

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА

в 1999 году

ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

(Выпуск 21)

Москва
апрель 2000 г.

Институт экономики переходного периода

Основан в 1992 г.

**Учредитель: Академия народного хозяйства
при Правительстве РФ**

Директор: Е.Т. Гайдар

ISBN 5-93255-022-8

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 – pabl@iet.ru, WEB-Site – <http://www.iet.ru>

Институт экономики переходного периода

© Институт экономики переходного периода, 2000.

Главный редактор:	Е.Гайдар
Редакционная коллегия:	С.Синельников-Мурылев, В.Мая, Н.Главацкая, А.Молдавский
Авторы текста:	Раздел 1, Приложения к разделу 1: С.Архипов, Л.Анисимова, С.Баткибеков, С.Дробышевский, Т.Дробышевская, О.Изряднова, П.Кадочников, О.Кочеткова, О.Луговой, В.Мая, С.Синельников, В.Ступин, И.Трунин, А.Шадрин, С.Шаталов
	Раздел 2.1: А. Радыгин
	Раздел 2.2: Г.Мальгинов, Г.Стерник (Российская гильдия риэлторов)
	Раздел 2.3: В.Цапелик
	Раздел 2.4: Ю.Бобылев, Т.Логачева
	Раздел 2.5: Е.Серова, И.Храмова, Н.Карлова, Т.Тихонова
	Раздел 2.6: Н.Воловик, Н.Леонова, С.Приходько
	Раздел 2.7: Е. Илюхина
	Раздел 2.8: Л.Михайлов, Л.Сычева, Е.Тимофеев
	Раздел 2.9: И. Дежина
	Раздел 2.10: И.Рождественская, С.Шишкин
	Раздел 2.11: И. Колосницаин
	Раздел 2.12: Е. Любощиц, В. Цымбал, Е.Хрусталев
	Приложения 1. к разделу 2: С.Цухло
	Приложение 2 к разделу 2: И.Плешкова, С.Цухло
Компьютерный дизайн:	А.Астахов
Информационное обеспечение:	В.Авралов

Институт экономики переходного периода (ИЭПП) ведущий российский центр исследований в области экономической теории, выработки стратегии экономического развития страны и рекомендаций по программам экономической политики.

В составе ИЭПП 10 лабораторий, объединенных в 4 научных направления:

- Макроэкономические исследования;
- Социально-экономические исследования;
- Исследования реального сектора;
- Политическая экономия.

При Институте работает аспирантура очной и заочной форм обучения по специальностям “Политическая экономия” и “Экономика и управление народным хозяйством”.

60 научных сотрудников ИЭПП, включая 11 докторов и 28 кандидатов наук, осуществляют исследования в различных сферах современной экономической науки. Их научно-исследовательская деятельность непосредственно связана с главной задачей Института – разработкой теоретических основ и практической реализацией либеральной экономической политики, консультациями по этой проблематике.

С начала проведения экономических реформ в России многие сотрудники Института принимали участие в практической реализации экономической политики страны, занимая различные посты в органах исполнительной и законодательной власти РФ.

Исследования и разработки Института находят непосредственное практическое применение. За восемь лет работы Института сложился широкий круг заказчиков и потребителей его исследований. Среди них: Правительство и Администрация Президента Российской Федерации, Государственная Дума и Совет Федерации России, многие федеральные министерства, включая Министерство финансов РФ, Министерство экономики РФ, Центральный банк РФ, администрации субъектов Федерации.

Институт активно сотрудничает и с различными международными организациями, такими как Мировой банк, Международный Валютный Фонд, Организация Экономического Сотрудничества и Развития. Только за последние четыре года для указанных организаций, министерств и ведомств Институтом были подготовлены более 400 научных докладов, аналитических записок, предложений, проектов документов, экспертных заключений, справок, рецензий, комментариев по текущей и перспективной экономической политике.

В последние годы Институт осуществляет проекты в сфере региональных исследований в Вологодской, Калининградской, Магаданской, Нижегородской, Пермской, Тверской, Ярославской и других областях Российской Федерации, Республике Алтай, Республике Дагестан, Республике Кабардино-Балкария, Республике Коми, Республике Тыва, Норильском промышленном районе.

Институт оказывает консалтинговые услуги крупнейшим предприятиям российского бизнеса и финансовым институтам. Это Московская межбанковская валютная биржа, РАО “Норильский Никель”, АО “Уралмаш”, АО “Экспортлес”, “АГРОПродинторг”, АО “Машиностроительный завод” (г.Электросталь), ПО “Полет” (г.Омск), Верхнесалдинское металлургическое производственное объединение (г.Верхняя Салда), Корпорация “Энергия”, АО “Русский сахар” и многие другие компании.

Содержание

Раздел 1. Макроэкономика	7
1.1. Российская экономика в конце 1998 года и перспективы экономической политики.....	7
1.2. Платежный баланс, денежно-кредитная политика и реальный курс рубля	10
1.3. Тенденции в реальном секторе экономики.....	26
1.3.1. Оживление в производстве: экспортноориентированные отрасли и импортозамещение	26
1.3.2. Рентабельность производства и изменение структуры формирования ВВП по доходам	31
1.3.3. Инвестиции в реальный сектор экономики	33
1.3.4. Финансовое состояние предприятий: сокращение неплатежей и неденежных расчетов	37
1.4. Бюджетная ситуация.....	40
1.5. Социальные последствия стабилизационной политики.....	49
1.6. Финансовая политика в 2000 году.....	54
1.7. Сценарный макроэкономический прогноз на 2000 г.....	57
1.8. Ограничения экономической политики в среднесрочной перспективе.....	60
1.8.1. Экономико-политическая ситуация и выборы	65
Приложения к разделу 1	
Приложение 1. Основные индикаторы финансовой и бюджетной сферы	71
Приложение 2. Ситуация на финансовых рынках.....	82
Приложение 3. Использование ВВП.....	99
Приложение 4. Макроэкономические характеристики российской банковской системы после августа 1998 года	101
Приложение 5. Внутренняя структура цен, реальный курс рубля и неплатежи	106
Приложение 6. Обзор нормативных правовых актов за 1999 год, регулирующих вопросы налогообложения.....	108
Приложение 7. Межбюджетные отношения в России в 1999 году	116
Приложение 8. Субфедеральные и муниципальные заимствования.....	125
Приложение 9. Сравнительный анализ экономических программ партий, преодолевших пятипроцентный барьер на выборах в Государственную Думу 1999 года.....	137
Приложение 10. Итоги выборов в Государственную Думу в декабре 1999 г.	140
Раздел 2. Институциональные изменения и состояние отдельных секторов экономики	144
2.1. Институциональные проблемы развития корпоративного сектора	144
2.1.1. Итоги 1999 г. как зеркало неустойчивого посткризисного развития корпоративного сектора	144
2.1.2. Традиционная динамика приватизационного процесса	152
2.1.3. Управление государственной собственностью	158
2.1.4. Государственные холдинги в России	160
Приложение. Основные холдинги с участием государства в России	171
2.2. Становление и развитие рынка недвижимости в России	173
2.3. Конкурентная политика и антимонопольная деятельность	186

2.4. Нефтегазовый сектор	195
2.5. Агропродовольственный сектор	210
2.6. Внешняя торговля	225
Приложение. Регулирование внешнеэкономической деятельности.....	241
2.7. Иностранные инвестиции в российскую экономику	245
2.8. Банковский сектор	249
Приложение. Численность кредитных организаций в различных регионах	269
2.9. Состояние сферы исследований и разработок	278
2.10. Отрасли социально-культурной сферы	284
2.11. Финансы населения и потребительский рынок	302
2.12. Финансово-экономические проблемы военной безопасности и военной реформы в РФ	304
Приложения к разделу 2. Конъюнктурные опросы	315
Приложение 1. 1999 год: новое качество промышленного роста	315
Приложение 2. Конъюнктура строительства	331

Раздел 1. Макроэкономика

1.1. Российская экономика в конце 1998 года и перспективы экономической политики

Финансовый кризис, резкое обострение которого произошло летом 1998 года, был вызван рядом фундаментальных факторов, определяющих слабость российской экономики. Среди них, в первую очередь, выделяются бюджетные проблемы, заключающиеся в неспособности российской власти в 1992–1998 годах привести расходы государства в соответствие с его доходами, и, как следствие, в большом бюджетном дефиците и быстрым увеличении государственного долга. Важным фактором стало ухудшение состояния платежного баланса, вызванное увеличением расходов государства и частных заемщиков на платежи по внешнему долгу и неблагоприятными условиями внешней торговли России. Проблемы, связанные с уязвимостью российской банковской системы, также сыграли значительную роль в развитии финансового кризиса. Разумеется, заметным фактором, определившим сроки и форму выражения кризиса в России, стало развертывание мирового финансового кризиса, а также ряд ошибок в экономической политике, допущенных в 1997 – 1998 годах.

Как мы отмечали в предыдущем обзоре ИЭПП¹, события августа 1998 года определили развитие экономики России в 1999 году. Снижение доверия как внешних, так и внутренних инвесторов к политике российских властей обозначили перспективу не только утраты большинства источников финансирования дефицита государственного бюджета, но и усиления процесса бегства капиталов из страны. Это диктует необходимость краткого анализа экономической ситуации, сложившейся к концу 1998 года.

Валовой внутренний продукт в 1998 году снизился по сравнению с 1997 годом на 4,9%, производство промышленной продукции сократилось на 5,2%. Инфляция в 1998 году составила 84,4%. По итогам 1998 г. официальный обменный курс доллара вырос с 5,96 руб./доллар до 20,62 руб./доллар. В целом за 1998 год золотовалютные резервы ЦБ РФ снизились примерно на 5,5 млрд. долларов США (с 17,784 до 12,223 млн. долларов, т. е. на 31,3%).

Налоговые доходы расширенного правительства сократились с 32,6% ВВП в 1997 году до 31,3% ВВП в 1998 году. Общие доходы составили, соответственно, 36,4% и 34,8% ВВП. Однако, за счет отказа Правительства от обслуживания и погашения большей части внутреннего долга и сокращения непроцентных расходов, расходы федерального бюджета сократились на 5 п.п. Дефицит бюджета уменьшился с 6,7% ВВП до 3,3% ВВП.

Дефальвация рубля и замораживание государственного внутреннего долга обострили проблемы российских банков, накопившиеся вследствие системных недостатков, присущих отечественной банковской системе и связанных с государственным протекционизмом, плохим качеством менеджмента, принятием банковской системой на себя высоких валютных рисков и т.д. В августе – сентябре расчетный кризис охватил всю банковскую систему. Затруднились платежи между предприятиями, а их налоговые платежи задерживались в проблемных банках. Практически прекратил свое существование рынок межбанковских кредитов. Население стало изымать свои вклады из банковских учреждений.

За вторую половину 1998 года Центральный банк отозвал лицензии у 77 банков, среди которых Инкомбанк (крупнейший российский частный банк), Промстройбанк РФ, Мосбизнесбанк и ряд других, входивших на начало августа 1998 года в первую сотню российских банков по размеру капитала.

Расчетный кризис удалось преодолеть за несколько месяцев, однако, доверие к банковской системе не удалось восстановить и к началу 2000 года. В частности, с июля по октябрь 1998 года номинальный объем вкладов населения в коммерческих банках снизился на 18,6% (со

¹ Российская экономика в 1998 году. Тенденции и перспективы (выпуск 20). М.: ИЭПП, 1999.

167,2 до 136,1 млрд. рублей). В постоянных ценах это соответствует уменьшению объема вкладов почти на 46%. До конца декабря 1998 рост номинального объема депозитов немного превысил 3,6%. Таким образом, в целом за июль – декабрь 1998 года вклады населения сократились на 15,6% (в номинальном объеме) и на 52,4% (в реальном выражении). При этом доля депозитов в Сбербанке РФ в общем объеме вкладов населения выросла с 76,7% до 83,5%.

Финансовый кризис привел к резкому снижению уровня жизни населения. Реальные доходы в целом за 1998 год снизились на 18%. Средняя заработка в декабре 1998 года сократилась по сравнению с декабрям 1997 года на 40%, средняя пенсия – более чем на 40%. Увеличилась дифференциация доходов – коэффициент Джини вырос с 0,370 до 0,379. Доля бедного населения превысила 38%, что вызвало рост социальной напряженности в обществе, который нашел свое выражение, в частности, в увеличении числа забастовок. Однако к концу 1998 года Правительству удалось погасить некоторую часть задолженности перед населением по заработной плате и социальным выплатам, что несколько улучшило социальное положение в стране.

Прокоммунистическое правительство, возглавляемое Е.Примаковым, пришедшее к власти в сентябре 1998 года, вызвало ожидания серьезных изменений макроэкономической политики. Предполагать инфляционный вариант развития событий можно было на основе многочисленных выступлений видных членов правительства с призывами к усилению вмешательства государства в экономику, компенсации потерь населения от кризиса осени 1998, государственной поддержки банковской системы. Правительство пошло едва ли не на открытую конфронтацию с международными финансовыми организациями и иностранными кредиторами. Заявления о необходимости снижения налогового бремени, о расширении государственной поддержки российских предприятий, заключение индивидуальных соглашений с крупнейшими налогоплательщиками о выполнении их обязательств перед бюджетом, решения о проведении масштабных взаимозачетов долгов предприятий и бюджета, фактический отказ от применения процедуры банкротства к неплательщикам налогов, отмена решения о переходе к уплате НДС по методу начислений и др. – все это явилось сигналами для налогоплательщиков об ослаблении жесткости налоговой политики и не могло не привести к снижению доходов бюджета.

Вместе с тем выбор между инфляционным и стабилизационным (антиинфляционным) вариантами выхода из кризиса не был однозначно предопределен развитием политико-экономической ситуации в России в 1998 году. По существу правительство должно было сделать политический выбор тех социальных слоев и групп, которые заплатят основную цену за тот или иной курс экономической политики.

Популистский курс, проводимый властями после августовского кризиса, привел к серьезному ослаблению денежной политики. Причем, если сразу после кризиса наращивание денежного предложения происходило на фоне снижающихся темпов инфляции и не сопровождалось заметным снижением валютного курса, то к концу года началось ускорение инфляции и увеличение темпов падения рубля.

По нашим оценкам, осуществление на практике мер, заявленных правительством Е.Примакова в сентябре – декабре 1998 года², требовало роста денежной массы в 1999 году от 55% до 170%, что приводило к инфляции в пределах от 65% в оптимистичном сценарии до 250% – при пессимистичном прогнозе. К концу 1999 года уровень монетизации ВВП опускался до 11–13% (по сравнению с 13,8% в декабре 1998 года), а курс рубля – до 80 рублей за доллар. Фактические непроцентные расходы Правительства РФ в такой ситуации не

² Базовый сценарий основывался на следующих основных предпосылках: в 1999 году произойдет снижение ВВП на 2%; налоговые доходы федерального правительства РФ не превысят 8,5% ВВП; объем выплат по внешнему долгу РФ составит около 5% ВВП; реальный обменный курс рубля не изменится; денежный мультипликатор будет оставаться на уровне декабря 1998 года, т.е. 2,15–2,2. Кроме того, мы допускали возможности дополнительной эмиссии для поддержки регионов и направления трансферта Пенсионному фонду РФ. См.: Российская экономика в 1998 году. Выпуск 20. М., ИЭПП, 1999.

превышали бы 9% ВВП (по сравнению с 13,9% ВВП в относительно благополучном предкризисном 1997 году).

Закон о бюджете на 1999 год, представленный в правительстве в Государственную Думу 11 декабря 1998 года и принятый в рекордно быстрые сроки, был подписан Президентом 22 февраля 1999 года. Предпосылки соответствующих бюджетных расчетов были весьма уязвимы: Закон основывался на налоговых доходах, составляющих 10% ВВП, уровень инфляции предполагался равным 30%, внешнее финансирование – 5% ВВП. Соответственно, при обозначившейся тенденции падения налоговых поступлений бюджет мог быть исполнен в номинальных цифрах лишь за счет более высокой инфляции.

Однако на практике правительство Е.Примакова проявило необходимую осторожность и, несмотря на давление коммунистической фракции ГосДумы, обеспечило не только принятие, но и реализацию жесткого бюджета на 1999 год при проведении сдержанной денежной политики. Курс правительства представлял собой смесь прокоммунистической риторики и « pragmaticального либерализма ».

Представляется возможным выделить следующие основные факторы, позволившие предотвратить развитие событий по инфляционному варианту вопреки достаточно ясным намерениям правительства. Во-первых, важную роль сыграли средства массовой информации, предоставившие трибуну для широкой дискуссии по поводу последствий предлагавшихся мер, ограничив, таким образом, предвыборный популизм депутатского корпуса. Во-вторых, сказалось изменение соотношения сил различных групп интересов. Резкое ослабление влияния «олигархов», связанных с банковским и энергетическим сектором, при усилении позиций импортозамещающих производств. Региональный бизнес, прежде всего ориентированный на реальный сектор и региональный рынок, пострадал от кризиса в значительно меньшей мере, чем структуры, ориентированные на общероссийские ФПГ.³

В результате развитие событий в 1999 году пошло по сценарию, сильно отличающемуся от рассмотренных нами, и итоговые результаты прошедшего года оказались более благоприятными, чем можно было предположить:

- во-первых, в 1999 году Правительство и Центральный банк РФ перестали подавать сигналы о возможных послаблениях в налоговой политике и, наоборот, начала проводиться политика, направленная на повышение собираемости налогов. В совокупности с ростом прибыльности в реальном секторе экономики и увеличением доли денежных расчетов (подробнее см. ниже) это позволило повысить фактический уровень налоговых доходов до 11% ВВП. Одновременно удалось обеспечить перераспределение налогов в пользу федерального бюджета. Благодаря отсутствию масштабных индексаций расходных статей федерального бюджета, общая величина его расходов составила в 1998 году 14,5% ВВП по сравнению с 18,4% ВВП в 1997 году, а дефицит бюджета – 3,3% ВВП (3,9% ВВП – в 1997 году).

- во-вторых, денежно-кредитная политика Центрального банка РФ в 1999 году оказалась весьма сдержанной. Финансовая политика, осуществлявшаяся в ноябре-декабре 1998 г., и интервенции на валютном рынке, позволили уже в начале 1999 года снизить темпы инфляции и стабилизировать рубль. Рост налоговых доходов, отказ от программы масштабной санации банковской системы позволили уменьшить объем эмиссии, несмотря на то что внешнее финансирование в части кредитов Международных финансовых организаций в 1999 году

³ В условиях политической и экономической ослабленности федеральной власти (постоянное противостояние законодательной и исполнительной власти на федеральном уровне, еще более обострившееся в предвыборный период, чрезвычайная ограниченность финансовых возможностей центра) возрастает политический авторитет региональной власти. Кризис 1998 г., ожидание финансового паралича, тотального товарного дефицита, полного экономического коллапса стимулировало процессы автономизации, стремления к концентрации имеющихся ресурсов внутри региона. Данный процесс развивался в нескольких направлениях: ставшее классическим ограничение товарных и финансовых потоков из региона; поддержка местного бизнеса через регулирование системы цен и тарифов, установление контроля над собственностью через механизм банкротства и санации предприятий; и, наконец, передача части государственной собственности под контроль региональных властей по соглашению между правительством и региональной администрацией.

было получено в объеме порядка 1,2 млрд. долларов (т.е. значительно меньше предполагавшихся 4,5 млрд. долл.). В итоге годовая инфляция лишь незначительно превысила уровень, заложенный в бюджетные расчеты, и составила менее 37%.

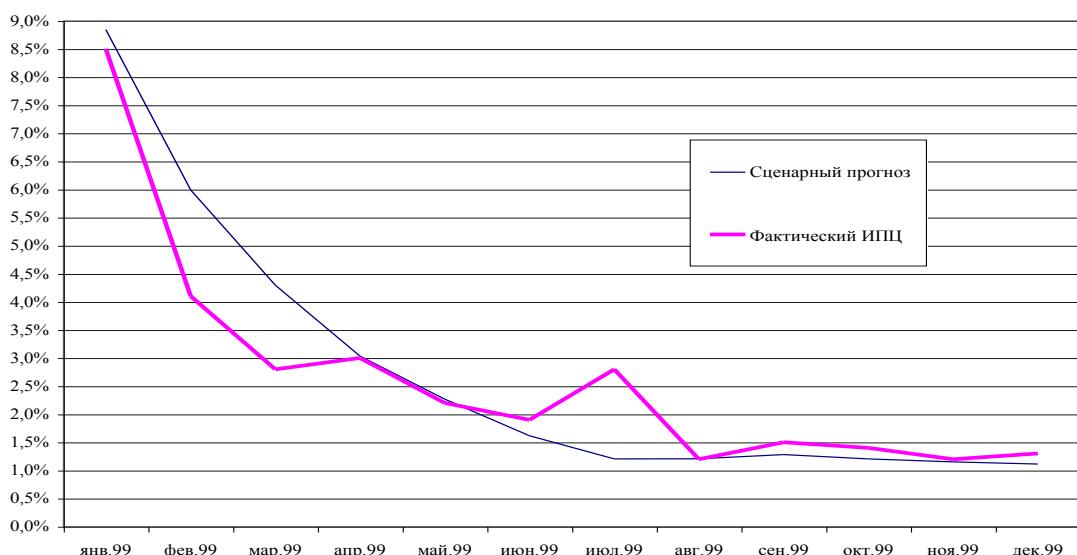
В-третьих, уже с осени 1998 года в экономике России стало заметно оживление: после девальвации рубля, которая вывела значение реального курса рубля на уровень 1994 года, и улучшения конъюнктуры мировых сырьевых рынков начался рост производства в отраслях экспортной ориентации и импортозамещающих отраслях. В результате вместо предполагавшегося падения реального ВВП наблюдался его рост в размере 3%.

Опираясь на используемую нами в прошлогоднем обзоре модель, мы оценили макроэкономический прогноз на 1999 год, заменив сценарные значения ряда параметров значениями, близкими к фактическим: налоговые поступления федерального правительства составляют 11% ВВП; объем эмиссии (прирост узкой денежной базы) не превышает 100 млрд. рублей; рост ВВП равен 2%; денежный мультипликатор увеличивается к концу 1999 года до 2,3.

Полученная нами динамика индекса потребительских цен и фактические приrostы ИПЦ в 1999 году показаны на рисунке 1. Легко видеть, что модель дает результаты, близкие к фактическому развитию событий. Так, годовая инфляция равняется 38,3% (факт – 36,7%), уровень монетизации ВВП составляет 15,27% (предварительная оценка – 14,71%), курс рубля на конец года – 27,17 рублей за доллар (против 27 рублей за доллар), реальные непроцентные расходы – 9,6% ВВП (факт – 11,6% ВВП).

Таким образом, различие между нашим сценарным прогнозом и действительностью объясняется принятыми нами предпосылками, которые не учитывали ряд важных факторов, определивших развитие экономики России в 1999 году. Этими факторами являются реальные последствия девальвации рубля в августе 1998 года и проведение Центральным банком и Правительством РФ ограничительной денежно-кредитной и бюджетной политики.

Рис.1.



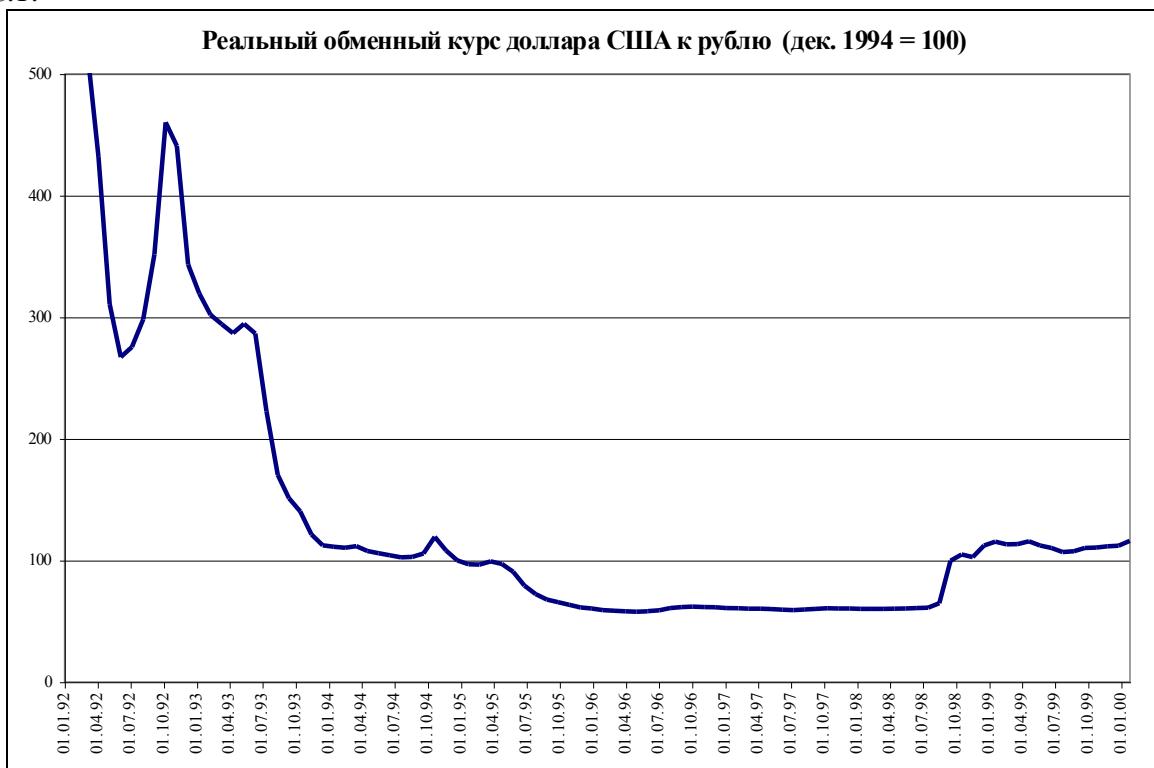
Главным результатом деятельности правительства Е.Примакова, С.Степашина и В.Путина в 1999 году стало обретение страной бюджетного равновесия. Впервые за 10 лет появился и был реализован бюджет с первичным профицитом. По своей значимости этот шаг сопоставим с достижением рыночного равновесия при Е.Гайдаре (благодаря либерализации цен) и обретением ответственной денежной политики при А.Чубайсе. Наконец были обеспечены основные компоненты макроэкономической стабильности – жесткая денежная политика и сбалансированный бюджет. Именно с этим макроэкономическим результатом деятельности левого кабинета связана быстрая стабилизация основных финансовых параметров и улучшение ситуации в реальном секторе народного хозяйства. Ниже мы подробнее рассмотрим основные причины и факторы подобного развития событий.

1.2. Платежный баланс, денежно-кредитная политика и реальный курс рубля

На протяжении практически всего периода после либерализации цен в 1992 году вплоть до августовского кризиса 1998 года происходило укрепление рубля в реальном выражении. В целом с 1 января 1992 года по 17 августа 1998 года реальный курс рубля увеличился в 19,65 раз (см. рис. 2).

Либерализация внешней торговли, открытие российской экономики, позволившие в первые месяцы рыночных реформ наполнить рынок потребительских товаров, а российским экспортерам – расширить сбыт продукции на внешнем рынке способствовали сближению внутренних и мировых цен на аналогичные виды товаров. Рост реального курса рубля в 1992–1997 годах, повышение покупательной способности населения, стимулировали приток импортных товаров, качество которых превосходило качество отечественной продукции. С другой стороны, рост выраженных в долларах издержек производства понижал прибыльность экспортных операций. Многие российские производители оказались не готовы к усилению конкуренции, в условиях, когда преимущества низких цен или низких издержек перестали играть главную роль.

Рис.1.



В августе – сентябре 1998 года российская экономика испытала шок четырехкратной девальвации рубля. Обычно после столь серьезного валютного кризиса происходит достаточно быстрое повышение реального курса национальной валюты за счет увеличения сальдо торгового баланса⁴. Однако в России в течение всего 1999 года уровень реального обменного курса рубля был, примерно, в два раза ниже уровня первой половины 1998 года.

Такая динамика реального курса во многом объясняется тем, что финансирование операций по обслуживанию и погашению внешнего долга осуществлялось в основном за счет прямых кредитов Центрального банка Министерству финансов РФ и покупки валюты на рынке, что вызывало постоянное на протяжении всего 1999 года давление на номинальный курс рубля в сторону его понижения, хотя и усиливало инфляционные процессы.

Платежный баланс России в 1999 году

⁴ См., например, Eichengreen, B., A. Rose, C. Wyplosz (1995) ‘Exchange market mayhem. The antecedents and aftermath of speculative attacks’, Economic Policy, October 1995, pp. 249 – 312.

Рассмотрение платежного баланса России показывает, что его ключевые показатели в 1999 году претерпели существенные изменения по сравнению с предыдущими годами. Так, несмотря на устойчивую отрицательную величину сальдо доходов по капитальным операциям, сальдо платежного баланса по текущим операциям оставалось устойчиво положительным — в I–III кварталах 1999 года величина текущего сальдо почти всегда превышала 5 млрд. долл. (в IV квартале 1998 года сальдо платежного баланса по текущим операциям превысило 6 млрд. долл., что является абсолютным рекордом за все время составления платежного баланса России, см. рис 4). Такое положение было обусловлено ростом положительного сальдо торгового баланса, которое находилось на уровне 6,5–9 млрд. долл. в квартал. Причем величина торгового сальдо была получена за счет снижения объемов импорта в Россию, т.к. квартальная величина экспорта достигла среднего уровня 1998 года (18 млрд. долл.) только в третьем квартале 1999 года.

Следует отметить, что рост экспорта в IV квартале 1998 года был обусловлен, прежде всего, его возросшей эффективностью в результате девальвации, которая и в первом квартале 1999 года по инерции продолжала оказывать положительное влияние на торговое сальдо (падение импорта). Во втором квартале наблюдалось некоторое укрепление реального курса рубля, что повлекло за собой увеличение объемов импорта. Это фактор, несмотря на рост экспорта вследствие начавшегося роста мировых цен на нефть, по нашему мнению, явился причиной падения величины торгового сальдо во втором квартале. Начиная с третьего квартала, торговое сальдо стало, как и прежде, определяться динамикой мировых цен на нефть и цветные металлы. Из рисунка 3 видно, что колебания сальдо торгового баланса повторяют изменения мировых цен на нефть.

Благоприятная ситуация со счетом текущих операций использовалась для погашения дефицита по счету операций с капиталом и финансовыми инструментами. Сальдо по этому счету устойчиво принимает отрицательные значения, начиная с четвертого квартала 1998 года. На фоне сокращения сальдо по счетам прямых и портфельных инвестиций происходило увеличение российских активов за рубежом (прирост просроченной задолженности, остатков средств на текущих счетах и депозитах резидентов за рубежом, прирост своевременно не поступившей в страну экспортной выручки). Величина иностранных пассивов в России в течение IV квартала 1998 года – III квартала 1999 года незначительно снижалась. Происходило это главным образом вследствие необходимости погашения накопленной задолженности при отсутствии возможностей по привлечению новых заимствований. В этих условиях сохранение положительного сальдо по привлеченным ссудам и займам было достигнуто только за счет прироста просроченной задолженности государственного сектора. Так, за январь–сентябрь 1999 года сектором государственного управления было произведено платежей на сумму 6 млрд. долл. США в счет погашений государственного долга по графику, вместе с тем, за этот же период было просрочено и перенесено платежей на сумму 5,9 млрд. долл., что вместе с использованием иностранных кредитов на сумму 1,9 млрд. долл. обеспечило положительный баланс указанных операций сектора государственного управления⁵.

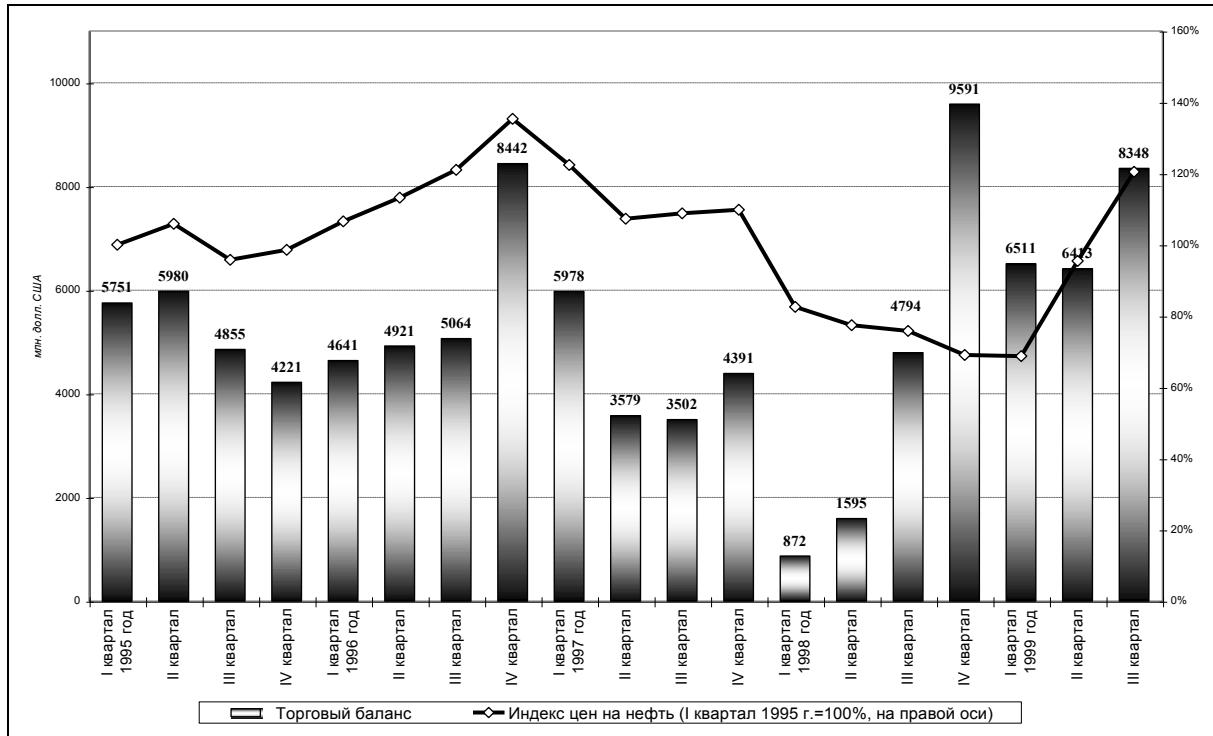
Если рассмотреть аналитический разрез платежного баланса России, то можно увидеть, что с ростом сальдо по текущим операциям происходил рост общего сальдо платежного баланса (т.е. сальдо без учета резервных активов и операций государственного сектора по привлечению новых займов). В конце 1998 – первой половине 1999 года общий дефицит платежного баланса был профинансирован за счет снижения резервных активов, а также наращивания просроченной задолженности и перенесения сроков платежей в государственном секторе. В третьем квартале 1999 года увеличение сальдо по текущим операциям, а также получение транша кре-

⁵ В операции сектора государственного управления здесь включены операции Банка России (платеж на сумму 454 млн. долл. в счет погашения кредита МВФ в третьем квартале) и операции местных органов власти, баланс по привлеченной, погашенной, просроченной и перенесенной задолженности которых в январе–сентябре сложился на уровне –43 млн. долл.

дита МВФ, позволило правительству снизить величину просроченной задолженности, а также в некоторой степени нарастить резервные активы.

Рис. 3.

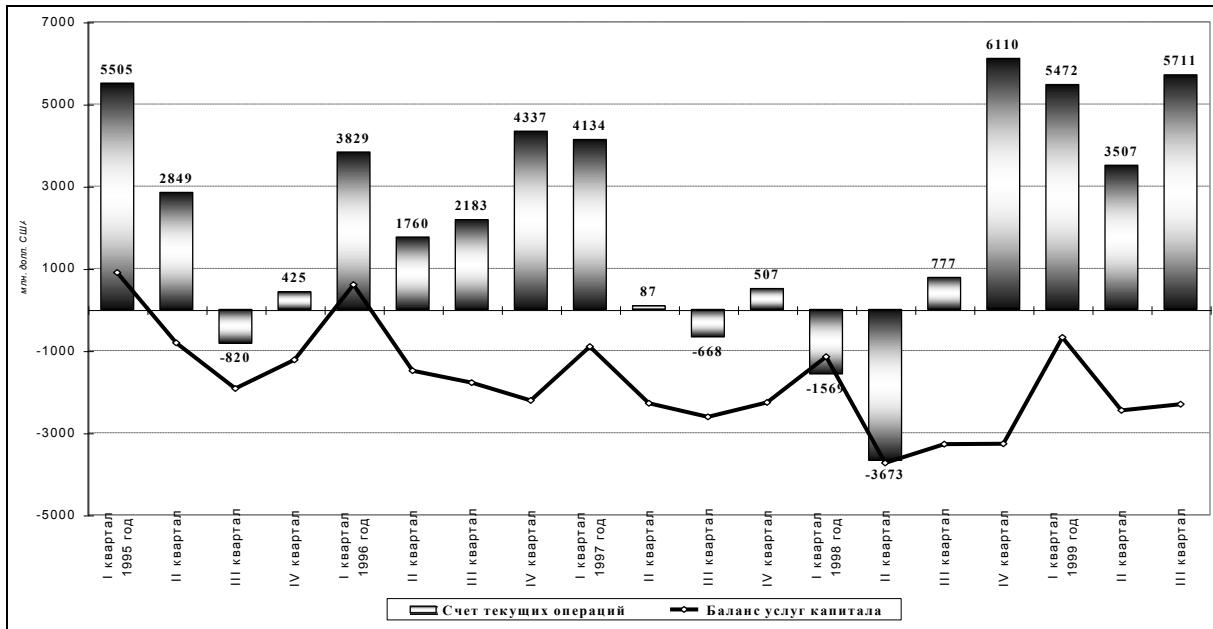
Торговый баланс РФ и мировые цены на нефть



Источник: ЦБ РФ, International Financial Statistics

Рис. 4.

Счет текущих операций и баланс услуг капитала в 1995-1999 гг.



Источник: ЦБ РФ

Описанные характеристики платежного баланса демонстрируют значительную величину спроса на иностранную валюту со стороны Министерства финансов, что и определяло высокие темпы падения номинального курса рубля, несмотря на резкий рост сальдо торгового баланса.

В контексте рассмотрения платежного баланса Российской Федерации следует обратить внимание на проблему вывоза капитала из России – одну из наиболее популярных тем для об-

суждения среди экономистов и политиков. При этом следует отметить, что анализ проблем вывоза капитала подразумевает рассмотрение не только оттока капитала, официально регистрируемого в платежном балансе, но и сумм, направляемых за пределы России нелегальным путем. В точности определить объем последних не представляется возможным, хотя существуют некоторые подходы к оценке масштабов утечки капитала.

Официальный вывоз капитала складывается из сумм, направляемых за границу в виде прямых и портфельных инвестиций, капитальных трансфертов, финансовых и коммерческих кредитов, предоставляемых экономическими субъектами негосударственного сектора, а также вывозимой наличной иностранной валютой. В платежном балансе также фиксируются суммы своевременно не поступившей в страну валютной выручки и непогашенных импортных авансов, причем рассматривать эти средства в качестве нелегально вывезенных представляется неправомерным, т.к. неизвестно, какая их часть впоследствии будет возвращена в виде погашения просроченной задолженности. Сумма средств, выплаченных российскими резидентами по перечисленным каналам в 1998 году, составила около 16 млрд. долл. (1,3 млрд. долл. в месяц), для первых трех кварталов 1999 года указанная величина составила около 11 млрд. долл. (1,2 млрд. долл. в месяц). Как видно, среднемесячная сумма официально регистрируемого вывоза капитала за первые 9 месяцев 1999 года несколько снизилась по сравнению с предыдущим годом, что, по-видимому, объясняется, прежде всего, падением объемов импорта в Россию.

Косвенным показателем, характеризующим масштабы нелегальной утечки капитала из страны, может быть сумма, отражаемая по статье "Чистые ошибки и пропуски" платежного баланса. В частности, в работах Бюро экономического анализа отмечается⁶, что устойчиво отрицательное ее значение, может рассматриваться как свидетельство существования постоянного вывоза средств из страны, не учитываемого в других статьях платежного баланса.

Действительно, устойчивое отрицательное значение статьи "Чистые ошибки и пропуски" может означать, что при агрегировании информации из различных источников данные об экспортных поставках товаров не соответствуют объемам получаемой выручки, либо сумма импортных авансов оказалась выше стоимости реально поставленных товаров. Однако с другой стороны, подобное несовпадение может объясняться не только постоянным нелегальным вывозом капитала, но и другими причинами, в число которых входит, например, несовершенство системы статистического учета, недоучет экспортно-импортных операций, производимых по каналам неорганизованной торговли, погрешности таможенной статистики, неучтенный ввоз наличной иностранной валюты и т.д.

По расчетам Экономической экспертной группы Министерства финансов, с учетом показателя чистых ошибок и пропусков отток капитала из корпоративного и банковского секторов в 1998 году составил 25 млрд. долл. (2 млрд. долл. в месяц), а за первые девять месяцев 1999 года – 17,3 млрд. долл. (1,9 млрд. долл. в месяц)⁷. Приведенные суммы включают, помимо весьма приблизительной оценки нелегальной утечки капитала, также и вывоз капитала по легальным каналам.

По оценкам Центрального банка РФ, в результате принятых мер в области валютного контроля, нелегальный отток капитала в 1999 году сократился с 18-20 млрд. долларов в год (6% внешнеторгового оборота) в 1996-1998 годах до 13-14 млрд. долларов (4% внешнеторгового оборота) в 1999 году⁸. Однако вследствие девальвации рубля нагрузка на экономику не-

⁶ См., например, Информационно-аналитический бюллетень "О статистике внешней торговли и оценке тенденций в динамике платежного баланса Российской Федерации", № 5, Бюро экономического анализа, апрель 1998 г.

⁷ См. Е.Т.Гурвич, О.В.Дынникова "Прогноз макроэкономических показателей и проблема обслуживания внешнего долга", доклад на второй ежегодной конференции Бюро экономического анализа "Экономический кризис в России и пути его преодоления"

⁸ См. В.В.Геращенко "О предварительных итогах работы Банка России за 1999 год и основных задачах на 2000 год", доклад на совещании руководителей главных управлений (национальных банков) Банка России, 19 января 2000 года, Андрей Белоусов, Александр Ивантер, Никита Кириченко "Экономическая экспансия: как не проесть удачу" // Эксперт, 20 декабря 1999 года

легального оттока капитала не только не снизилась, но даже возросла: доля вывоза капитала в ВВП увеличилась с 4% в 1996-1997 годах до 7% в прошлом году.⁹

Относительно прогнозов вывоза капитала из России на 2000 год следует отметить, что они характеризуются еще большим разбросом оценок, чем показатели оттока капитала в 1998-99 годах. Так, по оценкам Института международных финансов (Вашингтон), нелегальный отток капитала в 2000 году составит около 20 млрд. долл.¹⁰ С другой стороны, эксперты Российско-европейского центра экономических реформ, хотя и полагают, что масштабы нелегального вывоза капитала должны возрасти вместе с ростом объемов экспорта, меры Центрального банка в области валютных ограничений помогут сдержать рост утечки капитала: нелегальная утечка капитала может составить около 14 млрд. долл.¹¹

Денежная и курсовая политика

На фоне описанной динамики номинального курса рубля в 1999 г. Центральным банком РФ проводилась достаточно жесткая денежная политика. Несмотря на значительные рублевые интервенции на валютном рынке, ЦБ ограничивал рост денежных агрегатов за счет низких темпов роста чистых внутренних активов. В противном случае (при экспансионистской денежной политике) вряд ли можно было бы ожидать относительно стабильного реального курса рубля: при повышении темпов инфляции за счет экспансии внутреннего кредита номинальное падение рубля, по-видимому, обгоняло бы рост цен. Таким образом, наряду с девальвацией рубля, характер проводимой Центральным банком РФ денежно-кредитной политики стал вторым важным фактором, определившим сценарий развития российской экономики в 1999 году.

Темпы прироста индекса потребительских цен снижались на протяжении всего периода (см. рис.5). По итогам 1999 года индекс потребительских цен вырос на 36,7%, что соответствует его среднемесячному приросту на 2,64%. Индекс цен на продовольственные товары увеличился на 35,9%, на непродовольственные товары – на 39,2%, на услуги – на 34,0%.

Анализ курсовой политики Правительства и Центрального банка России в 1999 г. требует учета следующих факторов.

Во-первых, скачок темпов роста потребительских цен осенью 1998 г. и последующее повышение уровня инфляции в конце 1998 г. – начале 1999 г. вновь повысили актуальность антиинфляционных мер Правительства. Низкий темп обесценения курса рубля на валютном рынке выступал в данном случае в качестве необходимого, однако, недостаточного условия сдерживания темпов инфляции.

Во-вторых, задача осуществления крупных выплат по государственному внешнему долгу в 1999 – 2000 гг. определила необходимость поддерживания объема золотовалютных резервов ЦБ на достаточном уровне.

В-третьих, с одной стороны, отсутствие на российских финансовых рынках достаточного объема привлекательных рублевых инструментов определило повышенный спрос коммерческих банков на твердую валюту. С другой стороны, наличие механизмов, сдерживающих вложения банков в валюту (например, повышение размера отчислений в фонд обязательного резервирования по депозитам в валюте и наличие лимитов на открытую валютную позицию коммерческих банков), приве-

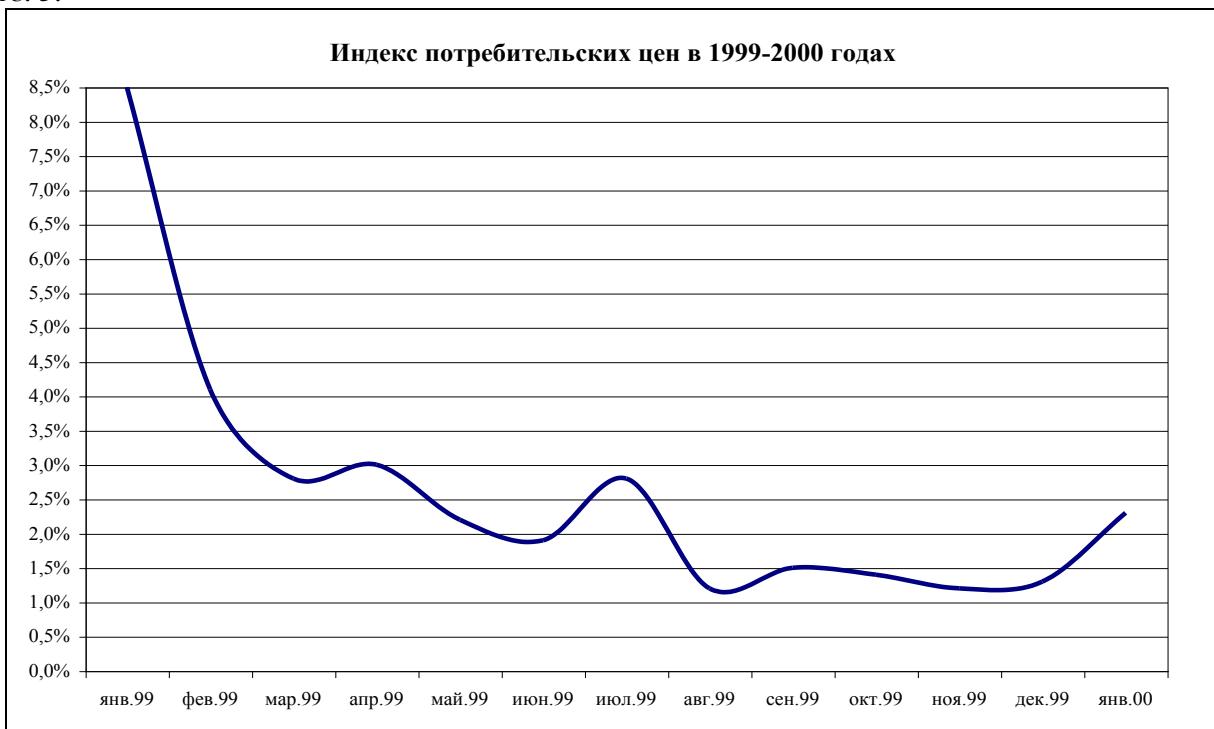
⁹ По другим оценкам, данные Центрального банка о масштабах нелегального вывоза российского капитала выглядят заниженными. Так, по мнению М.М.Задорнова, бывшего Министра финансов РФ (см. "Российская газета" 9 марта 2000 года), меры, предпринятые Правительством и Центробанком осенью 1998 года, помогли на короткий срок предотвратить бегство капиталов за границу. Во втором квартале прошлого года отток валюты составлял всего один миллиард долларов в месяц. Если бы удалось удержать административными мерами такое положение, то в 1999 году страна потеряла бы только 12 миллиардов. Однако уже в третьем квартале прошлого года картина начала меняться: за границу было нелегально вывезено восемь миллиардов долларов. Таким образом, в прошлом году Россия недосчиталась, от 18 до 20 миллиардов долларов, т.е. примерно столько же, сколько и в предыдущие годы.

