дней.

Предпринятые меры позволили не допустить девальвации рубля, что было бы чревато катастрофическими последствиями для всей российской финансовой системы.

### ***Внешние причины кризиса на российских финансовых рынках***

*В течение всего 1997 года ситуация на мировых валютных и фондовых рынках была достаточно неустойчивой. Так, рост японского фондового индекса с апреля по июль 1997 года увеличил приток капитала в Японию, что уже в мае привело к росту курса иены по отношению к доллару США на 12%.*

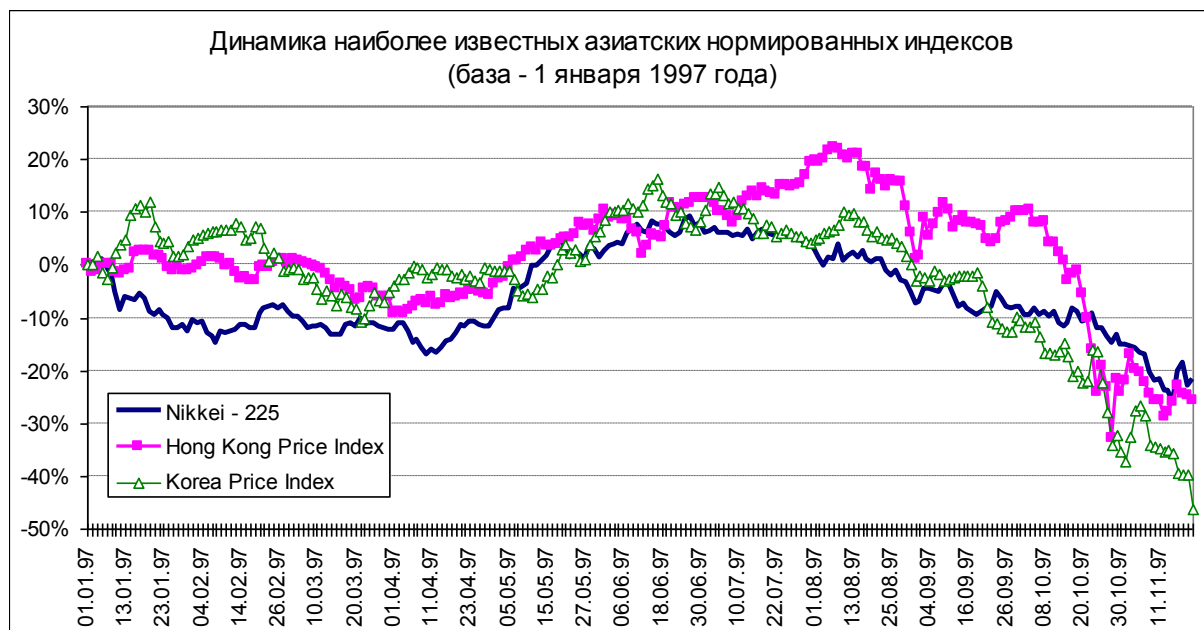
*Сильное для развитой экономики удорожание национальной валюты серьезно ухудшило конкурентные преимущества большинства японских компаний. В условиях экспортноориентированной экономики это означает снижение среднего уровня прибыльности компаний. Поэтому во втором полугодии тенденция роста фондового индекса сменилась на противоположную. Так, с августа по декабрь падение индекса Токийской фондовой биржи Nikkei - 225 составило около 30%.*

*Динамика цен акций японских компаний повлияла на экономическую конъюнктуру стран всего азиатского региона. Как видно из рис. 7, фондовые индексы в Гонконге и Южной Корее вели себя сходным образом. Так, коэффициент корреляции между фондовыми индексами Японии и Кореи за период с января по ноябрь 1997 составил 0,88.*

*Изменение статуса Гонконга в середине 1997 года определило более высокую степень колебаний его фондового рынка. Наличие финансовых проблем у ряда крупнейших местных компаний и банков вместе с*

неопределенностью в политической сфере сильно повысили риски инвестиций. Именно изменение статуса Гонконга стало исходным моментом процесса переоценки активов на мировых рынках. Общее падение цен с 7 августа 1997 года до середины декабря на фондовом рынке Гонконга составило около 45%.

Рисунок 7



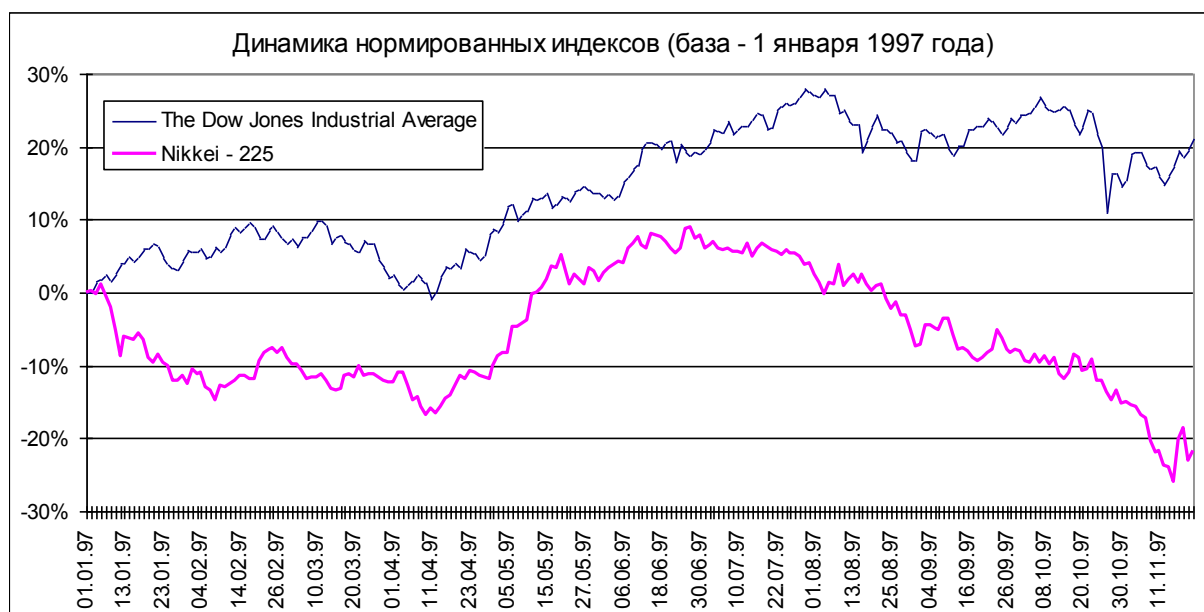
Примечание: здесь и далее значения индексов на 1.01.97 выступают в качестве базовых. Таким образом, на графиках 7,8 и 9 изображены темпы прироста абсолютных значений индексов.

Падение фондового индекса в Гонконге, Японии и других азиатских странах, сопровождавшееся девальвацией национальных валют, поставило под вопрос ожидания дальнейшего экономического роста в США, тесно связанного торговыми и финансовыми отношениями с данным регионом (рис. 8). Кроме того, начался отток капитала со всех развивающихся рынков, а 28 октября кризис охватил фондовые рынки по всему миру. В частности, 28 октября индекс Доу-Джонса упал на 554,51 пункта (падение составило 7,18%) до 7160,9.



*Столь острая реакция фондового рынка в США на изменение конъюнктуры в азиатском регионе еще за полгода до названных событий была бы маловероятной. Однако продолжавшийся с апреля по август рост индекса Доу-Джонса, обеспеченный, главным образом, увеличением цен высокотехнологичных компаний, уже закончился. Осенью 1997 года многие эксперты из-за выросших в США инфляционных ожиданий стали расценивать сложившийся уровень котировок как переоцененный. Намерение Федеральной резервной системы повысить учетную ставку при первых признаках инфляции заставила многих риск-менеджеров глобальных фондов перераспределить портфели в сторону увеличения доли европейских ценных бумаг. Спрос на акции европейских компаний рос со второй половины 1996 года по август 1997 года. Кроме того, падение котировок акций на фондовых рынках Европы было менее чувствительным, чем в Азии и США.*

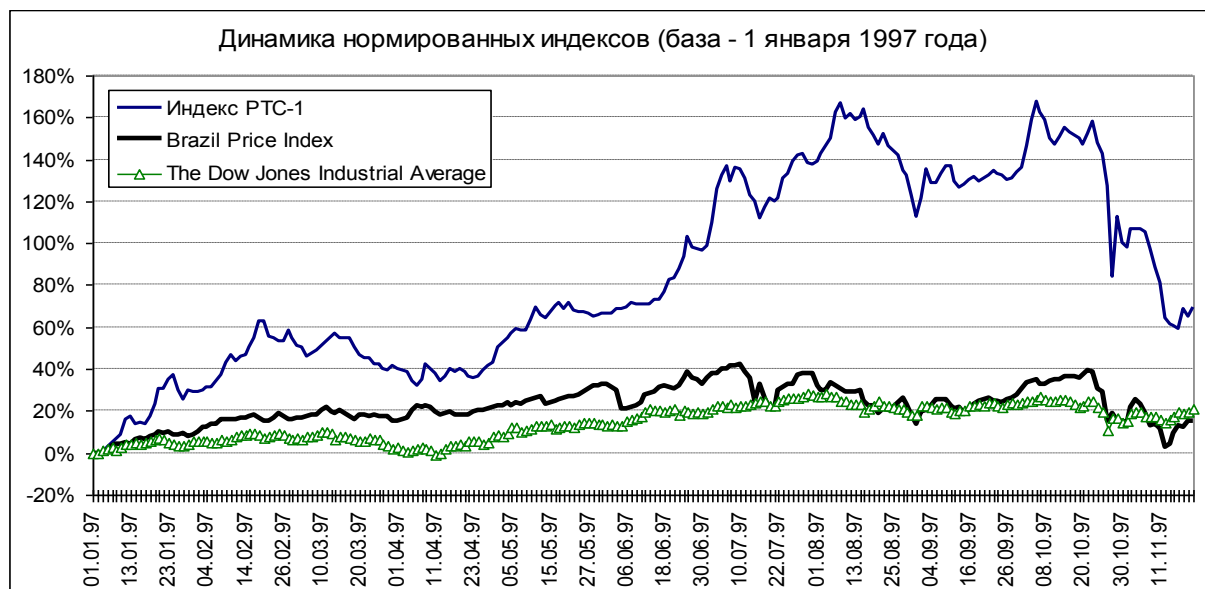
Рисунок 8



*Перераспределение капиталов в международном масштабе было вызвано не только стремлением вывести деньги с рискованных рынков, но и спекулятивными интересами. Доминирующие в большинстве стран с*

развивающимися рынками крупные международные инвестиционные фонды организовали согласованную игру на понижение, что привело к падению фондовых индексов на величины, близкие к величинам в Гонконге.

Рисунок 9



Подобная реакция крупных западных инвестиционных фондов объясняется, главным образом, стремлением избежать мексиканского варианта финансового кризиса. Кризис в Мексике в декабре 1994 был вызван другими факторами, среди которых особенно следует выделить быстрое увеличение внешней задолженности, достигшей 7,4% от суммарного внешнего долга всех стран с развивающимися рынками (1,6 трлн. долларов США)<sup>10</sup>. Тем не менее, схема финансового кризиса осталась неизменной: массовый отток внешнего капитала создает угрозу падения курса национальной валюты, после чего иностранные институциональные инвесторы, действующие на внутреннем рынке, стремятся реализовать свои

<sup>10</sup> Keppler M., Lechner M. Emerging Markets: Research, Strategies and Benchmarks. Chicago, 1997, p.78.

*активы в данной стране и зафиксировать полученную прибыль. Таким образом, кризис распространяется на все сектора финансового рынка.*

*Именно этим объясняется значительная посткризисная коррекция цен акций при значительном объеме проведенных сделок. В качестве примера подобной ситуации можно рассмотреть динамику индексов в двух странах с близкими кредитными рейтингами. Тем не менее, как видно из рис. 9, несмотря на сходные кредитные рейтинги стран, российский фондовый рынок менее устойчив и ликвиден, чем бразильский.*

Итак, меры, предпринятые Центральным банком, были в достаточной степени обоснованными и позволили предотвратить развитие кризисных процессов. В отличие от большинства стран, пострадавших от кризиса, России удалось избежать параллельной с ростом процентных ставок девальвации национальной валюты. Если имеются макроэкономические условия для игры на обвал валютного курса – инфляционная накачка, отрицательный баланс текущих операций при утяжеляющейся отечественной валюте, низкие валютные резервы, банковский кризис и т.д., – валютный кризис предотвратить невозможно. Когда начинаются спекулятивные атаки, вызванные подобными фундаментальными факторами, ничего изменить уже нельзя, и любые попытки усилить регулирование валютного рынка приводят в таких ситуациях лишь к росту нелегальных потоков капитала.

В России же, к счастью, эти фундаментальные причины не сформировались в критическом объеме. Макроэкономическая ситуация в России в 1997 году сама по себе не могла быть причиной валютного кризиса. Денежная политика не была инфляционной, несмотря на значительный рост денежной массы, который диктовался увеличением спроса и обеспечивался, накоплением золото-валютных резервов. Несколько улучшились пози-

ции России на рынке внешних заимствований. Режим валютного курса позволял сохранять обоснованные ценовые пропорции внешнеторгового оборота. Меры Центрального банка по пруденциальному регулированию банковской системы способствовали снижению вероятности нового банковского кризиса в случае обвала фондового рынка.

Теоретически, Центральный банк имел довольно широкий спектр возможных антикризисных решений: 1) сохраняя контроль над валютным рынком, не предпринимать никаких действий на рынке ГКО, предоставив этому рынку самому установить новое равновесие с более высоким уровнем процента; 2) девальвировать рубль на 20-30%, не допустив резкого повышения доходности ГКО; 3) повысить процентные ставки, сохраняя действующий режим валютной политики; 4) провести умеренную девальвацию, дополненную повышением процентных ставок; 5) формально не предпринимая никаких мер по изменению процента и обменного курса рубля, спровоцировать обвал фондового рынка до уровня примерно мая 1997 года, уменьшив тем самым потенциальный спрос на валюту со стороны нерезидентов, желающих уйти с фондового рынка, и укрепив одновременно рынок ГКО-ОФЗ.

Однако все действия, допускающие любую степень девальвации рубля, были политически и экономически недопустимыми. Попытки же прямого или косвенного манипулирования с курсами государственных и корпоративных бумаг, будучи политически допустимыми, чрезмерно рискованы.

Оценивая решение ЦБ об увеличении ставки рефинансирования, следует учитывать, с одной стороны, что к тому моменту многие страны, вовлеченные в кризис уже подняли процентные ставки и эта мера стала главным инструментом в конкуренции монетарных властей разных стран

за международные капиталы. С другой стороны, повышение ставки рефинансирования, которое повлекло за собой рост ставки на рынке государственных обязательств, вызвало переток на рынок государственных ценных бумаг средств с фондового рынка, усугубив его падение.

Важнейшим последствием финансового кризиса является возникновение значительных непредвиденных убытков в банковском секторе.<sup>11</sup> Значительную долю банковских активов, обеспечивавших ранее высокие прибыли, составляли инструменты, наиболее обесцененные в ходе финансового кризиса: корпоративные акции, ГКО - ОФЗ, еврооблигации, облигации внутреннего валютного займа, долги Лондонского клуба. В то же время, потребность в ликвидности, обострившаяся в условиях кризиса, вынуждала банки увеличивать предложение обесценивающихся активов, усиливая снижение соответствующих котировок. Все это привело в начале декабря к первым проявлениям банковского кризиса: невыполнению рядом банков обязательств по оплате и по поставке ценных бумаг и требованиям предоплаты контрактов на финансовых рынках.

В связи с этим формирование денежной политики в ближайшей перспективе должно учитывать повышенную вероятность возникновения банковского кризиса. Отметим, что в декабре 1997 года Центральный банк РФ заявил о намерении расширять набор применяемых инструментов денежной политики, касающихся краткосрочного кредитования коммерческих банков. В частности, предполагается приступить к предоставлению банкам различного рода обеспеченных кредитов. Обеспечением кредитов ЦБ РФ является залог государственных ценных бумаг, входящих в Ломбардный список. Рыночная стоимость этих бумаг, скорректированная на поправоч-

ный коэффициент, устанавливаемый Центробанком, будет являться лимитом кредитования на рабочий день. В дополнение к существующим в настоящее время ломбардным кредитам Центральный банк РФ предполагает осуществлять выдачу однодневных расчетных кредитов и внутривнедневное кредитование под залог предварительно заблокированных на счету ДЕПО банка ценных бумаг.

### **Прогноз инфляции на 1998 год**

*Данный прогноз основан на следующих предпосылках. Во-первых, будут сохранены заданные в совместном Заявлении правительства и Центрального банка об Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 1998 год ориентиры темпов роста денежной массы  $M_2$ , находящиеся в пределах 1,7% - 2,2% прироста в месяц (соответственно, 22% и 30% в год). Во-вторых, в 1998 году предполагается прирост реального ВВП на 1%.*

Прогноз базируется на оценке регрессионного уравнения следующего вида:

$$p_t = c + a_0 p_{t-2} + a_1 \sum_{i=0}^n w_i m_{t-i} + a_2 Y_t + \varepsilon_t,$$

где  $w_i = b_0 + b_1 i + b_2 i^2 + b_3 i^3$  – веса полинома,

$p_t$  – изменение потребительских цен за неделю  $t$ ,

$m_t$  – десятичный логарифм месячного темпа изменения денежной массы  $M_2$ , равномерно распределенного по неделям соответствующего месяца,

$Y_t$  – месячный темп изменения реального ВВП, равномерно распределенного по неделям соответствующего месяца,

---

<sup>11</sup> Заметим, что ухудшение финансового положения многих финансовых групп явилось важной причиной осеннего усиления борьбы за политическое влияние, что, в свою оче-

$c$  – свободный член,  $\varepsilon_i$  – остатки регрессии,

$n$  – глубина лага, равная 47 неделям,  $i$  – номер лага.

Статистические оценки данного регрессионного уравнения приведены в таблице 2. Распределение весов темпов прироста денежной массы по 47 неделям показаны на рисунке 10.

Таблица 2.

Переменная	Коэффициент	Стандартная ошибка	t-статистика	Уровень значимости
Свободный член	0,000728	0,000431	1,688416	0,0948
$p_{t-2}$	0,220639	0,085855	2,569899	0,0118
$Y_t$	-0,011744	0,002789	-4,210157	0,0001
Нулевая степень полинома	-0,003735	0,001479	-2,524706	0,0134
Первая степень полинома	0,000741	0,000194	3,811825	0,0003
Вторая степень полинома	0,0000302	0,00000751	4,026371	0,0001
Третья степень полинома	-0,00000203	0,000000512	-3,966668	0,0001
Число наблюдений	96	Число степеней свободы	89	
$R^2$	0,742873	F-статистика	42,85534	
Нормированный $R^2$	0,725538	Уровень значимости F-статистики	0,000000	
Стандартная ошибка	0,001460	Сумма квадратов остатков	0,000190	

В соответствии с приведенным прогнозом, выполненным с помощью данной модели, потребительские цены вырастут в 1998 году на 9,8% – 10,3%. Как видно из графика 8, первые шесть месяцев 1998 года будут более инфляционными. Так, по первому варианту прирост потребительских цен за первую половину года составит 8%, а по второму – 7,6%.

редь, стало одним из факторов дестабилизации политической обстановки в России.

Рисунок 10

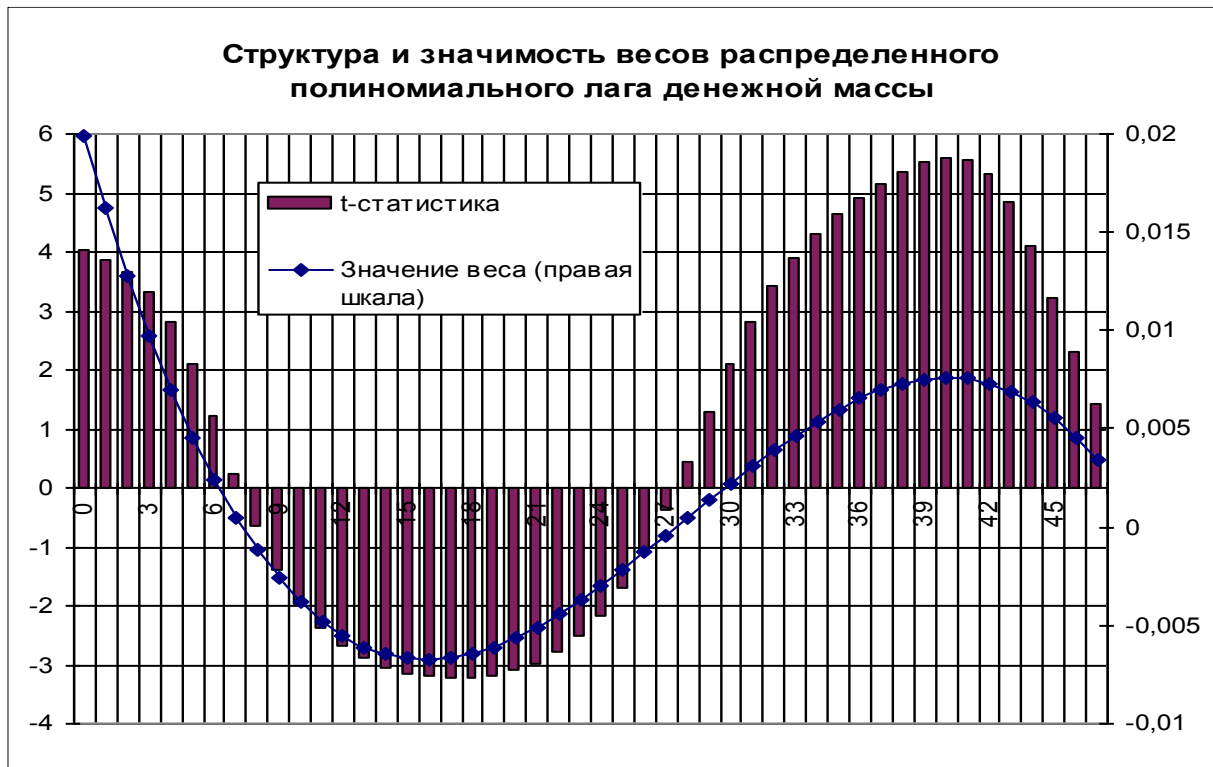


Рисунок 11





## 2.2 Рынок государственных долговых обязательств

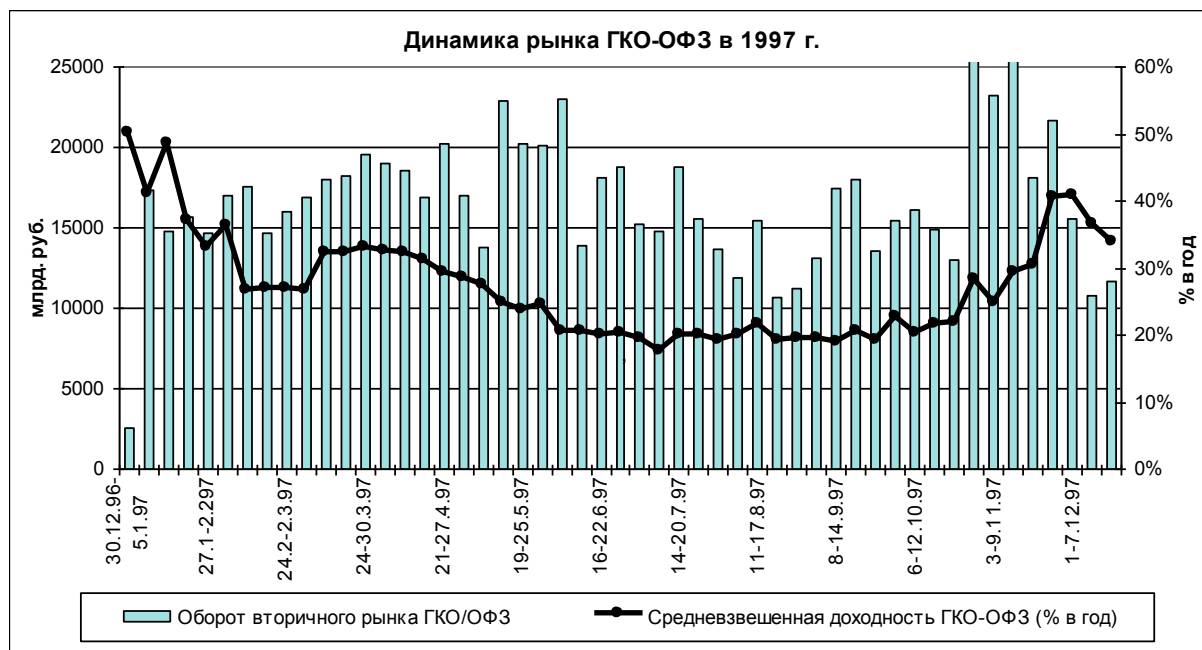
За 1997 год номинальный объем государственного внутреннего долга по ГКО-ОФЗ увеличился примерно на 52%. Номинал обращающихся на внутреннем рынке государственных бумаг составил к середине декабря 346,55 трлн. рублей или 13,9% ВВП. За этот же период объем размещения ГКО-ОФЗ составил 438,4 трлн. рублей. Продажа государственных бумаг позволила выручить 378,2 трлн. рублей.

На протяжении практически всего года, вплоть до осени, продолжалось устойчивое снижение доходности ГКО-ОФЗ, а следовательно, и стоимости обслуживания номинированного в рублях государственного долга (дён. 12).

В марте 1997 г. был осуществлен второй выпуск российских еврооблигаций объемом 2 млрд. немецких марок сроком на 7 лет при доходности 9% годовых (первый выпуск еврооблигаций на сумму в 1 млрд. долларов США со сроком 5 лет и доходностью 9,25% состоялся в ноябре прошлого года). В конце июня произошло размещение десятилетних еврооблигаций правительства России на сумму 2 млрд. долларов, причем объем заявок в 2 раза превысил размеры предложения. Решение об ограничении эмиссии было продиктовано лимитами внешних заимствований на текущий год. Доходность нового транша еврооблигаций несколько повысилась, составив 10,4% годовых, однако с учетом увеличения срока до погашения и размеров эмиссии такое повышение незначительно. В октябре 1997 года правительство России доразместило 400 млн. долларов по третьему траншу. Все это свидетельствовало о повышении интереса со стороны иностранных инвесторов к российским финансовым рынкам и сохранявшемся до финансового кризиса доверии к проводимой российским правитель-

ством экономической политике. Однако изменение внутрисполитической ситуации, связанное с летними приватизационными аукционами и осенними скандалами в высших эшелонах власти, привело к кризису доверия к политике властей. Пик этих событий совпал с финансовым кризисом, что крайне негативно отразилось на доходностях государственных бумаг.

Рисунок 12



В первом полугодии 1997 года в связи с общим падением доходности ГКО-ОФЗ заметно возрос интерес инвесторов к муниципальным и региональным облигациям, которые в первом квартале еще не относились к высокодоходным инструментам. Кроме того, в июне на ММВБ начались торги «сельскими» облигациями со сроками до погашения 1, 2 и 3 года, в которые переоформлялись долги субъектов РФ правительству России за товарные кредиты, выданные Министерством финансов в 1996 году. Общий объем данного долга составляет 9,1 трлн. рублей.

Стабилизация динамики внутреннего долга позволила Министерству финансов РФ последовательно реализовывать одну из основных целей политики управления этим долгом, а именно, максимальное удлинение сро-

ков до погашения государственных облигаций. В конце 1997 г. средний срок до погашения (дюрация) ГКО-ОФЗ составлял около 280 дней, тогда как в начале 1996 г. – 105 дней. Удлинению сроков обращения способствовал выпуск новых серий ОФЗ и, в частности, с фиксированным купоном, а также переоформление 15 марта 1997 г. задолженности Минфина Центробанку в 13 новых траншей ОФЗ со сроком до погашения от 4 до 8 лет. Удлинение периода обращения облигаций снимает с правительства риск повышения стоимости обслуживания долга, позволяя более четко предвидеть соответствующие расходы в бюджетных проектировках и снижать темпы прироста новых выпусков ГКО-ОФЗ (рис. 13)<sup>12</sup>.

Рисунок 13



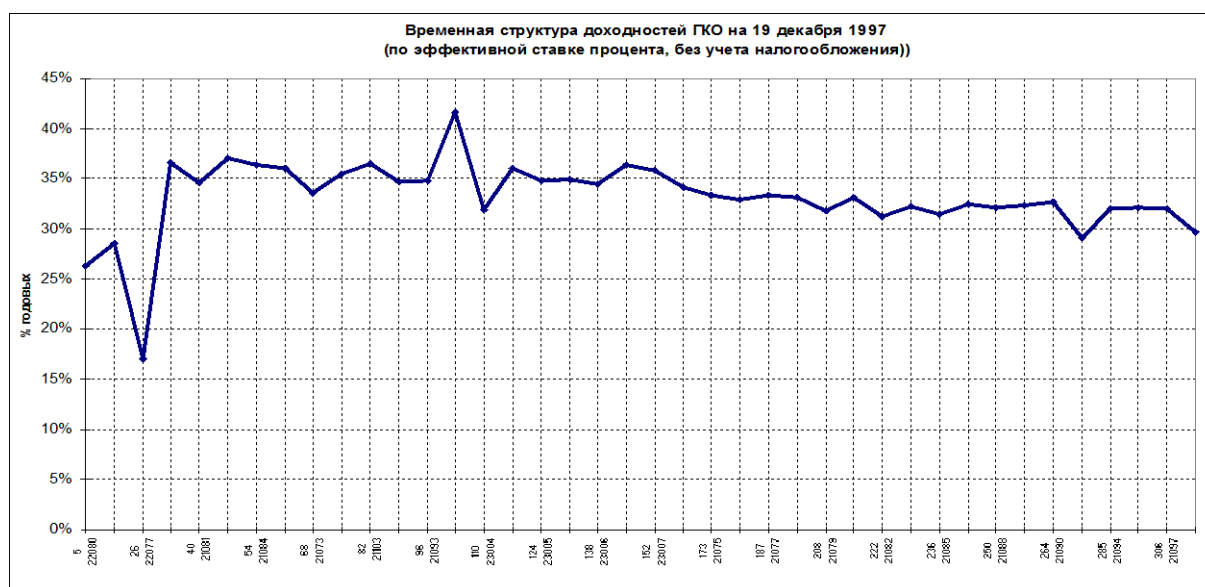
Кроме увеличения дюрации государственных ценных бумаг, о высокой степени доверия контрагентов к денежно-кредитной политике правительства и Центрального банка РФ свидетельствовало отсутствие значительных отклонений между доходностью бумаг с коротким (не-

<sup>12</sup> Если в начале 1997 г. при аналогичном уровне доходности месячные темпы прироста ГКО-ОФЗ в обращении составляли более 5%, то в ноябре – декабре они находились в

сколько дней) и более продолжительным сроком (около одного года) погашения.

Кризис на мировых финансовых рынках стал наряду с ухудшением общеполитической ситуации в России причиной смены тенденций на рынке ГКО-ОФЗ. С ноября 1997 года наблюдался устойчивый рост стоимости обслуживания государственного долга (рис. 12). Тем не менее, рост доходности вызвал тенденцию к наращиванию объема сделок на этом рынке. Многие инвесторы, по-видимому, восприняли уровень доходности в 32–35% годовых как достаточный на ближайшую перспективу.

Рисунок 14



Повышение доходности государственных обязательств на внутреннем рынке усилило падение котировок российских еврооблигаций. Вместе с тем, упали цены и всех других долговых обязательств России (напр., долгов Лондонскому клубу, облигаций ВЭБ). Это, разумеется, снижает возможности эффективных государственных заимствований на внешнем рынке в ближайшее время.

пределах 2% – 2,5%.

Тем не менее, временная структура доходностей внутренних бумаг свидетельствует о том, что на данном рынке с высокой степенью вероятности в ближайшие несколько месяцев возможна относительная нормализация ситуации. Отсутствие значительных отклонений между доходностью государственных ценных бумаг с короткой (несколько дней) и более продолжительной (около одного года) дюрацией можно интерпретировать как ожидание дальнейшего снижения темпов инфляции и ставки процента на рынке к середине 1998 г. (рис. 14).

Рост уровня доходности на рынке государственных ценных бумаг в ноябре-декабре 1997 г. привел к увеличению доли ГКО-ОФЗ в структуре большинства инвестиционных портфелей. Однако масштабы этого процесса ослабляются общим сокращением вложений в российские финансовые рынки со стороны иностранных инвестиционных фондов.

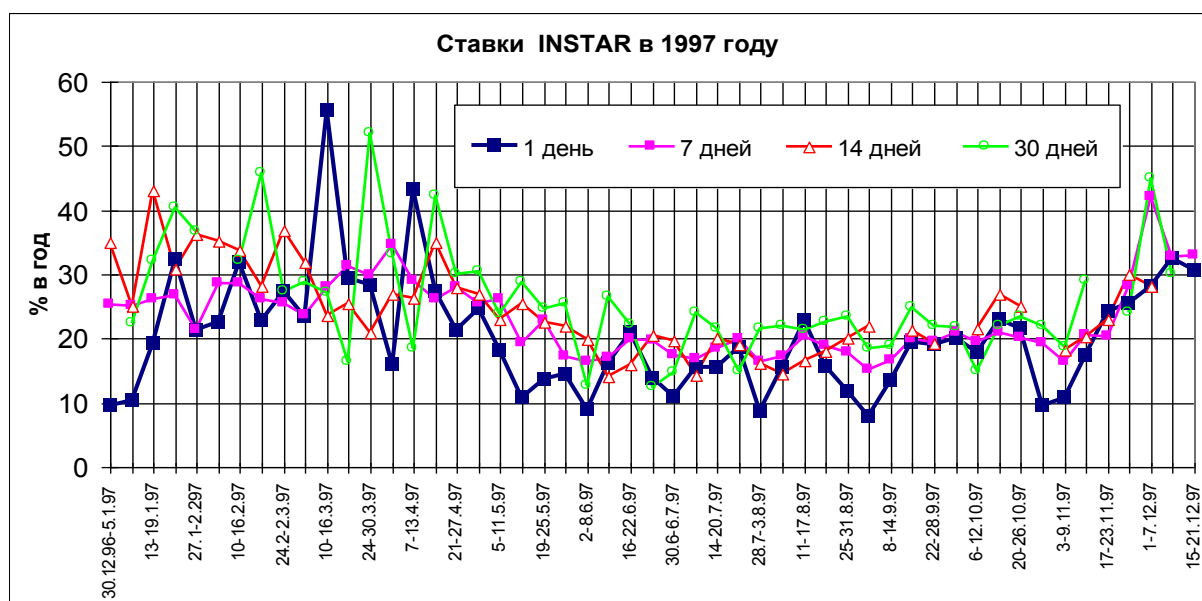
Если правительство не будет существенно наращивать масштабы заимствований, то в связи с возросшей стоимостью обслуживания долга в 1998 году появятся благоприятные условия для развития рынка корпоративных облигаций. Тем более, что в настоящее время в России отсутствуют ценные бумаги, обеспеченные реальными активами крупных корпораций, и поэтому мало зависящие от состояния валютных резервов и политики Центрального банка.

### **2.3 Рынок межбанковских кредитов**

В 1997 году определяющее влияние на динамику ставок по кредитам на межбанковском рублевом рынке оказали снижение инфляции, колебания доходности на рынке государственных ценных бумаг и уровня ликвидности всей банковской системы (рис. 15).

В январе–апреле 1997 года на рублевом межбанковском рынке наблюдались значительные колебания ставок по кредитам с различными сроками. Средний уровень ставок для данного периода составил 25–30% годовых. С мая, вслед за снижением уровня доходности на рынке государственных ценных бумаг (рис. 12), средняя цена привлечения кредитов опустилась до 15–20% годовых.

Рисунок 15

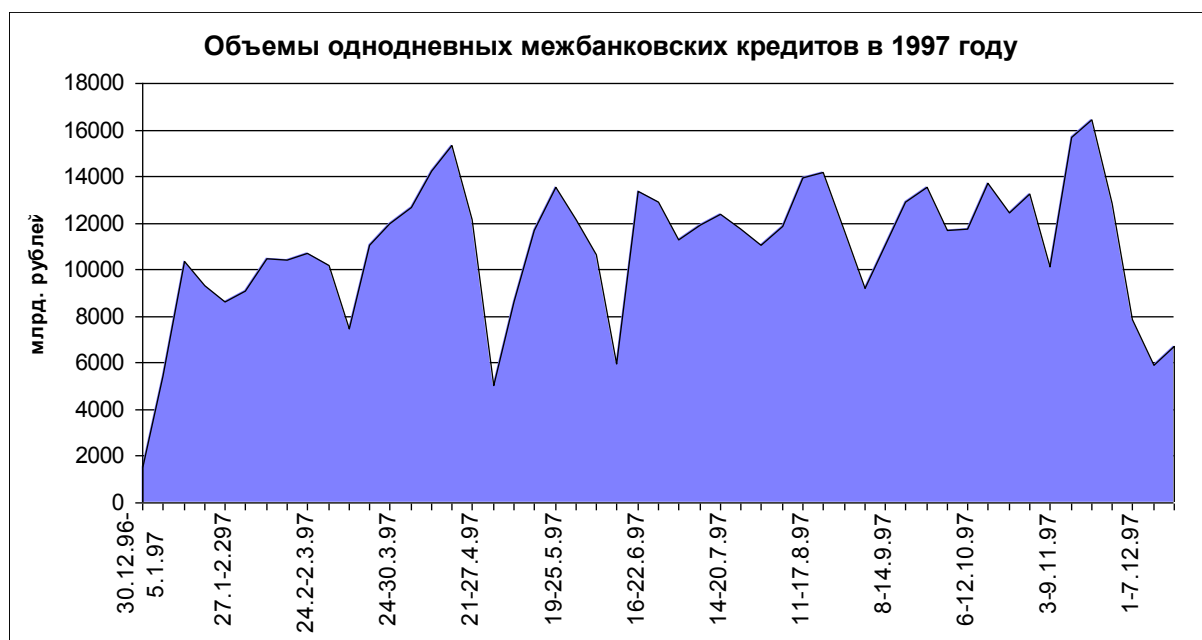


Кризис на финансовых рынках повлек за собой значительные изменения на рынке МБК. Ставка по преобладающим однодневным кредитам увеличилась с 12% – 17% годовых на протяжении предыдущих шести месяцев до 30% годовых к началу декабря. Среди причин столь сильного повышения ставок следует выделить эффект «отложенного кризиса» на рынке ГКО-ОФЗ и снижение уровня взаимного доверия в отношениях между коммерческими банками. Последние понесли значительные убытки вследствие обесценения значительной доли их активов, представленных в виде государственных обязательств и корпоративных акций.

Несмотря на декабрьское повышение уровня ставок и закрытие лимитов кредитования рядом крупнейших банков, важно отметить, что в

1997 году межбанковского кризиса не произошло. Обороты рынка постепенно увеличивались и достигли в марте–ноябре 13–15 трлн. рублей в неделю (рис. 16), что намного превышает (в постоянных ценах) обороты рынка МБК до межбанковского кризиса 1995 года, а также обороты вторичного рынка ГКО-ОФЗ на конец 1997 года (табл. 3). В целом по однодневным кредитам, доля которых в 1997 году составила 60–65% от общего объема сделок на рынке, годовой объем предоставленных межбанковских кредитов превысил 700 трлн. рублей.

Рисунок 16

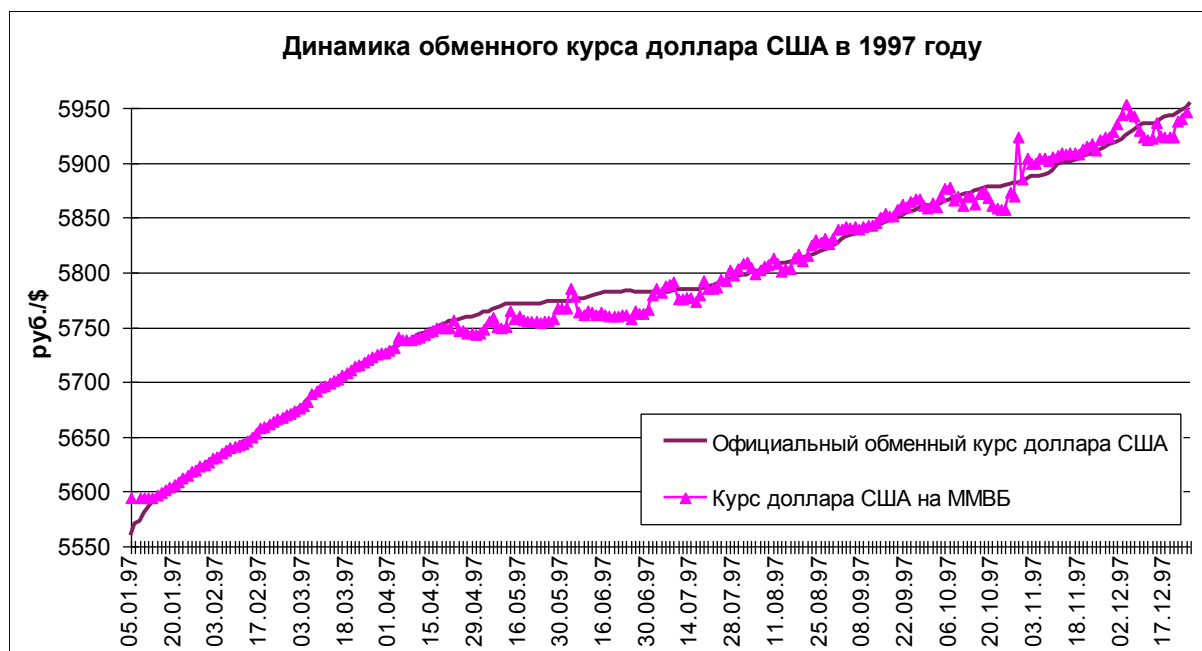


Стабилизирующее воздействие на рынок межбанковских рублевых кредитов оказала реализация Центральным банком РФ механизма сделок РЕПО и расширение возможностей по предоставлению ломбардных кредитов. Однако пока на рынке по-прежнему преобладают однодневные кредиты. Это в значительной степени связано со снизившейся в конце года финансовой устойчивостью ряда крупных российских коммерческих банков и закрытием лимитов взаимного кредитования.

## 2.4 Валютная политика

В первом квартале 1997 года официальный и рыночный курс доллара устойчиво росли примерно одинаковыми темпами 0,6% - 0,7% в месяц (или 7% - 8% в годовом исчислении). В начале второго квартала рыночные котировки стали отставать от официального курса. В апреле доллар на ММВБ вырос лишь на 0,3% (3,6% в год), а на межбанковском внебиржевом рынке упал на 0,4%. В мае-июне практически прекратился рост официального курса. Однако в июле курс доллара увеличивался более быстрыми темпами. Общий прирост официального и биржевого обменного курса в первом полугодии составил, соответственно, 4% и 3%. Во втором полугодии темпы увеличения курса доллара снизились. Всего за второе полугодие и официальный и биржевой курс доллара выросли примерно на 3% (рис. 17).

Рисунок 17



В течение первых восьми месяцев 1997 года динамика курса доллара была связана не только с сезонным увеличением экспортной выручки, но и с благоприятной макроэкономической ситуацией. В условиях возросшего



притока капитала Центральный банк был вынужден поддерживать курс доллара, сохраняя ориентиры денежной программы.

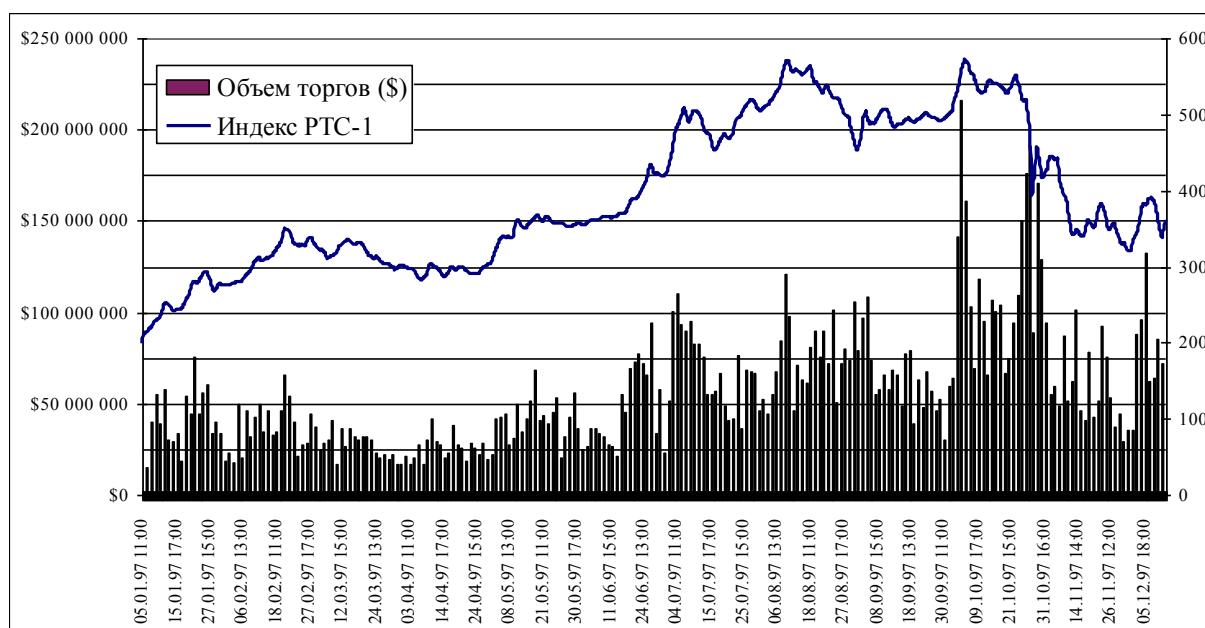
Однако с середины осени 1997 ситуация коренным образом изменилась. Дестабилизация политической ситуации в России и международный финансовый кризис вызвали массовый отток средств нерезидентов с финансовых рынков. Репатриация прибыли с рынка государственных ценных бумаг определила увеличение спроса на доллары. В этих условиях перед Центральным банком России приоритетной задачей стало поддержание обменного курса рубля. Любые резкие колебания курса рубля могли привести к мексиканскому варианту развития событий, когда девальвация национальной валюты резко усилила желание нерезидентов конвертировать финансовые активы в твердую валюту. В этой ситуации 10 ноября 1997 года Центробанк РФ объявил целевые ориентиры курсовой политики на 1998–2000 гг. (см. выше), обозначающие его стабильность и преемственность и при этом предоставляющие большую свободу маневра в реализации курсовой политики, в частности в связи с расширением валютного коридора. Темпы прироста валютного курса по-прежнему будут рассматриваться в качестве важного показателя, влияющего как на уровень инфляции, так и на условия для привлечения инвестиций и экономического роста.

## **2.5 Фондовый рынок**

В динамике фондового рынка России в 1997 г. можно выделить несколько периодов. *Первый* – с января до начала марта – характеризовался бурным ростом рынка, привлечшего значительные средства иностранных и отечественных инвесторов. Результатом этого стал рост котировок

большинства акций (ценовой индекс фондового рынка ИЭППП<sup>13</sup> к 24 января вырос на 52,9%) и резкое увеличение объемов сделок (рис. 18). Средняя доходность рынка к 20 февраля достигла (по результатам торгов в РТС-1) 25% в месяц. Однако в последней декаде месяца фондовый индекс начал снижаться (техническая «коррекция цен» после полуторамесячного непрерывного подъема).

Рисунок 18



На протяжении *второго периода* (март – апрель 1997 года) деловая активность на фондовом рынке заметно снизилась. Дневные объемы тор-

<sup>13</sup> Ценовой индекс фондового рынка ИЭППП отражает средневзвешенную по объемам фактических сделок в РТС доходность рыночного портфеля (1.01.1996 = 1). Индекс рассчитывается по всем акциям, торгующимся в РТС, независимо от их доли в общем объеме торгов и частоты совершения сделок.

Формула для расчета индекса имеет следующий вид:

$$I_t = I_{t-1} \cdot \sum_{i=1}^n \left( \frac{P_{i,t} \cdot V_{i,t}}{P_{i,0} \cdot V_{\Sigma,t}} \right),$$

где  $I_t$  – индекс на день  $t$ ,  $n$  – количество торгуемых в РТС-1 акций,  $P_{i,t}$  – цена  $i$ -ой акции на день  $t$ ,  $V_{i,t}$  – объем сделок по  $i$ -ой акции на день  $t$ ,  $P_{i,0}$  – цена  $i$ -ой акции на 1 января 1996 (либо ее первое появление в РТС-1),  $V_{\Sigma,t}$  – суммарный объем сделок в РТС-1 на день  $t$ .

гов в РТС-1 не превышали 35 – 45 млн. долларов США (против 55 – 65 млн. долларов в течение первого периода). Это было связано с «откатом» цен после двухмесячного роста и, возможно, реакцией части нерезидентов на реорганизацию Правительства РФ. Достигнутый в первые два месяца года уровень цен акций оказался завышенным для привлечения на рынок новых ресурсов.

Концом апреля можно датировать начало *третьего периода*, продолвшегося до начала августа. Деловая активность на фондовом рынке в это время значительно возросла (рис. 18). Дневные объемы торгов в РТС-1 достигли 45–65 млн. долларов в мае, 60–90 млн. долларов в июне и 100–120 млн. долларов в июле–августе, что намного превысило масштабы первого подъема. Решающую роль сыграл приток новых средств на рынок после определения в конце первого полугодия управляющими западными компаниями лимитов для инвестиций. Рост котировок российского фондового рынка происходил на фоне общего повышения деловой активности на мировых фондовых рынках.

В июле на динамику торгов значительное влияние оказало снижение доходности в секторе государственных ценных бумаг, что привело на фондовый рынок рублевые средства российских коммерческих банков и инвестиционных компаний, а также усилия Правительства РФ по снижению неплатежей в бюджет. Начало реструктуризации задолженности компаний, проведение новых аукционов по продаже пакетов акций, закрепленных в федеральной собственности, повысили потенциальную привлекательность российских корпораций для стратегических инвесторов – как российских, так и иностранных.

Начало *четвертого периода* пришлось на первую половину августа. С 8 августа обнаружилась тенденция к постепенному снижению цен ак-

ций, в первую очередь "голубых фишек". Начавшаяся коррекция определялась существенным падением американских фондовых индексов, а также уже отмечавшимся снижением уровня доверия инвесторов к политике правительства, их желанием избежать политических рисков. Обороты в РТС-1 сохранялись на весьма высоком уровне, поскольку начались интенсивные продажи акций иностранными инвесторами. Российские компании и банки, вышедшие на фондовый рынок в надежде на продолжение его роста при одновременном снижении доходности ГКО-ОФЗ, оказались не в состоянии поддержать цены акций на достигнутом уровне.

В сентябре наметилась некоторая стабилизация большинства котировок, но общая конъюнктура рынка была достаточно вялой. Как и раньше, тренды американских и российских фондовых индексов оставались хорошо коррелированными<sup>14</sup>.

Начало *пятого периода* тесно связано с кризисной ситуацией на мировых фондовых биржах. Активное участие иностранного капитала на российских финансовых рынках определило масштабы и структуру кризиса, начавшегося 23 октября 1997 года. Вслед за октябрьским глобальным кризисом российский фондовый рынок в ноябре 1997 года продемонстрировал значительное падение котировок (рис. 18).

Основная причина столь серьезного падения цен на российские акции - вывод средств западных инвесторов. Преобладание средств нерезидентов и отсутствие значимых барьеров по репатриации прибыли на российском фондовом рынке в условиях продолжавшейся после кризиса

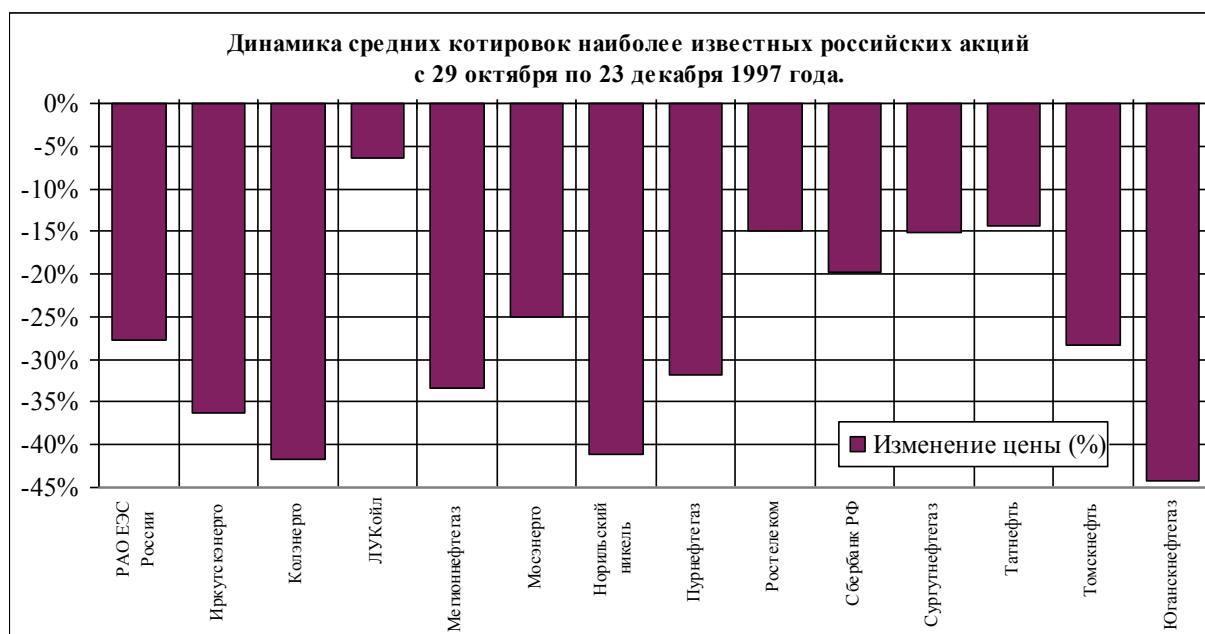
---

<sup>14</sup> Иностранные инвесторы, перераспределяющие ресурсы между различными развивающимися рынками, оказывают, безусловно, заметное влияние на конъюнктуру РТС-1. Однако ориентация многих операторов фондового рынка на индекс Доу-Джонса порождает эффекты «самореализующихся ожиданий».

коррекции на фондовых рынках Европы и США определили тенденцию к продолжению падения курсов российских акций. С 24 октября (предкризисный уровень) по 19 декабря индекс РТС-1 снизился на 31,4%. В целом, с 6 октября (максимальное значение индекса – 571,7) по 19 декабря падение составило 37,8%, что намного превосходило падение большинства американских и европейских биржевых индексов.

Наибольшее снижение котировок среди акций первого эшелона с конца октября 1997 года наблюдалось по бумагам «Колэнерго», «Норильский никель», «ЕЭС России», «Иркутскэнерго», «Мегионнефтегаз», «Сбербанк РФ» и «Ростелеком» (рис. 19). Наименьшее снижение продемонстрировала цена акций нефтяной компании «Лукойл». По-видимому, это, в значительной степени, было связано с информацией о намечающемся альянсе «Лукойла», РАО «Газпром» и «Shell» на предстоящем аукционе по «Роснефти».

Рисунок 19



Российский фондовый рынок в 1997 году продолжал характеризоваться высоким уровнем концентрации. На долю ценных бумаг 7 круп-

нейших корпораций приходилось около 70% от общего объема торгов за указанный период (рис. 20).

Рисунок 20



Таблица 3

**Индикаторы финансовых рынков в 1997 году**

месяц	май	июнь	июль	август	сентябрь	октябрь	ноябрь	декабрь
месячная инфляция	0,9%	1,1%	0,9%	-0,1%	-0,3%	0,2%	0,6%	1,0%
расчетная годовая инфляция по тенденции данного месяца	11,4%	14,03%	11,4%	-1,2%	-3,54%	2,43%	7,44%	12,68%
ставка рефинансирования ЦБ РФ	36%	24%	24%	24%	24%	21%	28%	28%
аукционная ставка по ГКО (на конец месяца)	27,26%	18,64%	18,84%	18,75%	18,44%	19,91%	28,20%	33,55%
аукционная ставка по ОФЗ (на конец месяца)	35,58%	25,84%	24,63%	18,17%	17,91%	18,81%	25,67%	25,67%
аукционная ставка по ОГСЗ (на конец месяца)	34,61%	20,42%	18,22%	18,22%	18,22%	19,00%	19,00%	19,00%
доходность к погашению выпусков ГКО (% в год) со сроками:								
менее 1 месяца	22,00%	17,84%	17,68%	17,5%	19,27%	21,49%	14,45%	30,98%
1-3 месяца	24,13%	19,61%	17,49%	18,5%	19,52%	19,71%	23,00%	36,19%
3-6 месяцев	28,24%	21,69%	18,93%	18,5%	18,57%	18,44%	24,93%	31,94%
средняя ставка по всем выпускам	26,65%	20,28%	18,28%	18%	18,99%	19,60%	22,37%	33,82%
средняя по всем выпускам доходность к погашению ОФЗ (% в год)	35,4%	31,5%	27,1%	27,5%	28,38%	21,67%	30,82%	36,29%
оборот рынка ГКО/ОФЗ за месяц (млрд.)	77011	82445	71841,6	60000	–	81660	91882	52488

месяц	май	июнь	июль	август	сентябрь	октябрь	ноябрь	декабрь
руб.)								
ставка МБК-INSTAR (% в год на кон. мес.) по кредитам на:								
1 день	7,71%	15,13%	8,97%	7,5%	26,81%	6,57%	21,47%	36,13%
1 неделю	9,90%	20,34%	19,51%	16%	20,74%	20,45%	25,88%	33,93%
2 недели	16,75%	21,04%	16%	15%	17,00%	25,00%	30,00%	36,00%
1 месяц	22,13%	20,00%	23%	23%	21,00%	22,00%	24,00%	28,00%
оборот рынка МБК за месяц (млрд. руб.)	67535	74768	78821,8	95000	88843	100262	109866	83258
курс USD на конец месяца на ММВБ (руб.)	5773	5782	5798	5827	5860	5887	5917	5960
курс DM на конец месяца на ММВБ (руб.)	3394	3352	3160	3250	3327	3414	3457	3361
средний темп роста курса USD за месяц по тенденции (% в год)	2,32%	1,89%	3,37%	6,17%	7,23%	5,67%	6,29%	9,08%
средний темп роста курса DM за месяц по тенденции (% в год)	22,1%	-1,24%	-46,68%	40,07%	50,82%	36,31%	-14,38%	1,56%
суммарный брутто-оборот по USD и DM на ММВБ за месяц (млрд. руб.)	1956	1700	1713,8	2050	2183	3077	4099	10234
оборот фондового рынка в РТС за месяц (млн. долларов США):	804,0	948,74	1575,16	1600	1398	2693	926	1240

## 2.6 Бюджетная политика

### 2.6.1. Исполнение бюджета

**Доходы бюджета.** В 1997 году происходило дальнейшее развитие фискального кризиса (табл. 4 и 5). Первый квартал 1997 года отличался рекордно низкими значениями налоговых поступлений даже с учетом сезонного падения доходов. Так, например, в январе налоговые поступления в федеральный бюджет составили 5,7% ВВП, что примерно на 1% ВВП ниже, чем соответствующий показатель 1996 года. В целом, по итогам квартала поступление налоговых платежей в федеральный бюджет вышло на уровень, равный соответствующему периоду 1996 года (7,5% ВВП). Подобное падение уровня налоговых платежей в начале года во многом объясняется не объективными экономическими, а субъективными причинами, среди которых можно назвать: неспособность сформированного в августе 1996 года правительства к решительным мерам по сокращению

недоимки в бюджет, отсутствие каких-либо мер противодействующих росту недоимок, откладывание налоговой реформы.