¹⁰ См. "Capital Flows to Emerging Market Economies", report of the Institute of International Finance, 24/01/2000 (www.iif.com)

¹¹ См. интервью П.Уэстина ИА "Финмаркет" 28 января 2000 года, www.finmarket.ru

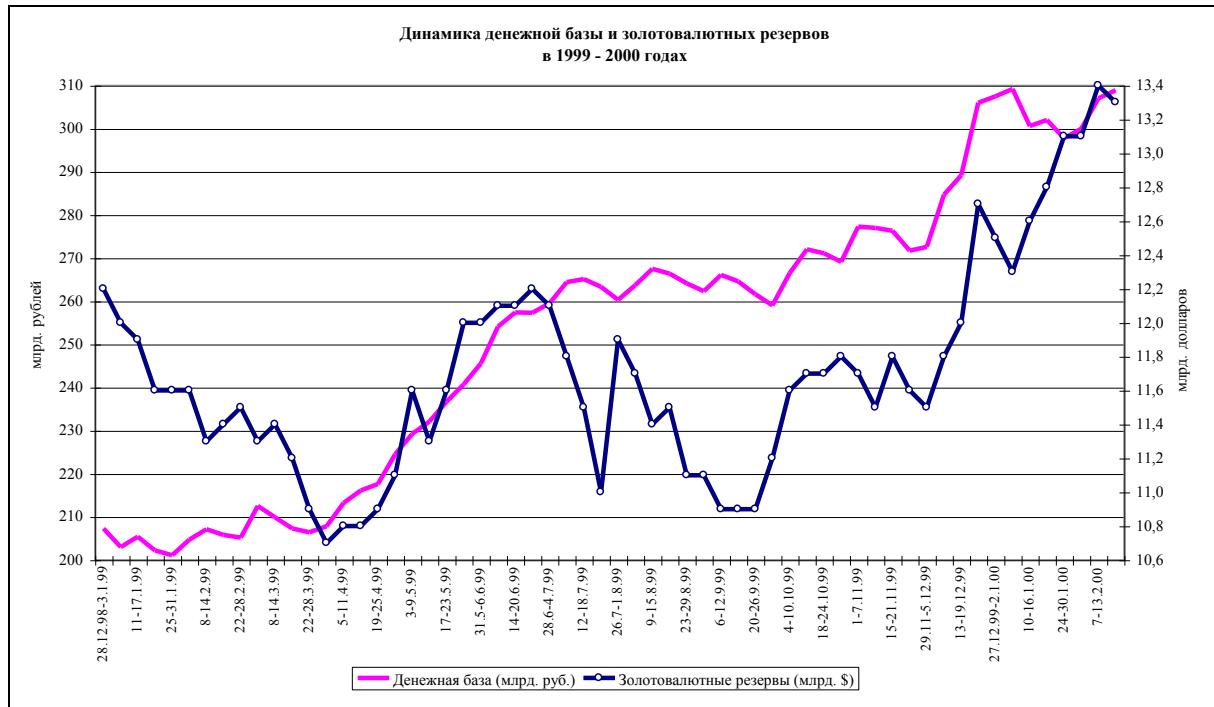
ли к накоплению весьма значительных объемов рублевых средств в виде остатков коммерческих банков на корреспондентских счетах в ЦБ РФ.

Рис. 5.



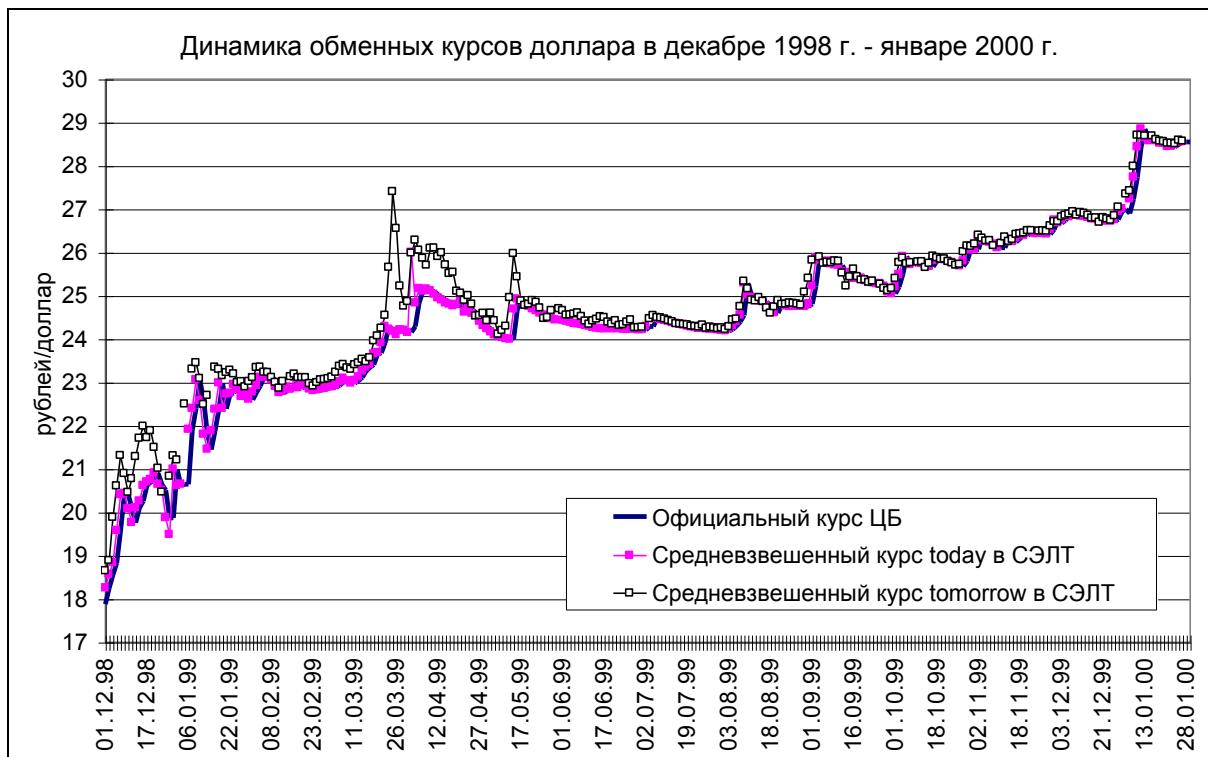
Источник: Госкомстат РФ.

Рис. 6.



Источник: Центральный банк РФ.

Рис. 7.



В-четвертых, большое число политических событий, пришедшихся на 1999 г., определило высокую спекулятивную активность игроков на валютном рынке. В течение двух смен кабинетов министров, а также в преддверии выборов в Государственную Думу 1999 г., на валютном рынке наблюдалась повышенная волатильность котировок на фоне увеличивающегося объема торгов.

Как видно из рисунка 6, на протяжении года можно выделить несколько периодов, с различной динамикой предложения денег: январь – март – сдержанная антиинфляционная политика; апрель – июнь – денежная экспансия; июль – ноябрь – ограничительная денежно-кредитная политика; декабрь 1999 – январь 2000 – ускорение темпов роста денежной базы.

Рисунок 7 показывает, что, с точки зрения динамики обменного курса, можно выделить примерно те же периоды: с начала года по середину марта; вторая половина марта – начало августа; середина августа – конец 1999 г.

Начало года – середина марта 1999 г. Снижения темпов инфляции в первом квартале 1999 г. удалось достичь в основном благодаря достаточно жесткой денежно-кредитной политики Правительства и Центрального банка РФ в конце 1998 – начале 1999 года. Несмотря на некоторые колебания, за первые три месяца величина денежной базы практически не изменилась (прирост составил всего около 0,24%). В январе инфляция составила 8,5% (166% в годовом исчислении), в феврале темп прироста цен снизился до уровня 4,1% (62% в пересчете на год), а в марте – до 2,8% (39% в пересчете на год).

Некоторый рост темпов инфляции, имевший место в конце 1998 г., привел к повышению спроса на доллары как со стороны населения, так и со стороны игроков на валютном рынке. Достаточно большие объемы валюты, требовавшиеся Минфину РФ для обслуживания внешнего долга в конце 1998 г. - начале 1999 г., вызвали повышение обменного курса доллара уже в ноябре – декабре 1998 г.¹² В начале 1999 г. Центральному банку удалось достичь относительной стабилизации валютного рынка. В январе 1999 г. официальный курс доллара вырос с 20,62 руб./доллар до 22,60 руб./доллар (см. рис. 7). Это соответствовало 9,60% прироста. В результате массированных долларовых интервенций ЦБ сбил спекулятивный настрой участников. Снижение золотовалютных резервов в январе 1999 г. составило около 602 млн. долларов (4,93%), в феврале – 184 млн. долларов (1,58%), в марте – 672 млн. долларов (5,88%). Столь быстрое снижение золотовалютных резервов ЦБ в отсутствие крупных выплат по

¹² В целом за четвертый квартал 1998 г. Россия выплатила по внешнему долгу около 3 млрд. долларов.

внешнему долгу РФ¹³, свидетельствующее о его значительных интервенциях на рынке, позволило удерживать в течение первых трех месяцев 1999 г. официальный курс доллара на уровне 23 руб./доллар.

Таким образом, за первые три месяца 1999 года сокращение золотовалютных резервов ЦБ РФ составило почти 1,5 млрд. долларов или 12,3%. Сложившаяся тенденция вызвала обеспокоенность инвесторов по поводу стабильности курсовой политики денежных властей и возможностей России заплатить по внешним долгам. Снижение доверия к Правительству, Министерству финансов и ЦБ РФ привело к усилению давления на рубль на валютном рынке. Как следствие, несмотря на достаточно жесткую политику денежных властей, в феврале–марте 1999 г. произошло несколько скачков обменного курса рубля, и сохранились ожидания увеличения темпов инфляции в будущем.

Из анализа ситуации, сложившейся на валютном рынке в течение рассматриваемого периода, следует, что начало 1999 г. было ознаменовано девальвацией национальных валют в ряде стран, отнесенных к развивающимся рынкам¹⁴. Тенденции на развивающихся рынках в последние годы оказывают заметное влияние и на российские финансовые рынки. Таким образом, волна недоверия к слабым валютам, прокатившаяся по миру в начале 1999 г. явилась фактором, повысившим риски инвестирования в рублевые активы.

Вторая половина марта – начало августа 1999 г. После относительного равновесия с характерно низкими темпами роста курса доллара, сложившегося на валютном рынке в январе – феврале 1999 г., в марте темп роста официального курса доллара и котировок в СЭЛТ стал увеличиваться. В качестве основного конъюнктурного фактора можно выделить погашение Министерством финансов “новой” серии ГКО №21132 и купона по ОФЗ-ПД №27004. Полученные инвесторами рублевые средства в сложившихся к концу марта условиях оказали значительное давление на курс рубля. Существенно снизившиеся резервы ЦБ РФ и перспектива выплат в мае 1,5 млрд. руб. по ОВВЗ резко повысили спекулятивный настрой участников рынка.

В марте 1999 г. официальный курс доллара вырос с 22,84 руб./доллар до 24,18 руб./доллар (см. рис. 7). Это соответствует 5,87% прироста (98,21% в годовом исчислении). С 25 марта Центральный банк усилил свое присутствие на рынке. Массированные интервенции ЦБ РФ на некоторое время приостановили рост официального обменного курса и стабилизировали ситуацию на рынке. Однако уже в первых числах апреля спекулятивный спрос вновь вызвал снижение курса рубля. С 1 по 8 апреля официальный курс доллара вырос с 24,16 руб./доллар до 25,12 руб./доллар, т.е. на 4%. Такое развитие событий заставило ЦБ РФ пойти на отмену с 7 апреля 1999 г. права уполномоченных банков покупать доллары от своего имени и за свой счет в целях осуществления выплат в иностранной валюте физическим лицам по открытым в банках счетам и вкладам.

Принятие данного решения Центробанком вместе с заявлением России о невозможности заплатить 1,5 млрд. долларов по ОВВЗ¹⁵ в середине мая 1999 г. привело к смене настроений

¹³ В конце первого периода (25 и 31 марта 1999 г.) были осуществлены выплаты по номинированным в немецких марках еврооблигациям в сумме 297 млн. марок (около 170 млн. долларов).

¹⁴ В частности, в середине января 1999 г. в Бразилии начался очередной этап финансового кризиса, сопровождаемый девальвацией реала. Расползание кризиса на другие страны Латинской Америки привело к появлению одной, на наш взгляд, знаковой инициативе. Центральный банк Аргентины предложил сделать доллар США национальной валютой Аргентины. Валютный союз с США, безусловно, сократил бы возможности Правительства и ЦБ Аргентины влиять на ситуацию в экономике. Тем не менее, неустойчивость аргентинской финансовой системы позволила рассматривать данный вариант как вполне реальный.

¹⁵ В конце апреля разногласия Министерства финансов РФ с рядом инвесторов по новации внутреннего долга вновь проявились на встрече первого замминистра финансов Касьянова с членами Лондонского клуба. По существу в Лондоне было заявлено, что Россия не будет производить выплат в середине мая по ОВВЗ на общую сумму в 1,5 млрд. долларов. Данное решение, с одной стороны, безусловно, повысило возможности ЦБ России сглаживать колебания курса рубля на открытом рынке. Однако, с другой стороны, односторонний шаг Правительства РФ в отношении внешних долгов в очередной раз ударил по репутации России на международных финансовых рынках. 20 апреля агентство Standard & Poor's снизило рейтинг российских ОВВЗ до уровня "СС" и

на валютном рынке. Последовавшие за этим продажи долларов рядом крупных российских компаний позволило добиться во второй половине апреля снижения официального обменного курса доллара и курса доллара в СЭЛТ.

Определенную роль в стабилизации ситуации на рынке сыграло повышение с 50% до 75% нормы обязательной продажи в течение 7 дней валютной выручки экспортерами. В конце марта соответствующий указ подписал Президент. При всех оговорках об увеличении объемов оттока капитала за рубеж, повышение объема предложения валюты на рынке позволило ЦБ нарастить резервы, что увеличило его возможности по сглаживанию колебаний курса рубля.

В апреле 1999 г. продолжились переговоры по поводу выделения кредита МВФ и реструктуризации внешних долгов России. В конце апреля стороны в основном согласовали позиции о выделении кредита от МВФ в размере около 4,5 млрд. долларов в течение двух лет. В качестве основного условия его предоставления руководство МВФ выдвинуло требование о достижении первичного профицита государственного бюджета в размере 2% ВВП, начале реальных реформ в сфере налогообложения, банковской деятельности, порядке банкротств и т.д.

Формально в апреле 1999 г. официальный курс доллара вырос на 0,21% (2,51% в годовом исчислении). Тем не менее, на первой неделе апреля курс доллара увеличился примерно на 4%. После столь резкого роста официального курса доллара ЦБ прибегнул к интервенциям и снизил к концу месяца величину курса. Подобная «ступенчатая» динамика курса доллара, при которой в течение нескольких дней курс взлетает, а затем на протяжении более длительного периода интервенции ЦБ возвращают его на прежний уровень, стала характерной чертой российского валютного рынка в 1999 г. (см. рис. 7).

В апреле - июне 1999 г. темпы роста потребительских цен стабилизировались, а к июню снизились до 1,9%. Важным фактором, способствующим стабилизации темпов роста цен, стало снижение инфляционных ожиданий экономических агентов, которое обусловлено рядом причин. Во-первых, отсутствием масштабной кредитной эмиссии со стороны ЦБ РФ для финансирования дефицита федерального бюджета. Во-вторых, значительным повышением активности на российских финансовых рынках, увеличивающим трансакционный спрос на деньги. В-третьих, успешным отражением Центральным банком РФ атаки на рубль, предпринятой в апреле 1999 г.: стабилизация и даже некоторое укрепление рубля по отношению к доллару США в российских условиях является для экономических агентов одним из важнейших индикаторов жесткости политики денежных властей. В-четвертых, интенсификацией процесса импортозамещения в потребительской корзине населения (рост рублевой стоимости импортных товаров после девальвации рубля являлся важным источником быстрых темпов роста цен в сентябре 1998 – январе 1999 года).

В связи с необходимостью накопления золотовалютных резервов, в т.ч. для кредитования Минфина РФ в целях осуществления платежей по внешнему долгу, с начала апреля 1999 года Центральный банк РФ перешел к политике расширения денежного предложения, и рост денежной базы происходил более высокими темпами, чем в первом квартале 1999 года. Одновременно Государственная Дума РФ приняла поправку к Закону о бюджете на 1999 год, согласно которой лимит использования золотовалютных резервов ЦБ РФ для выплат по внешнему долгу РФ на год был увеличен с 2,1 до 4,5 млрд. долларов США.

Анализируя данную тенденцию, необходимо отметить два различных аспекта, определивших развитие ситуации в 1999 году. Во-первых, накопление золотовалютных резервов ЦБ РФ было связано со значительным положительным сальдо торгового баланса России, обеспечивающим приток валюты в страну. Во-вторых, перспективы предоставления России очередного транша стабилизационного кредита со стороны МВФ оставались неопределенными. Таким образом, накопление золотовалютных резервов было направлено на создание запасов валюты в стране, которые использовались для выплат по внешним обязательствам.

подтвердило рейтинг РФ по валютным обязательствам на уровне "SD", а российских еврооблигаций - на уровне "CCC-".

При этом рост денежной базы происходил без существенного увеличения чистых внутренних активов за счет роста чистых международных резервов. Учитывая то, что ЦБ РФ в это время не получал кредитов международных организаций, прирост золотовалютных резервов соответствовал приросту чистых международных резервов. За апрель денежная база увеличилась на 9,03%, в мае – на 7,53%, и, наконец, в июне – на 7,04%.

В апреле – мае 1999 г. рост денежной базы происходил более высокими темпами, чем в первом квартале (см. рис. 6). За апрель денежная база увеличилась на 8,45%, за первые три недели мая – еще на 5,43%. В целом с начала года рост денежной базы составил около 14,2%, что означает снижение реальной денежной базы на 6,3%. Увеличение обязательств ЦБ РФ в апреле – мае происходило, в первую очередь, за счет покупок валюты для пополнения золотовалютных резервов (см. рис. 6) и выплат по внешнему долгу РФ.

В мае 1999 г. политические факторы доминировали на валютном рынке. Отставка правительства Е. Примакова и голосование в Государственной Думе по процедуре импичмента на некоторое время дестабилизировали ситуацию на валютном рынке. Однако провал процедуры импичмента 15 мая и быстрое утверждение кандидатуры С. Степашина на посту премьер-министра в Государственной Думе 19 мая существенно снизило уровень рисков, что несколько улучшило ситуацию на рынке. К концу месяца ситуация на валютном рынке стабилизировалась и официальный курс доллара вышел на значение 24,44 руб./доллар.

В июне 1999 г. ситуация на валютном рынке отличалась отсутствием каких-либо существенных колебаний. Стабилизация валютного рынка позволила ЦБ РФ ввести с 29 июня 1999 г. единую торговую сессию по долларам США за российские рубли¹⁶. В связи с этим следует отметить, что, несмотря на относительную стабильность ситуации, сложившейся к концу июня на валютном рынке и выросшие золотовалютные резервы ЦБ РФ, введение единой торговой сессии повысило возможности для атаки на обменный курс рубля.

Денежная масса M_2 за шесть месяцев 1999 года выросла на 26,6%, объем наличных денег в обращении (M_0) увеличился на 15,2%. Произошедшие изменения в структуре денежного предложения (падение доли наличных денег до 38,1% по сравнению с 44,1% в октябре 1998 года, рост денежного мультипликатора¹⁷ с 2,0 до 2,2–2,3) в условиях отсутствия развитых финансовых рынков, какказалось, должны свидетельствовать об увеличении уровня ликвидности в нефинансовом секторе экономики. Однако доля требований к предприятиям нефинансового сектора в общей массе внутреннего кредита (совокупности всех требований банковской системы к экономике) за период с августа 1998 года по июнь 1999 года сократилась с 40,31% до 32,52%, тогда как доля требований к расширенному правительству выросла с 58,89% до 66,34%. Таким образом, отношение российских коммерческих банков к реальному сектору не изменилось, несмотря на очевидный рост производства и повышение рентабельности предприятий. В экономике сохраняется жесткое рационирование кредита, и в отсутствии финансовых рынков важной сферой деятельности коммерческих банков стало кредитование государства на всех уровнях власти.

Показательным является соотношение двух денежных мультипликаторов, рассчитанных по разным базам: отношение M_2 к узкой денежной базе и отношение M_2 к широкой денежной базе (резервным деньгам, см. рис. 8). Если до августовского кризиса 1998 года динамика двух показателей была одинакова, то с января 1999 года их движение направлено в противоположные стороны: мультипликатор узкой денежной базы растет, тогда как мультипликатор широкой денежной базы – продолжает снижаться. Данное различие объясняется, в первую очередь, увеличением разницы между узкой и широкой денежными базами, т.е. суммы неиспользуемых резервов коммерческих банков (остатков на корреспондентских счетах в ЦБ РФ) и средств, размещенных ими в ЦБ РФ (например, депозитов, см. рис. 11). Таким образом,

¹⁶ Данное решение вступило в силу в соответствии с Положением Банка России от 16 июня 1999 г. №17-П вместе с отменой соответствующего положения ЦБ РФ о специальных торговых сессиях от 28 сентября 1998 г. №57-П.

¹⁷ Отношение M_2 к узкой денежной базе.

рассмотрение динамики широкой денежной базы показывает, что деньги остаются внутри банковской системы, создавая угрозу атаки на курс национальной валюты при малейшем росте неопределенности и рисков, но не идут в реальный сектор экономики.

Рис.8

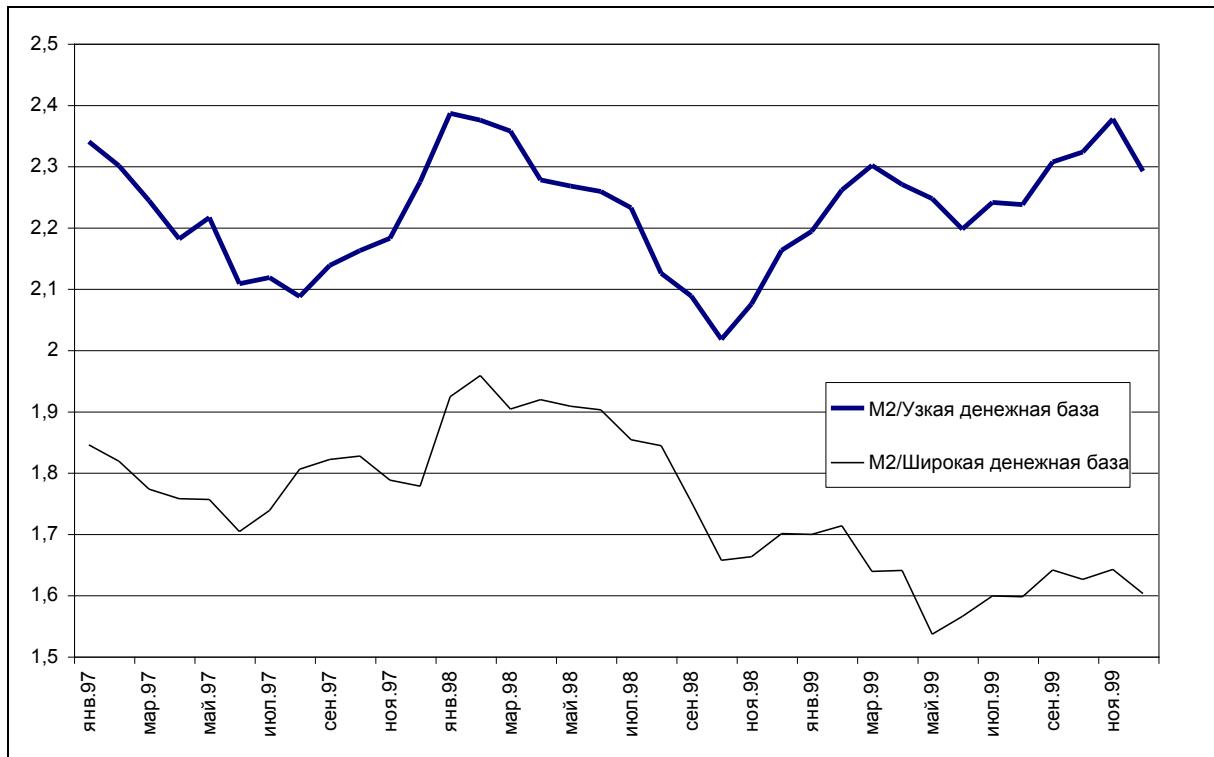
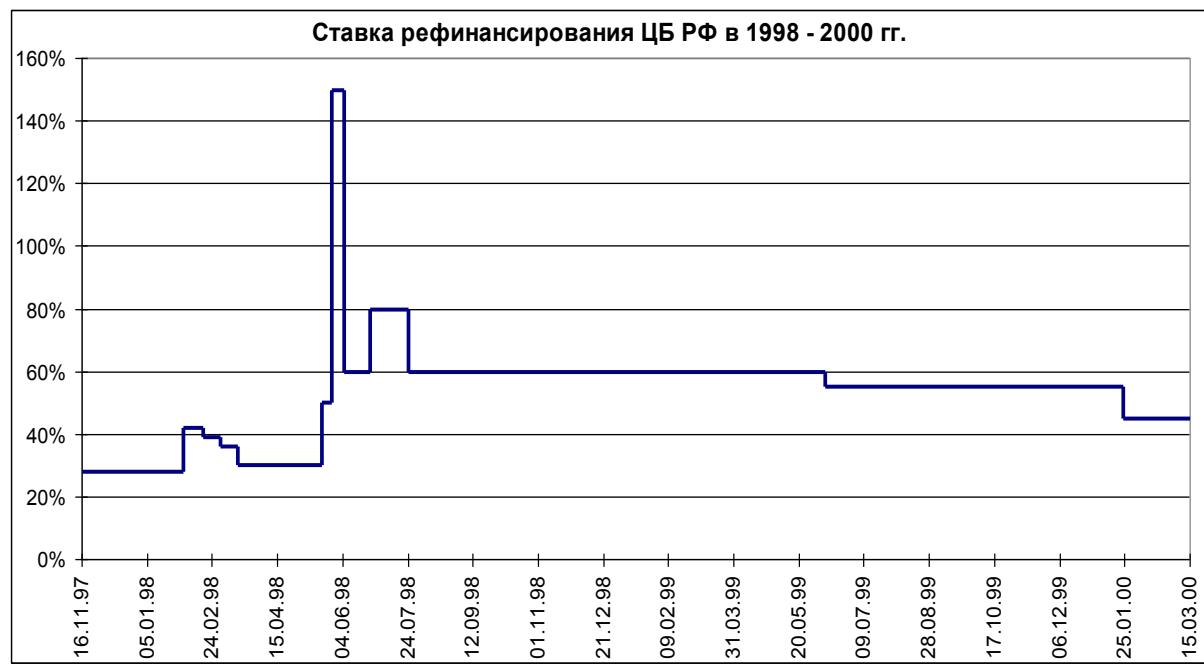
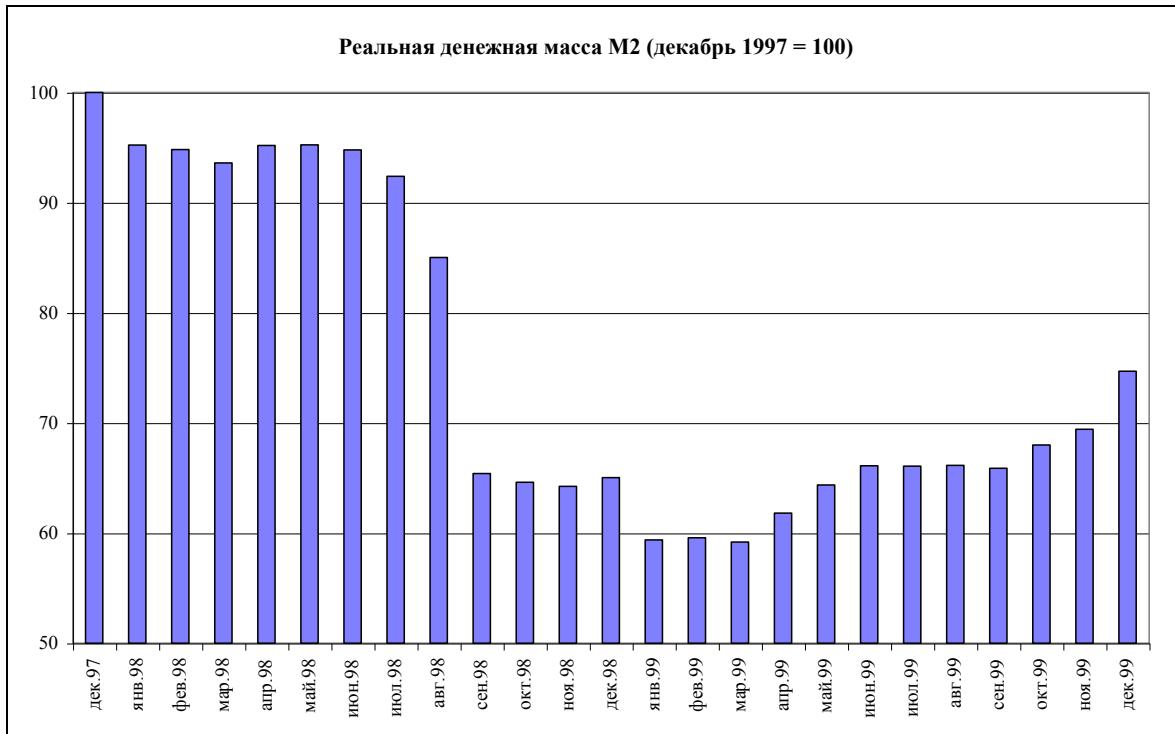


Рис. 9.



Источник: Центральный банк РФ.

Рис. 10.



Источники: Центральный банк РФ, Госкомстат РФ, расчеты ИЭПП.

В первом полугодии 1999 года темп роста денежных агрегатов отставал от темпов инфляции. В результате, к началу июля 1999 года реальная денежная масса (по агрегату M_2) находилась на 28–29% ниже докризисного уровня, зафиксированного в июле 1998 года (см. рис. 10).

10 июня 1999 года Центральный банк РФ впервые за 1999 год изменил ставку рефинансирования (см. рис. 9). Она была понижена на 5 процентных пунктов, до 55% годовых. В условиях, когда число участников рынка государственных рублевых облигаций очень ограничено (см. Приложение 2), изменение ставки рефинансирования носило символический характер.

Следствием денежной эмиссии, осуществляемой ЦБ РФ на протяжении второго квартала 1999 года, стало ускорение темпов роста цен. Из-за наличия временного лага между моментом увеличения денежной массы и ускорением роста цен (в условиях отсутствия финансовых рынков лаг укорачивается до 2–3 месяцев), эффект такой политики стал заметен только в середине лета 1999 года.

В июле 1999 года недельные темпы роста индекса потребительских цен заметно выросли, и инфляция в этом месяце достигла 2,8%. В качестве дополнительных факторов, оказавших влияние на развитие инфляционных процессов необходимо отметить значительные изменения в относительных темпах роста цен на отдельные группы товаров. В 1992–1998 годах опережающими темпами росли цены на услуги, а рост цен на продовольственные и непродовольственные товары был преимущественно ниже прироста ИПЦ. В то же время за первые семь месяцев 1999 года индекс цен на продовольственные товары вырос на 30,0%, на непродовольственные товары – на 26,1%, а услуги подорожали лишь на 23,1%. Кроме того, в конце июня – начале июля значительно выросли цены на бензин¹⁸. Еще одним фактором роста цен стали изменения в налоговой системе: с 1 июля 1999 года в ряде регионов Российской Феде-

¹⁸ В частности, в июне рост цен по различным сортам бензина составил, по данным Госкомстата, от 7 до 11%. В июле 1999 года цены выросли еще на 15,2%. Данное повышение цен на автомобильное топливо связано как с ростом цен на нефть на мировых рынках, так и с координированными действиями участников российского рынка. Кроме того, в апреле – июне темпы роста цен производителей превысили темпы роста потребительских цен, оставаясь на уровне 3,5 – 3,6% в месяц, что оказало влияние на ускорение инфляции на потребительском рынке в последующие месяцы.

рации был введен налог с продаж и значительно сокращен список товаров, в отношении которых действует пониженная ставка НДС.

В июле 1999 года продолжился рост узкой денежной базы. За первую половину месяца ее прирост составил 7,8 млрд. рублей, или около 3%. Фактические масштабы эмиссии оказались еще более значительными, поскольку ЦБ РФ стерилизовал рост денежной массы за счет расширения депозитных операций и операций на открытом рынке. Однако со второй половиной июля 1999 года денежная политика ЦБ РФ стала более жесткой по сравнению с предыдущими тремя – четырьмя месяцами. Рост денежной базы во второй половине 1999 года не превышал 1% в месяц.

При всей опасности попыток обеспечения выплат по внешнему долгу путем денежной накачки сохранять правительству контроль над ситуацией позволяло сочетание сократившихся социальных расходов государства, резко обесцененных правительством Е.Примакова – Ю.Маслюкова (см. ниже) и низких социальных ожиданий. Эти условия создали возможность для проведения осторожной и ответственной макроэкономической политики.

Стоит подчеркнуть, что в 1999 году переход от одного этапа денежной политики к другому не был связан непосредственно со сменой кабинетов. Более того, частая смена премьеров наглядно продемонстрировала преемственность экономического курса представителей основных групп политической элиты и явилась в этом смысле фактором усиления политической стабильности.

В июле 1999 г. ситуация на валютном рынке продолжала оставаться стабильной. За месяц официальный курс доллара практически не изменился: он снизился с 24,22 руб./доллар до 24,19 руб./доллар (см. рис. 7). В июле существенного увеличения спроса на доллары как и в июне не наблюдалось. Однако к концу месяца на рынке стали проявляться некоторые признаки спекулятивной активности его участников. По всей видимости, это было связано с быстрым темпом снижения золотовалютных резервов ЦБ РФ (в июле золотовалютные резервы снизились на 231 млн. долларов, т.е. на 1,9%, а в августе – на 690 млн. долларов, т.е. на 5,8%).

Середина августа – конец 1999 г. Спустя ровно год после кризиса августа 1998 г. на ситуацию на валютном рынке вновь оказали влияние политические события. В течение нескольких дней после отставки С. Степашина спрос на наличные доллары со стороны населения существенно возрос. Однако курсы покупки и продажи валюты в обменных пунктах выросли незначительно. Так, по доллару США курс увеличился лишь на 1 – 2 руб./\$.

Активные интервенции ЦБ России позволили сбить спекулятивную волну спроса на доллары и стабилизировали ситуацию на валютном рынке. 9 августа 1999 г. на единой торговой сессии в СЭЛТ курс доллара today достиг отметки 25,29 руб./доллар. Таким образом, его прирост относительно 6 августа составил всего около 3%. В последующие дни курс доллара плавно снижался и достиг к концу месяца 24,75 руб./доллар. В результате проведенных интервенций, с 9 по 15 августа золотовалютные резервы ЦБ РФ упали с 11,7 до 11,4 млрд. руб., т.е. на 2,65%.

В сентябре 1999 года курс доллара на единой торговой сессии в СЭЛТ достиг нового максимума. 3 сентября курс tomorrow составил 25,89 рублей за доллар. Официальный курс поднялся до уровня 25,87 рублей за доллар. В последствие на протяжении всего месяца курс доллара постепенно снижался (см. рис. 7), чему способствовали как валютные интервенции ЦБ РФ, так и принятое решение о переводе средств нерезидентов в расчетную систему ММВБ¹⁹. В целом за сентябрь официальный курс доллара вырос на 1,33% (17,23% годовых).

¹⁹ Решение ЦБ РФ от 16 сентября 1999 года, касалось средств нерезидентов, находящихся на счетах типа «С» в российских коммерческих банках. Согласно данному решению все рублевые денежные средства, находящиеся на этих счетах, полученные в результате новации по ГКО-ОФЗ, либо при реализации выпущенных в порядке реструктуризации выпусков рублевых облигаций на вторичном рынке должны были быть перечислены в расчетную систему ММВБ. Поскольку коммерческие банки использовали соответствующие пассивы для финансирования своих активных операций, это решение привело к росту на ликвидные средства внутри банковской системы.

В октябре 1999 г. темпы снижения обменного курса рубля к доллару несколько выросли. За месяц официальный курс доллара вырос на 4,03% (60,6% годовых). Необходимость осуществления крупных выплат по внешним долгам в конце 1999 г. на фоне задержки решения о выделении очередного транша кредита МВФ и отсутствия прогресса на переговорах по реструктуризации долга бывшего СССР с Лондонским клубом кредиторов заставили ЦБ РФ несколько скорректировать свою политику на открытом рынке. Банк России возобновил политику, направленную на пополнение золотовалютных резервов. За первую половину месяца объем резервов увеличился на 0,8 млрд. долларов США. Более быстрый рост денежной базы в октябре (3,9% по узкой денежной базе) в значительной степени объясняется рублевыми интервенциями на валютном рынке. В свою очередь, активизация денежной эмиссии создавала предпосылки к ускорению инфляционных процессов и новым скачкообразным движениям курса рубля по отношению к доллару США.

В августе 1999 года индекс потребительских цен составил 1,2%. Основной вклад в замедление темпов роста потребительских цен в этом месяце внесли сезонные факторы. Влияние последних продолжало сказываться и в сентябре, в этом месяце инфляция составила 1,5%. В октябре 1999 года индекс потребительских цен был равен 1,4%. Сохранение темпов инфляции на относительно низком уровне в этот период объясняется, в первую очередь, ослаблением эмиссионной деятельности ЦБ РФ в летние месяцы и в начале осени 1999 года. Для предотвращения инфляционных последствий расширения денежного предложения 12 октября 1999 года Правительство РФ утвердило положение об особенностях эмиссии и регистрации облигаций Банка России. Выпуск данного финансового инструмента должен был дать ЦБ РФ новые возможности управления денежной массой, в частности, возможность стерилизации рублевых интервенций на валютном рынке. Однако аукционы по их размещению проведенные лишь 14 декабря, не были признаны состоявшимися из-за отсутствия спроса по приемлемым для эмитента ценам.

Таким образом, динамика денежных агрегатов в ноябре была такой же как и в другие месяцы 1999 года: резкое увеличение в начале месяца и постепенное снижение в течение последующих двух–трех недель, что позволяло Центральному банку РФ совмещать политику накопления золотовалютных резервов со сдерживанием роста денежной массы. В ноябре–декабре 1999 года темп роста потребительских цен стабилизировался на уровне 1,2–1,3% в месяц.

В ноябре 1999 г. валютный рынок не продемонстрировал резких скачков обменного курса. За месяц официальный курс доллара вырос на 1,26%. Тем не менее, девальвационные настроения участников валютного рынка несколько возросли. Даже несмотря на то, что Экспортно-импортный банк Японии в конце ноября нашел возможным предоставить России кредит в размере 375 млн. долларов, ситуация с выплатами по внешним долгам внушала некоторые опасения: только в конце ноября – декабре 1999 г. Россия должна была выплатить по еврооблигациям около 352 млн. долларов, 800 млн. долларов – МВФ и 170 млн. долларов – Парижскому клубу. Таким образом, смягчение курсовой политики Центробанка и скачок курса доллара в начале 2000 г. были весьма вероятными.

В декабре 1999 года, в преддверии крупных выплат по внешнему долгу РФ и при очевидном отсутствии новых иностранных кредитов, Центральный банк РФ расширил рублевые интервенции на валютном рынке с целью пополнения золотовалютных резервов. Всего за месяц его золотовалютные резервы увеличились на 1,2 млрд. долларов (около 10%) и достигли уровня 12,7 млрд. долларов США, что явилось максимальным значением данного показателя с ноября 1998 года. Об объеме рублевых интервенций свидетельствует рост денежной базы на 35,5 млрд. рублей (с 272,0 до 307,5 млрд. рублей), т.е. на 13,05%. Очевидным последствием такой политики стали резкий рост остатков на счетах коммерческих банков в ЦБ РФ и скачок обменного курса рубля в первые дни 2000 года. За период с 27 декабря 1999 г. по 10 января 2000 г. золотовалютные резервы ЦБ РФ снизились на 400 млн. долларов США. С 10 января 2000 года золотовалютные резервы Банка России вновь начали расти (до 12,8 млрд. долларов к 21 января 2000 г.). Тем не менее, сочетание ряда мер, предпринятых ЦБ РФ (возобновление депозитных

операций, проведение операций на вторичном рынке ГКО-ОФЗ), позволило стерилизовать прирост денежной базы. На 24 января 2000 года объем узкой денежной базы составил 302 млрд. рублей (на 7,2 млрд. рублей меньше, чем на 10 января).

В декабре повышенное предложение валюты на рынке со стороны экспортёров, продающих валюту для осуществления налоговых платежей, не позволило курсу рубля упасть на фоне рублевых интервенций ЦБ. В декабре официальный курс доллара вырос на 2,20% (29,77% в пересчете на год). Совершенно иная ситуация сложилась в январе. По существу, только за первые две недели января Центральный банк, экономя резервы, позволил курсу рубля упасть на 5,7%. Таким образом, за период с 27 декабря 1999 г. по 10 января 2000 г. золотовалютные резервы ЦБ РФ снизились на 400 млн. долларов США (см. рис. 6). Однако с 10 января 2000 года золотовалютные резервы Банка России вновь начали расти (до 12,8 млрд. долларов к 21 января 2000 г.). В то же время, в январе 2000 г. официальный курс доллара вырос на 5,74% (95,39% в пересчете на год).

В январе 2000 года темпы прироста ИПЦ ускорились. Индекс потребительских цен в первом месяце 2000 года вырос на 2,3% (31,4% в годовом исчислении). Помимо монетарных факторов, на темпы роста потребительских цен в январе 2000 года оказал влияние ряд сезонных и институциональных факторов, определивших инфляционные ожидания участников хозяйственного процесса. Во-первых, в четвертом квартале 1999 года участились сообщения о возможности скорого повышения тарифов на услуги естественных монополий. В частности, необходимость пересмотра цен в сторону повышения была названа в числе первоочередных мер руководителями Министерства путей сообщения РФ, РАО «ЕЭС России» и ОАО «Связьинвест». Федеральная энергетическая комиссия объявила о повышении с 1 ноября 1999 года тарифов на газ на 5% для населения и на 15% – для промышленных предприятий. Как показывает российский опыт в 1992–1995 годах, повышение цен в этих отраслях отражается в темпах инфляции с коротким лагом, не превышающим один–два месяца. Во-вторых, влияние сезонных факторов (к началу нового календарного года традиционно привязывается пересмотр контрактных и розничных цен) было значительно усилено тем обстоятельством, что в 1999 году темпы роста цен многих категорий потребительских товаров, общественных услуг и регулируемых тарифов сильно отставали от темпов роста общего индекса потребительских цен, что было вызвано, в частности, политическими причинами (выборы в Государственную Думу, глав ряда субъектов Федерации). В 2000 году этот разрыв, по-видимому, будет сокращаться.

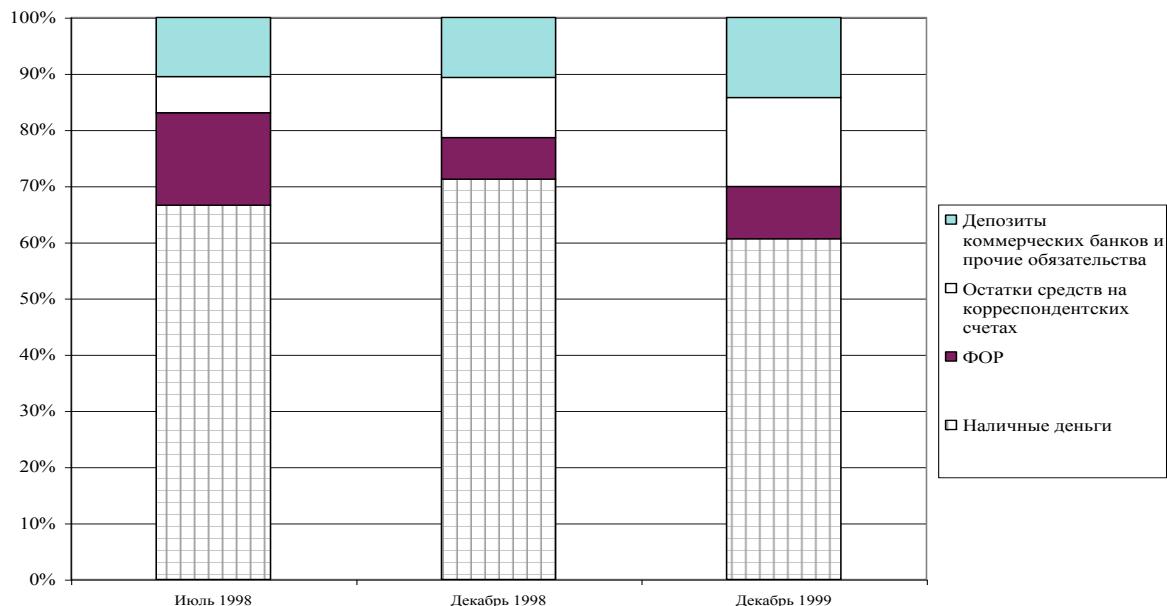
24 января 2000 года Центральный банк РФ во второй раз за последние полтора года понизил ставку рефинансирования: с 55% до 45% годовых (см. рис. 9). Последний раз на столь низком уровне ставка ЦБ РФ находилась в первой половине 1998 года. Данная мера не является неожиданной, поскольку текущий уровень инфляции и процентных ставок на рынке МБК не превосходит 15–20% годовых. Снижение ставки рефинансирования будет способствовать также снижению ставок по длинным сериям ГКО-ОФЗ, так как сохраняются ограничения на максимальный уровень доходности государственных облигаций (удвоенная ставка рефинансирования)²⁰.

В целом за 1999 год узкая денежная база увеличилась на 48,3% (с 207,3 до 307,5 млрд. рублей), широкая денежная база – на 66,8% (с 263,7 до 439,7 млрд. рублей). Расширение депозитных операций и рост остатков на корреспондентских счетах привели к изменению структуры денежной базы (см. рис. 11). Доля наличных денег за 1999 год снизилась с 71,2% до 60,6%, тогда как доля фонда обязательных резервов кредитных организаций (ФОР) выросла с 7,4% до 9,3% (в июле 1998 года – 16,5%), доля остатков на корреспондентских счетах – с 10,7% до 15,8% (в июле 1998 – 6,5%), доля депозитов и прочих обязательств – с 10,7% до 14,3% (в июле 1998 года – 10,5%). Реальный прирост денежной базы в 1999 году составил 8,5% (для агрегата в узком определении) и 22,0% для агрегата в широком определении.

²⁰ Доходность к погашению ГКО и ОФЗ, погашаемых в 2000 году, превосходит 30–40% годовых.

Рост других денежных агрегатов в 1999 году происходил более медленными темпами. Так, денежная масса M_1 увеличилась на 53,7% (в реальном выражении – на 12,4%), денежная масса M_2 – на 57,2% (рост на 15,0% в реальном выражении), широкие деньги – на 56,7% (рост на 14,6% в реальном выражении). С учетом падения реальной денежной массы в январе 1999 года, рост спроса на деньги (по агрегату M_2) за год достигает 25,8%. Таким образом, с учетом отставания дефлятора ВВП от индекса потребительских цен, уровень монетизации ВВП в 1999 году, по предварительным оценкам, достигает 14,63%, что является наивысшим показателем со времени либерализации цен.

Рис.11.



Источники: Центральный банк РФ, расчеты ИЭПП.

Таким образом, следствием высокого спроса на валюту со стороны Министерства финансов при ограничительной денежной политике, проводимой Центральным банком РФ, стал весьма незначительный рост реального курса рубля в 1999 году. Последствия такой политики реального валютного курса для российской экономики представляются неоднозначными, особенно, при разделении краткосрочных и долгосрочных эффектов девальвации. Анализ теоретических построений, касающихся влияния реального курса национальной валюты на экономический рост, наложенный на характер развития российской экономики в сентябре 1998 – декабре 1999 годов, позволяет выделить ряд как положительных, так и отрицательных последствий девальвации, а также ограничений, препятствующих реализации долгосрочных выгод от обесценения рубля.

1.3. Тенденции в реальном секторе экономики

1.3.1. Оживление в производстве: экспортноориентированные отрасли и импортозамещение

Отличительной особенностью российской экономики 1999 года является быстрый рост производства. Прирост валового выпуска промышленности в 1999 году достиг максимально го за десятилетний период уровня и составил 8,1%. В 1999 году выпуск промышленной продукции на 2,5% превысил уровень благополучного 1997 года, когда впервые с начала реформ наблюдалось оживление, и индекс промышленного роста составил почти 102%. По сравнению с 1998 годом прирост ВВП составил 3,2%. Однако даже при таких высоких темпах развития в 1999 году не были полностью преодолены последствия спада в экономике, обусловленного кризисом на мировом и внутреннем финансовом рынках в октябре 1997 - августе 1998 годов. Сопоставление основных индикаторов социально-экономического развития за

последние два года показывает, что экономика не вышла на докризисный уровень. Реальный ВВП в 1999 году составил 98,1% от уровня 1997 года.