Во втором квартале после изменения состава правительства, которое продекларировало переход к жесткой налоговой политике, уровень налоговых поступлений заметно повысился и даже достиг уровня 9,2% ВВП за первые пять месяцев, а уровень общих доходов впервые превысил уровень 10% ВВП. Тем не менее, несмотря на некоторый рост собираемости доходов, первоначальный план поступлений в бюджет, без учета секвестра, был выполнен в первом полугодии лишь на 64%.

Начиная с лета 1997 года происходила постепенная дестабилизация политической обстановки в России, в ходе которой уменьшалось влияние команды "молодых реформаторов" на формирование экономической политики. Одним из последних серьезных успехов в финансовой области в 1997 году можно считать принятие в июне в первом чтении Бюджетного кодекса и 2, 3 и 4 частей Налогового кодекса в первом чтении. (Правда в отношении Налогового кодекса Государственная Дума позже отменила свое решение, постановив 19.11.97 вернуться к его рассмотрению в первом чтении, тем самым сведя на нет достигнутое согласование ряда его параметров).

В соответствии с таким развитием событий, во втором полугодии 1997 года не происходило каких-либо существенных улучшений бюджетной ситуации. Второе полугодие характеризовалась относительной стабильностью налоговых поступлений, величина которых при этом была несколько ниже (за исключением роста налоговых поступлений в декабре), чем в мае-июле. В целом за 1997 налоговые доходы федерального бюджета составили 9,1% ВВП, консолидированного бюджета — 21,4% ВВП.



Таблица 4

## Исполнение консолидированного бюджета в 1997 году (% ВВП)

	1996	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
<b>ДОХОДЫ</b>													
1. Подоходные налоги, налоги на прибыль	6,8	4,1	4,4	4,9	5,6	6,0	6,0	6,1	6,15	6,14	6,2	6,2	6,67
1.1. Налог на прибыль	4,3	2,0	2,2	2,7	3,3	3,6	3,5	3,5	3,55	3,54	3,5	3,6	3,82
1.2. Подоходный налог с физических лиц	2,51	2,1	1,9	2,23	2,34	2,38	2,47	2,58	2,59	2,58	2,6	2,6	2,81
2. Налоги на фонд оплаты труда	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,32	0,32	0,3	0,3	0,34
3. Налоги на товары и услуги	9,2	6,2	6,6	7,6	8,6	9,0	8,7	8,6	8,34	8,21	8,3	8,2	9,16
4. Налоги на имущество	1,6	0,6	0,6	0,8	1,2	1,5	1,5	1,5	1,61	1,58	1,6	1,6	1,78
5. Платежи за использование природных ресурсов	0,9	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	0,98	1,17	1,2	1,2	1,33
6. Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции.	1,0	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,92	0,91	0,9	1,0	1,04
7. Прочие налоги, сборы и пошлины	1,0	0,6	0,9	0,7	0,9	1,0	1,0	1,0	1,02	1,00	1,0	1,0	1,08
<b>ИТОГО: НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ</b>	<b>21,0</b>	<b>13,0</b>	<b>14,1</b>	<b>16,1</b>	<b>18,4</b>	<b>19,7</b>	<b>19,4</b>	<b>19,4</b>	<b>19,34</b>	<b>19,33</b>	<b>19,5</b>	<b>19,6</b>	<b>21,40</b>
<b>НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ</b>												0,0	
1. Доходы от государственной собственности или от деятельности	0,4	0,3	0,6	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4	0,41	0,45	0,5	0,4	0,43
2. Доходы от продажи принадлежащего государству имущества	0,1	0,8	0,6	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,65	0,59	0,7	0,7	0,87
3. Доходы от реализации государственных запасов	0,8	0,0	0,4	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,20	0,18	0,2	0,2	0,20
4. Доходы от внешнеэкономической деятельности	0,7	0,2	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3	0,0	0,01	0,01	0,0	0,2	0,32
5. Прочие неналоговые доходы	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,7	0,8	0,8	0,7	0,5	0,45
<b>ИТОГО: НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ</b>	<b>2,6</b>	<b>1,8</b>	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>	<b>1,7</b>	<b>1,7</b>	<b>1,7</b>	<b>1,8</b>	<b>2,05</b>	<b>2,00</b>	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>	<b>2,39</b>
<b>ДОХОДЫ ОТ ЦЕЛЕВЫХ БЮДЖЕТНЫХ И ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ</b>	<b>1,3</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,62</b>	<b>1,63</b>	<b>1,7</b>	<b>1,8</b>	<b>1,95</b>
Отчисления для формирования целевых бюджетных фондов ( - )	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,04	0,03	0,0	0,0	0,04
<b>ВСЕГО ДОХОДОВ</b>	<b>24,8</b>	<b>15,3</b>	<b>16,8</b>	<b>18,6</b>	<b>20,8</b>	<b>22,2</b>	<b>22,1</b>	<b>22,2</b>	<b>22,97</b>	<b>22,93</b>	<b>23,2</b>	<b>23,4</b>	<b>25,71</b>
<b>РАСХОДЫ</b>													
1. Государственное управление	0,8	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,92	0,94	1,0	1,0	1,07
2. Международная деятельность	1,2	0,4	0,3	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,30	0,29	0,3	0,3	0,31
3. Национальная оборона	2,8	1,6	2,1	2,9	3,1	3,3	2,8	2,8	2,95	2,94	2,9	2,8	2,98
4. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	1,7	1,6	1,6	2,0	2,0	2,1	2,0	1,9	1,87	1,94	2,1	2,0	2,15
5. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,3	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,38	0,36	0,4	0,4	0,38

	1996	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
6. Государственные услуги народному хозяйству	7,9	3,9	4,3	5,3	5,9	6,2	6,2	6,5	6,70	6,91	7,0	7,0	8,17
7. Социальные услуги	8,4	5,5	6,8	8,0	8,5	8,8	9,3	9,2	8,99	8,83	8,8	8,7	9,51
8. Обслуживание государственного долга	2,0	1,2	1,8	1,9	1,9	1,9	1,7	1,7	1,64	1,48	1,4	1,5	1,55
9. Пополнение государственных запасов и резервов	0,4	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,19	0,33	0,4	0,4	0,36
10. Расходы государственных целевых бюджетных фондов	0,9	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	1,08	1,12	1,1	1,3	1,30
11. Прочие расходы	1,5	0,8	0,8	0,9	1,1	1,1	1,2	1,2	1,48	1,32	1,4	1,3	1,47
<b>ИТОГО РАСХОДОВ</b>	<b>27,8</b>	<b>16,3</b>	<b>19,1</b>	<b>23,1</b>	<b>24,9</b>	<b>25,9</b>	<b>25,8</b>	<b>26,0</b>	<b>26,51</b>	<b>26,46</b>	<b>26,6</b>	<b>26,6</b>	<b>29,24</b>
<b>КРЕДИТОВАНИЕ МИНУС ПОГАШЕНИЕ</b>	<b>1,1</b>	<b>1,9</b>	<b>1,0</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>1,0</b>	<b>0,8</b>	<b>0,62</b>	<b>0,45</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,25</b>
1. Бюджетные ссуды	0,8	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,9	0,7	0,62	0,47	0,4	0,4	0,47
2. Государственные кредиты странам СНГ	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,06	-0,08	-0,1	-0,1	-0,07
3. Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,14	-0,12	-0,1	-0,2	-0,16
4. Иностранные кредитные ресурсы, выданные предприятиям и организациям	0,6	0,6	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,01	0,02	0,0	0,0	0,02
5. Недоперечислено поступивших доходов Центральным Банком	0,1	1,3	0,6	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,21	0,15	0,1	0,2	0,00
<b>ИТОГО: РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ</b>	<b>28,9</b>	<b>18,2</b>	<b>20,1</b>	<b>23,5</b>	<b>25,3</b>	<b>26,2</b>	<b>26,8</b>	<b>26,8</b>	<b>27,13</b>	<b>26,91</b>	<b>27,0</b>	<b>27,0</b>	<b>29,49</b>
<b>ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ</b>	<b>-4,2</b>	<b>-2,9</b>	<b>-3,3</b>	<b>-4,9</b>	<b>-4,5</b>	<b>-4,0</b>	<b>-4,7</b>	<b>-4,6</b>	<b>-4,16</b>	<b>-3,99</b>	<b>-3,8</b>	<b>-3,6</b>	<b>-3,78</b>
<b>ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ</b>													
1. Внутреннее финансирование													
1.1. Кредиты Центрального Банка Российской Федерации на финансирование бюджетного дефицита	0,0	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,03	-0,03	0,0	0,0	-0,02
1.2. Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях	0,2	0,3	-0,9	-0,6	-0,6	-0,8	-0,9	-0,5	-0,61	-0,53	-0,5	-0,4	-0,53
1.3. Государственные краткосрочные обязательства	1,7	1,4	1,9	2,4	2,0	1,9	1,9	1,9	1,78	1,66	1,6	1,4	1,36
1.4. Сберегательный заем	0,3	0,0	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,24	0,21	0,2	0,2	0,19
1.5. Казначейские обязательства	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00	0,00	0,0	0,0	0,00
1.6. Прочие государственные ценные бумаги	0,1	0,0	0,1	0,3	0,2	0,2	0,4	0,3	0,32	0,26	0,2	0,2	0,27
1.8. Прочие внутренние заимствования	0,5	0,9	0,9	0,9	0,8	0,6	0,6	0,5	0,45	0,40	0,4	0,4	0,53
<b>ИТОГО: ВНУТРЕННЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ</b>	<b>2,7</b>	<b>2,4</b>	<b>2,1</b>	<b>3,0</b>	<b>2,6</b>	<b>2,1</b>	<b>2,1</b>	<b>2,4</b>	<b>2,15</b>	<b>1,98</b>	<b>1,9</b>	<b>1,8</b>	<b>1,80</b>

	1996	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
2. Внешнее финансирование													
2.1. Кредиты международных финансовых организаций	1,0	0,2	1,0	0,6	0,5	0,8	1,1	0,9	0,82	0,92	0,8	0,8	0,93
2.2. Кредиты правительств иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные Российской Федерации	0,5	0,4	0,2	1,3	1,3	1,1	1,5	1,3	1,23	1,12	1,1	1,1	1,07
<b>ИТОГО: ВНЕШНЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ</b>	<b>1,5</b>	<b>0,5</b>	<b>1,2</b>	<b>1,9</b>	<b>1,8</b>	<b>1,9</b>	<b>2,6</b>	<b>2,2</b>	<b>2,03</b>	<b>2,02</b>	<b>1,9</b>	<b>1,8</b>	<b>1,99</b>
<b>ВСЕГО: ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ</b>	<b>4,2</b>	<b>2,9</b>	<b>3,3</b>	<b>4,9</b>	<b>4,4</b>	<b>4,0</b>	<b>4,7</b>	<b>4,6</b>	<b>4,18</b>	<b>4,00</b>	<b>3,8</b>	<b>3,6</b>	<b>3,79</b>
Справочно: расходы на обслуживание ГКО - ОФЗ	0,4	2,92	3,2	3,2	3,3	3,2	3,0	2,86	2,71	2,57	2,50	2,38	2,65
Дефицит бюджета (с учетом чистого обслуживания долга по ГКО - ОФЗ)	4,5	5,8	6,6	8,1	7,8	7,2	7,7	7,43	6,88	6,56	6,32	5,98	6,44

Таблица 5

## Исполнение федерального бюджета в 1997 году (% ВВП)

	1996	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
<b>ДОХОДЫ</b>													
1. Подоходные налоги, налоги на прибыль	1,7	0,8	0,9	1,0	1,3	1,4	1,3	1,24	1,23	1,21	1,2	1,2	1,33
1.1. Налог на прибыль	1,4	0,6	0,7	0,9	1,1	1,3	1,2	1,14	1,14	1,11	1,2	1,1	1,24
1.2. Подоходный налог с физических лиц	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,10	0,09	0,08	0,1	0,1	0,07
2. Налоги на товары и услуги	6,7	4,2	4,6	5,4	6,3	6,6	6,3	6,10	5,89	5,75	5,8	5,7	6,41
3. Платежи за использование природных ресурсов	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,26
4. Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	1,0	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,04
5. Прочие налоги, сборы и пошлины	0,1	0,04	0,24	0,04	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
<b>ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ</b>	<b>9,7</b>	<b>5,7</b>	<b>6,5</b>	<b>7,5</b>	<b>8,6</b>	<b>9,2</b>	<b>8,7</b>	<b>8,51</b>	<b>8,27</b>	<b>8,12</b>	<b>8,2</b>	<b>8,2</b>	<b>9,10</b>
<b>НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ</b>													
1. Доходы от государственной собственности или от деятельности	0,2	0,1	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,27	0,25	0,27	0,3	0,2	0,25
2. Доходы от продажи принадлежащего государству имущества	0,0	0,7	0,5	0,3	0,3	0,2	0,2	0,32	0,57	0,52	0,5	0,5	0,70
3. Доходы от реализации государственных запасов	0,8	0,0	0,4	0,2	0,2	0,1	0,2	0,19	0,20	0,18	0,2	0,2	0,20
4. Доходы от внешнеэкономической деятельности	0,7	0,2	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3	0,24	0,31	0,28	0,3	0,2	0,32
5. Прочие неналоговые доходы	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06	0,07	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07	0,07	0,08

	1996	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
<b>ИТОГО НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ</b>	<b>1,9</b>	<b>1,2</b>	<b>1,5</b>	<b>1,3</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,11</b>	<b>1,41</b>	<b>1,33</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,56</b>
ДОХОДЫ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ	1,0	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,58	1,18	1,18	1,2	1,4	1,43
<b>ВСЕГО ДОХОДОВ</b>	<b>12,5</b>	<b>7,3</b>	<b>8,4</b>	<b>9,2</b>	<b>10,2</b>	<b>10,7</b>	<b>10,3</b>	<b>10,19</b>	<b>10,83</b>	<b>10,61</b>	<b>10,7</b>	<b>10,8</b>	<b>12,07</b>
<b>РАСХОДЫ</b>													
1. Государственное управление	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,28	0,31	0,33	0,4	0,3	0,36
2. Международная деятельность	1,2	0,4	0,3	0,6	0,7	0,7	0,7	0,70	0,30	0,29	0,3	0,3	0,31
3. Национальная оборона	2,8	1,6	2,1	2,9	3,1	3,3	2,8	2,77	2,95	2,94	2,8	2,8	2,98
4. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	1,3	1,3	1,3	1,6	1,6	1,6	1,5	1,48	1,42	1,50	1,6	1,6	1,63
5. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,3	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,35	0,36	0,34	0,4	0,3	0,36
6. Государственные услуги народному хозяйству	1,8	0,9	0,9	1,4	1,6	1,6	1,5	1,60	1,73	1,74	1,8	1,7	1,96
7. Социальные услуги	1,2	0,5	1,7	2,2	2,3	2,4	2,4	2,26	2,07	1,95	1,9	1,7	1,81
8. Обслуживание государственного долга	2,0	1,2	1,8	1,9	1,9	1,9	1,7	1,66	1,64	1,48	1,4	1,5	1,55
9. Пополнение государственных запасов и резервов	0,4	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2	0,19	0,19	0,33	0,4	0,4	0,36
10. Расходы государственных целевых бюджетных фондов	0,7	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,36	0,88	0,92	1,0	1,1	1,09
11. Прочие расходы	2,9	0,7	0,8	1,2	1,4	1,5	1,7	1,74	2,08	1,87	1,9	1,8	2,21
<b>ИТОГО РАСХОДОВ</b>	<b>14,8</b>	<b>7,3</b>	<b>9,6</b>	<b>12,7</b>	<b>13,6</b>	<b>14,1</b>	<b>13,4</b>	<b>13,42</b>	<b>13,94</b>	<b>13,68</b>	<b>13,6</b>	<b>13,5</b>	<b>14,62</b>
<b>КРЕДИТОВАНИЕ МИНУС ПОГАШЕНИЕ</b>	<b>1,0</b>	<b>1,7</b>	<b>0,9</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>1,0</b>	<b>0,88</b>	<b>0,69</b>	<b>0,55</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,68</b>
1. Бюджетные ссуды	0,6	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	1,0	0,81	0,68	0,58	0,6	0,6	0,90
2. Государственные кредиты странам СНГ	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,04	-0,06	-0,08	-0,1	-0,1	-0,07
3. Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,12	-0,14	-0,12	-0,2	-0,2	-0,16
4. Иностранные кредитные ресурсы, выданные предприятиям и организациям	0,6	0,6	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,01	-0,01	0,02	0,0	0,0	0,02
5. Недоперчислено поступивших доходов Центральным Банком	0,1	1,3	0,6	0,4	0,3	0,2	0,2	0,24	0,21	0,15	0,2	0,2	0,00
<b>ИТОГО: РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ</b>	<b>15,8</b>	<b>9,0</b>	<b>10,5</b>	<b>13,1</b>	<b>13,9</b>	<b>14,3</b>	<b>14,4</b>	<b>14,30</b>	<b>14,62</b>	<b>14,24</b>	<b>14,2</b>	<b>14,1</b>	<b>15,30</b>
<b>ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ</b>	<b>-3,29</b>	<b>-1,7</b>	<b>-2,12</b>	<b>-3,84</b>	<b>-3,68</b>	<b>-3,55</b>	<b>-4,10</b>	<b>-4,11</b>	<b>-3,79</b>	<b>-3,63</b>	<b>-3,6</b>	<b>-3,3</b>	<b>-3,23</b>
<b>ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ</b>													
1. Внутреннее финансирование													
1.1. Кредиты Центрального Банка Рос-	0,0	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,04	-0,03	-0,03	0,0	0,0	-0,02

	1996	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Российской Федерации на финансирование бюджетного дефицита													
1.2.Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях	0,2	0,0	-1,1	-0,5	-0,4	-0,4	-0,7	-0,26	-0,28	-0,25	-0,2	-0,2	-0,36
1.3.Государственные краткосрочные обязательства	1,7	1,4	1,9	2,4	2,0	1,9	1,9	1,87	1,78	1,66	1,6	1,4	1,36
1.4. Сберегательный заем	0,3	0,0	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,28	0,24	0,21	0,3	0,2	0,19
<b>ИТОГО: ВНУТРЕННЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ</b>	<b>1,8</b>	<b>1,2</b>	<b>0,9</b>	<b>1,9</b>	<b>1,8</b>	<b>1,7</b>	<b>1,5</b>	<b>1,89</b>	<b>1,74</b>	<b>1,59</b>	<b>1,6</b>	<b>1,5</b>	<b>1,23</b>
2.Внешнее финансирование													
2.1.Кредиты международных финансовых организаций	1,0	0,2	1,0	0,6	0,5	0,8	1,1	0,94	0,82	0,92	0,8	0,8	0,93
2.2.Кредиты правительств иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные Российской Федерации	0,5	0,4	0,2	1,3	1,3	1,1	1,5	1,28	1,23	1,12	1,2	1,1	1,07
<b>ИТОГО: ВНЕШНЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ</b>	<b>1,5</b>	<b>0,5</b>	<b>1,2</b>	<b>1,9</b>	<b>1,8</b>	<b>1,9</b>	<b>2,6</b>	<b>2,22</b>	<b>2,05</b>	<b>2,04</b>	<b>2,0</b>	<b>1,8</b>	<b>2,00</b>
<b>ВСЕГО: ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ</b>	<b>3,3</b>	<b>1,7</b>	<b>2,1</b>	<b>3,8</b>	<b>3,7</b>	<b>3,5</b>	<b>4,1</b>	<b>4,11</b>	<b>3,79</b>	<b>3,63</b>	<b>3,6</b>	<b>3,3</b>	<b>3,23</b>

**Задолженность по налогам.** Позитивная тенденция первого полугодия 1997 года заключалась в постепенном сокращении, начиная с марта месяца, величины задолженности по налоговым поступлениям в бюджет. Динамика реального объема недоимки в федеральный бюджет представлена в таблице 3. Основной причиной такой динамики задолженности предприятий перед бюджетом явилась жесткая позиция правительства весной 1997 года и его настойчивость в борьбе с неплатежами, которые привели к резкому росту не только объема погашения недоимок, но и величины сбора текущих налогов. Как видно из таблицы 8, в первом полугодии был зафиксирован динамичный рост текущих налоговых поступлений (налоговые поступления за вычетом погашения недоимки). Особенно выделяются показатели марта, объясняющиеся во многом сменой состава правительства и началом осуществления более решительных мероприятий по увеличению налоговых доходов федерального бюджета.

Однако уже в июле произошло значительное сокращение текущих налоговых платежей и ускорение роста недоимок, которое продолжилось и осенью 1997 года. Одна из причин такого снижения, как нам представляется, состоит в понимании экономическими агентами факта смягчения позиции правительства по отношению к неплательщикам налогов. Смягчение правительственной позиции проявилось, в частности, в отсутствии сколько-нибудь жестких действий по отношению к недоимщикам, не желающим реструктурировать свои долги в соответствии с постановлением Правительства РФ №254 от 5 марта 1997 года, в принятии частично отмененного впоследствии Постановления № 928 от 4 июля 1997 года, предполагающего крайне мягкую схему зачета долгов бюджета (с учетом долга бюджетных организаций) и налоговых недоимок в ТЭКе и решение о прощении недоимок по штрафам и пени и др. В целом в 1997 было принято меньше десятка правительственных решений по реструктуризации задолженности предприятий перед бюджетом.

Во втором полугодии уровень недоимок в реальном исчислении постоянно возрастал. Общий реальный рост объема недоимок за период с июня по ноябрь составил почти 50%. Лишь к концу года, благодаря проведению денежного зачета, удалось снизить величину недоимок почти на 7% в реальном исчислении.

Таблица 6

**Недоимки по налогам в федеральный бюджет  
(в ценах декабря 1996 года) в 1997 года (млрд. руб.)**

НЕДОИМКИ	1996	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Всего	70533	78117	80414	77192	75198	75328	73875	84143	90838	95809	102877	109947	103551
Недоимка всего дефли- рованная	57886	62669	63559	60169	58035	57617	55891	63091	68247	72199	77370	82194	76647
Недоимка всего в % ме- сячного ВВП	31,3	38,8	39,9	37,8	40,2	40,4	37,5	37,90	39,30	39,11	42,87	44,51	40,61
Изменение недоимки		8,3	1,4	-5,3	-3,5	-0,7	-2,9	12,9	8,2	5,8	7,2	6,2	-6,7%

всего (%).													
По НДС	42058	49481	51419	49764	47864	48662	49167	55559	59110	62772	69088	73671	71032
Недоимка по НДС де-флированная	34517	39696	40641	38790	36940	37220	37197	41659	44410	47303	51959	55075	52577
Изменение недоимки по НДС (%)		15,0	2,4	-4,6	-4,8	0,8	-0,1	12,0	6,6	6,5	9,8	6,0	-4,5%
По налогу на прибыль	9218	8935	9126	8575	10131	10908	10530	11354	13418	13361	13058	15257	13964
Недоимка по налогу на прибыль (дефлированная)	7566	7168	7213	6684	7819	8344	7966	8514	10081	10068	9821	11406	10336
Изменение недоимки по налогу на прибыль (%)		-5,3	0,6	-7,3	17,0	6,7	-4,5	6,9	18,4	-0,1	-2,5	16,1	-9,4%

Динамика недоимки в консолидированный бюджет (табл. 7) похожа на динамику недоимки в федеральный бюджет и во многом объясняется теми же факторами. Во втором полугодии наблюдается рост ее объема в реальном выражении. По сравнению с началом года к декабрю 1997 года реальная величина недоимки выросла на 27%.

В 1997 году зачеты налоговых недоимок и бюджетных обязательств проводились по схеме так называемого «обратного» зачета, начинающийся по цепочке от налоговой задолженности предприятий, а не от задолженности правительства, как это осуществлялось ранее. Несмотря на то, что с помощью зачетов в 1997 году было собрано около 25% налоговых поступлений, подобный инструмент исполнения бюджета сам по себе и недостаточно четкая организация процесса зачетов постоянно приводили к снижению налоговой дисциплины, когда налогоплательщики в ожидании проведения зачета налоговых долгов на бюджетные стремились увеличить недоимку, сократив текущие платежи налогов.

Таблица 7.

**Недоимки по налогам в консолидированный бюджет  
(в ценах декабря 1996 года) в 1997 года (трлн. руб.)**

НЕДОИМКИ	1996	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Всего	128,2	138,9	140,2	136,1	151,9	166,6	159,7	163,3	179,5	180,2	185,2	204,5	181,8
Недоимка всего (де-	105,2	111,4	110,8	106,1	117,3	127,4	120,8	122,4	134,9	135,8	139,2	152,9	134,6

флированная)													
Недоимка всего в % месячного ВВП	57,0	69,1	70,1	66,7	74,1	80,5	74,3	73,6	76,73	73,56	77,1	82,8	71,3
Изменение недоимки всего (%).		5,9%	-0,6%	-4,2%	10,5%	8,7%	-5,2%	1,3%	10,2%	0,7%	2,5%	9,8%	-12,0%
По НДС	55,8	66,2	68,7	67,1	69,6	73,3	73,0	77,3	81,4	84,5	91,4	96,7	91,2
Недоимка по НДС (дефлированная)	45,8	53,1	54,3	52,3	53,7	56,1	55,2	57,9	61,2	63,7	68,8	72,3	67,5
Изменение недоимки по НДС (%)		16,0%	2,1%	-3,6%	2,6%	4,4%	-1,5%	4,9%	5,5%	4,1%	8,0%	5,2%	-6,7%
По налогу на при- быль	20,7	20,7	20,9	19,9	25,9	29,2	28,2	26,8	31,2	29,8	28,2	32,9	27,8
Недоимка по налогу на прибыль дефлиро- ванная	17,0	16,6	16,5	15,5	20,0	22,4	21,4	20,1	23,4	22,4	21,2	24,7	20,6
Изменение недоимки по налогу на прибыль (%)		-2,4%	-0,8%	-5,8%	28,8%	11,8%	-4,6%	-5,8%	16,4%	-4,2%	-5,6%	16,5%	-16,5%

Таблица 8

**Налоговые поступления в федеральный бюджет в 1997 году  
(в млрд. руб.)**

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Накопленные налоговые поступ- ления	10000	23499	46995	75794	97079	123924	141234	159240	173032	190775	206260	249532
в т.ч.: погашение недоимки с начала года	1005	2824	10498	19427	28976	37403	42895	45681	51690	56379	61078	69609
Налоговые поступления помесяч- но	10000	13499	23496	28799	21285	26845	17310	12600	13792	17743	15485	43272
в т.ч.: помесячное погашение недоимки	1005	1819	7674	8929	9549	8427	5492	2786	6009	4689	4699	8531
Текущие платежи	8995	11680	15822	19870	11736	18418	11818	9814	7783	13054	10786	34741
Темпы изменения текущих плате- жей		29,8%	35,5%	25,6%	-40,9%	56,9%	-35,8%	-17,0%	-20,7%	67,7%	-17,4%	222%
Текущие платежи в % месячного ВВП	4,5	5,8	7,8	9,7	5,7	8,6	5,3	4,2	3,2	5,4	4,4	13,6
Помесячный ВВП (трлн. руб.)	201	200	204	205	207	215	222	234	245	240	247	255

Определенную положительную роль в поддержании уровня налого-  
вых поступлений осенью 1997 года сыграло решение о сокращении квот  
на прокачку нефти по экспорту для государственных нужд и распределе-  
ние этих квот среди предприятий-недоимщиков с условием погашения их



задолженности перед федеральным бюджетом. 8 июля был подписан Указ Президента РФ “О мерах по снижению задолженности предприятий нефтяного комплекса по платежам в федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды”, который предполагал, получение квот на экспорт нефти по системе трубопроводного транспорта нефтедобывающими компаниями. 2 сентября 1997 года Правительство РФ приняло Постановление №1130 “О распределении дополнительных объемов транспортировки нефти на экспорт”, согласно которому дополнительно высвобождаемые объемы транспортировки нефти с целью вывоза нефти за пределы таможенной территории Российской Федерации, с 1 октября 1997 г. были распределены в составе общих объемов транспортировки нефти на экспорт нефтедобывающих компаний пропорционально суммарным объемам добычи. Данное увеличение квот на экспорт нефти для нефтедобывающих предприятий предпринято за счет посредников, которые экспортировали нефть для финансирования федеральных государственных нужд. При этом дополнительные объемы транспортировки нефти на экспорт предоставлены нефтедобывающим компаниям сроком на 5 лет, вне зависимости от изменения общего объема экспорта нефти этих нефтедобывающих компаний, при гарантированных обязательствах нефтедобывающих компаний по своевременной уплате текущих платежей в 1997 году и погашению накопленной недоимки до 1 января 1998 г. в федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды. По подсчетам Госналогслужбы, данная мера позволила добиться выплаты около 16 трлн. рублей задолженности и текущих платежей в 1997 году.

8 декабря 1997 года Временная Чрезвычайная Комиссия по укреплению налоговой и платежной дисциплины приняла решение об обращении взыскания недоимки в федеральный бюджет на имущество Омского

нефтеперерабатывающего завода, входящего в нефтяную компанию Сибнефть и Ангарской нефтехимической компании, входящей в Сиданко. По данным Госналогслужбы, долг Омского НПЗ федеральному бюджету составлял 525 млрд. руб., а Ангарской НХК — 766 млрд. руб. Альтернативный вариант решения вопроса с должниками путем осуществления процедуры банкротства был бы невыгоден государству, так как в соответствии с действовавшим в 1997 году законодательством о банкротстве их долги были бы заморожены на полтора года. 17 декабря на экстренном заседании ВЧК предприятиям была предоставлена возможность до 25 декабря расплатиться с бюджетом. Омский нефтеперерабатывающий завод погасил свою задолженность до истечения поставленного срока. Ангарская нефтехимическая компания не выполнила до настоящего времени решения ВЧК, согласно которому налоговые органы вправе взыскать долги с материнской компании Сиданко. Дальнейшее развитие событий и возможное распространение рассматриваемого решения на других крупнейших неплательщиков, будет служить индикатором наличия политической воли у правительства в сфере исполнения доходных статей бюджета.

**Финансирование расходов бюджета.** В первом квартале произошло некоторое снижение по сравнению с 1996 годом финансирования расходов федерального бюджета, что было предопределено резким падением его доходов. Благодаря некоторому улучшению ситуации с доходами во втором квартале 1997 года, правительству удалось значительно увеличить уровень государственных расходов (с 7,3% ВВП в январе до 13,4% ВВП в июне). Наибольший рост наблюдался по разделу “социальные услуги”, что объясняется стремлением правительства сдержать обещание по погашению задолженности по заработной плате перед работниками бюджетной сферы.

Невозможность полного финансирования расходов послужила причиной предложения о секвестре бюджета, внесенного 30 апреля правительством в Думу в качестве законопроекта. В нем предлагалось в связи с недобором бюджетных доходов сократить расходы бюджета на 108 трлн. рублей или на 3,96% прогнозного ВВП (2727 млрд. руб.). При этом одни статьи расходов предполагалось сократить на 55%, а наиболее важные — на 30%. Кроме того, правительство предлагало сократить количество защищенных статей. Однако Дума не приняла законопроект на весенней сессии, но Министерство финансов на практике стало следовать нормативам секвестра.

Расходная часть бюджета в первом полугодии была исполнена, без учета секвестра, на 68%, фактические расходы увеличивались в среднем на 1% ВВП в месяц за полугодие. Следствием такого положения стало тридцатипроцентное невыполнение от суммарной величины запланированных расходов бюджета без учета секвестра. Расходы и ссуды за вычетом погашений федерального бюджета составили за шесть месяцев 1997 года 14,4% ВВП, расходы консолидированного бюджета по этой же статье - 26,8% ВВП.

Во втором полугодии динамика исполнения расходной части федерального бюджета дублировала динамику доходов и оставалось на стабильном уровне 13-14% ВВП. Следует отметить значительное увеличение расходов на управление к концу года до 0,36% ВВП (по сравнению с 0,2% ВВП в первой половине года) и снижение расходов на международную деятельность до 0,31% ВВП в декабре (по сравнению с 0,6-0,7% ВВП в середине года). В целом за год расходы федерального бюджета (по методологии Минфина) достигли 15,3% ВВП

**Дефицит бюджета.** В течение всего 1997 года показатели бюджетного дефицита несколько превышали законодательно зафиксированный уровень. За I квартал 1997 г. федеральный бюджет был сведен с дефицитом 23,3 трлн. рублей (по методологии Минфина) или 3,8% ВВП (29,4% к общей сумме расходов бюджета в I квартале) при установленном предельном размере дефицита 3,5% ВВП (18,01% от суммы расходов). Величина внутреннего финансирования дефицита составила в первом квартале 1,9% ВВП. Из внешних источников бюджетный дефицит был профинансирован также в размере 1,9% ВВП.

По итогам полугодия дефицит федерального бюджета (по методологии Минфина) составил 4,1% ВВП, что на 0,6% ВВП выше утвержденного уровня. Во втором полугодии наблюдалась тенденция к снижению бюджетного дефицита до 3,23% ВВП за год, что связано с существенным (до 12,1% ВВП в декабре по сравнению с 10,8% ВВП в ноябре) ростом доходов бюджета. Таким образом величина бюджетного дефицита оказалась даже ниже установленного уровня в 3,5%.

Как было показано выше, финансовый кризис привел к резкому росту стоимости обслуживания государственных заимствований. Это не оказало заметного влияния на кассовое исполнение федерального бюджета в 1997 году, однако безусловно будет иметь самые негативные последствия в 1998 году.

Таблица 9

**Реконструкция бюджета 1997 года**

	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды*		Консолидированный бюджет		
	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	% бюдж.
<b>ДОХОДЫ</b>									
1. Подоходные налоги, налоги на прибыль	35650,3	1,3	142825,0	5,3			178475,4	6,7	19,1

1.1. Налог на прибыль	33144,9	1,2	69040,5	2,6			102185,4	3,8	11,0
1.2. Подоходный налог с физических лиц	1746,9	0,1	73370,3	2,7			75117,2	2,8	8,1
1.3. Прочие налоги на прибыль или доход	758,5	0,0	414,3	0,0			1172,8	0,0	0,1
2. Налоги на фонд оплаты труда	0,0	0,0	9147,1	0,3			9147,1	0,3	1,0
3. Налоги на товары и услуги	171356,0	6,4	73759,5	2,8			245115,5	9,2	26,3
3.1. Налог на добавленную стоимость на товары, производимые на территории Российской Федерации и услуги	88572,1	3,3	53815,8	2,0			142387,9	5,3	15,3
3.2. Налог на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации	28541,8	1,1	0,0	0,0			28541,8	1,1	3,1
3.3. Акцизы	50399,4	1,9	12423,6	0,5			62823,0	2,3	6,7
в т.ч. на нефть, включая газовый конденсат	33438,0	1,3		0,0			33438,0	1,3	3,6
3.4. Специальный налог для финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства	820,3	0,0	898,3	0,0			1718,6	0,1	0,2
3.5. Прочие налоги на товары и услуги	3022,4	0,1	6621,8	0,2			9644,2	0,4	1,0
4. Налоги на имущество	582,0	0,0	46930,4	1,8			47512,3	1,8	5,1
4.1. Налог на операции с ценными бумагами	582,0	0,0	-3,7	0,0			578,2	0,0	0,1
4.2. Другие налоги на имущество			46934,1	1,8			46934,1	1,8	5,0
5. Платежи за использование природных ресурсов	6999,7	0,3	28609,7	1,1			35609,3	1,3	3,8
5.1. Плата за недра	3212,8	0,1	11926,4	0,4			15139,1	0,6	1,6
5.2. Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы	2497,1	0,1	6897,0	0,3			9394,1	0,4	1,0
5.3. Земельные налоги и арендная плата за земли	1070,5	0,0	8365,5	0,3			9436,0	0,4	1,0
5.4. Прочие платежи за использование природных ресурсов	219,4	0,0	1420,7	0,1			1640,1	0,1	0,2
6. Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	27815,1	1,0	0,1	0,0			27815,2	1,0	3,0
6.1. Импортные пошлины	26589,8	1,0		0,0			26589,8	1,0	2,9
6.2. Прочие налоги на импорт	0,0	0,0	0,1	0,0			0,1	0,0	0,0
6.3. Экспортные пошлины	1225,3	0,0		0,0			1225,3	0,0	0,1
7. Прочие налоги, сборы и пошлины	1144,7	0,0	27716,8	1,0			28861,5	1,1	3,1
8. Отчисл. в фонды соц.страх.					203564,3	7,6	203564,3	7,6	21,8
8.1. Работающие по найму					5194,6	0,2	5194,6	0,2	0,6
8.2. Работодатели					198369,7	7,4	198369,7	7,4	21,3
Пенсионный фонд					145449,4	5,4	145449,4	5,4	15,6
Фонд соц.страх.					28131,8	1,1	28131,8	1,1	3,0
Фонд занятости населения					7627,8	0,3	7627,8	0,3	0,8
Фонд соц. поддержки нас.					0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ФОМС и территориальные ФОМС					17082,2	0,6	17082,2	0,6	1,8
Территориальные ДФ					78,4	0,0			
9. Прочие внебюджетные фонды					990,2	0,0	990,2	0,0	0,1
<b>ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ</b>	<b>243547,8</b>	<b>9,1</b>	<b>328988,6</b>	<b>12,3</b>	<b>204554,5</b>	<b>7,6</b>	<b>777090,9</b>	<b>29,1</b>	<b>83,3</b>
<b>НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ</b>								0,0	0,0
1. Доходы от государственной собственности или от деятельности	6746,1	0,3	4804,5	0,2			11550,6	0,4	1,2
1.1. Перечисление прибыли Центрального Банка РФ	1985,0	0,1					1985,0	0,1	0,2

1.2.Прочие поступления от государственной собственности или деятельности	4761,1	0,2					4761,1	0,2	0,5
2.Доходы от продажи принадлежащего государству имущества	18767,7	0,7	4542,8	0,0			23310,5	0,9	2,5
3.Доходы от реализации государственных запасов	5341,3	0,2		0,0			5341,3	0,2	0,6
4. Доходы от продажи земли и нематериальных активов	13,6	0,0	175,4	0,0			189,0	0,0	0,0
5.Штрафные санкции	205,4	0,0	913,1	0,4	7796,8	0,3	8915,3	0,3	1,0
6.Доходы от внешнеэкономической деятельности	8547,3	0,3	24,3	0,0			8571,6	0,3	0,9
7.Прочие неналоговые доходы	2086,0	0,1	9978,0	0,4			12063,9	0,5	1,3
8 Безвозмездные перечисления от других уровней власти	105,0	0,0	49903,4	1,9	37325,4	1,4	x	x	
8.1.Дотации	0,0	0,0	3345,9	0,1	37325,4	1,4	x	x	
в т.ч. из федерального бюджета					31849,9	1,2			
в т.ч. из местных бюджетов					5475,5	0,2			
8.2. Субвенции	0,0	0,0	2400,0	0,1			x	x	
8.3.Средства, перечисляемые по взаимным расчетам	105,0	0,0	11499,4	0,4			x	x	
8.4.Трансферты	0,0	0,0	23088,2	0,9			x	x	
8.5.Трансферты за счет НДС		0,0	9569,9	0,4					
9.Прочие безвозмездные поступления	0,0	0,0	213,2	0,0			213,2	0,0	0,0
10. Доходы от государственных предприятий и учреждений	0,4	0,0					0,4	0,0	0,0
11. Поступления доходов на счета налоговых органов	0,0	0,0	959,9	0,0			959,9	0,0	0,1
12. Доходы от государственных внебюджетных фондов			7894,5	0,3			x	x	x
13. Прочие доходы государственных внебюджетных фондов					40137,7	1,5	40137,7	1,5	4,3
<b>ИТОГО НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ</b>	<b>41824,0</b>	<b>1,6</b>	<b>80081,0</b>	<b>3,0</b>	<b>85260,0</b>	<b>3,2</b>	<b>111936,5</b>	<b>4,2</b>	<b>12,0</b>
<b>ДОХОДЫ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ</b>	<b>38322,0</b>	<b>1,4</b>	<b>5969,9</b>	<b>0,2</b>			<b>44291,9</b>	<b>1,7</b>	<b>4,8</b>
Отчисления для формирования целевых бюджетных фондов (-)	859,6	0,0	113,7	0,0			973,3	0,0	0,1
<b>ВСЕГО ДОХОДОВ</b>	<b>322834,2</b>	<b>12,1</b>	<b>414925,8</b>	<b>15,5</b>	<b>289814,5</b>	<b>10,8</b>	<b>932346,0</b>	<b>34,9</b>	<b>100,0</b>
<b>РАСХОДЫ</b>									
1.Государственное управление	9669,3	0,4	18899,7	0,7			28569,1	1,1	2,4
2.Международная деятельность	8177,0	0,3					8177,0	0,3	0,7
3.Национальная оборона	79692,1	3,0					79692,1	3,0	6,8
4.Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	43652,3	1,6	13755,1	0,5			57407,4	2,1	4,9
5.Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	9548,9	0,4	575,4	0,0	16,8	0,0	10141,1	0,4	0,9
6. Государственные услуги народному хозяйству, в т.ч.:	52342,0	2,0	166177,7	6,2	30270,6	1,1	248790,2	9,3	21,3
6.1.Промышленность, энергетика и строительство	26563,2	1,0	18709,3	0,7			45272,5	1,7	3,9
6.2.Сельское хозяйство и рыболовство	12134,0	0,5	19219,5	0,7			31353,6	1,2	2,7
6.3.Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	2500,2	0,1	1470,0	0,1			3970,2	0,1	0,3
6.4.Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	3811,9	0,1	19504,8	0,7			23316,7	0,9	2,0
6.5.Развитие рыночной инфраструктуры	678,1		498,3	0,0			1176,4	0,0	0,1
6.6.Жилищно-коммунальное хозяйство	0,0		105991,0	4,0			105991,0	4,0	9,1
6.7.Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций	6654,6	0,2	784,7	0,0			7439,3	0,3	0,6

и последствий стихийных бедствий									
6.8. За счет территориальных дорожных фондов					30270,6	1,1	30270,6	1,1	2,6
7. Социальные услуги	48484,5	1,8	205854,8	7,7	269806,8	10,1	524146,1	19,6	44,8
7.1. Образование	14385,4	0,5	94466,6	3,5	396,2	0,0	109248,3	4,1	9,3
7.2. Культура и искусство	1186,3	0,0	10934,3	0,4			12120,6	0,5	1,0
7.3. Средства массовой информации	1331,2	0,0	1830,2	0,1			3161,5	0,1	0,3
7.4. Здравоохранение и физическая культура	8831,7	0,3	66251,0	2,5	30879,9	1,2	105962,6	4,0	9,1
7.5. Социальная политика	22749,8	0,9	32372,7	1,2	238530,8	8,9	293653,2	11,0	25,1
8. Обслуживание государственного долга	117800,0	4,4					117800,0	4,4	10,1
в тв ч. обслуживание ГКО, ОФЗ, КО	87200,0	3,3							
9. Пополнение государственных запасов и резервов	9733,6	0,4					9733,6	0,4	0,8
10. Расходы государственных целевых бюджетных фондов	29113,4	1,1	5690,8	0,2			34804,2	1,3	3,0
11. Прочие расходы	59152,4	2,2	30076,7	1,1	5806,5	0,2	43416,0	1,6	3,7
11.1. Финансовая помощь другим уровням власти	49903,4	1,9	105,0	0,0			x	x	
- Дотации, переданные бюджетом субъектов РФ для ЗАТО							x	x	
- Дотации, переданные ЗАТО	3345,9	0,1					x	x	
- Субвенции	2400,0	0,1					x	x	
- Трансферты для выравнивания доходов	23088,2	0,9					x	x	
- Трансферты за счет НДС	9569,9	0,4	105,0	0,0			x	x	
- Средства, перечисляемые по взаимным расчетам	11499,4	0,4					x	x	
11.2. Прочие расходы, не отнесенные к другим подразделам	9248,9	0,3	29971,6	1,1			39220,6	1,5	3,4
11.3. Прочие расходы внебюджетных фондов					4195,4	0,2	4195,4	0,2	0,4
ИТОГО РАСХОДОВ	467365,4	17,5	441030,2	16,5	305900,6	11,4	1162676,7	43,5	99,4
КРЕДИТОВАНИЕ МИНУС ПОГАШЕНИЕ	18255,2	0,7	5885,5	0,2			6721,9	0,3	0,6
1. Бюджетные ссуды	23988,9	0,9	5885,5	0,2			12455,7	0,5	1,1
Ссуды бюджетам	17369,3	0,6	1096,0	0,0			x	x	
Возврат ссуд бюджетами	352,5	0,0	694,1	0,0			x	x	
Зачет ссуд бюджетами							x	x	
Бюджетные ссуды, выданные министерствам, ведомствам, предприятиям и организациям	12021,6	0,4	11849,9	0,4			23871,5	0,9	2,0
Возврат ссуд министерствами, ведомствами, предприятиями и организациями	5049,5	0,2	6366,3	0,2			11415,8	0,4	1,0
2. Государственные кредиты странам СНГ	-1884,1	-0,1					-1884,1	-0,1	-0,2
Предоставлено кредитов	377,3	0,0					377,3	0,0	0,0
Погашено кредитов	2261,4	0,1					2261,4	0,1	0,2
3. Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-4371,2	-0,2					-4371,2	-0,2	-0,4
Предоставлено кредитов	603,6	0,0					603,6	0,0	0,1
Погашено кредитов	4974,8	0,2					4974,8	0,2	0,4
4. Иностранные кредитные ресурсы, выданные предприятиям и организациям	558,8	0,0					558,8	0,0	0,0
Предоставлено кредитов	1549,6	0,1					1549,6	0,1	0,1

Погашено кредитов	990,8	0,0					990,8	0,0	0,1
5.Кредиты на конверсионные нужды	-94,1	0,0					-94,1	0,0	0,0
Предоставлено кредитов	20,6	0,0					20,6	0,0	0,0
Погашено кредитов	114,6	0,0					114,6	0,0	0,0
6.Кредиты на инвестиционные нужды	138,2	0,0					138,2	0,0	0,0
Предоставлено кредитов	231,1	0,0					231,1	0,0	0,0
Погашено кредитов	93,0	0,0					93,0	0,0	0,0
7.Недоперечислено поступивших доходов Центральным Банком	-81,3	0,0					-81,3	0,0	0,0
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	485620,6	18,2	446915,7	16,7	305900,6	11,4	1169398,6	43,7	100,0
ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	-162786,4	-6,1	-31989,9	-1,2	-16086,1	-0,6	-237052,6	-8,9	
ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ									
1.Внутреннее финансирование									
1.1.Кредиты Центрального Банка Российской Федерации на финансирование бюджетного дефицита	-580,9	0,0							
- Получение кредитов									
- Погашение основной суммы задолженности	580,9	0,0							
1.2.Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях	-9528,8	-0,4	-4620,6	-0,2	19358,7	0,7			
Остатки на начало периода	2306,9	0,1	6454,0	0,2					
Остатки на конец периода	11835,7	0,4	11074,5	0,4					
1.3.Государственные краткосрочные обязательства	112699,1	4,2							
1.4. Сберегательный заем	5107,1	0,2							
- Привлечение средств	13107,1	0,5							
- Погашение основной суммы задолженности	8000,0	0,3							
1.5.Прочие государственные ценные бумаги	1632,6	0,1	5602,3	0,2					
- Привлечение средств	8555,4	0,3	19974,1	0,7					
- Погашение основной суммы задолженности	6922,8	0,3	14371,7	0,5					
1.6.Бюджетные ссуды, полученные от вышестоящего бюджета	0,0	0,0	17016,8	0,6					
- Получение ссуд		0,0	17369,3	0,6					
- Зачет ссуд		0,0		0,0					
- Возврат ссуд		0,0	352,5	0,0					
1.7.Прочие внутренние позаимствования	-11,8	0,0	14208,6	0,5					
- Привлечение средств	1143,7	0,0	35695,7	1,3					
- Погашение основной суммы задолженности	1155,4	0,0	21487,1	0,8					
1.8. Кредиты и ссуды внебюджетным фондам					-3272,6	-0,1			
- Привлечение средств					95,2	0,0			
- Возврат кредитов и ссуд					2459,8	0,1			
ИТОГО ВНУТРЕННЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	109317,3	4,1	32207,2	1,2	16086,1	0,6			
2.Внешнее финансирование									
2.1.Кредиты международных финансовых организаций	24868,1	0,9							
Получение кредитов:	27782,7	1,0							



- связанных	4665,8	0,2							
- несвязанных	23116,9	0,9							
Курсовая разница по кредитам:	30,4	0,0							
Погашение основной суммы долга по кредитам:	2945,0	0,1							
2.2.Кредиты правительств иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные Российской Федерации	28601,0	1,1							
- Получение (использование) кредитов	35190,3	1,3							
- Погашение основной суммы долга	6589,4	0,2							
2.3.Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в иностранной валюте			-217,2	0,0					
Остатки на начало периода			99,9	0,0					
Остатки на конец периода			317,2	0,0					
ИТОГО ВНЕШНЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	53469,1	2,0	-217,2	0,0					
ВСЕГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	162786,4	6,1	31989,9	1,2	16086,1	0,6			

\* оценка

Реконструкция исполнения федерального, местных бюджетов и внебюджетных фондов представлена в таблице 9. В ней кроме исполнения федерального и региональных бюджетов РФ представлены данные об исполнении внебюджетных фондов, полученные на основе оценки, выполненной по отчету за девять месяцев 1997 года.

Величина вторичного дефицита федерального бюджета сократилась по сравнению с 1996 годом примерно на 1,1% ВВП, причем величина первичного дефицита также сократилась (на 0,3% ВВП) и составила 2,8% ВВП. В основном, это сокращение произошло за счет снижения величины обслуживания внутреннего долга. Кроме того, резкому сокращению подверглись расходы на международную деятельность – примерно в 4 раза. Расходы по всем остальные статьи федерального бюджета несколько выросли – на социальную политику на 0,4% ВВП, на оборону на 0,2% ВВП, на правоохранительную деятельность – на 0,3% ВВП.

В 1997 году уровень доходов всей системы государственных финансов несколько вырос по сравнению с 1996 (34,9% ВВП и 34,4% ВВП, соответственно). Налоговые доходы, при этом, несмотря на падение налоговых

поступлений в федеральный бюджет, снизились незначительно (с 29,2% ВВП до 29,1% ВВП), во многом благодаря значительному (на 1% ВВП) росту налоговых поступлений в местные бюджеты. Увеличение на 1,7% ВВП расходов консолидированного бюджета (до 43,7% ВВП) в 1997 году привело к росту дефицита на 1,4% ВВП (до 8,9% ВВП)

Значительному снижению по сравнению с 1996 годом подверглись налоговые доходы внебюджетных фондов – с 8,2% ВВП до 7,6% ВВП. Данное падение было скомпенсировано ростом неналоговых доходов с 2% ВВП до 3,2% ВВП, однако на фоне увеличения расходной части внебюджетных фондов все же привело к дефициту в 0,6% ВВП. В 1996 же году был зафиксирован профицит в 0,1% ВВП.

Таблица 10

## Динамика государственного долга

ВИД ДОЛГА	на 1 января 1994 г.		на 1 января 1995 г.		на 1 января 1996 г.		на 1 января 1997 г.		на 1 января 1998 г.	
	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП
<b>1. Задолженность по ценным бумагам в т.ч.</b>	329,5	0,2	18917,4	3	85196,9	5,1	249034,7	11,04	449230,8	16,79
Государственный заем 1992 г.	15	0,009	22	0,003	53	0,0	55	0,00	105	0,004
Государственный Российский внутренний заем 1990 г.	0,35	0,0002								
Государственный внутренний заем 1991 г.	80	0,04	80	0,01	80	0,0	79,7	0,00	79,7	0,003
ГКО	185	0,1	10594	1,7	66118,7	4,0	203600	9,02	272612	10,19
ОФЗ					7597	0,5	37300	1,65	163352,4	6,11
Казначейские обязательства			6681,4	1,1	7348,2	0,4	-			
Казначейские векселя			1540	0,2			-			
Золотые сертификаты	49,1	0,03			1000	0,1	-			
Государственный сберегательный заем					3000	0,2	8000	0,35	13081,7	0,49
<b>2. Задолженность Центральному банку</b>	29156,7	18,0	58752,3	9,30	61026*	3,7	59583,27	2,64	0,0	0,0
<b>3. Задолженность коммерческим банкам (гарантии, выданные Правительством)</b>	1899,8	1,2	1700	0,3	5793	0,3	17057,17	0,76	4916,8	0,18

<b>4. Задолженность бывшего СССР по товарным долгам в т.ч.</b>	3204	2	3100	0,5	2500	0,2	5300	0,23	4237	0,16
Целевой заем 1990 г.	2500	1,5	2400	0,4	1850	0,1	2300	0,10	2037	0,08
Целевые вклады, чеки на автомобили, задолженность работникам АПК	704	0,4	700	0,1	650	0,0	3000	0,13	2200	0,08
<b>5. Задолженность по АПК, оформленная в казначейский вексель</b>	0		5441,6	0,9	5040	0,3	4480	0,20	3920	0,15
<b>6. Задолженность по централизованным кредитам и начисленным процентам Организаций АПК, осуществляющих северный завоз</b>					25000	1,5	25000	1,11	25000	0,93
<b>7. Задолженность АО КАМАЗ оформленная в векселя Минфина</b>							1745,5	0,08		
<b>8. Задолженность предприятий текстильной промышленности Ивановской области по неуплаченным процентам</b>							560	0,02	560	0,02
<b>9. Задолженность по финансированию затрат на формирование мобилизационного резерва</b>					1960	0,1	2389,5	0,11	1993,5	0,07
<b>10. Прочее в т.ч.</b>	276,6	0,2	153,6	0,02	2028	0,1	398,027	0,02	8233,2	0,31
Задолженность Госстраху	23,8	0,01					-			
Внутренний долг ЦБ РФ, принятый от бывшего СССР	330	0,2	335	0,05	335	0,0	335	0,01	191,4	0,007
Разница в делах на сельскохозяйственное сырье, требующая погашения	61	0,04					-			
Дефицит республиканского бюджета в 1991 г.	63	0,04	63	0,01	63	0,0	63,027	0,00		
Задолженность ЦБ РФ по кредитным ресурсам бывшего Сбербанка	128,8	0,08	90,6	0,01			-			
Задолженность Пенсионному фонду					1630	0,1	-			
Задолженность по техническим кредитам, предоставленным ЦБ странам СНГ									2408	0,09
Задолженность предприятиям ТЭК и других отраслей									5000	0,19
Задолженность по централизованным кредитам и процентам по ним организаций АПК Челябинской области									93,8	0,003
Авалированные векселя "Агропромбанка"									540	0,02
<b>Всего государственный внутренний долг</b>	<b>35196,6</b>	<b>21,7</b>	<b>88400</b>	<b>14</b>	<b>188543,6</b>	<b>11,4</b>	<b>365548,2</b>	<b>16,20</b>	<b>500959,1</b>	<b>18,73</b>
Справочно: ВВП (трлн. руб.)	162,3		630		1659,2		2256		2675	

Величина внутреннего государственного долга Российской Федерации по отношению к внутреннему валовому продукту увеличилась в 1997 году по сравнению с 1996 годом на 16%. Наибольший вклад в это увеличение внес рост задолженности по ценным бумагам, в особенности по ОФЗ (на 4,5% ВВП) и по ГКО (на 1,1% ВВП). Сумма государственного долга практически по всем остальным статьям незначительно сократилась.

В 1997 году появились новые ранее отсутствовавшие виды долга. К их числу, например, относится задолженность предприятиям ТЭК в сумме 5000 млрд. неденоминированных рублей (0,19% ВВП) и задолженность по техническим кредитам странам СНГ, предоставленных ЦБ РФ, в сумме 2408 млрд. руб. (0,09% ВВП).

## **Приложение I**

### **Налоговая реформа и налоговая политика**

Изменения налоговой системы в 1997 году в основном касались частных изменений в технике налогообложения и не носили радикального характера. В определенной степени это объясняется тем, что значительное внимание было сосредоточено на доработке и прохождении через Государственную Думу проекта Налогового кодекса РФ.

Причиной, вызвавшей необходимость комплексной реформы налоговой системы, является углубляющийся фискальный кризис. При условии строгого выполнения налогоплательщиками соответствующих законов, по оценкам Министерства финансов РФ, в государственный бюджет и внебюджетные фонды России поступало бы доходов в размере 42% - 45% ВВП. Такой уровень налогового бремени соответствует развитым европейским странам с рыночной экономикой и являлся бы чрезмерным для страны с уровнем экономического развития России. Однако на практике в систему государственных финансов в 1996 - 1997 годах поступало доходов

в объеме около 28% - 30% ВВП. Подобное положение во многом объясняется тем, что в полном объеме налоги платят не все предприятия и граждане, а только добросовестные налогоплательщики, соблюдающие налоговое законодательство, не имеющие налоговых льгот и недоимок по налоговым платежам.

Для таких плательщиков уровень налогов в России действительно является высоким. В то же время, значительное число налогоплательщиков имеет экономически неоправданные льготы, противозаконно уклоняется от налогов и (или) накапливает задолженность по ним, что приводит к несправедливости налоговой системы и низкому уровню ее нейтральности. Как следствие, налоговая система перестала обеспечивать необходимые доходы бюджета и искажает экономические условия хозяйствования. Одновременно процесс снижения налоговых поступлений носит самоподдерживающийся характер, проявляющийся в том, что добросовестные налогоплательщики, выполняющие требования налогового законодательства, оказываются неконкурентоспособными и либо выталкиваются с рынка, либо начинают уклоняться от налогов.

Налоговая реформа должна включать:

1) меры по совершенствованию налогового законодательства (придание налоговым законам большей прозрачности, расширение базы налогообложения, включая упразднение и недопущение последующего разрастания налоговых льгот, обеспечение нейтральности налогов по отношению к инфляционным процессам, правовым формам организации деятельности, соотношению основных и оборотных средств, длительности производственного цикла и т.д.), меры по совершенствованию норм, регламентирующих деятельность налоговой администрации и налогоплательщиков;

2) установление жесткого оперативного контроля за соблюдением действующих законов и усиление мер, направленных на пресечение противозаконной деятельности и теневых экономических операций, не поддающихся под налогообложение;

3) корректировки в уголовном праве, предполагающие существенное повышение ответственности граждан за уклонение от налогов;

4) усиление пропаганды идей о серьезности, безнравственности и высокой общественной опасности налоговых преступлений.

В целях расширения базы налогообложения по всем видам налогов за счет ликвидации большей части налоговых льгот и борьбы с противозаконным уклонением от налогов при разработке проекта Налогового кодекса было признано необходимым:

- во-первых, реформировать налоги, имеющие базой заработную плату, налог на прибыль, НДС. Отменить налоги, базой которых является оборот предприятия: на содержание жилого фонда и объектов социально-культурной сферы, на пользователей автодорог;

- во-вторых, ликвидировать прогрессивность подоходного налогообложения (рассматриваемого в совокупности с платежами во внебюджетные фонды социальной направленности), при этом обеспечить повышение уровня прогрессивности налоговой системы за счет повышения ставок акцизов на бензин, дорогие автомобили, украшения и т.д.; увеличения роли налога на имущество физических лиц; введения налога на богатство;

- в-третьих, осуществить переход на обязательное ведение бухгалтерского учета реализованной продукции и прибыли по факту отгрузки продукции, а не ее оплаты, т.е. переход с кассового метода учета на метод счетов (начислений) при одновременном введении симметричного метода учета затрат (таким образом, реализация продукции и приобретение ре-

сурсов фиксируется в наиболее ранний из трех моментов: поступление денег, отгрузка продукции, выставление счета). Данный метод учета должен применяться для исчисления налога на прибыль, НДС и акцизов.

В целом проект Налогового кодекса, принятый Государственной Думой РФ в первом чтении в июне 1997 года, несмотря на заложенные в его содержание многочисленные компромиссы, был тем не менее значительным шагом в направлении формирования в России налоговой системы характеризующейся большей справедливостью по отношению к различным категориям налогоплательщиков, нейтральностью по отношению к установлению макроэкономического равновесия и эффективностью с точки зрения бюджетных доходов. Однако осенью 1997 года стало ясно, что Налоговый кодекс Государственной Думой принят не будет, и, соответственно, внесенный правительством 25 августа проект федерального бюджета, основывавшийся на положениях проекта Налогового кодекса, требует внесения законопроектов, касающихся будущей налоговой системы. В этих условиях встала необходимость корректировки существующей налоговой системы с тем, чтобы добиться согласования доходной и расходной частей бюджета. В соответствии с решениями трехсторонней рабочей Комиссии по обсуждению основных характеристик федерального бюджета на 1998 год и поручениями, полученными на заседании правительства 28 октября 1997 года, Министерство финансов подготовило ряд поправок к существующим налоговым законам. Среди них Закон РФ «О внесении изменений и дополнений в Законы «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», который предполагал отмену с 1.01.98 16 федеральных региональных и местных налогов, не предусмотренных проектом Налогового кодекса, введение в перечень местных налогов налога с продаж и снижение пени за просрочку уплаты налоговых платежей и

штрафных санкций за сокрытие прибыли; «О налоге на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте», в соответствии с которым повышалась ставка налога до 1%; «О налоге на добавленную стоимость», который вводил единую ставку по НДС в размере 20%; «Об акцизах», который предусматривал индексацию с 1.01.98 ставок акцизов в соответствии с изменением цен, изменение ставок акцизов на алкогольную продукцию и переход при уплате акцизов на метод «по отгрузке»; «Об акцизах» предусматривающий введение акциза на услуги по перекачке нефти по территории России; «О подоходном налоге с физических лиц», упразднявший льготу по уплате подоходного налога для военнослужащих; «О налоге на имущество»; «О плате за землю». Кроме того, предлагалось включить в перечень федеральных налогов водного налога, сбора за выдачу лицензий на производство и оборот этилового спирта и алкогольной продукции, налога на пользование объектами животного мира и налога с продаж. Предполагаемые изменения вместо сокращения налогового бремени в соответствии с проектом Налогового кодекса на 72 трлн. рублей по расчетам Минфина должны были увеличить доходную часть федерального бюджета на 16,6 млрд. деноминированных рублей.

После обсуждения в Государственной Думе некоторые законопроекты были изменены. В частности, в соответствии с изменениями в Законе «О подоходном налоге с физических лиц», совокупный доход, полученный в налогооблагаемом периоде, и суммы расходов на содержание детей и иждивенцев, ежемесячно уменьшаются в зависимости от дохода на сумму от одного до двух размеров минимальной месячной оплаты труда. При этом к доходу, исчисленному нарастающим итогом с начала года, свыше 20000 рублей данное уменьшение не применяется. Также была вве-



дена новая шкала налогообложения. Кроме того, не принято предложение Минфина по отмене льготы для военнослужащих по уплате подоходного налога и компенсацией потерь за счет необлагаемого минимума в размере 5 минимальных месячных зарплат. Не принято также предложение о введении единой ставки по НДС в размере 20% и внесении изменений в Закон РФ «О налоге на имущество предприятий», в соответствии с которыми зачисление налога на подразделения предприятий, не имеющих отдельного баланса и расчетного счета, должно было производиться в доходы бюджетов субъектов и местные бюджеты по месту нахождения данных подразделений в доле, определяемой исходя из стоимости имущества этих подразделений. Также не было принято предложение о введении в перечень местных налогов налога с продаж и снижение пени за просрочку уплаты налоговых платежей и штрафных санкций за сокрытие прибыли. Непринятые Государственной Думой предложения Министерства финансов должны были увеличить налоговые доходы бюджета на 7,6 млрд. руб. Некоторые из уже принятых Государственной Думой и Советом Федерации законопроектов были отклонены президентом. Среди них Законы «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О налоге на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте» и «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об акцизах», предусматривающий введение акциза на перекачку нефти. Данное решение президента приведет к росту дефицита федерального бюджета на 3,6 млрд. рублей.

19 ноября 1997 года постановлением Государственной Думы проект Налогового кодекса был возвращен на первой чтении, а правительству было поручено провести работу по доработке Налогового кодекса с учетом обсуждений в Государственной Думе и многочисленных конкретных

предложений ее комитетов и отдельных депутатов. В результате проект претерпел весьма существенные изменения, что особенно заметно в последнем его варианте, доработанном Министерством финансов в январе 1998 года.

Многие из внесенных изменений, на наш взгляд, улучшают проект Кодекса. Это касается регламентации администрирования налогов, в частности, нового порядка взыскания с налогоплательщиков недоимок по налогам, штрафных санкций и сумм пени, порядка определения налогооблагаемой базы по финансовым инструментам срочных сделок, прямой записи в Кодексе о сохранении налоговых льгот для тех организаций, которые получили их ранее по решениям территориальных органов. Следует согласиться и с рядом изменений, касающихся приведения в соответствие с действующим законодательством норм, регламентирующих взимание платежей за воду, сбора за право пользования животным миром, лицензионного сбора по алкогольной продукции. Позитивным изменением являются корректировки, внесенные в режим уплаты налогов на имущество физических лиц и на наследование, предусматривающие прогрессию ставок налогов в зависимости от стоимости имущества. Можно положительно оценить введение специальных режимов налогообложения для предприятий малого бизнеса, розничной торговли и сферы услуг, сельскохозяйственных предприятий, игорного бизнеса. Однако в новом проекте произошел отказ от многих принципиальных положений, представлявших собой основу реформирования налоговой системы.

Новый проект предполагает сохранение пониженной ставки НДС равной 10%. В то же время, ранее предполагалось использование двух ставок: нулевой ставки для экспорта и обычной ставки - 22% - для всех остальных операций по реализации товаров. Одновременно проект пред-

полагает снижение ставки налога на прибыль до 30% (19% - местные бюджеты, 11% - федеральный бюджет). В условиях углубляющегося фискального кризиса нам представляется недопустимым идти на поводу у популистски ориентированных политических сил, не отдающих себе отчета в том, что налоговые поступления являются главным источником доходов бюджета. Многочисленные эмпирические исследования не подтверждают основной тезис так называемой "экономики предложения" о росте налоговых поступлений за счет усиления экономической активности при снижении налоговых ставок (если величина этих ставок находится в обычно применяемом на практике диапазоне значений). Поэтому для того, чтобы сокращать налоговые ставки необходимо одновременно принимать компенсирующие меры либо по расширению налоговой базы, либо по сокращению расходов бюджета, либо по привлечению дополнительного финансирования. Поскольку все эти способы могут принести в краткосрочной перспективе лишь ограниченный эффект снижение ставки налога на прибыль и НДС представляется нам крайне нерациональным.

Представляется, что снижение уровня налогового бремени следует начинать не с налога на прибыль и НДС, а с налогов, базой которых является заработная плата. В первоначальном проекте Налогового кодекса предусматривалось снижение ставок отчислений в Пенсионный фонд и другие государственные внебюджетные фонды социальной направленности, что осуществлялось в совокупности с соответствующей реформой подоходного налога. В результате согласованных шкал налогообложения (с ростом ставки подоходного налога снижается ставка обложения социальным налогом) доходы физических лиц облагаются по единой пропорциональной ставке, не изменяющейся в зависимости от величины или вида дохода (за исключением процентного дохода). Это означает, что по одина-

ковым ставкам осуществляется обложение заработной платы социальными платежами и подоходным налогом, обложение доходов от предпринимательской деятельности социальными платежами и подоходным налогом, обложение дивидендов, получаемых собственниками предприятия. При таком подходе резко снижается значение предельной ставки налогообложения, по которой облагаются высокие доходы (с 54%, если учитывать только отчисления в социальные внебюджетные фонды, до 35,8%, т.е. на 18,2 процентных пункта).

Такое снижение может серьезно снизить мотивации сокрытия высоких доходов и тем самым действительно (в отличие от снижения ставки налога на прибыль и/или НДС) способствовать увеличению базы обложения подоходным налогом и социальными платежами. Одинаковая налоговая нагрузка на заработную плату и прибыль также уничтожает ряд стимулов уклонения от налогообложения. Важным макроэкономическим последствием снижения предельной ставки может стать увеличение предельной нормы сбережений, что является условием для обеспечения экономического роста. Равенство ставок налога на заработную плату, доход индивидуальных предпринимателей и налога на прибыль (при отсутствии двойного налогообложения дивидендов) обеспечивает нейтральность налоговой системы относительно организационной формы предпринимательской деятельности, способствующую эффективному экономическому развитию.

Однако в последнем варианте проекта данная схема полностью изменена в сторону существующего положения вещей: отчисления в социальные внебюджетные фонды не объединяются в единый социальный налог, а соответствующие значения ставок подоходного налога и социальных платежей в совокупности обеспечивают крайне высокое и прогрес-

сивное обложение заработной платы, стимулирующее уклонение от налогообложения.

В проекте Налогового кодекса, принятом Государственной Думой РФ в первом чтении, для банков и страховых организаций, являющихся потенциально весьма прибыльными предприятиями, но часто на практике занижающих свои доходы, был предусмотрен порядок, согласно которому суммы ежемесячных авансовых платежей по налогу на прибыль устанавливаются в размере 1 процента от одной двенадцатой части стоимости их активов по состоянию на начало налогового периода, а сумма налога, подлежащего уплате, определяется как наибольшая из суммы налога, исчисленной в общем порядке, и суммы авансового платежа. В последнем варианте Налогового кодекса отсутствует альтернативный порядок налогообложения банков и страховщиков, предусматривающий налогообложение их активов.

В настоящее время в Государственной Думе обсуждается более десятка альтернативных вариантов налогового кодекса и пока еще не ясно как будут развиваться события вокруг принятия Налогового кодекса: сможет ли правительство и президент проявить политическую волю и настоять на проведении налоговой реформы или дело закончится частными корректировками существующего налогового законодательства.

Наряду с попытками продвинуться в реализации налоговой реформы и на фоне откладывания Налогового кодекса Правительству РФ пришлось вести работу по текущей корректировке налогового законодательства и инструкций.

Совместное письмо Минфина Российской Федерации и Госналого-службы России от 3 марта 1997 года "О некоторых вопросах налогообложения, связанных с облигациями внешних облигационных займов 1997

года" уточнило применение налога на доходы в виде процентов по еврооблигациям (являются государственными ценными бумагами Российской Федерации). Глобальными сертификатами этих ценных бумаг прямо предусмотрено, что получателями процентов не могут быть резиденты Российской Федерации (кроме физических лиц), в какой бы форме (получение полного или частичного, прямого или опосредованного права собственности на доходы в виде процентов по облигациям) не происходило получение этих доходов. Это означает, что если российские предприятия (организации) фактически получили (прямо или косвенно) проценты по еврооблигациям, такие проценты в целях налогообложения рассматриваются как доходы, полученные от источника, расположенного вне территории Российской Федерации, и, соответственно, российские предприятия (организации), получившие такие проценты, с 1997 года платят с них налог на прибыль по общей ставке и в общеустановленном порядке.

Основным изменением порядка исчисления и уплаты НДС в 1997 году стало введение механизма расчетов по налогу с использованием счетов-фактур. Министерством юстиции Российской Федерации не было зарегистрировано совместное письмо Минфина России и Госналогслужбы России от 25.12.96 N ВЗ-6-03/890; 109 "О применении счетов-фактур при расчетах по налогу на добавленную стоимость с 1 января 1997 года", которым предусматривался упрощенный по сравнению с установленным Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.07.96 г. N 914 порядок оформления этих документов. Поэтому Минфином РФ и Госналогслужбой РФ установлены некоторые правила оформления счетов-фактур, учитывающие отраслевые особенности. В частности, особые правила оформления установлены для реализации электро- и теплоэнергии, транспортировки нефти (учитывающие непрерывность этих процессов),

услуг предприятий связи (учитывающие применение типовых тарифов), услуг ЖКХ, банковских услуг, носящих долговременный договорный характер и др.

В соответствии с Федеральным законом от 28.04.97 N 73-ФЗ "О внесении изменений в Закон РФ "О налоге на добавленную стоимость" начиная с 30.04.97 (дата вступления в силу указанного федерального закона) не взимается НДС в отношении ввозимых на территорию РФ закупленных за счет средств бюджетов всех уровней специально оборудованных транспортных средств для нужд медицинской скорой помощи, пожарной охраны, органов внутренних дел, а также специальных приборов и оборудования для оснащения этих специальных транспортных средств при их производстве.

Льготы по уплате НДС в отношении технологического оборудования, комплектующих и запасных частей к нему предоставляются только в отношении товаров, ввозимых по контрактам, заключенным до 30.04.97 и зарегистрированным в установленном порядке в таможенных органах.

Правительство РФ постановлением от 7 мая 1997 г. N 546 пересмотрело перечень выплат, на которые не начисляются страховые взносы в Пенсионный фонд РФ. Перечень значительно сокращен, в нем оставлены в основном социальные выплаты и компенсации. Вместе с тем, он дополнен отдельными положениями, направленными на социальную защиту работников. В Перечне приравниваются к работодателям юридические и физические лица, выплачивающие вознаграждения по авторским договорам и договорам гражданско-правового характера, предметом которых является выполнение работ и оказание услуг, а также кооперативы, в том числе сельскохозяйственные, - в отношении членов кооперативов.

В письме Минфина РФ от 25 апреля 1997 г. N 11-01-08/113 дано разъяснение порядка налогообложения налогом на добавленную стоимость сырья, реализуемого на территории Российской Федерации иностранным покупателям. Иностранные организации, поставленные на учет в качестве налогоплательщика, освобождаются от уплаты налога на добавленную стоимость по товарам, вывозимым ими за пределы территории государств - участников СНГ, и имеют право на возмещение сумм налога на добавленную стоимость, уплаченных поставщикам материальных ресурсов (работ, услуг), используемых для производства таких товаров.

Письмом Госналогслужбы РФ от 27.08.97 о применении Инструкции Государственной налоговой службы Российской Федерации от 7 августа 1997 г. N 45 "О порядке исчисления и уплаты в бюджет налога на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте" (государственный регистрационный номер 1378 от 25 августа 1997 года), разъясняется, что помимо ответственности кредитных организаций в случае неперечисления или несвоевременного перечисления налоговых платежей в соответствии со статьей 15 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" (пункт 2 раздела V Инструкции), за нарушение Федерального закона "О налоге на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте" к организациям могут быть применены и иные виды ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Письмом Минфина РФ от 25 сентября 1997 г. N 16-00-17-63 разъясняется порядок проведения переоценки основных фондов по состоянию на 1 января 1997 г., разработанный и утвержденный Госкомстатом, Минэкономики и Минфином России от 18.02.97. Переоценка применяется ко всем



основным фондам, находящимся в собственности организации, их хозяйственном ведении, оперативном управлении и в долгосрочной аренде с правом выкупа, независимо от технического состояния, действующим и неиспользуемым, находящимся на консервации, в резерве, подготовленным к списанию, но не оформленным в установленном порядке соответствующими актами, и т.д. Переоценка основных средств, находящихся в общей долевой собственности простого товарищества не производится.

Минфин России Письмом от 17 сентября 1997 г. N 3-Е1-5/96 разъяснил порядок возмещения сумм акциза на спирт этиловый, вырабатываемый из всех видов сырья, за исключением пищевого, и использованный на производство не облагаемой акцизами продукции. Возмещение сумм акциза на указанный спирт производится по полученному и использованному спирту от предприятий-производителей спирта, а не от снабженческих организаций. Обязательным условием такого возмещения служит приложение к расчетам копий платежных поручений с отметкой банка, подтверждающих оплату указанного спирта предприятием-производителем спирта. Сумма акциза на спирт, полученного организацией в порядке договора мены и взаиморасчетов с поставщиком, а также при оплате векселями возмещению не подлежит.

Распоряжением ГТК РФ от 31 октября 1997 г. № 01-14/1490 установлено, что решения об установлении таможенной стоимости конкретных товаров или товаров, ввозимых на таможенную территорию Российской Федерации по конкретному договору (контракту), принимаются исключительно при наличии таможенной декларации, поданной декларантом и зарегистрированной соответствующим таможенным органом в установленном порядке. Аннулируются все ранее принятые предварительные решения, касающиеся определения таможенной стоимости конкрет-

ных товаров или товаров, ввозимых на таможенную территорию Российской Федерации по конкретному договору (контракту), до момента декларирования таких товаров таможенному органу, вне зависимости от формы выдачи таких заключений.

Письмом Государственной налоговой службы Российской Федерации от 6 ноября 1997 г. № ВЗ-6-02/774 впредь, до особых указаний, приостанавливается взыскание штрафных санкций, начисленных предприятиям и организациям за нарушения, связанные с отнесением на себестоимость продукции (работ, услуг) сумм страховых платежей по добровольному противопожарному страхованию, в связи с рассмотрением этого вопроса Министерством финансов Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 ноября 1997 года № 1173 "О дополнительных мерах по мобилизации кассовых поступлений в Федеральный бюджет" в целях мобилизации кассовых поступлений налоговых платежей от организаций в федеральный бюджет и повышения налоговой дисциплины Правительство Российской Федерации начиная с 1 января 1998 г. прекращает любые формы зачетов по обязательствам организаций по уплате налогов (недоимки) в федеральный бюджет и по обязательствам получателей средств федерального бюджета по оплате поставленной им продукции и оказанных услуг, включая денежные зачеты, а также расчеты с организациями-налогоплательщиками, предполагающие целевое использование средств федерального бюджета на погашение налоговой недоимки.

Указом Президента Российской Федерации от 15 ноября 1997 года № 1233 в целях приведения Указов Президента Российской Федерации в соответствие с законодательством Российской Федерации признан утратившим силу Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993

г. № 2270 "О некоторых изменениях в налогообложении и во взаимоотношениях бюджетов различных уровней". В связи с выходом Указа Президента № 1233 ликвидировано право налоговых органов предоставлять отсрочку по пеням и обращать взыскание по недоимке на дебиторов, отменен транспортный налог (отсутствует в Законе "Об основах налоговой системы Российской Федерации"), а также ликвидировано право предприятий и организаций независимо от формы собственности производить отчисления в размере 1.5 процента от себестоимости реализуемой продукции (работ, услуг) для создания отраслевых и межотраслевых внебюджетных фондов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в министерствах, ведомствах, корпорациях, концернах, ассоциациях за счет себестоимости продукции (работ, услуг).

Приняты изменения в Инструкции ГНС РФ от 29.06.95 № 35 «По применению Закона Российской Федерации «О подоходном налоге с физических лиц» (зарегистрированы 15.12.97 № 1427). Указанные изменения разъясняют порядок применения Федерального закона Российской Федерации «О внесении изменения и дополнений в закон Российской Федерации «О подоходном налоге с физических лиц» от 28.06.97 № 94-ФЗ, а также вводят новые формы декларирования доходов в зависимости от их видов. Кроме того, согласно данным изменениям, при получении физическими лицами доходов по операциям купли - продажи ценных бумаг, у источника выплаты дохода могут приниматься к зачету расходы, подтвержденные документами по приобретению таких бумаг.

Письмом ГТК РФ от 1 декабря 1997 г. N 01-15/23120 разъяснен порядок перечисления в доход федерального бюджета сумм денежных средств, внесенных на депозит акцизного таможенного поста в качестве обеспечения уплаты ввозной таможенной пошлины, НДС и акциза в от-

ношении товаров, подлежащих маркировке марками акцизного сбора. В случае невыполнения требований Временной инструкции "О порядке маркировки отдельных подакцизных товаров, ввозимых на таможенную территорию Российской Федерации", касающихся отчета об использовании акцизных марок, денежные средства, внесенные на депозит акцизного таможенного поста в качестве обеспечения уплаты ввозной таможенной пошлины, НДС и акциза перечисляются в доход федерального бюджета. При этом сумма обеспечения разбивается по видам таможенных платежей, рассчитываемых исходя из среднемировых цен. В случае, если в качестве обеспечения внесена сумма больше, чем получилась при расчете таможенных платежей, то разница направляется в доход федерального бюджета, как средства Фонда развития таможенной системы.

2.12.97 было выпущено совместное Письмо Центробанка России, Минфина РФ и ГНС, которым предусматривается разрешить банкам в течение 1998 года направлять доходы от переоценки отдельных выпусков государственных ценных бумаг на покрытие отрицательных разниц от переоценки отдельных выпусков государственных ценных бумаг, образовавшихся по итогам 1997 года. Вместе с тем легитимность указанного Письма должна быть официально подтверждена Минюстом РФ.

Постановлением ФКЦБ РФ от 27.11.97 № 40 утверждены Правила отражения профессиональными участниками рынка ценных бумаг и инвестиционными фондами в бухгалтерском учете отдельных операций с ценными бумагами и признано утратившим силу приложение к Письму Госкомимущества РФ и Минфина РФ № ДВ-2/3498; 62 от 21.05.93 «О порядке оценки чистых активов, особенностях состава затрат, формирования финансовых результатов и бухгалтерском учете в инвестиционных фондах».

### **2.6.2. Проект бюджета на 1998 год**

Рассматривая проект бюджета на 1998 год, необходимо принимать во внимание предысторию развития бюджетного кризиса 1993-1997 годов, причины, приведшие к его возникновению и те меры, которые предпринимало правительство для его преодоления. Обострение бюджетного кризиса в 1996 году имеет многие причины, но главная из них состоит в том, что правительство при сокращении бюджетного дефицита в 1993-1995 гг. не пыталось начать фундаментальную налоговую реформу. Не происходило также позитивных изменений в структуре государственных расходов. Фактически правительство при нехватке доходов и привлекаемого финансирования ограничивалось сокращением объема государственных расходов, путем их секвестрирования и неполной индексацией, в соответствии с уровнем текущей инфляции.

Иллюзия отсутствия проблем в области государственных финансов существовала еще и потому, что с 1992 г. до середины 1993 г. удавалось поддерживать достаточно высокий уровень налоговых поступлений за счет совершенствования техники налогообложения, а также относительно медленной эрозии налоговой дисциплины. Однако уже в 1993 г. начался неуправляемый процесс снижения налоговых поступлений. Поэтому без проведения радикальных налоговых реформ развитие фискального кризиса в 1997 году было неизбежно.

Налоговый кризис, резко обострившийся на рубеже 1995-1996 годов, по своим последствиям оказался весьма сложным феноменом. Если бы дело ограничивалось только влиянием процесса финансовой стабилизации и политической неопределенности вследствие проведения выборов, то собираемость налогов должна была бы более или менее автоматически вернуться в 1997 году по крайней мере к исходному уровню. Но реальная

ситуация оказалась существенной иной. Без постоянных целенаправленных усилий исполнительной власти по сбору налогов тенденция к падению налоговых платежей продолжает развиваться.

Представленный 25 августа в Государственную Думу проект бюджета на 1998 год готовился исходя из более жестких процедур распределения государственных средств, чем бюджеты предшествующих лет (табл. 11). В частности, ведомства получали лимиты финансирования и не имели возможности торговаться с правительством по поводу объемов финансирования. Разработанный проект бюджета исходил из основных положений проекта Налогового кодекса, принятого к тому времени в первом чтении. Он предполагал снизить налоговую нагрузку на экономику при росте уровня собираемости налогов и уменьшении масштабов противозаконного уклонения от них. Проект бюджета предусматривал сокращение первичного дефицита (без учета обслуживания государственного долга) до 0,5% ВВП. Расходы на обслуживание государственного долга предполагались в объеме 4,38% ВВП, основываясь на прогнозе дальнейшего снижения процентной ставки до уровня 14%. Приоритетными статьями расходной части бюджета становились ассигнования на проведение военной реформы, социально-культурную сферу, здравоохранение.

В ходе обсуждений в Государственной Думе и работы трехсторонней рабочей Комиссии по обсуждению основных характеристик федерального бюджета на 1998 год, параметры проекта бюджета были изменены. В первую очередь, как отмечено выше, расчеты доходов бюджета стали основываться не на прогнозах, соответствующих проекту Налогового кодекса, а на пакете налоговых законов, внесенных правительством в качестве альтернативы комплексной реформе налоговой системы.

**Основные показатели проекта федерального бюджета  
на 1998 год (% ВВП)**

	1996 год (фактическое исполнение) ВВП - 2256 млрд. руб.	1997 год (фактическое исполнение) ВВП - 2675 млрд. руб.	1998 год (проект, внесенный) 25.08.97) ВВП - 2750 млрд. руб.	1998 год принятый в 1 чтении 05.12.97 ВВП - 2840 млрд. руб.	1998 год принятый во 2 чтении 25.12.97 ВВП - 2840 млрд. руб.	1998 год принятый в 3 чтении 05.02.98 ВВП - 2840 млрд. руб.	1998 год принятый в 4 чтении 04.03.98 ВВП - 2840 млрд. руб.
<b>ВСЕГО ДОХОДОВ</b>	<b>12,6%</b>	<b>12,07%</b>	<b>12,37%</b>	<b>12,94%</b>		<b>12,94%</b>	<b>12,94%</b>
<i>в том числе:</i>							
<b>I. НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ</b>	<b>9,7%</b>	<b>9,10%</b>	<b>10,52%</b>	<b>10,81%</b>		<b>10,81%</b>	<b>10,81%</b>
<i>в том числе:</i>							
1. Налог на доход (прибыль) предприятий	1,4%	1,24%	1,04%	1,70%		1,70%	1,70%
2. Налог на доходы от капитала	0,00%	0,00%	0,36%	0,00%		0,00%	0,00%
3. Налог на добавленную стоимость	3,7%	4,38%	5,38%	4,97%		4,97%	4,97%
4. Акцизы	2,0%	1,88%	2,40%	2,77%		2,77%	2,77%
5. Платежи за пользование природными ресурсами	0,2%	0,26%	0,28%	0,30%		0,30%	0,30%
6. Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	1,0%	1,04%	0,98%	0,95%		0,95%	0,95%
<b>II. НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ</b>	<b>1,9%</b>	<b>1,56%</b>	<b>0,94%</b>	<b>1,00%</b>		<b>1,00%</b>	<b>1,00%</b>
<i>в том числе:</i>							
1. Доходы от имущества, находящегося в государственной собственности, или от деятельности	0,2%	0,25%	0,16%	0,19%		0,19%	0,19%
2. Доходы от продажи имущества, находящегося в государственной собственности	0,04%	0,70%	0,22%	0,29%		0,29%	0,29%
3. Доходы от внешнеэкономической деятельности	0,7%	0,32%	0,29%	0,24%		0,24%	0,24%
<b>III. ДОХОДЫ ЦЕЛЕВЫХ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ</b>	<b>1,0%</b>	<b>1,43%</b>	<b>0,90%</b>	<b>1,13%</b>		<b>1,13%</b>	<b>1,13%</b>
<b>ВСЕГО РАСХОДОВ</b>	<b>15,8%</b>	<b>15,30%</b>	<b>17,17%</b>	<b>17,60%</b>	<b>17,60%</b>	<b>17,60%</b>	<b>17,60%</b>

<i>в том числе:</i>							
I. Государственное управление и местное самоуправление	0,2%	0,36%	0,41%		0,39%	0,40%	0,42%
II. Международная деятельность	1,2%	0,31%	0,77%		0,51%	0,51%	0,51%
III. Национальная оборона	2,8%	2,98%	2,97%		2,88%	2,88%	2,88%
IV. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	1,3%	1,63%	1,58%		1,47%	1,47%	1,47%
V. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,3%	0,36%	0,49%		0,50%	0,39%	0,39%
VI. На народное хозяйство, в том числе:	1,84%	1,96%	1,58%		1,85%	1,85%	1,85%
- промышленность, энергетика и строительство	1,16%	0,99%	0,89%		0,97%	0,97%	0,97%
- сельское хозяйство	0,38%	0,45%	0,24%		0,42%	0,42%	0,42%
VII. Социальные услуги, в том числе:	1,22%	1,81%	2,43%		2,37%	2,37%	2,37%
- образование	0,50%	0,54%	0,59%		0,61%	0,61%	0,61%
- культура и искусство	0,04%	0,04%	0,12%		0,13%	0,13%	0,13%
- здравоохранение и физическая культура	0,19%	0,33%	0,31%		0,33%	0,33%	0,33%
- социальная политика	1,2%	0,85%	1,35%		1,24%	1,23%	1,23%
VIII. Обслуживание государственного долга	2,0%	1,55%	4,38%		4,37%	4,37%	4,37%
IX. Пополнение государственных запасов и резервов	0,4%	0,36%	0,24%		0,24%	0,24%	0,24%
X. Финансовая помощь бюджетам других уровней	2,1%	1,87%	1,40%		1,84%	1,82%	1,82%
XI. Целевые бюджетные фонды	0,7%	1,09%	0,90%		1,13%	1,13%	1,13%
<b>ДЕФИЦИТ</b>	<b>-3,29%</b>	<b>-3,23%</b>	<b>-4,80%</b>	<b>-4,66%</b>	<b>-4,66%</b>	<b>-4,66%</b>	<b>-4,66%</b>

Некоторые изменения в бюджет правительство внесло перед его вторым чтением 25 декабря, исходя из ситуации, сложившейся на финансовых рынках из-за ноябрьского финансового кризиса. В результате роста доходности ГКО были увеличены расходы по обслуживанию внутреннего долга на 7 млрд. рублей, в некоторой степени компенсированный расхо-



дами на обслуживание внешнего долга - на 3,6 млрд. руб., в том числе на связанные иностранные кредиты - на 3,3 млрд. руб., и на 0,3 млрд. руб. на взносы в международные организации.

Как легко видеть из таблицы 11, в результате всех корректировок проект бюджета на 1998 год претерпел некоторые изменения. Внесенный на рассмотрение Государственной Думы 25 августа 1997 года проект бюджета исходил из объема ВВП в 2750 млрд. рублей. По сравнению с первоначальным вариантом, принятый во втором чтении проект бюджета исходил из величины ВВП в 2840 млрд. рублей. При этом были увеличены как доходная, так и расходная части бюджета. Доходы бюджета планируются на уровне 12,94% ВВП, что на 0,6% больше первоначального варианта, а расходы увеличены на 0,43%, что позволило несколько снизить предполагаемый уровень бюджетного дефицита. Основные изменения в доходной части бюджета касаются увеличения доходов от налога на прибыль на 0,7% ВВП и некоторого увеличения акцизов и платежей за пользование природными ресурсами в результате принятых изменений в налоговом законодательстве. С другой стороны, доходная часть бюджета уменьшена на планировавшуюся в соответствии с Налоговым кодексом величину налога на доходы от капитала (0,36%). Кроме того, на 0,59% ВВП снижены планируемые доходы от НДС.

Среди основных изменений в расходной части проекта бюджета, которые были приняты после второго чтения бюджета в Госдуме, следует отметить увеличение расходов на народное хозяйство на 0,27% ВВП, за счет увеличения расходов на сельское хозяйство почти в два раза, на финансовую помощь бюджетам других уровней - на 0,4% ВВП и расходов целевых бюджетных фондов - на 0,23% ВВП. Одновременно были сниже-

ны расходы на международную деятельность на 0,26% ВВП, на социальную политику - на 0,1% ВВП.

После принятия бюджета в третьем чтении 05.02.98 некоторые его расходные части были скорректированы. В частности были уменьшены расходы на государственное управление и фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу на 0,13% ВВП и 0,1% ВВП соответственно. В целом, сравнивая проект бюджета на 1998 год, принятый в третьем чтении, с исполнением за 1996 и 1997 годы можно отметить запланированный рост доходов бюджета за счет роста налоговых доходов бюджета (более чем на 1,5% ВВП по сравнению с 1997 годом), который несколько нивелируется снижением неналоговых доходов в основном за счет снижения доходов от государственного имущества на 0,06% ВВП, доходов от продажи имущества, находящегося в государственной собственности, - на 0,41% ВВП. Также планируется увеличение расходов бюджета и дефицита (около 2,3% ВВП и 1,43% ВВП, соответственно, по сравнению с 1997 годом). Среди расходных статей наибольший рост расходов, по сравнению с 1997 годом, планируется по статьям расходов на международную деятельность на 0,2% ВВП, на науку на - 0,14% ВВП, на социальные услуги - на 0,56% ВВП, в основном за счет роста ассигнований на культуру (0,13% ВВП по сравнению с 0,04% ВВП в 1997 году). Необходимо отметить, что согласно Закону о бюджете, принятом Госдумой в четвертом чтении, правительству разрешается пропорционально сокращать расходы бюджета и направлять мобилизованные таким образом средства (не более 18 млрд. рублей) на финансирование обслуживания государственного внутреннего долга в случае превышения фактической суммы, направляемой на эти средства, от суммы, указанной в законе. Важным моментом, закрепленным в четвертом чтении Закона, также является

право правительства проводить пропорциональное секвестрирование статей расходов, в случае недополучения доходов, ежеквартально не более, чем на 5% от запланированных расходов. Стоит, тем не менее, отметить, что предлагавшееся правительством сокращение расходной части на 28 млрд. руб. в некоторой степени выглядит предпочтительней по сравнению с предоставленным правом секвестрировать расходы. Причиной является тот факт, что получатели бюджетных средств будут, в большинстве своем, ориентироваться на плановые показатели бюджетных расходов, что может повлечь за собой цепной рост неплатежей в экономике, вследствие завышенных ожиданий.

**Фискальный федерализм.** При составлении и принятии проекта федерального бюджета на 1998 год были сделаны шаги в направлении реформирования распределения финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета в виде трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР), а размер ФФПР был уменьшен с 15% в 1996-97 гг. до 14% налоговых доходов федерального бюджета за исключением таможенных пошлин. Предпринятые попытки усовершенствовать систему межбюджетных отношений имели своей целью придание ей более обусловленного характера (возможность корректировки величины трансферта при невыполнении федеральных стандартов реформирования ЖКХ), более целевого характера (введение специального трансферта в размере 3% налоговых доходов федерального бюджета, направляемого в территориальные фонды обязательного медицинского страхования через территориальные органы федерального казначейства), а также сокращения числа регионов-реципиентов (путем введения дополнительного понижающего коэффициента через норматив разрешенного превышения расходов бюджета субъекта Федерации над его доходами в 10%).

10 сентября 1997 года Государственной Думой был принят, а 25 сентября подписан Президентом, Федеральный Закон №126-ФЗ "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации". Этот закон закрепляет за муниципальными образованиями ряд региональных и федеральных налогов на постоянной основе. До принятия указанного закона не существовало единого законодательного акта, регулирующего финансовые взаимоотношения между региональными и местными бюджетами в области распределения поступлений региональных и федеральных налогов. Так, например, Закон "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономных областей, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления" устанавливал нормативы отчислений только от подоходного налога и налога на имущество предприятий. С принятием Закона "О финансовых основах местного самоуправления" установлены минимальные фиксированные нормативы отчислений в муниципальные бюджеты по следующим федеральным и местным налогам: налогу на прибыль, подоходному налогу с физических лиц, налогу на добавленную стоимость на товары и услуги, произведенные в РФ, налогу на имущество предприятий, соответственно, в размере 5%, 50%, 10% и 50% от доли субъекта Федерации в среднем по субъекту; по акцизам на спирт, водку и ликеро-водочные изделия — 5%, а на остальные товары — 10% от доли субъекта Федерации в среднем по субъекту.

Однако новые нормативы не окажут серьезного воздействия на формирование доходной базы местных бюджетов. Наши оценки показывают, что в подавляющем большинстве в 1996-1997 годах муниципальным обра-

зованиям оставлялась большая доля соответствующих налоговых поступлений, по сравнению с зафиксированной в законе.

Принятый закон предполагает учреждение на региональном уровне Фонда финансовой поддержки муниципальных образований. Основной целью Фонда является создание возможности более объективного распределения финансовой помощи из бюджета субъекта РФ. Распределения средств Фонда должно происходить на основе использования единых для всех муниципальных образований субъекта РФ критериев. Таким образом, создаются предпосылки для того, чтобы нецелевая финансовая помощь местным органам власти распределялась между местными бюджетами на основе “прозрачного” метода, была доступна для прогнозирования и подконтрольна представительным органам власти и электорату.

#### ***Прогноз доходов федерального бюджета***

*При составлении прогноза доходов бюджета на 1998 год мы исходили из двух вариантов развития экономической ситуации. Согласно первому сценарию реальный ВВП снизится на 1%, а рост цен составит 5%; по второму сценарию в будущем году рост реального ВВП составит 3%, а инфляция составит 10%.*

*При данных условиях и при предположении, что месячная сезонная динамика реального ВВП останется в 1998 году на уровне 1997 года, нами были получены два значения ВВП, соответствующие двум вариантам развития ситуации, составившие 2850 млрд. руб. при предположении роста реального ВВП и 2780 млрд. руб. при снижении реального ВВП в 1998 году. При оценке возможного уровня налоговых изъятий на 1998 год, мы исходили из того, что его уровень останется на уровне 1997 года, составившей 9,1% ВВП. При данных предпосылках налоговые доходы составят 259,3 млрд. руб. (ВВП - 2850 млрд. руб.) и 252,6 млрд. руб. (ВВП -*

2780 млрд. руб.). В 1997 году рост недоимки составил 1,23% ВВП. Если бы рост недоимки по налоговым платежам остался на уровне 1996 года, то в этих условиях уровень налоговых доходов составил бы 10,33% ВВП. При таком уровне налоговых изъятий, налоги в 1998 году могут составить 294,3 млрд. руб. и 286,8 млрд. руб., соответственно при росте реального ВВП и при его снижении на 1%.

Еще один возможный сценарий связан с корректировкой заложенного в проекте бюджета уровня налоговых поступлений в связи с тем, что некоторые из законопроектов, доходы от принятия которых заложены в доходной части бюджета, не подписаны президентом. Данные изменения могут привести к снижению налоговых доходов на 11 млрд. рублей. Кроме того, мы принимали во внимание возможное снижение уровня налоговых поступлений из-за невыполнения планов правительства получить дополнительно 5 млрд. рублей за счет пока еще ни чем не подкрепленных мер по реструктуризации задолженности предприятий бюджету. При этом налоговые доходы могут составить 293 млрд. рублей (рост ВВП 2850) и 284 млрд. руб. (снижение ВВП).

В обоих случаях сумма собранных налогов будет ниже, чем закрепленный в бюджете уровень (307 млрд. руб.), причем в первом случае недобор составляет 14 млрд., а во втором – 23 млрд. рублей. Учитывая тот факт, что правительство имеет право пропорционально секвестрировать расходы, в сумме не более 5% от запланированного уровня за квартал, результат двух представленных сценариев сбора налогов может быть различным. Исходя из предпосылки, что остальные доходы бюджета будут выполнены в полной мере, в первом случае (налоговые доходы равны 293 млрд. руб.), когда отклонение от плана составит 14 млрд., что меньше, чем 5% от запланированной величины, правительство может

*воспользоваться своим правом и произвести пропорциональный секвестр расходов. Во втором случае (налоговые доходы равны 284 млрд. руб.) – отклонение составляет почти 8% от плана, что потребует обращение правительства в парламент, с законопроектом о проведении более масштабного секвестра расходов. Стоит отметить, что указанный ход развития событий не учитывал сезонность в сборе налогов, что может существенно сказаться на необходимости обращаться к секвестру расходов, а также возможность перевыполнения плана по другим статьям доходов.*

*Таким образом, ситуация с выполнением доходной части бюджета будет во многом зависеть от жесткости и последовательности политики правительства, направленной на снижение недоимок в федеральный бюджет и на улучшение собираемости налогов.*

# Раздел 3

## Реальный сектор экономики

### 3.1 Основные тенденции развития производства

**Производство ВВП.** В 1997 г. в российской экономике произошел принципиальный поворот от спада к стабилизации и даже к некоторому росту объемов валового внутреннего продукта, начался рост производства в промышленности и сельском хозяйстве, значительно сократился спад на транспорте. Эти процессы были обусловлены преимущественно ремонетизацией экономики, устойчивым замедлением темпов инфляции при стабильности курсовой политики, ростом внутреннего производственного и потребительского спроса, оживлением деловой активности в реальном секторе.

С восстановлением экономического роста отмечаются позитивные изменения в динамике социально-экономических параметров. Численность официально зарегистрированных безработных уменьшилась с 2,5 до 2,0 млн. чел. Несколько выросла эффективность использования рабочей силы в производстве, в частности, сократились размеры неполной занято-



сти. Общие масштабы неполной занятости работников на крупных и средних предприятиях из-за применения режима неполной рабочей недели и вынужденных отпусков по инициативе администрации оцениваются по условной численности, приведенной к полному рабочему времени, в 1,3 млн. чел. в январе-ноябре 1997 г., против 1,9 млн. чел. в аналогичный период 1996 г.

По мере погашения задолженности по заработной плате и социальным обязательствам наблюдается изменение структуры расходов населения и повышение платежеспособного спроса. Это способствует активизации деятельности предприятий торговли и сферы услуг.

Таблица 12.

**Динамика основных макроэкономических показателей  
(в % к соответствующему периоду предыдущего года)**

	I кв. 1997	II кв. 1997	III кв. 1997	IV кв. 1997	1997 в % к 1996
Валовый внутренний продукт	100,3	99,4	101,0	100,8	100,4
Промышленность:	100,7	100,9	102,9	103,4	101,9
добывающая	103,0	101,6	102,1	103,1	103,0
обрабатывающая	99,9	100,3	102,6	101,6	101,8
потребительские товары	98,4	98,1	106,4	105,4	102,1
Сельское хозяйство	94,1	95,7	100,9	98,6	100,1
Инвестиции	91,2	91,7	97,1	101,3	94,5
Грузооборот предприятий транспорта	98,7	95,0	94,1	96,7	96,4
Товарооборот	101,0	101,0	100,7	106,6	101,4
Платные услуги	101,1	102,5	103,7	107,3	103,7
Внешнеторговый оборот	99,4	94,9	104,1	107,3	102,4
Экспорт	102,4	92,5	97,1	98,0	98,0
Импорт	95,4	98,1	113,8	122,4	108,6
Сальдо	125	92,3	72,4	58,8	69,5
Реальные располагаемые денежные доходы	103,7	105,7	99,0	103,3	103,5
Безработные, официально зарегистрированные	99,5	90,4	99,1	81,6	79,4

Индексы цен:*					
потребительские:	105,4	103,0	100,5	101,8	111,0
на продовольственные товары	106,0	103,3	98,6	101,1	109,1
на непродовольственные товары	102,4	101,6	101,8	102,2	108,1
на платные услуги населению	108,7	104,6	104,6	103,1	122,5
промышленности:					
на готовую продукцию	104,1	102,1	100,6	100,3	107,4
на приобретенные ресурсы	104,8	101,1	100,6	100,5	106,8
в капитальном строительстве	101,2	101,2	101,9	100,6	105,0
на грузовые перевозки	98,3	102,1	100,1	100,3	100,9
на услуги связи	102,4	100,9	100,4	100,5	104,2
Официальный курс доллара*	103,1	101,0	101,3	101,6	107,6

\* индексы цен к предыдущему кварталу.

В текущем году уровень инфляции достиг минимального за последние годы значения и стал приемлемым для функционирования экономики в режиме экономического роста. Динамика цен формировалась под влиянием жестких кредитно-денежных ограничений и мер по повышению эффективности государственного регулирования цен и тарифов естественных монополий. Отставание темпов роста цен в производстве от потребительских цен также способствовало заметному снижению инфляционных ожиданий. Тенденция к снижению инфляции наблюдается практически во всех отраслях национальной экономики и сопровождается оживлением хозяйственной деятельности.

По мере изменения пропорций национальной экономики в структуре производства валового внутреннего продукта наблюдается тенденция устойчивого повышения доли услуг - с 48,3% до 49,4%. Удельный вес производства в структуре произведенного ВВП за этот же период снизился на 3,0 процентных пункта.

В 1997 г., по сравнению с декабрем 1996 г., потребительские цены выросли на 11% (вдвое меньше, чем в 1996 г.) при росте цен производите-

лей на 7.4%. При этом рост цен на платные услуги населению с начала года составил 22,5% и почти вдвое опережал рост потребительских цен. Одной из причин такого соотношения цен и тарифов на потребительском рынке явилось дальнейшее сокращение дотаций на жилищно-коммунальные и другие виды услуг.

Опережающий рост тарифов на услуги, по сравнению с ценами на потребительские и капитальные товары, а также структурные сдвиги в реальном секторе экономики определили тенденции к изменению структуры производства ВВП.

Таблица 13

**Структура производства валового внутреннего продукта  
(в % к итогу)**

	1995	1996	1997*
Валовый внутренний продукт	100,0	100,0	100,0
в том числе:			
Производство товаров	43,5	42,8	39,8
из них::			
промышленность	28,8	25,2	26,8
сельское хозяйство	6,4	8,0	4,7
строительство	7,6	7,2	6,2
Производство услуг	44,4	48,3	49,4
из них::			
транспорт	8,7	10,9	12,3
связь	1,2	1,6	2,0
торговля	16,8	21,4	23,6
Чистые налоги на продукты и импорт	12,1	8,9	10,8

\* рассчитано автором по данным Госкомстата России

Источник: Госкомстат России

ВВП за 1997 г. составил 2675 трлн. руб. и в реальном выражении увеличился на 0,4%, по сравнению с 1996 г. Безусловно позитивное воздействие на макроэкономическую ситуацию оказал рост производства на

крупных и средних предприятиях промышленности. На протяжении года наблюдалось постепенное ускорение темпов роста промышленного производства, в целом за год он составил 1,9%. В 1997 г. впервые за последние пять лет отмечается рост добавленной стоимости в промышленности. Это привело к повышению доли добавленной стоимости промышленности в структуре производства ВВП.

Таблица 14.

**Динамика производства по отраслям промышленности в 1997 г.  
(в % к соответствующему периоду предыдущего года)**

Отрасли промышленности	I квартал	I полугодие	январь-сентябрь	январь-октябрь	январь-ноябрь	январь-декабрь
электроэнергетика	94,0	95,2	96,4	96,5	97,3	97,9
топливная	99,4	99,1	99,8	100,0	100,2	100,3
черная металлургия	99,5	99,2	100,7	101,3	101,2	101,2
цветная металлургия	106	102,3	102,9	103,8	104,6	105,0
химическая и нефтехимическая	100,1	100,7	101,6	101,9	102,2	102,0
машиностроение	101,0	101,9	103,2	103,0	103,1	103,5
лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	89,0	98,7	101,2	101,0	101,1	101,2
производство строительных материалов	89,0	92,9	94,5	95,0	95,5	96,0
легкая	94,0	95,0	95,9	96,5	97,2	96,1
пищевая	92,0	95,1	98,3	98,3	98,5	97,6
микробиологическая	102,0	101,2	102,2	102,4	104,4	99,2
медицинская	105,0	108,6	114,1	115,1	115,5	115,1
полиграфическая	102,0	102,9	103,7	13,9	105,0	107,1

Источник: Госкомстат России

Тенденция к стабилизации производства и восстановлению положительной динамики наблюдается практически во всех отраслях промышленности, особенно во втором полугодии, что подтверждает фундаментальный принцип зависимости оживления деловой активности и

восстановления производственного роста при дезинфляции и повышении уровня монетизации экономики.

Прирост производства в добывающих отраслях в 1997 г. составил 3%. Экспорт сырья остается одним из основных факторов поддержания деловой активности, хотя темпы его роста впервые за последние годы замедлились. Компенсирующее воздействие на положение добывающей промышленности в 1997 г. оказывало улучшение конъюнктуры на внутреннем рынке.

Структурообразующим фактором в 1997 г. является постепенное преодоление спада в обрабатывающем секторе, в котором со II квартала 1997 г. наблюдается оживление хозяйственной деятельности. Вырос выпуск продукции межотраслевого и общепромышленного назначения в натуральном выражении в металлургии, химической промышленности и машиностроении.

В обрабатывающей промышленности динамика и структура выпуска продукции полностью определяется уровнем спроса внутреннего рынка. Впервые с начала реформ в прошедшем году отмечается рост производства в машиностроении. После длительного спада в автомобильной промышленности прирост производства за 1997 год составил 12,6%, при росте выпуска грузовых автомобилей на 8,0%, легковых - на 13,5% и автобусов - на 21,6%. Это стимулировало рост в сопряженных отраслях: в черной металлургии (выпуск листового проката вырос на 8,3%) и в шинной промышленности (на 11,6%).

По мере реструктуризации производства и развития сборочных производств с использованием импортных комплектующих в 1997 г. наблюдается рост выпуска продукции в приборостроении на 5,8% и

---

промышленности средств связи - на 23,2%. Выходят из кризиса отрасли медицинской и микробиологической промышленности.

С замедлением темпов инфляции и постепенной адаптацией предприятий к условиям рыночной экономики, с середины прошлого года наметилась тенденция сокращения разрыва темпов производства в секторе потребительских товаров по сравнению с динамикой производства капитальных товаров и промышленности в целом. Происходило последовательное замедление темпов спада в производстве потребительских товаров. Именно здесь происходят существенные изменения институциональной и производственных структур, расширяется привлечение частных, в том числе иностранных инвесторов.

Статистические данные о стабилизации и переходе к росту промышленного производства в 1997 г. и о роли внутреннего спроса в нем подтверждаются данными конъюнктурных опросов руководителей промышленных предприятий, приведенными в приложении II.

Структурные сдвиги в экономике происходят на фоне повышения доли в ВВП отраслей инфраструктуры: транспорта, связи, торговли, финансово-кредитных и страховых услуг, операций с недвижимостью. Динамика развития транспорта и связи коррелирует с изменением темпов производства в национальной экономике. В 1997 г. наблюдалось сокращение разрыва в темпах грузооборота и ВВП. Объем услуг связи в 1997 г. вырос, по сравнению с прошлым годом, на 8,9% и составил 51 трлн. руб. Доля транспорта и связи в структуре ВВП устойчиво повышается, что поддерживается перераспределением инвестиционных потоков в эту сферу деятельности, однако явно недостаточный уровень развития инфраструктуры сдерживает процессы рыночных преобразований и вхождение России в систему мировых экономических отношений.

По мере стабилизации экономической ситуации происходит устойчивый рост насыщенности оптового и потребительского рынков, растет сеть магазинов, торговых площадей, стабилизируются запасы в торговле. Товарооборот розничной торговли увеличился в 1997 г. на 1,4%, по сравнению с соответствующим периодом прошлого года.

Повышение доли услуг в ВВП сопровождается изменением пропорций предоставления рыночных и нерыночных услуг. Оживление на рынке платных услуг сопровождается формированием полноценной конкурентной среды в этой сфере деятельности. Объем платных услуг населению на 34,1% формируется за счет услуг, оказанных частными индивидуальными предпринимателями, на 24,6% - организациями негосударственной сферы и на 41,3% - организациями государственного сектора. Среди услуг наиболее интенсивно растет объем реализации услуг в сфере платного образования, медицины, пассажирского транспорта, а также услуг финансово-кредитных учреждений и услуг правового характера.

**Формирование ВВП по доходам.** Сложное финансовое состояние предприятий, высокий уровень неплатежей в экономике и задолженности по выплате заработной платы оказали негативное влияние на формирование доходов в ВВП. С 1996 г. отмечается значительное увеличение расходов показателей, определенных на основе начислений, от оценок реальных денежных потоков в экономике.

Доля оплаты труда наемных работников (начисленная) повысилась с 45,9% в 1996 г. до 49,0% в 1997 г. С отменой с 1 января 1997 г. налога с суммы превышения заработной платы, по сравнению с нормируемой величиной, наблюдается рост оплаты труда.

Таблица 15.

## Структура образования ВВП по доходам (в % к итогу)

	1995	1996	1997*
Валовый внутренний продукт, всего	100	100	100
в том числе:			
оплата труда наемных работников	43,4	45,9	49,0
чистые налоги на производство и импорт	11,4	12,6	9,5
валовая прибыль, включая чистый предпринимательский доход	45,2	41,5	41,5

\* рассчитано автором по данным Госкомстата России

Источник: Госкомстат России

Таблица 16

## Рентабельность производства по отраслям промышленности

	Доля убыточных предприятий в % к общему числу в отрасли		Рентабельность реализованной продукции, в %	
	1996	1997	1996	1997*
<b>Промышленность - всего</b>	42,0	47,5	9,1	10,1
в том числе:				
электроэнергетика	23,9	28,4	15,9	17,3
топливная	44,8	49,7	11,6	14,5
черная металлургия	30,6	42,5	3,7	3,0
цветная металлургия	66,1	63,9	13,1	13,3
химическая	39,0	44,4	4,1	4,0
нефтехимическая				
машиностроение	40,2	44,6	11,9	9,7
лесная, деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная	61,7	70,4	1,1	-6,9
строительных материалов	46,5	54,4	4,3	-1,7
легкая	55,6	60,3	-1,1	-2,9
пищевая	34,2	41,3	5,8	7,4
Сельское хозяйство			-8,9	-17,4
Транспорт	59,0	59,4	2,9	8,1
Связь			25,3	25,5
Жилищно-коммунальное хозяйство			-9,8	-11,9

\* предварительные оценки за январь- сентябрь 1997 г.

Источник: Госкомстат России

С повышением деловой активности растет реальная масса прибыли, полученная крупными и средними предприятиями. Общий объем прибыли, полученной по всем секторам деятельности, в 1997 г. стабилизировался



на уровне 1996 года, при продолжающемся росте числа убыточных предприятий.

С изменениями отраслевой структуры производства усиливается дифференциация отраслей по финансово-экономическим показателям (рост рентабельности в промышленности, транспорте и связи при нарастании убыточности в сельском хозяйстве).

На рентабельность производства материалоемких отраслей наиболее существенное влияние оказывает соотношение динамики цен на готовую продукцию и приобретение материально-технических ресурсов. В отраслях с высокой трудоемкостью производства падение уровня рентабельности усиливалось под влиянием роста доли расходов на оплату труда в общем объеме затрат.

**Использование валового внутреннего продукта.** Основным фактором, влияющим на динамику и структуру использования валового внутреннего продукта в 1997 г., являлось постепенное повышение внутреннего платежеспособного спроса на потребительском рынке.

*Таблица 17*

**Структура конечного использования валового внутреннего продукта  
(в % к итогу)**

	1995	1996	1997*
Валовый внутренний продукт, всего	100,0	100,0	100,0
в том числе:			
расходы на конечное потребление,	71,1	72,3	73,9
в том числе домашних хозяйств	49,2	48,6	49,9
валовое накопление	24,7	23,9	23,0
чистый экспорт товаров и услуг	4,2	3,8	3,1

\* рассчитано автором по данным Госкомстата России

Источник: Госкомстат России

Реальные располагаемые денежные доходы населения в 1997 г. повысились на 3,5%, а реальная начисленная заработная плата одного работника - на 4,3%.