ТАБЛИЦА 1

Динамика основных макроэкономических показателей, в % к предыдущему году

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Валовой внутренний продукт	85,5	91,3	87,3	95,9	95,1	100,8	95,4	103,2
Промышленность	82,0	86,0	79,0	97,0	96,0	101,9	94,8	108,1
добычающая	89,0	90,0	90,0	99,0	98,0	103,0	96,5	
обрабатывающая	81,0	85,0	76,0	96,0	95,0	101,8	92,8	
потребительские товары	85,0	89,0	74,0	87,9	93,4	102,1	93,6	
Сельское хозяйство	91,0	96,0	88,8	92,0	93,0	100,1	87,7	102,4
Инвестиции в основной капитал	60,0	88,0	76,0	90,0	82,0	94,5	93,3	101,0
Грузооборот транспорта	86,0	88,0	86,0	99,0	95,4	96,6	96,5	105,2
Услуги связи							119,9	133,1
Оборот розничной торговли	97,0	102,0	100,1	93,0	96,0	101,4	96,7	92,3
Платные услуги населению	82,0	70,0	62,0	82,0	94,0	103,7	99,5	102,4
Внешнеторговый оборот	-	90,6	100,3	122,3	108,2	102,9	82,3	86,6
Экспорт	-	87,9	106,9	118,8	113,9	97,7	84,1	100,2
Импорт	-	77,2	90,8	128,2	99,4	107,0	80,2	69,5
Реальные располагаемые денежные доходы	53,0	116,0	112,0	84,0	100,0	106,3	81,9	84,9
Реальная заработка на плату							86,6	76,8
Безработные (зарегистрированные)	-	164,6	202,5	145,2	124,9	88,9	82,1	85,1
Индексы цен:								
Потребительских	2608,6	939,9	315,1	231,3	121,8	111,0	184,4	136,5
продовольственные товары	2626,2	904,9	314,1	223,4	117,7	109,1	196,6	134,0
непродовольственные товары	2673,4	741,8	269,0	216,3	117,8	108,1	199,5	139,2
платные услуги населению	2220,5	2411,2	622,4	332,3	148,4	122,5	118,3	134,0
Промышленности								
на готовую продукцию:	3380,0	1000,0	330,0	275,0	125,6	107,4	123,2	167,3
на приобретенные ресурсы	-	-	305,0	314,4	124,3	106,8		
Капитальное строительство	1610,0	1160,0	530,0	270,0	137,3	105,0	112,1	146,0
Грузовые перевозки	2050,0	1850,0	760,0	300,0	122,1	100,9	116,7	118,2
Услуги связи	-	-	-	-	144,7	104,2	106,2	122,8
Сельского хозяйства	940,0	810,0	300,0	330,0	140,0	108,0	166,4	191,4

Источник: Росстата гентство

Анализ структурных сдвигов в реальном секторе показывает, что в период 1992-1998 годов спад в отраслях, оказывающих услуги, был менее глубоким по сравнению с сокращением производства товаров, и это выступало фактором, сдерживающим тенденцию к снижению темпов ВВП. Причем и в 1997 году положительная динамика ВВП при росте производства в обоих секторах экономики определялась превышением темпов роста услуг по сравнению с производством товаров. В 1999 год ситуация изменилась: структурные сдвиги в ВВП обусловливались ускорением темпов роста товаров при более плавной динамике развития отраслей сектора услуг.

При анализе пропорций производства по секторам экономики следует принимать во внимание специфические особенности формирования уровня и динамики цен по отдельным отраслям и секторам экономики. При росте цен производителей промышленной продукции в 1999 года по сравнению с началом года на 67,3%, цен производителей сельскохозяйственной продукции - на 91,4%, в секторе услуг за этот же период тарифы на платные услуги населению увеличились на 34,0%, на грузовые перевозки - на 18,2% и услуги связи - на 22,8%. Изменение структуры цен оказало влияние на пропорции производства ВВП. Сопоставление структуры

производства ВВП в текущих и сопоставимых ценах позволяет не только оценить интенсивность изменения пропорций по секторам экономики, но оценить реальный вклад отдельных отраслей. В 1999 году усилилось позитивное влияние отраслей производственной инфраструктуры на ускорение динамики произведенного ВВП. При сдержанной тарифной политике рост добавленной стоимости в отраслях транспорта и связи был связан как с увеличением объемов, так и расширением спектра предоставления услуг.

ТАБЛИЦА 2

**Структура производства ВВП по отраслям
экономики, в % к итогу**

	1998	1999	1998	1999
	Текущие цены	Сопоставимые цены*		
Валовой внутренний продукт в том числе:	100,0	100,0	100,0	100,0
производство товаров из них:	42,2	45,7	42,2	43,3
промышленность	29,0	32,9	29,0	30,4
строительство	7,1	5,5	7,1	6,1
сельское хозяйство	5,3	6,7	5,3	5,8
производство услуг	57,8	54,3	57,8	56,7
рыночные услуги из них:	42,4	42,6	42,4	43,0
транспорт	9,1	7,2	9,1	9,5
связь	1,9	1,8	1,9	2,3
торговля (оптовая, розничная, внешняя),	19,1	23,1	19,1	19,4
<u>нерыночные услуги</u>	15,4	11,7	15,4	13,7

Источник: Росстатагентство

*Рассчитано авторами по предварительным данным Минэкономики РФ

Сравнительный анализ динамики отраслей экономики показывает, что промышленность наиболее оперативно отреагировала на изменение внутренней конъюнктуры, последовавшей после августовского кризиса 1998 года. Положительная помесячная динамика промышленного производства наблюдается с III квартала 1998 года, и отклонения от нее во II квартале 1999 года полностью объясняются влиянием фактора сезонности. В 1999 году рост отмечается практически во всех промышленно-производственных комплексах.

Динамика развития отдельных секторов определялась действием целого набора специфических факторов и условий. Однако безусловно самый значительный эффект оказало реальное обесценение рубля. Положительные эффекты девальвации широко известны. К ним, в первую очередь, относятся: импортозамещающий рост в реальном секторе экономики и повышение рентабельности в ее экспортно-ориентированных отраслях²¹.

Наряду с девальвацией, фактором, определяющим ускорение темпов роста в экспортно-ориентированных отраслях добывающего сектора экономики, являлось благоприятное изменение конъюнктуры на мировом рынке топливных и природно-сырьевых ресурсов. Восстановление положительной динамики в обрабатывающем секторе связано с ростом спроса на внутреннем

²¹ Ниже мы также рассмотрим вызываемое улучшением финансового положения предприятий сокращение доли неденежных расчетов в реальном секторе экономики, сокращение неплатежей между предприятиями, увеличение налоговых поступлений в бюджет. Кроме того, девальвация национальной валюты и сопутствующий ей рост внутренних цен снижают реальное богатство экономических агентов, номинированное в национальной валюте. В этих условиях происходит сокращение текущего потребления и увеличение сбережений, что дает экономике дополнительные средства для расширения инвестиционной деятельности, происходит увеличение предложения трудовых ресурсов. Это является факторами для расширения производства и ускорения экономического роста. Однако в российской экономике банковский кризис и высокая инфляция не только обесценили значительную часть потенциальных сбережений населения, но и резко снизили доверие к банковской системе, что препятствует аккумуляции инвестиционных ресурсов. В дополнение к этому, значительная часть населения России держит свои сбережения в иностранной валюте, в результате чего фактический эффект богатства не может быть точно оценен.

рынке на продукцию отечественного производства и интенсивным развитием процессов импортозамещения.

Следует отметить, что практически все прогнозы экономического развития, сделанные осенью 1998 года, недооценили возможности российской экономики отреагировать на девальвацию резким ростом производства. Более вероятнымказалось, что многие ниши на внутреннем рынке, занимавшиеся ранее импортными товарами, после девальвации просто останутся пустыми. Между тем большое количество импортных товаров было с успехом замещено российскими аналогами. Такое положение было достигнуто благодаря изменениям в структуре внутреннего потребления (сдвиг в сторону потребления более дешевых, иногда менее качественных, товаров, когда более дорогие товары стали не доступны после резкого падения реальных доходов населения) и существующим резервам роста отечественной промышленности. Российская промышленность с ее технологией и качеством трудовых ресурсов оказалась вполне способна производить широкий ассортимент товаров, спрос на которые ранее удовлетворялся практически полностью за счет импорта.

Кроме снижения реального курса рубля, на рост производства в обрабатывающем секторе оказалось воздействие введение мер ограничивающих импорт конкурирующих товаров (например, стальных труб), а также расширение государственной поддержки ряда промышленных производств, в частности некоторое увеличение оборонного заказа. Наибольшие темпы роста в промышленности продемонстрировали, преимущественно, те отрасли экономики, продукция которых предназначена для внутреннего рынка.

Впервые за годы реформ в 1999 году отмечается прирост производства в легкой и пищевой отраслях промышленности. По мере улучшения финансового состояния предприятий и роста накопления со второго полугодия 1999 года наблюдалось повышение спроса на капитальные товары и, соответственно, темпов роста производства в инвестиционном комплексе. Рост производства продукции высокой степени обработки обусловил повышение доли добавленной стоимости промышленности в структуре произведенного ВВП с 29,0 % в 1998 году до 32,9% в 1999 году.

ТАБЛИЦА 3.

Темпы прироста индексов интенсивности промышленного производства, %

	янв.97 – янв.2000	авг.98 – янв.2000
Промышленность - всего	16,60	23,57
Топливно-энергетический комплекс	2,56	4,68
Электроэнергетика	3,98	5,08
Нефтедобывающая промышленность	2,41	2,53
Нефтеперерабатывающая промышленность	-0,61	5,19
Газовая промышленность	-0,94	-2,68
Угольная промышленность	5,49	14,22
Черная металлургия	19,46	36,42
Цветная металлургия	18,12	12,20
Машиностроение	21,22	46,79
Химическая и нефтехимическая промышленность	28,61	37,74
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	50,44	36,95
Промышленность строительных материалов	7,58	11,24
Пищевая промышленность	22,05	23,48
Легкая промышленность	36,14	83,74

* Источник: Центр экономической конъюнктуры при Правительстве РФ (сезонно скорректированные значения)

Рост производства товаров инициировал повышение спроса на услуги отраслей производственной инфраструктуры - коммерческий грузооборот транспорта по сравнению с 1998 годом увеличился на 5,2%, а объем услуг связи - на 33,1%.

Связь и информационно-вычислительное обслуживание сохраняют позиции одной из наиболее динамично развивающихся отраслей национальной экономики. Доля услуг связи в 1999 году состави-

ла 1,8% ВВП, за последние восемь лет повысилась на 1,2 процентных пункта. Восстановление положительной динамики роста связи наблюдается с 1996 года.

Коммерческий грузооборот предприятий всех видов транспорта по сравнению с 1998 годом увеличился на 5,2%, в том числе железнодорожного транспорта (на долю которого приходится более 1/3 общего грузооборота) - на 18,1%. Рост грузооборота связан как с оживлением спроса на продукцию отечественного производства на внутреннем рынке, так и с ростом объемов и доли перевозки грузов на экспорт.

Сужение платежеспособного потребительского спроса негативно отразилось на динамике объемов оптовой торговли. В целом за 1999 год объем продаж предприятий оптовой торговли составил 97,1% от уровня прошлого года. Оборот оптового рынка на 3/4 формируется за счет продаж промышленных предприятий и организаций. Интенсивный рост продаж товаров промышленными предприятиями наблюдается с 4 квартала 1998 года. Сохранение доминирующей доли промышленных предприятий на рынке продукции производственно-технического назначения выступило фактором увеличения оборота товаров промышленными предприятиями по сравнению с 1998 годом на 5,8%. Интенсивное наращивание объемов продаж промышленными предприятиями компенсировало спад деятельности организаций оптовой торговли, и по сравнению с 1998 годом оборот оптового рынка увеличился на 2,6%.

Негативное влияние на динамику показателя рыночных услуг торговли в 1999 году оказывало снижение оборота розничной торговли. Тенденция к спаду розничного товарооборота наблюдалась с начала 1998 года, что связано с уменьшением реальных доходов населения. По сравнению предыдущим годом оборот розничной торговли сократился на 10,8%. Однако, рост валового дохода торговли за счет ценностных факторов действовал в сторону повышения ее доли в ВВП²².

При анализе динамики розничного товарооборота следует принимать во внимание, что для периода 1998-1999 годов характерна тенденция к снижению доли товаров поступивших по импорту в структуре товарных ресурсов. Если в I и II кварталах 1998 года отечественные товары формировали 52% товарных ресурсов розничного товарооборота, то к IV кварталу их доля повысилась до 71%, при соответствующем снижении импортных поступлений. В 1999 году эта тенденция сохранилась, и, по предварительным данным Минэкономики РФ, соотношение импортных и отечественных товаров в структуре розничного товарооборота в III квартале составило соответственно 27% и 73%. Оценки о возможности развития кризиса на потребительском рынке, сделанные сразу же после августовского кризиса 1998 года, не оправдались. Рост производства отечественных потребительских товаров выступил фактором, стабилизирующим ситуацию в потребительском секторе.

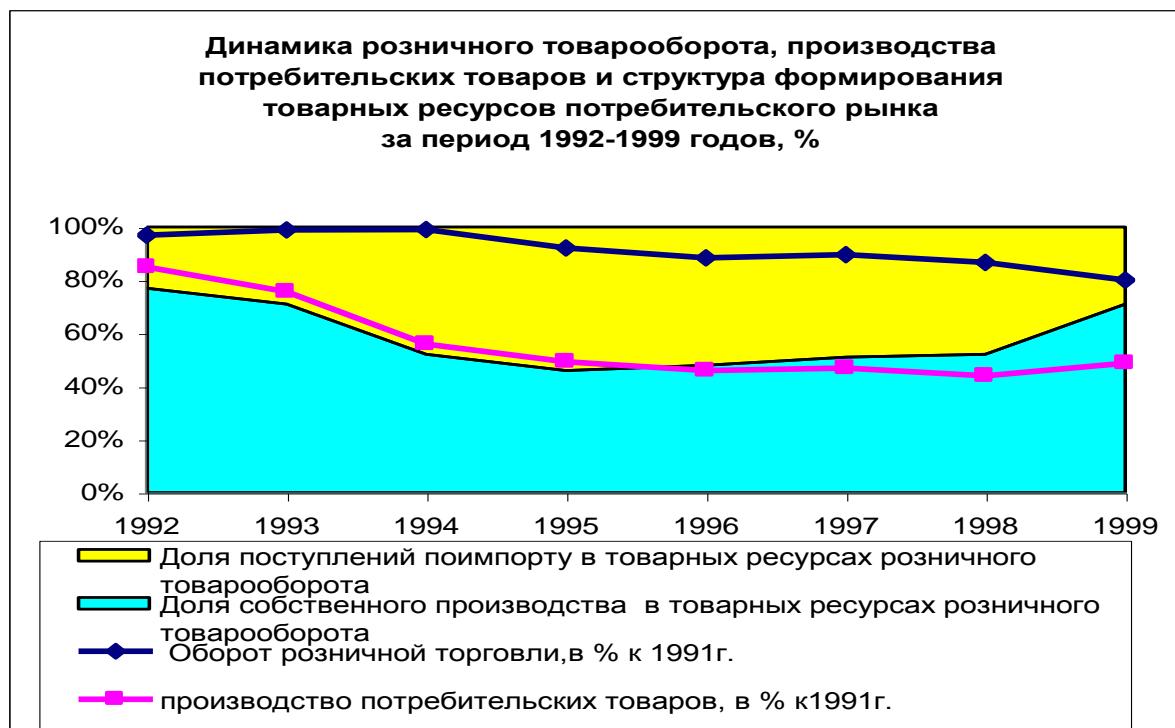
Особенностью 1999 года явилось превышение темпов роста услуг производственной инфраструктуры по сравнению с динамикой рынка услуг, оказываемых населению. Существенное влияние на ситуацию на рынке услуг населению оказало усиление тенденции к дальнейшему сокращению объема предоставления нерыночных услуг, финансируемых за счет средств государственного бюджета и внебюджетных фондов. Их доля в структуре ВВП по сравнению с 1998 годом снизилась на 3,7 процентных пункта.

Рост производства сопровождался повышением спроса на рабочую силу, что несколько ослабило напряжение на рынке труда. Начиная с февраля, наблюдалась устойчивая тенденция роста числа занятых и сокращения общей численности безработных, а также числа граждан, зарегистрированных в службе занятости. Впервые за все время с начала реформ произошел рост численности занятых. Абсолютное сокращение общей численности безработных за год составило 1,3 млн. человек, а официально зарегистрированных в службе занятости безработных — 0,6 млн. человек. Нагрузка незанятого населения, зарегистрированного в службах занятости, на одну заявленную вакансию снизилась с 6,5 человек в ноябре 1998 года до 2,4 – в соответствующий период 1999 года. В результате показатели общей безрабо-

²² При анализе изменения доли торговли в структуре ВВП следует принимать во внимание методологические особенности учета этого показателя и, в частности, оценку валового дохода внешней торговли в основных ценах. С изменением уровня и структуры внутренних цен последовавшей в результате девальвации рубля увеличились доходы от внешнеторговых операций и, соответственно, это вызвало повышение доли торговли в структуре ВВП на 4,0 процентных пункта по сравнению с 1998 годом.

тицы вернулись на докризисный уровень, и это способствовало постепенному снижению социальной напряженности, особенно в региональном разрезе. Вместе с тем при определенных позитивных сдвигах ситуация на рынке труда остается нестабильной, что выражалось в существовании застойной безработицы, широком распространении вынужденной неполной занятости и тесно связанной с ней проблемой избыточной занятости.

Рис. 12.



1.3.2. Рентабельность производства и изменение структуры формирования ВВП по доходам

Девальвация рубля значительно повысила рентабельность предприятий, экспортирующих свою продукцию. С ростом объемов производства в импортозамещающих отраслях также увеличивается объем прибыли и рентабельность. За 1999 года суммарная прибыль по экономике составила 729,9 млрд. руб., что в 3,0 раза превышает уровень предыдущего года (в реальном исчислении – почти в 2 раза). Доля убыточных предприятий промышленности по сравнению с 1998 годом сократилась на 10,0 процентных пунктов. Рентабельность по всем отраслям экономики по сравнению с 1998 годом повысилась на 7,2 процентных пункта и составила 15,3%. В промышленности улучшение показателей финансовой деятельности отмечается практически во всех укрупненных отраслях. В структуре ВВП увеличилась доля валовой прибыли экономики и налогов на производство и импорт.

ТАБЛИЦА 4

Структура формирования валового внутреннего продукта по источникам дохода, в % к итогу

	1995	1996	1997	1998	1999
ВВП – всего, в том числе:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Оплата труда наемных работников, включая скрытую	45,2	49,6	49,3	47,3	45,7
Чистые налоги на производство и импорт	11,9	13,5	14,2	14,2	14,7
Валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы	42,9	36,9	36,5	38,5	41,6

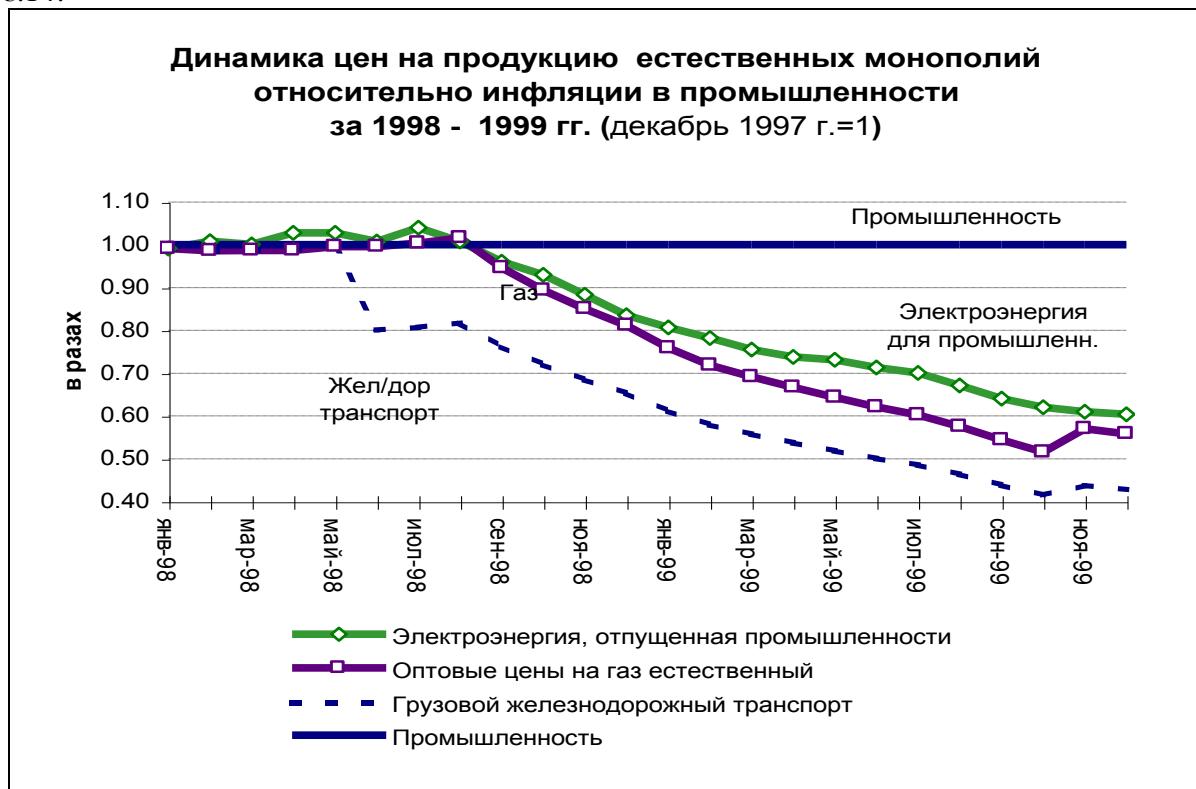
Источник: Росстата, расчеты по данным Росстата и Минэкономики РФ

Благоприятное сочетание эффекта девальвации и изменения конъюнктуры цен на мировом рынке топливных и природно-сырьевых ресурсов обусловили существенное повышение рентабельности продукции экспортно-ориентированных отраслей добывающей промышленности и производств по первичной переработке сырья. В этом же направлении действовала тенденция опережающего роста цен на промежуточные товары по сравнению с динамикой цен на капитальные и потребительские товары. В общей сумме прибыли промышленности доля добывающих отраслей и производств по первичной переработке сырья промышленности повысилась почти на 30,0 процентных пунктов.

Если предположить, что доля валютных издержек российских предприятий - экспортёров составляет 10% – 20% от суммарных затрат на производство продукции²³, то в условиях падения реального обменного курса рубля в прибыль переходит значительная часть дохода, образовавшегося за счет увеличения рублевой стоимости продукции, продаваемой за валюту. Данный эффект формирует условия для повышения инвестиционной активности за счет собственных средств, расширяет возможности привлечения банковских кредитов под более высокие ставки процента, способствует увеличению налоговых поступлений в бюджеты всех уровней.

Дополнительным фактором, способствовавшим росту производства, было регулирование государством цен и тарифов на продукцию естественных монополий. Сохранение стабильных цен на газ с конца 1996 года по октябрь 1999 года обеспечило низкую динамику цен в электроэнергетике - за 1999 год тарифы на электроэнергию, отпущенную промышленным потребителям, увеличились на 20,7%. С 1 ноября 1999 г. оптовые цены на природный газ были увеличены на 15%.

Рис.14.



Источник Минэкономики РФ

В результате сдерживания цен на продукцию естественных монополий образовались существенные диспропорции между ростом цен и тарифов на их продукцию и ростом цен в других отраслях экономики.

С II квартала 1999 года отрасли обрабатывающей промышленности испытывают жесткие ограничения со стороны внутреннего платежеспособного спроса и были вынуждены вернуться к сдер-

²³ Материалы экспертной группы Министерства финансов РФ

жанной ценовой политике. По нашим расчетам, примерно 80% прироста прибыли в отраслях, производящих капитальные и потребительские товары, объясняется влиянием цен и 20% снижением уровня материальных затрат.

В целом в промышленности в 1999 году темпы инфляции были существенно выше, чем на потребительском рынке - 67,3%. Высокий рост цен был обусловлен ростом спроса на отечественную продукцию, снижением конкуренции вследствие существенного сокращения импорта, ростом мировых цен на нефть и нефтепродукты и ряд других товаров российского экспорта, ростом затрат на импортируемое сырье и материалы.

Свой вклад в улучшение финансового положения предприятий промышленности и рост рентабельности производства внесли также и позитивные сдвиги в производственно-технологической деятельности - снижение затрат, внедрение ресурсосберегающих технологий, реструктуризация и выпуск конкурентоспособной продукции. По итогам девяти месяцев 1999 года затраты на производство продукции по промышленности снизились по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года на 13,7%. При этом рентабельность производства возросла до 27,1% против 9,7% за 9 месяцев 1998 года. Среди отраслей промышленности наибольшее снижение затрат (на 24,8%) было зафиксировано в топливной промышленности.

Снижение затрат произошло по всем элементам себестоимости, кроме расходов на сырье и материалы. Расходы на топливо и энергию снизились под влиянием государственной политики сдерживания цен на продукцию отраслей естественных монополий. Снижение амортизационных отчислений обусловлено тем, что предприятиями и организациями не была проведена переоценка основных средств по состоянию на 1 января 1999 года.

1.3.3. Инвестиции в реальный сектор экономики²⁴

В 1999 году впервые за последние восемь лет динамика инвестиций в основной капитал имела положительную направленность. Если в течение первой половины 1999 года имела место тенденция замедления спада инвестиционной активности, то с июля наблюдается выход на траекторию роста инвестиций в основной капитал. В 1999 году организации и предприятия всех форм собственности инвестировали в основной капитал 598,7 млрд. руб., что на 1,0% превышает уровень предыдущего года. В 1999 году впервые за годы реформ отмечается рост производства в отраслях инвестиционного комплекса.

Инвестиции в жилищное и коммунальное строительство составили примерно 1/3 от общего объема инвестиций в социально-гражданское строительство. В 1999 году после пятилетнего перерыва отмечен прирост инвестиций в жилищное строительство и восстановление положительной динамики ввода жилой площади. В 1999 года предприятиями и организациями всех форм собственности построено 32,0 млн. кв. метров жилой площади, что на 4,3% превышает уровень предыдущего года. В 63 субъектах Федерации объемы построенного жилья превысили уровень 1998 года. Поддержание деловой активности в жилищном строительстве связано как с продолжением ранее начатых строек, так и с расширением объемов работ.

Оценивая влияния инвестиционного процесса на состояние экономики необходимо учитывать специфические особенности этого процесса на всем периоде радикальных преобразований. Отличительной чертой российских реформ является беспрецедентное по масштабам свертывание инвестиционной деятельности. В 1999 году инвестиции в основной капитал составляли только 26,3% от уровня предреформенного 1991 года. В то же время, инвестиционный спад в период 1992-1999 года носил структурный характер и определялся совокупным воздействием факторов изменения отраслевых, технологических и воспроизводственных сдвигов в национальной экономике.

Отраслевая структура инвестиций в основной капитал. Изменения структуры ВВП сопровождалось перераспределением потоков инвестиций в основной капитал из сектора производства товаров в сектор услуг. В 1999 году инвестиции в сектор услуг составляли 52,40% от общего объема инвестиций в национальную экономику против 43,0% накануне реформ. В

²⁴ Изменения в структуре использования ВВП анализируются в Приложении 3.

свою очередь в инвестициях, направляемых в сектор услуг повышалась доля отраслей инфраструктуры. В период 1997-1999 годов в среднем на долю транспорта, связи и торговли приходилась 1/5 часть общего объема инвестиций в основной капитал против 12% среднем за период 1992-1996 годов.

Рис. 15.

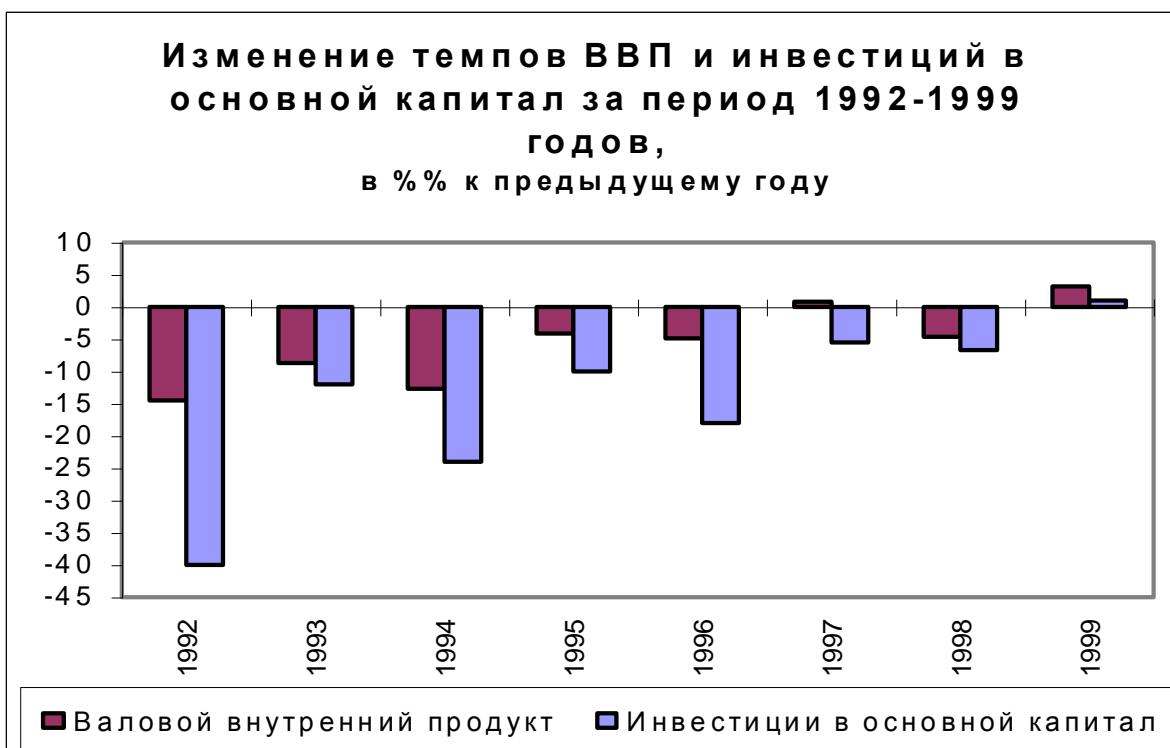
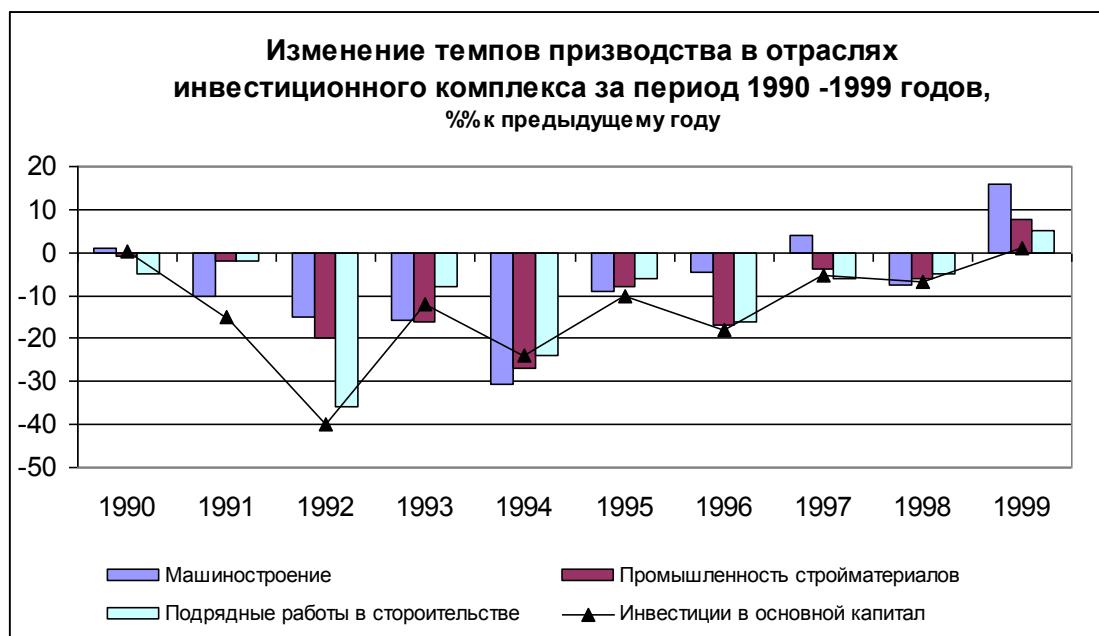


Рис. 16.



Динамичное развитие связи и сектора информационных услуг поддерживалось интенсивным процессом инвестирования. Если в 1994 году доля инвестиций в связь составляла менее 1% в общем объеме инвестиций в национальную экономику, то в 1999 году она достигла 3,5%. Повышение инвестиционной активности в отрасли и рост спроса на услуги связи является индикатором экономического оживления. Заметим, что инвестиционная политика в отрасли ориентирована на решение перспективных проблем. Характерной для 1999 года явилась тенденция к расширению рынка и структуры предоставления услуг связи при сдер-

живании тарифов на услуги. Это позволило компаниям не только сохранить или расширить сегменты своего присутствия на рынке услуг связи, но и сформировать определенный потенциал к дальнейшему развитию.

С изменением институциональной структуры экономики и сокращением присутствия государства на рынке капитала доля инвестиций в сельское хозяйство снизилась с 10,8% в 1992 году до 2,5%-3,0% в период 1996-1999 годов. На инвестиции в промышленность в среднем за период 1994-1999 годов приходилась примерно 1/3 общего объема инвестиций в основной капитал.

По мере ослабления темпов спада промышленного производства отмечалось и постепенное замедление темпов свертывания инвестиционной деятельности. Этот процесс довольно существенно дифференцировался и по отдельным периодам, и отраслям промышленности. Так, в 1997 году в результате пересмотра налоговых льгот существенно замедлились темпы сокращения инвестиций в производственное строительство. При уменьшении объема инвестиций в основной капитал в целом по экономике на 5,0%, инвестиции в производственное строительство составили 99,0% от уровня предшествующего год. Однако в 1998 году в условиях кризиса в финансовом секторе экономики эта тенденция не сохранилась, и вновь отмечалось резкое сокращение инвестиционной активности. С изменением экономической конъюнктуры в 1999 году в промышленности зафиксирован прирост инвестиций в основной капитал на 8,8% по сравнению с предыдущим годом.

Следует отметить, что за последние два года произошли существенные изменения в структуре инвестиций по промышленно-производственным комплексам. Если в 1992-1997 годах систематически повышалась доля инвестиций в топливно-энергетический комплекс при снижении доли инвестиционного комплекса, то в 1999 году ситуация кардинально меняется. По данным Минэкономики РФ, прирост инвестиций в машиностроение по сравнению с 1998 годом составил 36,9%, при снижении темпов инвестиций в топливную промышленность на 2,2% и в электроэнергетику – на 21,4%.

Другой характерной чертой 1998 и 1999 годов является существенное повышение доли инвестиций в отрасли потребительского комплекса. Если в 1997 году на долю инвестиций в пищевую промышленность приходилось 8,2% от общего объема инвестиций в основной капитал промышленности, то в 1999 году - 15,2% году. Рост объемов инвестиций в основной капитал в пищевой и медицинской промышленности, соответственно, на 35,7% и 94,8%, соответствует политике замещения импорта потребительских товаров продукцией отечественных предприятий.

Изменение структуры инвестиций по отраслям промышленности отражает реакцию российского бизнеса на изменение конъюнктуры внутреннего рынка и рост спроса на отечественную продукцию. Однако, несмотря на рост инвестиций, их объем недостаточен для поддержания устойчивой тенденции экономического роста.

Структура источников финансирования инвестиций. Основным источником финансирования инвестиций в основной капитал являются собственные средства предприятий и организаций. В 1999 года доля собственных средств предприятий в инвестициях сохранилась примерно на уровне предшествующего года и составила 53,4%. Удельный вес собственных источников довольно существенно дифференцируется по отраслям и секторам экономики. В электроэнергетике на долю собственных средств приходится почти 90% инвестиций, в газовой промышленности – 82%, в нефтедобывающей – 74%, трубопроводном транспорте – 55%.

При высоких рисках сектор кредитных и банковских услуг практически не проявляет интереса к проектам инвестиций в реальный сектор экономики. В деятельности кредитных организаций доминирующая роль отводится краткосрочным операциям. Доля долгосрочных кредитных вложений составляет менее 6,0%.

Однако в связи с благоприятными изменениями экономической конъюнктуры в структуре источников финансирования инвестиций в основной капитал в 1999 году отмечается некоторое повышение доли кредитов банков и прямых иностранных инвестиций.

Объем прямых иностранных инвестиций в 1999 году на 26,7% превысил уровень 1998 года и составил 4,3 млрд. долларов. Однако осуществленные инвестиции явились результатом проводившихся ранее, на протяжении длительного времени, переговоров и начала реализации соответствующих проектов. Основной приток прямых инвестиций пришелся на топливную (прежде всего нефтяную) и пищевую отрасли, что совершенно естественно: первая наиболее эффективна, а вторая имеет короткий срок окупаемости.

Продолжавшиеся в течение всего года переговоры с международными финансовыми организациями продемонстрировали, что решение о предоставлении отсрочек и новых кредитов в условиях полного отсутствия доверия к российским властям может быть только сугубо политическим. Внутриполитическая неопределенность, обусловленная приближением парламентских и президентских выборов, а также нарастание напряженности во взаимоотношениях с развитыми зарубежными странами (сначала из-за проблем в Косово, затем в Чечне) оказывали негативное влияние на отношение иностранных кредиторов к перспективам сотрудничества с Россией в 1999 году.

ТАБЛИЦА 5

Инвестиции в основной капитал по источникам финансирования, в ценах соответствующих лет

	1997 год	1998 год	1999 год
Инвестиции в основной капитал	100,0	100,0	100,0
в том числе:			
1. Собственные и привлеченные средства	78,2	80,2	82,6
из них:			
- собственные средства предприятий	60,8	53,6	53,4
из них: фонд накопления	13,2	13,3	16,2
- привлеченные средства	1745	26,6	29,2
в том числе:			
кредиты коммерческих банков		4,8	4,3
- Заемные средства других организаций		4,4	5,7
средства внебюджетных фондов		10,8	8,8
- прочие		7,2	8,8
из них средства от эмиссии акций		0,4	0,7
2.Средства консолидированного бюджета	21,8	19,2	17,4
из них средства федерального бюджета	10,1	6,6	6,6

Источник: Росстата

В структуре источников финансирования инвестиций в основной капитал еще более усилилась тенденция к сокращению доли бюджетных средств, при этом происходит перераспределение долей между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации в пользу последних. Федеральным бюджетом 1999 года на финансирование государственных инвестиций предусмотрены средства в размере 6,7 млрд. руб., что на 15% меньше уровня предыдущего года. Характерно, что в 1999 году повысился уровень финансирования бюджетных расходов на инвестиционные цели. По предварительным данным Минфина, годовой лимит инвестиций профинансирован в объеме 6 млрд. руб., т.е. на 90,2%. По итогам 1999 года доля бюджетных средств в инвестициях в основной капитал снизилась до 1,5% ВВП.

В 1999 году доля частных инвестиций в общем объеме инвестиций в основной капитал по формам собственности сохранилась примерно на уровне предыдущего года и составила 25,9%, хотя в период 1995-1998 годов наблюдалась тенденция к ее устойчивому росту.

Основная доля частных инвестиций формируется за счет средств индивидуальных застройщиков, и можно было ожидать, что с изменением уровня доходов и величины сбережений населения инвестиционные возможности и потенциальный круг инвесторов сужится. Однако, даже в этих сложных условиях сохранилась приоритетность вложения средств в жилищное строительство.

После банковского кризиса процесс восстановления доверия населения к сберегательным учреждениям протекает с большими трудностями. При сохранении высокой доли сбереже-

ний в неорганизованных формах и отсутствии механизма их трансформации в инвестиции национальная экономика несет существенные потери от недоиспользования накопленного инвестиционного потенциала населения.

Следует обратить внимание на следующую особенность в формировании инвестиций по формам собственности, проявившуюся в 1999 году. Изменение конъюнктуры на внутреннем рынке в результате девальвации рубля активизировало деятельность иностранного капитала. Доля инвестиции предприятий с иностранным участием капитала и со 100% иностранным капиталом повысилась на 4,5 процентных пункта и составила 10,7% в общем объеме инвестиций в основной капитал в 1999 году.

ТАБЛИЦА 6

Инвестиции в основной капитал по формам собственности (в ценах соответствующих лет)

	1997	1998	1999
Инвестиции в основной капитал	100,0	100,0	100,0
из них по формам собственности:			
государственная	24,5	22,3,0	21,3
частная	22,7	25,7	259
смешанная российская	43,0	40,6	373
иностранный	1,2	2,2	3,2
смешанная с совместным участием российского и иностранного капитала	3,1	4,0	7,5

Источник: Росстатагентство

1.3.4. Финансовое состояние предприятий: сокращение неплатежей и неденежных расчетов

Вероятно, вторым по значению после оживления экономической активности положительным последствием девальвации рубля в августе 1998 года стало увеличение объемов денежных средств у предприятий, сокращение масштабов неплатежей и снижение доли сделок, обслуживаемых с помощью неденежных форм расчетов²⁵. Рост объема оборотных средств в реальном секторе экономики и прохождение денег по всей производственной цепочке обеспечили спрос на продукцию на каждой стадии производства и, таким образом, произошло увеличение агрегированного спроса в экономике в целом.

Очевидно, что источником данного процесса стали предприятия-экспортеры – благодаря росту объемов прибыли, и импортозамещающие производства, улучшившие свое финансовое положение за счет увеличения внутреннего спроса на их продукцию. Впоследствии значительную роль стало играть то обстоятельство, что уровень налоговых поступлений обеспечил большую наполняемость бюджета и исполнение расходных статей в объеме, определенном в Законе о бюджете на 1999 год. Отсутствие нарастающей задолженности бюджета экономическим агентам, как показывают наши исследования²⁶, является серьезным фактором, сокращающим масштабы неплатежей в экономике.

Начиная с конца 1998 года дефлированный объем взаимной кредиторской и дебиторской задолженности предприятий устойчиво снижался²⁷ (см. рис. 17). Таким образом, весь 1999 год абсолютный объем номинальных неплатежей возрастал медленнее инфляции. Однако для того, чтобы судить о динамике неплатежей, следует рассмотреть ряды дефлированных приростов просроченной дебиторской и кредиторской задолженности или приросты задолженности в процентах от объема промышленной продукции соответствующего периода. Как видно из рис. 18, дефлированная величина приростов неплатежей также снижалась на протяжении всего рассматриваемого периода, а в отдельные периоды была отрицательной. Ана-

²⁵ Исследование влияния динамики реального курса рубля и внутренней структуры цен на неплатежи приводится в Приложении 5.

²⁶ См. "Экономика переходного периода", ИЭППП, 1998, стр. 1005-1033.

²⁷ Этот показатель позволяет сравнить величину неплатежей в разные моменты времени, с точки зрения обремененности долгами плательщиков или величины активов кредиторов, но не позволяет судить об относительных масштабах приростов неплатежей за различные периоды, т.к. зависит от величины накопленной инфляции.

логичную динамику демонстрирует показатель приростов неплатежей по отношению к объему промышленной продукции.

Рис.17.

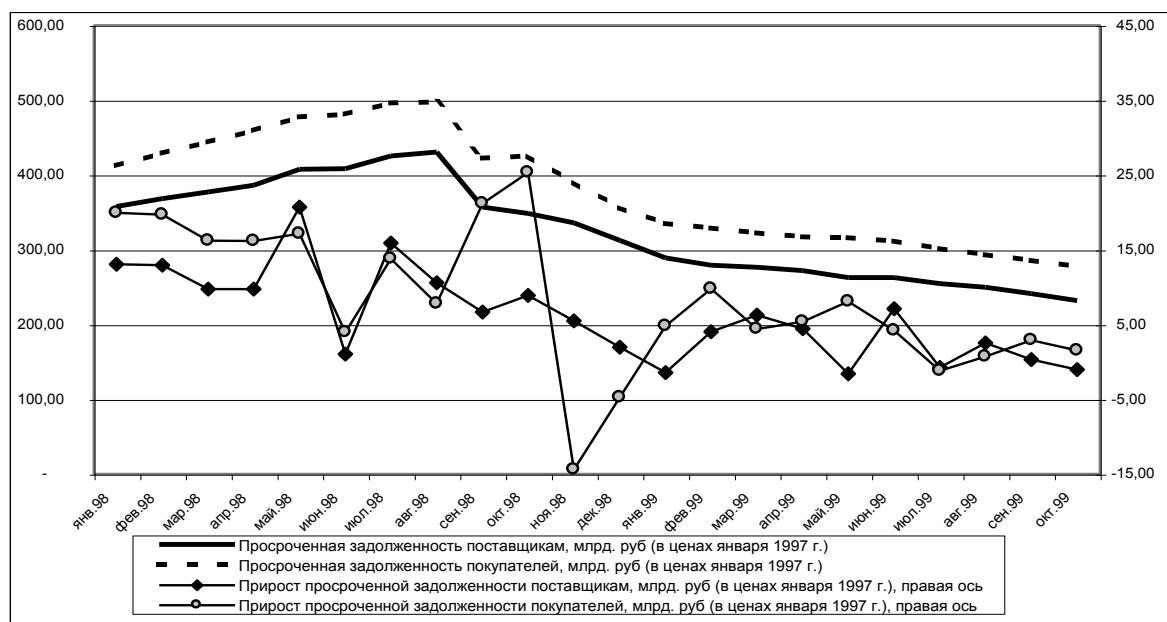
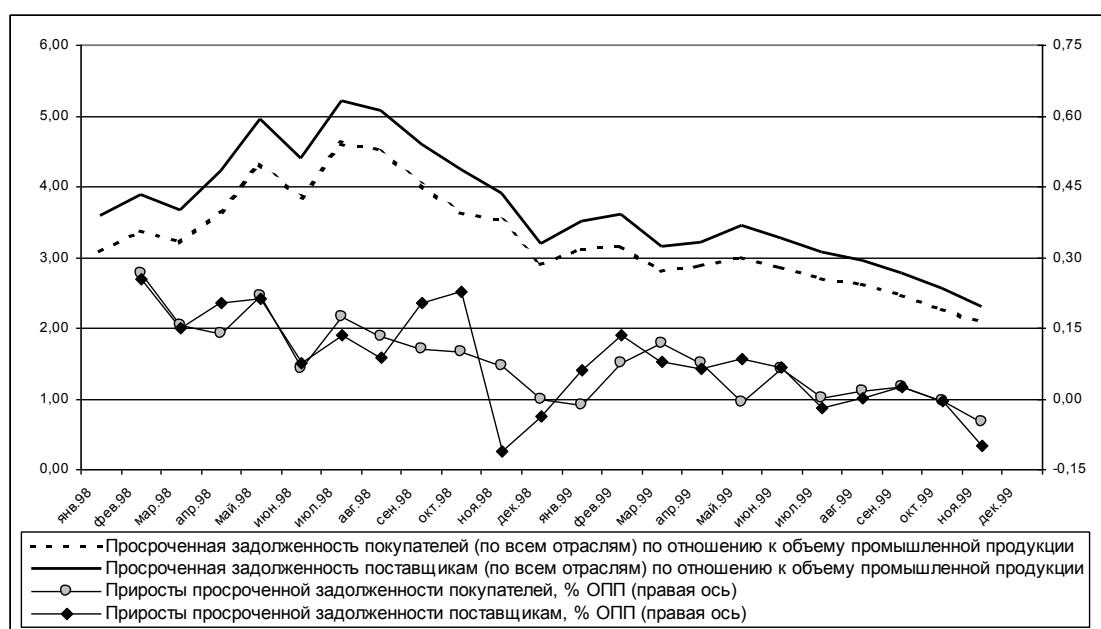


Рис.18.



Снижение неплатежей и неденежных форм расчетов проходило в условиях роста реальных кассовых остатков. Данная связь вполне естественна и подтверждается нашими исследованиями²⁸. С одной стороны, расширение реальной денежной массы означает рост ликвидности, что способствует проведению расчетов. С другой стороны, рост денежных расчетов подразумевает рост спроса на реальные кассовые остатки и, соответственно, увеличение реальной денежной массы. При этом на неплатежи непосредственно влияет не весь объем реальной денежной массы, а реальные кассовые остатки предприятий. На рис. 19 видно, что прирост реальных остатков на рублевых счетах предприятий за период с ноября 1998 года по декабрь 1999 года составил почти 50%. В то же время, прирост реальной денежной массы (агрегат M_2) за этот период не превысил 15–20% (см. рис.10). Кроме того, практическое отсутствие в послекризисный период финансовых инструментов, приносящих доход,

²⁸ См. "Экономика переходного периода", ИЭППП, 1998, стр. 1005-1033.

вызывало (наряду с низкой инфляцией) снижение альтернативной стоимости хранения денег, что снижало стимулы накопления неплатежей.

Рис. 19.



Источник: Госкомстат РФ, Центральный банк РФ, расчеты ИЭПП.

Рис. 20.



Увеличение платежеспособного спроса и снижение бартера в расчетах между предприятиями подтверждается данными опросов предприятий, ежемесячно проводимых в ИЭПП²⁹. На рисунке 20 приведена динамика баланса ответов на вопросы об изменениях объема производства, об изменениях платежеспособного спроса и спроса на продукцию, оплачиваемую не деньгами, а по-

²⁹ См. ежемесячные обзоры ИЭПП «Экономико-политическая ситуация в России».

ставками товаров (бартерного спроса) и реальные налоговые доходы консолидированного бюджета в 1998-99 гг.³⁰

С февраля 1999 года стал положительным баланс ответов об изменении объемов производства, а с марта 1999 – баланс ответов об изменении платежеспособного спроса. Данные опросов также показывают, что одновременно наблюдалось снижение бартерного спроса (баланс ответов отрицательный с апреля 1999 года).

1.4. Бюджетная ситуация

Доходы бюджета. Оживление производства, улучшение финансового положения предприятий, сокращение налоговых неплатежей вызвали рост налоговых поступлений, перевыполнение показателей Закона о бюджете 1999 года по доходам и обеспечение его выполнения практически полностью в денежной форме (по данным МНС менее 5% поступлений в федеральный бюджет обеспечено в 1999 году за счет целевого финансирования).