Доля расходов на конечное потребление домашних хозяйств повысилась на 1,3 пункта. В структуре расходов со II полугодия наблюдается устойчивый рост покупок непродовольственных товаров при сокращении расходов на продукты питания. Удельный вес непродовольственных товаров в общем объеме розничного товарооборота, снизившийся с 52% в I квартале 1997 г. до 49,7% в III квартале, начиная с августа, вновь начал расти и составил в IV квартале 51,7%. Рост доли расходов населения на покупку товаров и услуг связан с традиционным сезонным повышением спроса, а частично инициировался субъективными опасениями предстоящей денежной деноминации. Со II полугодия 1997 г. наблюдается тенденция к постепенному снижению доли сбережений во вкладах и ценных бумагах при росте доли наличных денег на руках населения. Состояние потребительского рынка в 1997 г. оставалось стабильным и характеризовалось высоким уровнем насыщенности товарами и обеспечения товарными ресурсами.

Впервые за пять лет в 1997 г. увеличился физический объем платных услуг населению. В структуре платных услуг населению устойчиво доминируют три вида, на долю которых приходится более двух третей общего объема потребляемых населением России услуг: жилищно-коммунальные, пассажирского транспорта и платной медицины.

Динамика социальных параметров в 1997 г. не носила устойчивого характера, поскольку на протяжении года сохранялся высокий уровень накопленной задолженности государства и предприятий по выплате заработной платы.

Изменение структуры расходов населения сопровождается снижением доли сбережений во вкладах и ценных бумагах, что свидетельствует о снижении инвестиционного потенциала населения. Несмотря на снижение реальной покупательной способности доллара США на российском рынке, его привлекательность как средства сбережения остается высокой. Структура сбережений населения ориентирована на рост покупки иностранной валюты и в известной мере способствует снижению инфляции.

С активизацией экономической деятельности в 1997 г. наблюдается сокращение доли накопления материальных оборотных средств в ВВП. В структуре накопления оборотных средств по мере снижения темпов инфляции сокращаются доли и запасов материально-технических ресурсов, и остатков нереализованной продукции, что оказывает стабилизирующее воздействие на экономику в целом. В середине 1997 г. наблюдалось некоторое превышение темпов отгрузки готовой продукции, по сравнению с динамикой производства. Со II квартала устойчиво повышалась доля оплаченной продукции в общем объеме реализации. Однако в IV квартале с обострением платежного кризиса вновь отмечалось увеличение запасов нереализованной продукции.

Доля новых инвестиций в основной капитал в 1997 г. составила 15,3% ВВП. Объем новых инвестиций в основной капитал 1997 г. сократился на 5,5%, по сравнению с прошлым годом (в основном за счет первого полугодия). Одной из причин свертывания инвестиционной деятельности в первой половине 1997 г. явилось сокращение объемов финансирования государственных инвестиционных расходов и строительных программ предприятий в связи с недостатком оборотных средств.

В структуре валового национального накопления по-прежнему уменьшалась доля чистого накопления. В этой ситуации особенно акту-

альным является определение приоритетов и стратегии воспроизводства основного капитала с учетом происходящих структурных преобразований на всех уровнях экономики.

## **Приложение II**

### **Конъюнктура промышленности**

В 1997 г. ИЭППП было проведено 12 конъюнктурных опросов руководителей промышленных предприятий. Опросы проводятся в ежемесячном цикле с сентября 1992 г. и охватывают всю территорию Российской Федерации. Размер панели в декабре 1997 г. достиг 1380 респондентов, среди которых 41% - директора предприятий, 35% - заместители директоров, 18% - руководители подразделений (преимущественно экономических), 1% - заместители руководителей подразделений, 5% - экономисты и специалисты. Панель смещена в сторону крупных предприятий по каждой из выделяемых подотраслей. Возврат анкет составляет 60-65%. Использование европейской гармонизированной методики конъюнктурных опросов позволяет сопоставлять результаты опросов российских предприятий с аналогичными опросами в европейских странах.

В 1997 г. опросы впервые зарегистрировали абсолютный рост промышленного производства. Положительный баланс ответов (“рост”-”снижение”) был получен для восьми месяцев из двенадцати, а последние пять месяцев рост выпуска не прерывается. Увеличение производства хотя бы в одном месяце отмечалось во всех отраслях.

Прогнозы изменения производства в 1997 г. были устойчиво оптимистичны - баланс ответов (“возрастет”-”снизится”) всегда был положительным и достиг в феврале абсолютного максимума (+24%). Но в IV квартале оптимизм предприятий стал заметно снижаться. Баланс прогнозов упал с +22% до +4%. Это худшее значение истекшего года. Только 23% предпри-

ятий ожидают роста производства в начале 1998 г. Основная часть (56%) предприятий прогнозирует сохранение своих объемов выпуска. Не будет, наверное, натяжкой увязать это изменение ожиданий с замедлением реформ вследствие попыток заблокировать деятельность реформистского крыла в правительстве.

Интересно, что и фактические, и прогнозные изменения выпуска российских предприятий в 1997 г. стали вполне сопоставимы с уровнем аналогичных показателей в европейских странах (рис.21 и 22).

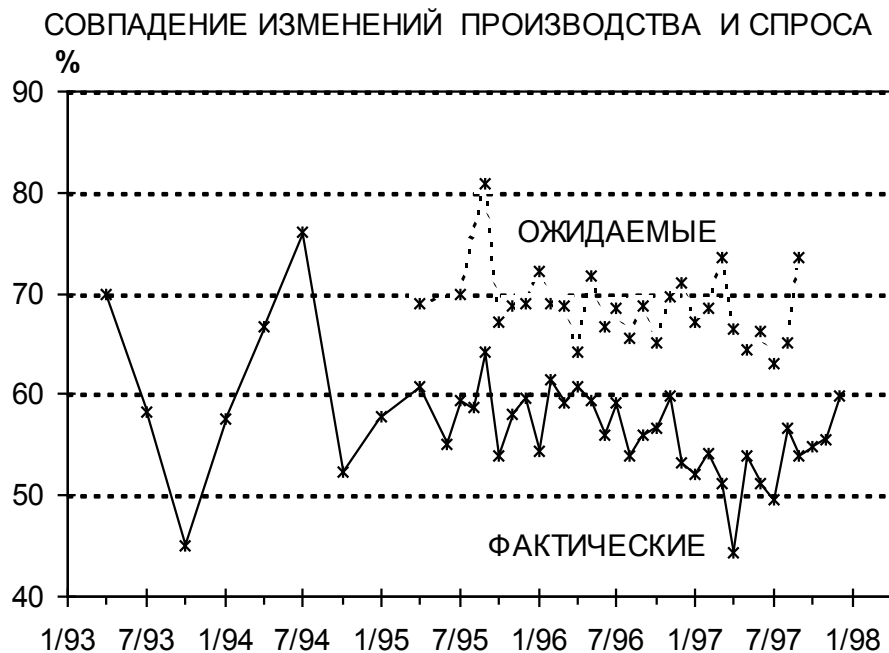
Рисунок 21



Конъюнктурные опросы позволяют оценить “привязанность” производства к спросу на продукцию. Этот показатель рассчитывается как доля предприятий, сообщивших об одинаковом изменении спроса и выпуска. Так как вопросы о фактическом изменении производства и спроса задаются ежемесячно всем предприятиям, то расчет упомянутого показателя позволяет получить принципиально новые данные о поведении промышленных предприятий с микроуровня.



Как показывают наши расчеты, в первой половине 1997 г. привязанность производства к спросу упала до абсолютного минимума, зарегистрированного в 1993 г. (рис.23). Но тогда и спрос, и выпуск переживали быстрое и глубинное снижение. И предприятия просто не хотели сворачивать свое производство в такой степени, в какой сворачивался спрос на их продукцию. В 1997 г. сложилась иная ситуация. Впервые абсолютный рост производства предприятия (и опросы) отметили в марте. Решив, что “процесс пошел”, производители в апреле еще больше нарастили производство, не особо учитывая динамику спроса, - и поплатились. Привязанность к спросу упала сразу на 7%. Реакция последовала уже в мае: баланс изменения выпуска снизился на 17 пунктов и вновь стал отрицательным (абсолютное снижение производства), а уровень привязанности возрос на 10%. К декабрю предприятиям все же удалось освоиться в новых условиях умеренного роста производства и в достаточной степени увязывать его с изменением спроса - привязанность возросла до 60%.



По оценкам промышленных предприятий, сокращение платежеспособного спроса с января по декабрь замедлилось на 20 процентных пунктов (с -34% до -14%). Лучшее значение этого показателя было зарегистрировано в августе, когда баланс (разность ответов “рост”-”снижение”) достиг -6%, а 66% предприятий сообщили о неизменности спроса на свою продукцию. Отрицательные значения балансов в течение всего 1997 г. (как впрочем и во все предыдущие годы) говорят о том, что в промышленности преобладали предприятия, сообщавшие о снижении спроса на свою продукцию. Положительные балансы (абсолютный рост спроса) регистрировались только на отраслевом уровне (цветная металлургия, нефтехимия, деревообрабатывающая промышленность и промышленность строительных материалов). В декабре положительных отраслевых балансов (рост спроса) не отмечено.

Динамика платежеспособного спроса на промышленную продукцию российских предприятий становится все более сопоставимой с аналогичными показателями в крупнейших европейских странах (рис.24). Пока,

правда, лучшие значения для России находятся в одном интервале с худшими значениями для Франции и Германии. Но даже такое соотношение вполне может рассматриваться как свидетельство улучшения внешних условий функционирования отечественных предприятий.

Рисунок 24



Но сами предприятия оценивают ситуацию со спросом по-другому. Даже в условиях явного замедления его падения объемы платежеспособного спроса считаются одной из самых сильных помех росту производства (рис. 25). Два других фактора (недостаток оборотных средств и неплатежи), занимающих “верхний эшелон” помех, связаны со специфически российской проблемой неплатежеспособного спроса, когда потребитель либо вообще никак не рассчитывается за полученную продукцию, либо предлагает вместо денег свою или чужую продукцию.

Другим фактором, искажающим оценки российских предприятий объемов спроса, является “нерыночная” система ориентиров. Большинство предприятий привязывают свое производство к имеющимся (имевшимся) у них производственным мощностям. Платежеспособный спрос стоит на



втором месте. Судя по всему, в промышленности еще преобладает представление, что спрос должен “обслуживать” производство, а не наоборот.

Как следствие, оценки спроса по шкале “выше нормы”, “нормальный”, “ниже нормы” в российской промышленности существенно отличаются от аналогичных европейских показателей (рис.26).

Рисунок 25

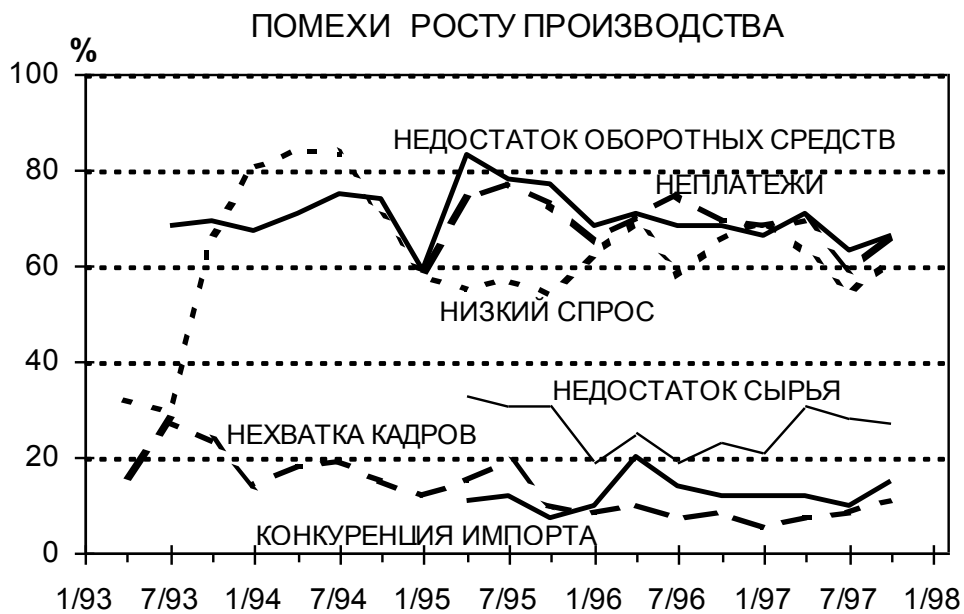


Рисунок 26



Динамика и оценки объемов запасов готовой продукции в 1997 г. были благоприятны. Во-первых, абсолютное снижение объемов запасов, начавшееся еще в 1996 г., продолжилось и достигло в октябре истекшего года максимума. Во-вторых, с декабря 1996 г. предприятия устойчиво считают свои запасы недостаточными. Абсолютный максимум недостатка был зарегистрирован в сентябре, когда 37% предприятий оценили свои запасы как “ниже нормы”. Правда, к декабрю ситуация с запасами несколько нормализовалась. Баланс оценок за три последних месяца года возрос с -16% до -7%. Однако его отрицательные значения по-прежнему свидетельствуют о преобладании в промышленности предприятий с недостаточными объемами запасов. В декабре избыток запасов зарегистрирован только в промышленности строительных материалов.

Сопоставление оценок запасов готовой продукции на российских и европейских предприятиях свидетельствует об экстремально высоком недостатке запасов в отечественной промышленности в истекшем году (рис.27). Недостаток запасов на российских предприятиях экстремален как по длительности, так и по величине. Заметим, что почти всегда в последние годы европейские предприятия считали свои запасы избыточными (баланс больше нуля). В России же весь 1997 г. ощущался недостаток запасов, но предприятия не предпринимали серьезных усилий для исправления такого положения. Последнее позволяет сделать вывод, что, во-первых, предприятия за годы экономических реформ осознали необходимость контроля за своими запасами и научились это делать, во-вторых, предприятия давно “расчистили” у себя пространство для роста производства, в-третьих, предприятия не спешат наращивать производство и заполнять свои склады готовой продукцией до нормального (по их собственному представлению) уровня.



### 3.2 Инвестиции в реальный сектор экономики

**Общая характеристика инвестиционной деятельности.** Тенденции развития российской экономики в 1997 г. носили противоречивый характер. Несмотря на формирование объективных условий для повышения инвестиционной активности, в частности, низкой инфляции и снижения доходности государственных ценных бумаг, объемы инвестиций продолжали сокращаться. Это обусловлено недостаточной мотивацией к инвестиционной деятельности у различных групп экономических агентов, ограниченностью доступных финансовых средств, отсутствием эффективных механизмов трансформации сбережений населения в инвестиции, сохранением высоких инвестиционных рисков. Негативное влияние на динамику инвестиций оказывало отсутствие прогресса в налоговой реформе, неразвитость рынка корпоративных ценных бумаг и свертывание деятельности государства на рынке капитала.

В 1997 г. в условиях обострения кризиса бюджетной системы и реализации жесткой финансово-кредитной политики, несмотря на принятые

меры по расширению налоговых льгот для стимулирования производственных инвестиций в основной капитал, приостановления спада деловой активности в капитальном строительстве не произошло.

Таблица 18

**Динамика инвестиций в основной капитал в 1997 г.  
(в % к соответствующему периоду предшествующего года)**

	I квартал	II квартал	III квартал	IV квартал	1997
Инвестиции в основной капитал,	91,2	91,7	97,8	101,3	95,0
в том числе по объектам:					
производственного назначения	98,1	96,0	102,8	99,8	98,9
непроизводственного назначения	80,3	85,0	89,6	99,5	88,5
Ввод жилых домов	89,6	80,3	110,4	98,1	95,0

Источник: Госкомстат России.

Доля инвестиций в основной капитал в ВВП снизилась до 15,3% против 16,3% в 1996 г. При стабилизации экономической ситуации в 1997 г. продолжение спада в инвестиционной сфере отражает низкую восприимчивость субъектов финансового и реального секторов к изменениям конъюнктуры, хотя в последнее время по опросам строительных организаций можно выявить тенденцию к более гибкому их реагированию на колебания рынка капитала (см.: Приложение III).

Негативно влияет на изменение инвестиционного климата отсутствие достоверной информации о производственной и финансовой деятельности предприятий, противодействие участию инвесторов в управлении предприятием, а также сложная и противоречивая нормативно-правовая база. К сожалению, и отечественная банковская система оказалась неподготовленной к аккумуляции средств для долгосрочного кредитования реального сектора.

**Структура источников финансирования инвестиций.** На негосударственный сектор экономики сегодня приходится более 4/5 общего объема инвестиций в национальную экономику.

Таблица 19

**Структура инвестиций в основной капитал по формам собственности  
(в % к итогу)**

	1993	1994	1995	1996	1997
Инвестиции - всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
в том числе по формам собственности предприятий:					
государственная	51	32	31	24	21
муниципальная	12	8	6	5	5
частная	12	18	14	19	22
смешанная российская	23	40	46	49	49
смешанная с совместным российским и иностранным участием	2	2	3	3	3

Источник: Госкомстат России.

Характерной тенденцией 1997 года оказалось изменение структуры инвестиций в основной капитал по источникам финансирования. Доля внебюджетных средств в структуре инвестиций в основной капитал в 1997 г. достигла 80%, против 65,7% в 1993 г. При этом налицо устойчивое повышение доли средств совместных предприятий и индивидуальных застройщиков в структуре инвестиций. Снижается доля бюджетных средств, при этом соотношение федерального бюджета и бюджетов субъектов федерации и местных бюджетов меняется в сторону повышения роли последних. Если в 1992 г. средства бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов составляли 38% в общем объеме финансирования инвестиций из консолидированного бюджета, то в 1997 г. их доля превысила 50%.

Таблица 20

**Инвестиции в основной капитал по источникам финансирования  
(в % к итогу)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Инвестиции</b> - всего,	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
из них финансируемых за счет:						
<b>бюджетных средств</b>	26,9	34,3	26,0	21,8	20,1	19,2
в том числе:						
федерального бюджета	16,6	19,2	13,4	10,1	9,9	9,5
бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов	10,3	15,1	10,6	10,3	10,2	9,7
<b>внебюджетных средств</b>	73,1	65,7	74,0	78,2	79,9	80,8
в том числе:						
собственных средств предприятий и организаций	69,3	57,4	64,2	62,8	63,3	71,2
индивидуальных застройщиков	0,9	2,6	2,3	2,5	3,2	4,2

Источник: Госкомстат России.

Собственные средства предприятий составляют более 70% в общем объеме инвестиций в основной капитал и являются доминирующим источником финансирования. С реструктуризацией производства усиливается дифференциация предприятий по финансовым показателям. Реальные объемы средств предприятий, используемые на инвестиционные цели, снижаются в связи со сложным финансовым положением большинства предприятий и ростом числа убыточных производств. Снижение рентабельности производства обуславливает уменьшение доли прибыли в источниках финансирования инвестиций. В 1997 г. доля прибыли в общем объеме инвестиций составила 17,9% , а амортизации - 35,4%.

Перспективы активизации инвестиционной деятельности предприятий связывали с реализацией новой амортизационной политики, предусматривающей предоставление предприятиям права выбора методов амортизации, их упрощение и укрупнение норм амортизации. Однако, вопреки реальной необходимости восстановления процесса воспроизводства

основного капитала, амортизационные отчисления направляются на пополнение собственных оборотных средств и решение текущих проблем.

В большинстве случаев предприятия не имеют достаточных собственных инвестиционных средств, а проблема привлечения заемных средств в необходимых объемах остается неразрешимой. Хотя ставка рефинансирования за 1997 г. снизилась с 48% на начало 1997 г. до 28%, величина процента за кредит по-прежнему продолжает превышать среднюю рентабельность производства, что затрудняет возможность использования заемных средств.

С изменением ситуации на рынках товаров и капитала, отсутствие перспективной инвестиционной стратегии стало одним из основных факторов, сдерживающих процессы восстановления экономического роста и реструктуризации производства. Сфера интересов руководителей предприятий ограничивается, как правило, решением производственных проблем. Управление инвестициями в рамках стереотипных представлений плановой системы выступило фактором, сдерживающим процессы реструктуризации экономики и формирования рынка капитала.

Низкая инвестиционная активность в 1997 г. связана и с политикой государства на рынке капитала. Кризис бюджетной сферы инициировал сокращение расходов на финансирование государственных инвестиций. Учитывая сложившуюся ситуацию с недопоступлением доходов в бюджетную систему и необходимость безусловного выполнения государственных обязательств по обеспечению социальных гарантий населению, секвестирование расходов федерального бюджета отразилось, прежде всего, на уровне финансирования федеральной инвестиционной программы и государственных инвестиций.

Пусковая федеральная инвестиционная программа была сокращена почти вдвое, на ее реализацию использовано 14,5 трлн. руб. государственных инвестиций, из них на федеральные целевые программы 6,7 трлн. руб. и 7,8 трлн. руб. - на развитие отдельных отраслей экономики и промышленности.

В сложившейся ситуации практически оказалась приостановлена реализация социально значимых федеральных инвестиционных целевых программ. В ограниченных объемах финансировались целевые программы “Свой Дом” и конверсия оборонной промышленности, в крайне незначительных размерах - инвестиционные проекты на конкурсной основе.

В целях обеспечения финансирования расходов федерального бюджета на 1997 г., а также исполнения обязательств получателей средств из федерального бюджета за выполненные работы, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 14.09.97 № 880, осуществлялись взаимозачеты задолженности федерального бюджета по государственным инвестициям перед инвесторами и инвесторов по обязательствам в бюджет. Максимальное сокращение просроченной кредиторской задолженности в капитальном строительстве, финансируемом из средств федерального бюджета и переходящем на следующий год, является основной предпосылкой подготовки стартовых условий для принятия и выполнения Федеральной адресной инвестиционной программы 1998 года.

В принципах инвестиционной политики 1997 г. основной акцент делался на стимулирование притока в экономику средств частных инвесторов и, прежде всего, крупного корпоративного национального капитала. Однако эти надежды не оправдались. Нестабильность политической ситуации, поддержание относительно высокой доходности финансовых операций и рискованность долгосрочных вложений в реальный сектор



определяют пассивный характер инвестиционной деятельности частного и акционерного капитала. В этой связи особенно актуальным является внедрение механизма предоставления инвесторам государственных гарантий.

**Структура инвестиций по сферам деятельности.** В 1997 г. продолжала расти доля производственных инвестиций. На строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение производственных объектов в 1997 г. было использовано 263,5 трлн. руб., что составляет 64,4% в общем объеме, против 61,7% в 1996 г. При снижении общего объема инвестиций по сравнению с прошлым годом на 5%, инвестиции в производственное строительство сократились на 1,1%, а в III квартале 1997 г., впервые за последние пять лет, был достигнут их рост на 2,8%, по сравнению с III кварталом 1996 г. (табл. 18 и 21).

Таблица 21

**Структура инвестиций по объектам производственного и непроизводственного назначения (в % к итогу)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Инвестиции всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
в том числе:						
производственного назначения	65,5	60,1	56,0	58,9	61,7	64,4
непроизводственного назначения	34,5	39,9	44,0	41,1	38,3	35,6

Источник: Госкомстат России.

Рост доли инвестиций в производственное строительство ни в коей мере не является показателем изменения инвестиционной привлекательности этой сферы деятельности, а связан с углублением кризиса в социально-гражданском и, прежде всего, жилищном строительстве.

В социальной сфере в 1997 г. использовано 145,3 трлн. руб., что на 11,9% меньше, по сравнению с 1996 г. При общей стабилизации макроэкономических процессов, строительство жилья государственными предприятиями в 1997 г. достигло критически низких величин (табл. 22).

Таблица 22

**Ввод в действие жилых домов по формам собственности  
(млн. кв. м общей площади)**

	1994	1995	1996	1997
Построено - всего	39,2	41,0	34,3	32,6
в том числе по формам собственности:				
государственная	10,0	9,1	5,9	4,6
муниципальная	4,3	4,0	2,9	2,8
частная	11,8	14,8	14,6	15,9
смешанная российская	13,0	13,0	10,8	9,2

Источник: Госкомстат России.

Кризис в жилищном строительстве нельзя рассматривать как неожиданное явление в российской экономике. Тенденция к снижению доли жилищного строительства в объеме инвестиций в социально-культурное строительство наблюдается на протяжении последних пяти лет. Доля инвестиций в жилищное строительство в общем объеме инвестиций в непродовольственную сферу сократилась с 62,9% в 1992 г. до 53,3% - в 1996 г. и 50% - в 1997 г.

Сохраняется довольно устойчивая тенденция увеличения строительства частного жилья населением за свой счет и с привлечением кредита. Если в 1992 г. доля ввода жилья за счет средств населения составляла примерно 12% в общем объеме ввода жилой площади, в 1996 г. - 29,1%, то в 1997 г. - 35,3%. Доля жилья государственной формы собственности в общем объеме введенных в действие жилых домов в 1997 г. составила 17% против 70% в 1992 г.

Низкий уровень доходов основной части населения, сохранение высокой задолженности по выплате заработной платы и социальным трансфертам, снижение доверия населения к банковским и финансовым организациям уменьшают мотивации к сбережению в организованной

форме. При достаточно высокой склонности населения к сбережению, оно осуществляется в формах, не позволяющих использовать сберегаемые средства для инвестиций.

При сложившемся уровне доходов и сбережений основная часть потенциальных потребителей не в состоянии разрешить проблему улучшения жилищных условий. Возможности оживления спроса ограничены отсутствием развитой системы долгосрочного жилищного кредитования, ипотеки. В свою очередь ипотека натывается на ограничения институционального и законодательного характера. Без их снятия вывод жилищного строительства из кризиса невозможен.

С ограниченностью платежеспособного спроса сокращается объем продаж готового жилья. Финансовое состояние строительных организаций резко ухудшается в связи с ростом расходов на консервацию и содержание готовых объектов.

Продолжающийся кризис неплатежей негативно отражается на деятельности строительных фирм. Прибыль строительных организаций в 1997 г. составила 10,6 трлн. руб. или 76,2% от уровня прошлого года. Растет число убыточных строительных предприятий. Сумма убытка строительных организаций составила 3,9 трлн. руб. и выросла по сравнению с аналогичным периодом прошлого года на 24,6%.

**Структура инвестиций по секторам и отраслям экономики.** Безусловно, позитивным явлением для российской экономики является усиление интенсивности инвестиционного потока в отрасли инфраструктуры, в частности, в развитие транспорта и связи. Совокупная доля этих отраслей в структуре инвестиций за пятилетний период почти удвоилась.

Дальнейшее развитие получила материально-техническая база связи. В 1997 г. число основных телефонных аппаратов сети общего пользования

увеличилось на 5,1%. По программе “Российский народный телефон” за январь-октябрь введено 891 тыс. номеров АТС. Ускоряется процесс замены морально устаревшего коммутационного оборудования на электронное. С интенсивным развитием радиотелефонной связи количество абонентов сетей увеличилось в 1,85 раза, в том числе абонентов сотовой подвижной связи - в 1,97 раза.

В инвестициях в промышленность доминирующая часть приходится на отрасли топливно-энергетического комплекса. На протяжении достаточно продолжительного времени их доля в структуре инвестиций в основной капитал в промышленность сохраняется в пределах 40%. Систематическое повышение удельного веса капитальных расходов на воспроизводство основного капитала в электроэнергетике определяется настоятельной необходимостью обновления активной части основных фондов, износ которых достиг 50%.

Таблица 23

### Отраслевая структура инвестиций в основной капитал (в % к итогу)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Инвестиции в основной капитал - всего</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
в том числе по объектам:						
<b>Производственного назначения</b>	65,5	60,1	56,0	58,9	61,7	63,0
из них :						
промышленность	40,9	37,0	32,3	34,4	37,0	36,7
сельское хозяйство	10,8	7,9	5,0	3,5	3,3	2,5
транспорт	8,2	10,4	11,9	13,2	13,9	15,5
связь	0,6	0,6	0,9	1,4	1,9	2,5
строительство	2,7	2,4	3,3	2,5	2,5	4,0
<b>Непроизводственного назначения</b>	34,5	39,9	44,0	41,1	38,3	37,0
из них:						
жилищное строительство	21,7	23,1	23,7	22,8	20,7	18,5

Источник: Госкомстат России.

Таблица 24

### Структура инвестиций по отраслям промышленности (в % к итогу)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Промышленность - всего</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
в том числе:						
электроэнергетика	12,0	13,5	14,6	15,2	17,3	21,1

топливная	41,1	42,2	40,2	41,8	42,6	42,8
черная металлургия	5,6	5,3	5,4	5,9	5,2	4,5
цветная металлургия	5,6	5,4	6,0	5,5	4,4	5,1
химическая и нефтехимическая	5,6	4,5	4,6	4,7	4,7	4,6
машиностроение и металлообработка	12,0	10,8	11,1	9,0	8,3	7,8
лесная, деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная	3,9	2,4	3,2	3,6	2,7	2,1
промышленность строительных материалов	3,9	2,5	3,4	3,0	2,3	1,9
легкая	2,4	1,7	1,4	0,9	0,7	0,5
пищевая	6,6	8,1	8,2	8,0	7,6	7,6

Источник: Госкомстат России

В 1997 г. сохранилась тенденция спада инвестиционной активности в машиностроительном и потребительском секторах промышленности. При сложном финансовом состоянии, предприятия ограничивались минимальными затратами на поддержание основного капитала и вовлечение в производство резервных мощностей. На предприятиях металлургии, химической промышленности, машиностроения повысился коэффициент использования мощностей.

**Региональные аспекты инвестиционной активности.** Инвестиционная активность довольно существенно дифференцируется по регионам. Анализ инвестиционной деятельности в региональном разрезе показывает, что в Центральный и Западно-Сибирский по-прежнему направляется до 2/5 общего объема инвестиций в основной капитал. Вместе с тем, в структуре территориального распределения инвестиций происходит постепенный сдвиг от регионов преимущественно ресурсно-сырьевой специализации к регионам с высоким индустриально-аграрным, потребительским, интеллектуальным и инновационным потенциалом. Высокую инвестиционную привлекательность сохраняют Свердловская, Челябинская, Самарская, Саратовская области, Приморский край (табл. 25).

Таблица 25

### Структура инвестиций по регионам России (в % к итогу)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997*
Инвестиции - всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

из них по районам:						
Северный	5,5	4,4	4,4	4,5	3,9	3,3
Северо-Западный	3,6	3,2	4,0	4,2	4,6	4,0
Центральный	16,0	18,0	21,1	20,5	20,3	20,6
Волго-Вятский	4,3	4,8	3,6	3,5	3,5	3,3
Центрально-Черноземный	4,7	3,8	3,2	3,4	3,8	3,1
Поволжский	11,0	10,6	8,9	9,6	9,3	9,3
Северо-Кавказский	7,1	7,0	6,5	9,3	7,4	6,1
Уральский	15,2	13,7	12,4	13,3	14,2	12,3
Западно-Сибирский	24,0	21,1	17,7	19,8	21,1	21,2
Восточно-Сибирский	3,6	5,9	5,6	6,0	6,5	4,8
Дальневосточный	7,3	6,9	6,1	5,2	5,1	4,6
Калининградская область			0,4	0,4	0,3	

\* 1997 г. данные за январь-сентябрь.

Источник: Госкомстат России.

Инвестиционная активность в территориальном аспекте во многом определяется региональным законодательством. Например, в Амурской, Владимирской, Иркутской и Саратовской областях, Татарстане были приняты наиболее полные пакеты законодательных актов, регулирующих инвестиционную деятельность. Они предусматривают налоговые льготы и каникулы для инвесторов, предоставление льготных кредитов, гарантий и защиту инвесторов.

### Приложение III

#### Конъюнктура строительства

В 1997 г. ИЭППП было проведено 6 конъюнктурных опросов руководителей строительных предприятий. Опросы проводятся один раз в два месяца с 1993 года. и охватывают всю территорию Российской Федерации. Размер панели в 1997 г. достигал 300-350 респондентов. Возврат анкет составляет 50-55%.

#### Основные оценки строительного производства

Опросы, проведенные в 1997 г., выявили ряд существенных изменений в динамике основных показателей конъюнктуры строительства. Однако улучшение показателей отражало лишь качественные сдвиги в общей

ситуации в строительстве. Рост оценок строительного производства не привел к смене тенденций: увеличения объемов СМР в целом для всей совокупности организаций зарегистрировано не было.

По сравнению с 1996 г., изменения в объемах строительно-монтажных работ оказывали заметно большее влияние на оценки производственной программы. Рисунок 28 дает представление о масштабе изменений и росте взаимосвязи основных показателей строительного производства.

Рисунок 28



Несмотря на абсолютно низкие оценки января 1997 г., интервал изменения показателя объемов СМР достиг 61 пункта: значения баланса ответов “возрос”-“снизился” варьировались от -72% в январе до -11% в июле. Среднегодовое значение составило -36%. Это на 12 п.п. лучше среднего показателя за 1996 г., когда оценки фактических объемов работ изменялись от -66% до -29%.

Существенное улучшение показателя СМР (до -46%, т.е. на 26 пунктов) было зарегистрировано уже в марте, а в мае баланс фактических изменений работ повысился до -14%. На фоне замедления темпов

сокращения строительства в целом, в государственных организациях наблюдалась явная положительная динамика (баланс достиг +12%). На отраслевом уровне рост работ (+9%) был отмечен в сфере строительства объектов инфраструктуры.

Июльский показатель (-11%) стал лучшим за 1996 - 1997 гг. О расширении фронта работ сообщили 23% организаций, среди которых 45% достигли нормального уровня производственной загрузки, а 15% даже превысили его.

Среднегодовое значение показателя производственной программы по шкале “выше нормы”-“ниже нормы” составило -75%. Диапазон колебаний оценок производственной загрузки достиг 29 пунктов: от -88% в январе до -59% в июле. В 1996 г. лучшим значением показателя было -72%, а средняя оценка достигала -78%.

Существенное улучшение общей ситуации с объемами СМР в I полугодии 1997 г. обусловило заметный рост оценок уровня производственной программы. Причем, если в марте повышение баланса показателя производственной загрузки составило всего 2 процентных пункта (-86%), то в мае - уже 12 п.п. (-74%). В июле относительное повышение баланса составило 15 пунктов и показатель производственной программы достиг своего лучшего значения (-59%). Доля строительных организаций с нормальной загрузкой мощностей к середине года возросла с 9 до 28%.

При рассмотрении динамики основных показателей 1997 г. особый интерес представляют результаты полугодовых (июльского и январского) опросов, содержащие целый ряд экономических оценок, дающих более полное представление о производственной деятельности строительных организаций.



Так, оценка процентной загрузки строительных мощностей позволила выявить изменения в представлениях респондентов об уровне производственной программы, реально достижимом в сложившихся рыночных условиях. В июле производственные мощности строительных организаций были реализованы в среднем на 52%, что значительно превышает соответствующий показатель I полугодия 1997 г. (38%). В группе организаций с нормальной производственной программой строительные мощности были задействованы лишь на 69% (74% - в январе), а среди организаций с оценками "ниже нормы" - в среднем на 41% (в январе 36%).

Среди организаций с производственной программой "выше нормы" загрузка мощностей в среднем составила 76%, что могло быть обусловлено недостаточностью штата сотрудников в связи с возросшим спросом на СМР. Наличие такой проблемы отметили 13% респондентов. 66% руководителей организаций сообщили о соответствии своих кадровых ресурсов ожидаемому спросу на СМР, а 59% - о соответствующей обеспеченности строительными мощностями. Те же показатели I полугодия были на 6 п.п. ниже. С другой стороны, только 18 и 19% сообщили об избыточной численности занятых и обеспеченности мощностями, что, соответственно, на 7 и 6 пунктов лучше аналогичных январских показателей.

В июле фактическое сокращение занятых в строительном секторе ("рост"- "снижение") оценивалось балансом -30% , что на 23 п.п. выше аналогичного январского показателя (-53%). В среднем на момент опроса в строительном производстве реально были задействованы 65% от численности сотрудников по штатному расписанию, тогда как в январе - только 59%. До 7% возросла доля организаций, испытывающих острую потребность в квалифицированных кадрах.

В сентябре тенденция к снижению объемов строительного производства вновь усилилась. Баланс изменения СМР составил -23% (на 5 п.п. ниже ожидаемого значения). Оценка уровня производственной программы понизилась до -64%. При этом доля организаций с нормальной загрузкой увеличилась до 32% (максимальное значение за 1996-1997 гг.), а с повышенной - снизилась с 6 до 1%. Доля оценок “ниже нормы” составила, как и в июле, 65%. В силу этого сентябрьское ухудшение основных экономических показателей можно считать незначительным и вызванным некоторым уменьшением спроса на сезонные виды строительно-монтажных работ.

По данным последнего опроса 1997 г., в ноябре фактическое сокращение строительных работ (баланс составил -50%) вполне соответствовало прогнозным оценкам (-51%). Показатель ухудшился на 27 пунктов, о снижении объемов строительного производства сообщили 58% респондентов.

Уровень производственной программы в конце года оценивался балансом -76%, что на 12 п.п. хуже сентябрьского уровня. Тем не менее, это значение выше соответствующего показателя прошлого года на 5 п.п. Доля “нормальных” оценок загрузки сократилась до 20%.

В течение 1997 г. явно выделялись в лучшую сторону экономические показатели стройорганизаций, задействованных в топливно-энергетическом строительстве. Наибольшие трудности наблюдались в сфере строительства объектов соцкультбыта и коммунального хозяйства (особенно с производственной загрузкой).

В зависимости от размера организаций относительно высокие оценки изменений объемов СМР и уровня загрузки демонстрировали большие строительные фирмы (с численностью занятых от 201 до 500 человек).

Тяжелее всего складывалась ситуация в самых крупных (более 500 человек) и малых (до 50 человек) организациях.

При рассмотрении экономических показателей в группах организаций с различным организационно-правовым статусом, наиболее значительные сокращения СМР были зарегистрированы в товариществах с ограниченной ответственностью (ТОО), а самая высокая неудовлетворенность уровнем производственной программы - в государственных строительных организациях.

### **Характеристика финансово-экономического положения строительных организаций**

В 1997 г. воздействие комплекса финансовых проблем имело по-прежнему решающее влияние на производственную деятельность строительных организаций и, следовательно, на динамику основных экономических показателей. Однако, по сравнению с прошлым годом, оценки финансово-экономического положения организаций имели ряд положительных отличий. Нагляднее всего это отразили соответствующие показатели полугодовых опросов. Если результаты январского опроса дают представление об общеэкономической и финансовой ситуации, сложившейся в конце 1996-1997 гг., то июльский - отражает фактические изменения к середине 1997 г. и ожидания на II полугодие. Сравнение этих данных позволяет оценить точность прогнозов на полугодовую перспективу, особенности более долгосрочных субъективных экономических оценок, а также возможности их анализа.

В январе 1997 г. в оценках общего финансово-экономического положения строительных организаций превалировали варианты "плохое" (48% упоминаний) и "крайне плохое" (35%), удовлетворительную оценку дали лишь 16% респондентов. В целом тенденция изменения финансово-

экономического положения ("улучшение"- "ухудшение") за прошедшее II полугодие 1996 г. оценивалась балансом -63%.

Прогнозы респондентов об изменении общеэкономического положения в I полугодии были лишь немногим оптимистичнее. Так, 9% респондентов ожидали улучшения в обеспеченности заказами, а 50% были уверены в ухудшении ситуации. Тенденции изменения финансово-экономического положения организаций выглядели столь же неблагоприятно: 52% организаций прогнозировали ухудшение, 26% не были уверены в каких-либо изменениях и только 5% - надеялись на улучшение (баланс показателя -47%).

В июле 48% респондентов также оценили финансово-экономическое положение своих организаций как "плохое", 21% - как "крайне плохое или критическое" (это на 14 п.п. меньше январского уровня); 28% дали удовлетворительную оценку (на 12 п.п. больше). По данным опроса общая тенденция изменения финансово-экономического положения ("улучшение"- "ухудшение") оценивалась балансом -36%, что было на 27 п.п. выше аналогичного показателя январского полугодического опроса и на 11 пунктов лучше ожидаемого значения.

Во втором полугодии 1997 г. баланс ожидаемых изменений финансово-экономического положения ("улучшится"- "ухудшится") составил -36%. В начале I полугодия соответствующий показатель был хуже на 11 п.п. На положительные изменения были настроены 9% респондентов.

Возможное ухудшение ситуации с обеспеченностью заказами на период до конца 1997 г. оценивался балансом -27% (в январе -41%). В росте спроса на свои СМР были уверены только 14% респондентов.

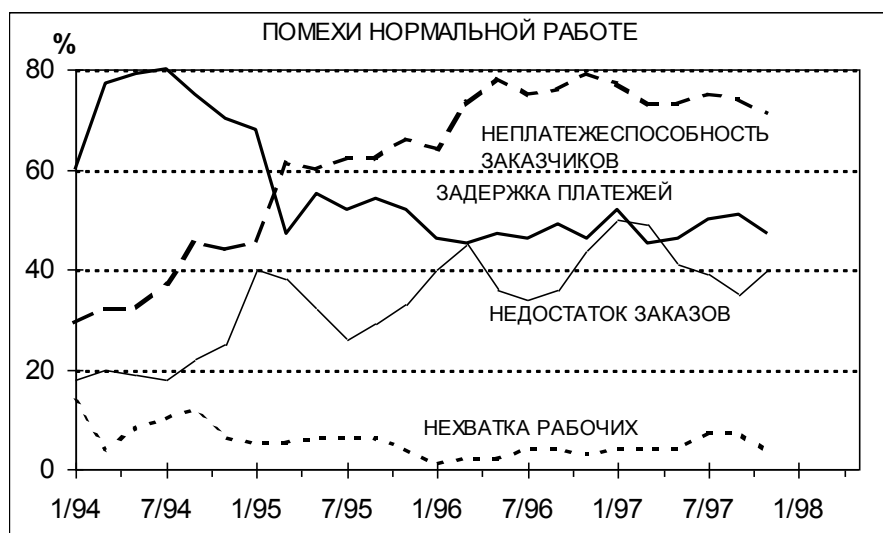
Из приведенных данных видно, что в целом в своих ожиданиях на более отдаленную перспективу руководители стройорганизаций проявили

излишний пессимизм, по крайней мере, относительно тенденций изменения финансово-экономической ситуации. Это подтверждает отставание соответствующей оценки ожидаемых изменений от фактического июльского показателя. Кроме того, на момент опроса в июле, по сравнению с январем, существенно увеличилась доля организаций с нормальными оценками своего финансово-экономического положения и уменьшилась - с критическими. Причем отрицательное значение баланса фактических изменений финансово-экономической ситуации оставалось очень низким (-36%).

На протяжении всего 1997 г. проблемы финансирования СМР (неплатежеспособность заказчиков, задержки платежей), а так же недостаток заказов на СМР были основными ограничениями в работе строительных организаций. Наблюдались лишь более или менее существенные колебания в оценках значимости данных факторов: в пределах 6 пунктов - по финансированию работ и 15 п.п. - по дефициту заказов. На рисунке 29 представлены оценки влияния данных факторов на деятельность строительных организаций (по частоте упоминаний).

Влияние фактора неплатежеспособности заказчиков значительно превышало все остальные ограничения и, по частоте упоминаний, менялось от 77% до 71%. Задержки платежей были одним из основных препятствий в работе почти половины опрошенных организаций. В условиях острого дефицита заказов работали от 35 до 50% респондентов.

Рисунок 29



В течение 1997 г. самые низкие оценки влияния финансовых ограничений были зарегистрированы в марте, мае и ноябре. Заметное ослабление дефицита заказов наблюдалось в июле и сентябре (сезонный рост работ).

Изменения оценок значимости факторов «неплатежеспособность заказчиков» и «задержки платежей» не всегда совпадают с динамикой других показателей, характеризующих финансово-экономические условия деятельности стройорганизаций, что может быть связано с «привыканием» респондентов к периодическому ужесточению финансовых ограничений.

Показатель средней задолженности заказчиков за выполненные работы в течение года колебался от 5.2 до 6.0 месяца. При частичном финансировании выполненных СМР, о котором сообщали от 53 до 77% респондентов, долг по оплате составлял от 43 до 52% от стоимости работ. Средняя обеспеченность заказами варьировалась от 2.9 до 3.6 месяца.

По сравнению с 1996 г., в динамике финансово-экономических оценок более явно прослеживались годовые циклы: рост показателей в весенне-летний период и понижение - в осенне-зимний период. Явным исключением из этой закономерности стало только ноябрьское улучшение

финансовых оценок (не считая некоторого снижения показателя финансирования текущих работ). В ноябре влияние фактора неплатежеспособности заказчиков снизилось с 74 до 71%, а задержек платежей - с 51 до 47%. Однако об отсутствии или недостатке заказов на СМР сообщили 40% строительных организаций (т.е. больше на 5 пунктов). Средняя обеспеченность заказами в ноябре несколько увеличилась: с 3.1 до 3.3 месяца; задержки оплаты за выполненные работы сократились с 6.0 до 5.8 месяца.

За год отставание финансирования выполненных СМР возросло в среднем на 1.2 месяца, а задолженность при частичном финансировании в среднем уменьшилась с 51% до 47% от стоимости СМР.

Показатель обеспеченности заказами в среднем за год вырос на 0.3 месяца. По сравнению с 1996 г. доля стройорганизаций с минимальной обеспеченностью заказами (<1 месяца) или с полным их отсутствием в общем распределении ответов уменьшилась в среднем на 5 п.п. (в 1996 г. усредненный показатель составлял 33%, а в 1997 г. - 28%). В таблице 26 представлены сравнительные данные по динамике этих оценок за последние два года.

Таблица 26

**Число организаций с минимальной обеспеченностью заказами  
(в % к числу респондентов)**

Месяцы опросов	Обеспеченность <1 мес.		Заказы отсутствуют	
	1996 г.	1997 г.	1996 г.	1997 г.
январь	24	22	9	15
март	24	24	10	12
май	18	14	8	8
июль	20	16	8	6
сентябрь	24	20	11	7
ноябрь	34	16	10	8

Источник: результаты опросов.

Согласно данным полугодовых опросов строительные организации пытались улучшить свое финансово-экономическое положение с помощью целого комплекса мер. Причем в течение года их предпочтения несколько менялись. Так, в январе, это прежде всего была непрофильная строительная деятельность (48% упоминаний). Второе место по частоте ответов (45%) занимала деятельность по снижению строительных рисков в условиях неплатежей (работа по предоплате и др.), а также деятельность нестроительного характера (44%). На третьем месте по популярности (36% упоминаний) были меры по повышению конкурентоспособности по цене строительства и срокам работ, однако меры по повышению качества СМР (как фактора конкурентоспособности) предпринимали лишь 24% организаций. 15% опрошенных организаций сообщили об участии в подрядных торгах, 11% использовали кредитные и заемные средства. О других действиях сообщили 4% респондентов.

В июле наиболее широко использовалась практика взаимозачетов (о чем сообщили 61% респондентов), а также получение платежей за СМР продукцией должников с последующей ее реализацией (38% упоминаний). Деятельность по снижению строительных рисков в условиях неплатежей стала одним из главных направлений для 36% организаций, 33% организаций задействовали непрофильные строительные работы, 30% - занимались деятельностью нестроительного характера (продажа стройматериалов, транспортные услуги и т.д.). 23-25% строительных организаций предпринимали активные меры для повышения конкурентоспособности по цене, срокам и качеству строительства. В подрядных торгах принимали участие 22% опрошенных организаций. Кредитные и заемные средства в своей деятельности использовали 12% респондентов.



### **Прогноз экономической конъюнктуры**

Анализ результатов опросов 1997 г. дает основание для достаточно оптимистичных прогнозов развития ситуации в строительстве в будущем году.

Основные оценки строительного производства в 1997 г. в целом существенно превысили соответствующие показатели 1996 г., причем и качественно и количественно. Впервые за все 26 конъюнктурных опросов улучшение ситуации с объемами СМР было настолько серьезным, что повлекло за собой заметные положительные изменения в оценках уровня производственной программы и значительно расширило амплитуду их колебаний. Кроме того, к началу II полугодия (по сравнению с январем 1997 г.) произошло как бы “выравнивание” представлений респондентов о необходимом уровне производственной загрузки в реально сложившихся экономических условиях. Так, средний уровень требований, предъявляемых к “нормальной” производственной программе, понизился с 74 до 69-процентной загрузки строительных мощностей организаций и наоборот, уровень загрузки мощностей с оценками “ниже нормы” повысился с 36 до 41%.

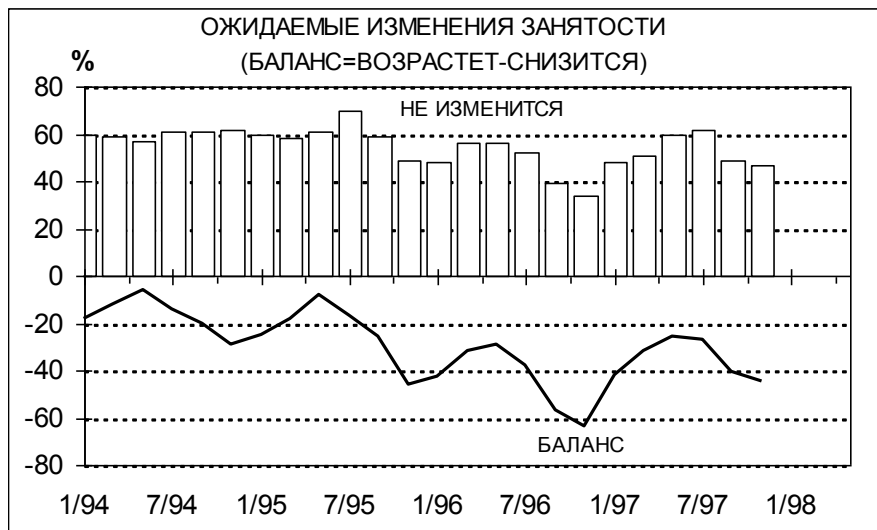
Как было рассмотрено выше, в течение года ряд важных положительных изменений претерпели и финансово-экономические оценки. Все это создает предпосылки для прогнозирования возможности резкого замедления или даже прекращения спада строительного производства уже в 1998 г.

Тем не менее, в ближайшей перспективе ситуация не будет складываться столь благоприятно. Вероятное снижение объемов СМР в январе-феврале 1998 года оценивается балансом -53%, что на 25 пунктов выше соответствующего прошлогоднего показателя. При этом, исходя из

наблюдений 1997 г., можно предположить, что фактическое сокращение работ в зимний период будет несколько меньше. Основные трудности ожидаются в строительстве объектов соцкультбыта (баланс -64%), жилищной сфере (-61%) и сельскохозяйственном строительстве (-64%). Минимальное снижение объемов СМР (-13%) прогнозируют в топливно-энергетическом строительстве. Довольно высокое значение показателя (-39%) зарегистрировано также в группе больших организаций (201-500 чел.). Самый низкий показатель ожидаемых изменений (-71%) отмечен в малых строительных фирмах.

Сокращение численности занятых будет возможно лишь у 48% организаций, что на 16 п.п. меньше аналогичного показателя прошлого года. 47% респондентов намерены сохранить численность занятых, а 3% - надеются увеличить штат сотрудников в ближайшие 2-3 месяца.

Рисунок 30



Прогнозы изменения цен на СМР с сентября 1997 г. не претерпели никаких изменений. Тогда впервые был зарегистрирован отрицательный ценовой прогноз, хотя фактические изменения цен (по оценкам респондентов) в целом отрицательны уже с начала 1997 г. Баланс ожидаемых изменений цен на СМР (“повысятся”-“снизятся”) составил -4%. При этом

80% респондентов были уверены в неизменности цен на СМР в ближайшие месяцы. Небольшие инфляционные ожидания (+4%) были зарегистрированы только в группе малых и крупных строительных организаций.

### **3.3 Иностранные инвестиции**

В Российской Федерации на 1 октября 1997 г было зарегистрировано 25,7 тыс. совместных и иностранных предприятий, причем 86% из них было создано при участии иностранных инвесторов. Общая численность занятых на этих предприятиях составила к настоящему моменту 445,3 тыс. чел., при этом 54% приходится на промышленность и 20% - на торговлю и общественное питание.

С созданием благоприятного налогового режима, освобождением от уплаты таможенной пошлины на оборудование, машины и механизмы, а также материалы, ввозимые на таможенную территорию России в счет кредитов, а главное - со снижением уровня политических рисков после президентских выборов в 1996 г. наблюдается оживление деятельности совместных и иностранных предприятий. Объем производства совместных и иностранных предприятий увеличился по сравнению с прошлым годом в 1,4 раза. В промышленности примерно 3% от общего объема производства приходится на долю совместных и иностранных предприятий.

За январь-сентябрь 1997 г. совместные и иностранные предприятия экспортировали товаров и услуг на сумму 4,8 млрд. дол., что составляет 7,9% от общего объема экспорта России. Импорт товаров и услуг совместными и иностранными предприятиями в текущем году увеличился на 20%, по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, и достиг 12,7% общего объема импорта России.

Объем иностранных инвестиций за 1997 г. составил 10,5 млрд. дол., что в 1,6 раза больше, чем в 1996 г. Рост иностранных вложений в российскую экономику произошел в основном за счет кредитов, полученных от не прямых инвесторов - Мирового банка, Международного валютного фонда, Европейского банка реконструкции и развития, а также инвестиций в государственные ценные бумаги. В целом "прочие инвестиции" за 1997 г. увеличились в 1,4 раза и их доля составила 59,6%. Прямые иностранные вложения составили 3,9 млрд. дол. или около 37,1% всего объема вложений иностранных инвесторов, портфельные инвестиции увеличились в 7,6 раза, а их доля составила 3,3%.

Таблица 27

### Объем иностранных инвестиций по видам (в млн. дол. США)

	1994	1995	1996	1997
<b>Иностранные инвестиции - всего</b>	1053,4	2796,7	6506,1	10498,2
в том числе:				
<b>прямые инвестиции</b>	548,9	1876,9	2040,0	3897,3
из них:				
взносы в уставной капитал		1346,9	1532,2	
кредиты, полученные от иностранных совладельцев предприятий		329,1	400,3	
<b>портфельные инвестиции</b>	0,5	30,0	45,4	342,8
из них:				
акции		2,4	11,4	
долговые ценные бумаги		27,6	34,0	
<b>прочие инвестиции</b>	504,0	889,8	4370,7	6257,9
из них:				
торговые кредиты		162,4	111,5	
прочие кредиты		478,0	2714,8	
банковские вклады		6,5	942,8	

Источник: Госкомстат России.

По оценке, на 1 января 1998 г. накопленный иностранный капитал в экономике России (без учета денежно-кредитного регулирования и банковского сектора) составил около 21,8 млрд. дол. (в том числе за 1991-1993 гг. поступило 3 млрд. дол., за 1994 г. - 1 млрд. дол., в 1995 г. - 2,8 млрд. дол. и в 1996 г. - 6,5 млрд. дол.).

Самый крупный иностранный инвестор в России США, на долю которых приходится почти треть накопленных иностранных инвестиций. Нидерланды и Германия имеют примерно равные доли участия в крупных инвестиционных проектах в российскую экономику, и в совокупности на них приходится до 25% накопленного иностранного капитала в российской экономике. В последние три года усилился приток инвестиций из Великобритании и Германии, совокупный объем накопленного капитала этих стран сопоставим с американскими вложениями в российскую экономику.

Другие страны в большинстве случаев участвуют в создании совместных предприятий. При формировании небольшого уставного капитала иностранные инвесторы увеличивают долю своего участия за счет предоставления кредитных ресурсов и гарантированного сбыта продукции на мировом рынке, а также продвижения продукции на внутреннем. В качестве приоритетного направления инвестирования европейские компании ориентируются на выбор предприятий обрабатывающей промышленности. Например, немецкие инвесторы активно вкладывают средства в предприятия промышленности строительных материалов, мебельное, химическое, фармацевтическое и парфюмерно-косметическое производства, а также в предприятия пищевой промышленности.

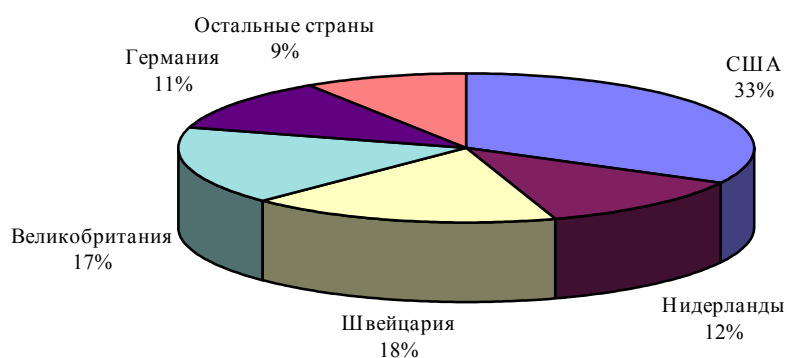
В последние годы возрастает активность азиатских инвесторов - Японии, Южной Кореи, Тайваня и других - в области сотрудничества в автомобильной промышленности, электронике и нефтехимии. По мере стабилизации экономического состояния восстанавливаются хозяйственные связи с традиционными партнерами - странами Восточной Европы.

Наиболее привлекательной сферой приложения иностранного капитала остается топливно-энергетический комплекс. С участием американского, немецкого, французского и канадского капиталов создано более 30

совместных предприятий по добыче нефти. За 1997 г. совместными предприятиями добыто 18,5 млн. т нефти, что на 19,9% больше, чем в 1996 г. Доля совместных предприятий в добыче за 1997 г. повысилась на 0,9 процентных пункта и достигла 6,2% от общероссийской добычи. Следует обратить внимание, что по сравнению с 1996 г. прослеживается тенденция усиления потока инвестиций в этот сектор. Если в 1996 г. иностранные инвестиции в топливную промышленность составили 497 млн. дол., то в 1997 г. они возросли более, чем в 3 раза и оцениваются в 1657,2 млн. дол. Доля инвесторов Германии составила 33% от общего объема инвестиций в эту отрасль, Великобритании - 30%, Швейцарии - 16,7% и США - 15,6%. Характерным для инвестиций в топливно-энергетическом комплексе является относительно невысокая доля прямых инвестиций (в 1997 г. - 17,8%), при доминирующем значении торговых кредитов.