Благополучная ситуация с исполнением федерального бюджета в значительной степени объясняется перераспределением налоговых доходов от региональных бюджетов в пользу федерального. С 1 апреля 1999 года в бюджеты субъектов Российской Федерации вместо 25% зачисляется 15% доходов от налога на добавленную стоимость, поступающего с территории региона³¹. Начиная с той же даты, поступления подоходного налога в части, взимаемой по ставке 3%, зачисляются в федеральный бюджет, а федеральная и региональная ставки налога на прибыль были снижены с 13% до 11% и с 22% до 19%, соответственно³². Таким образом, изменение баланса распределения доходов основных федеральных налогов сложилось не в пользу региональных бюджетов – доли отчисления поступлений НДС и подоходного налога в бюджеты регионов снизились, а пропорция распределения налога на прибыль при условии установления максимальной региональной ставки сохранилась на прежнем уровне.

Налоговые доходы консолидированного бюджета за 1999 год составили 22,2% ВВП, что на 1,9% ВВП превышает значение 1998 года и соответствует уровню 1997 года. Общие доходы федерального и региональных бюджетов составили за 1999 год 26,6% ВВП, что на 2,1% ВВП больше, чем в 1998 году и равно уровню 1997 года. В то же время доходы федерального бюджета увеличились за 1999 год по сравнению с 1998 годом на 2,3 ВВП, а по сравнению с 1997 годом – на 1,1% ВВП. В результате, если доля федерального бюджета в доходах консолидированного бюджета в 1997 году составляла 47,0%, в 1998 году - 46,1%, то в 1999 году эта доля увеличилась до 51,2%.

Серьезное положительное воздействие на исполнение текущих налоговых обязательств перед бюджетом сыграло практически полное прекращение практики зачетов на федеральном уровне, обусловленное вступлением в силу Общей части Налогового Кодекса, согласно положениям которого установлено, что налоги являются исключительно денежными платежами, а также некоторое уменьшение масштабов зачетов на региональном и местном уровне.

Помесячная динамика налоговых поступлений, динамика недоимки и оценка обязательств по уплате налогов (сумма налоговых поступлений и прироста недоимки за месяц³³) в

³⁰Баланс фактических изменений объема производства – это доля превышения предприятий, увеличивших объем производства, над предприятиями, объем производства которых сократился по сравнению с предыдущим месяцем, в общем количестве предприятий (согласно данным опроса).

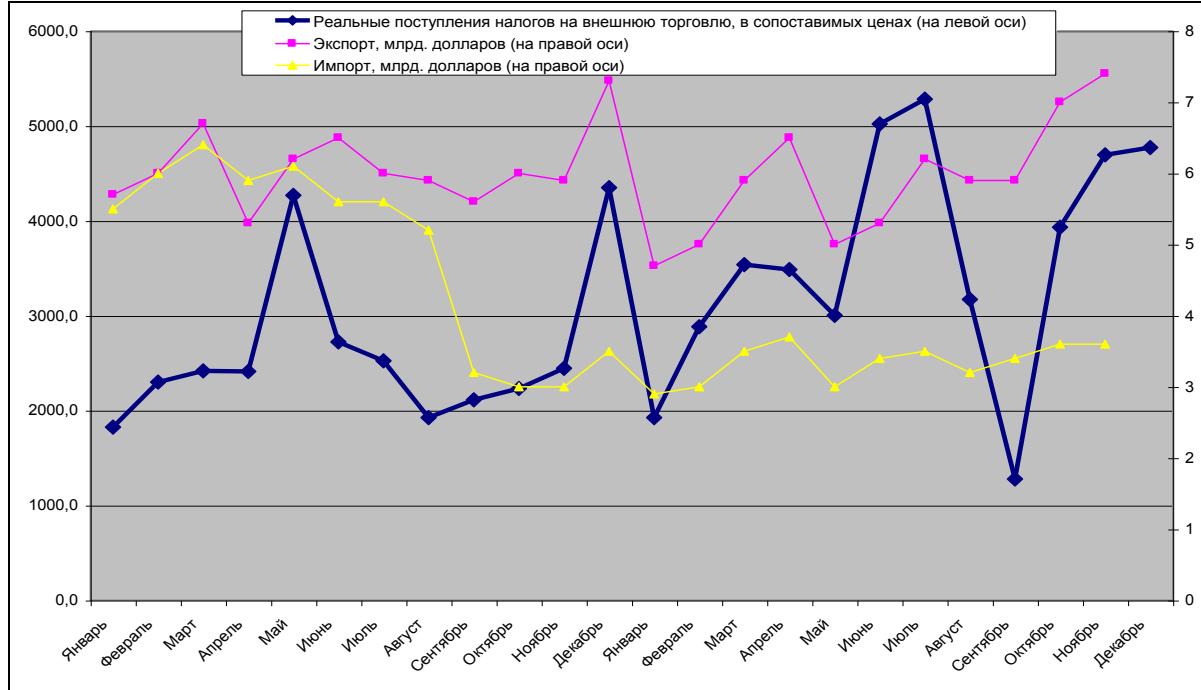
³¹ См. ст. 20 Закона РФ "О федеральном бюджете на 1999 год"

³² См. п.2. ст.1. Закона РФ "О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации "О налоге на прибыль предприятий и организаций"" №62-ФЗ от 31 марта 1999 года

³³ Обязательства по уплате налогов в текущем периоде равны сумме налоговых поступлений в текущем периоде по обязательствам текущего периода, то есть налогов, уплаченных в срок, и прироста недоимки по обязательствам текущего периода: $HO^{(t)} = H\pi_t^{(t)} + \Delta Heo_t^{(t)}$ (верхний индекс у переменных – период возникновения обязательств, нижний – период уплаты налогов или изменений недоимки по этим обязательствам). Налоговые поступления в текущем месяце по обязательствам текущего месяца равны разности суммарных поступлений текущего месяца и налоговых поступлений, соответствующих оплате обязательств за предыдущие месяцы: 40

консолидированный бюджет представлены на рис. 22. Здесь видно, что месячные объемы налоговых сборов и обязательств по уплате налогов, и в консолидированный бюджет на протяжении всего 1999 года, несмотря на сезонные колебания (снижение в начале года, рост в апреле, когда происходят расчеты по итогам прошлого года), имели тенденцию к росту (снижение налоговых поступлений в сентябре в значительной степени определяется уменьшением поступлений налогов на внешнюю торговлю, см. рис. 21).

Рис. 21.



В результате изменения динамики макроэкономических параметров произошло достаточно серьезное изменение структуры налоговых поступлений в консолидированный бюджет (см. табл. 7). Несмотря на снижение ставки налога на прибыль с 35% до 30% доля этого налога существенно увеличилась: с 14,7% доходов бюджета в 1998 году до 22% в 1999 году. На один процентный пункт уменьшилась доля подоходного налога, на 2,7 п.п. снизилась доля акцизов. Одновременно на 0,5 п.п. увеличилась доля поступлений НДС и на 1,8 пункта увеличились поступления налогов на внешнюю торговлю.

В 1999 году по сравнению с 1998 произошел некоторый рост (примерно на 1 п.п. ВВП) налогов, взимаемых с отраслей промышленности. Среди промышленных отраслей наибольший рост отмечается в топливной промышленности (на 0,6 п.п. ВВП по сравнению с 1998 годом). В цветной металлургии и пищевой промышленности рост поступлений налогов составил в 1999 году 0,4 п.п. ВВП и 0,2 п.п. ВВП, соответственно. В то же время налоговые поступления от предприятий электроэнергетики несколько сократились (на 0,3 п.п. ВВП). Среди прочих отраслей экономики: в связи, строительстве и финансах – наблюдалось сокращение налоговых доходов, в совокупности приведшее к падению порядка 2 п.п. ВВП.

В 1999 году удалось несколько затормозить рост недоимки по налогам (см. рис. 22).

$H\Pi_t^{(t)} = H\Pi_t - \sum_{\tau < t} H\Pi_t^{(\tau)}$. Погашение налогов, уплаченных не в срок, в текущем периоде есть сокращение недоимки: $H\Pi_t^{(\tau)} = -\Delta H\text{ed}_t^{(\tau)}$, $(\tau < t)$. Фактически статистика поступлений включает в себя помимо погашения обязательств по налогам еще и уплаченные штрафы и пени, которые здесь не учитывается. С учетом того, что полный прирост недоимки в текущем месяце равен сумме прироста недоимки по обязательствам текущего месяца и изменения (сокращения) недоимки за счет уплаты по обязательствам предыдущих месяцев, получаем:

$$HO^{(t)} = H\Pi_t - \sum_{\tau < t} H\Pi_t^{(\tau)} + \Delta H\text{ed}_t^{(t)} = H\Pi_t + \sum_{\tau < t} \Delta H\text{ed}_t^{(\tau)} + \Delta H\text{ed}_t^{(t)} = H\Pi_t + \Delta H\text{ed}_t$$

ТАБЛИЦА 7

Структура налоговых доходов консолидированного бюджета в 1998 - 1999 годах, в %

	1998	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Налог на прибыль	17,7	12,1	12,3	15,3	17,3	19,3	20,2	19,9	20,9	21,2	20,8	21,7	22,0
Подоходный налог с физических лиц	13,1	12,2	13,1	13,0	12,5	12,1	12,0	12,1	11,9	11,9	11,8	11,6	11,7
Налог на добавленную стоимость	28,8	36,1	33,8	31,1	29,8	28,4	28,0	28,7	28,1	28,4	29,0	28,5	28,6
Акцизы по товарам и отдельным видам минерального сырья	12,5	19,6	17,6	16,5	14,9	13,7	12,7	11,8	11,4	11,2	11,1	10,6	10,8
Налог с продаж	0,1	0,9	1,3	1,4	1,5	1,6	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0	2,0	1,9
Налоги на имущество	8,6	2,3	2,4	2,9	4,3	5,5	5,4	5,2	5,6	5,4	5,2	5,4	5,2
Платежи за использование природных ресурсов	4,1	2,5	3,4	3,4	3,4	3,2	3,6	3,7	3,7	4,1	4,2	4,3	4,4
Налоги на внешнеэкономическую деятельность	6,7	7,4	9,3	9,5	9,0	8,7	9,4	9,9	9,5	8,7	8,9	8,9	8,6
Прочие налоги, сборы и пошлины	7,1	5,3	5,3	5,6	6,0	6,3	6,0	5,9	6,1	5,9	5,8	6,0	5,6
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	100												

ТАБЛИЦА 8

Налоговые поступления в консолидированный бюджет в 1998 и 1999 годах (в % ВВП)

	1998											
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
ВСЕГО	15,1	15,5	16,4	19,9	19,6	19,0	18,9	18,4	17,7	17,4	17,5	19,3
в том числе:												
Промышленность, в т. ч.:	5,2	6,0	6,5	8,1	8,0	7,7	7,5	7,4	7,2	7,2	7,3	7,9
Электроэнергетика	0,6	0,7	0,8	1,3	1,2	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	1,1
Топливная промышленность	1,4	1,9	1,9	2,4	2,4	2,1	2,0	2,3	2,0	2,1	2,1	2,2
Черная и цветная металлургия	0,3	0,4	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
Легкая промышленность	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Пищевая промышленность	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Сельское хозяйство	0,1	0,1	0,2									
Транспорт	2,4	2,5	2,6	3,2	3,2	3,0	3,0	2,8	2,7	2,6	2,6	2,8
Связь	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Строительство	1,2	1,2	1,2	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2	1,3
Финансы, кредит	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8
	1999											
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
ВСЕГО	16,0	17,1	18,7	20,0	20,2	18,8	18,9	19,0	18,8	18,6	19,1	19,7
в том числе:												
Промышленность, в т. ч.:	5,3	6,5	7,3	7,9	8,3	8,0	8,0	8,2	8,3	8,2	8,6	8,9
Электроэнергетика	0,3	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
Топливная промышленность	1,0	1,6	1,8	1,9	2,1	2,1	2,1	2,2	2,3	2,4	2,7	2,8
Черная и цветная металлургия	0,4	0,5	0,6	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0
Легкая промышленность	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Пищевая промышленность	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Сельское хозяйство	0,2											
Транспорт	3,4	3,4	3,5	3,5	3,5	3,2	3,1	3,0	3,0	2,9	2,9	3,0
Связь	0,6	0,5	0,6	0,5	0,6	0,5						
Строительство	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,1						
Финансы, кредит	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7

ТАБЛИЦА 9

Отраслевая структура налоговых поступлений в консолидированный бюджет в 1998 и 1999 годах, в %

	1998											
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
ВСЕГО	100											
в том числе:												
Промышленность, в т.ч.:	34,5	39,1	39,6	40,5	40,9	40,5	39,6	40,3	40,8	41,3	41,5	41,0
Электроэнергетика	4,0	4,5	4,6	6,3	6,3	6,4	6,1	6,0	5,9	5,8	5,6	5,7
Топливная промышленность	9,4	12,1	11,7	12,1	12,2	11,1	10,6	12,3	11,5	11,9	12,0	11,7
Черная и цветная металлургия	1,7	2,8	3,4	3,3	3,4	3,3	3,3	3,4	3,4	3,4	3,6	3,6
Легкая промышленность	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Пищевая промышленность	8,9	8,7	8,3	7,1	7,1	7,5	7,6	7,6	7,8	7,9	7,9	7,5
Сельское хозяйство	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,2
Транспорт	16,0	16,2	16,1	15,9	16,2	15,9	15,8	15,5	15,4	15,0	15,1	14,6
Связь	3,9	3,9	3,7	3,4	3,5	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,2
Строительство	7,9	7,4	7,2	7,2	7,3	7,3	7,3	7,3	7,2	7,1	6,9	6,6
Финансы, кредит	4,9	4,2	4,9	4,5	4,6	4,4	4,3	4,4	4,2	4,2	4,1	4,1

В феврале, марте и октябре 1999 года происходило абсолютное снижение накопленного объема недоимки. В реальном исчислении за прошедший год недоимка в федеральный бюджет уменьшилась на 9,2%, в консолидированный – на 18,1%³⁴.

Рис.22.

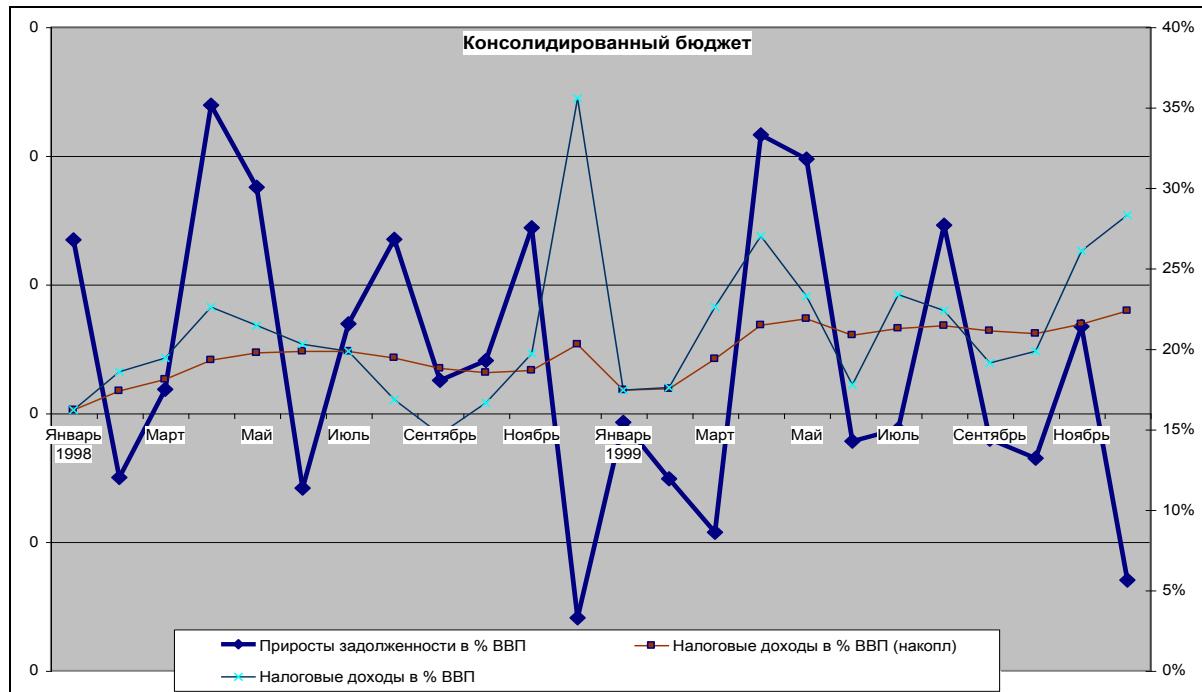
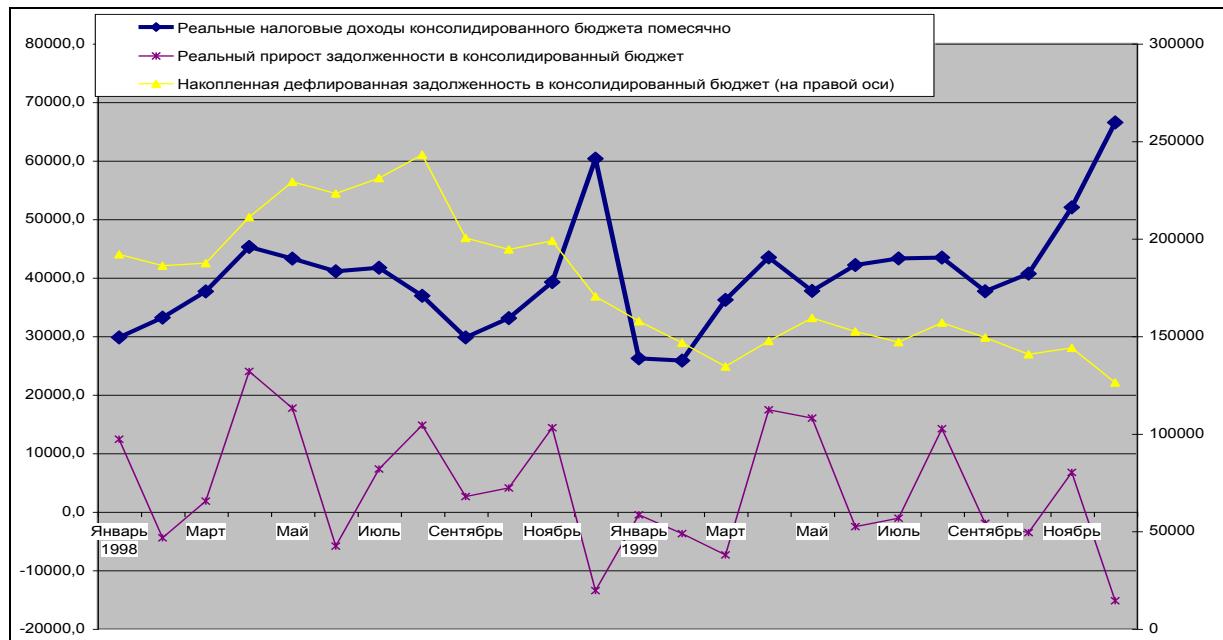


Рис.23.



	1996	1997	1998	1999
Реальная задолженность в федеральный бюджет в % от предыдущего года	193%	132%	86%	91%
Реальная задолженность в консолидированный бюджет в % от предыдущего года	182%	136%	79%	82%

Прирост недоимки в федеральный бюджет в 1999 году в процентах ВВП соответствующего периода в 2,3 раза ниже, чем в 1998 году, прирост недоимки в консолидированный

³⁴Как и в случае неплатежей, данный показатель отражает реальную величину отягощенности предприятий долгами перед государством.

бюджет – в 4,1 раза ниже, аналогичную динамику имеет показатель приростов недоимки в реальном исчислении.

	1996	1997	1998	1999
Прирост задолженности в федеральный бюджет в % ВВП	1,1%	1,3%	2,1%	0,9%
Прирост задолженности в консолидированный бюджет в % ВВП	3,0%	2,4%	2,9%	0,7%

Повышение уровня собираемости налогов отчасти связано с улучшением финансового положения предприятий и увеличением доли денежных расчетов. Следует отметить, что отсутствие четкого понижающегося тренда реальных приростов объема недоимки, который мог бы свидетельствовать о последовательном ужесточении позиции государства по отношению к недоимщикам, а также определенная независимость динамики недоимки от макроэкономических параметров может быть объяснена использованием налоговыми органами дискреционной политики, в частности, такого инструмента, как индивидуальные налоговые соглашения, применявшиеся в отношении крупных налогоплательщиков

Налоговые поступления на 28,2% превысили показатели плана на 1999 год. При этом поступления от налога на прибыль были перевыполнены на 126,6%, НДС – на 54,6%, платежи за использование природных ресурсов – на 10,6%. Недовыполнение по сравнению с Законом о бюджете на 1999 год было зафиксировано по подоходному налогу (на 20,6%), по акцизам (на 6,8%), налогам на внешнеэкономическую деятельность (на 5%) (см. табл. 10).

ТАБЛИЦА 10

Исполнение федерального бюджета

	Исполнение бюджета в 1999 году в % ВВП	Исполнение бюджета в 1998 году в % ВВП	Закон о бюджете на 1999 год		Исполнение бюджета 1999 года в % от закона
			В % от запланированного ВВП	В % от фактического ВВП	
ДОХОДЫ					
Налог на прибыль	1,8%	1,3%	0,9%	0,8%	226,6%
Подоходный налог с физических лиц	0,4%	0,0%	0,6%	0,6%	79,4%
Налог на добавленную стоимость	4,9%	3,9%	3,6%	3,2%	154,6%
Акцизы по подакцизным товарам и отдельным видам минерального сырья, производимым на территории РФ	1,8%	2,0%	2,2%	1,9%	93,2%
Платежи за использование природных ресурсов	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	110,6%
Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	1,9%	1,4%	2,3%	2,0%	95,0%
Прочие налоги, сборы и пошлины	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	150,1%
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	11,4%	8,8%	10,0%	8,9%	128,2%
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ					
Доходы от государственной собственности или от деятельности	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	85,6%
Доходы от внешнеэкономической деятельности	0,8%	0,6%	0,6%	0,5%	149,0%
Доходы целевых бюджетных фондов	1,1%	0,9%	1,0%	0,9%	123,9%
ИТОГО НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ	2,3%	2,5%	0,8%	0,7%	309,6%
ВСЕГО ДОХОДОВ	13,7%	11,3%	11,8%	10,5%	129,1%
РАСХОДЫ					
1.Государственное управление	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%	107,9%
2.Национальная оборона	2,6%	2,1%	2,3%	2,1%	123,9%
3.Международная деятельность	1,3%	0,3%	0,9%	0,8%	158,7%
4.Правоохранительная деятельность, обеспечение безопасности и судебная власть	1,3%	1,3%	1,4%	1,2%	107,6%
5.Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	96,2%

	Исполнение бюджета в 1999 году в % ВВП	Исполнение бюджета в 1998 году в % ВВП	Закон о бюджете на 1999 год		Исполнение бюджета 1999 года в % от закона
			В % от запланированного ВВП	В % от фактического ВВП	
6. Государственные услуги народному хозяйству, в т.ч.:	0,8%	0,9%	0,9%	0,8%	106,2%
6.1.Промышленность, энергетика и строительство	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	116,0%
6.2.Сельское хозяйство и рыболовство	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	97,7%
6.3.Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	99,7%
6.4.Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	104,4%
6.5.Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	100,4%
7. Социальные услуги	1,9%	2,1%	2,0%	1,7%	108,9%
7.1.Образование	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	100,4%
7.2.Культура и искусство	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	93,9%
7.3.Средства массовой информации	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	95,9%
7.4.Здравоохранение и физическая культура	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	99,0%
7.5.Социальная политика	1,1%	1,4%	1,0%	0,9%	117,3%
8. Расходы целевых бюджетных фондов	1,3%	0,9%	1,1%	1,0%	136,9%
9.Обслуживание государственного долга	3,6%	4,0%	4,2%	3,7%	97,4%
Внутренний долг			1,7%	1,5%	
Внешний долг			2,5%	2,2%	
10.Финансовая помощь другим уровням власти	1,3%	1,6%	1,1%	1,0%	131,5%
ИТОГО РАСХОДОВ	15,0%	14,5%	14,4%	12,8%	117,8%
ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	-1,2%	-3,2%	-2,5%	-2,3%	52,2%

Доходы федерального бюджета составили 611,7 млрд. рублей или 13,7% ВВП, что на 2,3 п.п. больше, нежели в 1998 году. При этом превышение прошлогоднего уровня по налоговым доходам было еще более значительным – на 2,6 п.п. Основной прирост был отмечен по НДС (на 1 п.п.). По налогу на прибыль и налогам на внешнюю торговлю прирост был менее значительным (по 0,5 п.п.) Установление отчислений в федеральный бюджет по подоходному налогу способствовало пополнению доходной части федерального бюджета на 0,4 % ВВП. Лишь уровень поступления акцизов снизился на 0,2 п.п.

Расходы бюджета. Номинальные расходы федерального бюджета превысили утвержденные законом цифры на 17,8% и составили 664,7 млрд. рублей (14,8% ВВП). Дефицит бюджета сократился до 52,9 млрд. рублей (1,2% ВВП против 2,5% ВВП согласно закону о бюджете). Непроцентные расходы бюджета достигли 514,6 млрд. рублей 11,4% ВВП. По сравнению с 1997 годом расходы федерального бюджета сократились на 1 п.п., а по сравнению с 1998 годом – увеличились на 0,3 п.п. Непроцентные расходы по сравнению с 1997 годом уменьшились на 2,9 п.п., по сравнению с 1998 годом – увеличились на 0,8 п.п. При этом увеличились расходы на оборону – на 0,5 п.п., а социальные расходы сократились на 0,2 п.п.

По сравнению с показателем, зафиксированным в Законе о бюджете на 1999 год, расходная часть была перевыполнена на 17,8%. Основными статьями расходов, по которым было отмечено превышение запланированных показателей являются расходы на международную деятельность (58,7%), на финансовую помощь нижестоящим уровням власти (31,5%) и расходы на оборону (23,9%). По группе социальных расходов исполнение превысило показатели Закона о бюджете на 8,9%, причем наибольшее превышение отмечается по статье "Социальная политика" (17,7%), государственные услуги народному хозяйству перевыполнены на 6,2%, в том числе расходы на

промышленность на 16,0%. В то же время расходы на обслуживание государственного долга были профинансираны в объеме меньшем запланированного на 2,5%.

Таким образом, можно отметить существенную десоциализацию российского бюджета вследствие отсутствия систематической индексации в период резкого ускорения инфляционных процессов после августовского кризиса 1998 года.

Исполнение консолидированного бюджета России демонстрирует несколько другие тенденции. Произошло достаточно серьезное сокращение расходов за счет региональных бюджетов. Расходы консолидированного бюджета составили 27,8% ВВП, что на 0,4 п.п. ВВП меньше, чем в 1998 году и на 2,7 п.п. ВВП меньше, чем в 1997 году. Непроцентные расходы незначительно увеличились по сравнению с 1998 годом (на 0,1 п.п. ВВП) и сократились по сравнению с 1997 годом (на 4,4 п.п. ВВП), социальные расходы сократились на 0,8 п.п. ВВП по сравнению с 1998 годом и на 1,7 п.п. ВВП по сравнению с 1997 годом.

При рассмотрении данных в неизменных ценах ситуация представляется аналогичной. Доходы консолидированного бюджета в сопоставимых ценах увеличились на 17% по сравнению с 1998 годом (в том числе налоговые на 21%) и сократились на 34% по сравнению с 1997 (в том числе налоговые - на 25%). Реальные расходы консолидированного бюджета сократились по сравнению с 1997 годом на 31% (в том числе непроцентные – на 37%), по сравнению с 1998 годом – увеличились на 13% (в том числе непроцентные - на 13%).

Проблема кредиторской задолженности бюджетов разного уровня в прошедшем году несколько потеряла свою остроту в связи с общим перевыполнением запланированных показателей. В то же время, учитывая тот факт, что за предыдущие годы накопленная кредиторская задолженность представляет собой довольно существенную сумму (на 1 января 1999 года, по данным Минфина³⁵, полученным в результате инвентаризации кредиторской задолженности федерального бюджета, ее объем составлял 92,6 млрд. рублей, а задолженность бюджетов субъектов Федерации только за 1998 год составила 85,7 млрд. рублей) говорить о полном ее погашении не приходится.

Дефицит и государственный долг. Дефицит бюджета в 1999 году составил 1,2% ВВП, что значительно меньше, нежели в 1998 и 1997 годах (3,2% ВВП и 6% ВВП, соответственно). Это объясняется как увеличением доходной части бюджета, так и существенным сокращением процентных расходов бюджета в 1999 году (3,6% ВВП, в 1998 году – 4% ВВП, в 1997 – 4,5% ВВП).

ТАБЛИЦА 11

Финансирование дефицита федерального бюджета в 1999 году (в % ВВП)

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
1.Внутреннее финансирование	-5,7%	-2,3%	-1,1%	-0,9%	-0,7%	-1,1%	-1,0%	-0,6%	-0,3%	-0,1%	-0,5%	0,1%
1.1.Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях	-5,5%	-2,2%	-1,8%	-1,9%	-1,4%	-2,0%	-1,8%	-1,1%	-0,8%	-1,1%	-1,2%	-1,1%
Остатки на начало периода	2,7%	1,4%	1,2%	0,8%	0,6%	0,5%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%
Остатки на конец периода	8,2%	3,5%	2,9%	2,7%	2,1%	2,5%	2,2%	1,4%	1,1%	1,3%	1,4%	1,4%
1.2.Государственные краткосрочные обязательства	-0,1%	-0,1%	-0,7%	-0,8%	-0,6%	-0,8%	-0,7%	-0,6%	-0,5%	-0,4%	-0,4%	-0,3%
- Привлечение средств	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
- Погашение основной суммы задолженности	0,1%	0,1%	0,7%	0,8%	0,6%	0,8%	0,7%	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%	0,3%
1.3.Облигации государственных нерыночных займов	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	0,4%	0,8%	0,5%	0,4%	0,3%	0,2%	0,1%	0,0%
- Привлечение средств	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	0,4%	0,8%	0,7%	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%	0,3%
- Погашение основной суммы задолженности	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%
1.4.Облигации федерального займа - постозненный купонный доход(ПЗН-ФК)	0,0%	0,0%	0,9%	1,0%	0,8%	0,9%	0,6%	0,3%	0,5%	1,1%	1,2%	1,2%
- Привлечение средств	0,0%	0,0%	0,9%	1,0%	0,8%	1,1%	1,9%	1,9%	2,0%	2,4%	2,3%	4,8%
- Погашение основной суммы задолженности						0,2%	1,3%	1,6%	1,4%	1,2%	1,1%	3,6%

³⁵ Постановление Правительства от 17.06.98 №600 "Об Утверждении Программы экономии государственных расходов".

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
1.5.Облигации государственного сберегательного займа	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,3%	-0,3%	-0,3%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%
- Привлечение средств	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
- Погашение основной суммы задолженности	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
1.6.Прочие внутренние займы	-0,1%	-0,1%	0,6%	0,5%	0,5%	0,3%	0,6%	0,5%	0,3%	0,3%	0,0%	0,5%
- Привлечение средств	-0,1%	-0,1%	0,6%	0,6%	0,5%	0,4%	0,6%	0,5%	0,3%	0,4%	0,2%	0,7%
- Погашение основной суммы задолженности	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,3%
2.Внешнее финансирование	5,6%	3,6%	3,6%	3,3%	3,5%	3,5%	3,1%	2,5%	1,9%	1,3%	1,1%	1,1%
2.1.Кредиты международных финансовых организаций	-3,4%	-2,4%	-2,1%	-2,4%	-2,3%	-1,9%	-1,3%	-1,2%	-1,2%	-1,3%	-1,4%	-1,2%
Получено кредитов:	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,9%	0,9%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%
- связанных	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
- несвязанных	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,7%	0,7%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%
Погашение основной суммы долга по кредитам:	3,6%	2,7%	2,3%	2,6%	2,5%	2,1%	2,2%	2,2%	2,0%	2,1%	2,0%	1,9%
2.2.Кредиты правительства иностранных государств, предоставленные РФ	0,2%	-0,3%	-0,1%	-0,1%	-0,3%	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,2%	-0,2%	0,0%	0,1%
Получение (использование) кредитов	1,3%	0,9%	1,0%	1,0%	0,9%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,9%	0,9%
Погашение основной суммы долга	1,1%	1,2%	1,0%	1,1%	1,2%	1,2%	1,1%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	0,8%
2.3.Кредиты иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные РФ	8,8%	6,3%	5,7%	5,8%	6,1%	5,9%	4,7%	4,0%	3,3%	2,9%	2,5%	2,2%
Получение (использование) кредитов	8,8%	6,3%	5,7%	5,8%	6,1%	6,2%	5,2%	4,4%	3,8%	3,3%	2,9%	2,6%
Погашение основной суммы долга	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,5%	0,4%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%
ВСЕГО ФИНАНСИРОВАНИЕ	-0,1%	1,3%	2,5%	2,4%	2,9%	2,5%	2,1%	1,8%	1,5%	1,2%	0,7%	1,2%

Объем чистого годового финансирования дефицита бюджета в 1999 году равнялся 1,2% ВВП³⁶, из которых внешнее финансирование составило 1,1% ВВП, а внутреннее – 0,1% ВВП. Для сравнения в 1998 году общее чистое финансирование составило 3,2% ВВП (3,4% ВВП – внешнее и -0,2% ВВП – внутреннее), а в 1997 - 6% ВВП (2% ВВП и 4% ВВП, соответственно).

ТАБЛИЦА 12

Государственный внутренний долг в 1993-1999 годах

	На 1 января 1994 года		На 1 января 1995 года		На 1 января 1996 года		На 1 января 1997 года		
	трлн. руб.	% ВВП	трлн. руб.	% ВВП	трлн. руб.	% ВВП	трлн. руб.	% ВВП	
Государственный внутренний долг, в т.ч.	35,2	21,7	88,4	14,5	188	11,5	365,5	16,2	
Задолженность по ценным бумагам	0,3	0,2	18,9	3,1	85,2	5,2	249	11	
Задолженность Центральному банку	29,2	18	58,8	9,6	61	3,7	59,6	2,6	
Обслуживание внутреннего долга	0,99	0,6	16,1	2,6	38,2	2,3	105,7	4,7	
<hr/>									
На 1 января 1998 года		На 1 января 1999 года		На 1 января 2000 года					
трлн. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП				
Государственный внутренний долг, в т.ч.	501	18,7	751	28	584	13			
Задолженность по ценным бумагам	449	16,8	480	17,9	530	11,8			
Задолженность Центральному банку	0	0	0	0	0	0			
Обслуживание внутреннего долга	96,3	3,6	106,6	4	51,6	1,2			

³⁶ Согласно данным Экономической экспертной группы при МФ РФ, дефицит федерального бюджета в 1999 году был равен 1,7% ВВП. При этом внешнее финансирование равнялось 0,2% ВВП, а внутреннее – 1,5% ВВП. Подобное отличие от представленных в таблице показателей объясняется иной классификацией источников финансирования. В частности, в представленном ЭЭГ варианте кредиты МВФ отнесены к источникам внутреннего финансирования, в состав источников финансирования включены доходы от приватизации и др.

Всего в 1999 году было привлечено средств на 4,3% ВВП, из которых 4,2% ВВП приходится на внешние источники финансирования. Министерство финансов РФ включило в число внешних источников финансирования займы у Центрального банка РФ, направленные на выплаты по внешнему долгу РФ (около 4,5 млрд. долларов США, 2,6% ВВП). Эта сумма отражена в статье кредиты иностранных коммерческих банков.

Величина внутреннего государственного долга в 1999 году сократилась на 170 млрд. рублей (в сопоставимых ценах – на 70% или на 15 п.п. ВВП), при этом задолженность по ценным бумагам наоборот увеличилась – на 70 млрд. рублей (в долях ВВП уровень задолженности по ценным бумагам снизился на 6 п.п. ВВП, а в сопоставимых ценах на 55%). Обслуживание государственного внутреннего долга составило в 1999 году 1,2% ВВП.

ТАБЛИЦА 13

	Долг СССР (млрд. долларов)	Долг РФ (млрд. долларов)	Обслуживание в % ВВП
1992	104,9	2,8	0,7
1993	103,7	9,0	0,3
1994	108,6	11,3	0,5
1995	103,0	17,4	0,9
1996	100,8	24,2	0,9
1997	97,8	33,0	0,7
1998	95,0	55,0	1,2
1999	1030	54,5	2,4
2000*	68,0	85,0	2,9
2000**	25,0	115,0	2,9

* После реструктуризации долгов Лондонскому клубу

** При реструктуризации долгов Парижскому клубу на условиях, аналогичных договоренностям с Лондонским клубом.

Бюджет расширенного правительства. Доходы бюджета расширенного Правительства составили в 1999 году 36,2% ВВП, что примерно равно показателю 1997 года и на 1,4 п.п. больше, нежели в 1998 году. При этом налоговых доходов в 1999 году было собрано больше, чем в предыдущие два года – 33,4% ВВП, по сравнению с 31,3% ВВП в 1998 году и 32,6% ВВП – в 1997.

Увеличение доходной части в большой степени связано с ростом поступлений в федеральный бюджет – в 1999 году они составили 13,7% ВВП (11,3% ВВП в 1998, 12,4% ВВП в 1997), что составляет 38% от общих налоговых поступлений в бюджетную систему (34% – в 1997 году, 32% – в 1998). В то же время доходы бюджетов субъектов Федерации были наименьшими в 1999 году – 14,5% ВВП (14,9% ВВП в 1998 году и 15,9% ВВП в 1997 году), равно как и доходы внебюджетных фондов 10,1% ВВП (10,9% – в 1997 году и 11,1% ВВП – в 1998).

ТАБЛИЦА 14

Структура налоговых поступлений по базе обложения и их доля в ВВП в 1997-1999 годах³⁷

	в % от налоговых поступлений			в % от ВВП		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Доходы физических лиц	9,5%	9,1%	8,3%	3,1%	2,8%	2,8%
Доходы предприятий	12,0%	11,6%	15,2%	3,9%	3,6%	5,1%
Стоимость труда	24,7%	24,1%	20,4%	8,1%	7,5%	6,8%
Стоимость товаров	32,2%	31,8%	33,8%	10,5%	10,0%	11,3%
Прочие издержки производства	21,6%	23,3%	22,3%	7,0%	7,3%	7,5%

В 1999 году увеличилась доля налогов, имеющих в качестве базы доходы предприятий (на 3,6 п.п. по сравнению с 1998 годом и на 3,2 п.п. по сравнению с 1997 годом), при одновременном сокращении доли налогов на доходы физических лиц (на 0,8 п.п. по сравнению с 1998 и на 1,2 п.п. – с 1997) и налогов, увеличивающих стоимость труда (на 3,7 п.п. по сравнению с 1998 и 4,3 п.п. – с 1997 годом).

³⁷ В качестве облагаемой базы служат: доходы физических лиц – для подоходного налога и 1% от заработной платы в Пенсионный фонд; доходы предприятий – для налога на прибыль, налогов на совокупный доход; стоимость труда – отчисления в социальные внебюджетные фонды; стоимость товаров – НДС, акцизы, таможенные сборы и пошлины; прочие издержки производства – прочие налоги на предприятия.

Расходная часть бюджета расширенного Правительства сократилась в 1999 году до уровня равного 36,5% ВВП (в 1998 году расходы были равны 38,1% ВВП, а в 1997 – 43,1% ВВП). Непроцентные расходы составили, соответственно, в 1999 году – 32,9% ВВП, в 1998 – 34,1% ВВП, в 1997 – 43,1% ВВП.

ТАБЛИЦА 15

Структура налоговых поступлений бюджета расширенного Правительства в 1997 -1999 годах

	1997	1998	1999
1. Налоги на прибыль (доход), прирост капитала	21,0%	20,0%	22,5%
1.1.Налог на прибыль	12,0%	11,5%	14,7%
1.2.Подоходный налог с физических лиц	8,9%	8,5%	7,8%
2. Налоги на товары и услуги. Лицензионные и регистрационные сборы.	28,9%	27,5%	28,0%
2.1.Налог на добавленную стоимость	20,1%	18,6%	19,2%
2.2.Акцизы по подакцизным товарам и отдельным видам минерального сырья, производимым на территории РФ	7,4%	8,1%	7,2%
2.3. Налог с продаж	0,0%	0,1%	1,3%
2.4. Прочие налоги на товары и услуги	1,3%	0,7%	7,5%
4. Налоги на имущество	5,6%	5,6%	3,5%
5.Платежи за использование природных ресурсов	4,2%	2,7%	3,0%
6.Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	3,3%	4,4%	5,8%
7.Прочие налоги, сборы и пошлины	3,4%	4,6%	3,8%
8.Отчисления во внебюджетные фонды	27,4%	30,2%	26,5%
8.1.Отчисления в социальные внебюджетные фонды	24,2%	24,7%	20,9%
9.Доходы целевых бюджетных фондов	5,2%	4,9%	6,5%
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	100,0%	100,0%	100,0%

В структуре расходов бюджета расширенного Правительства основную долю, как и в предыдущие годы, занимали социальные расходы – 41,2% от общего объема расходов (15,4% ВВП, 17,9% ВВП – в 1997, 17,3% ВВП – в 1998 годах). Государственные услуги народному хозяйству составляли в 1999 году 19,3% общего объема расходов (20,7% в 1998 году и 22,4 – в 1997), что равно 7,2% ВВП (8,0% ВВП в 1998 году и 9,6% ВВП – в 1997 году). Расходы на оборону составили в 1999 году 6,9% общего объема расходов (5,4% в 1998 году и 7,1% – в 1997) или 2,6% ВВП (2,1% ВВП - в 1998 году и 3,1% ВВП – в 1997 году).

Согласно данным, представленным в таблице, структура налоговых поступлений в бюджет расширенного Правительства не подверглась за последние три года существенным изменениям. В то же время следует отметить снижение доли отчислений во внебюджетные фонды, в особенности социальные внебюджетные фонды (с 24,2% в 1997 году и 24,7% в 1998 до 20,9% – в 1999), налогов на имущество, зачисляемых в бюджеты субъектов Федерации (с 5,6% в 1998 и 1997 годах до 3,5% в 1999). Одновременно с этим выросла доля налогов на ВЭД (с 3,3% в 1997 и 4,4% в 1998 до 5,8% в 1999), а также доля налога на прибыль (с 12% в 1997 году и 11,5% в 1998 до 14,7% в 1999).

1.5. Социальные последствия стабилизационной политики

По оценкам Госкомстата, после кризиса осени 1998 г. происходило падение жизненного уровня всех слоев населения, включая 20% самых богатых. Согласно данным на январь 1999 г., 38,2% населения оказалось за чертой бедности. К февралю 1999 г. реальный размер назначенной среднемесячной пенсии сократился по сравнению с докризисным уровнем вдвое, реальная начисленная заработка плата на одного работника – более чем на 42%. На начало 1999 г. соотношение среднедушевых денежных доходов и величины прожиточного минимума составило менее 1,5 раза. Реальные денежные доходы населения в августе 1999 г. достигли лишь 80% показателя августа 1998 г.

Вместе с тем сравнение величины официального и субъективного прожиточного минимума приводит к парадоксальному, на первый взгляд выводу. Начиная с ноября 1998 г. величина субъективного прожиточного минимума начинает сокращаться, а в период с января по июль 1999 г., субъективный прожиточный минимум, т.е. тот доход, который респонденты ВЦИОМ готовы были признать минимально необходимым, оказывается даже несколько ниже официального, рассчитываемого Госкомстата, прожиточного минимума.

Можно предположить, что в основе данного явления лежит влияние следующих факторов:

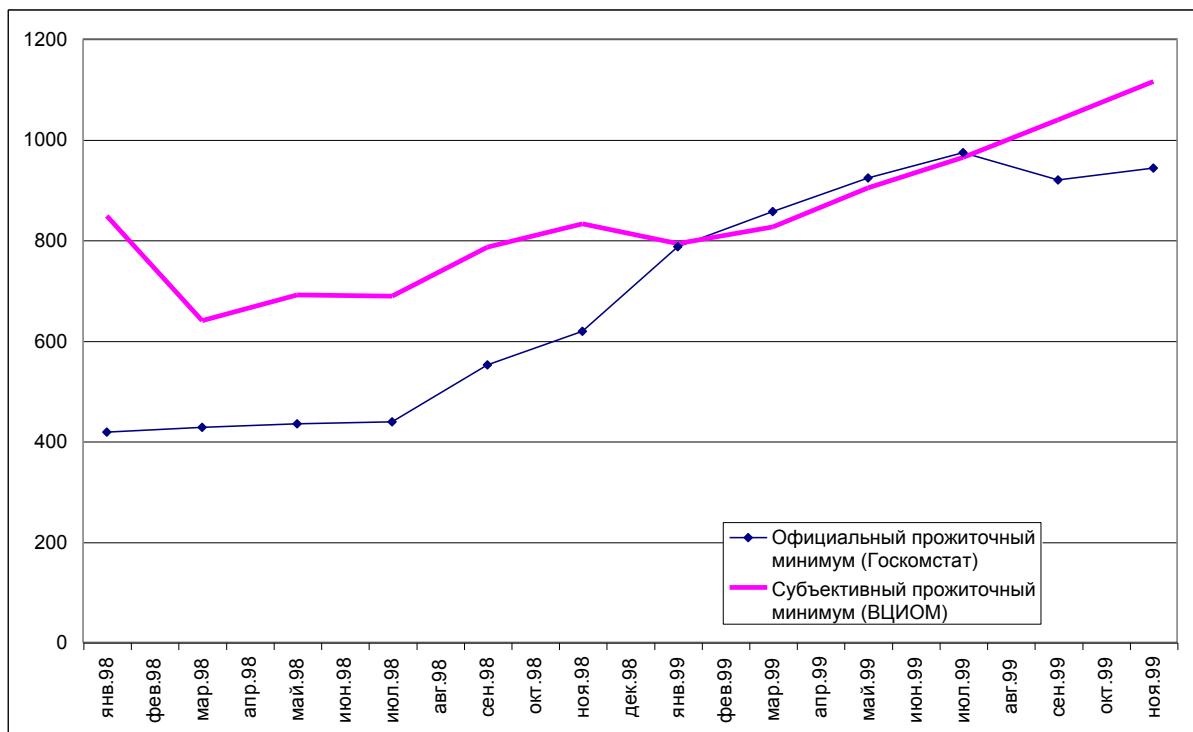
Во-первых, прогнозируемый многими экономистами и политиками коллапс экономики (паралич финансовой системы, гиперинфляция, возвращение к временам всеобщего дефицита, карточное распределение) не наступил. Рисунок 25 показывает, что, согласно данным ВЦИОМ, после пика начала осени 1998 года (т.е. сразу после кризиса) доля респондентов, оценивающих экономическое положение как в своем населенном пункте, так и в России как плохое и очень плохое, в целом имеет тенденцию к снижению.

Во-вторых, долларовые сбережения населения, преобладавшие в структуре сбережений населения, несмотря на наметившуюся к 1998 году тенденцию к росту других видов сбережений, после девальвации значительно «подорожали» в рублях, кроме того возросла их субъективная ценность для владельцев.

В-третьих, рост производства и сокращение доли бартера (рост монетизации экономики), ставшие одним из следствий девальвации национальной валюты во второй половине 1998 г., в свою очередь в определенной мере компенсировало падение реальных доходов населения за счет более стабильной выплаты заработной платы в денежной форме и сокращения задолженности по заработной плате³⁸.

Рис. 24.

Официальный и субъективный прожиточный минимум

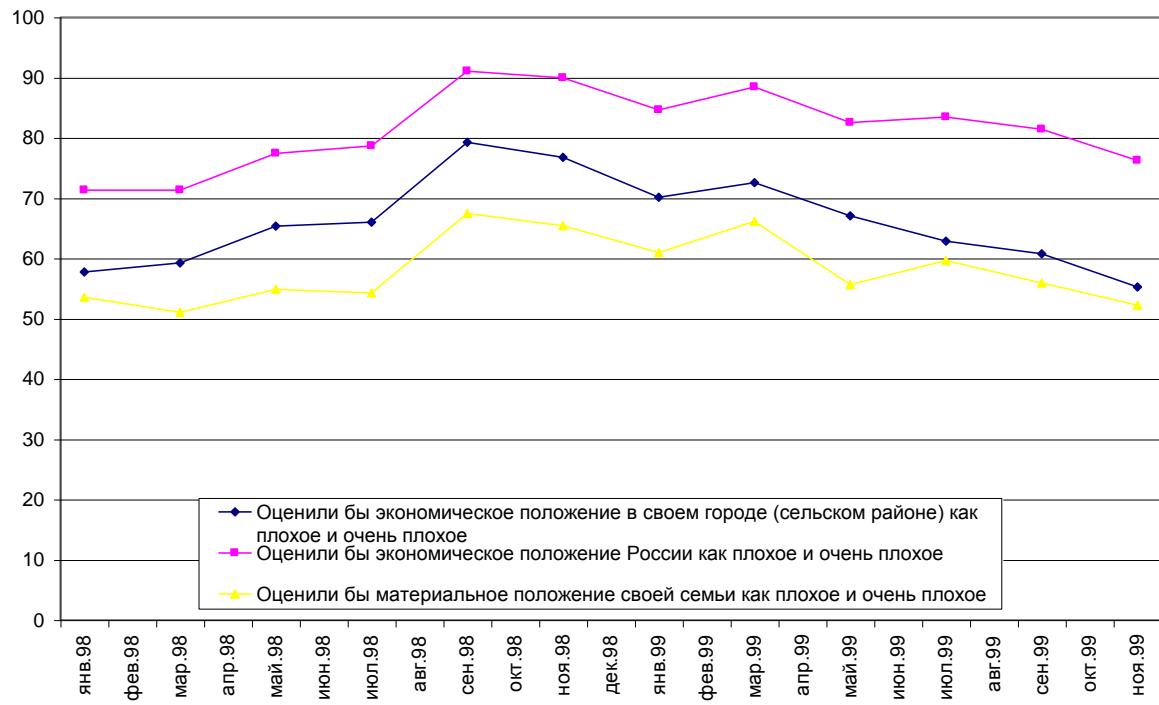


³⁸ Между сокращением реальной задолженности по заработной плате и ростом промышленного производства отмечается тесная связь - коэффициент отрицательной корреляции равен 0,98. Коэффициент корреляции между индексом интенсивности промышленного производства и величиной субъективного среднедушевого дохода положителен и достигает 0,73.