Рисунок 31

Географическая структура накопленного иностранного капитала в России (в % к итогу)



В целом, по оценке экспертов, общий объем инвестиций по всем подготавливаемым в нефтегазовой промышленности соглашениям превы-

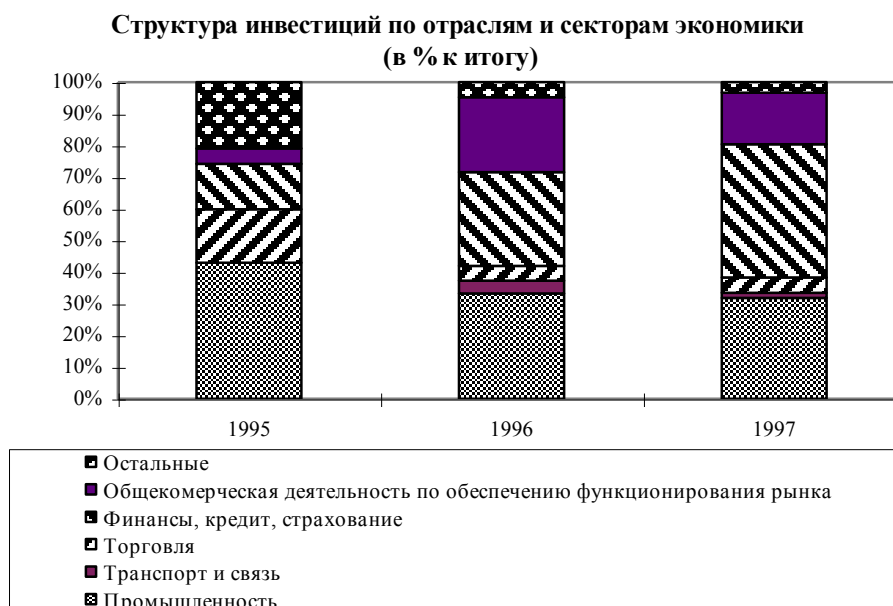
сит 70 млрд. дол. со сроком освоения 25-30 лет, а объем добычи нефти составит 1,4 млрд. т.

Среди перерабатывающих отраслей по объему привлеченных иностранных инвестиций выделяется пищевая промышленность. В 1997 г. в пищевую промышленность иностранные инвесторы вложили 645,9 млн. дол., при этом на долю прямых инвестиций приходится 70% от общего объема. Основными инвесторами являлись Великобритания - 39,2% от общего объема инвестиций в отрасль и США - 29,0%. Например, американская фирма "Марс Инк" и английская "Кэдбери Швеппс" реализовали проекты по строительству кондитерских фабрик соответственно в Московской области (100 млн. дол.) и в Новгородской области (125 млн. дол.). Успешно на российском рынке функционируют совместные предприятия, созданные с участием немецких, австрийских и голландских инвесторов.

Привлекательной сферой деятельности становятся отрасли инфраструктуры. Интерес иностранных инвесторов к развитию предприятий торговли и общественного питания определяется быстрой окупаемостью инвестиций. Особенно высокая доля инвестиций в развитие предприятий оптовой и розничной торговли отмечается в Москве и Санкт-Петербурге.

Характерным для изменения структуры иностранных инвестиций является рост привлекательности сферы финансово-кредитных, страховых услуг и пенсионного обеспечения. Иностранные инвестиции в этот сектор по сравнению с 1996 г. увеличились в 2,2 раза и составили 4,4 млрд. дол., при этом на долю США приходится 37,2% и Швейцарии - 32,1%.

В области финансирования общекommerческой деятельности по обеспечению функционирования рынка в 1997 г. усилилось влияние Великобритании, вложившей 77,3% из 1,7 млрд. дол. общего объема инвестиции в эту сферу экономики.



Распределение иностранных инвестиций в территориальном разрезе характеризуется сохранением позиций Центрального экономического района, сырьевых регионов (Татарстан, Тюменская, Омская области), крупных машиностроительных центров (Свердловская область).

В управлении иностранными инвестициями происходит смещение с федерального на региональный уровень. Субъекты федерации активизируют деятельность в области реализации региональных программ инвестиционной деятельности. Для привлечения инвестиций региональные администрации инициируют формирование законодательной базы.

Во Владимирской области действует Положение о местных льготах для предприятий с иностранным капиталом, имеющих собственное производство. Устанавливаются налоговые каникулы для таких предприятий сроком на 2 года. Они освобождаются от налога на прибыль в части, подлежащей зачислению в местный бюджет, при условии, что оплаченная доля иностранных инвестиций в уставном капитале составляет 30%, а



выручка от производственной деятельности - 70% от общей суммы выручки.

В Белгородской области налоговые льготы предоставляются предприятиям, если доля иностранных инвестиций составляет не менее 30% от общего объема инвестиций в данный проект. Это льгота касается налога на прибыль, имущество и земельного налога сроком на 5 лет, при условии отдельного ведения бухгалтерского учета по внешним инвестициям.

В Новгородской области для производственных предприятий с иностранным капиталом практикуется освобождение от уплаты в региональный бюджет налога на прибыль, имущество, сбора на нужды образовательных учреждений. Льготы предоставляются в момент ввода объекта в эксплуатацию при условии, что доля иностранного инвестора в уставном капитале составляет не менее 30%, а по сумме не менее 500 млн. дол.

По экспертной оценке Всемирного банка, Новгородская область входит в первую шестерку регионов России с наиболее благоприятным инвестиционным климатом, результатом которого стал рост инвестиций и числа предприятий с иностранным капиталом. В области зарегистрировано более 160 совместных предприятий, причем наиболее мощные из них созданы с участием капиталов фирм из стран Европейского Сообщества. В 1996 г. иностранные инвестиции в Новгородскую область составили 394 млн. дол., а в настоящее время в работе находятся проекты на 1,5 млрд. дол.

Одной из основных проблем привлечения иностранных инвестиций остается разработка механизма региональных гарантий, обеспечивающих защиту прав иностранных инвесторов. В российских регионах в основном развивается система гарантий с привлечением государственных средств.

Местные органы власти предоставляют инвесторам республиканские, губернские гарантии, создают залоговые и инвестиционные фонды, объединяющие государственные и частные финансы.

Таблица 28

### Структура распределения иностранных инвестиций по регионам России (в % к итогу)

	1995	1996	1997
Иностранные инвестиции - всего	100,0	100,0	100,0
в том числе:			
Северный район	2,8	1,3	0,6
Северо-Западный район	6,7	5,1	3,5
Центральный	58,4	73,8	69,4
Волго-Вятский	2,3	2,2	1,4
Центрально-Черноземный	0,2	0,4	1,2
Поволжский	9,6	2,9	8,0
Северо-Кавказский	1,7	1,0	0,7
Уральский	1,8	0,9	1,1
Западно-Сибирский	8,5	6,2	7,8
Восточно-Сибирский	0,8	0,2	4,1
Дальневосточный	6,8	5,6	2,0

Источник: Госкомстат России.

Отмечая положительные тенденции в развитии международного сотрудничества, следует иметь в виду, что степень участия иностранного капитала в российской экономике остается на крайне низком уровне и составляет менее 2% от мирового рынка капитала. Для привлечения инвестиций в России предстоит значительная работа в области формирования нормативно-законодательной базы и создания благоприятного инвестиционного климата.

### 3.4 Агропродовольственный комплекс

Главным в развитии АПК в 1997 году было то, что впервые после 1992 года предпринята попытка продолжения аграрной реформы. При этом упор, наконец, был сделан не столько на реорганизацию сельскохозяйственных предприятий и земельных отношений, сколько на трансфор-

мацию механизма государственной агроэкономической политики. Не все правительственные мероприятия в сфере АПК можно рассматривать как однозначно позитивные - политика 1997 года была весьма противоречива, однако, ее равновесная в целом ориентирована на реформирование, а не на продолжение застойных тенденций предыдущих четырех.

В условиях постоянного сокращения прямых бюджетных трансфертов в сельское хозяйство основным рычагом воздействия на агропродовольственный сектор на федеральном уровне становится макроэкономическая политика: монетарная, фискальная и торговая. На региональном уровне агропродовольственное регулирование, реализуемое через бюджетные трансферты, также несколько сокращается, но при этом нарастают методы фискального и торгового регулирования, но уже на региональном уровне. Иными словами, наметившиеся позитивные изменения в агропродовольственном секторе экономики являются скорее результатом адаптации экономических субъектов после социально-экономического стресса, чем целенаправленной государственной агропродовольственной политикой.

В ряду наиболее радикальных преобразований необходимо отметить прежде всего изменение кредитного механизма в АПК. На фоне стабилизировавшихся условий обмена для сельского хозяйства снижение доходности на рынке ГКО привело к расширению банковского кредита в аграрном секторе, усилению рыночных механизмов. Стала расти возвратность банковских займов. Коммерческие банки проявили высокую заинтересованность в агропромышленном комплексе. Если ранее их интерес был обусловлен исключительно объемами бюджетных средств, проводимых через них сельскому хозяйству, то в 1997 году данный фактор играл подчиненную роль. С одной стороны, объемы государственных денег были

незначительны, с другой стороны, уже сегодня многие финансовые структуры ведут операции в сельском хозяйстве за счет собственных средств. Рост доходности ГКО к концу года несколько изменил ситуацию. Кроме того, неадекватная государственная политика в области аграрных финансов привела к дальнейшему усугублению проблемы долгов сельскохозяйственных производителей и тесно связанному с этим расширению бартерных операций.

Другим позитивным моментом прошедшего полугодия стали попытки государства внедрить конкурсное распределение подрядов на государственные поставки сельскохозяйственной и продовольственной продукции. Пока эта система работает неэффективно, но изменение государственного подхода к проблеме уже заметно меняет ситуацию на сельскохозяйственных и продовольственных рынках.

Рост реальных доходов населения в течение почти всего года, а также ряд протекционистских мер в области внешней торговли агропродовольственной продукцией обусловили рост продовольственного товарооборота и производства в ряде отраслей переработки сельскохозяйственной продукции.

Наметившаяся стабилизация в экономике России затронула и агропродовольственный сектор. Впервые с 1991 года сельскохозяйственное производство не сократилось, а даже немного выросло (годовой рост - 0,1% против 7-8% спада в предыдущие годы). Важными факторами стабилизации явились рост реальных доходов населения, а также благоприятные погодно-климатические условия.

*Животноводство. Во втором полугодии 1997 г. произошло замедление темпов сокращения поголовья скота (табл. 29). Конъюнктурный*

опрос ИЭППП<sup>15</sup> показал, что доля хозяйств, планирующих сокращение поголовья КРС, свиней и птицы, по сравнению с концом 1996 года резко упала: так, год назад сократить поголовье крупного рогатого скота планировали 44% респондентов, сегодня - только 34%, свиней - 35% и 24% соответственно, по птице - 17% и 8% соответственно. Выросла и доля хозяйств, намеренных увеличить поголовье скота, в частности, свиней с 11% в прошлом году до 15% в текущем.

Таблица 29

### Поголовье сельскохозяйственных животных в 1997 г.

	На 1 января 1998, млн. гол.	Изменение за 1997 г., %	Изменение за 1996 г., %
Крупный рогатый скот	31,7	90,4	90
Свиньи	17,3	90,5	86
Овцы и козы	19,3	84,8	84

Источник: Информация о социально-экономическом положении России. Январь-декабрь 1997 г., с. 33

Таблица 30

### Производство основных продуктов животноводства в 1997 г.

	1997 млн.т	1997 в % к 1996	1996 в % к 1995
Мясо (скот и птица на убой в живом весе)	7,7	90,0	92,0
Молоко	34,1	95,1	91,3
Яйца, млрд. шт	31,9	99,9	94,3

Источник: Информация о социально-экономическом положении России. Январь-декабрь 1997 г., с. 35.

Производство молока и мяса продолжало уменьшаться. Однако наметились позитивные изменения в птицеводстве - отрасли животноводства, наиболее способной к быстрому восстановлению. Впервые за последние годы выросло производство яиц (табл. 30). В ряде регионов

<sup>15</sup> Опросы проводятся раз в квартал. Размер панели - 800 сельскохозяйственных предприятий. Возврат анкет 25-30%.

(Свердловской, Омской, Нижегородской областях и др.) наметился рост в производстве бройлеров. В среднем по России отмечено небольшое снижение процента падежа всех видов животных, повышение выхода приплода, увеличение продуктивности животных.

Необходимо отметить, что продуктивность и валовые надои молочного стада растут почти исключительно в Европейской части страны, а в Сибири и на Дальнем Востоке сохраняется тенденция спада. При этом в Восточно-Сибирском и Дальневосточном районах в хозяйствах населения производится основная часть молока - 56 и 60% соответственно, тогда как в Европейской части страны этот показатель не превышает 50% (за исключением Северного Кавказа - 53%). Вероятно, низкие показатели продуктивности животноводства на востоке страны имеют сугубо статистическое объяснение и вызваны тем обстоятельством, что статистический учет личных подворий, как правило, хуже ведется и дает заниженные данные. Кроме того, при рассмотрении статистики продуктивности скота необходимо иметь в виду, что продукция животноводства является источником получения хозяйствами наличных денег, укрываемых от прохождения через расчетные счета, обремененные картотеккой. Высокая задолженность сельского хозяйства перед бюджетом стимулирует эту деятельность по всей территории страны. Поэтому реальный выход животноводческой продукции в отчетности занижается.

*Растениеводство.* В 1997 году общая посевная площадь сельскохозяйственных культур во всех категориях хозяйств уменьшалась на 4% по сравнению с 1996 годом. Само по себе сокращение посевов не отражает реальных процессов в аграрном секторе. Однако с учетом роста применения химических средств в аграрном секторе сокращение посевных площа-

дей говорит о начавшемся возврате сельского хозяйства к интенсивным методам ведения, пусть пока и в незначительных масштабах.

Неустойчивость рынков и аграрной политики государства ведут к резким структурным реакциям производителей, в частности, к изменениям структуры посевов. Неэффективность государственных программ поддержки льно- и соепроизводства привела к резкому сокращению (на 26% и 20% соответственно) посевных площадей под этими культурами. Продолжающееся вытеснение отечественного сахара импортным и произведенным из импортного сырья отразилось на дальнейшем сокращении посевов под сахарной свеклой - на 12% при снижающейся урожайности этой культуры.

Позитивным представляется отход ряда южных областей Европейской части от почти монокультурного производства, ориентированного на подсолнечник, культуру с высоким экспортным потенциалом последних лет, к пшенице. Высокая эффективность зернового производства за последние годы и определенное снижение рентабельности подсолнечника отразились в некотором замещении посевов масличных зерновыми, особенно - пшеницей. Это диверсифицирует структуру посевных площадей, содействуя тем самым более высокой продуктивности (подсолнечник уже несколько лет сеялся вне севооборотов, на фоне резкого падения применения минеральных удобрений, тем самым до предела истощая почвы).

В структуре общей посевной площади сократилась доля подсолнечника, кормовых культур, увеличилась - зерновых культур и овощей, доля картофеля осталась на прежнем уровне (табл. 31).

Главным позитивным результатом прошедшего года стал хороший урожай *зерна*, составивший 88,5 млн. т (табл. 32). Это почти на четверть выше 1996 г., и даже несколько превышает среднегодовой уровень 1991-

1995 г. Собрано около 25-27 млн. т продовольственной пшеницы, при том что внутренняя потребность в ней составляет около 17 млн. т. В последние годы, когда прекратился массированный завоз кормового зерна, импортные потребности России главным образом сосредоточивались на продовольственном зерне. Хороший урожай продовольственного зерна привел к резкому сокращению импорта и зерна, и муки. Сбор кормового зерна в 1997 году также превышает внутренние потребности. В результате Россия наращивает экспорт зерновых.

Таблица 31

**Динамика и структура посевных площадей под сельскохозяйственными культурами в 1996-1997 годах**

	Посевные площади			Структура площадей, в %	
	1997 млн.га	1996 млн.га	1997 в % к 1996	1996	1997
Общая посевная площадь	95,7	99,7	96	100	100
зерновые (без кукурузы)	53,5	54,0	99	54,2	55,9
пшеница	25,7	25,7	100	47,6	48,0
сахарная свекла	944	1072,7	88	1,1	1,0
соя	389	486,3	80	0,5	0,4
подсолнечник	3,6	4,0	90	4,0	3,8
лен	113	152,7	74	0,2	0,1
картофель	3,3	3,4	98	3,4	3,4
овощи, тыс. га	723	737,8	98	0,7	0,8
кормовые культуры	32,1	35,1	91,3	33,5	35,3

Источник: Оперативная информация Госкомстата России.

Таблица 32

**Валовой сбор основных сельскохозяйственных культур в 1997 г.**

	1997 млн.т	1997 в % к	
		1996	1991-1995
Зерновые (в весе после доработки)	88,5	127,6	100,6
Сахарная свекла	13,8	85,6	63,9
Подсолнечник	2,8	102,1	91,0
Картофель	37,0	95,8	100,6
Овощи	11,1	103,3	108,3

Источник: Развитие агропромышленного комплекса и фермерства в РФ, выпуск 2, Госкомстат России, 1993 г., с. 85-88; Информация о социально-экономическом положении России. Январь-декабрь 1997 г., с. 30-31.



*Структура аграрного производства.* Продолжается сокращение доли сельскохозяйственных предприятий в производстве животноводческой продукции. Доля поголовья на их балансе в общем поголовье крупного рогатого скота сократилась за год на 2,5 процентных пункта и составляет 65%, в поголовье свиней и овец - на 3-6 п.п. (до 58 и 39% соответственно).

Реализация Указа Президента РФ "О реализации конституционных прав граждан на землю" (от 7 марта 1996 года) привела к росту средних размеров фермерских хозяйств. Если все годы реформирования аграрного сектора среднее фермерское хозяйство имело площадь 42-43 га, то по итогам прошедшего года она составила 48 га в целом по стране. В Амурской области и Татарстане средний размер вырос на 15-21 га, еще в 8 регионах - на 8-15 га. В значительной мере это связано с регистрацией прав пользования земельными паями. Во многих случаях фермеры предлагают более выгодные условия аренды паев, что ведет к перераспределению земель в их пользу (за счет паев пенсионеров и работников социальной сферы села).

#### **Финансовое положение сельскохозяйственных производителей**

Из утвержденных 16,1 трлн. руб. расходов на сельское хозяйство на 1997 год на 1 ноября было израсходовано 9 трлн. руб., то есть почти 56%. Это один из наиболее высоких показателей исполнения среди основных статей расходов федерального бюджета. Помимо указанной суммы в первом полугодии 1997 г. Минфин выдал гарантий Агропромбанку и Альфа-банку на 2,8 трлн. руб. на сезонное кредитование сельскохозяйственных производителей, которые хотя и с опозданием, но были доведены до уровня предприятий. Кроме того, сельское хозяйство получало бюджетные средства и за счет иных статей расходов (на борьбу с вредителями посевов).

Задержка с федеральными кредитами на весенние работы в сельском хозяйстве привела к тому, что в первом полугодии 1997 г. доля бюджетов территорий в финансировании АПК достигла 67,2% по сравнению с 45,5% аналогичного периода 1996 года. Но уже к концу года доля региональных бюджетов начала снижаться, упав на 2 процентных пункта по сравнению с предшествующим годом.

Соотношение розничных, оптовых и закупочных цен на продукцию животноводства по сравнению с предыдущим годом почти не изменилось (изменение соотношения оставалось в рамках 5 процентных пунктов).

Улучшилось и соотношение динамики цен на сельскохозяйственную продукцию и промышленные средства производства. Если за январь-сентябрь 1996 года индекс цен на промышленные средства производства составил 124%, а на животноводческую продукцию - 106,3% (соотношение 1,17), то в соответствующем периоде 1997 года эти индексы соотносятся как 107,6% к 101,8% (1,06).

Все это создает потенциальную возможность для нормального функционирования агропродовольственного комплекса.

*Результаты конъюнктурного опроса ИЭППП за третий квартал 1997 года показали достаточно позитивный сдвиг в финансовом положении сельскохозяйственных производителей в 1997 году, по крайней мере в основных аграрных регионах. Оценки хозяйствами изменения своего финансового положения резко контрастируют со сложившимся стереотипом кризиса в отрасли: 17% хозяйств респондентов отметили улучшение своего финансового положения по сравнению с прошлым годом и еще 19% считают это положение сохранившимся на прежнем уровне. В прошлом году на аналогичный вопрос только 16% респондентов отвечали, что их финансовое положение не ухудшилось. Теперь же - 36%.*

Главной финансовой проблемой сельского хозяйства как отрасли остается высокая кредитная задолженность и невозможность в силу этого нормального кредитования. Общая просроченная кредиторская задолженность сектора, включая задолженность по кредитам и займам, на начало ноября достигала почти 61 трлн. руб. Из них задолженность бюджетам и по платежам во внебюджетные фонды - более 20 трлн. рублей. Значительную долю задолженности бюджету составляли пени за просрочку.

Картотека, безакцептный порядок списания средств с расчетных счетов, установленная очередность кредиторов, в пользу которых списываются средства со счетов, привели для большинства предприятий отрасли к невозможности получения нормального сезонного кредита, распространению бартерных и теневых сделок, практике взаимозачетов.

В этих условиях особо важное значение играл кредитный механизм, предложенный правительством взамен товарного кредита.

В конце 1996 года Агропромбанк, основной агент правительства по распределению централизованных кредитов сельскому хозяйству, был продан на торгах Столичному банку сбережений. В течение 1997 года мощная коммерческая структура СБС существенно преобразовала Агропромбанк (АПБ). Было восстановлено централизованное управление филиальной сетью. Акционирование АПБ в 1991 году проводилось таким образом, что территориальные филиалы получали высокую степень независимости, со своими акционерами, правлением, попечительскими советами, своими кредитными портфелями. В банке не существовало единого казначейства и бюджета. Все это приводило к ослаблению контроля за финансовыми потоками, невозможности оперативного перераспределения ресурсов между территориями, отсутствию единой скоординированной кредитной политики. Кроме того, АПБ был по традиции высоко зависим

от государственного аппарата как в центре, так и на местах, что неизбежно снижало эффективность банковских операций. Приобретая огромную по масштабам России филиальную сеть, СБС сразу же провел тотальную ее проверку и восстановил централизованное управление.

В этих условиях филиальная сеть начала расти, что, по-видимому, связано с возвратом в систему бывших территориальных отделений АПБ, в ходе предыдущего акционирования выделившихся в самостоятельные учреждения. Но, возможно, создаются и новые отделения в основных регионах сельскохозяйственного производства.

АПБ перешел на более коммерческие условия кредитования сельскохозяйственных производителей, стал более жестко подходить к возвратам займов. Так, к концу года возвратность кредитов достигла отметки в 99%.

Помимо СБС-Агро на сельском кредитном рынке стал работать и другой крупный российский банк - Альфа-банк.

Таким образом, коммерческие банки начали поворачиваться к операциям не просто в реальном секторе экономики, но в его наименее привлекательном сегменте - агропромышленном комплексе.

С другой стороны, инерция государственной политики сказалась и в этих условиях. В 1997 году в стране создан фонд льготного кредитования АПК. Изначально предполагалось пополнить его в меньшей степени за счет прямых бюджетных ассигнований и в большей мере - за счет возврата долгов по товарному кредиту 1996 года (более 9 трлн. руб.). Кредиты из данного фонда должны выдаваться сроком на 1 год и под 1/4 учетной ставки ЦБ РФ. Банками-агентами фонда на 1997 год были назначены АПБ и Альфа-банк. Их маржа по операциям со средствами фонда не превышает 4%.

Весной 1997 г. по уже укоренившейся традиции правительство, не имея бюджетных средств, заняло в указанных банках под гарантии Минфина 2,8 трлн. руб. на кредитование посевной. Эти средства были Минсельхозпродом распределены по территориям (традиционные советские лимиты) пропорционально посевным площадям. Данные лимиты были, в принципе, обязательны для банков-агентов. Но этим вмешательство государства в процесс взаимоотношений банков и заемщиков не ограничилось - Минсельхозпрод и местные администрации стремились к контролю за условиями кредитных договоров. Это, безусловно, снижало эффективность распределения финансовых ресурсов, возвращало к практике равного распределения кредитов. Только экономическая мощь участвующих в кредитной схеме банков и финансовая необеспеченность подобной государственной экспансии обусловили все-таки преобладание коммерческого характера кредита в АПК в 1997 году.

Вторая часть Специального фонда кредитования АПК должна была пополняться возвратами по товарному кредиту. В 1996 году территориям для проведения сезонных сельскохозяйственных работ был выдан товарный кредит на поставки ГСМ и комбикормов на сумму более 12 трлн. руб. На начало 1997 года непогашенными оставались 9,6 трлн. руб. задолженности. Для аккумуляции средств в Специальном фонде кредитования АПК в мае правительство приняло решение о переоформлении задолженности территорий, сохраняющейся на 20 марта, в ценные бумаги (облигации) этих территорий, с целью их реализации на рынке ценных бумаг. Соответственно утвержденный Специальный фонд де факто уменьшается на величину дисконта реализации ценных бумаг территорий. Облигации имеют доходность 10% годовых, выпускаются равными траншами и подлежат равномерному погашению в течение трех лет.

Банки-агенты кредитные договоры заключали в половине случаев непосредственно с сельскохозяйственными производителями. В остальных случаях они работали с посредниками - заготовителями, переработчиками, поставщиками горючего, удобрений и т.п. - под заключенные с сельхозпроизводителями договора. С одной стороны, это результат высокой закредитованности сельского хозяйства, картотеки. С другой стороны, банки-агенты, начав выдавать реально коммерческие кредиты, столкнулись с проблемой оценки кредитоспособности сельскохозяйственных предприятий, с отсутствием критериев оценки потенциальной платежеспособности хозяйств.

Помимо банков-агентов, размещающих средства Специального фонда кредитования АПК, сезонные кредиты сельскому хозяйству предоставляло и большое количество местных коммерческих банков, особенно в зернопроизводящих регионах.

К концу 1997 года ситуация на рынке кредитов изменилась в связи с ростом доходности ГКО. Кредитование реального сектора вновь стало второстепенной деятельностью банков. В этих условиях правительство проводит конкурсное определение банков-агентов Специального фонда. Очевидно, доступ к бюджетным средствам в условиях роста доходности операций на рынках государственных обязательств вызвал бурный интерес среди банков к проводимому конкурсу: заявки на участие подали 35 банков. Победителями были определены 12 банков, среди которых есть СБС-Агро и Альфа-банк, но нет, например, Сбербанка, имеющего наибольшую филиальную сеть в сельской местности. У банков-претендентов на данном конкурсе были три основные цели. Во-первых и прежде всего, это получение доступа к дополнительным денежным ресурсам в условиях роста доходности на рынках ценных бумаг. Вторую цель,

безусловно, в дополнение к первой, преследовал СБС-Агро, получивший огромную филиальную сеть в сельской местности, и который теперь должен ее насытить реальной кредитной работой. И третью цель преследовала группа банков, имеющих интересы в продовольственном комплексе, такие как Альфа-банк, Менатеп, Инкомбанк и др., так как доступ к средствам Фонда льготного кредитования предоставляет им дешевые средства для кредитования закупок сельскохозяйственного сырья для своих фирм. Порядок кредитования из Фонда, соглашение Минфина с банками-победителями были разработаны после проведения тендера, их рамки не позволяют банкам использовать средства Фонда для удовлетворения первой цели. В результате на февраль 1998 года из 12 банков-победителей реально распределением льготных кредитов занимались только шесть, у которых присутствуют два другие ярко выраженные интересы. При этом абсолютное большинство кредитов предоставил СБС-Агро.

Условия распределения средств Специального фонда кредитования остаются теми же, но при этом кредитные договора должны выдаваться Минсельхозпродом.

Проведение конкурса вызвало политический скандал между Минсельхозпродом и основным банком-агентом - СБС-Агро, который носил вполне объективную причину. Разрешенные правительственным решением 4% маржи по обслуживанию государственной программы льготного кредита для АПК в условиях 11-процентной инфляции не могут быть притягательными для коммерческих банков. Единственным стимулом для участия в такой программе может быть только доступ к бюджетным средствам или, как в случае с СБС-Агро, который приобрел филиальную сеть в сельской местности, намерение в завоевании рынка аграрного кредита. В сложившихся обстоятельствах формируемая система льготного кредито-

вания АПК приведет к еще большей напряженности между Минсельхозпродом и банками, увеличит риски нецелевого использования средств Специального фонда, а процедуры проверок кредитных договоров правительственными чиновниками - к усилению коррупции в этой сфере.

На фоне относительно вялого развития государственной программы лизинга в сельском хозяйстве крупнейшие финансовые институты страны начали заниматься собственными лизинговыми операциями. Так, Инкомбанк организовал на Северном Кавказе дочернюю фирму АгроИнком, одной из основных форм работы которой является создание прокатных машинно-тракторных станций. Объявил о своем соглашении с Росагроснабом в проведении лизинговых операций, причем ориентированных на отечественное машиностроение, и СБС-Агро.

Таким образом, коммерческие структуры начинают вовлекаться и в долгосрочное кредитование сельского хозяйства.

Важнейшей проблемой финансового состояния сельского хозяйства к концу 1997 года стала проблема просроченных долгов. Без освобождения расчетных счетов сельскохозяйственных производителей нормальное финансирование сектора в следующем сезоне невозможно. Правительством подготовлен указ Президента по реструктуризации долгов сельского хозяйства бюджету. В отличие от предыдущей подобной акции в конце 1994 года на этот раз реструктуризация связывается со структурным преобразованием хозяйства-должника. К сожалению, принятие указа затянулось на несколько месяцев, его реализация потребует разработки целого ряда нормативных актов, а потребность в кредитах в основных сельскохозяйственных регионах возникнет уже через 1-2 месяца.



### Пищевая промышленность

В 1997 г. в трех отраслях переработки зарегистрирован рост производства: второй год подряд расширяется выпуск сахара-песка, кроме того резко (почти на 20%) возросло производство водки и ликеро-водочных изделий, отмечен небольшой прирост производства муки (табл. 33). Однако, в большинстве отраслей переработки спад продолжался. Он шел более низкими темпами, чем в 1996 г., в крупяной и хлебобулочной промышленности, однако ускорился в мясо-молочной.

Таблица 33

#### Производство важнейших видов продукции пищевой промышленности в 1997 г.

	1997, тыс. т	1997 в % к 1996	1996 в % к 1995
Масло растительное	687	79,7	109,7
Сахар-песок	3800	114,3	104,2
Хлеб и хлебобулочные изделия	8900	93,8	87,0
Мука	10900	101,3	83,0
Крупа	888	98,2	67,7
Колбасные изделия	1139	89,8	97,5
Мясо*	1400	76,9	78,6
Цельномолочная продукция **	4800	93,3	94,7
Масло животное	277	89,3	75,8
Водка и ликеро-водочные изделия, млн.	86,6	124,2	57,8
Дал			

\* включая субпродукты 1 категории\*\* в пересчете на молоко

Источник: Информация о социально-экономическом положении России. Январь-декабрь 1997 г., с. 23

#### Рынки сельскохозяйственной продукции и продовольствия

С начала 1997 года сделан еще шаг в сторону либерализации рынков сельхозпродукции и продовольствия: доля государства в закупках продолжает сокращаться, на первый план выходят рыночные институты и инструменты. Так, в 1997 году начались форвардные торги зерном нового урожая на Нижегородской агропромышленной бирже, в Белгородской области с 1 августа введены в оборот зерновые векселя, на московской зер-

новой бирже стали проводиться аукционы по закупкам зерна и зернопродуктов для Москвы.

В середине года ликвидирована Федеральная продовольственная корпорация, служившая основным агентом по государственным закупкам сельскохозяйственных и продовольственных продуктов. При этом на ее месте создано Федеральное агентство регулирования рынка, почти с теми же функциями, к тому же унаследовавшее многотриллионную задолженность своей предшественницы перед государством.

Наконец, сделан решительный шаг в сторону конкурсного распределения подряда на поставку продукции в федеральные фонды. Мартовское Постановление правительства “О закупках и поставках сельхозпродукции, сырья для обеспечения военных и других потребителей федерального продовольственного фонда в 1997 г. “, вместо заранее утверждаемых госзаказчиков, ввело конкурсный порядок отбора поставщиков продовольствия. Первый тендер состоялся в конце мая; к концу августа было проведено 4 тендера. При этом тендерная практика быстро эволюционирует. Первый конкурс на закупку 10 тыс. тонн сахара для армии, состоявшийся в конце мая, все еще очень сильно был выдержан в традиционном стиле - объявления о конкурсе не афишировались, победители конкурса также были традиционными: половину объема должны были поставить ФПК и ее Ставропольский филиал. Последующие конкурсы стали уже более открытыми: объявления о конкурсах печатаются в прессе, увеличилось число участников, среди победителей заметно возросло число частных компаний. Конкурсная практика постепенно начинает использоваться и в регионах.

Тем не менее, реальная поставка продовольствия победителями тендеров нередко пробуксовывает. Так, по данным Минобороны, ФПК, выиг-

равшая самый крупный контракт на поставку армии сахара, более чем на месяц задержала реальную отгрузку продукции, выдвигая ряд требований (в частности, оплату комиссионных за посреднические услуги), противоречащих условиям контракта.

Бартер сохраняется в реализации сельскохозяйственной продукции, особенно зерна. Хотя государственный товарный кредит был отменен, тем не менее, многие посреднические структуры (заготовители и переработчики, поставщики ГСМ и минеральных удобрений) получали централизованные льготные кредиты для авансирования сельхозпроизводителей в товарном виде. Практически все они требуют возврата выданных кредитов в натуре. В результате устанавливаемые пропорции обмена, например, зерна на ГСМ, включают в себя средние ставки банковского процента (около 25%). Кроме того, частные посредники проводили товарное кредитование сельхозпроизводителей и за собственные средства. В результате товарная форма кредита и связанная с ней форма натурального обмена по-прежнему присутствовала на сельскохозяйственных рынках в значительных размерах.

Натуральные платежи осуществляются и в налоговые органы, что особенно характерно для зерносеющих регионов. Распространяется и практика покупки долгов сельскохозяйственных предприятий за поставки продукции.

Таким образом, основная часть сельскохозяйственной продукции реализуется, во-первых, по прямым договорам, во-вторых, по товарообменным операциям. Это означает непрозрачность рынка, отсутствие механизма ценового выравнивания. Официальная ценовая статистика слабо отражает реальные реализационные цены на сельскохозяйственную продукцию.

В 1997 году выросла активность основных аграрных регионов по запретам на вывоз сельскохозяйственной продукции. Эта практика была парадоксальным образом стимулирована реоформлением задолженности субъектов Российской Федерации по товарному кредиту 1996 года в ценные бумаги. Региональные администрации для погашения задолженности по прошлогодним долгам требуют поставок продукции и перекрывают границы для тех хозяйств, которые не рассчитались по своим долгам. Это ведет к тому, что хозяйства, имеющие перспективу более выгодного сбыта (иногда экспорта за границу), вынуждены поставлять ее в региональные фонды по более низкой цене. Так, например, в Ростовской области экспортная цена на фуражную пшеницу составляет 108-120 дол. США за тонну франко-порт, включая транспортные расходы, в то время как официально установленная в области цена на аналогичную пшеницу составляет 60-65 дол. за тонну. Очевидно, что зернопроизводители несут огромные потери от запретов на вывоз и теряют потенциальную возможность самостоятельно расплатиться с накопленными долгами.

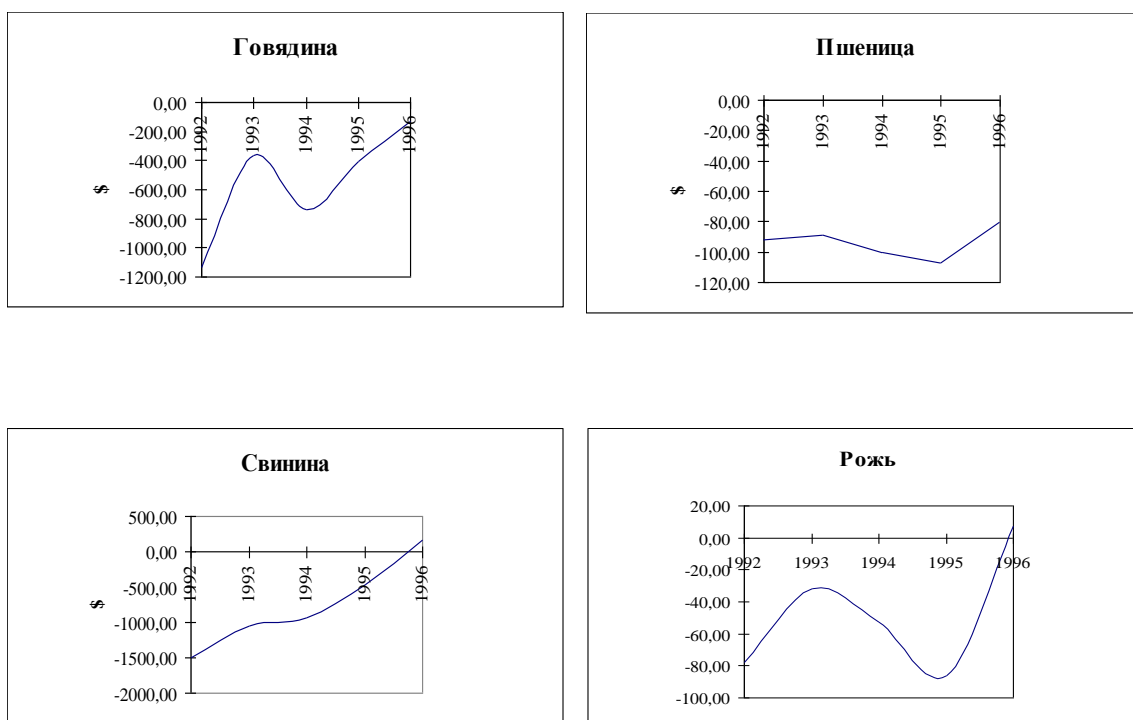
Внутренние цены на основные сельскохозяйственные продукты приближаются к мировому уровню. *ИЭППП проведены расчеты динамики соотношения внутренних и мировых цен на примере трех областей России (Псковской, Орловской и Ростовской), усредненные результаты представлены на рисунке 33.*

*Как видно из рисунка, внутренние цены были значительно ниже мировых. Однако затем разрыв начал быстро сокращаться. Это произошло, во-первых, за счет макроэкономической стабилизации и роста курса рубля, что привело к относительному удорожанию внутренней продукции. Во-вторых, тенденция резкого падения в начале реформы относительных цен на сельскохозяйственную продукцию (роста диспаритета цен) с 1995*

года практически исчерпала себя. Следует предположить, что по мере дальнейшего укрепления рубля внутренние цены сравняются с мировыми, что приведет к усилению ценовой конкуренции импорта.

Рисунок 33

**Соотношение внутренних и мировых цен (ценовой разрыв)  
на основные виды сельскохозяйственной продукции  
(в долларах США за тонну)**



Рост реальных доходов населения в 1997 году обусловил увеличение розничного продовольственного товарооборота. Если первые три квартала 1997 года динамика роста реальных доходов и продовольственного товарооборота совпадала, то последовавшее в четвертом квартале снижение доходов населения не привело к спаду в торговле продовольственными товарами. Возможно, это действие инерции, и в начале 1998 года может последовать спад розничного продовольственного товарооборота.

Стабилизация экономической ситуации привела к усилению притока иностранного капитала в национальный продовольственный комплекс. К специфическим чертам иностранных инвестиций в продовольственный комплекс можно отнести следующие:

- предпочтение отдается прямым инвестициям (более 10% контрольного пакета акций), предполагающим участие в управлении предприятиями - в I половине 1997 г. на них приходилось 87% всех инвестиций в продовольственный комплекс. Это связано с тем, что инвесторами являются, как правило, очень крупные компании (Coca Cola, Pepsico, Nestle), рассчитывающие на долгосрочное пребывание на российском рынке, а кроме того способные осуществлять крупномасштабные инвестиции, не окупающиеся в краткосрочном плане;
- высокая географическая концентрация инвестиций - основной объем инвестиций (более 60%) направляется в московский регион;
- в отраслевом плане предпочтение отдается пищевой промышленности (главным образом, отрасли с высокой добавленной стоимостью) и сфере общепита, удельный вес иностранных инвестиций в другие отрасли продовольственного комплекса невелик (табл. 34).

Таблица 34

### Иностранные инвестиции в отдельные отрасли агропродовольственного комплекса России

	1995	1996	1997*	1995	1996	1997*
	млн. долл.			%		
Агропродовольственный комплекс	1269,08	1540,1	1876	100,0	100,0	100,0
сельское хозяйство	21,2	19	24,7	1,7	1,2	1,3
заготовители	0,28	51,6	0,6	0,0	3,4	0,0
пищевая промышленность	498,9	975,5	1340,1	39,3	63,3	71,4
розничная торговля и общепит	748,7	494	510,6	59,0	32,1	27,2

\* - за девять месяцев.

Источник: данные Госкомстата России.

На рынках готового продовольствия продолжают крупномасштабные процессы концентрации производства и капитала, как национального, так и иностранного. Специфика этих процессов состоит в том, что они происходят в крупных индустриальных, особенно в столичных центрах, где практически отсутствуют спросовые ограничения, и затрагивают в первую очередь отрасли с высокой добавленной стоимостью. В провинции же традиционные базовые производства (молочная, мясная промышленность), сталкиваясь по-прежнему с ограниченной покупательной способностью населения, продолжают стагнировать.

Наиболее динамичными рынками в истекшем году стали рынки мороженого, пива, сухих завтраков, чая, кондитерских изделий, на которых отмечалось усиление концентрации производства (реконструкция производственных мощностей), концентрации капитала (слияния/поглощения); а также обострение конкурентной борьбы между национальными и иностранными компаниями.

На рынке кондитерских изделий в результате слияний и поглощений последних лет более 70% рынка контролируется двумя отечественными гигантами - ОАО "Кондитерский концерн "Бабаевское" и "Красный Октябрь". Одновременно этот сектор продовольственного рынка активно осваивается иностранными инвесторами.

Другим интересным примером может быть рынок мороженого. На смену массивному импорту мороженого пришел резкий взлет активности национальных производителей, сумевших модернизировать производство.

### **Аграрная политика**

Аграрная политика в 1997 году претерпела значительные изменения. Сделана попытка перехода к конкурсному распределению бюджетных

средств на осуществление федеральных программ в АПК. Как уже отмечалось выше, начали проводиться конкурсы на поставку продукции в федеральные фонды. По конкурсу отбирались банки-депозитарии, банки-агенты для переоформления задолженности территорий по товарному кредиту 1996 года. Минсельхозпрод создал комиссии по проведению конкурсов по отбору поставщиков машин и оборудования и страховщиков по государственным лизинговым операциям, поставщиков семян в государственные фонды и подрядчиков на закупку ветеринарных препаратов, поставщиков оборудования для производства детского питания и т.д. Большинство подобных конкурсов пока проходит формально. Тем не менее, при условии совершенствования конкурсных процедур, обеспечения их открытости для общества, можно надеяться на рационализацию распределения средств аграрного бюджета в ближайшей перспективе.

Минфин РФ стал в прошедшем году надежным барьером против попыток ухудшения условий внешней торговли сельскохозяйственной и продовольственной продукцией, отклонив два проекта: об увеличении ставок импортного тарифа на продовольственную группу товаров на 5% с целью формирования федерального фонда финансирования АПК и о введении лицензирования экспорта семян пшеницы и подсолнечника. В ряду мер по либерализации аграрных рынков нужно отметить отмену с июня 1997 года дотаций на импорт пестицидов, которые одними из немногих продержались столь долго.

Основные программы федеральных дотаций сельскому хозяйству, несмотря на их низкую эффективность, и в 1997 году были продолжены без изменений (лишь с пересмотром ставок). Государственная Дума приняла законы о государственном регулировании АПК и по продовольственной безопасности страны, не вносящие ничего нового в эту сферу. Новые



законы скорее являются пособием по возможным мерам государственной поддержки сельского хозяйства и связанных с ним отраслей, чем реальными правовыми документами, устанавливающими исполнительную власть правовые рамки регулирования АПК. Эти документы вряд ли окажут какое-либо влияние на аграрную политику ближайших лет, поэтому необходимы усилия самого правительства по пересмотру проводимых им мер поддержки.

Правительством принята федеральная программа "Сахар", нацеленная по своему замыслу на импортозамещение к 2005 году. В то же время стоимость реализации данной программы в расчете на год примерно равна стоимости годового импорта Россией сахара (белого и сырца), что ставит под сомнение необходимость реализации подобной программы. Скорее всего данную программу ждет судьба еще десятка подобных, принятых ранее и оставшихся нереализованными. В частности, в начале 1997 года была сделана попытка реанимировать программу поддержки отечественного льнопроизводства, на этот раз используя механизмы Российско-Белорусского союза. Представляется нерациональным искать сотрудничество именно в этой области с Белоруссией, являющейся конкурентом России по льну и сильно дотирующей собственного сельскохозяйственного производителя.

Несмотря на усиленные политические дебаты вокруг ситуации с Земельным кодексом, его принятие парламентом страны и отклонение Президентом пока не имели прямого воздействия на ситуацию в сельском хозяйстве. Более существенна постепенная реализация Указа Президента РФ "О реализации конституционных прав граждан на землю" (1996), хотя контракты между пользователями земли и собственниками земельных паев заключены все еще в менее чем половине случаев. При этом даже такая

степень исполнения означенного указа привела к положительным сдвигам в землепользовании в сельском хозяйстве. Важным моментом оказалась также разработка и принятие земельного законодательства, предусматривающего рыночный оборот земельных участков в некоторых субъектах федерации (Саратовская область).

### **Внешняя торговля сельскохозяйственной и продовольственной продукцией**

По данным таможенной статистики, доля продовольственного импорта России во всем стоимостном объеме импорта за 9 месяцев 1997 г. составила 27,7%, несколько увеличившись по сравнению с прошлым годом. Доля продовольственного экспорта за 9 месяцев 1997 г. сократилась. Соответственно отрицательное сальдо продовольственной торговли России еще увеличилось (табл. 35).

*Таблица 35*

#### **Итоги внешней торговли агропродовольственными товарами в 1994-1997 гг. (I-III квартал), млн. дол.**

	1994	1995	1996	1997	в % к предыдущему году		
					1995	1996	1997
Экспорт агропродовольственных товаров	938	891	1097	881	95,0	123,1	80,31
Доля агропродовольственного экспорта во всем экспорте, %	2,1	1,6	1,9	1,6	-	-	-
Импорт агропродовольственных товаров	7773	9009	8789	9062	115,9	97,6	103,11
Доля агропродовольственного импорта во всем импорте, %	28,4	27,3	27,0	27,7	-	-	-
Сальдо по сельскохозяйственным и продовольственным товарам	-6835	-8118	-7692	-8181	-	-	-

Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

В товарной структуре экспорта агропродовольственной продукции наблюдались некоторые изменения: вырос экспорт зерновых культур и сократился экспорт растительного масла. Экспорт пшеницы и меслина вырос почти в 3 раза и достиг в 1997 г. 386,7 тыс. т. Экспорт ржи превысил соответствующий показатель в 1996 г. и составил 21,4 тыс. т. (табл. 36). Около

30% пшеницы было экспортировано в Израиль и 40% - в Узбекистан. Узбекистан был также основным импортером ржи из России (94%).

В 1997 г. существенных изменений в товарной структуре российского импорта агропродовольственной продукции не наблюдалось (табл. 37).

Таблица 36

**Динамика экспорта важнейших видов продовольствия  
в 1994-1997 гг. (I-III квартал), тыс. т**

	1994	1995	1996	1997
Пшеница и меслин	242,1	135,9	130,1	386,7
Рожь	63,6	338,8	4,5	21,4
Масло растительное	72,6	94,5	23,3	18,4
Подсолнечник	632,9	463,4	1779,0	н.д.

Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ..

Низкая эластичность предложения на отечественном мясном рынке в этих обстоятельствах вызвала существенный скачок в импорте мяса - почти на 40% за январь-май 1997 года, к третьему кварталу эта динамика несколько сократилась (22%). На этом фоне более чем странно выглядит разрешение Минсельхозпрода, призванного защищать интересы отечественного сельскохозяйственного производителя и претендующего играть роль подобного защитника, на ввоз говядины из резервов ЕС на безвозмездной основе.

Как и в прошлые годы основными поставщиками мяса были США, Ирландия, Германия и Украина. Если импорт говядины осуществлялся в основном из Ирландии, Германии и Украины (13%, 18% и 26% от всего импорта говядины, соответственно), то три четверти мяса птицы поступало из США. Повышение тарифов на ввоз птицы в начале года резко сократило ее импорт, но в дальнейшем импортные поставки вновь начали расти.

В 1996 г. наблюдалось снижение импорта молока, сливочного масла и подсолнечного масла, однако в 1997 г. был отмечен его рост (на 97, 71 и 37%, соответственно) (табл. 37).

В 1997 г. устойчивая тенденция роста импорта муки сменилась его резким снижением. За 9 месяцев 1997 г. Россия импортировала 269,1 тыс. т муки, что на 57% меньше, чем за соответствующий период 1996 г. Кроме того, на 53% сократился импорт зерновых культур, что связано с ростом их внутреннего производства. Основную часть пшеницы и ячменя РФ закупала в Казахстане.

Таблица 37

**Динамика импорта важнейших видов продовольствия  
в 1994-1997 гг., (I-III квартал), тыс. т**

	1994	1995	1996	1997	в % к предыдущему году		
					1995	1996	1997
Мясо	452,2	518,1	562,0	684,6	114,6	108,5	121,8
Птица	334,0	551,6	688,7	793,1	165,1	124,9	115,2
Молоко и сливки	59,1	62,3	34,1	67,0	105,4	54,7	196,5
Масло животное	128,6	192,0	74,8	127,8	149,3	39,0	170,9
Пшеница и меслин, ячмень, кукуруза	3047,1	1431,4	3232,5	1532,3	46,6	225,8	47,4
Мука	45,5	105,0	624,9	269,1	230,8	595,1	43,1
Масло подсолнечное	47,1	177,7	155,1	212,5	377,3	87,3	137,0
Сахар-сырец, в т.ч.:							
тростниковый	921,4	953,9	1534,6	2170,9	103,5	160,9	141,5
свекловичный	20,7	34,7	16,7	8,7	167,6	48,1	52,1
Сахар белый	654,2	1204,2	1269,0	832,4	184,1	105,4	65,6
Цитрусовые	405,0	328,5	135,4	356,6	81,1	41,2	263,4
Кофе	20,7	18,9	20,5	20,1	91,3	108,5	98,0

Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

В 1997 году внешнеторговый оборот агропродовольственной продукции России со странами СНГ продолжал расти. За девять месяцев 1997 г. он составил 2155 млн. долл., или 22% от общего объема внешнеторгового продовольственного оборота России. Увеличение этого показателя произошло как за счет увеличения объемов экспорта, так и за счет увеличения объемов импорта. Доля экспорта России в страны Содружества резко выросла до 30,2%, доля импорта- до 20,9%.

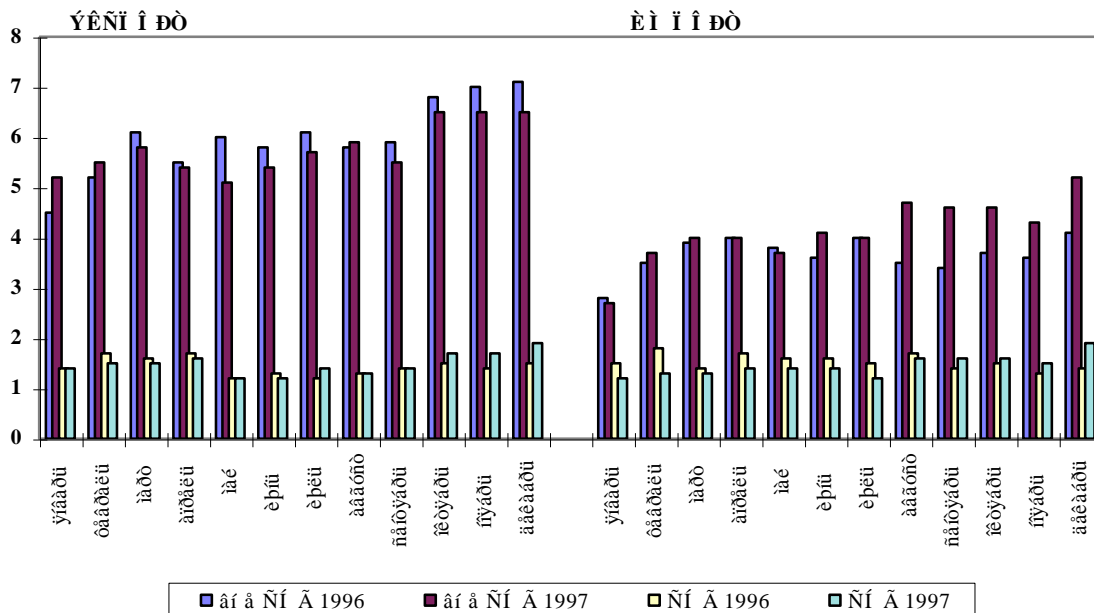
### 3.5 Внешняя торговля

Внешняя торговля России в 1997 году развивалась в тесной корреляции с основными макроэкономическими тенденциями (возобновление инвестиционного роста, рост внутреннего покупательского спроса, ремонетизация экономики и пр.). Это проявилось, в частности в динамике внешнеторгового оборота, сальдо торгового баланса.

Внешнеторговый оборот России растет с 1993 года. Максимальный рост как экспорта, так и импорта приходился на 1995 г. Затем темпы роста стали снижаться. В 1997 г. российский внешнеторговый оборот увеличился по сравнению с 1996 г. на 2,4% и составил 155 млрд. дол. Впервые за четыре года рост внешнеторгового оборота обусловлен увеличением импорта, который составил 67,6 млрд. дол., что на 8,6% больше, чем в 1996 г. При этом экспорт сократился на 2%, составив 84,4 млрд. дол.

Рисунок 34

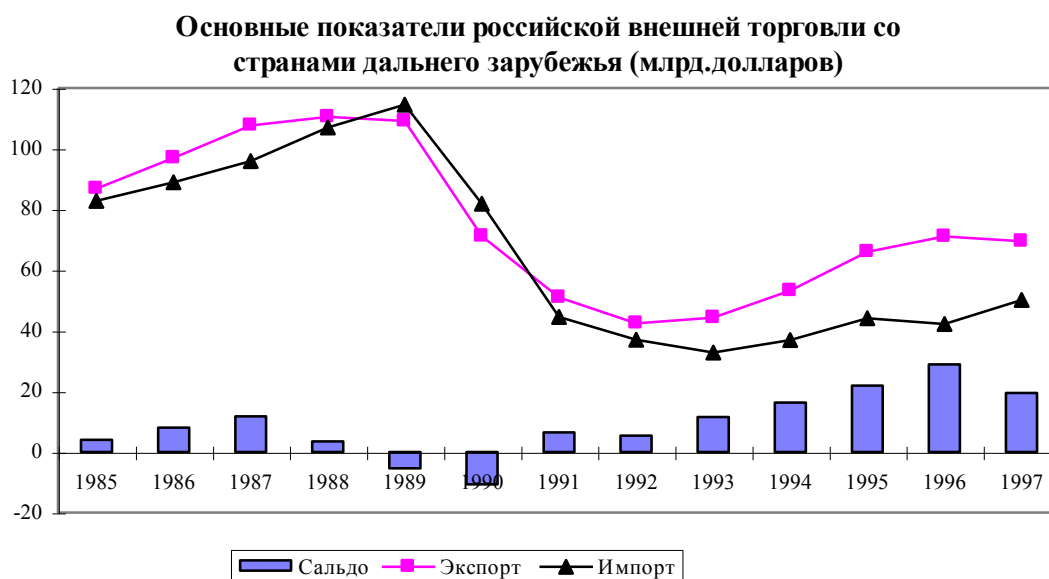
Итоговые значения в млрд. дол. (с округлением)



Источник: Госкомстат России.

Доля стран "дальнего зарубежья" в российском товарообороте выросла в 1997 г. до 77,2% против 76,6% в 1996 г. Внешнеторговый оборот с этими странами, включая неорганизованную торговлю, составил 119,6 млрд. дол. и по сравнению с прошлым годом вырос на 3,2%, в том числе импорт - на 13,8% (50,1 млрд. дол.). Экспорт же впервые за последние пять лет сократился на 3,3% (69,5 млрд. дол.).

Рисунок 35



Рост импорта при сокращении экспорта впервые за последние годы привел к сокращению положительного сальдо торгового баланса, которое в 1997 г. составило 19,4 млрд. дол., что на 30,5 % ниже уровня прошлого года.

Динамичный рост экспорта (опережающий темпы роста импорта) в 1993-1996 гг. в значительной мере обуславливался осуществляемыми в этот период мерами либерализации внешней торговли. К 1997 г. резервов дальнейшей либерализации практически не осталось. В то же время рост импорта в 1997 г. стимулировался, с одной стороны, повышением реальных доходов населения, значительная часть которых была направлена на покупку импортных товаров и услуг. С другой стороны, прекращение с се-

редины 1997 г. инвестиционного спада в российской промышленности при оживлении деловой активности привело к некоторому росту инвестиционного производственного спроса на импортную продукцию.

Быстрому росту российского экспорта в 1993-1996 гг. способствовала также благоприятная конъюнктура на мировых рынках сырья, от которых сильно зависит российский экспорт, поскольку удельный вес топливно-энергетических товаров в нем составляет 46,9% . В 1997 году конъюнктура мирового рынка для России складывалась неблагоприятно. Финансовый кризис в странах Юго-Восточной Азии, являющихся основными потребителями цветных металлов, вызвал падение мировых цен на металлы. Решение стран-экспортеров нефти (ОПЕК) увеличить на 10% квоты добычи нефти, а также информация о готовящемся увеличении экспортной квоты Ирака по программе ООН “нефть в обмен на продовольствие” привело к падению мировых цен на нефть и нефтепродукты.

Таблица 38

**Цены основных биржевых товаров на международных биржах  
(дол./за ед. измерения)**

	Единица измерения	декабрь 1996 г.	декабрь 1997 г.
Алюминий	т	1498,1	1532,4
Медь	т	2291,1	1768,7
Свинец	т	685,9	524,1
Никель	т	6649,9	5957,4
Олово	т	5896,4	5541,7
Золото	тройская унция	369,6	287,4
Нефть (брент-смесь)	т	170,0	127,4
Нефть (западнотехасская)	т	185,0	133,2
Бензин	т	180,7	147,9
Котельное топливо	т	191,8	138,4
Природный газ	тыс. куб. м	138,5	87,0

Источник: Рассчитано авторами по данным “Коммерсант-Daily”.

Кроме того, по основным товарам российского экспорта к 1997 г. были достигнуты предельные значения экспортной квоты в большинстве сырьевых отраслей (табл. 39).

Улучшить структуру экспорта, уйти от его сырьевой направленности мешает не только низкая конкурентоспособность российской готовой продукции, но и применение некоторыми странами нетарифных ограничений на российские товары. В торговле с Россией сегодня зафиксировано 55 случаев применения таких ограничительных мер. Согласно оценкам МВЭС России, прямой ущерб от указанных мер составляет свыше 500 млн. дол. в год. По этим признакам наша страна является одним из самых дискриминируемых государств мира, занимая второе место после Китая.

Таблица 39

## Доля экспорта в объеме производства (%)

	1994	1995	1996	1997
Нефть	37,4	39,1	40,9	42,5
Бензин	6,9	8	19,6	19,2
Топливо дизельное	29,1	38,6	45,1	47,2
Мазут топочный	18,5	23,3	22,0	44,4
Прокат черных металлов	49	54	61	-
Алюминий	80,5	80,5	88	85,9
Медь	62,9	64,9	56,6	51,2
Никель	78,3	79,9	79	84,7
Минеральные удобрения	65,2	72,5	74	74,4
Деловая древесина	16,3	20	19	24,4
Пиломатериалы	19,8	21,4	24,2	-
Целлюлоза товарная	74,6	74,6	80	83,0
Бумага и картон	44,1	47	49	36,9

Источник: Госкомстат России.

Отчасти это объясняется тем, что Российская Федерация пока не является полноправным членом Всемирной Торговой Организации.

Объектом дискриминации выступают в основном три товарные группы: металлопродукция, химические удобрения и текстильные изделия. В ЕС применяют 17 ограничительных мер, США - 8. Среди других стран наиболее часто используют ограничения в торговле с Россией такие страны, как Мексика, Бразилия, Турция, Индия, Республика Корея и Польша.



До сих пор Россию продолжают относить к числу государств с нерыночной экономикой, на основе чего в антидемпинговых расследованиях к ней применяются более жесткие, чем к другим странам, правовые и процессуальные нормы.

Впрочем в ряде случаев антидемпинговые меры являются обоснованными. Из-за особенностей ценообразования, несовершенства российского законодательства, нестыковок российской и мировой систем бухгалтерского учета, использования бартера и денежных суррогатов при расчетах на внутреннем рынке по некоторым группам товаров иногда складывается демпинговая маржа, то есть экспортные цены оказываются ниже цен внутреннего рынка.

Доходы от экспорта были одним из основных источников финансовых поступлений российских предприятий. Но с недавних пор экспорт для многих из них стал убыточным. Так, из-за повышения цен и тарифов на услуги естественных монополий, транспортно-энергетическая составляющая в структуре себестоимости в металлургии, превысила 50%, а рентабельность упала с 40% до 4%. В силу этого некоторым предприятиям приходится экспортировать свою продукцию по ценам ниже себестоимости, а издержки по экспорту через механизм бартера и взаимозачетов перекладывать на внутрироссийского потребителя. Такие действия приводят к искусственному завышению внутренних цен относительно экспортных и, как следствие, к обвинениям в демпинге.

Российский экспорт в 1997 г. продолжал носить преимущественно сырьевой характер. По-прежнему значительную долю в нем составляли топливно-энергетические ресурсы (45,1%), черные и цветные металлы (19,6%). Доля машин и оборудования осталась низкой (8,1%). Правда, за год она увеличилась на 0,3 процентных пункта.

За 1997 г. вырос лишь экспорт продукции приборостроения. В то же время для наиболее крупных экспортных позиций - продукции тяжелого и общего машиностроения, электротехники и радиоэлектроники, автомобильной промышленности - прирост экспорта незначителен или отсутствует. Нестабильна динамика авиационно-ракетного экспорта.

Таблица 40

### Российский машиностроительный экспорт (млн. дол.)

	1994	1995	1996	1997 (оценка)
Продукция общего машиностроения	2003	2253	2189	2040
Электротехника и радиотехника	1017	1171	1167	1120
Средства железнодорожного транспорта	175	231	248	190
Автомобили	1608	1664	1500	1350
Продукция авиационно-ракетной космической промышленности	343	1648	1203	1240
Суда	252	409	1170	1000
Продукция приборостроения	176	219	255	290
Всего	5574	7625	7732	7230

Источник: Государственный таможенный комитет.

Товарная структура иностранных поставок не изменилась: по-прежнему в импорте преобладает продукция машиностроения (38,5%).

Во II полугодии 1997 г. наблюдался значительный рост импорта из стран, не входящих в СНГ. В августе 1997 г. по сравнению с августом 1996 г. импорт увеличился на 25,1, в сентябре - на 26,0, в октябре - на 42,2, ноябре - 43, в декабре - 27%. В основном рост объемов импорта произошел за счет увеличения закупок машин и оборудования, что свидетельствует об оживлении инвестиционной активности в стране.

Стимулом к этому послужило освобождение от уплаты НДС товаров (за исключением подакцизных), предназначенных для включения в состав основных производственных фондов, ввозимых иностранным инвестором в качестве вклада в уставной капитал предприятий с иностранными инвестициями; а также и от уплаты таможенной пошлины оборудования, ввозимого в счет кредитов, предоставленных иностранными государствами и

международными финансовыми организациями в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Машины и оборудование занимают в российском импорте ведущее место - 37,2%. Основу импорта машинотехнической продукции (48%) составляет продукция тяжелого и общего машиностроения, около 23% приходится на изделия электротехники и радиоэлектроники, по 10-14% - на автомобили и продукцию приборостроительной промышленности (табл. 41).

Таблица 41

### Российский машиностроительный импорт (млн.дол.)

	1994	1995	1996	1997 (оценка)
Продукция общего машиностроения	6450	7155	6351	5840
Электротехника и радиотехника	3074	3504	3142	2950
Средства железнодорожного транспорта	266	524	457	260
Автомобили	1938	1395	1383	1950
Продукция авиационно-ракетной космической промышленности	119	190	166	290
Суда	212	187	360	740
Продукция приборостроения	1565	2034	1632	1060
Всего	13624	14989	13491	13090

Источник: Государственный таможенный комитет

Наибольший прирост ввоза товаров пришелся на транспортные средства: свыше 0,5 млрд. дол. - на автомобили и примерно столько же - на продукцию судостроения. Импорт станков, оборудования и механических устройств, напротив, сократился.

Неконкурентоспособность отечественной бытовой техники привела к ее полному вытеснению импортом. В этой связи правительство предприняло протекционистские меры. Так, с 1 января 1998 г. вводится лицензирование импорта цветных телевизоров, производство которых в России в 1996 г. сократилось по сравнению с 1993 г. в 20 раз. В то же время, в 1996 г. незаконный импорт цветных телевизоров составил 2,5 млн. штук. Процедура лицензирования позволит ГТК и ГНС поставить на учет всех им-

портеров видеотехники, что будет способствовать сбору с них пошлины и налогов. "Вымывание" самых дешевых моделей, обычно поставляемых на внутренний рынок "серыми" импортерами, приведет к повышению розничных цен. В результате, вероятно, импортеры увеличат ввоз в Россию комплектующих для сборки телевизоров на местных предприятиях.

В то же время, не следует забывать, что по многим видам машино-технической продукции, особенно инвестиционного спроса, импорт России объективно необходим и экономически эффективен, являясь практически единственным источником привлечения высокопроизводительного технологического оборудования и некоторых средств транспорта на внутренний рынок. Поэтому излишний протекционизм был бы только вреден.

### **Внешняя торговля со странами СНГ**

Внешнеторговый оборот России со странами СНГ в 1997 году составил в текущих ценах 35,4 млрд. дол. и по сравнению с 1996 годом снизился на 0,2%. Весь год сальдо торгового баланса со странами СНГ было положительным (0,4 млрд. дол.).

Тенденция к снижению объема внешней торговли наметилась еще во II полугодии 1996 года и продолжилась в 1997 г. Однако в III квартале прошлого года произошло его замедление. Так, по сравнению с 1996 годом в IV квартале 1997 года уже произошел довольно значительный рост экспортных поставок (на 21%). В общем объеме товарооборота России удельный вес стран СНГ понизился до 22,8% (в 1996 году этот показатель составлял 23,4%).

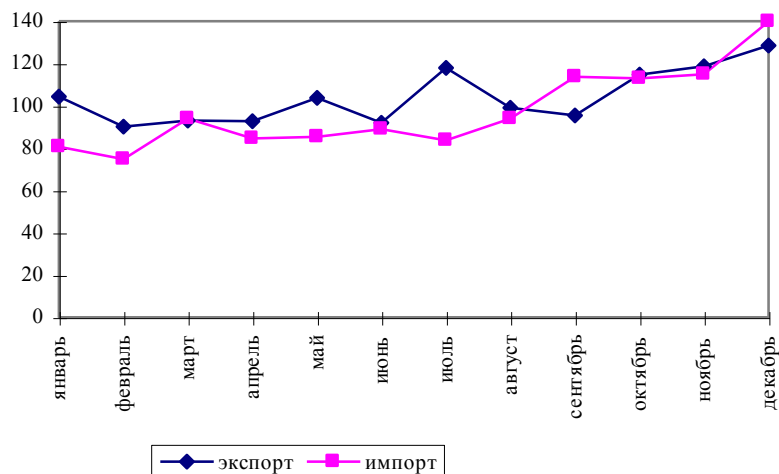
В течение 1997 года продолжали снижаться объемы взаимной торговли и внутри Содружества - этот показатель уменьшился на 10-12%, в то

время как торговля этих стран со странами дальнего зарубежья возросла на 2-3%.

Рисунок 36

### Динамика экспортно-импортных поставок России и стран СНГ в 1997.

(в % к соответствующему периоду предыдущего года)



Источник: Данные Госкомстата России.

Экспортно-импортная структура взаимной торговли России и стран СНГ остается постоянной: в экспортных поставках преобладают энергоносители, а импортные, по-прежнему, в основном состоят из продовольствия.

Российский экспорт в страны СНГ в 1997 возрос на 3,8% по сравнению с 1996 годом и составил 17,9 млрд. дол. Из-за продолжающегося кризиса и сокращения платежеспособного спроса в этих странах физический объем экспорта за 1997 года нефти сократился на 16,9%, каменного угля - на 37,7%, черных металлов - 33%, круглого леса - 15,7%. При этом экспорт газа увеличился на 13,5% в связи с частичным урегулированием платежно-расчетных отношений по уже произведенным поставкам.

Возросла также отгрузка машин и оборудования в 1997 году по сравнению с прошлым годом - на 11,6%, что является следствием пере-

ориентации на экспорт в сопредельные страны в результате неконкурентоспособности на иных рынках. В результате увеличения объема поставок продукции машиностроения именно в государства СНГ возросла и доля этой продукции в общей структуре российского экспорта с 9,4% в 1996 году до 10% в 1997 году.

Незначительный рост российского экспорта энергоносителей в отдельные месяцы в страны Содружества в стоимостном выражении происходил за счет роста цен на экспортируемые товары. Так, экспортные цены сырой нефти, нефтепродуктов, каменного угля, природного газа возросли в 1,2-1,4 раза. В то же время, по некоторым позициям произошло увеличение и физических объемов. Так, например, экспорт нефтепродуктов за 1997 возрос по сравнению с предыдущим годом на 11,5%, в частности из-за выгоды (особенно для Белоруссии) реэкспорта в страны дальнего зарубежья.

По итогам 1997 г. импорт товаров в Россию из стран СНГ сократился в стоимостном выражении на 4,0%, составив 17,5 млрд. дол. В общем объеме импорта России на страны СНГ приходилось 25,9%. Среди основных причин падения импортных объемов - относительное насыщение внутреннего рынка потребительскими товарами, усиление тарифного и нетарифного регулирования импорта, имеющего своей главной целью защиту отечественных товаропроизводителей. В 1997 году снизились импортные поставки черных металлов - 37,1%, угля каменного - на 24,1%, но особенно значительно снизились объемы импорта сахара белого - на 47,7%, масла животного - на 41%, в целом удельный вес продовольственных товаров в общем объеме импорта из стран СНГ снизился с 26% в 1996 году до 23% в 1997 году,

Таким образом, в первую очередь, снизились поставки тех товаров, потребность в которых в основном обеспечивалась за счет ввоза из сопредельных государств, например, если импортные потребности в сахаре удовлетворялись за счет импорта из стран СНГ в 1996 году на 92,3%, то в прошлом году - только на 66,7%; потребности в черных металлах - соответственно на 77,5% и 69,4%.

Таблица 42

**Внешняя торговля России с отдельными странами Содружества в 1997 году**

	Оборот (млрд.дол.)	Экспорт (млрд. дол.)	Импорт (млрд. дол.)	Доля страны в товаро- обороте с Россией (%)
Всего СНГ	21333	11546	9787	100
Азербайджан	312,7	152,1	160,6	1,5
Армения	89,8	47,7	42,1	0,4
Белоруссия	6201,7	3204,5	2997,2	29,0
Грузия	194,0	89,3	104,7	0,9
Казахстан	3715,5	1716,3	1992,2	17,4
Киргизия	223,7	114,9	108,8	1,0
Молдавия	848,5	256,3	592,2	4,0
Туркмения	289,5	155,6	133,9	1,4
Таджикистан	122,2	60,5	62,1	0,6
Украина	7980,8	5069,4	2911,4	37,4
Узбекистан	1361,0	678,9	682,1	6,4

Как видно из таблицы 42, крупнейшим торговым партнером России по-прежнему остается Украина.

Однако в 1997 году объемы торговли с Украиной снизились на 28% по сравнению с предыдущим годом. В первую очередь, на сокращение торговли с Украиной повлияло ограничение на поставки сахара: на импортируемый с Украины сахар с 15 мая 1997 года введены таможенные пошлины наравне со странами дальнего зарубежья в размере 25%. Сокращение торговли с Украиной в 1997 году было также связано с изменениями в налоговом законодательстве. Еще в 1996 году Украина в одностороннем порядке освободила своих экспортеров от НДС. Россия в свою

очередь в целях защиты внутреннего рынка стала взимать НДС с импортируемых украинских товаров. В текущем году двум странам удалось в определенной мере урегулировать эту проблему: Указом Президента РФ с 1 февраля 1998 года было отменено взимание НДС с импортируемых украинских товаров после отказа от этого вида налога украинской стороной. По оценкам экспертов отказ от взимания НДС позволит увеличить объемы украинского экспорта в Россию примерно на 25%. Однако взаимная отмена НДС на импорт товаров не изменила в целом принципов взимания НДС в каждой стране. Россия не освобождает от НДС свой экспорт в страны СНГ, включая Украину. На Украине же применяется нулевая ставка НДС на экспортные товары в Россию, что делает их дешевле российских аналогов.

Таким образом, проблемы взимания НДС во взаимных поставках России и стран СНГ требуют незамедлительного урегулирования, что подтверждает активная позиция российских экспортеров, требующих уравнивания условий экспорта в ближнее и дальнее зарубежье. Одним из возможных путей решения этой проблемы может быть временное введение ввозных таможенных пошлин на ряд украинских товаров, в частности табачные изделия, сахар и т.п.

Тем не менее, определенные успехи, достигнутые в переговорах России и Украины в части отмены НДС на импортные товары, стали предверием переговоров и подписания в конце февраля крупномасштабной программы экономического сотрудничества, рассчитанной на десять лет. Реализация этой программы позволит увеличить взаимный товарооборот двух стран за указанный период примерно в 2,5 раза.

К концу анализируемого периода наметилось замедление спада объемов взаимной торговли со странами СНГ, что было в значительной мере



обусловлено ростом взаимного товарооборота (особенно за счет опережающего роста импорта из этих трех стран в Россию) с государствами Таможенного Союза СНГ. Импорт России из стран Таможенного Союза за январь-ноябрь 1997 года возрос по сравнению с предыдущим годом на 19% и составил 6 млрд. дол., на его долю в общем импорте России из стран СНГ приходилось 54% (в 1996 году - 37%).

Странам - членам Таможенного Союза (России, Белоруссии, Казахстана и Киргизии) удалось вначале 1997 года согласовать почти весь объем таможенных тарифов, однако, впоследствии проведение каждым из этих государств собственной таможенной политики привело к тому, что страны по уровню согласованности таможенных пошлин вернулись к 1995-1996 гг. Кроме того, несмотря на условия Таможенного Союза, Казахстан и Киргизия ввели НДС на импортные товары с 1 января 1997 года.

Среди стран Таможенного Союза крупнейшим партнером России остается Белоруссия, так в 1997 году импорт из Белоруссии увеличился на 55% и доля Белоруссии в общем товарообороте России и стран СНГ возросла до 29%. Однако этот рост взаимного товарооборота России и Белоруссии нельзя оценить однозначно позитивно. Так, развитие Таможенного Союза поставило перед этими странами новые проблемы. Россия возможно будет вынуждена вновь начать взимать таможенные платежи с товаров, экспортируемых через соседнее государство, так как оттуда не поступают полагающиеся России выплаты. На начало октября 1997 года задолженность Белоруссии по таможенным платежам достигла 47 млн. дол. или 45% от объема всех денежных сумм, которые должна бы получить российская сторона по условиям Таможенного союза.

Другой острой проблемой во взаимоотношениях с Белоруссией стал практически неконтролируемый реэкспорт российской нефти на запад.

Так, за девять месяцев 1997 года только в Польшу Белоруссией было экспортировано 250 тыс. т нефти, при общем объеме добычи нефти в стране за этот период только в 1 млн. т, которые не покрывают внутренние потребности, следовательно поставки нефти за рубеж осуществлялись за счет реэкспорта. Это ухудшает конъюнктуру для российских экспортеров энергоносителей.

На взаимном товарообороте отразилась и непредсказуемость действий Белоруссии в отношении с другими странами: Белоруссия, с одной стороны, в 1997 году прировняла свои импортные пошлины к российским и ввела НДС на импорт украинской продукции, а, с другой стороны, - не поставив в известность Россию, подписала с Украиной двустороннее торговое соглашение, ставящее под сомнение любые ограничения взаимной торговли между этими странами, и тем самым способствовала беспрепятственному поступлению украинских товаров на российский рынок минуя таможенные барьеры.

Вышесказанное позволяет сделать вывод, что реальный уровень импортных поставок снизился в значительно меньшей степени, чем это отражает таможенная статистика. Это стало причиной ограничения со стороны России импорта алкогольной продукции, поступающей из Белоруссии, для чего в январе 1997 года были введены специальные акцизные марки. Возможно именно это вызвало сокращение в 1997 году по сравнению с 1996 годом импорта алкогольных напитков из государств-участников СНГ на 13,4%.

На основе проведенного краткого анализа основных тенденций взаимной торговли со странами СНГ можно прогнозировать сохранение в ближайшей перспективе положительного сальдо торгового баланса Рос-

сии, что подтверждается и динамикой внешнеторгового оборота со странами дальнего зарубежья.

## **Приложение IV**

### **Регулирование внешней торговли**

В 1997 г. принята поправка к Закону “Об акцизах”, унифицирующая расчет ставок акцизов на отечественные и импортируемые товары.

С 1 января 1997 г. Россия является полноправным членом Международной конвенции о Гармонизированной системе описания и кодирования товаров (ГС). К этому времени ей были выполнены все обязательства по присоединению к Гармонизированной системе, в том числе была подготовлена и введена в действие Постановлением Правительства РФ №1560 от 27.12.96 Единая товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности Содружества Независимых Государств (ТН ВЭД СНГ).

Изменения, произошедшие в Гармонизированной системе в 1996 г. и отраженные в ТН ВЭД СНГ, коснулись почти всех групп товаров, причем основные изменения произошли на уровне субпозиций. Некоторые субпозиции были исключены (в связи с падением торгового оборота данных товаров на мировом рынке), в некоторых случаях изменилось кодовое обозначение, в других - уточнены и детализированы формулировки. С 1 января 1997 г. ТН ВЭД СНГ применяется на территории всех стран СНГ, за исключением Армении.

Были предусмотрены защитные меры от нелегального ввоза на таможенную территорию Российской Федерации с помощью применения разрешительного лицензирования на спирт этиловый и водку. В целях увеличения поступлений средств в федеральный бюджет от этого вида деятельности принято Постановление Правительства РФ от 28.01.97 №77 “О

дополнительных мерах по контролю за импортом спирта этилового и водки”, которым определяется порядок импорта алкогольной продукции.

С 1 января 1997 г. Постановлением Правительства РФ от 26.12.96 №1559 “О частичном изменении ставок ввозных таможенных пошлин, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.95 №454 “Об утверждении ставок ввозных таможенных пошлин” уменьшены ставки ввозных таможенных пошлин на отдельные товары, включая звукозаписывающую и звуковоспроизводящую аппаратуру, аппаратуру для записи и воспроизведения телевизионного изображения и звука. На ряд товаров этой группы ввозные таможенные пошлины отменены.

В 1995-1996 г. отечественный рынок сахара был подорван неконтролируемыми поставками белого сахара через Украину. 84% из 1.4 млн. т сахара белого было импортировано в 1996 г. в РФ через Украину без уплаты таможенной пошлины. 15 мая 1997 г. были введены 25-процентные таможенные пошлины на сахар белый, ввозимый в РФ из стран СНГ. Они распространяются на все страны Содружества за исключением государств-участниц Таможенного союза (Белоруссия, Казахстан, Киргизия).

С 1 июня вступило в силу Постановление Правительства РФ от 23.04.97 №478 об увеличении таможенных пошлин на ввоз в Россию фасованного чая. В соответствии с постановлением пошлины на фасованный чай (85% всего отечественного чайного рынка) возрастают с июня вдвое: с 10% до 20%, нижний же предел увеличивается с 0,1 ЭКЮ до 0,4 ЭКЮ за 1 кг. Ставки на ввоз нефасованного чая остаются прежними.

В июле Минюстом зарегистрировано указание Государственного таможенного комитета РФ, в соответствии с которым таможенному оформлению подлежит основная масса товаров, ввозимых с территории Белоруссии. После того, как в 1995 г. российско-белорусская граница ста-

ла прозрачной, у таможенников появилось много проблем, связанных с взиманием таможенных пошлин и платежей с товаров, ввозимых из Европы через территорию Белоруссии. Теперь импортеру товаров, поступающих из Белоруссии, при прохождении таможенного контроля необходимо подтвердить статус товара, то есть доказать, что товар произведен в Белоруссии, либо пошлины за него уже внесены в российский бюджет на территории Белоруссии.

В 1997 году принимались и дополнительные протекционистские меры. Правительственная комиссия по защитным мерам во внешней торговле и таможенной тарифной политике рекомендует ввести квоты на импорт ковров из Европейского Союза. Комиссия рекомендует правительству ограничить объем импорта ковров суммой в 100 млн. дол. в год, тогда как сейчас этот объем составляет 300 млн. дол. Основным поставщиком данной продукции в Россию является Бельгия. Начиная с 1994 г. объем производства ковровых изделий в России стал резко падать, уменьшившись по сравнению с 1993 г. в 7 раз.

Правительством РФ 22 октября 1997 г. принято Постановление №1347 “Вопросы таможенно-тарифной политики”, в котором установлено, что ставки ввозных таможенных пошлин на одни и те же товары, систематизируемые в соответствии с ТН ВЭД СНГ, не могут изменяться чаще, чем один раз в 6 месяцев. Решения Правительства РФ об изменениях ставок ввозных таможенных пошлин вступают в силу не ранее чем через 180 дней после их официального опубликования, за исключением случаев, когда такие изменения ведут к понижению ставок. Единовременное изменение ставок ввозных таможенных пошлин не может превышать 10 процентных пунктов (для адвалорных видов ставок) или эквивалентного абсолютного значения для специфических видов ставок. Установлено, что

национальная система преференций Российской Федерации пересматривается правительством не чаще чем один раз в год. Решения правительства об изменениях национальной системы преференций вступают в силу не ранее чем через 90 дней после их официального опубликования.

Государственная Дума приняла законопроект о введении 25-процентного налога на реализацию всех видов импортных горюче-смазочных материалов, идея которого была одобрена правительством еще в середине 1996 г. Введение налога, на четверть уменьшающего прибыль реализаторов импортного бензина, повлечет за собой резкий скачок цен на высококачественный бензин А-95, а в дальнейшем - и на отечественный бензин.

Для обеспечения защиты интересов федерального бюджета и полноты мобилизации в нем финансовых ресурсов продолжается работа по отмене ранее предоставленных льгот, в том числе в виде бюджетных ассигнований на уплату таможенных пошлин и других платежей, по обложению ввозными таможенными пошлинами, за исключением предоставленных в соответствии с действующими законодательными актами. Были признаны утратившими силу и отменены ранее предоставленные льготы органам исполнительной власти отдельных автономных республик, краев, областей, а также предприятиям и организациям Российской Федерации, в результате в основном завершится процесс ликвидации таможенных льгот, не предусмотренных законодательством.

### **Вступление России в ВТО**

В настоящее время переговоры о вступлении России в ВТО идут по двум направлениям. Во-первых, в ВТО создана Рабочая группа по присоединению России к этой организации, занимающаяся определением соответствия российского внешнеторгового законодательства принципам и

нормам ВТО. Степень этого соответствия во многом определит те условия, на которых страны-участницы ВТО одобряют присоединение России к Генеральному Соглашению и другим Договоренностям ВТО. Во-вторых, осуществляется выработка протокола о тарифных условиях присоединения России и перечня обязательств по основополагающим соглашениям ВТО.

В апреле 1997 г. состоялось пятое заседание Рабочей группы по присоединению России к ВТО. На данной сессии были обсуждены вопросы деятельности государственных торговых предприятий, проблематика Торговых аспектов прав интеллектуальной собственности (ТРИПС), система господдержки аграрного сектора (в неофициальном формате), изменения в российском законодательстве и ряд других проблем, включая общие подходы к условиям членства нашей страны в ВТО.

Российская сторона представила к данной сессии около десяти различных документов и материалов, в том числе заполненный вопросник ВТО по государственным торговым предприятиям (ГТП), дополнение к Меморандуму по ТРИПС, обзор нового российского законодательства, дополнительные материалы по системе субсидирования сельского хозяйства, режиму нетарифного регулирования, ответы на 250 дополнительных вопросов.

В рамках пятого заседания двусторонние консультации по данной проблематике были проведены с 18 странами. Также были подготовлены проекты разделов Доклада Рабочей группы: по ТРИПС, ГТП и законодательству.

22-23 июля 1997 г. состоялось шестое заседание Рабочей группы по присоединению России к ВТО. К данному заседанию российская сторона представила более десяти документов и справочно-информационных ма-

териалов, в т.ч. заполненный вопросник по техническим барьерам в торговле (ТБТ), материалы по нетарифному регулированию, обзор и тексты нового внешнеэкономического законодательства, информацию по системе внутренней поддержки аграрного сектора, санитарным и фитосанитарным мерам (СФС), а также ряд других справочно-аналитических материалов.

В ходе этой сессии обсуждались следующие вопросы: технические барьеры в торговле - система стандартизации и сертификации, санитарные и фитосанитарные меры, система проведения госзакупок, продолжение обсуждения тематики мер внутренней поддержки сельского хозяйства и изменения российского законодательства в сфере экономики и внешнеэкономической деятельности.

В рамках проведения шестого заседания был проведен широкий круг двусторонних консультаций более чем с десятью странами-членами ВТО, на которых прошло углубленное обсуждение проблематики повестки дня сессии, а также отдельных аспектов по доступу на рынки, в т.ч. в области тарифов. Также были подготовлены проекты трех разделов Доклада: система государственных закупок, ТБТ и СФС.

Это заседание во многом явилось поворотным в ходе развития переговорного процесса. Пройден очередной этап информационной стадии переговоров. Продолжена работа над подготовкой отдельных разделов Доклада Рабочей группы. Основной акцент уже перенесен на практический этап - обсуждение условий членства России.

Также осенью 1997 г. были проведены серии двусторонних консультаций по практическим вопросам присоединения России к ВТО, включая обсуждение параметров членства нашей страны по отдельным сферам (торговля товарами и сельское хозяйство).



На нынешнем этапе процесс присоединения России к ВТО не сводится только к деятельности Рабочей группы. Необходимо также отметить, что двусторонние консультации проходят не только в период проведения заседаний Рабочих групп в Женеве. Например, в первом полугодии 1997 г. (в феврале и июне) в Москве были проведены две серии "пакетных" (т.е. по всей проблематике ВТО) консультации с делегациями США и ЕС. С рядом других стран-членов ВТО также были проведены встречи, где обсуждались отдельные аспекты присоединения России к этой организации.

Таким образом, существенно продвинувшись вперед в осуществлении первого, "информационного" этапа процесса присоединения, Россия начинает переход к качественно новому этапу - собственно консультациям и переговорам об условиях ее членства в ВТО. Встает вопрос о выработке консолидированной переговорной позиции нашей страны по всей проблематике Всемирной торговой организации, предполагающей как разумный учет запросов наших будущих партнеров по переговорам, так и урегулирование в контексте присоединения имеющихся проблем по доступу российских товаров и услуг на рынки членов ВТО. Принципиальным здесь является определение российской позиции по средней величине импортного тарифа (в настоящее время его средневзвешенный уровень составляет 13,7 %), степени унификации тарифа и длительности переходного периода до выхода на согласованный при вступлении в ВТО уровень тарифа.

Исходя из задач решающего этапа процесса присоединения России к ВТО, были проведены изменения в организации и координации процесса присоединения. В соответствии с Постановлением Правительства РФ N 1072 от 28 августа 1997 г. была создана Комиссия Правительства Российской Федерации по вопросам ВТО.

Вступление России в ВТО окажет большое влияние на экономику страны, методы управления внешнеэкономическими связями, характер взаимодействия с мировым сообществом. Основные выгоды, которые может получить Россия от присоединения к ВТО, заключаются в следующем.

1. Российские экспортеры и импортеры получают выход в унифицированное правовое пространство, опирающееся на Генеральное Соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ), Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС) и Соглашение о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности (ТРИПС), а также на международно-правовую защиту в других государствах, гарантируемую принципами и мерами ГАТТ, включая такие важные положения, как режим наибольшего благоприятствования и национальный режим для экспортируемых и импортируемых товаров.

Россия получит защиту от возможного применения иностранными государствами дискриминационных внутренних налогов, акцизов, таможенных сборов, свободу транзита для своих товаров согласно положениям ГАТТ о транзите; защиту от дискриминационного использования так называемых технических барьеров в торговле (технические и другие нормы и стандарты, правила сертификации и др.); определенную гарантию против дискриминационного использования других торгово-политических средств в отношении экспортных и импортных операций российских участников внешнеторговой деятельности и целый ряд иных преимуществ, которые, в конечном итоге, будут содействовать организованному вхождению экономики России в мировое хозяйство, развитию ее внешней торговли и защите интересов экспортеров и импортеров за рубежом.

2. Присоединение России к ВТО будет способствовать облегчению доступа российских участников внешнеэкономических связей на международные рынки капитала.

3. Вступив в ВТО, Россия получит возможность использовать для защиты своих внешнеторговых интересов механизм консультаций и поиска решений спорных и конфликтных ситуаций, который развивался в рамках ГАТТ на протяжении более чем сорокалетней истории этой организации.

4. Процесс присоединения России к ВТО уже сыграл положительную роль в формировании нового российского внешнеторгового законодательства, его сближении с мировой практикой и правовыми положениями ВТО. Перевод на принципы ВТО российского внешнеторгового законодательства важен, так как в большинстве случаев это общепринятые нормы и положения, на которых осуществляется международная торговля и которые облегчают развитие внешнеэкономических связей. Присоединение России к договоренностям в рамках ВТО будет способствовать укреплению стабильности, предсказуемости и открытости внешнеторгового режима России, на несовершенство которого указывают не только внешнеторговые партнеры России, но и ее экспортеры и импортеры.

Однако существуют и проблемы, связанные с присоединением России к ВТО.

1. Положение многих российских производств будет серьезно затруднено в результате значительного снижения тарифов и облегчения доступа иностранных товаров и услуг на российский рынок. Кроме того, Россия должна будет пойти на дополнительные уступки членам ВТО, пожертвовав определенными правами.

2. Ощутимыми окажутся и сокращения поступлений в федеральный бюджет от снижения импортных пошлин, что ставит проблему их компенсации за счет других доходных источников.

3. Вступление в ВТО может затруднить возможности продвижения по пути интеграции со странами СНГ и внутри Таможенного союза. Несмотря на то, что между членами Таможенного союза существует договоренность о взаимных консультациях по вопросам вступления в ВТО, не исключено, что одна из стран подпишет соглашение о присоединении к ВТО раньше других, и тогда ее обязательства перед ВТО в силу договоренностей между странами-участницами союза станут определенным стандартом для других стран-участниц. В то же время некоторые обязательства, принятые одной из них, окажутся неприемлемыми для других.

Минимизация потерь для отечественной экономики может быть достигнута путем установления максимально дозволенного правилами ВТО переходного периода к новым ставкам импортного тарифа и поэтапности их снижения; формирования комплексного механизма тарифной защиты внутреннего рынка в соответствии с регламентом ВТО; усиления защиты отечественной промышленности за счет нетарифных мер (также по регламенту ВТО), что в сочетании с тарифными мерами может быть наиболее эффективным в переходный период.

В декабре 1997 г. в женеvской штаб-квартире ВТО российская делегация распространила свои тарифные предложения. В отношении некоторых товаров, составляющих около 8% перечня товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности (прежде всего нефти и нефтепродуктов, оружия, носителей информации, самолетов и часов), российское правительство вообще не признает никаких тарифных ограничений. Национальные производители товаров этого круга будут ограждаться от конкуренции любыми импортными пошлинами. Остальные импортные тарифы Россия зафиксирует, но на довольно высоком уровне. Например, предельную 30-процентную ставку по сельскохозяйственным товарам

предложено увеличить в три раза. Пошлина на спирт возрастет до 185%. Остальные ставки импортных пошлин могут быть увеличены в 1,2 раза. Россия отстаивает свое право при необходимости усилить защиту внутреннего рынка. Торговые партнеры России, со своей стороны, намерены оспорить большинство предложенных тарифных ставок, свои рынки они готовы открыть только в обмен на аналогичные меры со стороны России. В результате срок вступления России в ВТО - конец 1998 г. - может быть отодвинут на неопределенное время.

### **3.6 Состояние сферы исследований и разработок**

В 1997 году основные тенденции развития сферы науки оставались практически теми же, что и в предшествующий год. *Во-первых*, продолжался отток научных кадров: по сравнению с 1996 годом число исследователей сократилось на 6,8%, причем падение численности занятых исследованиями и разработками происходило примерно одинаковыми темпами во всех секторах науки - государственном, предпринимательском, высшей школе. В результате на сегодняшний день в России осталось немногим более 450 тысяч исследователей, что составляет менее половины от того числа российских ученых, которое было к моменту распада СССР.

Более того, впервые за последние несколько лет началось падение численности докторов наук (сокращение составило 0,3% за первую половину 1997 года) и несколько увеличились темпы падения численности кандидатов наук (их число сократилось на 3,3%). Вместе с тем, темпы падения численности кандидатов наук были вдвое ниже, чем сокращение числа ученых по сфере науки в среднем, и поэтому доля кадров высшей квалификации в общей численности занятых продолжала расти: если в

1995 году она составляла 22,4%, в 1996 году - 23,2%, то в I полугодии 1997 года - уже 24,2%.

Те, кто все еще работает в науке, тратят на это полное рабочее время далеко не всегда. Опросы, проведенные в 1997 году, показали, что дополнительно прирабатывает каждый второй научный работник, что значительно чаще, чем в других отраслях экономики, где дополнительную занятость имеет только каждый седьмой. При этом среди ученых только у 26,6% приработок соответствует профилю основной работы<sup>16</sup>.

*Во-вторых*, продолжался структурный кризис: число научно-технических организаций (НТО) сократилось лишь на 5,3%, что в сопоставлении со стремительным уменьшением численности научных кадров свидетельствует о том, что изменения происходят в рамках прежних институциональных структур. В целом, если в сравнении с уровнем 1991 года численность кадров упала вдвое, то число научно-технических организаций за тот же период времени сократилось только на 14,5%, а внутренние затраты на исследования и разработки в постоянных ценах 1989 года уменьшились на 64,8%. Что еще более важно, почти три четверти НТО до сих пор являются государственными учреждениями, то есть существуют в значительной мере за счет государственного бюджета<sup>17</sup>. Однако специалисты высшей квалификации предпочитают по-прежнему работать именно в государственных структурах несмотря на появление НТО частной и смешанной форм собственности: в настоящее время в государственных научных организациях сосредоточено 95,5% докторов и 90,6% кандидатов наук.

---

<sup>16</sup> - Экспресс-информация ЦИСН "Мониторинг реформирования российской науки", 02.12.1997г.

<sup>17</sup> - В среднем доля бюджета в структуре источников финансирования государственных НТО составляла в 1997 году около 50%.

*В-третьих*, в 1997 году на фоне обострившегося структурного кризиса финансовые условия оставались неблагоприятными. Чрезвычайно острой по-прежнему была проблема *государственного финансирования науки*. Расходы на науку из государственного бюджета по статье “Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу” составили в 1997 году 0,4% ВВП<sup>18</sup> при плане 0,56% ВВП<sup>19</sup>. Вместе с тем, это небольшой шаг вперед по сравнению с 1995-1996 гг., когда соответствующие расходы держались на уровне 0,29% ВВП. Этот показатель выглядит тем более неплохо, так как в апреле 1997 года было проведено секвестирование бюджета, в результате которого расходы по статье “Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу” были сокращены в среднем на 37,5%<sup>20</sup>. Различные направления бюджетного финансирования пострадали неодинаково: так, например, бюджет Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) - одной из наиболее эффективно действующих в сфере науки структур - был урезан практически вдвое. Это свидетельствует о доминировании прежних, “советских” приоритетов и подходов к распределению средств, когда главным (и в советское время - практически единственным) считалось базовое финансирование научных организаций. В то же время, например, в США 90% финансирования осуществляется на основе конкурсов<sup>21</sup>. В России в 1997 году доля конкурсно распределяемых бюджетных средств составляла 6,75%<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> - Данные за 11 месяцев 1997 года. “Экономика и политика России в 1997 году. Белая книга”. М., ИЭПП, 1998, с.45.

<sup>19</sup> - См. Российская экономика в 1996 году. Тенденции и перспективы. Выпуск 16. - М., ИЭПП, 1997, с.131.

<sup>20</sup> - Рассчитано на основе данных о бюджете из: Российская газета, 09.08.1997, с.10.

<sup>21</sup> - The Economist, Nov.8, 1997.

<sup>22</sup> - Итоги, 6 мая 1997г., с.51.

Согласно вступившему в силу 3 сентября 1996 г. Закону “О науке и государственной научно-технической политике” финансирование науки должно составлять 4% расходной части бюджета. Фактически же расходы за последние годы были такими: 1993 г. - 3,7%, 1994 г. - 2,83%, 1995 г. - 3,25%, 1996 г. - 2,3%, 1997 г.(первоначальный план) - 2,8%, после проведения секвестра (план) - 2,58%. В 1998 году значительных изменений не предвидится - планируется выделить на гражданскую науку 2,65% расходной части бюджета. Однако реальность может оказаться гораздо хуже: на начало 1998 года<sup>23</sup> один процент с предполагаемой суммы расходов на науку уже снят и направлен на финансирование военной реформы.

На таком фоне существенным источником поддержки отечественной науки продолжали оставаться зарубежные программы и фонды. Согласно экспертным оценкам, объем финансирования российской науки по разным зарубежным каналам составляет 150-200 млн. дол. США в год. В научно-технических организациях, успешно адаптировавшихся к современным экономическим условиям, зарубежные источники составляют в среднем от 20% до 50% институтских бюджетов.

Основные тенденции, которые прослеживались в 1997 году в области зарубежного грантового финансирования, состоят в усилении селективности, комплексности и прикладной направленности поддержки.

*Во-первых*, активно продолжали развиваться целевые программы, не связанные с непосредственной поддержкой собственно исследований, а направленные на развитие научной инфраструктуры - телекоммуникационных проектов, программ поддержки журналов и библиотек, конкурсов на разработку новых учебников.

---

<sup>23</sup> - Поиск, №7, 7-13 февраля 1998г., с.2.



*Во-вторых*, в части финансирования самих научных исследований усилилась селективная поддержка как отдельных научных направлений, так и определенных категорий занятых в сфере науки. Среди научных направлений по-прежнему поддержку из разных источников получали гуманитарные науки: экология (Институт “Открытое общество”, АЙРЕКС, АСПРЯЛ, Программа Фулбрайт); социально-ориентированные исследования (Московский научный фонд, Фонд Форда, Фонд МакАртуров); исследования прикладной направленности в области естественных и технических наук (ИНКО-КОПЕРНИКУС, CRDF). Зарубежное финансирование стало более адресным - акцент сместился на молодых<sup>24</sup> исследователей (CRDF, ИНТАС), преподавателей вузов, аспирантов и студентов (Международная Соросовская программа образования в области точных наук - ISSEP), а также на научные школы (Институт “Открытое общество”).

*В-третьих*, начался переход к более равноправному сотрудничеству в рамках выполнения совместных исследовательских проектов в результате большего финансового участия российской стороны. Были объявлены совместные конкурсы РФФИ-ИНТАС, РГНФ-ИНТАС, бюджет которых составил около 9,9 млн. ЭКЮ, включая вклады обеих сторон; началась программа РФФИ-Немецкое научно-исследовательское общество, где каждая из сторон оплачивает расходы на своей территории. Часть уже действовавших программ стала развиваться на новой финансовой основе -

---

<sup>24</sup> - Молодые исследователи были в центре внимания и некоторых локальных отечественных инициатив. Так, в 1997 году на базе Института катализа СО РАН был создан Международный благотворительный научный фонд им. К.И.Замараева, который объявил программу аспирантских стипендий на 1998 год; активно продолжал работу и созданный в 1995 году Международный Центр-Фонд перспективных исследований в Нижнем Новгороде, где также в состав исполнителей проектов должны быть обязательно включены молодые исследователи, аспиранты и студенты.

с привлечением средств регионов (ISSEP<sup>25</sup>, программа региональных центров ИНТЕРНЕТ Института “Открытое общество”).

*В-четвертых*, происходил дальнейший сдвиг в сторону поддержки прикладных исследований и стимулирования инновационной активности - в основном по тем проектам, реализация которых уже была поддержана из Западных источников (CRDF, МНТЦ). Так, в июле 1997 года в структуре МНТЦ началась программа “Партнерство”, в рамках которой были заключены первые 12 контрактов с компаниями США и Западной Европы на сумму около 2 млн. дол. США. Эти контракты стали дальнейшим развитием проектов, финансирувавшихся ранее из средств МНТЦ<sup>26</sup>.

*В-пятых*, на этапе активных обсуждений находятся замыслы реализации структурных программ поддержки науки - например, поддержки науки в университетах. Проблема *соединения науки и образования* действительно очень важна и названа в настоящее время на государственном уровне одной из приоритетных. За период после распада СССР доля вузовского сектора науки в России в общем объеме финансирования упала примерно с 20% до 5%<sup>27</sup>. При снижении затрат на науку и постоянном ухудшении материальной базы вузовской науки, там все больше концентрируется подготовка кадров высшей квалификации: если в 1991 году ву-

---

<sup>25</sup> - В 1997 году Правительство РФ выделило 10,5 млн. дол. США для долевого участия в программе ISSEP. 40 субъектов Федерации согласились дополнительно финансировать программу из местных бюджетов.

<sup>26</sup> - Можно сказать, что аналогичную стратегию развивают и отечественные фонды. В 1997 году был объявлен первый совместный конкурс РФФИ и Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, по которому фундаментальные исследования будут выполняться по проблемам, которые интересуют малые предприятия. Поэтому конкурс проводится за счет средств фирм, предложивших тематику исследований.

<sup>27</sup> - Данные ЦИСН, по материалам международного семинара “Статистические исследования для научно-технической политики в странах с переходной экономикой”, октябрь 1997.

зы обеспечивали 60-70% численности приема и выпуска из аспирантуры и докторантуры, то к настоящему времени этот показатель уже превысил 80%<sup>28</sup>. И таким образом, происходит все большая поляризация проводимых научных исследований и подготовки кадров для науки.

В качестве инструмента, который бы способствовал процессу интеграции науки и образования, был выбран традиционный масштабный программный подход. В 1997 была начата государственная программа “Университеты России - фундаментальные исследования”, главная задача которой - поддержка фундаментальных исследований и базы для их проведения в вузах, а также привлечение в университеты молодых исследователей. Кроме того, продолжала развиваться президентская программа “Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки на 1997-2000 гг.” (“Интеграция”), но в силу недостаточного финансирования программы (поддержка оказана только по трем поднаправлениям из пяти направлений программы и объявлен конкурс на 1998 год еще по двум поднаправлениям) и некоторых ее ограничений (так, под фундаментальной наукой понимаются только организации академического сектора), по ней пока нет ощутимых результатов. Так, по направлению “Экспедиционные и полевые исследования с участием студентов, аспирантов и преподавателей вузов” в 1997 году было выделено 10 млрд. руб. - сумма, сопоставимая с той, что тратится в МГУ на такие цели ежегодно. По словам заместителя председателя Совета программы “Интеграция” А.Тихонова, такой итог является “не достижением, а иллюстрацией нашей убогости”<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> - Экспресс-информация ЦИСН “Мониторинг реформирования российской науки”, 11.12.1997 г.

<sup>29</sup> - Поиск, № 23, 31.05-06.06.1997, с.4.

Помимо некоторого усиления внимания к вузовской науке, можно выделить еще несколько областей, где в 1997 году была повышенной активностью государственных структур, отвечающих за разработку и реализацию научно-технической политики в стране. Это - поддержка науки в регионах, решение проблем наукоградов, переаттестация Государственных научных центров (ГНЦ), вопросы стимулирования инновационной деятельности и, наконец, вторая половина года была посвящена разработке и обсуждению Концепции реформирования российской науки на период 1997-2000 гг.

Сразу следует заметить, что ни одно из осуществлявшихся мероприятий не было радикальным по своей сути. В целом, несмотря на смену руководства в Министерстве науки и технологий РФ - одном из основных ведомств в научно-технической сфере - и провозглашение курса на реформы, проводившаяся политика более походила на преемственное “эволюционное”<sup>30</sup> развитие. С момента принятия летом 1996 года Доктрины развития науки никаких существенных изменений в сфере науки не произошло. Так, в Послании Президента РФ “О бюджетной политике в 1997 году” внимание акцентировалось на необходимости введения амортизационных льгот, а также на важности создания экономических условий для совершенствования технологий военного и двойного назначения. К сожалению, никаких сдвигов в реализации этих направлений не было: существующие косвенные стимулы недействительны, а разработки в военных и гражданских целях по-прежнему разграничены, и поэтому само понятие

---

<sup>30</sup> - Прежнее руководство развивало мягкий вариант реформы, названный эволюционным, который в первые годы трансформаций имел свои преимущества (слишком “революционной” по отношению к сфере науки была в то время внешняя среда). Однако и в 1997 году Министр науки и технологий РФ В. Фортов объявил, что “Реформирование науки будет эволюционным” (Российская газета, № 199, 14.10.1997).

“технологии двойного назначения” больше относится к области научной литературы, чем практики.

Важность *поддержки науки в регионах* провозглашалась многократно в течение года в различных государственных инстанциях и по различным поводам. О признании этой задачи в качестве приоритетной говорит тот факт, что Комитет Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии предложил предусмотреть в государственном бюджете целевое финансирование региональной науки отдельной строкой.

Фактически же новым в этой области стало начало реализации региональных конкурсов в РФФИ (по проблемам Камчатки и Байкала), и объявление на 1998 год регионального конкурса в РГНФ и еще нескольких специальных региональных конкурсов в РФФИ.

Сами регионы в поддержке науки пока пассивны: из местных бюджетов на науку тратится в среднем 0,06-0,07% средств, а без инициативы регионов существенных изменений ожидать нельзя.

В качестве одной из “региональных” проблем можно рассматривать и ситуацию с *наукоградами*. 7 ноября 1997 г. Президент РФ подписал Указ № 1171 “О мерах по развитию наукоградов как городов науки и высоких технологий”. Предполагается, что за несколько лет наукограды будут переведены на самофинансирование, причем не последняя роль в этом процессе отводится местным бюджетам. Однако механизм перехода детально пока не отработан. Косвенная нагрузка на местные бюджеты и так уже достаточно высока: НТО в наукоградах освобождены от земельного и имущественного налогов, что сокращает поступления в местный бюджет; затраты на переквалификацию и пособия по безработице также идут из местных бюджетов. В результате, например, в Московской области, где

сосредоточено значительное число наукоградов, 30% дотаций областного бюджета расходуется на нужды наукоградов, в которых проживает лишь 15% населения Подмосковья<sup>31</sup>.

1997 год стал также годом переаттестации для *Государственных научных центров*, большинство которых имело этот статус уже более трех лет. В начале года был завершен анализ деятельности 61 существовавшего на тот период времени ГНЦ. Несмотря на то, что по результатам оценок только 10-15% ГНЦ были признаны эффективными, положительное решение о сохранении статуса было принято по всем центрам. Фактически статус сохранили 54 организации. Вышли из числа ГНЦ 7 академических институтов - по решению Президиума РАН они были выведены из списка кандидатов на переутверждение. Мотивировано это было тем, что РАН в целом является уникальной организацией, поэтому нелогично одним учреждениям давать статус ГНЦ, а другим - нет.

Поскольку ранее на правительственном уровне было принято решение “заморозить” число ГНЦ на уровне 61, с “уходом” 7 академических НИИ появились “вакансии”, и три новых института получили статус ГНЦ, а еще три определены и ждут своей очереди. Таким образом, ситуацию с ГНЦ можно назвать законсервированной, и здесь произошло то же, что не раз происходило с другими инициативами: число участников стало стабильным, элитарным, а конкурсность превратилась в некоторую формальность.

Вместе с тем, следует отметить, что планируется некоторое реформирование ГНЦ. Поскольку Центры очень различны по структуре и роду деятельности, предполагается использовать дифференцированный подход.

---

<sup>31</sup> - Поиск, № 44, 25-31.10.1997, с.5.

Ряд ГНЦ будет акционирован, другие планируется включить в состав финансово-промышленных групп, третьи - преобразовать в федеральные центры науки и высоких технологий. Последние будут формироваться на базе лучших НТО, в том числе и ГНЦ. Согласно проектировкам Миннауки они будут создаваться не вместо, а в дополнение к системе ГНЦ. В чем будет состоять их отличие от ГНЦ, пока неясно.

Развитию *инновационной активности и инновационного потенциала* также уделялось повышенное внимание на государственном уровне. Инновационная активность в 1997 году продолжала падать. По данным за I полугодие 1997 г., только 52% предприятий осуществляли нововведения в течение последних полутора лет. При этом выпуском новой продукции занимались всего 16% предприятий<sup>32</sup>. В 1997 году из всех средств, которые направлялись из бюджета на инвестиции, только менее 3% пошли на инновации. Правительство намерено в 1998 году увеличить этот показатель до 5%. Правда льготной инновационной среды нет, и планируемое увеличение инновационной активности не имеет под собой реальных оснований.

Предпринимаемые попытки стимулирования инновационной деятельности в стране фрагментарны и нескоординированы. Пока наиболее эффективны такие организационно-экономические механизмы, как *фонды, действующие на основе возвратного финансирования*: Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (Фонд содействия МП НТС), Российский фонд технологического развития, а также региональный фонд научно-технического развития Санкт-Петербурга. Так, в Фонде содействия МП НТС возврат средств составляет

---

<sup>32</sup> - Данные опросов Российского Экономического Барометра.

около 70%, что является очень хорошим показателем. К сожалению, масштабы названных фондов очень невелики.

Оценивая сложившуюся ситуацию в научно-техническом комплексе страны, правительство пришло к выводу о необходимости проведения взаимоувязанного реформирования в этой сфере. Распоряжением правительства от 15 августа 1997 года №1142-р была создана правительственная комиссия по реформированию научной сферы, состав которой в значительной степени пересекается с Комиссией по научно-технической политике. Организационно-техническое обеспечение деятельности новой комиссии было возложено на Миннауки.

Реформирование началось с создания Концепции и ее широкого обсуждения в научном сообществе страны. Одновременно с разработкой и обсуждением Концепции реформы одним из краеугольных мероприятий стало проведение аттестации и аккредитации НТО страны. Процессы “инвентаризации” происходили достаточно спонтанно и нескоординированно. Вместе с тем, планировались определенные сроки проведения аккредитации - первоначально намечалось завершить ее уже к 1 октября 1997 года. Начавшиеся мероприятия не были связаны с общей программой реформирования. Затем аттестация и аккредитация стали рассматриваться как один из важных элементов Концепции реформы.

Постановлением правительства от 11 октября 1997 г. № 1291 “О государственной аккредитации научных организаций” и Положением о государственной аккредитации научных организаций были определены критерии отнесения организаций к научным и организационный механизм проведения аккредитации. Ответственным за ее проведение было назначено Миннауки, где к 11 ноября 1997 года была разработана методика про-



ведения аттестации и аккредитации. Таким образом, механизм проведения аттестации был предложен после ее фактического начала.

Аттестация задумывалась как метод отбора лучших для гарантированной государственной поддержки. Проведенные при участии Миннауки экспертные оценки показали, что государство способно обеспечить оплаченным заказом только около 40 тысяч исследователей. Это значит, что полноценное бюджетное финансирование могут получать только около 10% работающих в России ученых.

Первой аттестацию своих институтов завершила РАН. Поскольку аттестация академических институтов началась до издания официальных “руководящих указаний”, процесс этот протекал на внутриведомственной основе и явился весьма показательным с точки зрения выявления тех проблем, которые всегда сопровождали любые предпринимавшиеся в последние годы попытки реформирования<sup>33</sup>.

По первоначальным заявлениям представителей президиума РАН, намечалось сократить вдвое число организаций при 15-ти процентном сокращении числа работающих ученых, что должно было привести к укрупнению ряда существующих институтов, а также их внутренней реструктуризации. Однако развитие событий пошло по традиционному сценарию. Критерии для аттестации организаций определялись внутри каждой из шести образованных при Президиуме РАН комиссий (по областям наук). Была разработана методика оценки на основе некоторого

---

<sup>33</sup> Так, в 1996 году Миннауки инициировало проведение инвентаризации НТО с целью выявления и сокращения утративших перспективу направлений и институтов. Был разработан “Паспорт НТО”, который должен был заполняться в каждой организации. В результате так и не было выявлено “неэффективных” структур, и все подотчетные организации попытались обосновать необходимость своего существования и актуальность проводимых исследований.

набора показателей. Большого новаторства в ней не было, да и не могло быть: все более-менее формальные и объективные критерии давно и хорошо известны. Проблема состоит не в неумении проводить оценку, а в нежелании это делать, поскольку любой объективный анализ неизменно затронет интересы научно-административной элиты. Вполне очевидно поэтому, что реформа в системе РАН свелась в основном либо к простому переименованию институтов, либо к их объединению без существенного изменения как направлений исследований, так и численности занятых. Более того, в некоторых случаях даже происходило увеличение числа юридических лиц: например, при объединении двух институтов в один, юридический статус сохранялся за обоими учреждениями, а кроме того его получал и вновь созданный институт<sup>34</sup>. В итоге в список академических институтов, представленных в конце года в Миннауки для аккредитации, вошло 98% ныне действующих научных организаций. При этом до сих пор обсуждается целесообразность 10%-ного сокращения численности персонала, хотя без такого сокращения невозможно будет увеличить зарплату ученым. Подобные итоги свидетельствуют о том, что очередные попытки реформирования пока наталкиваются на прежнюю систему принятия решений и совершенно в ней растворяются.

Концепция затрагивает не только проблему реструктуризации сети НТО, хотя этот вопрос и является наиболее проработанным и даже переведенным в “практическую плоскость”. Освещение других проблем и потребностей - таких, например, как необходимость введения контрактной системы найма и проведения работ, изменения структуры финансовых потоков из государственного бюджета и привлечения новых источников финансирования, разра-

---

<sup>34</sup> - Поиск, № 8, 14-20 февраля 1998 г., с.1.

ботка налоговых льгот в научно-технической сфере - носит слишком декларативный характер. Многие из анонсированных “принципов” кочуют из Концепции в Концепцию. Так, например, в новой Концепции говорится о необходимости государственной поддержки фундаментальных исследований, сохранения и развития ведущих научных школ, стимулирования инновационной деятельности, интеграции науки и образования, защиты прав на интеллектуальную собственность. Все эти положения уже были и в Концепции развития науки, разработанной и одобренной правительством еще в 1992 году, и в Доктрине развития российской науки, принятой в 1996 году. Проблема заключается в том, что эти действительно актуальные направления реформирования не имеют за собой пока механизма реализации. Кроме того, в новой Концепции изначально отсутствует постановка основных целей осуществления реформы, а также предлагаемой модели развития науки. А ведь от того, по какой модели предполагается строить науку в России, будут зависеть ее структура, механизмы финансирования и экономического стимулирования.

В Послании Президента РФ “О бюджетной политике в 1997 году” справедливо критиковалось то, что правительство не сумело определить пороговые значения основных социальных показателей, касающихся науки, на основе которых устанавливаются необходимые объемы финансирования. Не произошло этого и в 1997 году. Принятие Концепции реформирования науки на заседании правительства 8 января 1998 года скорее всего не изменит ситуации в обозримом будущем, поскольку четкого и поэтапного плана ее *практической* реализации пока не разработано. Поэтому 1998 год вновь начался со ставшего традиционным обсуждения вопроса о необходимости выплаты прошлогодних долгов - характерного проявления “финансового кризиса начала года”.