После пика, достигнутого осенью 1998 г., по мере сокращения реальной задолженности по заработной плате, а также роста реальных полученных доходов с ростом производства численность участников забастовок и потери рабочего времени идут на убыль.

Рис. 25.

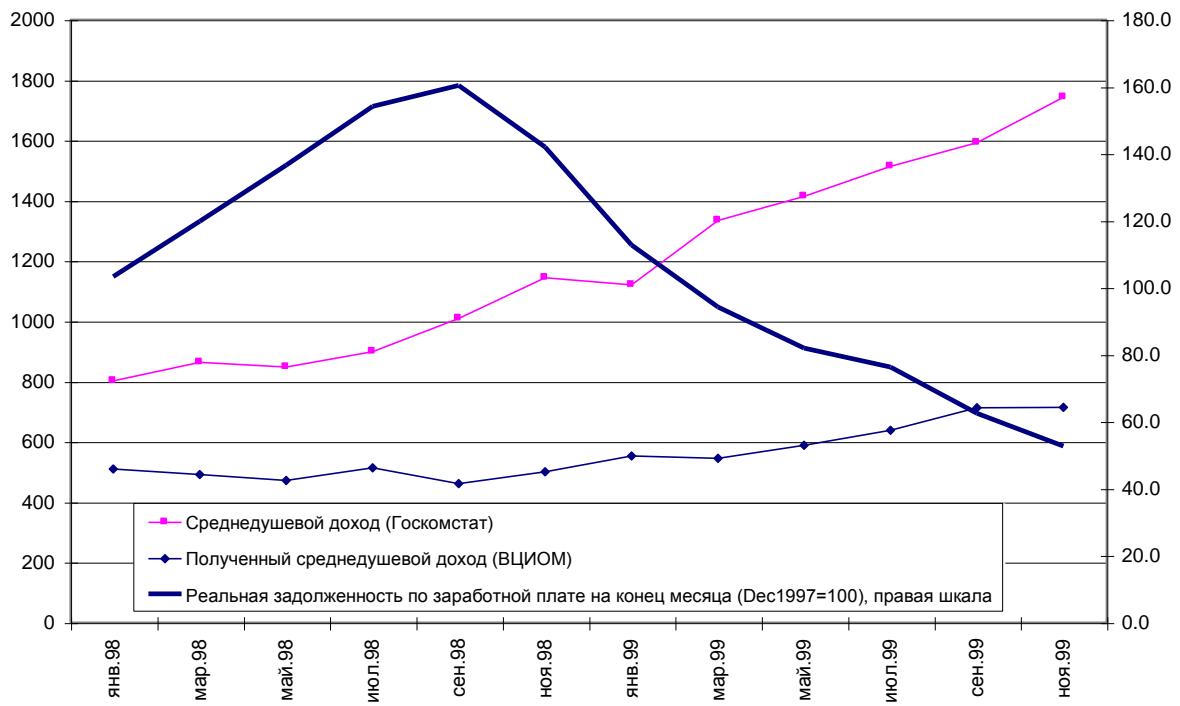
Оценка материального положения семьи, экономического положения в городе (поселке) и в стране как плохое и очень плохое



Источник: ВЦИОМ.

Рис. 26.

Реальная задолженность по заработной плате и динамика доходов населения

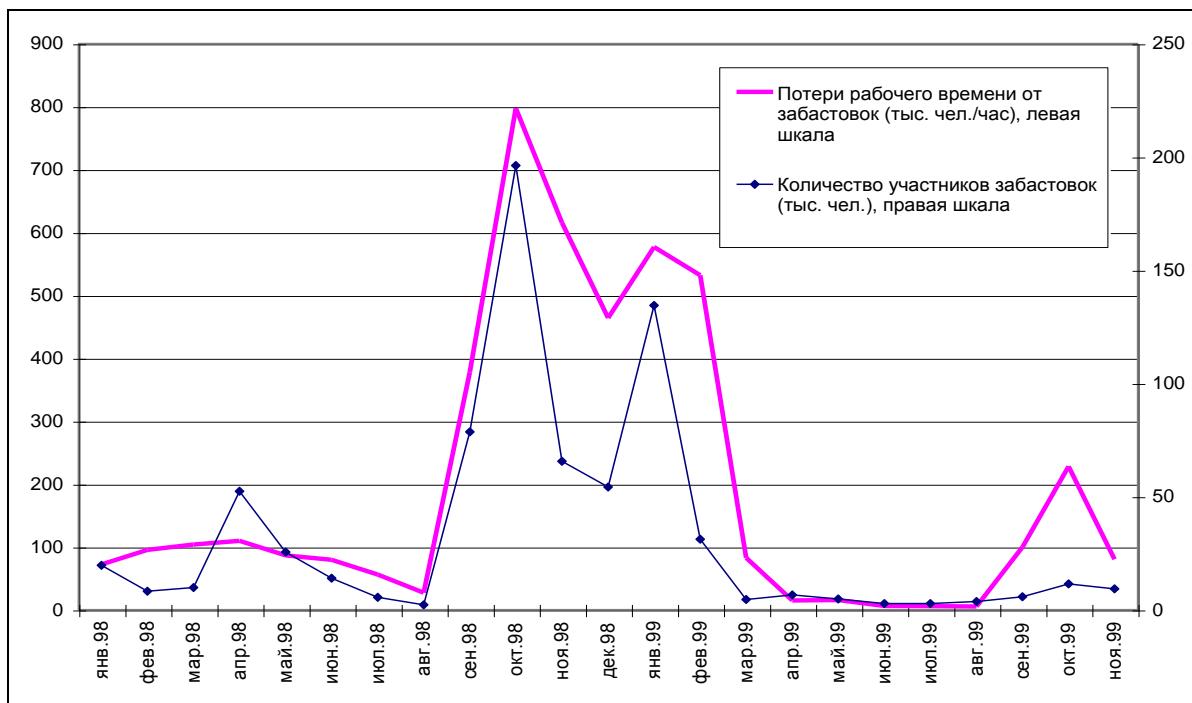


Рассмотренный выше механизм компенсации снижения доходов населения через увеличение фактических выплат в денежной форме объясняет, в том числе, и феномен роста дове-

рия граждан к деятельности руководителя правительства на фоне ухудшения официальной статистики жизненного уровня.

Рис. 27.

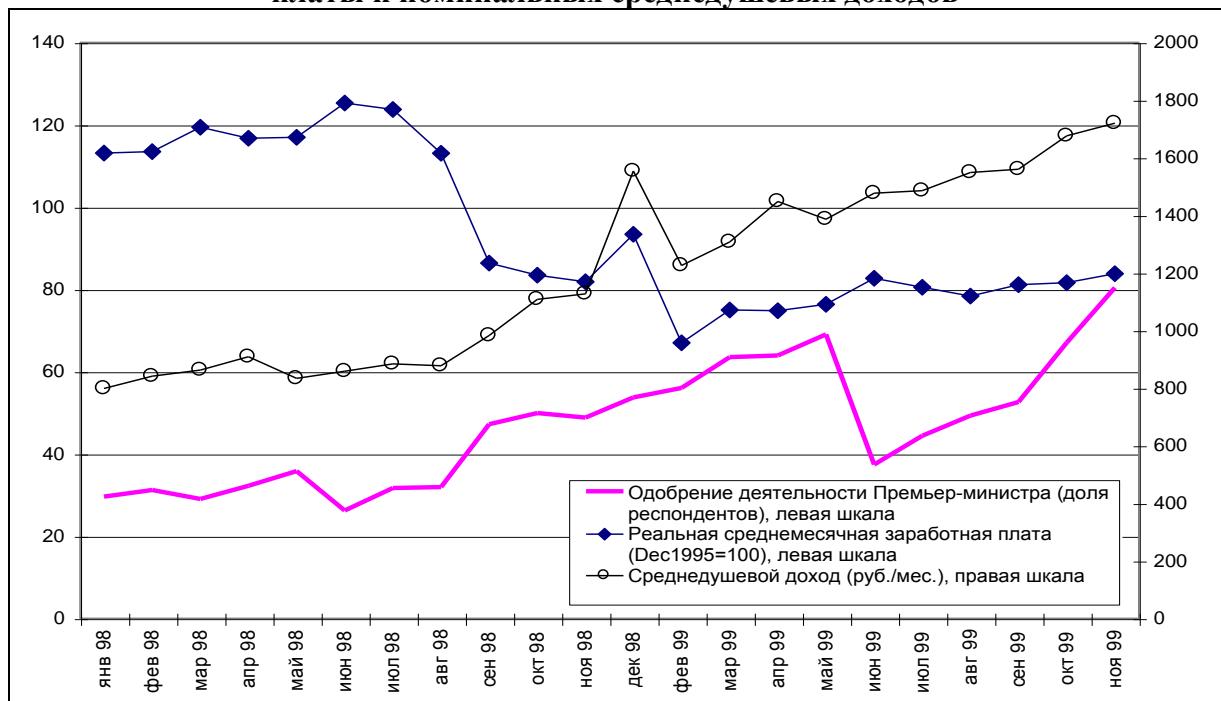
Динамика забастовок



Источник Госкомстат РФ.

Рис. 28

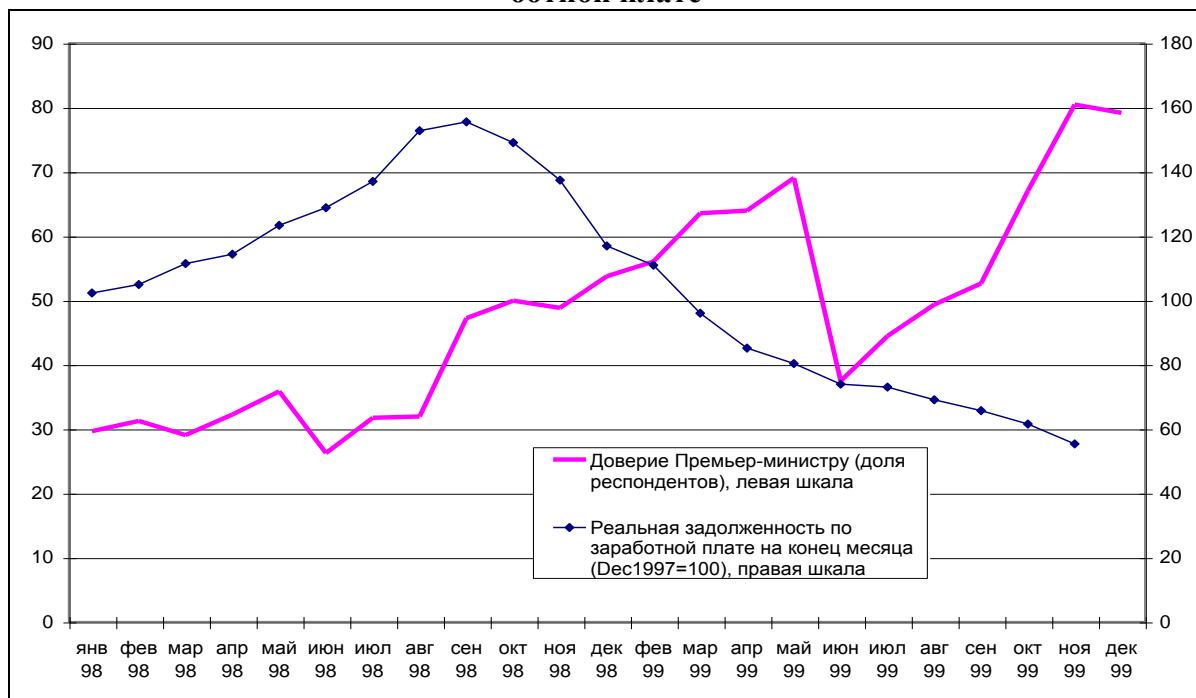
Одобрение деятельности Премьер-министра, динамика реальной заработной платы и номинальных среднедушевых доходов



Источник: ВЦИОМ, Госкомстат РФ.

Рис. 29

Одобрение деятельности Премьер-министра и реальная задолженность по заработной плате



Источник: ВЦИОМ, Госкомстат РФ.

Рис. 30



Источник: ВЦИОМ

На рисунке 29 представлены динамика доверия премьер-министру и реальной задолженности по заработной плате. За исключением резкого спада, связанного с отставкой С.Степашина и назначением на пост председателя правительства никому неизвестного В.Путина, рост доверия премьер-министру идет параллельно снижению задолженности.

«Эффект компенсации» падения доходов позволил при сокращении социальных обязательств государства в реальном выражении обеспечить высокий уровень доверия населения к деятельности правительства.

1.6. Финансовая политика в 2000 году

Денежно-кредитная политика. 14 октября 1999 г. на заседании Правительства РФ были рассмотрены «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политике на 2000 г.», подготовленные в ЦБ России. Согласно этому документу основной целью денежно-кредитной политики на 2000 г. является снижение инфляции при сохранении и возможном ускорении темпов роста ВВП. ЦБ подтверждает намерение продолжить реализацию политики плавающего валютного курса. При этом не устанавливается ориентиров планируемых темпов снижения курса рубля или его значения на конец года. Как отмечается, динамика курса рубля будет зависеть от целого набора факторов, среди которых наибольшее значение имеет изменение торгового баланса и проблема урегулирования внешней задолженности. По прогнозу ЦБ России, весьма противоречивое воздействие данных факторов приведет, скорее, к снижению реального курса рубля.

Среди основных целей политики валютного курса на 2000 г. ЦБ РФ определяет сглаживание значительных колебаний обменного курса рубля и поддержание золотовалютных резервов на уровне, обеспечивающем доверие к проводимой денежно-кредитной политике и стабильность российской валютно-финансовой системы. Отмечается необходимость совершенствования действующего механизма обязательного резервирования и его нормативной базы, расширения объема операций ЦБ РФ на открытом рынке и депозитных операций с коммерческими банками. Процентная политика Банка России в 2000 г. будет осуществляться лишь опосредованным способом: с помощью контроля за объемом эмиссии и операциями на открытом рынке. Вместе с тем, следует отметить, что вследствие медленного развития внутреннего рынка государственных ценных бумаг, процентная политика и операции ЦБ на открытом рынке в 2000 г., рассмотренные в качестве мер денежно-кредитного регулирования, сохранят ограниченное значение.

«Основные направления» содержат два базовых сценария развития экономики в 2000 г. Согласно первому (умеренному) сценарию, прирост денежной массы составит 20 – 28%, инфляция – около 18-22%, а прирост реального ВВП – от 1 до 2%. Второй сценарий (оптимистичный) предполагает существенно более высокие показатели роста реального ВВП (6 – 10%) при незначительном по сравнению с первым вариантом увеличением прироста денежной массы M_2 (32 – 38% за год) и инфляцией на уровне 25 – 28%.

Бюджетная политика в 2000 году. Проект закона “О федеральном бюджете на 2000 год”, представленный Правительством в Государственную Думу в конце августа, начал разрабатываться Министерством финансов еще при Правительстве Е. Примакова. В его основе лежала достаточно осторожная макроэкономическая концепция, предполагающая жесткий бюджет идержанную денежную политику. Дефицит бюджета прогнозировался на уровне 1,13% ВВП (доходы – 14,6% ВВП, расходы – 15,75% ВВП) при первичном профиците в 3,18% ВВП и расходах на обслуживание государственного долга 4,32% ВВП. Инфляция за 2000 год должна составить 18%. Номинальный ВВП – 5100 млрд. руб. Рост реального ВВП - 1,5%.

Проект был достаточно быстро принят Государственной Думой и подписан Президентом РФ 31 декабря 1999 года. Основные параметры закона о бюджете на 2000 год приведены в табл. 16.

ТАБЛИЦА 16

Основные показатели Закона о федеральном бюджете на 2000 год (в % ВВП)

	проект	закон
Доходы	14,6	14,9
Непроцентные расходы	11,4	11,9
Первичный профицит	3,2	3,0
Расходы по обслуживанию долга	4,3	4,1
Всего расходы	15,7	16,0
Дефицит	1,1	1,1
Финансирование	1,1	1,1

ТАБЛИЦА 17

Структура расходов проекта федерального бюджета на 2000 год

	Закон о бюджете на 2000		1998	1999
	млн. руб- лей	% ВВП	% от всего расходов	% ВВП
Государственное управление	25892	0,48	3,0	0,36
Судебная власть	8123	0,15	0,9	0,12
Международная деятельность	56119	1,05	6,6	0,32
Национальная оборона	140852	2,63	16,5	2,11
Правоохранительная деятельность	79802	1,49	9,3	1,14
Наука	15927	0,30	1,9	0,19
Промышленность	20071	0,38	2,3	0,42
Сельское хозяйство	11505	0,22	1,3	0,12
Транспорт и связь	1639	0,03	0,2	0,04
Образование	32099	0,60	3,8	0,48
Культура и искусство	4679	0,09	0,5	0,04
СМИ	5725	0,11	0,7	0,04
Здравоохранение	15993	0,30	1,9	0,21
Социальная политика	62997	1,18	7,4	1,36
Обслуживание государственного долга	220069	4,11	25,7	3,97
Прочие расходы	153581	2,87	18,0	3,56
Всего расходов	855073	15,98	100,0	14,49
				14,77

Таким образом, доходы, заложенные в закон о федеральном бюджете на 2000 год, по сравнению с проектом бюджета были несколько ниже (на 0,8 процентов ВВП). В то же время с учетом того, что в законе заложена большая величина ВВП (5350 млрд. руб.), номинальная величина доходов увеличена на 3%. Уровень непроцентных расходов в долях ВВП по сравнению с проектом закона был увеличен на 0,5 п.п.

Структура расходов проекта федерального бюджета на 2000 год приведена в таблице 17.

При рассмотрении структуры непроцентных расходов закона о бюджете следует отметить некоторый рост расходов на государственное управление по сравнению с фактическим объемом финансирования в 1998 и 1999 году (на 0,12 п.п. и 0,15 п.п., соответственно). Предполагается существенное увеличение расходов на оборону по сравнению с 1998 годом (на 0,5 п.п.), а по сравнению с 1999 – на 0,05 п.п.

В структуре расходов на народное хозяйство, согласно закону о бюджете, будут произведены некоторые изменения по сравнению с фактическим исполнением бюджета в 1998 - 1999 годах. Так, расходы на промышленность останутся неизменными по сравнению с фактическим исполнением в 1999 году, но снизятся на 0,04 п.п. по сравнению с 1998, расходы на сельское хозяйство увеличиваются по сравнению с 1999 годом на 0,02 п.п., по сравнению с 1998 годом – на 0,10 п.п.. Довольно существенно возрастают расходы на правоохранительную деятельность (на 0,26 п.п. по сравнению с 1999 года и почти на 0,35 п.п. по сравнению с 1998 годом), что, в частности, объясняется включением расходов на таможенные органы (в размере 0,13% ВВП) в данную статью бюджета. Значительно возрастают по сравнению с фактическим исполнением 1999 года все социальные статьи расходов: образование (с 0,47% ВВП в 1999 году до 0,60% ВВП), культура (с 0,04% ВВП до 0,09% ВВП), СМИ (с 0,04% ВВП до 0,11% ВВП), здравоохранение (с 0,23% ВВП до 0,30% ВВП). Расходы на социальную политику увеличиваются (с 1,09% ВВП до 1,18% ВВП). Также увеличивается финансовая помощь бюджетам субъектов Российской Федерации (с 1,27% ВВП до 1,30% ВВП). По сравнению с проектом бюджета на 1999 год финансовая поддержка регионов возрастает на 0,2 п.п.

Закон "О федеральном бюджете на 2000 год", а также иные нормативные акты, связанные с принятием указанного закона, предусматривают некоторое изменение пропорций распределения поступлений федеральных налогов между федеральным и региональными бюджетами. Принятые в ноябре 1999 года поправки в Закон "О подоходном налоге с физических лиц" помимо изменения ставок и шкалы налогообложения, предусматривают отказ от перечисления в федеральный бюджет поступлений налога по ставке 3%. Вместо этого Закон "О федеральном бюджете на 2000 год" содержит положение, согласно которому в федеральный

бюджет поступает 16% доходов от подоходного налога, собираемого на территории субъектов Федерации³⁹. Нормативы распределения НДС и налога на прибыль на 2000 год остались прежними. В целом, если рассматривать три федеральных налога, поступления которых определяют величину налоговых доходов консолидированного бюджета России, то можно сказать, что по сравнению с предыдущим годом, пропорции их распределения незначительно изменились в сторону региональных бюджетов.

Следует отметить, что Закон "О федеральном бюджете на 2000 год" возлагает обязанности по распределению налоговых доходов между федеральным и региональным бюджетами на органы федерального казначейства⁴⁰. В соответствии с этим положением Министерством финансов был выпущен приказ, устанавливающий порядок и правила распределения налоговых доходов органами федерального казначейства⁴¹. Напомним, что ранее распределение налоговых платежей между уровнями бюджетной системы осуществлялось налоговыми органами и самими налогоплательщиками, что позволяло обходить законодательство о распределении поступлений федеральных налогов между бюджетами различного уровня, в частности путем проведения неденежных зачетов.

Согласно Закону о бюджете РФ на 2000 год дефицит федерального бюджета РФ запланирован на уровне 57,9 млрд. рублей (1,08% ВВП). Финансирование дефицита федерального бюджета предполагается осуществлять как за счет внутренних и внешних заимствований, так и путем привлечения кредитов ЦБ РФ. Чистое внутреннее финансирование определено в объеме 38,0 млрд. рублей (0,71%), в том числе привлечение средств – 63,0 млрд. рублей, погашение обязательств – 25,0 млрд. рублей.

Правительство РФ планирует погасить в 2000 году ГКО и ОФЗ на сумму 15,4 млрд. рублей, ОГСЗ – на сумму 4,8 млрд. рублей, государственные долговые обязательства – на 1,8 млрд. рублей. Кроме того, 3 млрд. рублей будет направлено на выплату предварительной компенсации по вкладам в Сбербанке РФ. Основным источником средств, привлекаемых в федеральный бюджет для финансирования дефицита, является размещение на рынке государственных ценных бумаг (около 45,0 млрд. рублей, в том числе 35,0 млрд. рублей – на основе государственных нерыночных займов). Другим внутренним источником средств для финансирования дефицита (18,0 млрд. рублей) предполагаются доходы от продажи государственного имущества (в т.ч. акции ОАО «ЛУКойл», ОАО «Роснефть», ОАО НГК «Славнефть», ОАО «Связьинвест», ОАО НК «ОНАКО» и др.).

Чистое внешнее финансирование дефицита федерального бюджета определено на уровне 18,7 млрд. рублей (0,35% ВВП, около 585 млн. долларов США). Объем привлеченных финансовых ресурсов за счет внешних источников должен составить 5,885 млрд. долларов США, в том числе несвязанные кредиты от международных финансовых организаций – 3,735 млрд. долларов США (МВФ – 2,6 млрд. долларов); инвестиционные кредиты международных финансовых организаций – 550 млн. долларов США; двухсторонние несвязанные кредиты – 500 млн. долларов США; связанные иностранные кредиты – 1,1 млрд. долларов США.

Расходы на погашение внешнего долга РФ запланированы в объеме 5,3 млрд. долларов США (в том числе 3,35 млрд. долларов США – возврат основной суммы по долгам МВФ, МБРР и ЕБРР).

Примечательно, что недостаток средств для финансирования дефицита федерального бюджета не превышает 1,1 млрд. рублей (0,02% ВВП). Однако Законом о бюджете РФ на 2000 год Правительству РФ для осуществления выплат по внешнему долгу РФ разрешено осуществлять заимствования у Банка России на общую сумму до 1 млрд. долларов США (32 млрд. рублей по расчетному среднегодовому курсу, 0,6% ВВП). Таким образом, в Законе предусмотрен вариант развития событий, при котором Россия не получит внешнее финанси-

³⁹ См. ст.10 Закона РФ "О федеральном бюджете на 2000 год" №227-ФЗ от 31.12.1999

⁴⁰ См. ст.10 Закона РФ "О федеральном бюджете на 2000 год" №227-ФЗ от 31.12.1999

⁴¹ См. Приказ Министерства финансов РФ №91н от 14 декабря 1999 года "Об утверждении инструкции о порядке ведения учета доходов федерального бюджета и распределения в порядке регулирования доходов между бюджетами разных уровней Российской Федерации".

рование в полном объеме. Если Россия столкнется с трудностями привлечения внешних кредитов, то возникнет выбор между эмиссионным финансированием дефицита бюджета, сокращением непроцентных расходов бюджета или дефолтом по новому российскому долгу. При формировании реальных доходов бюджета на уровне около 13,5% ВВП (что является оптимистичной оценкой) и полном выполнении обязательств по внешнему долгу в размере, предусмотренному бюджетом, без привлечения внешнего финансирования непроцентные расходы должны будут сократиться до уровня около 11,6% ВВП.

1.7. Сценарный макроэкономический прогноз на 2000 г.

Для количественной оценки реалистичности выполнения Закона «О бюджете на 2000 год» и «Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2000 год» мы рассмотрели несколько сценариев макроэкономического развития в 2000 году.

Первый сценарий основан на предпосылках, заложенных в двух названных документах:

- рост ВВП в 2000 году составит 2%;
- доходы федерального правительства РФ достигнут 14,9% ВВП;
- расходная часть бюджета и погашение внешнего долга РФ будут выполнены в объеме, определенном Законом о бюджете на 2000 год. Непроцентные расходы составят 635,0 млрд. рублей, расходы на обслуживание внутреннего долга – 63,3 млрд. рублей, внешнего долга – 4,9 млрд. долларов США. Успешное завершение переговоров с Лондонским и Парижским клубами кредиторов позволит в 2000 году ограничить погашения внешнего долга суммой в 5,3 млрд. долларов США;
- Россия получит запланированные Законом о бюджете на 2000 год 5,885 млрд. долларов внешнего финансирования от МВФ, Всемирного банка и иностранных государств;
- оставшаяся величина дефицита федерального бюджета РФ будет покрыта за счет первичного профицита и прямых заимствований у ЦБ РФ;
- дефлятор ВВП будет несколько отставать от индекса потребительских цен;
- денежный мультипликатор (рассчитанный по отношению к узкой денежной базе) будет расти на протяжение всего года и к концу достигнет 2,5;
- реальный курс рубля останется неизменным;
- прирост узкой денежной базы не превысит 30%.

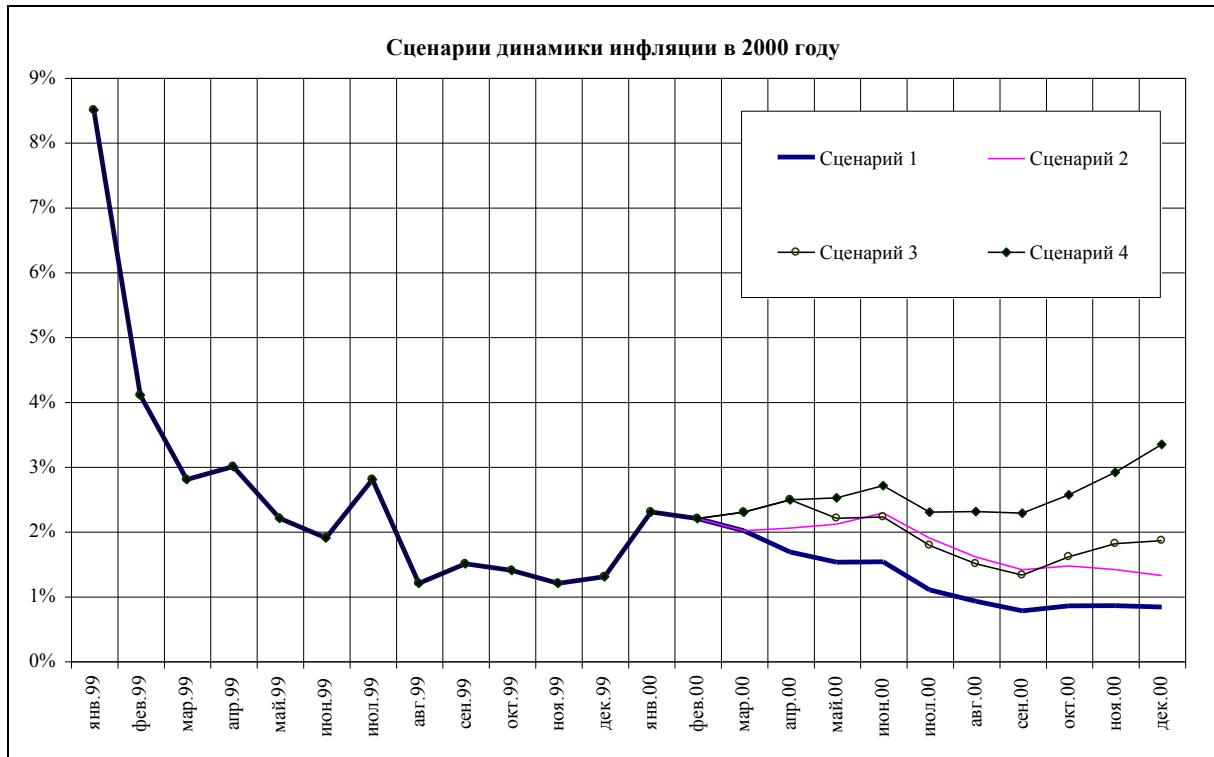
Результаты сценарного прогноза получены на основе той же модели, которая использовалась нами для прогноза на 1999 год⁴², и приведены в таблице 18. Динамика инфляции в 2000 году показана на рисунке 31. Как видно, наши оценки незначительно отличаются от официальных расчетов к бюджету и денежной программе на 2000 год.

ТАБЛИЦА 18

	1999	Официальный прогноз	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3	Сценарий 4
Инфляция (%)	36,7%	18%	17,9%	24,4%	26,3%	34,7%
ВВП (млрд. рублей)	4476	5350	5246	5370	5588	5821
Темп прироста M_2 (%)	57,2%	20–38%	26,9%	36,0%	37,5%	46,1%
Курс рубля на конец года (рублей за доллар)	27,0	36,0–38,0	32,9	32,8	35,3	39,4
Монетизация (% ВВП)	14,63 %	18,5–19,5%	16,39%	16,65%	15,62%	14,86%

⁴² Российская экономика в 1998 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 20). М.: ИЭППП, 1999.

Рис.31.



Однако предпосылки первого сценария, как и официального прогноза развития экономики, мы считаем не совсем реалистичными. В первую очередь, представляется завышенным уровень доходов федерального бюджета, заложенный в Законе на 2000 год (14,9%). По итогам 1999 года доходы федерального бюджета не превышали 13,7% ВВП.

Исходя из этого наш **второй сценарий** основан на предпосылке об уровне доходов федерального бюджета равном 13,5% ВВП. Остальные предпосылки аналогичны предпосылкам первого сценария. Кроме того, мы предположили, что

- Объем эмиссии в 2000 году будет определяться как разность между текущими доходами федерального бюджета и его суммарными расходами, включая погашение внешнего долга РФ, с учетом получения внешнего финансирования. Таким образом, мы предполагаем, что ЦБ РФ осуществит эмиссию на всю сумму приобретения валюты для Министерства финансов РФ (около 4 млрд. долларов США);
- Денежный мультипликатор в 2000 году будет находиться в пределах 2,35–2,45;
- Цены на нефть в 2000 году сохраняться на уровне конца 1999 года, то есть в пределах \$25–28 долларов за баррель. Это обеспечит сохранение положительного сальдо торгового баланса РФ на уровне 30–35 млрд. долларов США;
- Положительное сальдо торгового баланса и получение иностранных кредитов обеспечат приток валюты в страну, которая будет оказывать давление в сторону повышения реального курса рубля, несмотря на покупки ЦБ РФ для выплат по внешнему долгу РФ. Мы предполагаем, что Банк России будет проводить политику наращивания золотовалютных резервов, чтобы не допустить рост реального курса рубля более чем на 5% за год;
- Для стерилизации рублевых интервенций на валютном рынке ЦБ РФ будет продолжать политику привлечения средств коммерческих банков на депозиты, выпускать облигации Банка и расширять операции на вторичном рынке государственных ценных бумаг. Это позволит ограничить рост узкой денежной базы 30–35% за год.

Полученные нами результаты (см. табл. 18 и рис. 31) показывают, что рост цен при рассматриваемом сценарии составит около 24,5%, ВВП – 5370 млрд. рублей, курс доллара на конец года – 32,8 рублей за доллар. Низкая инфляция будет способствовать увеличению спроса на реальные кассовые остатки. Таким образом, реальная денежная масса за год вырастет на 13,8% и достигнет 16,65% ВВП.

Несмотря на то, что наши расчеты показывают более высокие темпы инфляции по сравнению с заложенными в бюджете, снижение реальных непроцентных расходов не превысит 0,1% ВВП (с 11,9% до 11,8%), т.е. они снизятся всего на 0,6%. Таким образом, в 1999 году реальный рост непроцентных расходов может достигнуть 0,7 п.п. (увеличение с 10,5% ВВП в 1998 году до 11,2% ВВП).

Рассмотренный сценарий может показаться излишне оптимистичным: текущий ход переговоров с Международным валютным фондом ставит под сомнение возможность получения Россией в 2000 году внешнего финансирования в заявленном объеме (около 6 млрд. долларов). Поэтому в **третьем сценарии** мы предполагаем, что иностранные кредиты не будут предоставлены, но Правительство РФ будет продолжать выплаты по внешнему долгу в полном объеме (до 10,2 млрд. долларов). Недостаток валютных средств будет покрываться Центральным банком РФ за счет дополнительной покупки валюты. Увеличение спроса со стороны Банка России позволит компенсировать давление со стороны предложения на реальный курс рубля, и он останется неизменным на протяжении всего года. Денежный мультипликатор сохранится на уровне конца 1999 года и составит 2,35.

Наши расчеты (см. табл. 18 и рис. 31) показывают, что в этом случае рост цен может достигнуть 26,3%, курс доллара на конец года – 35,3 рублей за доллар, ВВП – 5588 млрд. рублей. Несмотря на то, что ЦБ РФ будет осуществлять операции по стерилизации рублевых интервенций, инфляционное влияние дополнительной (по сравнению со вторым сценарием) эмиссии на экономику (около 130 млрд. рублей) полностью нейтрализовать не удастся. Дефлятор ВВП будет расти более высокими темпами, равными темпу инфляции, и реальная денежная масса увеличится за год не более чем на 6,8%, т.е. до 15,6% ВВП. Непроцентные расходы федерального бюджета составят 11,36% ВВП, что на 0,51 % ВВП ниже запланированного (на 0,15 п.п. ниже уровня 1999 года).

Тем не менее, мы считаем, что такой сценарий не является опасным для российской экономики. Рост инфляции вследствие отсутствия рефинансирования внешнего долга РФ в 2000 году составляет не более двух процентных пунктов (26,3% против 24,4%). Одновременно ослабнет давление, действующее на реальный курс рубля в сторону его повышения, сохранятся стимулы к проведению ограничительной денежно-кредитной и бюджетной политики. Таким образом, в среднесрочной и долгосрочной перспективе уменьшение объема внешнего долга окажет благоприятное влияние на экономику России, а издержки в краткосрочном периоде – относительно низки⁴³.

Во всех предыдущих сценариях мы предполагали, что цены на нефть и другие основные товарные группы российского экспорта (газ, черные и цветные металлы) остаются на текущем, достаточно высоком, уровне. Данная предпосылка определяла приток валюты в страну и высокую рентабельность предприятий-экспортеров, дающих значительную часть налоговых и неналоговых доходов федерального бюджета. В **четвертом сценарии** мы ослабим данное предположение и допустим возможность снижения цен на российский экспорт на 30% к концу года.

Ориентировочные оценки показывают, что это может привести к снижению уровня доходов федерального бюджета РФ примерно на 1% ВВП, т.е. до 12,5% ВВП. Соответственно, ухудшится торговый баланс, снизится предложение валюты, и Центральный банк РФ для приобретения требуемого количества валютных средств будет вынужден еще больше девальвировать рубль. Наши расчеты показывают, что в условиях четвертого сценария (без привлечения иностранных кредитов, как и в третьем сценарии), падение реального курса рубля может достичь 8%.

⁴³ Необходимо также иметь в виду, что сохранение низкого реального курса рубля при плавающем обменном курсе является в ближайшие один – два года, возможно, наиболее оптимальным вариантом курсовой политики ЦБ РФ, обеспечивающим выход России на траекторию устойчивого экономического роста (подробнее см. ниже).

Как видно из таблицы 18 и рисунка 31, при таких предпосылках инфляция в 2000 году может достигнуть 35%, при этом к концу года можно ожидать ее ускорения до 3–3,5% в месяц (40–50% в годовом исчислении). Номинальный прирост денежной массы M_2 за год превысит 46%, однако, в реальном выражении прирост составит около 1,6% (с 14,63% до 14,86% ВВП).

В четвертом сценарии наблюдается сильное сокращение реальных непроцентных расходов: до 10,9% ВВП (на 8% по сравнению с Законом «О бюджете на 2000 год» и на 0,3 п.п. по сравнению с 1999 годом). В декабре 2000 года реальный уровень доходов работников бюджетной сферы снизится более, чем на 13% по отношению к декабрю 1999 года.

Приведенные нами сценарии макроэкономического развития в 2000 году показывают, что инфляция будет находиться в пределах от 17% до 35%. Решающим фактором, определяющим возможности Правительства и Центрального банка РФ по ограничению инфляции, является динамика цен на основные товары российского экспорта. Расчеты показывают, что снижение индекса цен экспорта на один процентный пункт приводит к повышению инфляции на 1/3 процентных пункта.

Другой важный фактор – кредиты международных финансовых организаций – играет меньшую роль. Даже при полном отсутствии внешнего финансирования инфляция в 2000 году будет ниже, чем в 1999 году, и не превысит 26,3%.

1.8. Ограничения экономической политики в среднесрочной перспективе

Выше, обсуждая факторы улучшения экономической ситуации в России в 1999 году, мы подробно рассмотрели последствия августовской (1998 года) девальвации рубля и причины сохранения низкого уровня реального обменного курса рубля. Основной вывод из этого анализа заключается в том, что в краткосрочном периоде Россия получила от девальвации целый ряд преимуществ, заключающихся, главным образом, в начале роста в экспортно-ориентированных и импортозамещающих отраслях. В этой связи в приведенных выше сценариях мы исходили из того, что денежные власти будут продолжать политику, направленную на недопущение быстрого роста реального курса рубля.

Однако наряду с важными выгодами от девальвации национальной валюты, экономика страны получает очевидный набор негативных последствий. Игнорирование последних представляет определенную опасность для перспектив экономического роста национальной экономики. К числу таких последствий следует отнести: 1) сигналы о «низком уровне экономического развития»; 2) удорожание внешней задолженности; 3) возможность избыточной защищенности отечественной промышленности; 4) снижение реальной стоимости национальных компаний; 5) перераспределение прибыли и возможные неблагоприятные структурные сдвиги в экономике; 6) удорожание иностранного оборудования и технологий, необходимых при осуществлении инвестиций. Рассмотрим эти факторы несколько подробнее.

Сигналы о «низком уровне экономического развития». Данный эффект относится, скорее, к психологическим, знаковым, последствиям девальвации, чем отражает реальные изменения в экономике. В настоящее время отношение номинального обменного курса рубля к доллару США к паритету покупательной способности данных двух валют находится на уровне примерно 2,5. Хотя не существует формальной экономической модели, показывающей ущерб национальной экономике от данного высокого соотношения⁴⁴, опыт мирового хозяйства свидетельствует о том, что такая ситуация наблюдается только в странах с очень низким уровнем развития. По мере повышения уровня развития национальной экономики

⁴⁴ Существующие модели Баласса-Самуэльсона и Бхагвати-Крависа-Липси объясняют причины различий в уровнях цен между странами, но не дают ответа на вопрос об экономически обоснованном уровне соотношения. Проблема определения равновесного реального курса национальной валюты в переходной экономики обсуждается, например, в Halpern, L., C. Wyplosz 'Equilibrium exchange rates in transition economies'. IMF Working Paper, WP/96/125.

соотношение «обменный курс / паритет покупательной способности валюты» снижается, и для экономически развитых стран отклонения от единицы не превосходят 10–15%.

Удорожание внешней задолженности. Одним из наиболее важных негативных последствий девальвации является удорожание внешней задолженности экономических агентов (в том числе государства) и рост расходов на обслуживание номинированной в валюте части долга.

Россия уже столкнулась с этой проблемой: внешний долг РФ в результате девальвации увеличился с 30–35% до 70–80% ВВП. Ежегодные расходы на обслуживание и погашение основной части долга в 2000–2005 годах составляют от 4% до 10% ВВП, очевидно, что такой уровень долговой нагрузки для экономики очень высок (уровень доходов федерального бюджета в 1999 году составил 13,3% ВВП).

Помимо федерального правительства, удорожание внешней задолженности коснулось ряда региональных администраций (Нижний Новгород, Москва), крупнейших российских компаний («Мосэнерго», Тюменская нефтяная компания, «Татнефть») и коммерческих банков (Альфа-банк, «Российский кредит», ОНЭКСИМ банк). Однако общая доля внешних займов в частном секторе российской экономике достаточно низка, и ситуация в данном направлении для России значительно лучше, чем в ряде развивающихся стран (Республика Корея, Таиланд, Мексика и др.).

Необходимо отметить, что к августу 1998 года банковская система имела громадные обязательства по поставке денежных средств в иностранной валюте (до 78 млрд. долларов США по текущему курсу). Однако, во-первых, объем встречных требований по поставке средств в иностранной валюте (около 79 млрд. долларов США по текущему курсу) перекрывал обязательства; во-вторых, значительная часть срочных контрактов была заключена российскими банками между собой; в-третьих, непосредственная поставка валюты по большинству контрактов не предполагалась, поскольку преобладающими видами контрактов были фьючерсы и опционы. Таким образом, нет оснований говорить о том, что российская банковская система пострадала, в первую очередь, от удорожания внешних обязательств вследствие девальвации рубля, а не в результате плохого менеджмента и «набега» на банки со стороны населения.

Возможность избыточной защищенности отечественных производителей. Как было отмечено выше, девальвация рубля стимулирует промышленной рост в экономике за счет обеспечения ценовых преимуществ отечественных товаров по сравнению с импортными. Однако следует различать эффекты замещения, вызванные переключением спроса с импортных на отечественные товары-субституты в рамках аналогичных ценовых групп, и создание ценовых барьеров входа на внутренний рынок для товаров иностранного производства. При значительной девальвации разница в ценах на импортные и отечественные товары становится запретительной для импорта. В этом случае происходит снижение конкуренции на товарных рынках, качество отечественных товаров остается на прежнем уровне, что в конечном итоге ведет к снижению благосостояния потребителей, а отечественное производство лишается стимулов к повышению конкурентоспособности своей продукции.

Снижение реальной стоимости национальных компаний. Следующим негативным последствием девальвации следует назвать снижение реальной стоимости национальных компаний. Снижение реальной стоимости компаний делает их более привлекательными для иностранных инвесторов, которые получают возможность приобрести реальные активы по низким ценам. Приток иностранного капитала на фондовый рынок тем более вероятен, чем более сильное падение цен акций было вызвано факторами, не связанными с переоценкой будущих доходов в валюте в период, предшествующий девальвации (например, как следствие колебаний странового риска.) Необходимо отметить, что падение индекса фондового рынка (в том числе номинированного в долларах США) перед девальвацией может быть связано с переоценкой стоимости будущих прибылей компаний: поскольку большое число национальных корпораций работает на внутреннем рынке (именно на внутренний спрос расчетан рост импортозамещающего производства) их стоимость в валютном выражении пада-

ет, обесценивается текущая приведенная стоимость будущих доходов (выраженных в национальной валюте) компаний.

Снижение (в валюте) цен акций корпорации, размера ее капитализации, приводит к уменьшению возможностей привлечения внешних кредитных ресурсов. Этот аспект представляется достаточно важным для российской экономики, поскольку для отечественных компаний модернизация производства, приобретение новейших технологий и оборудования, требующие осуществления масштабных инвестиций, представляются существенными факторами перехода к долгосрочному устойчивому росту производства. В условиях ограничения на кредитные ресурсы на внутреннем рынке, сужение возможностей заимствования на внешних рынках может стать сильным сдерживающим фактором начала экономического роста.

Перераспределение прибыли и неблагоприятные структурные сдвиги в экономике. Девальвация рубля и отмеченное выше повышение рентабельности в экспортном секторе создают серьезные предпосылки для структурных сдвигов в экономике, направление которых не всегда может оцениваться как благоприятное.

Повышение рентабельности в экспортном секторе приводит к перераспределению прибыли в экономике в пользу данных отраслей, даже в условиях роста производства в импортозамещающем секторе. Кроме того, прибыль предприятий-экспортеров сохраняет свою валютную стоимость, оценка их стоимости на фондовом рынке сохраняется высокой, и они получают дополнительные возможности привлечения внешних кредитных ресурсов (внутренние кредитные ресурсы становятся для них доступнее вследствие высокой доходности их бизнеса).

Таким образом, в экономике происходит массовый переток всех финансовых средств в ограниченное число отраслей. Как правило, к ним относятся капиталоемкие отрасли, что приводит к снижению факторного вознаграждения труда в трудоемких секторах (в первую очередь, в секторе услуг) и оттока из них трудовых ресурсов. Кроме того, при «избыточной» девальвации в стороне от финансовых потоков оказывается и большая часть промышленности. Результатом данных процессов является стимулирование формирования экономики с выраженной сырьевой направленностью, состояние которой сильно зависит от колебаний внешних цен, и низкой долей сектора услуг, что свойственно странам с низким уровнем экономического развития.

Разумеется, не следует преувеличивать серьезность этой проблемы для России. Опасность такого рода изменения структуры экономики была бы велика при отсутствии большого и диверсифицированного обрабатывающего сектора. В то же время итоги 1999 года показывают, что девальвация вызвала рост не только в добывающих отраслях, но и в отраслях переработки, таких как машиностроение, пищевая промышленность (см. табл. 3).

Удорожание иностранного оборудования и технологий. Необходимым условием трансформации импортозамещающего последдевальвационного роста производства в устойчивый экономический рост является проведение модернизации отечественной промышленности⁴⁵. Модернизация промышленности имеет конечной целью повышение конкурентоспособности российских товаров как на внутреннем, так и на мировом рынках. Очевидно, что качество многих отечественных товаров, производство которых выросло на волне импортозамещения, остается очень низким. Эти товары находят спрос только благодаря относительно низким ценам по сравнению с импортом, и их производители могут существовать только в созданных им в настоящее время льготных условиях отсутствия конкуренции. Однако помимо роста долговой нагрузки на экономику, девальвация национальной валюты снижает возможности предприятий по приобретению импортного оборудования и технологий для технического переоснащения и модернизации производства. Поэтому в настоящих условиях рассматриваемое ограничение представляется чрезвычайно важным.

Проблема выбора политики реального курса рубля в краткосрочной перспективе. Таким образом, рост, порожденный девальвацией, может быть длительным, если он поддер-

⁴⁵ Подробнее см. Е.Гайдар «Аномалии экономического роста». – М.: Евразия, 1997.

живается инвестициями. Для проведения ускоренной модернизации, обновления оборудования и технологий дополнительные прибыли компаний, образующиеся в первый период после девальвации, должны направляться не на текущее потребление, а на реализацию долгосрочных инвестиционных проектов. К сожалению, в России в настоящее время, как мы уже отмечали, возможности аккумуляции сбережений сильно ограничены. Кроме того, планы руководителей предприятий связаны, преимущественно, с расширением внутреннего спроса и его удовлетворением на существующих производственных мощностях. Сказанное еще раз свидетельствует о необходимости улучшения инвестиционного климата в России.

В то же время остается открытым вопрос о том, какая политика обменного курса должна проводиться как в ближайшей, так и среднесрочной перспективе. Проведенный анализ возможных вариантов политики реального курса рубля в краткосрочном периоде (до двух лет) показывает, что ускоренная ревальвация рубля в настоящих условиях нежелательна, да и трудно реализуема на практике. Несмотря на отмеченные выше отрицательные эффекты низкого курса национальной валюты, сохранение установившегося соотношения между внутренними и внешними ценами выгодно как российским производителям, так и ЦБ РФ и Правительству РФ.

В ситуации, когда предприятия-экспортеры обеспечивают пятую часть налоговых доходов страны (см. табл. 9), сокращение их прибыли приведет к сокращению доходной части бюджета, что, в свою очередь, еще более усложнит проблему обслуживания государственного внешнего долга РФ. При этом, однако, необходимо учитывать определенную экзогенность цен на российские экспортные товары. Структура российского экспорта такова, что цены большинства категорий товаров (нефть, газ, металлы) устанавливаются на мировых товарных рынках, и обязаны приниматься всеми участниками торговли.

Опыт антидемпинговых процессов против российских металлургов в ЕС и США показывает, что Россия не может в полной мере воспользоваться своими относительными конкурентными преимуществами, предлагая товары по ценам ниже мировых. Такое положение дел означает, что внешние цены фактически определяют уровень рентабельности отечественных предприятий экспортеров, который слабо зависит от их собственных усилий по снижению издержек производства. Сформировавшаяся при текущих ценах финансовая «подушка» достаточно велика, чтобы не стимулировать снижение затрат на производство (добычу сырья). Однако в случае падения цен на основные товарные категории российского экспорта рентабельность в промышленности может снова снизиться до нулевого уровня, и новая девальвация рубля будет наиболее ожидаемой мерой со стороны правительства.