# Раздел 4.

## Социальная сфера

### 4.1 Уровень жизни населения

Макроэкономическая стабилизация, преодоление инфляции оказали определяющее воздействие на динамику финансов населения в 1997 году, главное - на рост реальных доходов населения и снижение их дифференциации. Среднедушевые денежные доходы населения в 1997 году составили 920 тыс. руб. в месяц, прирост реальных располагаемых денежных доходов - 3,5%. Особенно благоприятная динамика реальных располагаемых денежных доходов фиксировалась во втором квартале 1997 г., когда прирост относительно соответствующего периода 1996 г. составил около 6%, что связано, главным образом, с интенсивным проведением мероприятий по погашению задолженности перед населением бюджетов всех уровней.

При общей благоприятной динамике денежных доходов возросла их межрегиональная дифференциация - по данным за первые три квартала 1997 г., реальные доходы выросли лишь в 36 регионах России, причем, в

нескольких регионах темпы роста были значительно выше среднероссийского ( в г. Москве - 126.5%, в Оренбургской области - 123%, в Самарской области - 119%, при среднероссийском показателе за соответствующий период 102.8%). Среднедушевые доходы населения в Москве были в 5-7 раз выше соответствующих показателей в областях Центрального района, Тюменская область опережала остальные области Западно-Сибирского района по данному показателю в 3-5 раз. Таким образом, возобновившийся в 1997 г. рост реальных денежных доходов населения привел к улучшению материального положения примерно 30-35% населения России.

В ряде регионов произошло снижение среднедушевых доходов относительно среднероссийского уровня, что подтверждается данными “Мониторинга доходов и уровня жизни населения”, проводимого ВЦУЖ при Минтруде России (табл. 43).

В 1997 г. сохранилась наметившаяся в 1996 г. тенденция к росту доли оплаты труда в общем объеме доходов населения. По сравнению с 1996 г. на 0,6 процентных пункта выросла доля социальных трансфертов; на 1,6% сократилась доля доходов от собственности, предпринимательской деятельности и прочих доходов. (табл. 45).

*Таблица 43*

**Группировка субъектов РФ по величине отношения денежных доходов субъекта РФ и денежных доходов по России в целом\***

Интервал	III квартал 1996 г.	III квартал 1997 г.
до 75%	50	53
75-100%	16	11
100-125%	7	8
свыше 125%	7	7

\*в число субъектов не вошли Чечня и автономные округа в составе краев и областей  
 Источник: Мониторинг “Доходы и уровень жизни населения”, III квартал 1997 года. М., ВЦУЖ, 1997

Таблица 44

## Динамика региональных различий в денежных доходах

	Среднедушевые денежные доходы (в месяц, тыс. руб.)				Соотношение денежных доходов и прожиточного минимума (в %)			Справочно Распределение	
	1994	1995	1996	9 мес. 1997	1995	1996	9 мес. 1997	числ. населения	общ. фонда денеж. доход.
Российская Федерация	206,3	515,4	764,2	888,1	195	207	214	100,0	100,0
Северный район	236,4	600,3	798,1	897,9	197	172	187	4,0	4,2
Северо-Западный район	196,4	553,2	782,3	829,6	224	212	199	5,5	5,2
Центральный район	316,7	791,2	1131,8	1421,2	370	305	359	20,3	32,8
Волго-Вятский район	143,8	346,7	474,2	546,3	187	153	158	5,7	3,6
Центрально-Черноземный район	135,2	345,6	509,6	577,0	204	188	189	5,4	3,6
Поволжский район	146,3	365,3	520,5	619,0	205	165	184	11,6	8,3
Северо-Кавказский район	129,9	310,4	453,9	522,2	163	146	164	11,5	6,9
Уральский район	162,8	402,2	582,9	706,0	168	153	193	14,0	11,4
Западно-Сибирский район	228,2	593,6	847,6	1011,9	248	211	221	10,3	12,0
Восточно-Сибирский район	205,5	521,9	740,7	815,6	197	167	173	6,2	5,9
Дальневосточный район	281,7	638,5	927,5	975,4	173	153	186	4,9	5,7
Калининградская район	167,7	378,8	502,1	588,8	213	145	168	0,6	0,4

Таблица 45

## Структура денежных доходов населения (в процентах)

Год	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Всего денежных доходов	100	100	100	100	100	100
Оплата труда	69,9	60,5	46,6	40,7	41,9	42,9
Социальные трансферты	14,0	15,1	15,4	12,4	14,2	14,8
Доходы от собственности, предпринимательской деятельности, прочие	16,1	24,4	38,0	46,9	43,9	42,3

Во всей России средняя заработная плата была выше среднедушевых доходов, и лишь в Москве она была ниже и составляла всего 37% от уровня среднедушевых доходов.

Среднемесячная заработная плата в 1997 г. составила 965 тыс. руб., при этом в первой половине 1997 г. реальная зарплата росла медленнее среднедушевых реальных доходов, а во второй половине года ситуация изменилась на противоположную. Это определилось возобновлением в

этот период экономического роста, повышением занятости. Рост заработной платы в 1997 г. происходил неравномерно - она снижалась в январе, феврале и августе и достаточно резко возросла в марте и июне.<sup>34</sup>

Таблица 46

### Внутриотраслевая дифференциация заработной платы

	Соотношение средней заработной платы 10% наиболее и 10% наименее оплачиваемых работников, раз		
	апрель 1995	май 1996	июнь 1997
Промышленность	20,6	20,9	21,4
из нее:			
электроэнергетика	9,6	8,6	8,9
топливная	15,2	15,1	15,6
металлургическая	11,6	10,5	10,8
химическая и нефтехимическая	12,4	10,9	11,3
машиностроение и металлообработка	16,3	15,8	16,1
лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	18,0	16,8	17,2
строительных материалов	11,5	12,7	12,9
легкая	15,8	14,8	14,8
пищевая	16,3	14,0	14,4
Сельское хозяйство	23,8	21,0	20,1
Строительство	24,7	25,1	25,8
Транспорт	13,3	12,1	12,5
Связь	14,2	15,2	15,6
Торговля и общественное питание	17,8	16,8	17,4
Материально-техническое снабжение, сбыт	14,9	15,1	15,5
Жилищно-коммунальное хозяйство, непроизводственные виды бытового обслуживания населения	14,7	13,9	14,3
Здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение	13,5	13,0	13,7
Образование	13,0	14,6	15,1
Культура и искусство	16,2	17,2	17,8
Наука и научное обслуживание	16,8	15,5	15,6
Банковская деятельность	20,3	26,3	27,9

В 1997 г. сохранилась сложившаяся в предшествующем периоде межотраслевая дифференциация заработной платы - заработки работников

<sup>34</sup> Интересно, что снижение заработной платы совпадает во времени с откатом в проведении экономических реформ, ослаблением стабилизационной политики, а рост, наоборот, с активизацией реформ, укреплением стабилизационной политики.

газовой промышленности были примерно вчетверо выше среднероссийских, в нефтедобыче - втрое выше, в электроэнергетике, нефтепереработке, угольной промышленности, цветной металлургии - вдвое выше. Темпы роста заработной платы в электроэнергетике и топливных отраслях в 1997 г. относительно 1996 г. были несколько выше среднероссийского уровня. Данные о внутриотраслевой дифференциации заработной платы в отдельных отраслях приведены в таблице 46.

На долю 10% наиболее высокооплачиваемых работников приходилось более 33% общей суммы средств на заработную плату, 10% наименее оплачиваемых - 1,4%. Наибольшая дифференциация в оплате труда наблюдается в банковской сфере деятельности (27,9), причем это объясняется не только самой высокой заработной платой у 10% наиболее высокооплачиваемых работников, но и относительно низкой заработной платой у 10% самых низкооплачиваемых.

В течение первых трех кварталов 1997 г. более чем на 20% вырос общий объем задолженности по заработной плате, составивший в конце сентября 55,3 трлн. руб. или около 90% от месячного фонда начисленной заработной платы. В конце 1997 г. в результате активных действий правительства, прежде всего его социально-экономического блока, произошло существенное сокращение бюджетной задолженности по оплате труда

Абсолютный размер средней назначенной пенсии в течение 1997 г. практически не менялся и составил в среднем за год 328 тыс. руб., в результате чего реальные размеры назначенных пенсий медленно снижались с темпом, равным темпу инфляции. В результате положение пенсионеров в рассматриваемом периоде существенно ухудшилось бы (средняя назначенная пенсия в течение года составляла менее трети от средней заработной платы, соотношение средней пенсии к прожиточному минимуму



пенсионера снизилось с 115% в январе до 107% в июне 1997 г и 109% в третьем квартале 1997 г.), если бы одновременно не шло интенсивное погашение пенсионной задолженности. Реальный размер назначенной пенсии в июне 1997 г. примерно соответствовал среднему уровню 1993 г. Вместе с тем, за счет ликвидации задолженности по пенсиям в середине 1997 г. реальное положение пенсионеров улучшилось, тем более, что были созданы предпосылки для выплаты пенсий “в режиме реального времени” в дальнейшем.

Распределение населения РФ по размеру среднедушевого дохода в январе-сентябре 1997 г. приведено в таблице 47, а распределение общего объема денежных доходов населения между отдельными группами - в таблице 48.

Таблица 47

**Распределение населения в 1997 году по размеру среднедушевого месячного денежного дохода, тыс. руб. ( в % к итогу)**

Все население	100
С доходом до 400,0	19,7
400,1-600	19,7
600,1-800	16,4
800,1-1000	12,2
1000,1-1200	8,8
1200,1-1600	10,6
1600,1-2000,0	5,5
свыше 2000,0	7,1

По данным мониторинга ВЦУЖ, наиболее существенные изменения в динамике децильного коэффициента дифференциации доходов произошли в Дальневосточном экономическом районе, где он сократился с 20 до 16,4 раза, самым низким этот коэффициент оставался в Центрально-Черноземном районе (6,4), самым высоким- в Центральном (23,3 против

12,8 в 1995 г.). В Москве децильный коэффициент за год снизился с 19,7 до 15,9, в Санкт-Петербурге - увеличился с 6,6 до 9,3.

Таблица 48

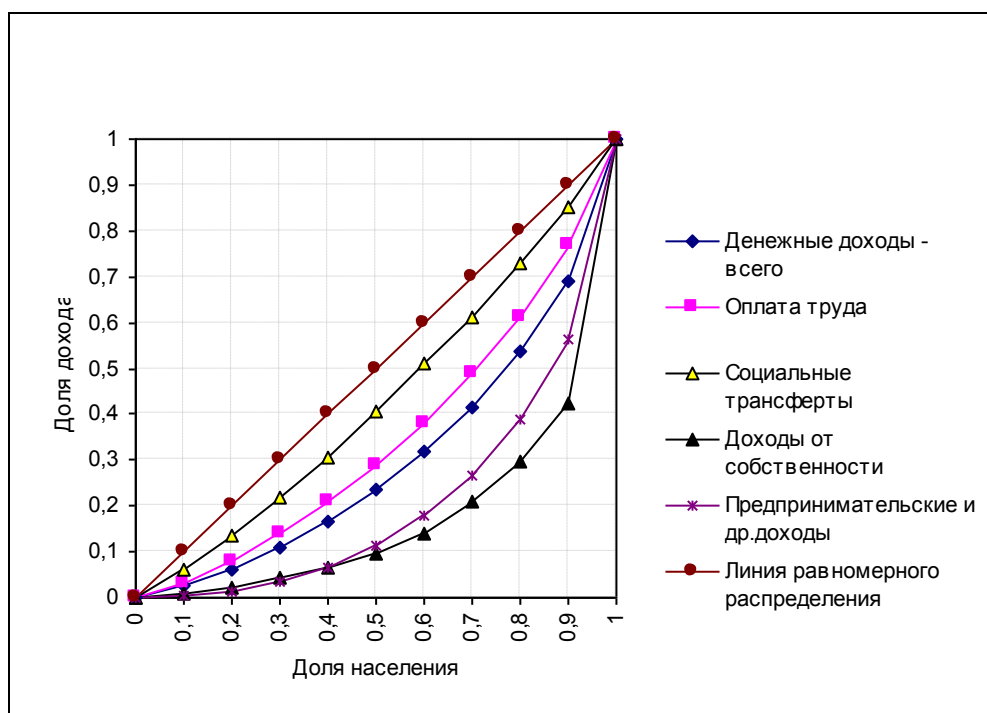
**Распределение общего объема денежных доходов населения в 1994 -1997 гг. (%)**

	1997	1996	1995	1994
Денежные доходы	100	100	100	100
в том числе по 20-процентным группам населения:				
первая (с наименьшими доходами)	6,2	6,5	5,5	5,3
вторая	10,6	10,9	10,2	10,2
третья	15,1	15,5	15,0	15,2
четвертая	21,4	22,4	22,4	23,0
пятая	46,7	44,7	46,9	46,3
Индекс Джини	0,375	0,375	0,381	0,409
Соотношение доходов 10% наиболее и наименее обеспеченного населения, раз	13,2	13,0	13,5	15,1

Источник: Госкомстат России.

Рисунок 37

**Распределение доходов по их отдельным компонентам (кривые Лоренца)**



Величина прожиточного минимума (определенная по методике Минтруда) составила в 1997 г. 411 тыс. руб. на человека. Продолжал сни-

жаться уровень бедности населения, сократилась доля получающих доходы ниже прожиточного минимума. Среднедушевые денежные доходы 21,2% населения в январе-сентябре 1997 г. были ниже прожиточного минимума (в том же периоде 1996 г. в эту группу попали 22,4 % населения).

Таблица 49

**Динамика численности населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума**

	млн. чел.	в % к численности населения	Справочно соотношение среднедушевого денежного дохода и прожиточного минимума, в %
<b>1996 г.</b>	32,5	22,0	207
<b>1997 г. (в среднем за месяц)</b>	30,7	20,8	223,7
Январь	31,9	21,6	211
Февраль	31,5	21,4	205
Март	31,3	21,2	210
Апрель	30,4	20,6	225
Май	32,5	22,0	208
Июнь	28,9	19,6	227
Июль	29,8	20,2	218
Август	31,0	21,0	218
Сентябрь	31,6	21,4	220
Октябрь	30,8	20,9	232,7
Ноябрь	37,0	21,7	223,4
Декабрь	27,5	18,6	288,8

Соответственно, соотношение между среднедушевым денежным доходом и прожиточным минимумом составило 2,16, значительно превысив уровень предшествующего года.

В III квартале 1997 г. отмечен резкий скачок величины прожиточного минимума в областях России, поддерживавших до последнего времени искусственно низкие цены на продовольственные товары, составляющие основу корзины прожиточного минимума. В Ульяновской и Орловской

областях прирост величины прожиточного минимума за год превысил 25%. 20-25-процентный прирост был зафиксирован в Тульской, Калужской, Ивановской, Ярославской и Курской областях. В целом по России величина прожиточного минимума выросла за этот период на 11%.

**Денежные расходы.** В первой половине 1997 г. происходило постепенное снижение доли расходов населения на приобретение товаров и услуг относительно общего объема доходов населения, причем ежемесячные значения этого показателя в первом полугодии 1997 г. были на 2-2,5% ниже зарегистрированных в соответствующих периодах 1996 г. Впоследствии, из-за относительного снижения реальных доходов в третьем квартале 1997 г. доля потребительских расходов резко выросла (до 78,8% в сентябре), в результате чего в третьем квартале она оказалась выше, чем в том же периоде 1996 г., а по результатам года в целом совпала с 1996 г. (табл. 50).

Происходили и дальнейшие изменения в структуре сбережений населения (к ним мы относим как накопления во вкладах и ценных бумагах, так и неорганизованные сбережения - покупку валюты и прирост денег на руках у населения).

В январе-сентябре 1997 г. происходило быстрое снижение ставки рефинансирования ЦБ (с 48% до 21%), одновременно снижались и декларируемые банками ставки по вкладам населения. В период финансового кризиса ставка рефинансирования была повышена до 28%. Некоторое увеличение банковских ставок по депозитам населения произошло лишь в ноябре-декабре, соответственно, в конце года повысилась и норма сбережений. То есть подтвердилось положение о том, что сбережения населения четко и быстро реагируют на ставку банковского процента. Как видно из таблицы 51, в течение первых девяти месяцев года доля прироста сбе-

режений во вкладах и ценных бумагах оказалась существенно ниже, чем в предшествующие годы и едва превысила 9%, а сумма вкладов в банках в августе-сентябре сокращалась в соответствии со снижением ставки рефинансирования и депозитных ставок.

Таблица 50

**Доля расходов населения на покупку товаров и оплату услуг в доходах населения в 1996-1997 гг.**

	1996	1997
Год в целом	68,8	68,9
Январь	78,3	72,9
Февраль	69,4	68,3
Март	69,1	68,5
I квартал	72,1	69,9
Апрель	67,9	65,4
Май	71,9	69,4
Июнь	66,3	63,7
II квартал	68,6	66,1
Первое полугодие	70,3	67,9
Июль	69,0	66,1
Август	69,7	72,2
Сентябрь	73,0	78,8
III квартал	70,6	72,1
Октябрь	68,2	71,9
Ноябрь	68,3	74,7
Декабрь	50,1	64,2

Происходили и структурные изменения в рамках данной статьи расходов - если в 1996 г. на прирост вкладов в банках приходилось свыше 80% всего прироста сбережений во вкладах и ценных бумагах, то в 1997 г. - около 50%. Около 83% вновь привлеченных вкладов приходится на долю учреждений Сбербанка; доля вкладов населения в Сбербанке оставалась стабильной (76%). Несмотря на то, что ставки по вкладам населения в коммерческих банках оставались к концу первого полугодия несколько выше ставок Сбербанка, произошедшее резкое сокращение этих ставок после снижения ставки рефинансирования ЦБ привело к оттоку средств из коммерческих банков при некотором росте суммы вкладов в учрежде-

ниях Сбербанка. Сумма вкладов в коммерческие банки на 1 октября 1997 г. оставалась на уровне конца первого квартала.

Устойчиво низкие темпы инфляции в сочетании с резким падением доходности банковских вкладов обусловили ускорение роста остатков наличных денег на руках у населения во втором квартале; оно стало особенно заметным в июне 1997 г. Если в первом квартале 1997 г. доля прироста денег на руках у населения составила 0,3% общей суммы денежных доходов населения, то во втором квартале она достигла 5,8%, а в третьем вновь сократилась до 0,7%, в четвертом сумма средств на руках у населения незначительно сократилась.

Таблица 51

#### Структура сбережений населения в 1993 - 1997 гг. (%)

	1993	1994	1995	1996	1997
Всего сбережений, % к итогу	100	100	100	100	100
Прирост сбережений во вкладах и ценных бумагах	26,7	22,7	21,9	17,8	9,0
Неорганизованные сбережения,	73,3	77,3	78,1	82,2	91,0
в том числе:					
покупка валюты	33,9	61,6	62,7	76,7	84,4
прирост денег на руках у населения	39,4	15,7	15,4	5,5	6,6

Доля денежных средств, направленных на покупку валюты, сохранилась примерно на уровне 1996 г. (в целом за год - 21,6% суммы денежных доходов). В третьем квартале при некоторой стагнации денежных доходов доля доходов, направляемых на приобретение валюты, достигла 22% (июль), в августе-сентябре она сократилась до 17% - рост покупательной способности населения сопровождался существенным сокращением доли всех видов сбережений, в четвертом квартале этот показатель вырос до 22,6%.

Розничный товарооборот в сопоставимых ценах в 1997 г. вырос на 1,4%, по сравнению с 1996 г. Продолжался начавшийся в 1993 г. рост доли продовольственных товаров в общем объеме товарооборота, в январе-сентябре 1997 г. этот показатель составил 49,4%. Несколько выросла доля

оборота вещевых, смешанных и продовольственных рынков в общем объеме товарооборота - с 28% в 1995 г. до 29% в 1997 г. На рынках приобретается в настоящее время около 3/4 всей одежды и белья, почти 70% обуви, свыше трети яиц, овощей и фруктов и почти 30% мяса. В структуре товарооборота рынков наблюдается рост доли реализуемых продовольственных товаров (с 22% - в 1996 г. до 25% - в 1997 г.).

В 1997 г. опережающими темпами по сравнению с товарооборотом росли расходы населения на платные услуги, что в значительной степени объяснялось ускоренным ростом тарифов на услуги по сравнению с ростом цен на потребительские товары (за январь-сентябрь индекс потребительских цен составил 109,5%, а тарифы на услуги возросли на 19%). Удельный вес платных услуг в потребительских расходах населения в целом за январь-сентябрь вырос до 24% против 22% в том же периоде 1996 г. За первые девять месяцев 1997 года тарифы на жилищно-коммунальные услуги, услуги пассажирского транспорта и санаторно-курортные услуги выросли на 40-50%; доля жилищно-коммунального сектора в общем объеме оказанных услуг превысила 20% (в 1993 г. она составляла всего 10%).

В целом в 1997 г. динамика доходов и уровня жизни населения определялась следующими факторами:

- рост реальных доходов населения;
- сокращение уровня дифференциации доходов, прежде всего в группе "верхних" 20% населения, что свидетельствует о реальном формировании в России среднего класса;
- заметный рост товарооборота, существенного повышения доли текущих расходов и резкое падение интереса к организованным сбережениям, а также к приобретению твердой валюты в результате снижения процентных ставок банков.

## **4.2 Отрасли социально-культурной сферы**

В течение 1997 г. эволюция отраслей здравоохранения, образования, культуры продолжала характеризоваться всеми теми негативными тенденциями, которые были свойственны им в 1996 году. Прежде всего это относится к росту бюджетной задолженности по заработной плате и развитию забастовочного движения.

Положение дел в социально-культурной сфере продолжало ухудшаться, но, наконец, оно стало предметом конструктивного обсуждения в правительстве. Пришедшие в правительство в начале 1997 года сторонники продолжения либеральных экономических реформ выдвинули в качестве одной из главных задач экономической политики разрешение бюджетного кризиса и ликвидацию разрыва между обязательствами государства, отражаемыми в расходной части государственного бюджета, и его реальными доходами. Одними из первых шагов обновленного Правительства РФ стала попытка разработки проектов крупномасштабных программ преобразований в социальной сфере. Их смысл заключается в том, чтобы пересмотреть и рационализировать финансовое обеспечение государственных гарантий в социальной сфере, сократить “социальную нагрузку” на государственный бюджет, переложив ее на региональные и местные бюджеты, а также на население, провести организационно-экономические и структурные преобразования для того, чтобы обеспечить эффективное функционирование социально-культурных отраслей в условиях рыночной экономики.

### **Бюджетное финансирование**

При утверждении федерального бюджета на 1997 г. вновь, как и в 1996 году, было продекларировано намерение увеличить долю затрат на здравоохранение, образование, культуру и средства массовой информации



(табл. 52). Вплоть до декабря 1997 года эти показатели были меньше планируемых, но на последний месяц года пришлось 20% годовых ассигнований отраслям социально-культурной сферы. По итогам года расходы на здравоохранение и образование оказались равными показателям бюджета, утвержденного Государственной Думой. Сфера культуры, как и прежде, оказалась наименее приоритетной в бюджетном процессе. Тем не менее, в целом в 1997 г. по сравнению с 1996 г., расходы из федерального бюджета на все отрасли социально-культурной сферы увеличились в сопоставимом выражении: на здравоохранение - на 75%, на образование - на 8%, на культуру, искусство и средства массовой информации - на 7%.

Таблица 52

**Доля затрат на отрасли социально-культурной сферы в расходах федерального бюджета ( в %)**

	Исполнение за 1995 г.	Закон на 1996 г.	Исполнение за 1996 г.	Закон на 1997 г.	Исполнение за 1997 г.
Отрасли социально-культурной сферы	5,4	6,5	4,9	7,4	6,3
в том числе:					
здоровоохранение	1,3	1,7	1,2	2,2	2,2
образование	3,1	3,6	3,2	3,5	3,5
культура и средства массовой информации	1,0	1,2	0,5	1,7	0,6

Источник: Госкомстат России.

Рост расходов на эти отрасли имел место и в бюджетах субъектов РФ. Однако соотношение расходов на отрасли социально-культурной сферы из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации незначительно изменилось в пользу федерального бюджета (табл. 53). Ассигнования из консолидированного бюджета на здравоохранение выросли за год в сопоставимом выражении на 14%, на образование - на 10%, на культуру, искусство и средства массовой информации - на 12% (табл. 54). Вместе с тем, относительный уровень заработной платы в этих отраслях снизился (табл. 56).

Таблица 53

**Соотношение затрат федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ  
на отрасли социально-культурной сферы (в %)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Федеральный бюджет	27	17	18	14	12	13
Бюджеты субъектов РФ	73	83	82	86	88	87

Источник: Госкомстат России

Таблица 54

**Расходы государства на отрасли социально-культурной сферы  
(в сопоставимом выражении)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Здравоохранение	100	80	108	98	72	71	79
в том числе:							
государственный бюджет	100	80	91	81	59	57	65
обязательные страховые взносы юридических лиц	-	-	17	17	13	14	14
Образование*	100	79	79	76	56	58	64
Культура, искусство и средства массовой информации*	100	91	81	87	63	54	60

\* - расходы из государственного бюджета.

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России с использованием индексов-дефляторов ВВП.

Таблица 55

**Расходы государства на отрасли социально-культурной сферы  
(в % ВВП)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Здравоохранение	2,9	2,5	3,7	3,9	2,9	3,1	3,4
в том числе:							
государственный бюджет	2,9	2,5	3,1	3,2	2,4	2,5	2,8
обязательные страховые взносы юридических лиц	-	-	0,6	0,7	0,5	0,6	0,6
Образование*	3,6	3,6	4,1	4,5	3,4	3,7	4,1
Культура, искусство и средства массовой информации*	0,5	0,6	0,6	0,8	0,6	0,5	0,6

\* - расходы из государственного бюджета.

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

**Средняя заработная плата в отраслях  
социально-культурной сферы (в %)**

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Народное хозяйство в целом	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Здравоохранение	70	68	76	65	76	78	69	74	67
Образование	77	68	71	62	68	73	62	67	62
Культура	69	63	67	54	62	63	57	62	59

Источник: Госкомстат России.

Бюджетная задолженность по заработной плате отраслям социально-культурной сферы увеличивалась в первом квартале 1997 г. ежемесячно на 8-10%, затем в апреле была сокращена на 9,5%, но вновь стала увеличиваться в мае и июне, достигнув к началу июля мартовской величины.

Дальнейшие активные усилия правительства по нормализации ситуации с выплатами заработной платы в бюджетной сфере привели к заметному изменению тенденции динамики задолженности в социально-культурной сфере. Однако к началу ноября более 73% всей бюджетной задолженности приходилось на отрасли социально-культурной сферы. (табл. 57). Всю осень 1997 г. правительство предпринимало усилия по погашению задолженности по заработной плате бюджетному сектору, стремясь выполнить обещания Президента РФ о полном ее погашении к 1 января 1998 г. Была принята схема погашения задолженности, в соответствии с которой ссуды из федерального бюджета не будут превышать размера средств, направляемых бюджетным организациям самими субъектами Российской Федерации из собственных источников, то есть долги будут погашаться в соотношении 50:50.

С июля по ноябрь 1997 г. к двум субъектам федерации, не имеющим долгов по заработной плате бюджетным отраслям (г. Москва и г. Санкт-Петербург), прибавилось еще только два: Ямало-Ненецкий АО и Еврейская АО. У всех остальных долги остались, причем почти тридцать субъ-

ектов РФ имели задолженность, превышающую два месяца, а больше десяти - превышающую четыре месяца. Почти половина всей задолженности приходилась по состоянию на конец ноября на одиннадцать субъектов РФ (в т.ч. Иркутскую, Красноярскую, Кемеровскую, Свердловскую области, Республики Саха, Татарстан, Алтайский край), которые по сравнению с июлем не только не снизили объем задолженности, но и нарастили ее еще на 700 млрд. руб. Вместе с тем, за последний месяц 1998 г. правительству удалось сократить бюджетную задолженность по заработной плате на 61,6%.

Таблица 57

**Бюджетная задолженность по заработной плате в 1997 г., млрд. руб.**

	на 27.01.	на 24.02.	на 24.03.	на 28.04.	на 02.06.	на 01.07.	на 01.08.	на 01.09.	на 01.10.	на 01.11.	на 01.12.	на 01.01.98
Всего	9482	10334	11305	10761	11017	11354	10940	10186	10198	9609	9300	4990
<i>в том числе:</i>												
отрасли социальной сферы	7532	8293	8956	8245	8521	8926	8532	7789	7865	7195	6820	2618
<i>из них:</i>												
образование	4571	4948	5306	4917	5129	5437	5024	4303	4310	4088	3974	1382
здравоохранение	2115	2334	2540	2239	2230	2304	2343	2375	2419	2073	1842	574
культура и искусство	473	524	568	533	565	568	565	528	541	472	443	132

Источник: Госкомстат России.

Таблица 58

**Забастовочное движение в отраслях социальной сферы в 1997 г.  
(нарастающим итогом с начала года)**

	январь	февр.	март	апр.	май	июнь	июль	август	сент.	окт.	нояб.	дек.
Число организаций, работники которых принимали участие в забастовках::												
образование	5503	10143	12583	13531	13803	13803	13803	13805	14768	15172	15605	16092
здравоохранение	184	198	600	631	645	653	680	683	684	686	703	732
Число вовлеченных работников, (тыс. чел):												
образование	161	293,5	419,2	456,6	468,6	469,0	469,0	469,0	489,2	501,5	513,3	532,0
здравоохранение	18,7	21,9	75,9	79,9	83,7	87,9	92,7	93,0	93,3	93,4	93,5	95,1

Источник: Госкомстат России

В течение прошедшего года широкое распространение имела практика нецелевого использования выделяемых федеральными властями

бюджетных средств на погашение задолженности работникам социально-культурной сферы. Эти процессы особенно усилились осенью, в период подготовки к отопительному сезону, когда региональные власти столкнулись с выбором: направлять выделяемые средства на жилищно-коммунальное хозяйство, либо оставить людей без тепла, заплатив заработную плату бюджетникам. Таким образом, принятая правительством схема не позволила решить проблему задолженности в целом ряде регионов, где собственные возможности выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы оказались либо не использованными, либо отсутствовали.

### **Забастовочное движение**

В 1997 г. существенные изменения произошли в структуре забастовочного движения: впервые сфера образования стала центром забастовочной борьбы, на нее пришлось подавляющее число всех забастовок. Если в прошлом году число забастовщиков в промышленности превышало количество бастующих учителей, то в текущем году бастующих рабочих было меньше, чем работников народного образования. В ноябре 1997 г. около 92% всех забастовок приходилось на учреждения образования. В некоторых регионах (Кемеровская, Читинская, Кировская области, Приморский, Красноярский край) забастовки работников образования приняли хронический характер.

Поскольку основные требования, выдвигавшиеся бастующими, имели исключительно экономический характер, можно предполагать, что, в случае успешного выполнения графика погашения задолженности работникам бюджетной сферы и, в частности, образования, волна забастовок в следующем году пойдет на спад.

**Начало нового этапа реформирования здравоохранения**

Основным содержанием преобразований в организации здравоохранения в предыдущие годы было введение страховой медицины. Реформа была начата в 1991 г., достигла кульминации в первой половине 1994 г., а затем была фактически приостановлена. Внедрение системы обязательного медицинского страхования оказалось непоследовательным и фрагментарным и сменилось попытками контрреформы, возврата к государственной системе организации здравоохранения, предпринимавшимися в 1995-1996 гг. отраслевыми органами управления здравоохранением в центре и на местах.

Весной 1997 г. реформаторское крыло правительства инициировало подготовку нового этапа реформирования здравоохранения. В ноябре правительство утвердило «Концепцию развития здравоохранения и медицинской науки», согласно которой главные задачи реформы предстают следующим образом.

Ключевой экономической проблемой здравоохранения является дисбаланс между размерами государственного финансирования здравоохранения и гарантиями предоставления гражданам бесплатной медицинской помощи. За период 1992-1997 гг. финансирование здравоохранения за счет бюджета и страховых взносов уменьшилось в реальном выражении на 21%. Но закрепленные в законодательстве государственные гарантии не пересматривались. При этом сами гарантии сформулированы в Конституции и в других нормативных правовых актах в весьма общем виде и не конкретизированы в объемных и финансовых показателях.

Правительство не решилось на пересмотр гарантий предоставления бесплатной медицинской помощи. Даже при наличии финансовой стабилизации и признаков скорого начала экономического роста, внесение из-

менений в Конституцию весьма проблематично. Уже сама постановка вопроса правительством о пересмотре конституционных гарантий будет использована оппозицией для обострения политической ситуации.

Тем не менее, обязательства государства будут специфицированы. Ежегодно должна будет утверждаться "Федеральная программа государственных гарантий по обеспечению граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью". Программа определяет перечень видов медицинской помощи, предоставляемых бесплатно, их объемы, а также федеральные подушевые нормативы затрат на ее оказание. Составной частью данной программы является базовая программа обязательного медицинского страхования, определяющая условия и объемы предоставления медицинской помощи за счет средств обязательного медицинского страхования. На основе федеральной программы должны будут утверждаться территориальные программы государственных гарантий по обеспечению граждан медицинской помощью.

Правительственная концепция делает ставку на то, чтобы стимулировать структурные сдвиги в предоставлении медицинской помощи и посредством этого сократить общую потребность отрасли в государственном финансировании. В проекте федеральной программы на 1998 г. нормативы объемов медицинской помощи рассчитаны с учетом структурных сдвигов в пользу внестационарной помощи. Соответственно и финансовые нормативы ориентированы на новую, более эффективную структуру медицинской помощи. При этом общая сумма средств, которые необходимо затратить на обеспечение федеральной программы, составляет в сопоставимом выражении 104% от фактического объема финансирования здравоохранения в 1997 г. из бюджетов субъектов РФ и за счет взносов работодателей на ОМС.

Выбранный правительством путь таит две серьезные опасности. Во-первых, желаемые структурные изменения могут происходить очень медленно. И если структура предоставляемой помощи мало изменится, то предусмотренных программой финансовых средств окажется недостаточно для обеспечения работы медицинских учреждений. Во-вторых, существует большая вероятность, что сбалансированного бюджета в ближайшие год-два достигнуть не удастся, а плановые назначения по-прежнему не будут выполняться. В результате в среднесрочной перспективе следует ожидать сохранения несбалансированности государственных гарантий и их финансового обеспечения.

Однако, если строго выдерживать курс на спецификацию государственных обязательств (ежегодно утверждать детальную программу государственных гарантий и стремиться делать ее реалистичной), то остроту проблемы дисбаланса можно будет ослабить по мере выхода из экономического кризиса. Тем не менее, в будущем не обойтись без серьезного пересмотра обязательств государства в сфере здравоохранения. Но в более благоприятной экономической ситуации, когда начнется устойчивый рост доходов населения, решить эту задачу будет легче.

В правительственной концепции медицинское страхование рассматривается как основной механизм финансирования медицинской помощи. Главная задача на ближайшую перспективу - преодолеть фрагментарность введения системы ОМС и двоевластие в финансировании медицинской помощи, предусмотренной программами ОМС. Для решения этой задачи предполагается ввести новый порядок платежей на ОМС неработающего населения. Они должны производиться на долевой основе из федерального бюджета и из бюджетов субъектов РФ. Тем самым будет создана экономическая заинтересованность исполнительных органов власти субъектов РФ



в осуществлении финансирования системы ОМС из региональных бюджетов в полном объеме.

Пропорция, в которой трансферты из Федерального фонда соотносятся с платежами в территориальные фонды из бюджетов субъектов РФ, должна рассчитываться для каждого региона по единой методике. Величина трансферта каждому региону будет зависеть от стоимости выполнения федеральной программы ОМС на территории данного региона и от уровня его социально-экономического развития, определяющего размер собираемых взносов на ОМС работающего населения и доходной части регионального бюджета. Размеры трансфертов должны устанавливаться при утверждении федерального бюджета.

В проекте федерального бюджета 1998 г. было предусмотрено выделение 8 млрд. руб. для предоставления целевых трансфертов субъектам РФ на выполнение программы ОМС. Соотношение трансфертов из Федерального фонда ОМС и соплатежей из региональных бюджетов должно было составить в среднем 1 : 2,25. Однако Государственная Дума не утвердила выделение таких целевых трансфертов.

Концепция правительства сохраняет ориентацию на конкурентную модель ОМС, предполагающую создание условий для конкуренции между страховщиками и между медицинскими организациями. Необходимыми условиями для перехода к конкурентной модели ОМС является устранение существующего дублирования функций страховщиков, которые выполняют и страховые медицинские организации, и филиалы фондов ОМС. Последним это должно быть разрешено лишь в районах с малой плотностью населения, где по этой причине объективно затруднена деятельность страховых организаций.

Содействуя созданию правовых условий для развития конкуренции страховщиков, нельзя не видеть, что в настоящее время в тех регионах, где в системе ОМС действуют страховые компании, в отношениях между ними просматривается скорее разделение сфер влияния, чем конкуренция. По оценке Федерального фонда ОМС, из почти 500 страховых компаний в системе ОМС не более чем 150 действуют активно, а остальные являются пассивным посредником между фондами ОМС и медицинскими учреждениями.

Это порождает предложения руководителей Федерального фонда ОМС и ряда региональных органов здравоохранения произвести селекцию "эффективно работающих" страховых компаний, используя механизм их государственной аккредитации. В результате в системе ОМС останутся только те "избранные", с которыми у органов здравоохранения и/или фондов ОМС (в зависимости от того, кто будет проводить аккредитацию) сложились доверительные отношения. Нужно сказать, что данный подход уже апробирован в Москве. В декабре 1996 г. была произведена аккредитация страховых медицинских компаний, действовавших в системе ОМС, и из 25 было оставлено всего 9.

Очевидны издержки такого пути. Устранение страховых организаций из системы ОМС порождает опасность ее превращения в квазигосударственную бюрократическую систему финансирования здравоохранения. Нерыночная селекция страховых организаций повлечет укрепление клановых структур, реализующих свои интересы в ущерб общественным. Страховщики, участвующие в ОМС, должны, разумеется, отвечать ряду требований, устанавливаемых государством. Но эти требования должны быть установлены в законодательстве в качестве од-

нозначных критериев получения лицензии на участие в ОМС и условий ее лишения.

На федеральном уровне рациональной представляется следующая политика. Там, где есть элементы конкуренции между субъектами ОМС, или возможно ее создать, там такие усилия нужно предпринимать. Однако не следует пытаться во что бы то ни стало внедрить конкурентную модель отношений в ОМС. В тех территориях, где страховые организации не работают, не нужно искусственно стимулировать их появление. Но и не следует отступать назад, иницируя или поощряя исключение страховых организаций из региональных систем ОМС, либо целенаправленное сокращение их числа. Нужно видеть роль страховых организаций в утверждении экономического подхода к организации предоставления медицинской помощи и содействовать выполнению этой роли. Такая политика минимизирует риски негативных последствий и даст возможность со временем, на основе сравнительного анализа результативности деятельности фондов ОМС и страховых компаний в разных регионах, в случае необходимости, вносить коррективы в модель ОМС.

В качестве возможного перспективного направления преобразований концепция называет создание единой системы обязательного медико-социального страхования. Такая консолидация может создать реальную заинтересованность объединенных фондов медико-социального страхования и страховых организаций в снижении заболеваемости застрахованных, в рационализации расходования средств на профилактику заболеваний, лечение и реабилитацию. Появляются возможности перераспределения средств в пользу более приоритетных и эффективных форм профилактики заболеваний и видов медицинского обслуживания за счет сокращения низкоэффективных направлений расходования средств существующей си-

стемы социального страхования (финансирование санаторно-курортного обслуживания и лечебно-профилактических мероприятий на предприятиях). В конце истекшего года Нижегородская область обратилась в правительство с предложением о проведении в 1998 г. на ее территории эксперимента по объединению фондов социального страхования и обязательного медицинского страхования.

В нашей стране около 15% всех амбулаторных учреждений и 6% стационарных принадлежат различным министерствам и ведомствам и финансируются из бюджетов. На долю ведомственного здравоохранения приходится около 6% всего коечного фонда, 10% численности медицинского персонала. На финансирование ведомственной сети расходуется около 15% всех выделяемых за счет общественных источников средств.

Для того, чтобы избавиться от дублирования лечебных учреждений в государственном секторе и обеспечить реализацию принципов социальной справедливости и рациональное использование государственных финансовых и материальных ресурсов, необходима поэтапная интеграция ведомственных медицинских учреждений в территориальные системы здравоохранения. Объекты ведомственных систем здравоохранения должны постепенно передаваться в собственность субъектов Российской Федерации и в муниципальную собственность, а их финансирование должно осуществляться через систему обязательного медицинского страхования или из бюджетов субъектов Российской Федерации.

#### **Направления реформирования сферы образования**

В 1997 г. активизировалась деятельность по разработке направлений реформирования сферы образования. С этой целью была создана специальная правительственная комиссия по подготовке проекта концепции очередного этапа реформирования системы образования. Осенью 1997 г.

Комиссия Правительства РФ по экономической реформе одобрила «Концепцию организационно-экономической реформы образования». Наиболее важные для этой сферы задачи реформы выглядят следующим образом.

Ресурсные ограничения развития образования в современном российском обществе обуславливают необходимость четкого определения государственных обязательств по предоставлению бесплатного образования: структуры, стандартов качества, объемов образовательных услуг, минимального уровня их финансового обеспечения за счет государственного бюджета. Все, что превышает эти обязательства, может осуществляться при наличии у субъектов РФ дополнительных финансовых возможностей, либо покрываться за счет внебюджетных средств: заказов предприятий, платы учащихся. При этом необходимо введение более эффективных рыночных механизмов государственного финансирования образовательных организаций по принципу «деньги следуют за учащимся».

Именно такая логика отражена в указанной концепции. Трансформация организационно-экономического механизма функционирования в сфере образования должна идти по следующим главным направлениям:

- замена постатейного финансирования образовательных учреждений на подушевое финансирование с перечислением всех средств непосредственно учреждениям как бюджетополучателям; формирование регулируемого рынка образовательных услуг на основе подушевого бюджетного финансирования организаций, оказывающих такие услуги, независимо от формы их собственности;
- расширение вариативности образования в сочетании с введением национальной системы образовательных стандартов и тестирования для обеспечения единства требований к качеству предоставляемых услуг и получаемого образования;

- создание условий для эффективного управления переданной образовательным учреждениям собственности и для эффективного использования полученных доходов в качестве существенного дополнительного источника финансирования образовательной деятельности;

- обеспечение адресной поддержки учащихся и студентов, которая позволит уйти от сегодняшней фактически уравнилельной системы распределения стипендий.

В обсуждавшихся и одобренных указанной Комиссией предложениях просматриваются следующие основные направления:

- формирование регулируемого рынка образовательных услуг на основе подушевого бюджетного финансирования организаций, оказывающих такие услуги, независимо от формы их собственности;

- проведение комплекса мер по изменению структуры предложения на рынке образовательных услуг, приближению его к структуре платежеспособного спроса с минимальными потерями для накопленного ресурсного потенциала сферы образования;

- дальнейшее развитие формирующейся тенденции вариативности образования;

- создание и введение национальной системы образовательных стандартов и тестирования для обеспечения единства требований к качеству предоставляемых услуг и получаемого образования;

- предоставление государственным и муниципальным образовательным учреждениям прав юридического лица, развитие практики многоучредительства образовательных организаций, устранение дискриминации негосударственных образовательных организаций в области получения бюджетного финансирования и налогообложения;

- стимулирование роста платежеспособного спроса населения на образовательные услуги (целевой социальный образовательный кредит, налоговые льготы).

В правительстве обсуждалась также и более широкая концепция реформирования всей системы образования, но до конца года никакого определенного решения принято не было.

### **4.3 Пенсионная система**

Основным в сфере пенсионного обеспечения в 1997 году стало принятие правительством Программы пенсионной реформы, рассчитанной на несколько десятилетий.

Кризис пенсионной системы Российской Федерации стал отчетливо виден в последние 3-5 лет. Система, построенная на чисто распределительных принципах, предполагающих эффективное соотношение численности работающих и получателей пенсии, начинает давать сбои. Учитывая, что сегодня в Российской Федерации на одного пенсионера приходится около 1,7 работающих, трудно ожидать положительных сдвигов при сохранении прежних принципов построения системы. Низкая пропорция вызвана не только демографическими факторами и уровнем занятости в экономике, но и широким распространением системы досрочного выхода на пенсию, по существу снижающим фактический возраст выхода на пенсию по сравнению с общеустановленным на 1,5-2 года.

Дефицит Пенсионного Фонда России, который обычно связывают с низкой налоговой дисциплиной и недобором взносов, имеет под собой иные основания:

- изменение пропорций плательщиков и получателей средств в связи с долгосрочными демографическими сдвигами в возрастной структуре населения;

- законодательно обусловленный рост нестраховой нагрузки, составляющей в целом около 30% текущих выплат Пенсионного Фонда России, из них по льготным пенсиям (Списки № 1 и № 2)- 20,3%.

Можно с уверенностью констатировать, что даже нормализация поступлений пенсионных взносов не сможет обеспечить стабильности действующей системы пенсионного обеспечения. Более того, ожидаемые в ближайшие годы стабилизация или даже некоторое снижение уровня дефицитности бюджета Пенсионного Фонда России будут носить краткосрочный характер и в 2007-2008 гг. могут привести к еще более глубокому кризису, а в дальнейшем и к полному банкротству распределительной системы.

В долгосрочной перспективе в качестве реальной альтернативы действующей распределительной системе может выступить система, основанная на сочетании распределительных и накопительных принципов, позволяющая решать и собственно проблемы пенсионирования, и проблемы финансовых ресурсов долгосрочного роста инвестиционной активности. В этой связи в середине 1997 года общественности и правительству была предложена концепция решительного реформирования, основанная на разделении уже в близкой перспективе пенсионных взносов на накапливаемую часть и распределяемую через Пенсионный фонд часть почти в равной пропорции. Были предложены и механизмы трансформации возникающих таким образом накоплений в инвестиции. Однако предложенная схема не исключала институциональных рисков. Поэтому исходя из особой социально-политической важности пенсионной системы было ре-



шено доработать проект в направлении снижения его радикальности, большей постепенности и гарантий от возникновения негативных сопутствующих эффектов, в частности, появления на переходном к новой системе этапе дефицита направляемых в нее финансовых ресурсов.

В результате доработки была одобрена Концепция реформирования системы пенсионного обеспечения, построенная на сочетании трех уровней пенсионного обеспечения граждан:

- *государственное пенсионное страхование*, ведущий элемент системы, сочетающий накопительные и распределительные принципы, так что выплата пенсий обеспечивается в зависимости от страхового (трудового) стажа, уплаченных взносов в бюджет государственного пенсионного страхования. Выплаты финансируются как за счет текущих поступлений в Пенсионный фонд, так и за счет средств, полученных от направления части обязательных страховых взносов на накопление и за счет инвестиционного дохода от их размещения;

- *государственное пенсионное обеспечение* - для лиц, которые не приобрели права на пенсию по государственному пенсионному страхованию, а также для отдельных категорий граждан (госслужащие, военнослужащие и др.) за счет средств федерального бюджета;

- *дополнительное пенсионное страхование (обеспечение)*, формируемое по накопительным схемам за счет добровольных взносов работодателей и граждан, а в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, - обязательных взносов на профессиональные досрочные пенсии по условиям труда.

В целях повышения долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы предлагается приступить к поэтапному введению накопительных элементов в систему обязательного пенсионного страхования в

соответствии с организационными и финансовыми возможностями государства и существующей пенсионной системы.

Кроме того, предусматривается введение действенных стимулов для добровольного более позднего выхода на пенсию, в том числе с использованием системы условно-накопительных и накопительных счетов граждан, при которых более длительная работа в сочетании с сокращением ожидаемого срока пребывания на пенсии существенно увеличивает для получателя ее ежемесячный размер в случае более позднего выхода на пенсию.

Предлагаемая модель формирования смешанной системы обязательного пенсионного страхования обеспечивает сбалансированность доходов и обязательств Пенсионного фонда России в течение всего переходного периода (до 2020 г.) без увеличения базовой ставки страховых взносов в Пенсионный фонд России.

Основными факторами, обеспечивающими стабилизацию финансового положения пенсионной системы в переходный период, служат:

- реформирование системы досрочного выхода на пенсию путем перевода ее финансирования в профессиональные пенсионные системы;
- более жесткая привязка размера пенсионных выплат к величине поступлений в Пенсионный фонд;
- учет ожидаемой продолжительности жизни пенсионера при назначении пенсии и стимулирование более позднего выхода на пенсию через систему условно-накопительных и именных накопительных пенсионных счетов;
- повышение собираемости страховых взносов в результате внедрения системы условно-накопительных и именных накопительных пенсионных счетов;

- обеспечение более четкого разграничения обязательств по финансированию страховых пенсий между Пенсионным фондом России и другими источниками, включая федеральный бюджет и социальные внебюджетные фонды.

Предполагается, что в долгосрочной перспективе трудовая пенсия в системе обязательного пенсионного страхования должна будет примерно в равной пропорции формироваться из распределительного и накопительного источников.

В долгосрочной перспективе тарифная политика в пенсионном страховании должна ориентироваться на постепенное снижение тарифа отчислений за работников, работающих в нормальных технологических и природно-климатических условиях.

В целях сокращения субсидирования через пенсионную систему (то есть за счет большинства работающего населения России) отраслей с повышенным удельным весом рабочих мест с вредными условиями труда, а также регионов с особыми природно-климатическими условиями будет прорабатываться вопрос о введении дополнительного тарифа пенсионных взносов для рабочих мест, предполагающих досрочный выход на пенсию.

Предлагается с момента начала реализации данной программы (с 2000 г.) установить:

- суммарный тариф отчислений страховых взносов в Пенсионный фонд в размере 27% (от работодателя и работника), из которых на начальном этапе отчисления страховых взносов в обязательную накопительную пенсионную систему должны производиться в размере 1% от заработной платы (дохода) работника;

- предельную величину годового дохода работника, на которую начисляются страховые взносы;

- дополнительный тариф страховых взносов в профессиональные пенсионные системы, начисляемый на фонд оплаты труда работников, пользующихся правом досрочного выхода на пенсию.

При поэтапном внедрении в пенсионную систему накопительных элементов предполагается перераспределить тариф уплаты страховых взносов между работодателем и работником путем его деления 50 на 50 (с учетом практики ряда стран).

Ожидается, что в рамках тарифной политики по обязательному пенсионному страхованию к 2010 году можно будет выйти на ставку взноса в накопительную систему обязательного пенсионного страхования в размере 7-8%.

При этом предлагается следующая последовательность увеличения накопительного элемента тарифа по обязательному пенсионному страхованию:

2000 год - 1%;

2003 год - 3%;

2006 год - 5%;

2009 год - 7%.

Для обеспечения стабильности в процессе внедрения накопительных элементов финансирования пенсий предполагается в ближайшее время принять Программу тарифной политики Пенсионного фонда на 2000-2020 гг., в которой должен быть представлен график периодического пересмотра тарифов взносов в Пенсионный фонд с учетом повышения в нем накопительной составляющей.

Начиная с 2000 г. персонифицированным учетом пенсионных взносов будет охвачена вся территория Российской Федерации. В рамках системы персонифицированного учета на каждое застрахованное лицо

открывается индивидуальный лицевой счет. В настоящее время система персонифицированного учета обеспечивает сбор сведений о зарплате, на который начисляются пенсионные взносы, и трудовом стаже. Кроме того, в лицевой счет включаются сведения о времени работы каждого застрахованного лица в особых условиях труда и о нестраховых периодах.

В то же время для обеспечения внедрения системы условно-накопительных и именных накопительных пенсионных счетов граждан лицевой счет будет аккумулировать следующую дополнительную информацию:

1) Сумма страховых взносов, уплаченных работодателем за застрахованное лицо на распределительных принципах (в рублях и, в случае необходимости, - в баллах).

2) Сумма накопительных страховых взносов, уплаченных за застрахованное лицо.

3) Сумма инвестиционного дохода, начисленного управляющей компанией на средства, поступившие в накопительную систему за застрахованное лицо.

4) Сумма страховых взносов, перечисляемых через Пенсионный фонд России в обязательные профессиональные пенсионные системы, а также инвестиционный доход по этим накоплениям.

Для того, чтобы в максимальной степени отразить указанную информацию, с 2000 г. в составе лицевого счета каждого застрахованного лица должны быть открыты:

- условно-накопительный счет, на котором отражаются взносы, уплаченные за работника (работником) на распределительной основе; на базе условно-накопительных счетов застрахованным лицам будет назна-

чаться та часть трудовой пенсии, которая финансируется из распределительного источника;

- именной накопительный счет, на котором отражаются обязательные накопительные страховые взносы и регистрируется инвестиционный доход, связанный с инвестированием пенсионных накоплений;

- профессиональный пенсионный счет, открываемый для работников, участвующих в профессиональных пенсионных системах; на этом счете отражаются дополнительные взносы, уплачиваемые работодателями для финансирования досрочного выхода на пенсию, а также инвестиционный доход, полученный от инвестирования этих средств через профессиональные пенсионные системы.

Назначение и выплата пенсий по всем трем видам счетов должна будет производиться на основе особых правил, отдельно и независимо друг от друга.

В связи с изменением условий назначения пенсий возникла необходимость перехода в рамках персонифицированного учета пенсионных взносов по распределительной составляющей тарифа обязательных взносов к системе условно-накопительных пенсионных счетов.

В основе системы условно-накопительных пенсионных счетов лежит принцип регистрации взносов в Пенсионный фонд России на персональном счете каждого работника, таким образом, как если бы эти взносы составляли реальные пенсионные накопления. В частности, производится индексация взносов, отраженных на условно-накопительном счете, по темпу инфляции и росту заработной платы или условное начисление на них процентов по согласованным ставкам.

На момент выхода работника на пенсию размер его пенсии за счет распределительной составляющей определяется в условных баллах в зави-

симости от объема средств, отраженных на его счете. Ежегодно при утверждении бюджета Пенсионного фонда России одному баллу присваивается денежный эквивалент, на основе которого рассчитывается величина индивидуальных пенсий.

Основное преимущество метода условно-накопительных счетов заключается в том, что он позволяет установить непосредственную связь между заработками работника, величиной страховых взносов, перечисленных за него в Пенсионный фонд России, и величиной будущей пенсии. Это стимулирует выплату страховых взносов и позволяет добиться большей финансовой стабильности действующей пенсионной системы.

Внедрение системы условно-накопительных счетов будет наиболее эффективно для работников среднего возраста, которые еще не достигли пенсионного возраста, но не получили возможности открыть именные накопительные пенсионные счета.

Начиная с 2001 г. трудовые пенсии вновь выходящим на пенсию по старости будут назначаться в рамках системы персонифицированного учета на основе условно-накопительных счетов. В связи с этим за период начиная с 2001 г. основным страховым показателем, на основе которого формируется будущая трудовая пенсия, финансируемая на распределительной основе, должен стать размер уплаченных страховых взносов (с учетом индексации) или соответствующее ему число страховых баллов (в случае принятия решения об использовании балльной системы назначения трудовых пенсий).

Основным источником финансирования трудовых пенсий, назначаемых по данным условно-накопительных счетов, должны служить текущие поступления в Пенсионный фонд России, за исключением накопительной части страховых взносов.

Накопительные пенсионные взносы образуют пенсионные резервы, которые подлежат инвестированию Пенсионным фондом России через независимые управляющие компании и могут расходоваться лишь на выплату трудовых накопительных пенсий лицам, имеющим соответствующие накопления на именных накопительных счетах в Пенсионном фонде России.

Назначение и выплата пенсий, финансируемых из распределительного и накопительного источников, производятся Пенсионным фондом России раздельно друг от друга.

Учитывая всеобщий характер включения работников в накопительную схему и незначительность накопленных ресурсов для работников, выходящих на пенсию в течение первых 5 лет с момента введения накопительных элементов, предусматривается использовать ресурсы накопительной системы на частичное финансирование выплат пенсий лишь после 2005 года.

Таким образом, начиная с 2005 г. трудовые пенсии для большинства вновь выходящих на пенсию по старости будут дополнены накопительной пенсией, назначаемой по данным именных накопительных счетов и выплачиваемых независимо от трудовой пенсии, финансируемой из распределительного источника. По мере роста пенсионных накоплений застрахованных лиц относительный размер трудовой пенсии, финансируемой из накопительного источника, будет возрастать и в долгосрочной перспективе должен составить порядка 50% общей величины трудовой пенсии.

В связи с этим предусмотрено с 2005 г. внесение изменений в порядок назначения трудовых пенсий, финансируемых на распределительной основе. Относительная величина пенсий назначаемых на распределитель-



ной основе, должна постепенно уменьшаться по мере возрастания размеров накопительных трудовых пенсий.

При этом для тех, кто вышел на пенсию до 2001 г., сохраняется действующий порядок исчисления и увеличения государственных пенсий, закрепленный в Федеральных законах “О государственных пенсиях в Российской Федерации” и “О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий”.

Программой предлагается поэтапное внедрение в обязательную систему пенсионного страхования элементов накопительного финансирования. При этом в обязательную накопительную систему одновременно включаются все работающие, независимо от возраста, профессии и места работы.

Работодатели уплачивают страховые взносы в установленном порядке в общей сумме исходя из совокупного тарифа к фонду заработной платы, включая сумму страховых взносов, подлежащую зачислению на накопительный счет. Вся сумма страховых взносов зачисляется на счет доходов регионального отделения Пенсионного фонда России.

Отделение Пенсионного фонда России в установленные сроки зачисляет страховые взносы, исходя из установленного тарифа накопительных взносов на отдельный балансовый счет и перечисляет эти средства на отдельный банковский счет Пенсионного фонда России по учету страховых взносов по накопительной схеме.

Размер накопительной пенсии определяется по принципу аннуитета исходя из величины накоплений на именном счете, ожидаемой доходности по остатку накоплений в период выплаты пенсии и ожидаемой средней продолжительности жизни застрахованных лиц на момент их выхода на пенсию.

Наиболее существенные изменения предусматриваются в отношении пенсий в связи с особыми и вредными условиями труда и особенностями профессиональной деятельности, которые в настоящее время назначаются на льготных основаниях.