Рассматривая краткосрочные перспективы развития российской экономики, необходимо отметить, что потребность в мобилизации валютных средств на выплаты по внешнему долгу ограничивает возможности Банка России по проведению денежно-кредитной и валютной политики, способствующей укреплению рубля. Спрос на валюту со стороны ЦБ РФ и Минфина РФ усиливает ожидания дальнейшего падения номинального обменного курса рубля, при этом возможные меры по стерилизации рублевых интервенций на валютном рынке будут способствовать дальнейшему замедлению инфляционных процессов и снижению реального курса рубля. Попытки увеличения предложения валюты (100% обязательная продажа выручки, повышение налогов и платежей, уплачиваемых предприятиями, осуществляющими на внешнеэкономическую деятельность) без повышения эффективности валютного контроля будут приводить к усилению оттока капитала из страны, и их чистый эффект на предложение валюты на внутреннем рынке представляется неоднозначным.

С другой стороны, начавшийся в конце зимы 2000 года приток иностранного капитала и его возможное увеличение летом – осенью 2000 года может поставить Правительство и ЦБ РФ перед дилеммой: допустить быструю (как показывает опыт латиноамериканских стран⁴⁶

⁴⁶ Edwards, S. (1998) 'Capital inflows into Latin America: A stop-go story?', NBER Working paper, 6441; Edwards, S. (1998) 'Capital flows, real exchange rates, and capital controls: Some Latin American experiences', NBER Working paper, 6800.

и события лета 1995 года в России) ревальвацию рубля, либо предпринимать защитные меры, направленные на ограничение притока капитала, в основном в части краткосрочных портфельных инвестиций. К числу таких мер могут относиться⁴⁷:

- Введение ограничений на величину (или темпы роста) иностранных пассивов коммерческих банков;
- Запрет на покупку номинированных в рублях корпоративных (и банковских) облигаций нерезидентами⁴⁸;
- Введение системы обязательного резервирования по отдельным видам иностранных обязательств (к числу таких обязательств следует отнести банковские кредиты и портфельные инвестиции, направляемые на инвестиции в рублевые активы (акции, государственные облигации). Обязательное резервирование не распространяется на торговые кредиты и прямые иностранные инвестиции⁴⁹). Нормы обязательного резервирования должны быть установлены в обратной пропорции к срокам инвестиций;
- Выпуск номинированных в валюте облигаций Банка России⁵⁰ и валютных депозитных сертификатов ЦБ РФ;
- Осуществление рублевых интервенций на валютном рынке с целью выкупа избыточного предложения валюты и расширение набора мер денежно-кредитной политики, направленных на их стерилизацию (выпуск облигаций банка России, повышение резервных требований, реализация пакета государственных ценных бумаг);
- Временный отказ от осуществления государственных внешних заимствований (в форме еврооблигаций);
- Введение налога на репатриируемую прибыль (ставка – 25–30%).

Эти меры должны быть направлены на сохранение низкого уровня реального обменного курса рубля в ближайшие один – два года. Однако уже в среднесрочном периоде (до 5 лет), очевидно, желательно добиваться постепенного повышения реального курса рубля. Во-первых, к 2005 году будет пройден период, на который приходится пиковый объем платежей по внешнему долгу, и объемы привлечения валютных поступлений для потребностей государства снизятся. Снижение спроса на валюту при устойчивом положительном сальдо торгового баланса снимет ограничения на укрепление рубля. Во-вторых, ожидаемый экономический рост будет способствовать повышению инвестиционной привлекательности России и ускорению движения в сторону положительного сальдо как счета текущих операций, так и счета движения капитала. В-третьих, по мере подъема промышленного производства жизненно важно постепенно ослаблять барьеры входа на российский рынок, стимулируя обновление оборудования и технологий и повышение конкурентоспособности российской промышленности.

Переходя к перспективам долгосрочного роста российской экономики, основанного на импортозамещении, необходимо остановиться еще на одном аспекте, связанном с соотношением эластичностей экспорта и импорта по доходу. Как было показано П.Кругманом⁵¹, при таком соотношении между, какое наблюдается в настоящее время в России (низкая – для экспорта, высокая – для импорта), устойчивый долговременный рост национальной экономики возможен только при периодической девальвации валюты. Пределы сырьевого экспорта ограничены относительно неэластичным по цене спросом на топливо и слабой возможно-

⁴⁷ На основе опыта ряда стран (Чили, Колумбия, Малайзия, Бразилия, Чехия): Edwards, S. (1998) ‘Capital flows, real exchange rates, and capital controls: Some Latin American experiences’, NBER Working paper, 6800; Edwards, S. (1999) ‘On crisis prevention: Lessons from Mexico and East Asia’, NBER Working paper, 7233; Johnston, R. B., N. Tamirisa (1998) ‘Why do countries use capital controls?’, IMF Working paper, 98/181; World Economic Outlook and International Capital Markets. Interim Assessment, December 1998. Washington, D.C.: IMF.

⁴⁸ Для нерезидентов – еврооблигации.

⁴⁹ Вариант: от обязательного резервирования освобождаются только прямые иностранные инвестиции на срок более 12–18 месяцев (ставка обязательного резервирования – 20%).

⁵⁰ Аналог *Tesobonds* в Мексике.

⁵¹ Krugman, P. ‘Differences in Income Elasticities and Trends in Real Exchange Rates’, European Economic Review, 33, 1989, pp. 1031–1054.

стью влиять на мировые цены на нефть газ. В то же время, по мере повышения уровня жизни населения спрос на импортные товары, имеющие более высокое качество по сравнению с отечественными субститутами, повышается. Таким образом, происходит ухудшение торгового баланса. Если данный процесс накладывается на ухудшение условий торговли страны и усиление оттока капитала, вызванного ростом странового риска, результатом становится кризис в экономике, что мы наблюдали в 1998 году. В этих условиях для поддержания темпов внутреннего экономического роста и положительного сальдо торгового баланса правительство страны вынуждено периодически девальвировать национальную валюту.

Сказанное выше позволяет сделать вывод о целесообразности в настоящее время осуществления режима плавающего обменного курса с медленной реальной ревальвацией рубля. В этих условиях ключевое значение приобретает принятие ЦБ РФ и Правительством РФ ряда мер, направленных на усиление контроля за движением капитала, с целью не только не допустить быстрый отток капитала из страны, но и, что еще более важно, ограничить приток иностранного капитала на внутренний рынок, предотвратив резкий рост реального курса рубля.

1.8.1. Экономико-политическая ситуация и выборы

Новый политический контекст: формирование консенсуса. Два взаимосвязанных фактора представляются особенно важными для оценки того нового состояния российского общества, которое сложилось в 1999 году и которое будет оказывать влияние на развитие экономико-политической ситуации в стране в обозримой перспективе. Это – исчерпание задач собственно посткоммунистической трансформации и начало сближения политических позиций ведущих политических сил страны. Названные обстоятельства свидетельствуют и о приближении к концу периода радикальной, революционной трансформации общества, для которого характерна непримиримая политическая борьба и порождаемая этим противостоянием слабость государственной власти.

Россия стала страной с рыночной экономикой и с демократической Конституцией. Дальнейшее развитие России, ее успехи или трудности, прорывы и кризисы будут определяться именно этим.

Конечно, возможны колебания и повороты вспять. Демократическая система не является еще полностью укоренившейся. Страна не гарантирована и от срыва в популистские эксперименты с соответствующими последствиями для денежного и товарного рынков. Однако все эти и другие возможные кризисы уже не будут прямым следствием коммунистического наследия, а будут связаны с текущей политической борьбой, с поиском ответов на новые вызовы экономической и политической жизни.

Справедливость вывода о преодолении коммунистического наследия свидетельствует и опыт преодоления финансового (а фактически финансово-политического) кризиса 1998 года. Несмотря на ожидания полного развала, возвращения к товарному дефициту и политической диктатуре, страна смогла найти выход из кризиса в рамках существующей и принятой в современных рыночных экономиках системе мер – преимущественно мерами денежной и бюджетной политики.

В результате названных факторов, а также ряда других обстоятельств, на рубеже 1999-2000 годов сложилась уникальная политическая ситуация с точки зрения дальнейших перспектив проведения экономических реформ.

Состоявшиеся 19 декабря 1999 г. выборы в Государственную Думу и победа в первом туре президентских выборов В. Путина продемонстрировали, что влияние левых партий не только прекратило расти, но, напротив, несколько снизилось. Впервые после 1993 года обнаружилась тенденция роста голосов за политические объединения, которые так или иначе можно рассматривать как проправительственные или некоммунистические. Расклад сил в Думе если и не гарантирует прохождение всех желательных для правительства законов, то уж во всяком случае позволяет блокировать практически любые нежелательные законопроекты.

Прошедшие одновременно с выборами в государственную думу выборы глав исполнительной власти ряда субъектов Федерации также привели к поражению прокоммунистических кандидатов в губернаторы (например, в Тверской, Новосибирской и Московской областях).

Однако не только относительное ослабление левых и националистов в Думе стало фактором укрепления позиций правительства и лично В.Путина. Гораздо важнее, что 1999 год продемонстрировал наличие явного тренда политических элит к сближению, к преодолению раскола, который стал терять черты борьбы на уничтожения одной из сторон. Можно выделить некоторые явления экономико-политической жизни последнего года, свидетельствующие о сближении элит. Во-первых, практическая деятельность неокоммунистического кабинета Е.Примакова. Во-вторых, анализ предвыборных экономических программ партий. И, в-третьих, январские уже 2000 года политические маневры в новой Думе.

Впервые процесс сближения элит обозначился в период премьерства Е.Примакова, когда левый кабинет пошел на реализацию беспрецедентных по социальной жесткости мер бюджетной и денежной политики. И, одновременно, были фактически подтверждены результаты основных институциональных реформ (прежде всего приватизации). Выяснилось, что возможные варианты колебания экономического курса не так велики, как это казалось в то время.

Еще более интересной стал ход предвыборной кампании осени 1999 года. Непримиримая борьба политических партий не помешала тому, что их экономические программы обнаружили явную тенденцию к сближению, во всяком случае, по сравнению с 1995-1996 годами (подробнее см. Приложение 9). Различия, конечно, остаются, и весьма существенные. Но в основном программные документы написаны уже в рыночной парадигме, различия между ними уже перестали напоминать дискуссию слепого с глухим (или, точнее, здорового человека со слепо-глухонемым), а стали похожи на остройшие дискуссии британских лейбористов и консерваторов примерно рубежа 40-50-х годов.

Действительно, все признают уже важность частной собственности, и никто всерьез не говорит о необходимости масштабной национализации. Вопрос о пересмотре итогов приватизации практически всеми сводится к судебной процедуре и на основании несоблюдения исходных условий приватизации. Конечно, к этому можно поставить много вопросов (например, о независимости судов в условиях «диктатуры пролетариата» или авторитарном лидере регионального масштаба), однако сама по себе такая постановка вопроса существенно отличается от простых заклинаний от грабительском характере приватизации.

Все признают важность макроэкономической стабильности, неинфляционной денежной политики, сбалансированного бюджета. А расхождения по вопросам организации валютного контроля при всей экзотичности предложений о запрете на конвертируемость рубля не столь уж нетипичны для западных демократий середины XX века. Близки позиции по налоговой политике, нет непреодолимой пропасти и в вопросах внешнеэкономической деятельности.

Наконец, весьма показательным оказалось формирование блока между коммунистическими и пропутинскими силами буквально в первый же день работы Государственной Думы 17 января 2000 года. Политические силы, декларирующие существенно различные идеологические приоритеты, намеренные по-разному строить свою законопроектную деятельность, смогли легко договориться между собой об организации руководства нижней палатой. И хотя в дальнейшем можно ожидать довольно интенсивной (даже несколько демонстративной) борьбы между этими силами, не следует преувеличивать радикальность этого раскола.

В формировании нового консенсуса существенную роль сыграла отставка Б.Ельцина. Выяснилось, что непримиримость левой оппозиции и правительства была результатом не столько идеологии, сколько личности первого Президента и его острой взаимной неприязни с коммунистами. Легкость голосования левым большинством за неидеологизированных премьеров в мае и августе 1999 года уже позволяла сделать вывод о неантагонистическом характере противоречий между правительством и оппозицией. А с уходом Б.Ельцина в отставку серьезных препятствий на пути к преодолению раскола элиты уже, по-видимому, не осталось.

Консолидирующими общество и элиту фактором, как это и бывало всегда на завершающей фазе революции, должны были стать успешные военные действия. Обострение конфликта в Чечне на протяжении осени 1999 года также играли важную роль в процессах формирования социального консенсуса. Хотя для того, чтобы этот фактор устойчиво работал на укрепление единства сил, война должна восприниматься как успешная и быть непродолжительной.

Подобное развитие событий непосредственно отразилось и на позиции региональных властей. Если еще в середине 1999 года губернаторский корпус был расколот и ориентировался на различные политические силы (колеблясь между правительством, «Отечеством», «Всей Россией», «Голосом России» и КПРФ), то к началу 2000 года подавляющее большинство губернаторов присягнуло на верность В.Путину и фактически стало поддерживать «Единство» как партию власти. Причем поскольку, в отличие от Б.Ельцина, новый лидер не скрывает своих симпатий по отношению именно к данной политической структуре, то и поддержка региональных властей оказывается гораздо более явной.

Другой стороной процесса является то, что верхняя палата вновь станет, скорее всего, надежной опорой главы государства. Что довольно важно как при лояльной Думе, так и при возможных конфликтах с ней. В первом случае гарантировано прохождение инициируемых правительством законопроектов, во втором исполнительная власть получает надежный заслон нежелательному законотворчеству. Все это впервые создавало базу для конструктивного сотрудничества ветвей исполнительной и законодательной власти, причем как нижней палаты, так и верхней.

Еще одним фактором, способствующим укреплению общественной стабильности, являются низкие социальные ожидания, сформировавшиеся в результате того острого шока, который был испытан после августовского кризиса 1998 года. В стране сложилась и продолжает сохраняться уникальная ситуация, когда субъективные оценки прожиточного минимума существенно ниже уровня, установленного государством. Социальные обязательства государства, резко обесцененные правительством Е.Примакова – Ю.Маслюкова, остаются на низком уровне. Все это позволяет проводить осторожный и ответственный макроэкономический курс, избегая опасностей популизма.

Ограничению популизма способствует и характер предвыборной президентской кампании. Здесь существенны следующие обстоятельства. Во-первых, сжатые сроки кампании оставляли мало времени для популистских экспериментов в области бюджетной и денежной политики. Во-вторых, наличие явного лидера гонки и пребывание его у власти снижает ценность популистских шагов – они оказываются ненужными и даже вредными, поскольку с их последствиями, скорее всего, придется бороться этому же лидеру. В-третьих, низкие социальные ожидания и крайне низкий уровень реальных социальных расходов позволяют осуществлять привлекательные для избирателей меры по их номинальному повышению, сохраняя неизменным реальный уровень.

В. Путин и перспективы его экономического курса. В данной ситуации остается открытым вопрос, сможет ли и захочет ли новое (послеельцинское) политическое руководство страны в полной мере воспользоваться благоприятной ситуацией для придания большего динамики социально-экономической политике. Особенностью же складывающейся объективной ситуации является то, что возможными могут быть практически любые варианты развития событий – от последовательного экономического либерализма до дирижизма, а то и крайнего популизма.

Первые шаги В.Путина были ориентированы на то, чтобы вплоть до президентских выборов максимально скрывать свои экономико-политические предпочтения. Это понятная политическая тактика, однако она не может быть основой курса, то есть новому руководству страны неизбежно придется определяться в своих предпочтениях.

Первые заявления и.о. Президента демонстрировали его склонность к умеренной популистской риторике, к упнованию на жесткие, силовые подходы в организации государственной

власти, а также на некоторое увлечение административными рычагами в регулировании хозяйственной жизни.

Популистская риторика обозначилась в обещаниях В.Путина существенно повысить пенсии и зарплаты бюджетников (прежде всего работников сферы образования), что являлось, впрочем, вполне естественным шагом кандидата в Президенты.

Одновременно последовали заявления о необходимости укрепления правопорядка, о «диктатуре закона» как важнейшей доминанте действий государственной власти. Заявления такого рода подвержены различной интерпретации и требуют существенной конкретизации.

Наконец, первые дни исполнения обязанностей Президента показали, что он не чужд принятию административных решений собственно в экономической сфере. Об этом свидетельствовали поддержка предложения Центробанка о введении 100-процентной продажи валюты экспортёрами, а также о понижении учетной ставки. Безотносительно к оценке экономических последствий принятия таких решений, заявления о них определенным образом характеризуют стиль действий новой власти.

Проблемой может быть и некоторая неопытность нового руководителя. В этом отношении его деятельность в январе 2000 года отчасти напоминала шаги В.Черномырдина в первые два месяца его пребывания во главе Кабинета, когда многие из принимавшихся в спешке решений (от госрегулирования цен до запрета на машины с правосторонним рулем) в скором времени отменялись. Ситуация со стопроцентной продажей валюты и административным снижением ставки рефинансирования относится к случаям подобного рода. Однако есть и существенное отличие: на рубеже 1992-1993 годов мнение нового премьера было неокончательным, над ним стоял Б.Ельцин, с его политическим опытом и более или менее устоявшимися взглядами и предпочтениями относительно экономико-политического курса.

Однако на реальное развитие ситуации, в том числе и на формирование реальной экономической политики, помимо субъективных предпочтений нового Президента, будет оказывать воздействие ряд факторов развития страны.

При определении контуров курса экономической политики на ближайшую перспективу несложно выделить основные характеристики и ограничители предстоящего этапа. Эти параметры заданы логикой развития последнего десятилетия и являются рамочными для любого правительства России. Игнорирование этих рамок было бы чревато серьезным кризисом. Основными характеристиками ситуации, как они выглядят на начало 2000 года, являются следующие.

- 1) Отсутствие инвестиций в значительном объеме из-за сохранения высокого уровня недоверия к политическим и экономическим институтам.
- 2) Крайняя ограниченность бюджетных ресурсов, которых не будет хватать на осуществление государственных инвестиций.
- 3) Продолжение утечки капитала, в том числе в форме сохранения сбережений в иностранной валюте.
- 4) Сохранение высокого уровня номинальных неплатежей между предприятиями при резком сокращении бюджетных неплатежей.
- 5) Ненадежность банковской системы, отсутствие доверия к институтам финансового рынка.
- 6) Продолжение роста, происходящего за счет более полной загрузки мощностей и рационализации производств. Такой рост может быть довольно существенным, но остается неустойчивым из-за отсутствия необходимых инвестиций.
- 7) Необходимость сохранения и некоторого увеличения первичного профицита бюджета.
- 8) Сохранение режима плавающего валютного курса, причем на нынешнем, заниженном уровне. В качестве ориентира может быть сохранение стабильности реального курса рубля.

Помимо перечисленных собственно экономических параметров, существует ряд других факторов, которые также будут оказывать непосредственное влияние на развитие экономико-политической ситуации в стране.

Во-первых, динамика мировых цен на основные продукты российского экспорта (энергоресурсы, металлы, продукцию химической промышленности), от которой в значительной мере зависит реалистичность бюджетных проектировок. Значение этого фактора не является однозначно поло-

жительным. Высокие цены на продукты российского экспорта не только облегчают положение властей, но, как правило, ослабляет интерес правительства к проведению реформ.

Во-вторых, способность урегулировать отношения с внешними кредиторами и структура внешнего долга, которая сформируется в результате этих договоренностей.

В-третьих, возобновление предоставления России заимствований по линии международных финансовых организаций, прежде всего МВФ. Этот фактор в настоящее время практически полностью определяется политическими обстоятельствами и в этом смысле также является внешним для экономической политики.

В-четвертых, перспективы завершения военных действий в Чечне, где важен как результат, так и сроки осуществления кампании.

Нетрудно заметить, что все перечисленные факторы тесно взаимосвязаны друг с другом и с перспективами бюджетной (и вообще макроэкономической) стабильности России. Все они непосредственно влияют или на доходы бюджета, или на его расходы, а, следовательно, и на политику валютного курса.

С учетом перечисленных факторов, непосредственно воздействующих на экономическую политику любого правительства России, оптимальным из возможных вариантов действий в краткосрочной (примерно двухлетней) перспективе было концентрация усилий власти на создании благоприятных предпосылок для будущего экономического роста на основе увеличения инвестиций. Достаточно очевидно, что до создания благоприятных условий для увеличения инвестиций экономический рост будет возможен, однако преимущественно на основании платежеспособного спроса и за счет наличия существенных резервов производственных мощностей.

Это обстоятельство определяет основные задачи макроэкономической политики, сутью которой является здесь поддержание стабильности, то есть примерно существующего, хотя и довольно неустойчивого, равновесия. Перед правительством будет стоять задача при помощи инструментов валютной и бюджетной политики поддерживать благоприятные условия для роста, к которым относятся поддержание стабильности реального курса рубля (недопущение его быстрого роста в реальном выражении), рационализация политики бюджетных расходов, стимулирование экспорта. Однако критически важным является способность денежных властей удержаться от искушения инфляционного расширения спроса, как через необоснованно низкие процентные ставки, так и финансируя бюджетных дефицит за счет Центрального банка. Это будет тем более сложно, что при продолжении выплат внешнего долга за счет резервов Центробанка неизбежно будет происходить заметный рост денежной базы.

Вне макроэкономической сферы основное внимание правительства должно быть сконцентрировано на следующих двух ключевых направлениях деятельности. Во-первых, на решительном укреплении институтов государственной власти, преодоление синдромов и последствий слабого государства, характерного для России с конца 80-х годов. Во-вторых, на качественном улучшении инвестиционного климата. Обе эти задачи тесно взаимосвязаны друг с другом. Благоприятный инвестиционный климат немыслим без укрепления государства. А укрепление институтов власти без повышения инвестиционной активности может привести к возникновению бедного полицейского государства.

Каждая из этих двух задач распадается на ряд конкретных действий и решений, предполагающих соответствующее нормативное и политическое оформление.

Целью укрепления институтов государственной власти является резкое ослабление ее зависимости при принятии решений от групп экономических интересов, восстановление способности государственных органов при выработке экономической политики опираться на более широкий общественный спектр мнений. Попытка такого рода поворота уже предпринималась правительством в 1997 году, однако, тогда А.Чубайс и Б.Немцов, инициировавшие такой поворот, потерпели поражение от объединенных сил лоббистских группировок. Отчасти это поражение предопределялось существовавшей на тот момент структурой элиты, а отчасти падением мировых цен на нефть, объективно ослаблявших возможности правительства.

Теперь объективная ситуация существенно изменилась. Во-первых, августовский кризис привел к глубокой трансформации российской элиты, к краху некогда мощных, претендовавших на звание «олигархических», финансовых структур. Во-вторых, сложившаяся после кризиса (и отчасти благодаря девальвации) структура экономических интересов характеризуется меньшей поляризацией и более равномерным распределением лоббистского потенциала между различными секторами хозяйства. В-третьих, заметно ослабла зависимость государства от финансовых структур. И, наконец, в-четвертых, как отражение перечисленных выше изменений, произошло сближение позиций отдельных групп политической элиты. Все это вместе создает объективные предпосылки для того, чтобы новая попытка консолидации власти дала бы устойчивые результаты.

Можно выделить ряд направлений, в которых можно ожидать активизацию деятельности президента и правительства для укрепления государства.

Прежде всего следовало бы обеспечить адекватное финансирование правоохранительной системы, включая суды и налоговые органы. Именно эти институты определяют каркас устойчивости государственной власти, в том числе и устойчивости экономической системы. Одновременно следует обеспечить реальную независимость судебных и налоговых органов от влияния исполнительных властей, что в настоящее время особенно отчетливо проявляется на уровне субъектов Федерации.

Принципиально важно решение комплекса задач по укреплению позиций федерального центра по отношению к субъектам Федерации. Некоторая нечеткость соответствующих разделов действующей Конституции не должна препятствовать более точному распределению полномочий и недопущению нарушения федерального законодательства со стороны региональных властей. Основными направлениями действий здесь могут быть следующие:

- Обеспечение соответствия регионального законодательства федеральному, проведение ревизии существующих региональных нормативных актов и соглашений с регионами;
- Разработка и принятие механизма отстранения губернаторов от должности за действия, несогласимые с Конституцией РФ;
- Усиление роли представителей Президента в субъектах Федерации;
- Дерегулирование экономики, ослабление возможности региональных властей по регулированию рынков (прежде всего, по установлению барьеров входа на рынок);
- Усиление роли муниципального уровня власти, в том числе и в отношении формирования собственной финансовой базы.

Среди других инструментов укрепления государственной власти можно выделить проведение реформы госслужбы, разработку специальной антикоррупционной программы, а также принятие ряда нормативных актов (включая еще не принятые конституционные законы).

Меры по укреплению государства сами по себе должны способствовать улучшению инвестиционного климата. Однако существует и комплекс собственно экономических действий по повышению привлекательности страны для инвесторов – как отечественных, так и иностранных.

Прежде всего, необходимо обеспечить защиту прав законно приобретенной собственности. Это должно быть как специальное заявление президента о незыблности прав собственности и готовности власти защищать эти права, так и меры по разрешению ряда конкретных случаев нарушения прав собственников (со стороны других юридических лиц или же трудовых коллективов), получивших широкую огласку в 1999-2000 годах. Для стабилизации отношений собственности было бы полезно и внесение соответствующих поправок в Гражданский Кодекс РФ (в частности, в 181 статью).

Улучшению инвестиционного климата способствовало бы и принятие ряда ключевых нормативных актов. Основными из них являются Налоговый кодекс (существенные корректировки первой части и принятие второй части), Земельный кодекс, Трудовой кодекс, Гражданский кодекс (третья часть) и Кодекс об административных правонарушениях.

К этим же мерам примыкают укрепление и законодательное оформление бюджетного федерализма (с учетом интересов муниципалитетов), а также преодоление тупика в соглашениям о разделе продукции, повышение прозрачности бухгалтерской системы.

Приложения к разделу 1

Приложение 1. Основные индикаторы финансовой и бюджетной сферы

ТАБЛИЦА 1

	Узкая денежная база, млрд. руб.	Темп роста узкой денежной базы	ЧВА, млрд. руб.	ЧМР, млрд. руб.	Широкая денежная база, млрд. руб.	Темп роста широкой денежной базы	М0, млрд. руб.	Темп роста М0	Остатки средств коммерческих банков на корреспондентских счетах в ЦБ РФ, млрд. руб.	Деньги (M1), млрд. руб.	Темп роста M1	Денежная масса M2, млрд. руб.	Темп роста M2	Широкие деньги, млрд. руб.	Темп роста широких денег	Денежный мультипликатор (M2/узкая денежная база)
янв 98	151,4	-7,96%	146,2	5,2	187,8	-10,77%	116,7	-10,62%	20,7	272,7	-8,59%	361,2	-3,45%	429,4	-6,08%	2,39
фев 98	152,8	0,92%	149,8	3,0	185,3	-1,31%	120,3	3,07%	16,3	270,4	-0,83%	362,9	0,47%	436,4	1,61%	2,38
мар 98	152,9	0,07%	138,8	14,1	189,3	2,17%	119,1	-0,92%	16,5	266,0	-1,62%	360,4	-0,69%	436,2	-0,04%	2,36
апр 98	161,6	5,69%	153,3	8,3	191,8	1,29%	128,6	7,94%	15,0	269,5	1,30%	368	2,11%	444,1	1,83%	2,28
май 98	163,2	0,99%	163,0	0,2	193,9	1,12%	129,9	0,97%	15,3	271,8	0,87%	370	0,54%	449,0	1,09%	2,27
июн 98	163,2	0,00%	154,0	9,2	193,8	-0,07%	129,8	-0,04%	12,9	270,3	-0,58%	368,6	-0,38%	447,9	-0,24%	2,26
июл 98	161,3	-1,16%	166,6	-5,3	194,2	0,22%	129,3	-0,37%	12,5	261,6	-3,21%	360	-2,33%	437,8	-2,25%	2,23
авг 98	161,7	0,25%	202,3	-40,6	186,4	-4,04%	133,4	3,13%	10,6	252,4	-3,52%	343,6	-4,56%	434,3	-0,80%	2,12
сен 98	175,2	8,35%	215,3	-40,1	208,8	12,02%	154,2	15,62%	19,7	274,1	8,62%	365,8	6,46%	520,0	19,75%	2,09
окт 98	187,2	6,85%	221,0	-33,8	227,9	9,17%	166,5	7,94%	22,5	289,2	5,50%	377,6	3,23%	521,7	0,33%	2,02
ноя 98	191,3	2,19%	229,5	-38,2	238,7	4,74%	167,3	0,49%	23,8	302,8	4,71%	396,9	5,11%	552,9	5,97%	2,07
дек 98	207,3	8,36%	249,3	-42,0	263,7	10,45%	187,8	12,30%	28,2	342,8	13,20%	448,3	12,95%	628,6	13,70%	2,16
янв 99	202,5	-2,32%	412,2	-209,7	261,5	-0,84%	178,0	-5,23%	30,0	330,0	-3,74%	444,2	-0,91%	637,4	1,40%	2,19
фев 99	205,2	1,33%	416,8	-211,6	270,8	3,58%	180,8	1,56%	31,3	340,3	3,14%	463,9	4,43%	658,0	3,23%	2,26
мар 99	205,9	0,34%	423,9	-218,0	289,2	6,77%	174,1	-3,68%	35,1	344,8	1,31%	473,8	2,13%	675,3	2,63%	2,30
апр 99	224,5	9,03%	425,5	-201,0	310,7	7,44%	195,2	12,13%	38,7	371,9	7,86%	509,6	7,56%	717,6	6,27%	2,27
май 99	241,4	7,53%	412,0	-170,6	353,1	13,66%	205,3	5,14%	51,0	404,0	8,63%	542,4	6,44%	755,5	5,27%	2,25
июн 99	258,4	7,04%	434,8	-176,4	362,7	2,72%	216,4	5,41%	55,0	418,1	3,49%	567,7	4,66%	786,1	4,05%	2,20
июл 99	260,3	0,74%	417,8	-157,5	364,9	0,58%	218,2	0,82%	51,8	429,4	2,71%	583,2	2,73%	792,0	0,75%	2,24
авг 99	264,1	1,46%	415,6	-151,5	369,9	1,39%	216,2	-0,91%	46,9	432,9	0,82%	590,8	1,30%	812,7	2,62%	2,24
сен 99	259,0	-1,93%	405,9	-146,9	364,1	-1,56%	212,8	-1,56%	54,0	431,0	-0,44%	597,4	1,12%	823,5	1,33%	2,31
окт 99	269,1	3,90%	390,1	-121,0	384,6	5,61%	222,0	4,30%	59,4	454,3	5,42%	625,1	4,64%	866,5	5,22%	2,32
ноя 99	272,0	1,08%	380,4	-108,4	393,8	2,40%	219,3	-1,19%	54,6	471,6	3,79%	646,5	3,42%	909,8	5,00%	2,38
дек 99	308,0	13,24%	-	-	-	-	-	-	69,6	-	-	-	-	-	-	-

Примечание: ЧВА – чистые внутренние активы, ЧМР – чистые международные резервы.

Источник: ЦБ РФ, РЦЭР.

ТАБЛИЦА 2

	ИПЦ (% в месяц)	Официальный курс рубля (руб/\$)	Темп роста курса руб/\$	Золотовалютные резервы (млн. \$)	Валютные резервы (млн. \$)	Золото (млн. \$, из расчета 300\$/1 тр. ун.)	Индекс РТС-1	Темп роста индекса РТС-1 (% в месяц)	Объем сделок в РТС (млн. \$)	Средневзвешенная доходность ГКО-ОФЗ (% годовых)	Оборот вторичного рынка ГКО-ОФЗ (млн. руб.)	INSTAR (1 день) (% годовых)	Реальный эффективный курс доллара СПЛ к рублю (янв 1998 = 100)
янв 98	1,4%	6,04	0,70%	15375	10480	4895	284,35	-28,35%	1269,2	38,70%	42733,2	25,86%	100,0
фев 98	0,9%	6,045	0,08%	15034	10212	4822	309,56	8,87%	1268,1	31,83%	65422,5	30,64%	99,2
мар 98	0,6%	6,089	0,73%	16859	11910	4948	325,50	5,15%	1838,7	27,35%	78221,1	25,86%	99,3
апр 98	0,4%	6,109	0,34%	15953	10957	4996	312,37	-4,03%	1236,2	29,09%	64037,6	29,45%	99,3
май 98	0,5%	6,13	0,34%	14627	9625	5002	191,29	-38,76%	1202,6	47,73%	66038,8	48,29%	99,1
июн 98	0,1%	6,225	1,55%	16169	11161	5008	151,35	-20,88%	689,8	54,58%	74353,7	64,29%	100,5
июл 98	0,2%	6,272	0,76%	18409	13805	4604	149,65	-1,12%	752,2	64,55%	94933,2	64,22%	101,1
авг 98	3,7%	7,905	26,04%	12459	8198	4262	65,61	-56,16%	233,3	74,48%	26867,9	44,85%	122,9
сен 98	38,4%	16,064	103,22%	12709	8840	3869	43,81	-33,23%	27,7	-	-	153,93%	180,4
окт 98	4,5%	16,01	-0,34%	13572	9656	3916	57,54	31,34%	44,8	-	-	33,16%	172,0
ноя 98	5,7%	17,88	11,68%	12480	8175	4306	71,46	24,19%	60,3	-	-	22,19%	181,8
дек 98	11,6%	20,65	15,49%	12223	7801	4422	58,93	-17,53%	43,8	-	-	30,74%	188,1
янв 99	8,5%	22,60	9,44%	11621	7078	4543	55,12	-6,47%	26,8	65,72%	244,8	26,08%	189,7
фев 99	4,1%	22,86	1,15%	11437	7284	4153	70,03	27,05%	102,3	71,53%	991,6	24,99%	184,4
мар 99	2,8%	24,18	5,77%	10765	6679	4086	80,36	14,75%	186,8	63,19%	4502,4	22,78%	189,7
апр 99	3,0%	24,23	0,21%	11168	7074	4094	91,83	14,27%	161,2	80,39%	3346,6	19,87%	184,6
май 99	2,2%	24,44	0,87%	11937	8034	3903	97,64	6,33%	197,3	75,90%	4278,4	6,19%	182,2
июн 99	1,9%	24,22	-0,90%	12152	8188	3964	125,65	28,69%	272,1	57,45%	8102,2	5,39%	177,1
июл 99	2,8%	24,19	-0,12%	11921	7827	4094	116,49	-7,29%	330,2	65,79%	9224,6	9,24%	172,1
авг 99	1,2%	24,75	2,32%	11231	6824	4407	102,50	-12,01%	184,6	69,70%	14069,7	8,69%	174,0
сен 99	1,5%	25,08	1,33%	11212	6634	4579	83,12	-18,91%	172,6	76,26%	14643,0	18,07%	173,7
окт 99	1,4%	26,05	3,87%	11752	7081	4671	97,80	17,66%	151,7	83,56%	25769,0	13,31%	177,9
ноя 99	1,2%	26,42	1,42%	11504	7599	3906	112,36	14,89%	264,1	81,10%	9672,6	7,14%	178,3
дек 99	1,3%	27,00	2,20%	12456	8457	3998	177,71	58,16%	289,3	65,81%	12132,4	13,39%	179,9

Источники: Госкомстат РФ, ЦБ РФ, РТС, ИА «Финмаркет».

ТАБЛИЦА 3

Исполнение бюджета расширенного Правительства в 1997 году

	Федеральный бюджет		Бюджеты субъектов РФ		Внебюджетные фонды		Бюджет расширенного Правительства		
	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	% доходов, расходов
ДОХОДЫ									
1. Подоходные налоги, налоги на прибыль	35650,3	1,4%	142825,0	5,5%			178475,4	6,9%	18,8%
1.1. Налог на прибыль	33144,9	1,3%	69040,5	2,7%			102185,4	3,9%	10,8%
1.2. Подоходный налог с физических лиц	1746,9	0,1%	73370,3	2,8%			75117,2	2,9%	7,9%
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			9147,1	0,4%			9147,1	0,4%	1,0%
3. Налоги на товары и услуги	171356,0	6,6%	73759,5	2,8%			245115,5	9,4%	25,9%
3.1. Налог на добавленную стоимость на товары, производимые на территории Российской Федерации и услуги	88572,1	3,4%	53815,8	2,1%			142387,9	5,5%	15,0%
3.2. Налог на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации	28541,8	1,1%					28541,8	1,1%	3,0%
3.3. Акцизы, в т.ч.	50399,4	1,9%	12423,6	0,5%			62823,0	2,4%	6,6%
нефть, включая газовый конденсат	33438,0	1,3%					33438,0	1,3%	3,5%
4. Налоги на имущество	582,0	0,0%	46930,4	1,8%			47512,3	1,8%	5,0%
5. Платежи за использование природных ресурсов	6999,7	0,3%	28609,7	1,1%			35609,3	1,4%	3,8%
6. Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	27815,1	1,1%	0,1	0,0%			27815,2	1,1%	2,9%
7. Прочие налоги, сборы и пошлины	1144,7	0,0%	27716,8	1,1%			28861,5	1,1%	3,0%
8. Отчисления во внебюджетные фонды					231675,9	8,9%	231675,9	8,9%	24,4%
8.1. Отчисления во внебюджетные фонды социального страхования					205661,0	7,9%	205661,0	7,9%	21,7%
8.1.1. Работающие по найму					5209,4	0,2%	5209,4	0,2%	0,5%
8.2.1. Работодатели					200451,6	7,7%	200451,6	7,7%	21,1%
Пенсионный фонд					145863,5	5,6%	145863,5	5,6%	15,4%
Фонд социального страхования					28270,0	1,1%	28270,0	1,1%	3,0%
Фонд занятости населения					7985,3	0,3%	7985,3	0,3%	0,8%
ФОМС и территориальные ФОМС					18332,8	0,7%	18332,8	0,7%	1,9%
8.2. Отчисления в территориальные ДФ					26014,9	1,0%	26014,9	1,0%	2,7%
9. Прочие внебюджетные фонды					1091,8	0,0%	1091,8	0,0%	0,1%
10. Доходы бюджетных фондов	38322,0	1,5%	5969,9	0,2%			44291,9	1,7%	4,7%
Отчисления для формирования целевых бюджетных фондов (-)	859,6	0,0%	113,7	0,0%			973,3	0,0%	0,1%
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	281010,2	10,8%	334844,8	12,9%	232767,7	8,9%	848622,7	32,6%	89,5%
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ									
1. Доходы от государственной собственности или от деятельности	6746,1	0,3%	4804,5	0,2%			11550,6	0,4%	1,2%
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%					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. Поступления капитальных трансфертов из негосударственных источников				0,0%					
6. Административные платежи	11,2	0,0%	671,7	0,0%			683,0	0,0%	0,1%
7. Штрафные санкции	205,4	0,0%	913,1	0,4%	7819,7	0,3%	8938,2	0,3%	0,9%
8. Доходы от внешнеэкономической деятельности	8547,3	0,3%	24,3	0,0%			8571,6	0,3%	0,9%
9. Прочие неналоговые доходы	2086,0	0,1%	9978,0	0,4%			12063,9	0,5%	1,3%
10 Безвозмездные перечисления от других уровней власти	105,0	0,0%	49903,5	1,9%			x	x	x

	Федеральный бюджет		Бюджеты субъектов РФ		Внебюджетные фонды		Бюджет расширенного Правительства		
	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	% доходов, расходов
11. Прочие безвозмездные поступления			213,2	0,0%			213,2	0,0%	0,0%
12. Доходы от государственных предприятий и учреждений	0,4	0,0%					0,4	0,0%	0,0%
13. Поступления доходов на счета налоговых органов			959,9	0,0%			959,9	0,0%	0,1%
14. Доходы от государственных внебюджетных фондов			7894,5	0,3%			7894,5	0,3%	0,8%
15. Прочие доходы государственных внебюджетных фондов					19644,2	0,8%	19644,2	0,8%	2,1%
16. Средства, переданные внебюджетным фондам					24282,6	0,9%	x	x	x
ИТОГО НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ	41824,0	1,6%	80081,0	3,1%	51746,4	2,0%	99360,3	3,8%	10,5%
ВСЕГО ДОХОДОВ	322834,2	12,4%	414925,8	15,9%	284514,1	10,9%	947983,0	36,4%	100,0%
РАСХОДЫ									
1. Государственное управление	9669,3	0,4%	18899,7	0,7%			28569,1	1,1%	2,5%
2. Международная деятельность	8177,0	0,3%					8177,0	0,3%	0,7%
3. Национальная оборона	79692,1	3,1%					79692,1	3,1%	7,1%
4. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	43652,3	1,7%	13755,1	0,5%			57407,4	2,2%	5,1%
5. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	9548,9	0,4%	575,4	0,0%	17,4	0,0%	10141,7	0,4%	0,9%
6. Государственные услуги народному хозяйству, в т.ч.:	52342,0	2,0%	166177,7	6,4%	32311,4	1,2%	250831,0	9,6%	22,4%
6.1. Промышленность, энергетика и строительство	26563,2	1,0%	18709,3	0,7%			45272,5	1,7%	4,0%
6.2. Сельское хозяйство и рыболовство	12134,0	0,5%	19219,5	0,7%			31353,6	1,2%	2,8%
6.3. Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	2500,2	0,1%	1470,0	0,1%			3970,2	0,2%	0,4%
6.4. Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	3811,9	0,1%	19504,8	0,7%			23316,7	0,9%	2,1%
6.5. Развитие рыночной инфраструктуры	678,1		498,3	0,0%			1176,4	0,0%	0,1%
6.6. Жилищно-коммунальное хозяйство			105991,0	4,1%			105991,0	4,1%	9,5%
6.7. Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий	6654,6	0,3%	784,7	0,0%			7439,3	0,3%	0,7%
6.8. Расходы территориальных дорожных фондов					32311,4	1,2%	32311,4	1,2%	2,9%
7. Социальные услуги	48484,5	1,9%	205854,8	7,9%	233627,2	9,0%	465101,9	17,9%	41,5%
7.1. Образование	14385,4	0,6%	94466,6	3,6%	489,1	0,0%	109341,1	4,2%	9,8%
7.2. Культура и искусство	1186,3	0,0%	10934,3	0,4%			12120,6	0,5%	1,1%
7.3. Средства массовой информации	1331,2	0,1%	1830,2	0,1%			3161,5	0,1%	0,3%
7.4. Здравоохранение и физическая культура	8831,7	0,3%	66251,0	2,5%	32893,1	1,3%	107975,8	4,1%	9,6%
7.4.1. Субвенции территориальным ФОМС					946,9	0,0%	x	x	x
7.5. Социальная политика	22749,8	0,9%	32372,7	1,2%	200245,1	7,7%	232503,0	8,9%	20,7%
в т.ч. средства, переданные на компенсацию ПФ расходов на выплату пенсий и пособий	15372,6	0,6%					x	x	x
в т.ч. средства, переданные внебюджетным фондам	927,4	0,0%	6564,6	0,3%			x	x	x
8. Обслуживание государственного долга	117800,0	4,5%					116382,0	4,5%	10,4%
в т.ч. обслуживание ГКО, ОФЗ, КО	87200,0	3,4%					x	x	x
8.1. Обслуживание долга перед ПФ	1418,0	0,1%					x	x	x
9. Пополнение государственных запасов и резервов	9733,6	0,4%					9733,6	0,4%	0,9%
10. Расходы государственных целевых бюджетных фондов	29113,4	1,1%	5690,8	0,2%			34804,2	1,3%	3,1%
11. Прочие расходы	52771,4	2,0%	30076,7	1,2%	20977,0	0,8%	53816,6	2,1%	4,8%
11.1. Финансовая помощь другим уровням власти	49903,4	1,9%	105,0	0,0%			x	x	x

	Федеральный бюджет		Бюджеты субъектов РФ		Внебюджетные фонды		Бюджет расширенного Правительства		
	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	% доходов, расходов
11.2.Прочие расходы, не отнесенные к другим подразделам	2867,9	0,1%	29971,6	1,2%			32839,6	1,3%	2,9%
ИТОГО РАСХОДОВ	460984,4	17,7%	441030,2	16,9%	286933,1	11,0%	1114656,6	42,8%	99,4%
КРЕДИТОВАНИЕ МИНУС ПОГАШЕНИЕ	18255,2	0,7%	5885,5	0,2%	-6381,0	-0,2%	6721,9	0,3%	0,6%
1.Бюджетные ссуды	23988,9	0,9%	5885,5	0,2%	-6381,0	-0,2%	12455,7	0,5%	1,1%
2.Государственные кредиты странам СНГ	-1884,1	-0,1%					-1884,1	-0,1%	-0,2%
3.Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-4371,2	-0,2%					-4371,2	-0,2%	-0,4%
4.Иностранные кредитные ресурсы, выданные предприятиям и организациям	558,8	0,0%					558,8	0,0%	0,0%
5.Кредиты на конверсионные нужды	-94,1	0,0%					-94,1	0,0%	0,0%
6.Кредиты на инвестиционные нужды	138,2	0,0%					138,2	0,0%	0,0%
7.Недоперечислено поступивших доходов Центральным Банком	-81,3	0,0%					-81,3	0,0%	0,0%
8.Недоперечислено отчислений от бюджетов субъектов РФ в целевые бюджетные фонды									
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	479239,6	18,4%	446915,7	17,2%	280552,1	10,8%	1121378,5	43,1%	100,0%
ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	-156405,4	-6,0%	-31989,9	-1,2%	3962,1	0,2%	-173395,5	-6,7%	
ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ									
1.Внутреннее финансирование									
1.1.Кредиты Центрального Банка Российской Федерации на финансирование бюджетного дефицита	-580,9	0,0%					-580,9	0,0%	
1.2.Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях	-9528,8	-0,4%	-4620,6	-0,2%	-4033,2	-0,2%	-18182,5	-0,7%	
1.3.ГКО, ОФЗ-ПК, ОФЗ-ПД	112699,1	4,3%					112699,1	4,3%	
1.4. Сберегательный заем	5107,1	0,2%					5107,1	0,2%	
1.5.Прочие государственные ценные бумаги	1632,6	0,1%	5602,3	0,2%			7234,9	0,3%	
1.6.Бюджетные ссуды, полученные от вышестоящего бюджета			17016,8	0,7%			x	x	
1.7.Прочие внутренние позаимствования	-6392,8	-0,2%	14208,6	0,5%			14196,8	0,5%	
1.8. Кредиты и ссуды внебюджетным фондам					71,1	0,0%	71,1	0,0%	
ИТОГО ВНУТРЕННЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	102936,3	4,0%	32207,2	1,2%	-3962,1	-0,2%	120143,6	4,6%	
2.Внешнее финансирование									
2.1.Кредиты международных финансовых организаций	24868,1	1,0%					24868,1	1,0%	
2.2.Кредиты правительств иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные Российской Федерации	28601,0	1,1%					28601,0	1,1%	
2.4.Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в иностранной валюте			-217,2	0,0%			-217,2	0,0%	
ИТОГО ВНЕШНЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	53469,1	2,1%	-217,2	0,0%			53251,8	2,0%	
ВСЕГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	156405,4	6,0%	31989,9	1,2%	-3962,1	-0,2%	173395,4	6,7%	

ТАБЛИЦА 4

Исполнение бюджета расширенного Правительства в 1998 году

	Федеральный бюджет		Бюджеты субъектов РФ		Внебюджетные фонды		Бюджет расширенного Правительства		
	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	% доходов, расходов
ДОХОДЫ									
1.Подоходные налоги, налоги на прибыль	34974,4	1,3%	132628,9	4,9%			167603,3	6,2%	18,0%
1.1.Налог на прибыль	34883,9	1,3%	61495,0	2,3%			96378,9	3,6%	10,3%
1.2.Подоходный налог с физических лиц	90,5	0,0%	71134,0	2,7%			71224,4	2,7%	7,6%
2. Налоги на товары и услуги. Лицензионные и регистрационные сборы.	158455,4	5,9%	72271,8	2,7%			230727,3	8,6%	24,7%
2.1.Налог на добавленную стоимость	104749,0	3,9%	51763,1	1,9%			156512,1	5,8%	16,8%
2.2.Акцизы по подакцизным товарам и отдельным видам минерального сырья, производимым на территории РФ	48272,0	1,8%	15317,9	0,6%			63589,9	2,4%	6,8%
нефть, включая газовый конденсат	7373,4	0,3%		0,0%			7373,4	0,3%	0,8%
2.2.Акцизы по подакцизным товарам и отдельным видам минерального сырья, ввозимым на территории РФ	4181,5	0,2%		0,0%			4181,5	0,2%	0,4%
2.3. Налог с продаж			755,3	0,0%			755,3	0,0%	0,1%
3. Налоги на совокупный доход	313,0	0,0%	1024,9				1337,9	0,0%	0,1%
4. Налоги на имущество	364,8	0,0%	46529,1	1,7%			46893,9	1,7%	5,0%
5.Платежи за использование природных ресурсов	3230,5	0,1%	19044,5	0,7%			22275,1	0,8%	2,4%
6.Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	36544,4	1,4%	0,1	0,0%			36544,4	1,4%	3,9%
7.Прочие налоги, сборы и пошлины	2101,5	0,1%	36622,0	1,4%			38723,5	1,4%	4,1%
7.1.Государственная пошлина	602,7	0,0%	1067,9	0,0%			1670,6	0,1%	0,2%
7.2.Прочие налоги	1498,8	0,1%	35554,1	1,3%			37052,9	1,4%	4,0%
8. Отчисления во внебюджетные фонды	0,0	0,0%			251637,6	9,4%	251637,6	9,4%	27,0%
8.1. Отчисления во внебюджетные фонды социального страхования	0,0	0,0%			207574,6	7,7%	207574,6	7,7%	22,2%
8.1.1. Работающие по найму	0,0	0,0%			5111,7	0,2%	5111,7	0,2%	0,5%
Пенсионный фонд	0,0	0,0%			5141,5	0,2%	5141,5	0,2%	0,6%
8.2.1. Работодатели	0,0	0,0%			202462,9	7,5%	202462,9	7,5%	21,7%
Пенсионный фонд	0,0	0,0%			5141,5	0,2%	5141,5	0,2%	0,6%
Фонд социального страхования	0,0	0,0%			30600,8	1,1%	30600,8	1,1%	3,3%
Фонд занятости населения	0,0	0,0%			7857,9	0,3%	7857,9	0,3%	0,8%
ФОМС и территориальные ФОМС	0,0	0,0%			20043,5	0,7%	20043,5	0,7%	2,1%
8.2. Отчисления в территориальные ДФ	0,0	0,0%			44063,0	1,6%	44063,0	1,6%	4,7%
9. Прочие внебюджетные фонды	0,0	0,0%			2248,7	0,1%	2248,7	0,1%	0,2%
10.Доходы целевых бюджетных фондов	23734,9	0,9%	17603,5	0,7%			41338,5	1,5%	4,4%
ИТОГО НАЛОГОВОВЫХ ПЛАТЕЖЕЙ	259718,9	9,7%	325724,9	12,1%	253886,3	9,5%	839330,1	31,3%	89,9%
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ									
1.Доходы от государственной собственности или от деятельности	4065,0	0,2%	9209,7	0,3%			13274,7	0,5%	1,4%
2.Доходы от продажи принадлежащего государству имущества	15239,5	0,6%	2293,2	0,1%			17532,7	0,7%	1,9%
3.Доходы от реализации государственных запасов	3537,8	0,1%					3537,8	0,1%	0,4%
4.Доходы от продажи земли и нематериальных активов	12,5	0,0%	265,6	0,0%			278,1	0,0%	0,0%
5. Административные платежи	111,1	0,0%	835,0	0,0%			946,1	0,0%	0,1%
6.Штрафные санкции, возмещение убытков	251,6	0,0%	1062,3	0,0%	4713,9	0,2%	6027,8	0,2%	0,6%
7.Доходы от внешнеэкономической деятельности	15435,2	0,6%	45,3	0,0%			15480,6	0,6%	1,7%
8.Прочие неналоговые доходы	1014,7	0,0%	8522,0	0,3%			9536,7	0,4%	1,0%

	Федеральный бюджет		Бюджеты субъектов РФ		Внебюджетные фонды		Бюджет расширенного Правительства		
	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	% доходов, расходов
9. Безвозмездные перечисления от других уровней власти	0,0	0,0%	43046,5	1,6%			x	x	x
10. Прочие безвозмездные поступления	0,0	0,0%	261,8	0,0%			261,8	0,0%	0,0%
11. От государственных внебюджетных фондов	0,0	0,0%	5222,7	0,2%			5222,7	0,2%	0,6%
12. Доходы от государственных организаций	3000,2	0,1%	1254,2	0,0%			4254,4	0,2%	0,5%
13. Прочие доходы государственных внебюджетных фондов	0,0	0,0%			18017,9	0,7%	18017,9	0,7%	1,9%
14. Средства, переданные внебюджетным фондам	0,0	0,0%			22526,3	0,8%	x	x	x
14.1. Средства федерального бюджета	0,0	0,0%			15433,9	0,6%	x	x	x
14.2. Средства местных бюджетов	0,0	0,0%			7092,3	0,3%	x	x	x
ИТОГО НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ	42667,6	1,6%	72018,5	2,7%	45258,0	1,7%	94371,4	3,5%	10,1%
ВСЕГО ДОХОДОВ	302386,5	11,3%	397743,3	14,8%	299144,4	11,1%	933701,5	34,8%	100,0%
РАСХОДЫ									
1. Государственное управление	9703,5	0,4%	20291,4	0,8%			29995,0	1,1%	2,9%
2. Национальная оборона	56704,1	2,1%					56704,1	2,1%	5,5%
2. Международная деятельность	8533,8	0,3%					8533,8	0,3%	0,8%
4. Судебная власть	3291,8	0,1%					3291,8	0,1%	0,3%
5. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	30701,9	1,1%	11885,8	0,4%			42587,8	1,6%	4,2%
6. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	5172,4	0,2%	507,3	0,0%	660,7	0,0%	6340,4	0,2%	0,6%
7. Государственные услуги народному хозяйству, в т.ч.:	23943,7	0,9%	141464,7	5,3%	50487,1	1,9%	215895,6	8,0%	21,1%
7.1. Промышленность, энергетика и строительство	11328,2	0,4%	10877,3	0,4%	483,8	0,0%	22689,2	0,8%	2,2%
7.2. Сельское хозяйство и рыболовство	3256,3	0,1%	16192,7	0,6%			19449,0	0,7%	1,9%
7.3. Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	2052,5	0,1%	1211,8	0,0%	1444,1	0,1%	4708,3	0,2%	0,5%
7.4. Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	1005,7	0,0%	17452,4	0,7%			18458,2	0,7%	1,8%
7.5. Развитие рыночной инфраструктуры	0,0	0,0%	531,7	0,0%			531,7	0,0%	0,1%
7.6. Жилищно-коммунальное хозяйство	0,0	0,0%	94419,4	3,5%			94419,4	3,5%	9,2%
7.7. Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий	6301,0	0,2%	779,4	0,0%			7080,4	0,3%	0,7%
7.8. Расходы территориальных дорожных фондов					48559,3	1,8%	48559,3	1,8%	4,8%
8. Социальные услуги	57161,1	2,1%	181710,2	6,8%	225020,5	8,4%	463891,8	17,3%	45,4%
8.1. Образование	12928,1	0,5%	84095,7	3,1%	477,2	0,0%	97500,9	3,6%	9,5%
8.2. Культура и искусство	1035,1	0,0%	9099,9	0,3%			10134,9	0,4%	1,0%
8.3. Средства массовой информации	1087,9	0,0%	1749,4	0,1%			2837,3	0,1%	0,3%
8.4. Здравоохранение и физическая культура	5660,1	0,2%	58725,2	2,2%	28709,4	1,1%	93094,6	3,5%	9,1%
8.5. Социальная политика	36450,0	1,4%	28040,0	1,0%	195834,0	7,3%	260324,1	9,7%	25,5%
9. Обслуживание государственного долга	106571,4	4,0%					106571,4	4,0%	10,4%
10. Расходы целевых бюджетных фондов	23617,7	0,9%	16021,9	0,6%			39639,6	1,5%	3,9%
11. Прочие расходы	54034,5	2,0%	31336,7	1,2%	15584,8	0,6%	35383,2	1,3%	3,5%
11.1. Финансовая помощь другим уровням власти	43046,5	1,6%					x	x	x
11.2. Прочие расходы, не отнесенные к другим подразделам	10988,0	0,4%	31336,7	1,2%	15584,8	0,6%	35383,2	1,3%	3,5%
ИТОГО РАСХОДОВ	379435,9	14,1%	403218,1	15,0%	291753,1	10,9%	1008834,4	37,6%	98,7%
КРЕДИТОВАНИЕ МИНУС ПОГАШЕНИЕ	9490,7	0,4%	3910,6	0,1%			13276,7	0,5%	1,3%
1. Бюджетные ссуды	-1316,0	0,0%	3910,6	0,1%			2470,0	0,1%	0,2%

	Федеральный бюджет		Бюджеты субъектов РФ		Внебюджетные фонды		Бюджет расширенного Правительства		
	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	% доходов, расходов
2.Государственные кредиты странам СНГ	-163,1	0,0%					-163,1	0,0%	0,0%
3.Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-8981,8	-0,3%					-8981,8	-0,3%	-0,9%
4.Иностранные кредитные ресурсы, выданные предприятиям и организациям	20035,5	0,7%					20035,5	0,7%	2,0%
5.Кредиты на конверсионные нужды	-40,9	0,0%					-40,9	0,0%	0,0%
6.Кредиты на инвестиционные нужды	-43,0	0,0%					-43,0	0,0%	0,0%
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	388926,6	14,5%	407128,7	15,2%	291753,1	10,9%	1022111,1	38,1%	100,0%
ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	-86540,1	-3,2%	-9385,4	-0,3%	7391,2	0,3%	-88409,6	-3,3%	
ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ									
1.Внутреннее финансирование									
1.1.Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях	-30758,3	-1,1%	413,4	0,0%	-5075,6	-0,2%	-35420,4	-1,3%	
1.3.Государственные краткосрочные обязательства	-57012,7	-2,1%					-57012,7	-2,1%	
1.4.Облигации федерального займа - переменный купонный доход	-4762,6	-0,2%					-4762,6	-0,2%	
1.5.Облигации государственных нерыночных займов	867,7	0,0%					867,7	0,0%	
1.6.Государственные (муниципальные) ценные бумаги	0,0	0,0%	-364,2	0,0%			-364,2	0,0%	
1.7.Прочие государственные ценные бумаги	23,9	0,0%	0,0				23,9	0,0%	
1.8.Облигации федерального займа - постоянный купонный доход	90614,6	3,4%	0,0				90614,6	3,4%	
1.9.Бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней			-2434,7	-0,1%			x	x	
1.10.Облигации государственного сберегательного займа	1533,0	0,1%	0,0				1533,0	0,1%	
1.11.Прочие внутренние заимствования	-4152,7	-0,2%	11770,9	0,4%			7618,2	0,3%	
1.12. Кредиты и ссуды внебюджетным фондам	0,0				-2315,7	-0,1%	-2315,7	-0,1%	
ИТОГО ВНУТРЕННЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	-3647,0	-0,1%	9385,4	0,3%	-7391,2	-0,3%	-1777,6	-0,1%	
2.Внешнее финансирование	0,0								
2.1.Кредиты международных финансовых организаций	12164,5	0,5%					12164,5	0,5%	
2.2.Кредиты правительств иностранных государств, предоставленные РФ	-5429,4	-0,2%					-5429,4	-0,2%	
2.3.Кредиты иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные РФ	83452,1	3,1%					83452,1	3,1%	
ИТОГО ВНЕШНЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	90187,2	3,4%					90187,2	3,4%	
ВСЕГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	86540,1	3,2%	9385,4	0,3%	-7391,2	-0,3%	88409,6	3,3%	

ТАБЛИЦА 5

Исполнение бюджета расширенного Правительства в 1999 году

	Федеральный бюджет		Бюджеты субъектов РФ		Внебюджетные фонды		Бюджет расширенного Правительства		
	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	% доходов, расходов
Наименование показателей									
ДОХОДЫ									
1. Налоги на прибыль (доход), прирост капитала	101129,2	2,3%	236016,9	5,3%			337146,1	7,5%	20,8%
1.1.Налог на прибыль	81201,1	1,8%	139005,4	3,1%			220206,6	4,9%	13,6%
1.2.Подоходный налог с физических лиц	19928,1	0,4%	97011,5	2,2%			116939,6	2,6%	7,2%
2. Налоги на товары и услуги. Лицензионные и регистрационные сборы.	307383,5	6,9%	111307,3	2,5%			418690,8	9,4%	25,9%
2.1.Налог на добавленную стоимость	221031,3	4,9%	65852,4	1,5%			286883,7	6,4%	17,7%
2.2.Акцизы по подакцизным товарам и отдельным видам минерального сырья, производимым на территории РФ	80743,7	1,8%	24204,4	0,5%			104948,1	2,3%	6,5%
Нефть, включая газовый конденсат	3938,1	0,1%					3938,1	0,1%	0,2%
2.2.Акцизы по подакцизным товарам и отдельным видам минерального сырья, ввозимым на территорию РФ	3468,0	0,1%					3468,0	0,1%	0,2%
2.3. Налог с продаж			19302,8	0,4%			19302,8	0,4%	1,2%
3.Налоги на совокупный доход	1259,1	0,0%	5677,1	0,1%			6936,3	0,2%	0,4%
4. Налоги на имущество	749,3	0,0%	51850,5	1,2%			52599,8	1,2%	3,3%
5.Платежи за использование природных ресурсов	10496,0	0,2%	34079,5	0,8%			44575,5	1,0%	2,8%
6.Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	86261,8	1,9%	0,1	0,0%			86261,9	1,9%	5,3%
7.Прочие налоги, сборы и пошлины	2228,2	0,0%	54157,5	1,2%			56385,7	1,3%	3,5%
8. Отчисления во внебюджетные фонды					396337,5	8,9%	396337,5	8,9%	24,5%
8.1. Отчисления во внебюджетные фонды социального страхования					312795,0	7,0%	312795,0	7,0%	19,3%
8.1.1. Работающие по найму					7853,6	0,2%	7853,6	0,2%	0,5%
Пенсионный фонд					7853,6	0,2%	7853,6	0,2%	0,5%
8.2.1. Работодатели					304941,4	6,8%	304941,4	6,8%	18,8%
Пенсионный фонд					7853,6	0,2%	7853,6	0,2%	0,5%
Фонд социального страхования					44046,9	1,0%	44046,9	1,0%	2,7%
Фонд занятости населения					11445,3	0,3%	11445,3	0,3%	0,7%
ФОМС и территориальные ФОМС					29548,9	0,7%	29548,9	0,7%	1,8%
8.2. Отчисления в территориальные ДФ					79263,3	1,8%	79263,3	1,8%	4,9%
8.3. Отчисления в прочие внебюджетные фонды					4279,3	0,1%	4279,3	0,1%	0,3%
9.Доходы целевых бюджетных фондов	55183,4	1,2%	42030,4	0,9%			97213,8	2,2%	6,0%
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	564690,6	12,6%	535119,3	12,0%	396337,5	8,9%	1496147,4	33,4%	92,5%
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ									
1.Доходы от государственной собственности или от деятельности	6772,9	0,2%	15939,6	0,4%			22712,5	0,5%	1,4%
2.Доходы от продажи принадлежащего государству имущества									
3.Доходы от реализации государственных запасов									
4.Доходы от продажи земли и нематериальных активов	20,2	0,0%	609,7	0,0%			629,9	0,0%	0,0%
6. Административные платежи	456,9	0,0%	1392,4	0,0%			1849,2	0,0%	0,1%
7.Штрафные санкции, возмещение убытков	4219,2	0,1%	1518,9	0,0%	4883,3	0,1%	10621,4	0,2%	0,7%
8.Доходы от внешнеэкономической деятельности	34722,4	0,8%	17,1	0,0%			34739,5	0,8%	2,1%
9.Прочие неналоговые доходы	817,9	0,0%	16105,3	0,4%	19485,0	0,4%	36408,2	0,8%	2,2%
10.Безвозмездные перечисления от других уровней власти	9,2	0,0%	62135,3	1,4%			x	x	x
11.Прочие безвозмездные поступления	0,0	0,0%	2193,2	0,0%			2193,2	0,0%	0,1%
12.От государственных внебюджетных фондов			10702,6	0,2%			10702,6	0,2%	0,7%
13.Доходы от государственных организаций	0,1	0,0%	2155,2	0,0%			2155,3	0,0%	0,1%

	Федеральный бюджет		Бюджеты субъектов РФ		Внебюджетные фонды		Бюджет расширенного Правительства		
	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	% доходов, расходов
14. Средства, переданные внебюджетным фондам					31829,2	0,7%	x	x	x
14.1. Средства федерального бюджета					22367,5	0,5%	x	x	x
14.2. Средства местных бюджетов					9461,7	0,2%	x	x	x
ИТОГО НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ	47018,8	1,1%	112769,3	2,5%	56197,5	1,3%	122011,7	2,7%	7,5%
ВСЕГО ДОХОДОВ	611709,4	13,7%	647888,5	14,5%	452535,0	10,1%	1618159,1	36,2%	100,0%
РАСХОДЫ									
1.Государственное управление	14832,4	0,3%	31688,9	0,7%			46521,3	1,0%	2,8%
2.Национальная оборона	116127,5	2,6%					116127,5	2,6%	7,1%
3.Международная деятельность	58080,3	1,3%					58080,3	1,3%	3,6%
3. Судебная власть	4987,3	0,1%					4987,3	0,1%	0,3%
4.Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	55445,5	1,2%	19005,1	0,4%			74450,6	1,7%	4,6%
5.Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	11196,8	0,3%	706,0	0,0%	1612,4	0,0%	13515,3	0,3%	0,8%
6. Государственные услуги народному хозяйству, в т.ч.:	37199,9	0,8%	206687,2	4,6%	79008,7	1,8%	322869,4	7,2%	19,8%
6.1.Промышленность, энергетика и строительство	16921,3	0,4%	14081,9	0,3%	693,7	0,0%	31696,8	0,7%	1,9%
6.2.Сельское хозяйство и рыболовство	9068,0	0,2%	26700,9	0,6%			35768,9	0,8%	2,2%
6.3.Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	2894,9	0,1%	2369,1	0,1%	1444,0	0,0%	6707,9	0,1%	0,4%
6.4.Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	941,6	0,0%	25126,5	0,6%			26041,7	0,6%	1,6%
6.5.Развитие рыночной инфраструктуры			12332,6	0,3%			12332,6	0,3%	0,8%
6.6.Жилищно-коммунальное хозяйство			124580,2	2,8%			124580,2	2,8%	7,6%
6.7.Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий	7374,2	0,2%	1496,1	0,0%			8870,2	0,2%	0,5%
6.7. Расходы территориальных дорожных фондов					76871,1	1,7%	76871,1	1,7%	4,7%
7. Социальные услуги	85059,4	1,9%	280397,5	6,3%	322897,2	7,2%	656551,3	14,7%	40,2%
7.1.Образование	20945,4	0,5%	126071,5	2,8%	576,6	0,0%	147593,5	3,3%	9,0%
7.2.Культура и искусство	2876,6	0,1%	15012,6	0,3%			17889,2	0,4%	1,1%
7.3.Средства массовой информации	2000,4	0,0%	3280,6	0,1%			5281,0	0,1%	0,3%
7.4.Здравоохранение и физическая культура	10141,0	0,2%	92944,0	2,1%	37626,5	0,8%	131302,3	2,9%	8,0%
7.5.Социальная политика	49096,0	1,1%	43088,8	1,0%	284694,0	6,4%	354485,3	7,9%	21,7%
8. Расходы целевых бюджетных фондов	55275,3	1,2%	37529,9	0,8%			92805,3	2,1%	5,7%
10.Обслуживание государственного долга	162582,7	3,6%					162582,7	3,6%	9,9%
11.Прочие расходы	76460,3	1,7%	64576,8	1,4%			78892,6	1,8%	4,8%
11.1.Финансовая помощь другим уровням власти	62135,3	1,4%	9,2	0,0%			x	x	x
11.2.Прочие расходы, не отнесенные к другим подразделам	14325,0	0,3%	64567,6	1,4%			78892,6	1,8%	4,8%
ИТОГО РАСХОДОВ	677247,5	15,1%	640591,5	14,3%	403518,3	9,0%	1627383,6	36,4%	99,6%
КРЕДИТОВАНИЕ МИНУС ПОГАШЕНИЕ	-12573,7	-0,3%	8325,0	0,2%			6958,3	0,2%	0,4%
Бюджетные ссуды	-12573,7	-0,3%	8325,0	0,2%			6958,3	0,2%	0,4%
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	664673,8	14,8%	648916,5	14,5%	403518,3	9,0%	1634341,9	36,5%	100,0%
ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	-52964,4	-1,2%	-1028,0	0,0%	49016,7	1,1%	-16182,8	-0,4%	
ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ									
1.Внутреннее финансирование									
1.1.Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях	-48099,5	-1,1%	-8476,8	-0,2%	-19936,1	-0,4%	-76512,4	-1,7%	
1.3.Государственные краткосрочные обязательства	-11908,2	-0,3%					-11908,2	-0,3%	
1.4.Облигации федерального займа - переменный купонный доход	-136,0	0,0%					-136,0	0,0%	

	Федеральный бюджет		Бюджеты субъектов РФ		Внебюджетные фонды		Бюджет расширенного Правительства		
	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП	% доходов, расходов
1.5.Облигации государственных нерыночных займов	54,6	0,0%					54,6	0,0%	
1.6.Государственные (муниципальные) ценные бумаги			-2211,3	0,0%			-2211,3	0,0%	
1.7.Прочие государственные ценные бумаги	15,1	0,0%					15,1	0,0%	
1.8.Облигации федерального займа - постоянный купонный доход	52945,4	1,2%					52945,4	1,2%	
1.9.Бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней			-4855,5	-0,1%			x	x	
1.10.Облигации государственного сберегательного займа	-9188,2	-0,2%					-9188,2	-0,2%	
1.11.Прочие внутренние заимствования	21861,1	0,5%	16571,6	0,4%			38432,7	0,9%	
1.12. Кредиты и ссуды внебюджетным фондам					-29080,7	-0,6%	-29080,7	-0,6%	
ИТОГО ВНУТРЕННЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	5544,5	0,1%	1028,0	0,0%	-49016,7	-1,1%	-31237,1	-0,7%	
2.Внешнее финансирование									
2.1.Кредиты международных финансовых организаций	-55613,1	-1,2%					-55613,1	-1,2%	
2.2.Кредиты правительств иностранных государств, предоставленные РФ	4311,0	0,1%					4311,0	0,1%	
2.3.Кредиты иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные РФ	98721,7	2,2%					98721,7	2,2%	
ИТОГО ВНЕШНЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	47419,7	1,1%					47419,7	1,1%	
ВСЕГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	52964,2	1,2%	1028,0	0,0%	-49016,7	-1,1%	16182,5	0,4%	

Приложение 2. Ситуация на финансовых рынках

Рынок государственных ценных бумаг

Рынок внутреннего долга. Рынок рублевых государственных ценных бумаг (ГКО-ОФЗ) постепенно восстанавливался на протяжении 1999 года. Регулярные торги на вторичном рынке с облигациями, погашаемыми после 31 декабря 1999 года, возобновились 15 января 1999 года. С 28 января на рынке появились облигации, выпущенные в рамках новации государственных ценных бумаг, замороженных в августе 1998 года. С этого дня регулярные вторичные торги стали проходить 5 раз в неделю. На протяжении всего года на торгах действовало ограничение верхнего предела доходности к погашению, равное удвоенной ставке рефинансирования ЦБ РФ, т.е. 110–120% годовых, из-за чего сделки по многим, преимущественно дальним сериям ОФЗ, признавались недействительными, и данные бумаги оставались фактически неликвидными.

Программа реструктуризации внутреннего долга

Согласно Распоряжению Правительства РФ от 12 декабря 1998 года «О новации по государственным ценным бумагам» новация (реструктуризация) по государственным облигациям, погашаемым в период с 17 августа 1998 года по 31 декабря 1999 года, осуществлялась между 15 декабря 1998 года и 15 марта 1999 года. Позднее период новации был продлен до 30 апреля 1999 года. Под реструктуризацию подпали ГКО и ОФЗ на общую сумму около 281 млрд. рублей. Доля нерезидентов в этих бумагах составляла 30,42%.

Правительство РФ разделило владельцев ГКО-ОФЗ на четыре категории с различными условиями новации по долгу:

- 1) физические лица - резиденты РФ, периодические печатные издания, фонды обязательного медицинского страхования, страховые компании;
- 2) владельцы ГКО-ОФЗ, для которых был установлен норматив обязательных вложений в государственные ценные бумаги;
- 3) все прочие инвесторы;
- 4) Центральный банк РФ.

Особые условия были предоставлены первой и четвертой категориями. Первая категория инвесторов получала номинал облигаций в денежной форме в сроки, соответствующие дате погашения облигаций. Облигации, принадлежащие Банку России, не попадали напрямую под условия новации, и порядок их реструктуризации устанавливался путем отдельных договоренностей Министерства финансов и ЦБ РФ.

Остальным инвесторам наряду с выплатой некоторой денежной суммы предлагались новые дисконтные и купонные облигации. В частности, основная масса инвесторов (3-я группа) получали 3,334% номинальной суммы облигаций в денежной форме, 6,666% – дисконтными облигациями (ГКО) со сроками до погашения 3–6 месяцев, 30% – ОФЗ с нулевым купоном и сроком до погашения 3 года, 70% – ОФЗ с фиксированной купонной ставкой 15–30% годовых и сроками до погашения 4–6 лет. Вторая группа инвесторов получала деньгами 10% суммы, 20% – ГКО, 20% – ОФЗ с нулевым купоном, 50% – ОФЗ-ФД.

В рамках новации было выпущено облигаций на общую сумму 170,5 млрд. рублей, в том числе: ГКО – 15,5 млрд. рублей, ОФЗ с нулевым купоном – 35 млрд. рублей, ОФЗ-ФД – 120 млрд. рублей. Таким образом, в результате новации объем внутреннего долга сократился примерно на 110,5 млрд. рублей (4,12% ВВП за 1998 год).

Конъюнктура вторичного рынка ГКО-ОФЗ. Динамика средневзвешенной доходности ГКО-ОФЗ к погашению и объемы торгов показаны на рисунке 1. В течение всего 1999 года доходность ГКО-ОФЗ колебалась в пределах от 60% до 90% годовых, что соответствует реальной доходности на уровне 1,5–3% в месяц. Снижение доходности до 50% годовых в марте и июне 1999 года объяснялось тем, что в эти месяцы были произведены погашения выпущенных в рамках новации ГКО. В последние две – три недели до погашения данных бумаг их доходность снижалась ниже 20% в годовом исчислении, а доля в общем объеме торгов в отдельные дни превосходила половину всех сделок.

В целом в течение года динамика доходности государственных облигаций определялась политическими факторами и колебаниями курса рубля. Так, продолжительный период роста доходности ОФЗ с августа по ноябрь 1999 года объясняется, прежде всего, усилением политических рисков в связи с военными действиями в Дагестане и Чечне. Скачки курса рубля определили резкий подъем ставок в конце марта – апреле 1999 года.

Объем сделок на вторичном рынке ГКО-ОФЗ в 1999 году не превышал 15 млрд. рублей (исключение – октябрь, около 25,8 млрд. рублей), что значительно ниже докризисных показателей (60–90 млрд. рублей). Вместе с тем, на протяжение всего года наблюдалась тенденция к росту оборотов от месяца к месяцу, от 0,25 до 15 млрд. рублей.

17 и 21 декабря 1999 года, впервые после июля 1998 года, состоялись два аукциона по размещению государственных краткосрочных облигаций (ГКО). На этих аукционах были предложены пять выпусков ГКО со сроками обращения от 110 до 330 дней на общую сумму 12,5 млрд. рублей. К участию в аукционах были допущены нерезиденты – владельцы средств на счетах «С» в российских банках. Это определило высокий спрос на облигации, поскольку Правительство РФ объявило о возможности свободной продажи этих ценных бумаг на вторичных торгах и репатриации средств без всяких ограничений. Тем не менее, действительными были признаны результаты только по трем сериям ГКО со сроками обращения 110, 148 и 197 дней (всего на сумму 6,5 млрд. рублей).

Рис.1.



Заявленный спрос составил около 5,76 млрд. рублей, объем размещенных облигаций по номиналу – около 3,8 млрд. рублей, выручка Министерства финансов РФ – около 3,73 млрд. рублей. Доходность по удовлетворенным заявкам находилась в пределах от 0,7% до 9% годовых. Столь низкий уровень доходности, тем не менее, устраивает нерезидентов, поскольку их трансакционные издержки, связанные с продажей ГКО на вторичном рынке (очевидно, по более низким ценам) и конвертации рублевых средств в валюту находятся ниже затрат, связанных с покупкой валюты на специализированных аукционах (занесенный курс, неопределенность со сроками проведения аукциона и объемом предложения валюты). В этих условиях часть инвесторов была готова на предоставление премии Министерству финансов РФ ради приобретения данного вида ценных бумаг (максимальные цены в заявках достигали 104% от номинала).

С середины ноября 1999 года на рынке преобладает тенденция к понижению доходности к погашению облигаций. В январе 2000 года доходности ГКО-ОФЗ со всеми сроками до погашения опустились до 20–55% годовых. Доходности новых серий ГКО находятся в пределах от -1% до 10% годовых.

Рынок государственных валютных облигаций (евробонды и ОВВЗ). Как видно на рисунках 2 и 3, в динамике цен российских валютных облигаций на протяжении 1999 года можно выделить че-

тыре отдельных периода: 1) с начала года по апрель – стабилизация цен на низком уровне; 2) с апреля по июль – рост цен облигаций; 3) с июля по середину ноября – стабилизация цен на новом уровне с тенденцией к плавному понижению; 4) со второй половины ноября 1999 года до конца января 2000 года – новый рост котировок. Особая динамика цен облигаций ОВВЗ 3-й серии объясняется тем фактом, что данная ценная бумага должна была погашаться в мае, и котировки отражали малейшие изменения ожиданий инвесторов относительно колебаний риска дефолта по ней.

Рис.2.



Рис.3.



Выполнение Россией обязательств по выплате купонных платежей по еврооблигациям в декабре 1998 – январе 1999 гг. позволили в начале 1999 года ценам российских наиболее коротких ценных бумаг стабилизироваться на достигнутом уровне. В то же время цены ОВВЗ с более дальними датами погашения продолжали снижаться до 5 – 6% от номинала. Это снижение цен связано, в первую очередь, с заявлениями ряда официальных лиц о возможности приравнивания ОВВЗ к другим долгам бывшего СССР, обслуживание которых в 1999 году не предусмотрено в федеральном бюджете. Кроме того, был поднят вопрос о долгосрочной реструктуризации и списания с России части данной задолженности. В этой связи для держа-

телей ОВВЗ повысилась угроза дефолта по обязательствам без перспектив каких-либо выплат по данным облигациям. Кроме того, на динамику цен российских облигаций в середине января повлиял финансовый кризис в Бразилии.

Котировки третьей серии ОВВЗ с погашением в мае 1999 года продемонстрировали сильные колебания: в январе цена облигаций выросла до 40% от номинала, и доходность к погашению данной серии упала с 800 – 1000% (в ноябре – декабре 1998 года) до 400 – 450% годовых в валюте. Однако в феврале – марте 1999 года цены 3-го транша ОВВЗ снова упали до 27–28% от номинала и с учетом короткого срока до погашения (14 мая 1999 года) их доходность превысила 1000% годовых в валюте, а к концу марта – 1100% годовых.

Цены российских еврооблигаций в январе – апреле 1999 года оставались практически неизменными, демонстрируя слабую тенденцию к росту. Котировки долларовых еврооблигаций с погашением в 2001 году колебались в пределах 25 – 35% от номинала, более дальних серий – в диапазоне 20 – 30% от номинала.

Объявленное в апреле 1999 года намерение России отказаться от погашения третьего транша ОВВЗ в середине мая 1999 года с целью реструктурировать долги бывшего СССР в очередной раз ухудшило авторитет российских властей на мировых финансовых рынках. В преддверии данного решения рынок демонстрировал крайне высокий уровень волатильности котировок, особенно траншей, являющихся реструктуризованным долгом СССР (3, 4, 5 транши ОВВЗ). В апреле 1999 г. тренды котировок более длинных 4-го, 5-го, 6-го и 7-го траншей ОВВЗ с погашениями, соответственно, в мае 2003, 2008, 2006 и 2011 годы, разделились по принципу «долги СССР/долги России». После заверений первого замминистра финансов Михаила Касьянова о том, что Россия будет исправно погашать российские долги и выплачивать по ним процентные платежи, котировки «российских» шестого и седьмого траншей ОВВЗ существенно выросли. За апрель 1999 года доходность 6-го транша ОВВЗ упала с 65 – 67% годовых до уровня 49 – 51% годовых, а 7-го транша – с 47 – 49% годовых до 37 – 39% годовых. В то же время обратная картина наблюдалась в апреле по «советским» траншам ОВВЗ. На конец апреля доходность по четвертому траншу ОВВЗ составила около 110% годовых, а по пятому траншу – 56 – 58% годовых.

Несмотря на фактический дефолт по третьей серии ОВВЗ, с конца апреля–начала мая 1999 года наблюдался значительный рост цен ОВВЗ и российских еврооблигаций. Первоначальный рост котировок 6-й и 7-й серий (отнесенных к российским долгам) распространился в мае и на 4-ю и 5-ю серии (долги СССР), в частности, к последней декаде мая цены всех выпусков выросли примерно в два раза. 14 мая Российская Федерация выплатила купонные платежи по всем сериям ОВВЗ (включая и 3-ю серию) на общую сумму около 333,6 млн. долларов США. Кратковременное падение цен в середине мая 1999 года было вызвано отставкой Правительства Е. Примакова. В июне 1999 года рост цен еще более ускорился. К концу июня котировки ОВВЗ всех серий достигли более 20% от номинала, цены наиболее коротких долларовых еврооблигаций с погашением в 2001 году достигли 65 – 70% от номинала.

С середины июля 1999 года на рынке российских валютных государственных облигаций происходила стабилизация цен на новом, относительно высоком уровне. К середине месяца наметилась тенденция к сближению котировок всех серий. Очевидно, что уровень цен ОВВЗ в этот период определялся, преимущественно, общей оценкой риска невыполнения Россией своих обязательств, поэтому котировки облигаций были близки друг к другу, независимо от срока до погашения каждой серии. В частности, цены непосредственно российских долгов (6-я и 7-я серии ОВВЗ) практически сравнялись с ценами облигаций, отнесенных к долгу бывшего СССР. Выделение стабилизационного кредита МВФ практически не оказало влияние на тенденции на рынке.

В августе Министерство финансов РФ опубликовало свои предложения по новации ОВВЗ 3-й серии, погашение которой не состоялось в срок 14 мая 1999 года. В частности, Минфин РФ предлагает осуществить новацию ОВВЗ 3-й серии (1322 млн. долларов США)

путем замены облигаций на новые обязательства в форме облигаций государственного валютного займа (650 млн. долларов США) и рублевых ОФЗ с фиксированным купонным доходом (17606,4 млн. рублей, что эквивалентно 672 млн. долларов США). Новые валютные облигации будут погашаться в 2007 году, купонная ставка по ним установлена на таком же уровне, как и по всем сериям ОВВЗ – 3% годовых, с полугодовым купонным периодом. Срок обращения новых ОФЗ составляет 4 года, выплаты по купонам осуществляются раз в полгода, начиная с 14 мая 2000 года, купонный доход составляет 15% годовых в первые два купонных периода и 10% годовых в остальные купонные периоды. Новация осуществляется с 14 ноября 1999 года.

С сентября 1999 года котировки ОВВЗ и еврооблигаций начали постепенно снижаться. В наибольшей степени упали цены на пятую и шестую серии ОВВЗ, отнесенные к долгам бывшего СССР. Помимо внутренних российских факторов (террористические акты, боевые действия в Дагестане и Чечне, скандалы, связанные с коррупцией и отмыванием денег в западных банках) негативное влияние на динамику котировок евробондов и ОВВЗ оказали изменения в международной конъюнктуре финансовых рынков. Угроза дефолта по еврооблигациям Украины и Эквадора усилили настороженное настроение инвесторов к ценным бумагам стран с развивающейся и переходной экономикой. Не добавили оптимизма владельцам российских облигаций и результаты переговоров с Парижским и Лондонским клубами кредиторов. Предлагаемая Лондонским клубом конвертация значительной доли долгов бывшего СССР в еврооблигации может привести к новому падению цен, поскольку предложение российских бумаг в этом случае намного превысит потенциальный спрос на российские долговые обязательства. Очевидно, что данный сектор российских ценных бумаг не представлял значительного интереса для спекулятивно настроенных игроков, а держатели облигаций не спешат их продавать, поскольку цены на них оставались очень низкими. Фактически на рынке присутствовали только российские участники.

Однако со второй половины ноября котировки ОВВЗ и российских еврооблигаций продемонстрировали значительный рост. Котировки 6-й и 7-й серий ОВВЗ, являющихся российскими долгами, к концу декабря 1999 года вернулись на уровень начала августа 1998 года, что обеспечило их краткосрочную доходность не более 16–20% годовых. Цены на облигации, отнесенные к долгам бывшего СССР (4-й и 5-й транши) выросли меньше, тем не менее, их доходность к погашению не превосходит 25–40% годовых. Доходность еврооблигаций с погашением в 2001 году понизилась до 20–22% годовых, доходность более длинных серий упала еще больше – до 17–20% годовых. Очевидно, что при текущих политических рисках и сохраняющемся риске дефолта это минимальный уровень доходности, который может поддерживаться для России как суверенного заемщика. В отсутствии новых серьезных шоков (резкое падение курса рубля, снижение цен на нефть, усиление противоречий между Россией и Западом по Чечне) данный уровень доходности будет сохраняться до конца марта, когда состоятся президентские выборы. В зависимости от их результатов произойдет изменение инвестиционной привлекательности России.

Примечательно, что рост цен российских облигаций ускорился сразу после 19 декабря. Очевидно, что инвесторы положительно оценивают результаты прошедших в России парламентских выборов, и высокий спрос на российские ценные бумаги сохранился, несмотря на усиление разногласий между Россией и Западом по вопросу о Чечне, призывы ряда лидеров европейских стран ввести против России экономические санкции, а также решение МВФ, отложившего предоставление России очередного транша стабилизационного кредита на неопределенный срок. Благоприятное влияние на ситуацию на рынках российских ценных бумаг оказали также отставка Президента РФ Б.Ельцина и назначение и.о. Президента РФ В.Путина, перенос президентских выборов на март 2000 года.

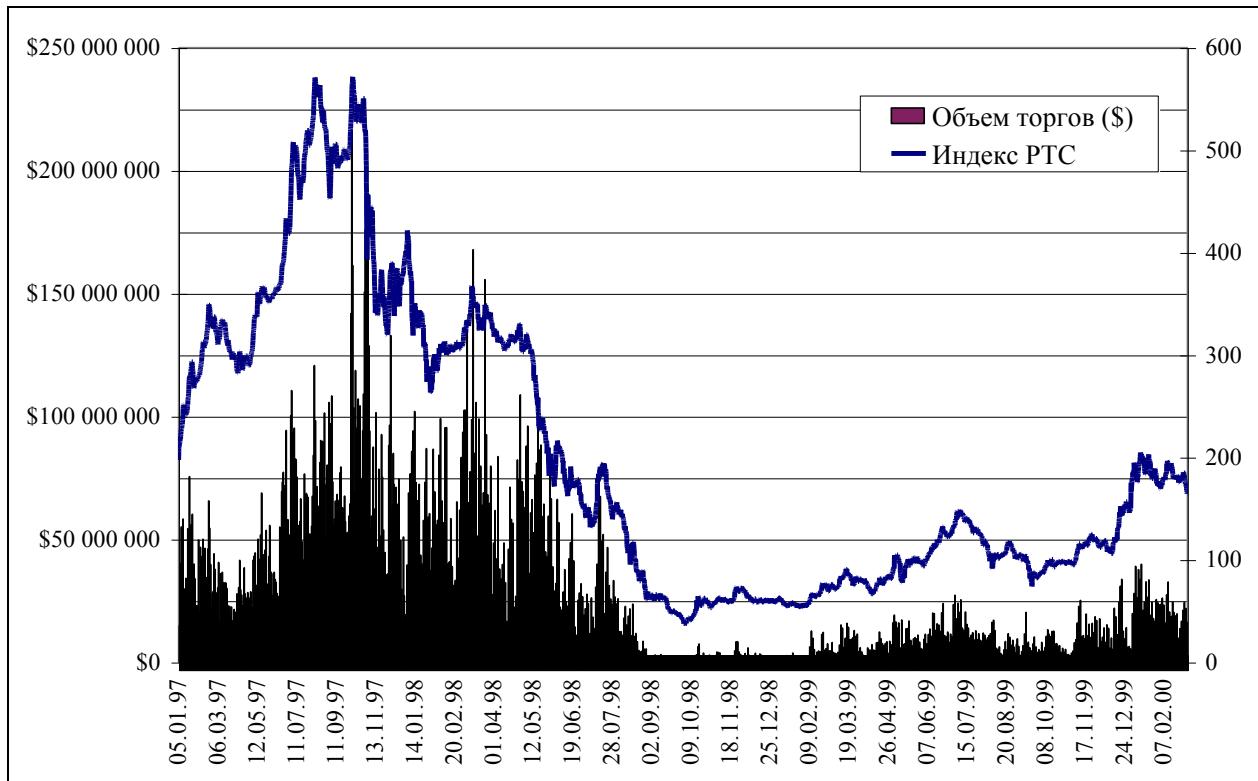
Рынок акций в 1999 году

В 1999 г. российский рынок акций вновь стал одним из самых быстро растущих в мире. По результатам года индекс РТС вырос с 58,93 до 175,26 пунктов. Таким образом, прирост индекса за год составил 197,42%. Вместе с тем, столь значительное повышение котировок

российских акций в 1999 г. нельзя рассматривать в отрыве от их предыдущей динамики в 1996–1998 гг.

Рост акций, наблюдавшийся с марта 1996 по октябрь 1997 г., стал следствием снижения уровня политических рисков и стабилизации макроэкономической ситуации. Последующее падение котировок в октябре 1997 г. – августе 1998 г., связанное с нарастанием кризисных процессов в экономической и финансовой сферах, послужило своего рода индикатором повышения уровня рисков в преддверии августа 1998 г. В 1997 г., несмотря на начало мирового финансового кризиса, индекс РТС-1 вырос с 200,5 до 396,86 пунктов, что составило 97,94% прироста (см. рис.4).

Рис.4.



В 1998 г. по существу произошла деградация российского рынка акций. Участники рынка, привыкшие к высоким нормам доходности вложений на российском рынке ценных бумаг в 1997 г., в полной мере ощутили риски инвестиций на emerging markets. По итогам года российский рынок акций продемонстрировал самое низкое падение фондового индекса в мире. Ухудшающаяся экономическая и политическая ситуация в стране отразилась на падении цен акций уже в самом начале 1998 г. (см. рис.4). Начавшееся с первых чисел 1998 года падение цен с некоторыми перерывами продолжалось до октября. Индекс РТС-1 достиг уровня 50 – 60 пунктов и стабилизировался на этом крайне низком с точки зрения 1997 г. уровне. Таким образом, осенью 1998 г. цены российских акций достигли уровня конца 1995 – начала 1996 г. В целом, за 1998 г. индекс РТС-1 упал с 396,86 до 58,93. Таким образом, падение индекса за год составило 85,15%.

ТАБЛИЦА 1

	Значение индекса РТС	Изменение индекса РТС (% за год)	Суммарный объем торгов в РТС (млрд. долларов)	Изменение суммарного объема торгов в РТС (% за год)
1995	82,92	-	-	-
1996	200,50	141,80%	2,946	-
1997	396,86	97,94%	14,022	375,9%
1998	58,93	-85,15%	8,659	-38,2%
1999	175,26	197,42%	2,335	-73,0%

Снижение инвестиционной привлекательности российского рынка акций отразилось и на снижении оборотов на ведущей фондовой площадке – Российской торговой системе. В частности, суммарные объемы заключенных в 1998 и 1999 гг. сделок оказались существенно ниже уровня 1997 г. (см. табл. 1).

Рис.5.

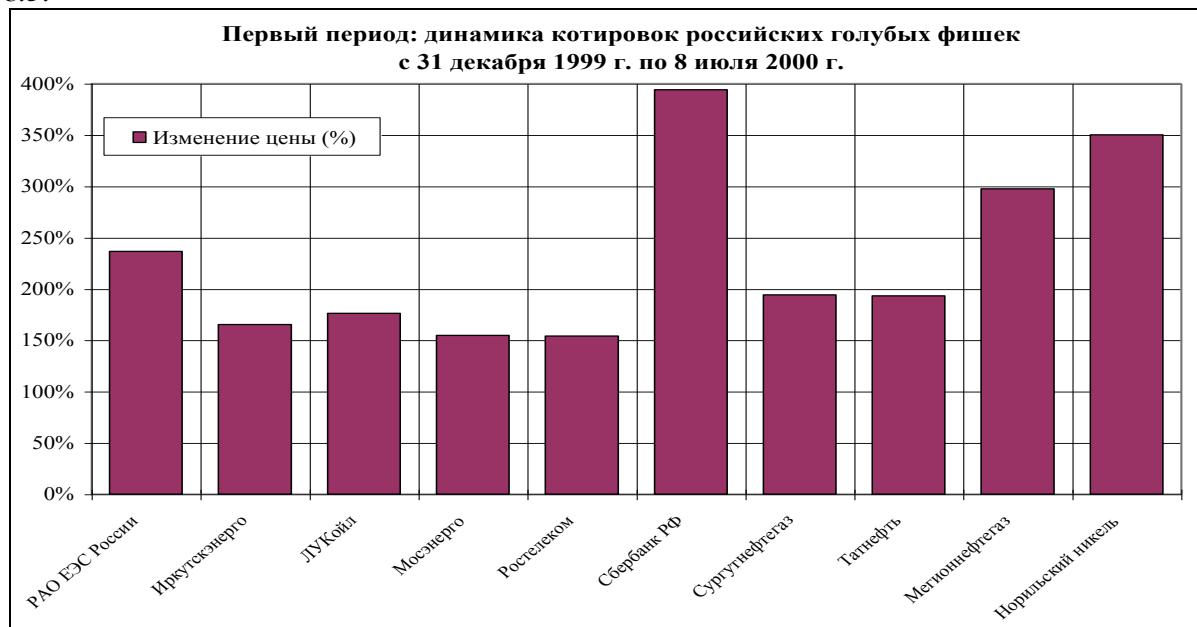
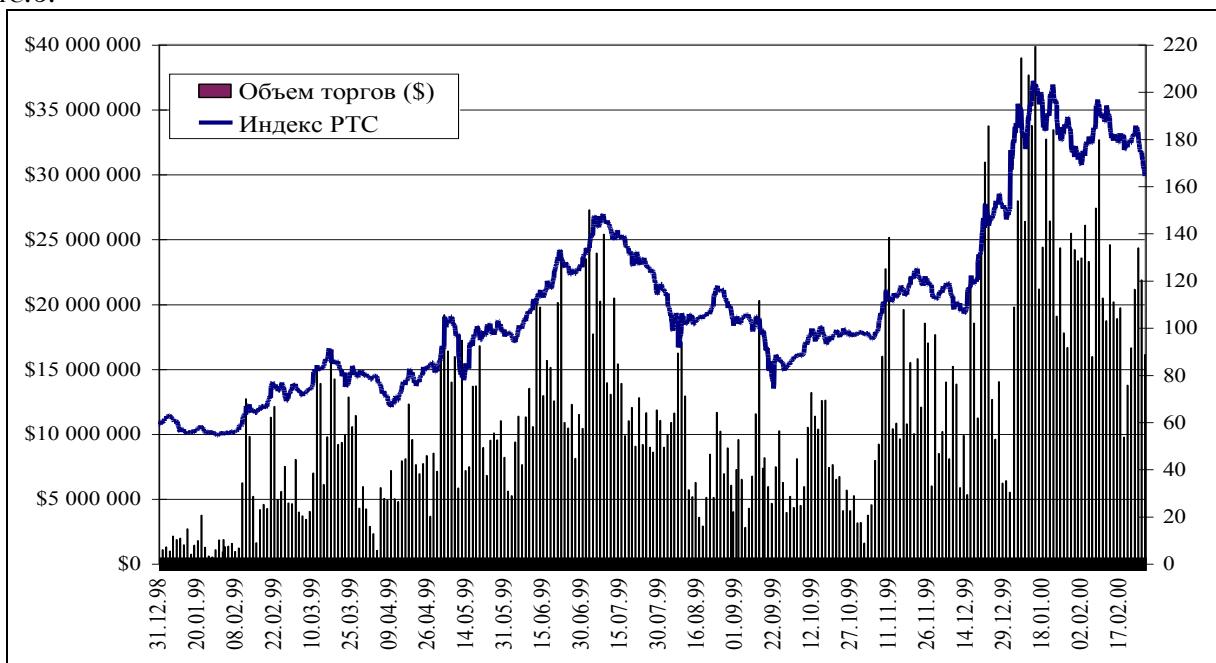


Рис.6.



Развитие ситуации на российском рынке акций в 1999 г. можно условно разделить на три периода: начало года – первая половина июля; середина июля – вторая половина сентября; конец сентября – конец года (см. рис. 6). Первый временной отрезок низких цен приходится на начало года. Во второй половине января индекс РТС колебался на уровне 54 – 57 пунктов. Относительно максимального значения индекса РТС, зарегистрированного 11 августа 1997 г. (569,06 пунктов), снижение уровня цен российских акций составляло около 90%.

Второй важный момент – точка локального максимума (147,37 пунктов) приходится на 8 июля 1999 г. Достигнутый в июле ценовой уровень соответствовал снижению индекса РТС относительно 11 августа 1997 г. уже на 74%. Подобный уровень цен российских акций наблюдался последний раз в начале августа 1998 г. (см. рис. 6).

Третий момент – точка локального минимума (75,43 пунктов) была зарегистрирована 21 сентября 1999 г. Относительно уровня цен на 8 июля 1999 г. снижение индекса РТС в конце сентября составило около 28%.

Четвертый момент – конец 1999 г. Достигнутое 31 января 1999 г. значение индекса РТС (175,26 пунктов) относительно 11 августа 1997 г. соответствует его снижению на 69,2%. Относительно точки локального минимума 21 сентября 1999 г. к концу года индекс РТС вырос на 132% (см. рис.6).

Первый период: начало года – первая половина июля 1999 г. В течение данного периода индекс РТС вырос с 59,39 (31 декабря 1998 г.) до 147,37 пунктов (8 июля 1999 г.), т.е. на 148,14%. Изменение цен наиболее ликвидных российских акций за данный период, достигающее по ряду из них весьма высоких величин, представлено на рисунке 5.

В декабре 1998 г. – январе 1999 г. конъюнктура российского рынка акций продолжала оставаться крайне вялой. Продолжалось снижение оборотов в РТС. В декабре индекс РТС-1 снизился с 71,46 до 58,93 пунктов, т.е. на 17,54%. В январе 1999 г. падение продолжилось: индекс снизился с 58,93 до 55,12 пунктов. Таким образом, снижение составило 6,46% (см. рис.6).