Трансформация действующей системы досрочного выхода на пенсию предполагает последовательные меры по переводу льготных пенсий в предмет деятельности профессиональных пенсионных систем. Эти меры на первом этапе включают, в частности, применение критериев уровней профессиональных рисков (они имеют высокую степень готовности) для перехода от формальных оснований признания права на льготную пенсию к его зависимости от состояния условий труда на конкретном рабочем месте.

Предполагается проведение сертификации рабочих мест с особыми и вредными условиями труда, с тем чтобы ограничить число рабочих мест, необоснованно отнесенных к категории, дающей право досрочного выхода на пенсию. Для рабочих мест и территорий с относительно низкими факторами профессионального риска предполагается также сделать участие в профессиональных пенсионных системах добровольным - при наличии соответствующих налоговых льгот для участников этих систем.

Наряду с этим предлагается комплекс мер, который обеспечивает поэтапное перенесение компенсации частичной потери трудоспособности на работодателей, не обеспечивающих улучшение условий труда на своих предприятиях.

Введение дополнительного тарифа страховых взносов должно быть синхронизировано с проведением налоговой реформы, предполагающей снижение общего уровня налогообложения фонда оплаты труда. Дополнительный тариф страховых взносов должен быть установлен таким образом,

чтобы ни на одном предприятии суммарный уровень налогообложения фонда оплаты труда не превышал величину, сложившуюся до проведения налоговой реформы.

Страховые взносы по дополнительному тарифу перечисляются в Пенсионный фонд России, который затем направляет их на счета уполномоченных негосударственных пенсионных фондов, на основе которых действуют соответствующие профессиональные накопительные пенсионные системы.

Нуждается в дальнейшей проработке вопрос о реформировании пенсий за выслугу лет для учителей и врачей. Их участие в профессиональных пенсионных системах не должно быть обязательным, поскольку оно не связано с особыми и вредными условиями труда. Более предпочтительным представляется введение для работников этих отраслей компенсационных надбавок за выслугу лет, выплачиваемых к заработной плате.

#### **4.4 Система социальной поддержки**

Попытки найти пути выхода из фискального кризиса и сформировать эффективную систему адресной социальной защиты населения вылились в предложения по реформе системы социальной помощи. В настоящее время число социальных льгот и выплат в Российской Федерации, установленных законодательными актами, составляет свыше тысячи. Их общая годовая стоимость оценивается в 350 млрд. денонмированных рублей. Льготы установлены более чем для 200 категорий граждан, а численность лиц, претендующих на их получение, достигает 100 млн. чел. При этом только менее 20% средств попадает в малообеспеченные семьи.

В 1997 г. был принят Закон “О прожиточном минимуме в Российской Федерации”. Прожиточный минимум в соответствии с этим Законом

предназначается для оценки уровня жизни населения и формирования соответствующих бюджетов, а также для обоснования установления минимальных размеров оплаты труда и пенсии по старости, определения размеров стипендий, пособий, других социальных выплат и оказания необходимой государственной социальной помощи малоимущим гражданам.

Это позволяет в рамках внесения дополнительных законопроектов сделать государственную социальную помощь основным видом поддержки из бюджетных средств, что позволит перейти к действительно адресной социальной защите.

Предполагается выделение двух категорий получателей государственной социальной помощи. Первая - это группы населения, которым государственная социальная помощь предоставляется вне зависимости от доходов получателя (семьи получателя) в соответствии с действующим федеральным законодательством. К таким группам относятся инвалиды, участники Великой Отечественной войны, жители блокадного Ленинграда, узники фашистских концлагерей, семьи военнослужащих, погибших в вооруженных конфликтах, вдовы участников Великой Отечественной войны, Герои Советского Союза, Российской Федерации, полные кавалеры ордена Славы, жертвы политических репрессий, граждане, пострадавшие вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС (всего - 6,8 млн. чел.). Вторая - это лица, оказавшиеся не в состоянии обеспечить себе денежный или натуральный доход для удовлетворения потребностей в размере прожиточного минимума.

К ведению субъектов Российской Федерации предлагается отнести установление перечня видов, размеров государственной социальной помощи, определение приоритетов, создание специальных служб по оказа-

нию государственной социальной помощи, а также финансирование всех видов социальной помощи.

Эти принципы должны быть закреплены в специальном законе, который следует принять, установив его приоритетность над действующими нормативными актами, противоречащими ему, которые в течение трех месяцев после вступления в силу данного Закона должны быть приведены в соответствии с ним. Эта норма законопроекта позволит начать планомерную работу по обеспечению адресности в предоставлении всех видов льгот и социальных выплат.

В конце 1997 года работа над соответствующим законопроектом началась в комитетах Государственной Думы. Параллельно Правительство сделало попытку убедить Государственную Думу в необходимости пересмотра порядка назначения и источников финансирования т.н. профессиональных льгот: скидок по оплате жилья и коммунальных услуг, бесплатному проезду на внутригородском общественном транспорте работников федеральных ведомств (судьи, прокуроры, таможенники, налоговые полицейские и пр.). В настоящее время расходы на компенсацию этих льгот несут региональные бюджеты.

Предлагалось внести поправки в соответствующие федеральные законы с тем, что финансирование этих льгот происходило за счет расходов соответствующих федеральных ведомств. Это позволило бы, во-первых, существенно разгрузить местные бюджеты и, во-вторых, инициировать федеральные ведомства к замене этих льгот повышением заработной платы и др. подобным действиям.

Государственная Дума не поддержала эти предложения. Единственным аргументом при этом стало утверждение о том, что данные предложения подрывают деятельность силовых и правоохранительных структур.

Однако такая попытка имела некоторые положительные последствия. Ряд губернаторов - членов Совета Федерации, региональных законодательных собраний внесли и продолжают вносить на рассмотрение Государственной Думы аналогичные проекты законов. В 1998 году это может принести первые практические плоды.

В 1997 году произошел перелом в условиях назначения одного из наиболее распространенных социальных пособий - пособия на ребенка. Государственная Дума приняла в первом чтении внесенные Правительством поправки к Закону "О государственных пособиях семьям, имеющим детей", согласно которым пособие на ребенка будет предоставляться только семьям со среднедушевыми доходами ниже прожиточного минимума. В 1998 году эта норма должна быть введена в действие.

Не дожидаясь этого решения Правительство приняло постановление, согласно которому с 1 января 1998 года выплата пособий на ребенка переводится с предприятий в органы социального обеспечения. Это фактически вводит заявительный принцип получения пособия, тем самым отсекая от его получения обеспеченные семьи, которые не будут обращаться в органы социальной защиты, а значит и повышая степень адресности социальной поддержки.

# Раздел 5

## Российская приватизация: итоги и перспективы

### Итоги приватизации в 1997 году

Массовый “сброс” оставшихся в собственности государства пакетов акций (табл. 59) не принес и не мог принести бюджетных доходов. В 1995-1997 гг. за счет этого источника были получены относительно небольшие суммы. Помимо других имевшихся причин (перераспределение собственности, политические события), именно провал бюджетных заданий 1995-1996 гг. обусловил появление квази-приватизационных инструментов, таких как залоговые аукционы, зачет долгов предприятий бюджету и бюджета регионам и др.<sup>35</sup>

Использование различных нестандартных методов, инициированных в том числе крупнейшими банками, связано со многими факторами:

---

<sup>35</sup> Подробно об этом см. : ИЭППП (1997г.): “Российская экономика в первом полугодии 1997 года. Тенденции и перспективы”. М., ИЭППП; Radygin A. (1997 г.): “Corporate Governance Through the Banks: The Experience of Russia.” OECD AGP, 11th Plenary Session, Rome, 18-19 September 1997, Room Doc. DAFF/PRIV/AGP/11/1.

- фактический провал “денежной” приватизации 1995-1996 гг. (прежде всего - отсутствие спроса на большинство продаваемых пакетов);
- совпадение интересов правительства (пополнение доходной части бюджета любыми методами) и ряда банков (захват контроля в некоторых промышленных и добывающих корпорациях с минимальными издержками);
- наличие огромной задолженности предприятий бюджету и друг другу;
- развертывание новой “войны за собственность” между крупнейшими финансовыми и промышленными группировками России.

В определенном смысле эта ситуация повлияла и на быстрое (по сравнению с прежней практикой) прохождение по всем необходимым инстанциям нового закона о приватизации. Правительство, акцентируя внимание на доходах от "индивидуальных проектов" (условия которых устанавливаются исполнительной властью), не пошло на очередную конфронтацию с Думой по поводу общих рамок приватизационного процесса. Формальный запрет на приватизацию земельных участков предприятий (вернее, обычная отсылка на другие федеральные акты) также не стал камнем преткновения, ибо указанный процесс по-прежнему может осуществляться по соответствующим указам Президента РФ.

Официально новый Закон "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества РФ" вступил в силу со 2 августа 1997 г. Среди основных новаций необходимо выделить следующие:



- акцент (уже в самом названии) не на предприятия, а на имущество (имущественные доли государства)<sup>36</sup>;

- приватизация (разгосударствление) перестает быть обязательным ежегодным "плановым мероприятием" правительства и осуществляется в соответствии с "прогнозом" и ежегодно утверждаемой Думой программой;

- в программе приватизации предусмотрены список приватизируемых в течение года объектов (зависит от текущей конъюнктуры) и список стратегических объектов, приватизация которых запрещена (их можно приватизировать только на основании федерального закона);

- расширен набор методов приватизации (за счет легализации уже имевшей место продажи производных ценных бумаг);

- льготы работникам предприятий возможны (скидка 5-10% от продажной цены акций и др.), но могут быть отменены или приобрести более гибкий характер;

- стоимость "имущественных комплексов" определяется совокупно на основании уставного капитала, балансовой оценки и рыночной стоимости;

- введены коммерческие конкурсы с инвестиционными условиями, а инвестиционные конкурсы отменены (если сделка предусматривает наличие инвестиционных условий, то права собственности переходят к победителю после выполнения соответствующих обязательств);

- восстановлено понятие "аренда с выкупом", но "по рыночной стоимости".

---

<sup>36</sup> Предполагается также, что унитарные предприятия будут преобразовываться в АО со 100-процентным государственным участием. Тем самым государство получает дополнительную возможность продавать определенное имущество. Эта возможность оставалась гипотетической при наличии права "полного хозяйственного ведения" унитарного предприятия .

Таблица 59

**Некоторые общие данные о количестве АО и пакетов акций,  
остающихся в собственности государства**

	1 января 1997 г.	1 января 1998 г.
(1) Предприятия и организации всех форм собственности и хозяйствования (данные Единого государственного регистра РФ), включая предприятия, указанные в пп. (2) и (3)	2425 000	2711 000
(1.1.) в т.ч. АО и товарищества	1125 000	1471 000
(2) Государственные предприятия (данные Мингосимущества РФ)	89000	88264*
(2.1.) в т.ч. федеральные государственные предприятия и учреждения	30500	29666
(2.1.1) оборонные	893	н.д.-
(2.1.2.) ТЭК	1257	н.д.
(3) Приватизированные предприятия (полностью или частично), в т.ч.	124000	127000
<b>(3.1.) Общее количество зарегистрированных АО</b>	<b>30000</b>	<b>31000</b>
(3.2.) Общее количество АО, 100% акций которых являются частными	12500	15000 **
Справочно: Пакеты акций, доли, паи в АО, товариществах и иных предприятиях смешанной формы собственности, закрепленные в федеральной собственности (по "Реестру собственности РФ")	6490	4866
(3.3.) Пакеты, закрепленные в федеральной собственности ***	2900****	4235*****
- до 25%	558****	1400
- от 25 до 50%	1037****	2004
- свыше 50%	286****	831
(3.4) "Золотая акция" в федеральной собственности	1300	631
(3.5) Другие пакеты акций (от 0,5% и выше), остающиеся в фондах имущества по различным причинам	11500	11000

\* Данные Мингосимущества РФ по всем государственным предприятиям с самостоятельным балансом (включаются все виды собственности: федеральная, республиканская, краевая (областная) и муниципальная). По данным Госкомстата РФ, совокупное число государственных предприятий и учреждений (без муниципальных), имеющих статус юридического лица, сократилось с 202000 в январе 1997 г. до 131000 в январе 1998 г.

\*\* Предварительная оценка исходя из плана продаж 2 500 "остаточных" пакетов акций на 1997 г. С учетом высокой вероятности того, что многие пакеты остались нереализованными, реальные цифры могут отличаться от приведенных в таблице.

\*\*\* Данные не могут быть точными в силу (1) постоянных изменений статуса пакетов и изменения их количества и (2) отсутствия точного учета в Мингосимуществе РФ. Согласно Указу Президента РФ № 478 от 11 мая 1995 г., в федеральной собственности закрепляются только пакеты акций АО, имеющих стратегическое значение для национальной безопасности. Первоначально в перечень вошли 2700 АО, производящие продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для национальной безопасности (Постановление Правительства РФ № 949 от 17 сентября 1995 г.). Этот список постоянно расширялся в 1996-1997 гг.

\*\*\*\* - только пакеты акций без права досрочной продажи.

\*\*\*\*\* - в том числе 700 предприятий ТЭК, 1300 - транспорта, 370 - ВПК.

Источник: Мингосимущество РФ по итогам 1996 и 1997 гг. соответственно; Госкомстат России; оценки автора.

Некоторые наблюдатели пока безосновательно связывают с понятием "индивидуальный проект" начало третьего - после "чекового" и "денежного" этапов - этапа приватизации. Хотя этот термин и не был

легализован в новом законе о приватизации, заинтересованность правительства в "индивидуальных проектах" была оформлена в Постановлении N 363 от 1 апреля 1997 г. "О порядке реализации индивидуальных проектов приватизации федерального имущества" (с изменениями постановления Правительства РФ N 564 от 12.05.97).

Согласно этому документу, индивидуальным проектом приватизации федерального имущества является комплекс мероприятий, направленных на приватизацию особо важного для страны, региона или отрасли федерального имущества и предусматривающих проведение предпродажной подготовки этого имущества, с привлечением независимого финансового консультанта. Основными целями реализации индивидуального проекта являются обеспечение максимальных поступлений в федеральный бюджет, привлечение инвестиций и повышение эффективности использования приватизированного имущества. Если первая из указанных целей вполне адекватна текущим установкам, то вторая и третья носят скорее пропагандистский характер.

В целом тенденция к падению темпов приватизации (по числу предприятий), характерная для 1994-1996 гг., сохранилась (табл. 60). По данным Мингосимущества РФ, за 1997 г. в частный сектор "перешло" около 3000 предприятий (в 1995 - 6000, в 1996 - 5000). В итоге на 1 января 1998 г. в сектор приватизированных предприятий входили около 127000 предприятий (к началу 1997 г. - около 124000.).

Согласно Закону "О федеральном бюджете на 1997 г.", поступления соответствующих средств в доходную часть федерального бюджета были определены в размере 6,5 трлн. руб., в том числе 4,1 трлн. - от продажи государственного имущества, 2,3 трлн. - дивиденды по акциям и арендная плата. С учетом многих льгот по дивидендам и по арендной плате для ряда

крупнейших компаний (Газпром, ЛУКОЙЛ, ЕЭС России) и некоторых министерств (МПС, Миноборонпром и др.), последняя цифра была заведомо нереальной.

Таблица 60

### Основные показатели хода приватизации в России, 1992-1997 гг.

Нарастающим итогом с 1 января 1992 г	к 1.01 1993	к 1.01 1994	к 1.07 1994*	к 1.01 1995	к 1.01. 1996	к 1.01. 1997	к 1.01. 1998
1. Госпредприятия на само стоятельную лансе (ед.)	204998	156635	138619	126846	90778	89018	88264
2. Подано заявок (ед.)	102330	125492	137501	143968	147795	149008	155660
3. Отклонено заявок (ед.)	5390	9985	11488	12317	13295	13642	15607
4. Заявки в стадии реализации (ед.)	46628	24992	19308	17491	13214	12327	10305
5. Реализовано заявок (ед.)	46815	88577	103796	112625	118797	123744	126825
6. Продажная цена собственности (млрд.руб., в старых ценах)	57	752	1107	1867	2510	3230	5723
7. Стоимость имущества по реализованным заявкам (млрд.руб., в старых ценах)	193	653	958	1092	1618	2205	2875
8. Госпредприятия, преобразованные в АО, акции которых выпущены в продажу (ед.)	2376	14073	20298	24048	27040	29882	30900
9. Предприятия на аренде, в том числе на аренде с выкупом (ед.)	22216	20886	20606	16826	14663	14115	11885
	13868	14978	15658	12806	12198	11844	10413

\* Официальная дата завершения ваучерной (чековой) приватизации.

\*\* пп. 6-7 без учета крупнейших и "нестандартных" сделок с пакетами акций.

Источники: база данных Мингосимущества РФ, РФФИ.

Таблица 61

### Доходы федерального бюджета от приватизации, 1995-1997 гг.

Виды доходов (без учета деноминации)	Фактический доход 1995 г.	Фактический доход 1996 г. **	Фактический доход 1997 г.***
1. Доходы от продажи имущества, млрд.	1105*	1081	-
1.1. Акции акционерных обществ	-	1076	15646
1.2. Предприятия, не являющиеся акционерными обществами	-	5	26
2. Дивиденды по акциям, млрд. руб.	92,8	-	407
3. Аренда госсобственности, млрд. руб.	116,7	3	305
4. Акции, переданные в залог, млрд. руб.	3573,7	-	-
5. Погашение задолженности перед бюджетом АО, акции которых переданы в залог и проданы на инвестиционном конкурсе, млрд. руб.	1543,5	-	-

6. Облигации Нефтяной компании ЛУКойл, млрд. руб.	887,6	-	-
7. Продажа предприятий должников, млрд. руб.	-	39	168
8. Продажа недвижимости	-	24	67
9. Продажа земли	-	33	46
10. Прочие	-	352	542
Всего, млрд. руб.	7319,4	1532	18 654

\* В соответствии со скорректированным плановым доходом федерального бюджета на 1995 г. (Закон от 27 декабря 1995 г.) доходы от продажи имущества должны были составить 4785,4 млрд. руб. при общем запланированном доходе 4991,8 млрд. руб.. Формально это бюджетное задание было выполнено (и перевыполнено) за счет залоговых аукционов, совокупная доля которых (строки 4 и 5 таблицы) в доходе федерального бюджета от приватизации составила 70,8%.

\*\* При бюджетном задании на 1996 г. 12,3 трлн. руб.

\*\*\* Фактические итоговые данные, а также сумма доходов от аренды и сумма полученных дивидендов, приводятся за 1997 г., прочие статьи дохода - за январь-ноябрь 1997 г..

Источник: данные Госкомстата России, Мингосимущества РФ, РФФИ.

Тем не менее по итогам 1997 г. именно за счет нескольких крупных сделок совокупное бюджетное задание по приватизации **перевыполнено почти в 3 раза**. Так, к концу 1997 г. совокупный доход от приватизации составил 23,7 трлн. руб., из которых 18,654 трлн. руб. поступили в федеральный бюджет (по плану - 6,525 трлн., в т.ч. 4,179 трлн. от продаж). Как и предполагалось, другие источники (помимо крупных проектов) не принесли ощутимого дохода: от аренды федерального имущества доход в 1997 г. составил 305 млрд. руб. (против 1,939 трлн. по плану), полученные по государственным акциям дивиденды - 407 млрд. руб. (против 270 млрд. по плану).

Таким образом, с точки зрения формальных бюджетных критериев (т.е. выполнения бюджетного задания по крайней мере без схем типа залоговых аукционов) 1997 год стал первым годом в истории проведения “денежной приватизации”, который увенчался успехом (табл. 61).

При этом, тем не менее, следует заметить, что отнюдь не все сделки, запланированные на 1997 г., были осуществлены. Так, практически ни одна из запланированных на последний квартал крупных сделок (кроме спецаукциона ВНК) не состоялась. На наш взгляд, пока отсутствует заметный прогресс и в обеспечении реальной **прозрачности** при подготовке и осу-

ществлении сделок, связанных с продажей пакетов акций крупнейших и наиболее привлекательных предприятий.

Более широко применительно к 1995-1997 гг. непосредственно в сфере приватизации можно говорить о трансформации приватизационной политики в:

(а) по сути спонтанный процесс “остаточной приватизации” (пакеты акций “рядовых” предприятий, оставшиеся после реализации массовой модели);

(б) доминирование бюджетных мотиваций при принятии приватизационных решений;

(в) использование приватизационных (квази-приватизационных) инструментов для привлечения политических союзников среди региональной элиты и крупнейших финансовых группировок;

(г) заметная “регионализация” приватизационного процесса, в том числе в политических целях;

(д) тесно связанный со всеми указанными выше особенностями процесс консолидации и интенсивного дальнейшего перераспределения собственности между крупнейшими финансовыми альянсами и компаниями - естественными монополиями.

### **Крупнейшие приватизационные сделки**

**Крупнейшей сделкой 1997 г.** стала продажа блокирующего пакета (25% плюс 1 акция) финансово-инвестиционного холдинга Связьинвест на аукционе 25 июля 1997 г. Холдинг был создан в августе 1995 г., 51% его акций закреплено в федеральной собственности, а 49% - предназначено к продаже (25% - для иностранных и российских инвесторов, 24% - только для российских). Организатором аукциона был банк МФК (группа ОНЭК-СИМбанка). Формальным победителем стала кипрская компания

MUSTCOM Ltd. (среди учредителей - группа ОНЭКСИМбанка и др.), предложившая 1,875 млрд. долларов.

Следует заметить, что вырученная сумма относительно не намного отличается от той, которая была предложена в ноябре 1995 г. итальянским холдингом STET (1,44 млрд. долларов). Тем не менее, уже после срыва первоначальной сделки в холдинг были переданы контрольные пакеты акций АО "Ростелеком", АО "Центральный телеграф" и некоторых других. В целом к лету 1997 г. заметно возросла и капитализация российского рынка акций<sup>37</sup>. Очевидно, что выручить реальную цену было вряд ли возможно, однако компенсировать потери государства от текущей недооцененности холдинга можно было, продав блокирующий пакет действительно стратегическому, а не финансовому инвестору. Затем - при продаже 24% акций портфельным инвесторам - можно было исходить из реальной цены.

При этом ни одна из крупнейших телекоммуникационных компаний мира (или их консорциум) не участвовали в аукционе. Вместе с тем, после продажи блокирующего пакета у государства уже нет способа (помимо полной приватизации холдинга) для привлечения стратегического инвестора. Некоторые наблюдатели отмечают также возросшую опасность распада холдинга: в сложившейся ситуации региональным компаниям придется самостоятельно искать стратегических партнеров.

Заметным, хотя и не принесшим в бюджет значительных средств, событием стали также **сделки, завершающие серию залоговых аукционов**. Безусловно, что практически все залогодержатели были заинтересо-

---

<sup>37</sup> По данным АО "Связьинвест", летом 1997 г. суммарная рыночная капитализация 88 компаний холдинга составляла 15 млрд. долларов. Суммарная рыночная капитализация 23 компаний холдинга, которые прошли листинг Российской торговой системы, составляла 11 млрд. долларов. За 1995-1997 гг. капитализация "Связьинвест" выросла на 118%, в 1998-1999 гг., по прогнозам, она может увеличиться в 2 раза.

ваны получить данные пакеты в собственность и при этом минимизировать соответствующие финансовые затраты.

Наиболее распространенным вариантом стала квази-открытая продажа заложенного пакета акций и приобретение его в собственность через аффилированных лиц. Этот вариант уже использован в отношении пакетов акций нефтяных холдингов ЮКОС (45% вначале и 33,3% после “разводнения”, квалифицированный контроль банка Менатеп), Сиданко (51%, контроль ОНЭКСИМбанка), Сибнефть (51%, формально Нефтяная финансовая компания), Сургутнефтегаз (40,12%, фактический самовыкуп эмитентом), ЛУКОЙЛ (5%, фактический самовыкуп эмитентом), а также РАО “Норильский никель” (38%, контроль ОНЭКСИМбанка).

Хорошо известны скандалы, сопровождавшие большинство из этих сделок. Пожалуй, наиболее бесконфликтно прошли продажи заложенных пакетов акций НК “Сургутнефтегаз” и ЛУКОЙЛ, являвшиеся тривиальным самовыкупом акций компаниями-эмитентами через посредничество управляющих компаний их пенсионных фондов.

При этих сделках (как и при ряде других) помимо других методов активно использовался такой механизм отсечения конкурентов, как требование передать эмитенту, акции которого приобретаются, его ценные бумаги или акции другой компании. Так, уже при покупке 34% акций Сиданко на инвестиционном конкурсе РФФИ среди условий определил передачу Сиданко 13% акций Черногорнефти. Очевидно, что эти 13% уже имелись у ОНЭКСИМбанка, а конкуренты не имели времени для приобретения такого пакета. Этот прием использовался Альфа-банком при приобретении акций Тюменской нефтяной компании. В инвестиционных условиях конкурса по продаже 5% акций НК “ЛУКОЙЛ” одним из условий была передача ей 15% акций Нижневожскнефть. Аналогичное условие



имело место и при покупке пакета акций НК "Сургутнефтегаз" - победитель должен был передать НК 5% акций ОАО "Сургутнефтегаз".

Указ Президента РФ № 505 от 19 мая 1997 г. "О продаже ранее закрепленных в федеральной собственности акций отдельных акционерных обществ топливно-энергетического комплекса России" (и одноименное Постановление Правительства РФ N 616 от 21 мая 1997 г.) положил начало новому витку конфронтации между крупнейшими финансовыми группировками вокруг **нефтяных компаний**.

Согласно этим документам, пакеты акций 6 нефтяных компаний - Востсибнефтегаз (38%), Восточная нефтяная компания (ВНК) (51%), Сибирско-Уральская нефтегазохимическая компания Сибур (36,28%), Тюменская нефтяная компания (ТНК) (48,68%), Коми ТЭК (21,7%) и НОРСИ-ОЙЛ (45,45%) - выведены из запретительных списков и подлежат продаже на специализированных денежных аукционах. Хотя спецаукционы рассчитаны на мелких частных инвесторов (аналог чековых), основными потенциальными участниками безусловно являются конкурирующие российские банки (финансовые группировки). Для 4 компаний (ВНК, Сибур, ТНК и НОРСИ-ОЙЛ) как предварительное условие спецаукционов предусмотрено проведение инвестиционных конкурсов.

Соответственно первый конфликт развернулся по поводу ТНК. Так, основная дочерняя компания ТНК - АО "Нижневартовскнефтегаз" - выступила против победителя инвестиционного конкурса (40% акций) компании Новый холдинг, входящей в группу Альфа-банка. Специализированный денежный аукцион по продаже 48,68% акций ТНК, видимо, состоится в 1998 г.

Наибольшие надежды (с точки зрения дополнительных доходов) правительство возлагало на доходы от сделок с пакетами акций ВНК. Аб-

солютным победителем спецаукциона стал банк Менатеп (около 45% акций), который использовал для этих целей кредит французского банка “Креди Лионне” (под залог нефтяных поставок ЮКОСа). Коммерческий конкурс с инвестиционными условиями по продаже 34% акций ВНК не состоялся по причине отказа Инкомбанка от участия. Среди возможных причин отказа называют отсутствие необходимых средств в условиях финансового кризиса ноября-декабря 1997 г.

Предполагавшиеся ранее продажи 0,96% акций ЛУКойла (аукцион) и 19,68% акций Славнефти (коммерческий конкурс с инвестиционными условиями) в 1997 г. не состоялись. Если акции ЛУКойла явно предназначены для портфельных инвесторов (соответственно принципиально важна гораздо более благоприятная конъюнктура рынка), то возможным претендентом на пакет Славнефти может стать сама нефтяная компания (соответственно необходимо мобилизовать ресурсы).

Важной новацией стал Указ Президента РФ от 4 ноября 1997 г., который отменил 15-процентную квоту участия нерезидентов в уставном капитале нефтяных компаний. Очевидной целью Мингосимущества при продвижении данного указа было создание гораздо более широкой доходной базы. Вместе с тем, в условиях кризиса российского финансового рынка вложение новых средств портфельных инвесторов-нерезидентов в российские корпоративные бумаги остается дискуссионным на неопределенный период. Тем не менее, снятие данной квоты (для компаний, решение о продаже пакетов акций которых принимается после выхода указа) стало одним из сигналов к формированию мощных альянсов для будущей борьбы за Роснефть весной 1998 г.

В борьбе за контроль над этой компанией сталкиваются интересы группы ОНЭКСИМбанка, банка Менатеп, Инкомбанка, ЛУКойла, Газпро-

ма, группировки Сибнефть-Логоваз-Объединенный банк, иностранных партнеров и собственно администрации Роснефти. В ноябре 1997 г. были сформированы два мощных тандема - Газпром и англо-голландская "Роял Датч Шелл" (при возможном альянсе с ЛУКОЙЛОМ), а также ОНЭКСИМ-банк и британская "Бритиш петролеум".

Как известно, для ОНЭКСИМбанка и НК "Сиданко" установление контроля над Роснефтью имеет принципиальное значение в силу длительного спора с самой Роснефтью за дочернюю нефтяную компанию Пурнефтегаз. По оценкам, определенное сопротивление "авральской" приватизации оказывает нынешнее руководство (по крайней мере его часть) Роснефти. Если учесть, во-первых, имевшуюся в свое время поддержку руководства Роснефти в борьбе за Пурнефтегаз против ОНЭКСИМбанка со стороны некоторых высших должностных лиц правительства, во-вторых, остроту конфронтации между группами ОНЭКСИМбанка и Сибнефть-Логоваз-Объединенный банк (ставшую и политическим фактором), то в перспективе высока вероятность формально нейтральной с политической точки зрения победы группировки Газпрома.

В целом, если абстрагироваться от острого бюджетного кризиса и фактических причин такого положения, есть немало весомых факторов, которые объективно действуют в пользу переноса ряда сделок:

- неблагоприятная конъюнктура на фондовом рынке и отток по крайней мере портфельных инвесторов;<sup>38</sup>
- политические причины, связанные с конфликтами между крупнейшими финансовыми группировками;

---

<sup>38</sup> Вместе с тем, начало размещения паев фонда Темплтон в конце ноября 1997 г. говорит если не об обратной тенденции, то об определенной позиции глобальных фондов в связи с падением курсовой стоимости акций на российском рынке.

- неэффективность одновременных продаж крупных пакетов нескольких компаний;
- необходимость элементарной технической подготовки крупных сделок до того, как наступает необходимость срочного пополнения годового бюджета любыми способами.

### **Некоторые перспективы 1998 года**

Согласно проекту закона "О федеральном бюджете на 1998 г.", поступления средств от приватизации в доходную часть федерального бюджета определены в размере 8 млрд. руб. (новый масштаб цен). По предварительным оценкам, Мингосимущество намерено превысить это задание как минимум в 2,5 раза прежде всего за счет крупных единичных продаж. При действительно прозрачной и рациональной схеме организации таких сделок доходы бюджета могут быть существенно выше. В частности, в списке предлагаемых в 1998 г. акций по-прежнему остаются нереализованные в 1997 г. пакеты акций Роснефти и других нефтяных компаний, второй намеченный к продаже пакет акций холдинга Связьинвест (25% минус 2 акции), возможны продажи акций некоторых унитарных предприятий, которые могут быть преобразованы в АО в 1998 г. В целом, по данным Мингосимущества РФ, в 1998 г. должно быть продано около 2,5 тысяч пакетов акций.

Каковы же **основные факторы**, которые будут определять ситуацию в области приватизационных продаж и процессов перераспределения собственности в целом в 1998 г.?

**Во-первых**, многое будет зависеть от общей конъюнктуры финансовых рынков и состояния корпоративного сегмента российского рынка ценных бумаг.

**Во-вторых**, принципиальный фактор, который повлияет в 1998 г. на доходы бюджета, получаемые от крупнейших сделок, связан с продолжающейся консолидацией активов основных финансовых группировок и в целом с процессом перераспределения собственности. Катализаторами данных процессов выступают как президентские выборы 2000 года, так и более долгосрочные финансово-экономические интересы соперничающих группировок.

В рамках продолжающегося перераспределения и консолидации собственности можно выделить несколько процессов.

(1) Ликвидация некоторых государственных холдингов, созданных в период несформировавшейся структуры собственности сразу после приватизации, и одновременное возникновение новых мощных корпораций холдингового типа с государственным контролем.

Как известно, к 1996 г. в России имелось свыше 90 официально созданных холдингов с государственным участием. Одним из типичных примером стало создание в 1995 г. ОАО «Российская металлургия». Уставный капитал этого холдинга был сформирован из 10-процентных пакетов акций 9 российских металлургических АО и некоторого другого имущества. По оценкам, реальной целью создания этого холдинга стала консервация пакетов акций для предотвращения их покупки «чужими» акционерами. Вместе с тем, недавняя ликвидация холдинга (Указ Президента РФ от 24 ноября 1997 г.) служит еще одним примером неэффективной стратегии приватизации (попытка продажи 49% акций холдинга) в условиях уже относительно сформировавшейся структуры собственности (контроля) на большинстве металлургических предприятий. Очевидно, что пакеты акций ряда этих АО будут присоединены к уже достаточно крупным пакетам, аккумулированным рядом российских банков (финансовых

групп). Еще один пример ликвидируемого холдинга - АО "Росуголь", бывшее по сути субститутом соответствующего министерства.

Есть и обратная тенденция, причем преимущественно в отраслях связи, "высокой технологии" и/или ВПК. Среди примеров - создание и укрепление холдинга Связьинвест в 1995-1997 гг. (смешанные цели: сохранение отраслевого контроля и получение бюджетом доходов через приватизацию. Переданы 38% акций вошедших АО), решение о создании холдинга Российская электроника (июль 1997 г. Передаются по 10% акций вновь создаваемых АО, остальные закрепляются в государственной собственности) и др. Уже в феврале 1998 г. в Государственной думе рассматривался проект создания Российской авиаприборостроительной корпорации (держатель контрольных или блокирующих пакетов акций 10-12-ти предприятий соответствующего профиля).

(2) Продолжаются процессы консолидации пакетов акций предприятий реального сектора и финансовых институтов в рамках финансовых групп (холдингов, официально зарегистрированных ФПГ), контролируемых крупнейшими банками, или в рамках многоуровневых группировок, образованных вокруг крупнейших добывающих компаний и естественных монополий.

К началу 1998 г. в государственном реестре зарегистрировано 72 ФПГ (около 1500 предприятий и организаций, около 100 кредитно-финансовых учреждений). Реально же в настоящее время в России насчитывается около 150 объединений хозяйственных единиц (промышленных холдингов), которые, не являясь ФПГ официально, по формальным признакам могли бы претендовать на такое наименование.

Среди основных направлений, по которым осуществляется процесс консолидации активов, необходимо выделить:

- операции на вторичном рынке корпоративных ценных бумаг;
- трансформация долгов в имущественно-долевое участие;
- приобретение активов предприятий, ликвидируемых в процессе банкротства;
- перекрестное владение акциями;
- контроль через кредитную политику и ведение счетов;
- участие в стандартных сделках в ходе “остаточной” приватизации;
- использование квази-приватизационных инструментов (залоговые аукционы и др.);
- доступ к управлению государственными пакетами акций (доверительное управление, через госхолдинги и др.).

(3) Начался процесс объединения уже относительно сформировавшихся крупных финансово-промышленных группировок. Среди основных стимулов такого объединения - как объективные потребности в долгосрочных стратегических альянсах и общемировая тенденция к концентрации активов, так и обострение конкуренции между основными национальными группами, неспособность властных структур сформировать действительно “равные” и “стабильные” правила, защита конкретных финансовых интересов.

Широкоизвестным примером является подписание меморандума о намерении создания нефтяной компании ЮКСИ (ЮКОС и Восточная нефтяная компания от группы РОСПРОМ-ЮКОС-Менатеп и Сибнефть и Восточно-Сибирская нефтегазовая компания от группы Сибнефть-Логоваз-Объединенный банк). Хотя и имели место заявления о намерении новой компании (на данном этапе, очевидно, лишь альянса прежних компаний) участвовать в приватизации Роснефти, Онако и Славнефти, цели создания нефтяного гиганта безусловно носят долгосрочный стратегиче-

ский характер. В перспективе, по имеющимся оценкам, возможен и более мощный альянс финансово-промышленных группировок Менапепа, СБС-Агро, Мост и Логоваз-Объединенный банк. В феврале также поступила информация о намерении РАО “Газпром” приобрести долю участия в капитале Инкомбанка, а также о возможных переговорах между НК “ЛУ-Койл” и группой ОНЭКСИМ относительно стратегического партнерства.

Тем не менее, не следует и преувеличивать значимость даже декларируемых и поддержанных правительством альянсов. В условиях политической неопределенности и в преддверии президентских выборов ситуация может меняться очень быстро, а новые финансово-политические альянсы могут поразить воображение даже самых искушенных политологов.

В указанном выше контексте - президентских выборов и стратегической консолидации активов - предстоящая весной 1998 г. (или позже) схватка за Роснефть, конечно, носит производный характер. Тем не менее, объявленная в 1998 г. Мингосимуществом РФ идеология “прозрачности” приватизационных сделок со всей очевидностью может вполне объективно оказаться фикцией уже на стадии подготовки этой конкретной сделки.

Проведение “открытого конкурса на право заключения договора по определению начальной цены продажи акций компании Роснефть”<sup>39</sup>, безусловно, имеет значение как страховка для ответственных чиновников правительства, однако имеет мало смысла как гарантия “прозрачности” в условиях грядущих выборов и перераспределения крупных активов.

---

<sup>39</sup> Конкурс объявлен как для российских, так и иностранных претендентов. 28 февраля должен быть выявлен победитель, 2 марта с ним заключается договор. 14 марта завершается определение начальной стоимости акций. Формально предполагается, что компания-победитель не будет участвовать в самих приватизационных торгах, что на практике обходится крайне просто.



Как известно, план приватизации Роснефти в 1997 г. изменялся неоднократно: в разных вариантах предполагалось 5-7% акций распределить среди администрации и работников, 50-65% акций выставить на денежный спецаукцион, остальные - продать одним пакетом на коммерческом конкурсе с инвестиционными условиями. Выдвигались “разовые” схемы (75% плюс акция по предложению Минтопэнерго), “двухэтапные” (конкурс на 50% плюс акция и аукцион), “трехэтапные” (два аукциона по 25-35% акций и конкурс). Отдельным принципиальным вопросом стала проблема допуска нерезидентов (которая, тем не менее, легко обходится на практике).

Очевидно, что основная дискуссия вокруг рассматриваемой схемы развернулась по двум направлениям:

- обеспечение максимального дохода в бюджет. Проблема состоит в том, что и “стратегический”, и “портфельный” подходы имеют свои плюсы и недостатки. Так, многоэтапная схема продаж может расширить круг первичных участников и тем самым повысить конкуренцию и первоначальный доход, однако позволяет при низкой прозрачности быстро отсеять конкурентов и занижить цену на следующих этапах (тем не менее при эффективной организации возможно и обострение конкуренции вплоть до завершения всех сделок). Первоначальная продажа простого контрольного пакета позволяет расширить круг первичных участников, но может “отсечь” любых других претендентов на последующих этапах в силу факта установления контроля. Единовременная продажа пакета, обеспечивающего квалифицированное большинство, позволяет добиться высокой прозрачности сделки и привлечь крупного стратегического инвестора, однако снижается конкурентность продаж (в силу ограничения круга участников)

и возможный доход, а “остаток” акций может оказаться неразмещенным с учетом нестабильного состояния финансовых рынков мира и России;

- лоббирование такой схемы продажи, которая позволяла бы одной из конкурирующих групп априори стать вне конкуренции. В данном случае проблема состоит, во-первых, в том, что правительство вряд ли рискнет пойти на повторение скандалов лета 1997 г., во-вторых, в том, что различные лоббирующие группы взаимно нейтрализуют усилия друг друга. Парадоксальным итогом может стать и некая компромиссная версия, прямо не отражающая интересов какой-либо группы.

К началу 1998 г. Мингосимущество РФ остановилось на следующей схеме: 50% акций (плюс одна акция) предлагаются на коммерческий конкурс с инвестиционными условиями, 46% - аукционы, остальное - администрации и работникам. Последующие протесты некоторых потенциальных участников торгов могут, тем не менее, заставить правительство согласиться и со схемой “75% + 1 акция” с участием нерезидентов. Возможно, что при существующей ситуации это было бы разумным решением, а цена сделки достаточно “прозрачно” могла бы быть установлена в ходе прямых переговоров с претендентами. По крайней мере, в обязанности “оценщика” компании, который должен быть определен в марте, согласно условиям конкурса входит оценка пакетов как “50% плюс одна акция”, так и “75% плюс одна акция”.

**В-третьих**, немаловажной проблемой является принятие проекта закона “Об утверждении государственной программы приватизации государственного имущества в РФ” (причем в течение 10 дней с момента принятия бюджета на 1998 г.). Прежде всего, интересно обратить внимание на **сдвиги в приоритетах** по сравнению с прежними программами.

Так, совершенно привычны и традиционно переходят из программы в программу такие формулировки, как “привлечение инвестиций”, “проведение реструктуризации предприятий”<sup>40</sup>, “создание механизмов поддержки социально незащищенных слоев населения”; “обеспечение поступлений в федеральный бюджет”, “создание условий для развития рынка недвижимости”, “оказание поддержки малому предпринимательству”.

Вполне разумны такие программные новации в приоритетах, как “сохранение государственного контроля на отдельные стратегические виды производств, обеспечивающие национальную безопасность государства” и “оптимизация бюджетных расходов на управление государственной собственностью”.

Другие же новации программы 1998 года не могут не настораживать (конечно, если это не останется на бумаге) или по крайней мере вызывают недоумение: “обеспечение оптимального соотношения отечественных и иностранных инвестиций”, “осуществление протекционизма по отношению к отечественным товаропроизводителям”. Интересны также (в рамках конкретной программы приватизации) такие предлагаемые приоритеты, как “производственная, социальная и экологическая реабилитация территорий, связанных с добычей, переработкой и транспортировкой не возобновляемых природных ресурсов”, “создание условий для сохранения конкурентного положения страны по отдельным видам продукции на мировом рынке”.

---

<sup>40</sup> Некоторый сдвиг в этом направлении (т.е. расходования приватизационных доходов на реструктурирование и инвестиции) может произойти в связи с возможным принятием в законе о бюджете на 1998 г. статьи, согласно которой соответствующие доходы целевым образом используются по расходным статьям раздела “Промышленность, энергетика и строительство”.

Хотя во многом проблема разработки перечней предприятий носит скорее “процессуально-формальный” характер, без данного документа любая значимая сделка может быть признана недействительной<sup>41</sup>. Данный документ должен включать прогнозный перечень государственных унитарных предприятий, которые подлежат преобразованию в АО, а также прогнозный перечень АО, акции которых предполагается продать, обоснование выбора указанных предприятий и АО, предполагаемые способы и сроки их приватизации, предполагаемые ограничения при их приватизации, размеры подлежащих продаже пакетов акций АО и прогноз их начальной цены. В то же время, без включения в такой “прогнозный перечень” предприятий стратегического характера (законодательно отнесенных к таковым), их акции не могут быть проданы.

Практика составления такого рода списков предприятий в 1995-1997 гг. показала, что вокруг предприятий-кандидатов разворачивается ожесточенная борьба с участием правительства, министерств, регионов. администрации предприятий, потенциальных покупателей, их конкурентов и т.п. Хорошо известен также опыт прохождения прежних программ приватизации в Государственной Думе. Нетрудно представить поэтому,

---

<sup>41</sup> Согласно п. 2 ст. 4 Закона "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества РФ" программа приватизации содержит: прогноз проведения приватизации государственного имущества в соответствующих отраслях экономики; прогноз изменения платежного баланса вследствие приватизации; прогноз увеличения внутренних и внешних инвестиций вследствие приватизации; требования к программам приватизации субъектов РФ; порядок выбора способов приватизации и принятия решений о приватизации, условия закрепления акций АО в государственной и муниципальной собственности, а также порядок принятия решений об использовании "золотой акции"; порядок оценки стоимости приватизируемого; определение и порядок предоставления льгот работникам унитарных предприятий, преобразуемых в АО; порядок и нормативы распределения денежных средств, полученных в результате приватизации.

сколь затяжной может оказаться подготовка такого перечня со всеми вытекающими последствиями для приватизационных продаж 1998 г.

### **Государство как акционер: новации 1996-1997 годов**

Участие государства в управлении новых АО и контроле за их деятельностью представляет собой отдельную проблему, решение которой находится в начальной стадии. Сохраняющееся пока сильное влияние государственных структур на корпоративные отношения в АО в переходный период в большинстве случаев является мерой вынужденной. Прежде всего это политика сохранения за государством контрольных или просто крупных пакетов акций, а также "золотых акций" (табл. 59). Вместе с тем, значительными являются только количественные объемы, тогда как влияния государства на основе какой-либо целостной концепции управления пока не наблюдается.

Наиболее распространенным методом "управления" со стороны государства в 1993-1996 гг. был так называемый **институт государственных представителей**. В 1996 г. в советы директоров АО, имеющих долю государства, входило около 2000 государственных чиновников различного ранга. Из них 92% - сотрудники отраслевых министерств и ведомств, 8% - представители государства, назначенные Президентом РФ, Правительством РФ, Госкомимуществом РФ, РФФИ и другими функциональными органами.

Указанное представительство носит исключительно формальный характер. Опыт управления федеральными пакетами акций 1993-1996 гг. наглядно свидетельствует о том, что государственный чиновник не в состоянии эффективно управлять пакетами акций в 5-10 АО, находящихся в разных регионах и часто относящихся к разным отраслям. Этому мешает не только технические и временные сложности, но и отсутствие необхо-

димой квалификации (знания конкретного предприятия) и легальных материальных стимулов. Можно привести два наиболее типичных примера поведения государственных представителей в АО:

(1) “индифферентное поведение”: представитель государства в АО просто не интересуется делами АО, несмотря на государственный контрольный пакет и наличие значительных долгов АО. По сути, такая позиция полностью “развязывает руки” менеджменту АО;

(2) “заинтересованное поведение”: (а) сознательное игнорирование долгов АО государству в период выполнения функций государственного представителя и последующий переход на высокооплачиваемую работу в это АО; (б) голосование государственным пакетом от имени государства на собрании акционеров АО за вторичную эмиссию, по итогам которой доля государства многократно сокращалась. При этом, как правило, государство не использует свое преимущественное право как акционера на выкуп дополнительно выпускаемых акций. По оценкам, размывание федерального пакета нанесло ущерб государству на сотни миллиардов рублей.

Пакеты акций, которые остались в фондах имущества и не продавались по тем или иным причинам, могут становиться предметом торга (на предмет продажи, “правильного” голосования между местными властями (фондом имущества), менеджментом и иными заинтересованными структурами). Сам же фонд или представитель государства в АО в типовых случаях не имеет никакой позиции в отношении управления конкретным предприятием.

По оценкам ФКЦБ, наиболее существенные претензии к деятельности АО, акции которых находятся в государственной собственности, заключаются в следующем:

- отсутствие достаточной информации о деятельности таких АО как для рядовых акционеров, так и для органов государственного управления;
- неправильное ведение реестра акционеров;
- перекачивание активов из материнской в дочерние компании;
- попытки размывания активов.<sup>42</sup>

В апреле 1996 г. состоялось закрытое заседание Правительства РФ и ЦБ РФ по вопросам обеспечения эффективного управления стратегически важными предприятиями, включая естественные монополии. На уровне принятой совместной декларации (с учетом рекомендаций МВФ) была разработана следующая примерная схема:

- на предприятие в качестве официального представителя государства назначается представитель правительства, не связанный с данным предприятием трудовыми отношениями и обладающий всеми правами управления федеральным контрольным пакетом акций;

- представитель правительства обновляет совет директоров, вводя в него “профессиональных экспертов” и добиваясь “приоритета государственных интересов”, а также обеспечения “рентабельности, капитальных вложений, выплаты дивидендов”.

Интересны практические шаги по реализации этого решения. Так, согласно Указу Президента РФ № 656 от 16 апреля 1996 г. “О мерах по стабилизации экономического положения и развитию реформ в агропромышленном комплексе” полномочия Госкомимущества РФ по управлению пакетами акций переданы соответствующим отраслевым ведомствам без каких-либо конкретных решений по управлению пакетами. По оборонному комплексу была создана очередная федеральная комиссия (Указ Пре-

---

<sup>42</sup> Всероссийское совещание “О состоянии и перспективах развития акционерных обществ в Российской Федерации”. Москва, 10 февраля 1998 г.; Васильев, 1998.

зидента РФ № 541 от 13 апреля 1996 г. “О мерах по обеспечению эффективности государственного контроля за приватизацией предприятий и организаций оборонного комплекса”). Последняя подготовила лишь список из 480 оборонных предприятий, не подлежащих приватизации (Постановление Правительства РФ № 802 от 12 июля 1996 г. “О перечне предприятий и организаций оборонного комплекса, приватизация которых запрещена”).

В качестве **специфических фрагментов** государственной политики в данной области можно также выделить<sup>43</sup>:

- отдельные “стратегически” важные случаи (например, трастовый договор по поводу 34% государственных акций Газпрома в 1997 г.);

- передача пакетов акций в некоторые регионы в зачет долгов федерального бюджета в 1996 г.;

- “укрепление” того или иного предприятия (холдинга) с государственным участием за счет вклада в его уставный капитал государственных пакетов акций других предприятий (угольные АО и др.);

- реструктуризация (“секьютизация”) долгов бюджету;

- передача государственного пакета акций в управление юридическим лицам (серия специальных Указов Президента РФ № 1403 от 17 ноября 1992 г., № 1702 от 30 декабря 1992 г., № 1334 от 5 ноября 1992 г. о передаче федеральных пакетов в нефтяной, угольной и электроэнергетической отраслях в управление тогда еще государственным предприятиям Роснефть, Росуголь и РАО “ЕЭС России”);

---

<sup>43</sup> Указ Президента РФ № 986 от 7 октября 1995 г. “О порядке принятия решений об управлении и распоряжении находящимися в федеральной собственности акциями” установил, что передача акций в управление юридических и физических лиц, в залог или иное их обременение, внесение их в уставные капиталы организаций осуществляется только на основе указов Президента РФ.



- передача пакетов акций в доверительное управление управляющим (центральным) компаниям финансово-промышленных групп или в управление холдинговым компаниям (ФПГ “Русхим”, РАО “Биопрепарат” и др.);

- персональные назначения в советы директоров постановлениями Правительства РФ или распоряжениями Президента РФ (РАО “Газпром”, РАО “Норильский никель”);

- установление порядка голосования государственным пакетом акций на собраниях акционеров (в нефтяных компаниях - по постановлению Правительства РФ, в РАО “ЕЭС России” и АО “Росгазификация” - по решению коллегии представителей государства).

В конечном итоге на сегодняшний день **не существует какой-либо целостной политики по управлению государственными пакетами.** Среди возможных мер воздействия предусматривались переаттестация государственных представителей, выявление АО, где они голосовали за размывание федерального пакета. В настоящее время в качестве альтернативы показавшему свою несостоятельность институту государственных представителей можно говорить о двух вариантах управления государственными пакетами акций.

**Во-первых**, это представление интересов государства в АО на договорной основе (для физических лиц - **институт поверенных** в делах государства),

Постановление Правительства РФ № 625 от 21 мая 1996 г. “Об обеспечении представления интересов государства в органах управления акционерных обществ (хозяйственных товариществ), часть акций (доли, вклады) которых закреплена в федеральной собственности” утвердило примерный договор на представление интересов государства, порядок его

заклучения и регистрации. РФФИ предписано исходить из предложенного порядка.

Данный порядок (договор) должен был быть утвержден еще в 1994 г. согласно Указу Президента РФ “О некоторых мерах по обеспечению государственного управления экономикой” № 1200 от 10 июня 1994 г. В частности, указ предусматривал: (1) рамочные требования к контракту между правительством (федеральным органом) и руководителем федерального государственного предприятия; (2) рамочные требования к представителям интересов государства в АО. Эти представители были разделены на две категории: (1) государственные служащие (назначаются по решению Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов, РФФИ); (2) иные граждане РФ (по договору на представление интересов государства в АО с Госкомимуществом РФ, Российским фондом федерального имущества или их территориальными органами).

Двухлетняя задержка с выходом этого важнейшего документа (без которого сам указ практически не действовал) объясняется традиционной борьбой Госкомимущества с отраслевыми ведомствами и региональными руководителями. Тем не менее, и указанное выше постановление регламентирует только последнюю категорию (“иные граждане РФ”). Существенно, что подбор представителей государства вменен в обязанность именно отраслевых ведомств. Аналогичный механизм деятельности государственных служащих пока отсутствует. Отсутствует пока и регламентация договоров на представление интересов государства с юридическими лицами.

Более того, хотя базовые документы для внедрения института поверенных приняты, этот механизм еще не работает в силу отсутствия кон-

кретных решений по поводу источников оплаты соответствующей деятельности.

Отдельным Постановлением Правительства РФ “О назначении представителей Российской Федерации по управлению закрепленными в федеральной собственности пакетами акций акционерных обществ топливно-энергетического комплекса” № 777 от 1 июля 1996 г. этот вопрос регулируется в ТЭК. Такими представителями должны быть должностные лица Министерства топлива и энергетики РФ, которые обязаны голосовать на общих собраниях акционеров в соответствии с директивами министерства. В частности, такие представители были назначены в РАО “ЕЭС России”, ЛУКойл, Росуголь и другие. Те компании, акции которых были переданы в залог на залоговых аукционах, в перечне отсутствуют.

Уже приведенные выше документы дают ясное представление об усилении роли отраслевых ведомств в отношении государственных пакетов акций и постепенном вытеснении Госкомимущества из этой сферы деятельности. Если учесть и проблемы с доходами от приватизации, то возникает вопрос о самом смысле существования этого ведомства.

В качестве еще одного варианта повышения эффективности управления государственными пакетами акций рассматривается передача пакетов акций в **доверительное управление** (юридическим лицам).

Определенные возможности для этого открылись с выходом Указа Президента РФ № 1660 от 9 декабря 1996 г. “О передаче в доверительное управление закрепленных в федеральной собственности акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации”. С выходом этого Указа определены общие условия передачи пакетов в доверительное управление: по итогам конкурса на право заключения договора доверительного управления акциями. Доверительный управляющий (в отличие от

залоговой схемы) не имеет права распоряжения переданными ему акциями, а в договоре указываются ограничения для действий доверительного управляющего по важнейшим вопросам функционирования АО.

В качестве первоочередных объектов были выделены 5 АО угольной промышленности (в том числе по требованию МВФ). По этой причине более детальное Постановление Правительства РФ № 1485 от 11 декабря 1996 г. “О проведении конкурсов на право заключения договоров доверительного управления закрепленными в федеральной собственности акциями акционерных обществ угольной промышленности (угольных компаний)” чисто формально касается только угольной отрасли. Тем не менее, эти правила могут быть распространены и на другие сектора экономики.

Нельзя тем не менее рассчитывать на скорое массовое применение новых норм. По оценкам многих экспертов, положение о конкурсах содержит такое количество недоработок, что это станет значительным препятствием для использования положения. За рамками этого документа остается и ключевая практическая проблема - реальная открытость и критерии определения победителя конкурса. Второй негативный момент - наличие реальных гарантий защиты интересов предприятия и государства от такого временного управления (несмотря на предусмотренные требования обеспечения взятых победителем обязательств его собственным имуществом). Нет определенности также и по поводу конкретных источников вознаграждения управляющего.

Некоторые изменения в этот документ были внесены только весной 1997 г. (Постановление Правительства РФ N 517 от 30 апреля 1997 г. “О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 11 декабря 1996 г. № 1485”). В частности, Министерству топлива и

энергетики поручено выступать учредителем доверительного управления и заключать с победителями конкурсов договоры доверительного управления закрепленными в федеральной собственности акциями. Внесены также изменения в правила проведения конкурсов.

В целом же это позитивный шаг вперед. Чем больше государство будет отказываться от непосредственного вмешательства в хозяйственные процессы и активно формировать условия, правила и институциональные структуры, обеспечивающие самостоятельное хозяйствование, тем больше шансов на установление “управляемости” экономикой.

Определенное воздействие на формирование конкретного списка предприятий, предназначенных к приватизационной продаже, может оказать предполагаемая классификация закрепленных в госсобственности пакетов акций. В планы Мингосимущества на 1998 г. входит введение пяти типов предприятий:

- региональные и национальные естественные монополии, где управление государственным пакетом осуществляет коллегия представителей государства (последняя структура оценивается в Мингосимуществе РФ как вполне эффективная)<sup>44</sup>;

- АО, доминирующие на отдельном рынке и соответственно подлежащие реструктурированию в интересах формирования конкурентной

---

<sup>44</sup> Традиционно показательной является ситуация с предстоящими выборами совета директоров РАО “Газпром” на собрании акционеров в июне 1998 г. По имеющимся данным, уже в настоящее время существуют два противоположных подхода к квоте коллегии представителей государства: 3 представителя министерств в составе 11 членов совета директоров (по предложению Мингосимущества РФ, обоснованному правом “реализации полномочий по управлению акциями”) и 5 представителей правительства, 2-3 сторонних инвестора и 3-4 представителя РАО в составе совета директоров (по предложению Минтопэнерго, от 40-процентного пакета акций в собственности государства). См.: “Русский телеграф”, 12 февраля 1998 г.

---

среды (закрепление контрольного пакета акций или введение “золотой акции”);

- АО, пакеты акций которых могут быть переданы в холдинги или в другие объединения предприятий (с сохранением в этих АО “золотой акции”);

- АО, пакеты акций которых могут быть переданы в управление субъектам РФ;

- все остальные АО, акции которых могут быть проданы или выставлены на конкурсы по доверительному управлению (Всероссийское совещание “О состоянии и перспективах развития акционерных обществ в Российской Федерации”. Москва, 10 февраля 1998 г.).

Очевидно, что как и в случае с перечнем предприятий для программы приватизации, решающим аргументом для формирования конкретного списка станет лоббистская мощь предприятия во властных структурах (идет ли речь о судьбе самого АО, или же, напротив, о консолидации пакетов акций других предприятий).