С точки зрения изменения рисков на российском рынке акций в январе 1999 г. наиболее важными оказались следующие факторы: во-первых, это позиция МВФ в отношении предоставления России очередных кредитов. Несмотря на достаточно быстрый процесс принятия «Закона о государственном бюджете на 1999 г.» Государственной Думой, однако руководства МВФ, считая его параметры нереалистичными, заняло выжидательную позицию в отношении выделения кредитов. Во-вторых, это очередной виток мирового финансового кризиса, связанный на этот раз с кризисом в Бразилии. Опасения повторения российского варианта кризиса на других emerging markets заставили инвесторов крайне осторожно подходить к инвестициям на данных рынках и при первой опасности выводить капиталы из страны. В январе вследствие продажи бразильских ценных бумаг и конвертации капиталов из реала в более устойчивые валюты иностранными инвесторами центральный банк Бразилии был вынужден пойти на отмену валютного коридора. Сразу после этого произошла 30-процентная девальвация реала. Девальвация бразильской валюты привела к острым колебаниям цен на бразильском фондовом рынке, а также на фондовых рынках других стран. Наиболее чувствительно отреагировали на кризис акции банков и инвестиционных компаний, работавших на бразильском рынке с краткосрочными производными инструментами по валюте. В то же время цены акций компаний-экспортеров, составляющие один из ведущих сегментов бразильского рынка, резко выросли, повысив при этом сводный фондовый индекс Bovespa (см. табл. 2).

ТАБЛИЦА 2

	Янв. 1999	Фев. 1999	Март 1999	Апр. 1999	Май 1999	Июнь 1999	Июль 1999
Dow Jones (США)	1,93%	-0,56%	5,15%	10,25%	-2,13%	3,89%	-2,88%
Bovespa (Бразилия)	25,55%	4,63%	20,03%	5,96%	-3,50%	6,31%	-10,19%
IPC (Мексика)	-0,04%	7,65%	15,71%	12,10%	-1,18%	6,73%	-9,76%
Nikkei-225 (Япония)	4,75%	-0,91%	10,22%	5,46%	-3,53%	8,80%	1,89%
DAX-30 (Германия)	3,15%	-4,81%	-0,56%	10,42%	-5,99%	6,09%	-5,14%
CAC-40 (Франция)	7,84%	-3,74%	2,56%	4,94%	-1,23%	4,26%	-3,41%
	Авг. 1999	Сен. 1999	Окт. 1999	Нояб. 1999	Дек. 1999	Янв. 2000	Фев. 2000
Dow Jones (США)	1,63%	-4,55%	3,80%	1,38%	5,58%	-4,74%	-9,86%
Bovespa (Бразилия)	1,18%	5,12%	5,35%	17,67%	21,83%	-2,29%	8,53%
IPC (Мексика)	-1,97%	-2,06%	7,92%	12,59%	16,06%	-7,33%	10,67%
Nikkei-225 (Япония)	-2,38%	0,97%	1,91%	3,43%	1,36%	3,88%	1,42%
DAX-30 (Германия)	3,31%	-2,29%	7,29%	6,71%	16,34%	-0,35%	13,21%
CAC-40 (Франция)	4,73%	0,05%	6,47%	9,27%	9,29%	-3,05%	9,34%

После более чем трехмесячного затишья на рынке акций, в феврале 1999 г. инвесторы продемонстрировали повышение спроса на российские бумаги. В феврале индекс РТС вырос

с 55,12 до 70,03 пунктов. Таким образом, прирост индекса РТС составил в феврале 27,06%, а за первые два месяца 1999 г. – 18,85% (см. рис.6).

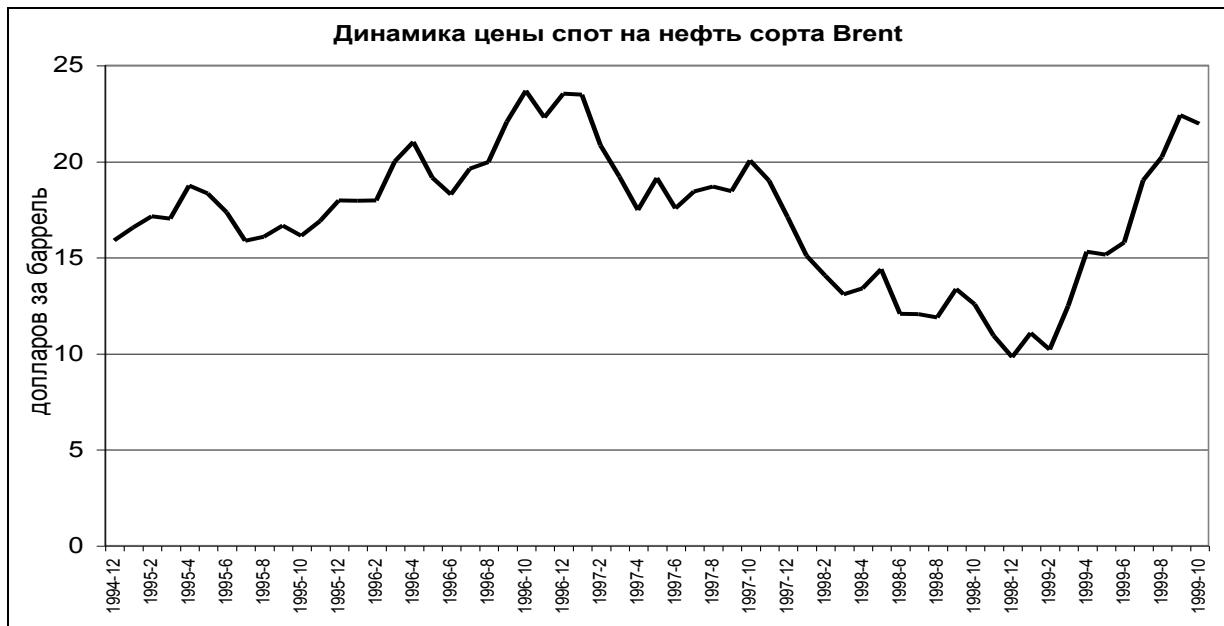
Резкое повышение спроса на российские акции сказалось и на увеличении оборотов РТС. В частности, в декабре 1998 г. объем торгов составил 43,58 млн. долларов, в январе 1999 г. – снизился до 26,78 млн. долларов, а в феврале 1999 г. – превысил 102,3 млн. долларов. Таким образом, в феврале объем заключенных в РТС сделок превысил суммарный объем сделок, заключенных в декабре 1998 г. и январе 1999 г., почти в 1,5 раза. Подобный уровень деловой активности участников рынка последний раз наблюдался в августе 1998 г.

Основным фактором, оказавшим влияние на российский рынок акций в феврале 1999 г., являлся спекулятивный настрой ряда отечественных и зарубежных участников рынка в преддверии принятия Министерством финансов РФ решения о возможном использовании российских акций в схеме реструктуризации задолженности по государственным ценным бумагам перед нерезидентами.

Достаточно интересным фактом с точки зрения зависимости поведения индекса РТС от международных фондовых рынков является то, что в феврале рост отечественного фондового индекса происходил на фоне понижающейся динамики ведущих международных индексов (см. табл. 2).

В марте значение индекса РТС-1 выросло с 70,03 до 80,36 пунктов, что соответствует приросту 14,74%. В апреле 1999 г. индекс РТС-1 вырос с 80,36 до 91,83 пунктов, т.е. всего на 14,3%. Характерно, что в апреле направление движения наиболее ликвидных акций несколько раз менялось. После достигнутого индексом РТС-1 17 марта 1999 локального максимума (91,11 пунктов) началось постепенное снижение котировок, продолжившееся до 9 апреля (минимум значения индекса в апреле составил 66,43 пункта). После этого направление движения цен сменилось на противоположное, и к концу месяца индекс достиг уровня в 90 пунктов.

Рис.7.

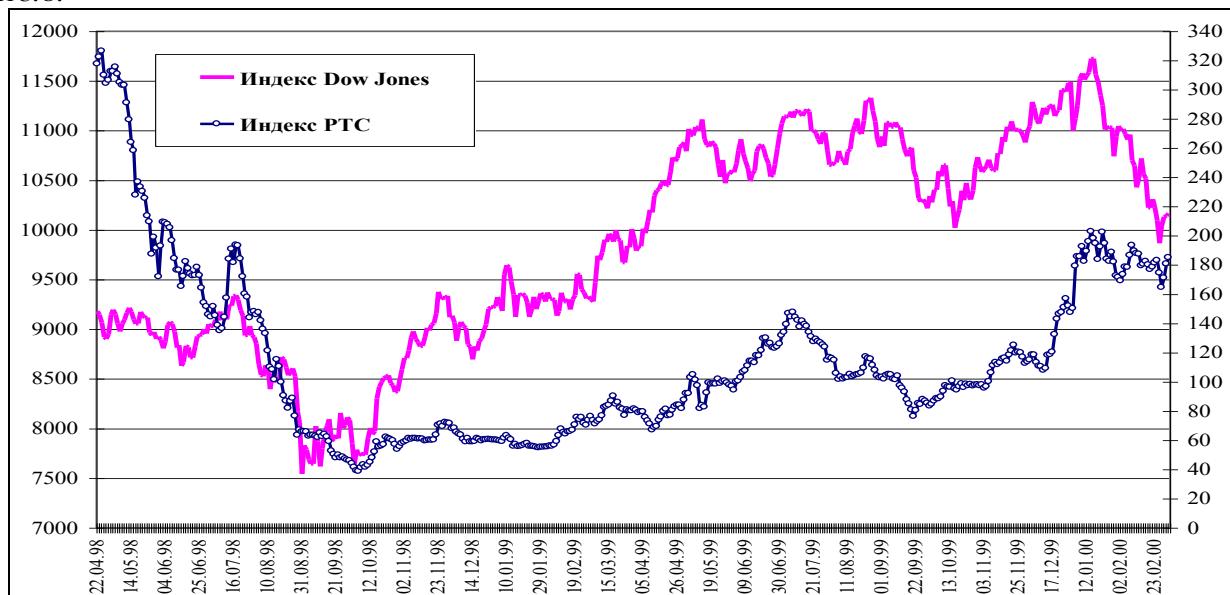


В качестве фактора, воздействовавшего в апреле 1999 г. на российский рынок акций следует отметить продолжение роста цен на нефть и нефтепродукты на мировых рынках. К концу апреля цены фьючерсных контрактов на нефть Brent с поставкой в июне поднялись до 15,69 долларов за баррель. Цены на российскую нефть Urals выросли до 14,34 долларов за баррель. Последний раз такой уровень цен наблюдался в январе – феврале 1998 г. (см. рис.7). Рост цен на нефть повысил интерес инвесторов к крупным российским нефтяным компаниям, особенно “ЛУКойлу” и “Сургутнефтегазу”.

Другим фактором стал значительный рост индексов большинства зарубежных фондовых рынков (см. табл. 2). Так, индекс Dow Jones Industrial Average весь апрель устанавливал рекорд-

ные значения, достигнув к концу месяца отметки 10845,45 пунктов (см. рис.8). Таким образом, за апрель его прирост составил более 10,8%. Настроение инвесторов изменилось и на развивающихся рынках. В апреле Бразилия смогла успешно разместить заем на сумму 2 млрд. долларов, что послужило сигналом к улучшению конъюнктуры и на других emerging markets.

Рис.8.



В мае 1999 г. динамика российских акций определялась, главным образом, развитием политического кризиса в стране. Исключением стал лишь рост котировок в самом начале месяца, связанный с достижением предварительной договоренности между Правительством РФ и руководством МВФ о выделении кредита в размере около 4,5 млрд. долларов в течение двух с половиной лет. С 26 апреля по 6 марта индекс РТС-1 вырос с 83,92 до 104,67 пунктов, т.е. на 25% (см. рис.6).

12 мая Президент РФ отправил в отставку председателя Правительства Е. Примакова. Начавшиеся 13 мая слушания по импичменту Президенту РФ существенно повысили риск дальнейшего нарастания нестабильности в России. Рынок акций отреагировал падением котировок. Индекс РТС-1 снизился до уровня 77 – 83 пунктов, т.е. примерно на 20 – 26%.

Провал процедуры импичмента в Государственной Думе позволил инвесторам рассчитывать на рост цен за счет премии за нереализовавшийся политический риск. Уже в понедельник, 17 мая индекс РТС-1 вырос до уровня 90 – 92 пунктов. Вторую половину мая 1999 г. котировки на рынке акций демонстрировали незначительные колебания. К концу месяца индекс РТС-1 вышел на уровень 97 – 100 пунктов. Таким образом, его прирост в мае составит около 6 – 9%.

Всего с начала 1999 г. по конец мая индекс РТС-1 вырос на 69,7%. Повышение объема торгов в РТС свидетельствовало о росте интереса инвесторов к данному рынку. В частности, если в декабре 1998 г. суммарный объем заключенных в РТС сделок составлял около 43,6 млн. долларов, а в январе 1999 г. – 26,78 млн. долларов, то в мае данный показатель превысил 197,2 млн. долларов.

В июне 1999 г. котировки российских акций продемонстрировали бурный рост. После относительного затишья, продолжавшегося всю вторую половину мая (индекс РТС-1 колебался на уровне 98 – 101 пункт), в июне произошла резкая смена настроений инвесторов (см. рис.6). С 7 по 22 июня индекс РТС-1 вырос со 100 до 130 пунктов. В течение данного периода средний темп прироста акций составлял около 2,2% в день. После этого произошла некоторая коррекция котировок: к 29 июня индекс снизился до уровня 122 – 123 пунктов.

Среди факторов, оказавших в июне 1999 г. наиболее значимое влияние на российский рынок акций, следует выделить следующие. Во-первых, определенный прогресс в отношениях между Правительством РФ и руководством МВФ. На прошедшей в начале июня в Санкт-Петербурге встрече С. Степашина и М. Камдессю были сделаны заявления, подтверждающие

намерения сторон продолжить работу по реализации программы кредитования России. Во-вторых, во второй половине июня в Нью-Йорке Министр финансов М. Касьянов достиг предварительной договоренности с крупнейшими западными кредиторами о предоставлении отсрочки России по долгам бывшего СССР. Это несколько улучшило настроение портфельных инвесторов в том числе и на рынке акций несмотря на снижение рейтинга облигаций, в которые переоформлен долг России лондонскому клубу (IAN), агентством Fitch IBCA с уровня СС до DD. В-третьих, с 23 июня иностранным инвесторам была предоставлена возможность покупать акции российских компаний за счет средств, поступивших от погашения ГКО-ОФЗ. Кроме того, нерезидентам разрешено участвовать на первичном размещении корпоративных облигаций и покупать их на вторичном рынке на ММВБ.

В-четвертых, в конце июня 1999 г. были проведены годовые собрания акционеров РАО «ЕЭС России», РАО «Газпром», «ЛУКойла», «Ростелекома», «Татнефти», «Аэрофлота» и т.д. В преддверии этих событий рынок продемонстрировал повышение спекулятивного спроса на акции данных компаний. В-пятых, после продолжавшегося весь май 1999 г. падения мировых цен на нефть, в июне цены вновь стали расти (см. рис.7). В-шестых, в июне большинство наиболее значимых мировых фондовых рынков продемонстрировало рост индексов (см. табл. 2). На этом фоне определенный интерес вызвали колебания индекса Dow Jones Industrial Average (см. рис.8). В некоторой степени его колебания были связаны с неопределенностью по поводу повышения Федеральной Резервной Системой США (ФРС) процентных ставок в целях сдерживания темпов инфляции. Последующие месяцы второй половины 1999 г. – начала 2000 г. и в США и в Европе проходили под знаком высокого риска повышения процентных ставок, благодаря угрозе повышения темпов инфляции.

Второй период: середина июля – вторая половина сентября 1999 г. В течение второго периода на российском фондовом рынке преобладали в основном пессимистичные настроения. Существенное повышение уровня рисков, произошедшее в течение второй половины лета, отразилось на динамике российских blue chips (см. рис.9). За рассматриваемый период индекс РТС снизился со 147,37 (8 июля) до 80,54 пунктов (20 сентября), т.е. на 45,35%.

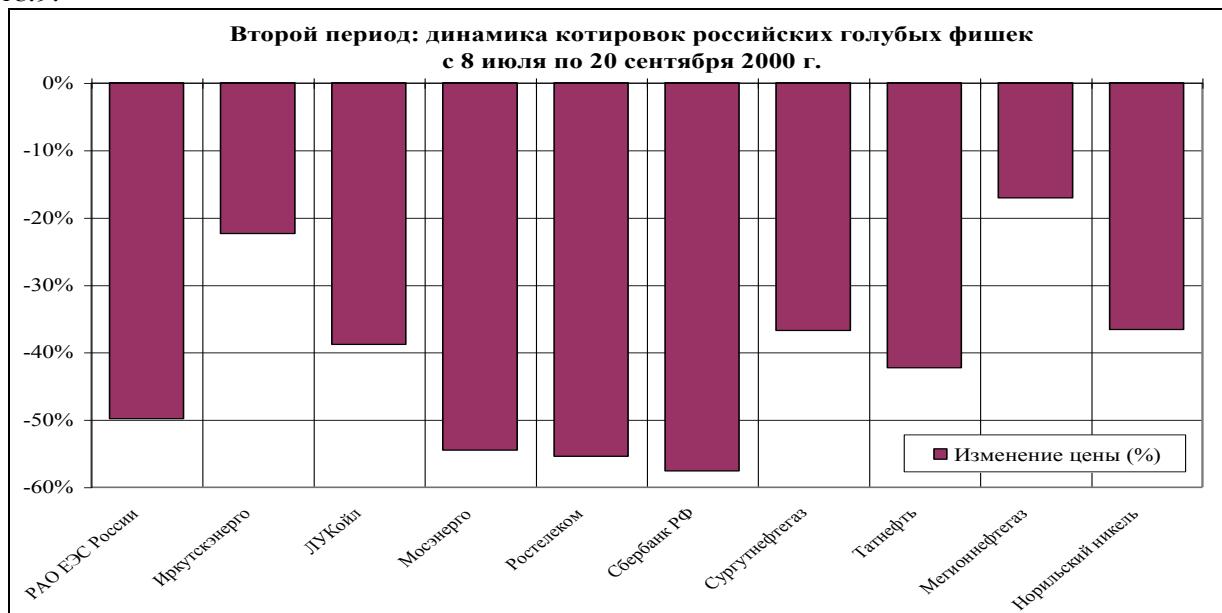
В июле 1999 г. российский рынок акций продемонстрировал весьма высокий уровень волатильности котировок. Быстрый рост индекса РТС, начавшийся в первых числах июня, продолжался и в течение первых двух недель июля 1999 г. (см. рис.6). С 1 по 8 июля индекс РТС вырос со 125,65 до 147,37 пунктов. Это соответствовало приросту индекса на 17,3%. Однако затем произошла резкая смена настроений инвесторов. В течение последующих дней июля цены российских акций падали. С 9 по 28 июля индекс РТС снизился со 147,37 до 123,66 пунктов, что соответствует его падению примерно на 16%. В результате, в июле 1999 г. индекс РТС снизился со 125,65 до 116,49 пунктов, что соответствует его падению на 7,29%.

Очередной этап политического кризиса в августе 1999 г. определил динамику котировок на российском рынке акций. Однако смена главы правительства стала лишь дополнительным фактором падения цен, продолжавшимся с 8 июля 1999 г. (см. рис.6). В частности, с 8 июля по 6 августа индекс РТС (по ценам закрытия) снизился со 147,37 до 103,15 пунктов, т.е. на 30%. 9 августа реакция фондового рынка на отставку С. Степашина оказалась достаточно сдержанной. По итогам торгов 9 августа индекс РТС вырос с 91,59 до 101,72 пункта. Таким образом, в течение первого торгового дня после правительственного кризиса котировки акций практически компенсировали свое 11%-е падение, зафиксированное на открытии торгов. В целом за август 1999 года индекс РТС снизился со 116,49 до 102,19 пунктов, что соответствует его падению на 12,28%.

В начале августа руководство МВФ выразило озабоченность в связи с тем, что ранее Правительство и ЦБ РФ предоставили некорректную информацию о размерах золотовалютных резервов и деятельности офшорной компании Fimaco. Скандал, разразившийся во второй половине августа в зарубежных СМИ по поводу возможного злоупотребления при ис-

пользовании средств, предоставленных МВФ России, стал одной из причин затягивания решения о выделении второго транша кредита МВФ в размере 640 млн. долларов.

Рис.9.



На этом фоне весьма позитивно выглядело сделанное в конце августа заявление Экспортно-Импортного банка Японии о намерении предоставить России кредит 700 млн. долларов из общей суммы 1,5 млрд. долларов.

В целях повышения привлекательности российского рынка акций 11 августа 1999 г. председатель ФКЦБ Д. Васильев подписал приказ «О создании Комиссии по рассмотрению дел о нарушении законодательства РФ о защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг ФКЦБ России». В стабильных экономических условиях такой шаг, безусловно, являлся бы знаковым. Однако в августе 1999 г. негативные факторы оказали большее влияние на динамику котировок российских акций.

Мировые цены на нефть в августе продолжали оставаться на достаточно высоком уровне. С 4 по 30 августа цена на нефть сорта Dated Brent возросла с 19,13 \$/баррель до 20,62 \$/баррель. Цена российской нефти сорта Urals (cif порты Средиземноморья) выросла с 3 по 27 августа с 18,82 \$/баррель до 19,91 \$/баррель (см. рис.7).

24 августа 1999 г. ФРС повысила величину учетной ставки на 0,25 процентных пункта до уровня 5,25% годовых. Данное решение ожидалось инвесторами, однако, сам факт повышения учетной ставки в США привел к некоторому перераспределению активов международных инвесторов за счет развивающихся рынков. Кроме того, отток средств с развивающихся рынков был связан с угрозой дефолта по внешним обязательствам в Эквадоре и на Украине.

Во второй половине августа – сентябре 1999 года цены российских акций продолжили снижение (см. рис.6). Отсутствие реальных договоренностей на переговорах с иностранными кредиторами, усиление внутренней напряженности в стране, неблагоприятная конъюнктура на мировых финансовых рынках предопределили дальнейшее падение котировок бумаг при низких объемах сделок. В сентябре 1999 г. индекс РТС упал со 102,19 до 83,12 пунктов, т.е. на 18,67%.

Конъюнктура российского рынка акций в сентябре во многом определялась террористическими актами в Москве и ряде других городов. Эти события повысили вероятность введения в стране чрезвычайного положения, ужесточение политического и экономического режимов. Несмотря на то, что данные события не оказали прямого воздействия на экономическую политику Правительства и ЦБ РФ, их косвенное влияние на российский фондовый рынок проявилось, в первую очередь, в дальнейшем снижении привлекательности России как места для реализации инвестиционных проектов. В Дагестане и на границе с Чечней продолжались военные действия. Хотя официальная позиция западных стран в сентябре по этому поводу оставалась нейтральной, боевые действия на территории страны негативно отразились на общем политическом и эконо-

мическом климате в стране. Серьезное влияние на российский рынок ценных бумаг оказала ситуация, связанная с решением вопросов корпоративного управления в акционерной компании «Транснефть». Сомнительная с юридической точки зрения процедура замены президента компании в очередной раз продемонстрировала незащищенность прав собственников в России. Несмотря на то, что все голосующие акции «Транснефти» принадлежат государству, предпринятые действия в обход правил, установленных Законом об акционерных обществах, могут рассматриваться как прецедент.

По прогнозу, сделанному экспертами Организации стран-экспортеров нефти (ОПЕК), тенденция повышения цен должна была сохраняться, по крайней мере, до весны 2000 года, когда цены могут достигнуть 27 долларов за баррель. Такой прогноз благоприятствовал положению дел в российских нефтяных компаниях, несмотря на подписание В. Путиным постановления, которое устанавливает экспортные пошлины с предельной ставкой на уровне 10 экю за тонну.

В сентябре 1999 года усилилась неопределенность на мировых фондовых и развивающихся рынках. Большинство наиболее важных фондовых индексов развитых стран (Dow Jones Industrial Average, DAX-30, CAC-40) снижались на протяжение всего месяца (см. таблицу 2). В то же время, на ряде развивающихся рынков (например, Бразилия) отмечался рост цен акций.

В сентябре весьма существенное падение было зафиксировано на американском фондовом рынке. Индекс Dow Jones Industrial Average упал почти на 10% по сравнению с максимумом, достигнутом в середине августа (см. рис.8). Одним из объяснений данного факта являлось усиление оттока капитала из США, в частности, в Японию. Курс иены к доллару поднялся до самой высокой отметки за последние три года (105 иен за доллар), при этом, сохранялась высокая вероятность дальнейшего укрепления японской валюты. Кроме того, вслед за США Великобритания также подняла учетную ставку Банка Англии на 0,25 процентных пункта до уровня 5,25% годовых.

Третий период: конец сентября – конец 1999 года. В начале двадцатых чисел сентября 1999 г. российский фондовый рынок поменял тренд движения цен. Начавшийся рост котировок с незначительными перерывами продлился до конца 1999 года. В течение третьего периода индекс РТС вырос с 80,54 (20 сентября) до 177,71 пунктов (31 декабря), т.е. на 120,65%. Весьма существенный прирост стоимости продемонстрировали и наиболее ликвидные российские акции (см. рис.10).

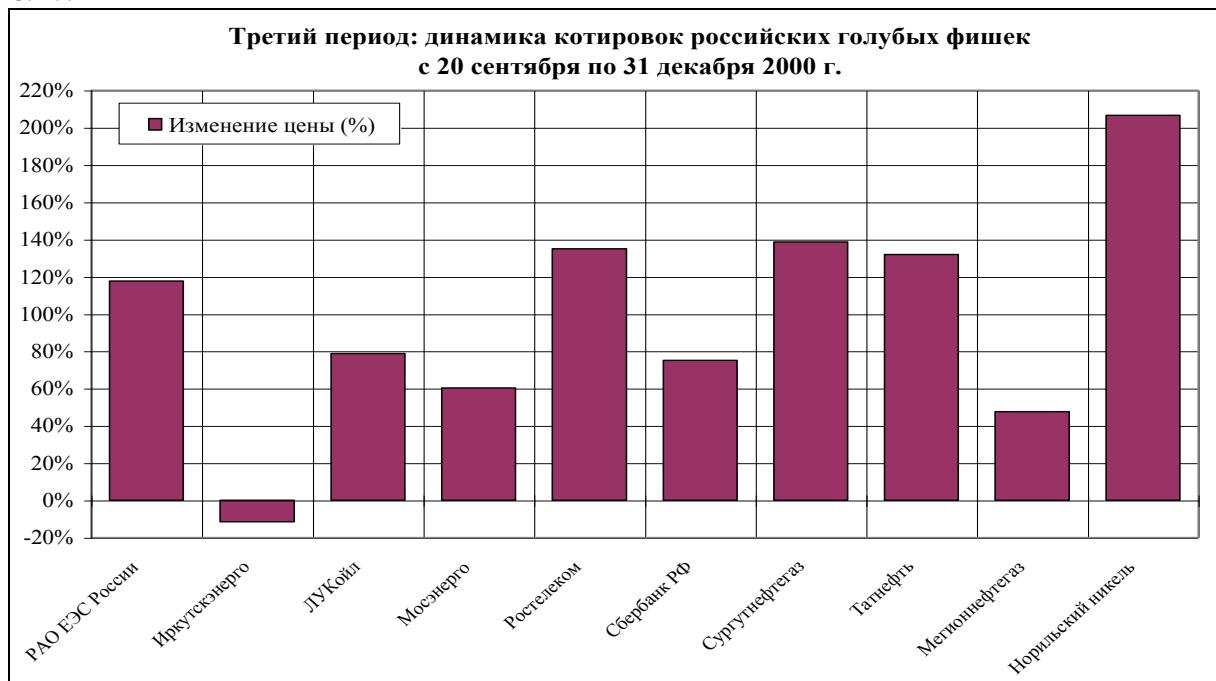
Несмотря на влияние весьма противоречивых факторов, в октябре 1999 г. цены российских акций немного выросли. Перед этим, с 10 по 30 сентября, значение индекса РТС упало со 103,84 до 83,12 пунктов, т.е. на 19% (см. таблицу 3). Данное падение было связано как с внешними (снижение индексов ведущих мировых фондовых площадок), так и с внутренними причинами (продолжение военных операций в Чечне, отсутствие успеха в переговорах с кредиторами, представленными Парижским и Лондонским клубами).

С первых чисел октября на российском рынке акций начался достаточно быстрый рост котировок. С 1 по 14 октября индекс РТС вырос с 83,12 до 100,31 пунктов, т.е. на 20,69%. Достигнув этого уровня индекс стабилизировался. Во второй половине месяца индекс РТС колебался в пределах 95 – 98 пунктов (см. рис.6). В целом, в октябре 1999 г. индекс РТС вырос с 83,12 до 97,80 пунктов, т.е. на 17,66%.

В октябре 1999 г. цены на нефть на мировых рынках несколько снизились. В частности, с 1 по 28 октября цена на нефть сорта Dated Brent снизилась с 22,98 до 21,49 \$/баррель, т.е. на 6,48%. Ценовая коррекция, имевшая место в октябре, в преддверии заседания стран-участников ОПЕК в Эр-Рияде 17 ноября 1999 г., не смогла вызвать снижения спроса на акции российских нефтяных компаний, поскольку сложившийся уровень цен на нефть по-прежнему оставался достаточно высоким.

После крайне тяжелого сентября 1999 г. ситуация на развитых и развивающихся фондовых рынках в октябре начала постепенно нормализовываться. Большинство наиболее значимых фондовых индексов продемонстрировало незначительный рост (см. таблицу 2). Индекс Dow Jones Industrial Average, упавший в сентябре на 4,55%, в октябре вырос на 3,80% (см. рис.8).

Рис.10.



В США вместе с падением цен акций произошло и падение цен облигаций казначейства. К концу октября 1999 г. доходность по тридцатилетним облигациям достигла 6,37% годовых. Возросший риск дальнейшего падения цен активов в США и других развитых странах был в немалой степени связан с неопределенностью относительно дальнейшей политики ФРС по учетной ставке. По мнению многих инвесторов, причиной очередного повышения учетной ставки в США мог стать крайне низкий уровень безработицы вместе с растущим потребительским спросом, повышающими риск ускорения инфляционных процессов. В случае повышения учетной ставки в США следовало ожидать ответных шагов со стороны европейских центральных банков, что неизбежно ведет к серьезному перераспределению активов международных инвесторов за счет развивающихся рынков.

В ноябре 1999 г. индекс РТС вырос с 97,80 до 112,36 пунктов, т.е. на 14,89%. Достигнутый в конце ноября ценовой уровень российских акций соответствовал июлю 1999 г. При этом, следует отметить, что прирост индекса РТС с начала 1999 г. составил около 90% (см. рис.6).

В ноябре 1999 г. на конъюнктуру российского рынка акций заметное влияние оказали итоги саммита ОБСЕ, состоявшегося в Стамбуле. Президент РФ продемонстрировал весьма твердую позицию в отношении военных действий в Чечне. Сам факт участия российского государства в саммите позитивно повлиял на настроения инвесторов. Однако позиции глав западных государств против продолжения военной кампании осложнили процесс получения Россией кредитов от международных организаций. Всю вторую половину ноября инвесторы ожидали заявлений со стороны МВФ о сроках предоставления очередного транша кредита. На проведенных в ноябре переговорах МВФ выдвинул России дополнительные условия по собираемости налогов, в частности, с естественных монополий, независимому аудиту Сбербанка РФ и внебюджетных фондов, реструктуризации банковской системы, переводу российских коммерческих банков на международные стандарты бухгалтерского учета. Вместе с тем, стороны отметили позитивные сдвиги в макроэкономической ситуации. Большинство инвесторов восприняло это как свидетельство высокой вероятности достаточно быстрого решения о выделении кредита. Однако, к концу ноября политическое давление на МВФ в связи с ситуацией в Чечне возросло, что по меньшей мере отдалило перспективу получения кредита.

Несмотря на вышеприведенные проблемы, в ноябре 1999 г. весьма существенное повышение котировок наблюдалось на рынке ОВВЗ (в среднем за месяц котировки выросли примерно на 35 –

40%) и рынке российских еврооблигаций (около 10% прироста). Выросший интерес инвесторов к рынку российских долговых обязательств сказался и на улучшении конъюнктуры рынка акций.

Развитие ситуации на международных финансовых рынках в ноябре 1999 г. определялось действиями центральных банков Англии, Евросоюза и США. ФРС США подняла учетную ставку процента; центральные банки Англии и Европы также подняли ставки, однако, на этот раз заранее, а не вслед за решением ФРС. 4 ноября Банк Англии поднял процентную ставку на 0,25 процентных пункта, до 5,5%. В тот же день центральный банк Европы принял решение о повышении с 10 ноября ставки рефинансирования на 0,5 процентных пункта до уровня 3%. 16 ноября ФРС США повысила дисконтную ставку с 4,74% до 5%. Даные решения были в основном продиктованы сходными причинами – опасением усиления инфляционных процессов. В то же время, следует отметить их очевидную согласованность по времени, не позволившую серьезно повлиять на ситуацию на фондовых рынках.

В декабре 1999 г. российский рынок акций продемонстрировал резкий подъем котировок. В конце декабря цены российских акций вновь вышли на максимальный уровень, зарегистрированный в 1999 г. Достигнутый к концу года ценовой уровень российских акций последние два раза наблюдался, соответственно, в начале июля 1999 г. и в конце июля 1998 г. (см. рис.6). В декабре 1999 г. индекс РТС вырос со 112,36 до 175,26 пунктов, т.е. на 58,16%. Однако, следует отметить, что 30 декабря индекс достиг лишь 150 пунктов, что соответствует его приросту с начала месяца на 33,5%. Таким образом, рост индекса РТС со 150 до 175 пунктов, произошедший на укороченных торгах в РТС 31 декабря, можно назвать, скорее, техническим эффектом. В целом за 1999 г. прирост индекса РТС составил около 197,42%.

Результаты выборов в Государственную Думу оказались более благоприятными, с точки зрения снижения уровня рисков в экономике, чем ожидалось инвесторами. Наличие мощного проправительственного блока в Думе, по всей видимости, повысит вероятность реализации экономических инициатив кабинета министров в 2000 – 2003 гг. С другой стороны, результаты выборов показали, что авторитет премьер-министра за последние месяцы существенно вырос, что снижает риск неблагоприятных изменений в экономической и институциональной политике, связанный с вероятностью прихода к власти коммунистов на президентских выборах 2000 г.

В первой половине января 2000 г. на российском рынке акций происходил достаточно быстрый рост котировок. К середине января был достигнут ценовой уровень, зафиксированный последний раз в июле 1998 (см. рис.6). Однако во второй половине января 2000 г. произошла существенная коррекция цен. Продолжавшийся уже четыре месяца рост цен на российские акции, безусловно, являлся спекулятивным. В то же время, значительно повысившийся приток зарубежных инвестиций на рынок свидетельствовал о существенном снижении уровня рисков в российской экономике.

Появление в январе 2000 г. на рынке ряда крупных зарубежных портфельных инвесторов существенно повысило активность и российских участников рынка. В январе суммарный объем заключенных в РТС сделок составил около 489,2 млн. долларов. Таким образом, в январе данный показатель превысил на 71,4% значение декабря 1999 г. и на 157,8% значение среднего месячного объема торгов в РТС для 1999 г., составившее 189,8 млн. долларов.

Состоявшаяся 31 декабря отставка Б. Ельцина стала, пожалуй, главным политическим событием конца 1999 г. Внятная передача власти и.о. Президента В.Путину стабилизировала внутриполитическую ситуацию в стране, поскольку сам процесс передачи соответствовал Конституции РФ, а рейтинг премьер-министра достиг весьма высокого уровня, что свидетельствует о высоких шансах его избрания на президентских выборах. Сами выборы перенесены на более близкую дату 26 марта 2000 г., что, несомненно, повысило шансы избрания В. Путина. Кроме того, назначение единственным в Правительстве первым вице-премьером М. Касьянова стало дополнительным фактором повышения привлекательности российского рынка акций, поскольку Министр финансов уже был хорошо известен крупнейшим зарубежным инвесторам.

В то же время, оценка участниками рынка ситуации, сложившейся в Государственной Думе, не оказалась столь однозначной. С одной стороны, с точки зрения перспектив работы с Правительством, благодаря высокой доле представителей блока «Единство» и прохождения СПС пятипроцентного порога нынешний состав Государственной Думы оказался намного лучше, чем это предполагалось до выборов. С другой стороны, мало кто предполагал, что проправительственные блоки «Единство» и «Народный депутат» будут столь тесно сотрудничать с коммунистами и аграриями в решении ключевых вопросов. Конфликт между большими и малыми фракциями по поводу избрания спикера палаты и определения председателей думских комитетов, возникший во второй половине января, явился одним из важнейших факторов снижения котировок российских акций.

6 января 2000 г. международное рейтинговое агентство Moody's Investor Service повысило рейтинг российских долгосрочных заимствований в национальной валюте с **Сa** до **Caa2**. Прогноз рейтинга российских долгосрочных валютных заимствований **B3** был также повышен с негативного на стабильный. Среди причин улучшения рейтинга было выделено улучшение общей экономической ситуации в 1999 г. и увеличение объема налоговых поступлений.

В то же время снижение политических рисков и некоторые позитивные макроэкономические тенденции не стали причиной повышения рейтингов российских валютных обязательств (**CCC**) и рублевых облигаций, выпущенных в результате реструктуризации ГКО-ОФЗ (**CCC**) другим крупнейшим рейтинговым агентством Standard & Poor's.

После окончания рождественских каникул на ряде ведущих фондовых рынков произошел резкий обвал котировок. Вновь усилившиеся опасения инвесторов о дальнейшем повышении 1 – 2 февраля 2000 г. учетной ставки в США вызвали повышение уровня доходности казначейских облигаций. Так, например, в начале января доходность 30-летних облигаций казначейства США выросла до 6,62% годовых. Одновременно упали и цены американских акций (см. рис.8). 4 января 2000 г. индекс Dow Jones Industrial Average снизился с 11357,51 до 10997,93 пунктов, т.е. на 3,17%. Последний раз столь значительное для американского рынка падение наблюдалось лишь в осенью 1998 г. Сходные проблемы волновали инвесторов и в Западной Европе. Опасение роста темпов инфляции вынудило Банк Англии принять 13 января решение об очередном повышении процентной ставки с 5,5% до 5,75%. В течение января снижение цен акций произошло в Великобритании и Франции (см. табл. 2).

Повысившийся за последнее время уровень волатильности на ведущих фондовых рынках мира заставил инвесторов искать альтернативные способы портфельных инвестиций. В связи с этим следует отметить, что рост интереса инвесторов к развивающимся рынкам затронул и Россию, поскольку в начале 2000 г. уровень политических рисков в стране существенно снизился, а достижение договоренностей с международными финансовыми организациями стало восприниматься как вопрос времени.

В январе – феврале 2000 г. на российском рынке акций наблюдалась весьма высокая амплитуда колебаний котировок. Влияние целого ряда разнонаправленных факторов определили отсутствие устойчивого тренда движения цен. В первой половине февраля 2000 г. индекс РТС продемонстрировал рост, достигнув 9 февраля 196,64 пункта. Однако во второй половине месяца последовала коррекция цен. По итогам февраля индекс РТС снизился со 172,31 до 170,93 пунктов, т.е. всего на 0,8% (см. табл. 3).

Приближение президентских выборов, безусловно, повысило спекулятивный настрой инвесторов. Об этом свидетельствовали резко увеличившиеся обороты ведущих фондовых площадок. Тем не менее важным фактором определяющим конъюнктуру осталась неопределенность по двум главным вопросам, волнующим, прежде всего, зарубежных инвесторов. Первый вопрос касается приверженности будущего руководства страны курсу на продолжение рыночных реформ и обеспечение гарантий инвесторам. Второй вопрос состоит в высоком риске ухудшения отношений России с развитыми странами в связи с продолжением военной кампании в Чечне.

В первой половине февраля между Правительством России и Лондонским клубом кредиторов была достигнута договоренность о списании 36,5% от суммы долга с последующей реструктуризацией его оставшейся части (более подробно см. раздел, посвященный рынку государственных ценных бумаг). При всей неоднозначности оценок инвесторов в отношении результатов данных переговоров, следует отметить, что урегулирование отношений с крупнейшими частными кредиторами повысило вероятность возобновления кредитования со стороны МВФ. Кроме того, конкретные параметры списания и реструктуризации части внешнего долга позволяют сформировать позицию России на переговорах с Парижским клубом кредиторов, ожидаемых осенью 2000 г. Таким образом, реализуемая Правительством политика вывода страны из состояния дефолта по внешним долговым обязательствам будет способствовать восстановлению доверия к российским финансовым рынкам, а также возвращению на международные рынки капитала.

Достижение договоренности между Правительством РФ и Лондонским клубом позволило международному рейтинговому агентству Standard & Poor's повысить рейтинг российских еврооблигаций и облигаций ОВВЗ с CCC до CCC+. Сходный рейтинг в настоящий момент присвоен Индонезии. Тем не менее, отмеченное повышение оценки кредитоспособности страны практически никак не повысило степень инвестиционной привлекательности российских финансовых рынков, поскольку более низкий рейтинг по версии агентства Standard & Poor's имеет лишь Доминиканская республика (SD).

ТАБЛИЦА 3

	Значение индекса РТС на конец месяца	Прирост индекса РТС (% за месяц)	Суммарный объем торгов в РТС (млн. долларов)	Изменение суммарного объема торгов в РТС (% за месяц)
Декабрь 1998	58,93	-17,54%	43,58	-27,77%
Январь 1999	55,12	-6,46%	26,78	-38,55%
Февраль 1999	70,03	27,06%	102,31	282,00%
Март 1999	80,36	14,74%	186,82	82,61%
Апрель 1999	91,83	14,27%	161,23	-13,70%
Май 1999	97,64	6,33%	197,27	22,35%
Июнь 1999	125,65	28,68%	272,13	37,95%
Июль 1999	116,49	-7,29%	330,25	21,36%
Август 1999	102,19	-12,28%	177,09	-46,38%
Сентябрь 1999	83,12	-18,66%	122,50	-30,82%
Октябрь 1999	97,80	17,66%	151,69	23,82%
Ноябрь 1999	112,36	14,89%	264,10	74,11%
Декабрь 1999	177,71	58,16%	285,45	8,08%
Январь 2000	172,31	-3,04%	489,51	71,49%
Февраль 2000	170,93	-0,80%	441,48	-9,81%

В феврале 2000 г. цены на нефть на мировых рынках вновь выросли. С 31 января по 28 февраля цена по мартовским фьючерсным контрактам на нефть сорта Brent на NYMEX выросла с 26,84 \$/баррель до 28,47 \$/баррель, т.е. на 6,1%. Таким образом, с момента принятия странами, входящими в ОПЕК, решения об ограничении добычи и поставок нефти (март 1999 г.) цены на нефть на мировых рынках выросли почти в три раза. Даже в том случае, если в марте 2000 г. страны ОПЕК пересмотрят свои договоренности в сторону увеличения квот, высокий мировой спрос, обусловленный сокращением нефтяных запасов в связи с прошедшим отопительным сезоном, не дает оснований ожидать резкого падения цен на нефть и нефтепродукты в ближайшие месяцы.

В конце февраля благоприятная конъюнктура на международных нефтяных рынках позволила Правительству принять решение о повышении с середины апреля 2000 г. экспортных пошлин на нефть с 15 до 20 евро за тонну, а на дизельное топливо – с 10 до 15 евро за тонну. Таким образом, повышение цены на нефть рассматривается инвесторами не только как фактор, определяющий высокий спрос на акции российских нефтяных компаний, но и как благоприятное условие для повышения доходов бюджета.

Приложение 3. Использование ВВП

Основные сдвиги в структуре использования ВВП формировались под влиянием тенденций к повышению доли чистого экспорта. Структура использования ВВП, начиная с 3 квартала 1998 года, кардинально изменилась под влиянием финансового кризиса. По предварительным данным, доля экспорта в общем объеме конечного продукта по сравнению с 1998 годом повысилась на 8,8 процентных пункта при стабилизации доли импорта. На протяжении года наблюдалось устойчивый рост положительного сальдо торгового баланса. По оценке Минэкономики внешнеторговое сальдо за 1999 год во внутренних ценах составит 759,7 млрд руб, или 16,3% ВВП.

ТАБЛИЦА 1

Структура использования валового внутреннего продукта, в текущих ценах в % к итогу

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Валовой внутренний продукт, в том числе:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
расходы на конечное потребление	49,9	64,2	69,6	71,2	71,4	74,2	77,1	68,6
домашних хозяйств	33,7	40,9	44,1	49,3	48,8	50,6	54,4	51,1
государственных учреждений	14,3	17,9	22,5	19,5	20,2	21,4	19,2	14,8
некоммерческих организаций	1,9	5,4	3,0	2,4	2,4	2,2	3,5	2,7
валовое накопление	35,7	27,8	25,8	25,3	24,5	22,9	15,4	15,1
валовое накопление основного капитала	24,7	21,0	22,0	21,2	21,1	19,3	17,5	14,8
изменение запасов материальных оборотных средств	11,0	6,8	3,8	4,1	3,4	3,6	-2,1	0,3
чистый экспорт	14,4	8,0	4,6	3,5	4,1	2,9	7,5	16,3

Источник: Росстата

Наиболее серьезным фактором, сдерживающим внутренний спрос, является низкий уровень реальных доходов населения. Заметим, что изменение структуры использования ВВП в 1999 году протекало на фоне снижения доли и конечного потребления, и валового накопления. При этом впервые за последние годы реальное снижение конечного потребления домашних хозяйств произошло при росте ВВП.

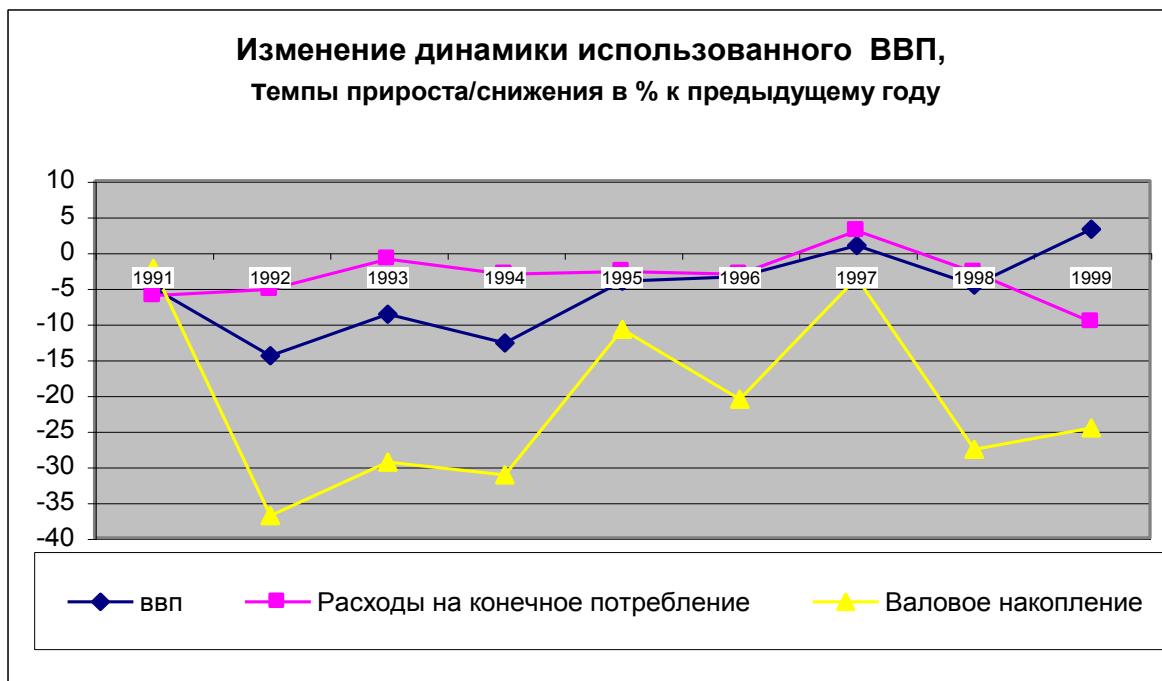
Анализ динамики использования ВВП по элементам за период 1992-1997 годов показывает, что постепенное замедление темпов спада расходов на конечное потребление оказывало благоприятное воздействие на динамику ВВП. Прирост ВВП в 1997 году на 0,9 процентных пункта по сравнению с предыдущим годом протекал на фоне повышения и потребительского, и инвестиционного спроса. В 1998 –1999 годах, при общей тенденции к снижению реальных доходов населения и сокращению потребительского спроса, расходы на конечное потребление составили 90,2% от уровня 1997 года. Кроме того, ориентация производителей на активное вовлечение в оборот накопленных запасов материальных ресурсов и резервных мощностей не требовала значительных инвестиций, и тенденция к сокращению валового накопления в 1999 году усилилась. Негативное влияние этих двух компонентов было компенсировано ростом чистого экспорта, обусловленного эффектом девальвации рубля и повышением мировых цен на сырье.

На динамику конечного потребления в 1998-1999 годах существенное влияние оказывает сокращение расходов на потребление государственных учреждений, обусловленное бюджетным кризисом. Следует обратить внимание, что в отличие от предыдущего периода в 1999 году сокращение расходов на государственное потребление не компенсировалось изменением уровня расходов домашних хозяйств.

В расходах на конечное потребление почти 75% приходится на потребление домашних хозяйств. Тенденция к снижению уровня жизни населения является одной из наиболее острых проблем 1998 и 1999 годов.

При изменениях уровня и структуры цен в результате финансового кризиса 1998 года реальные доходы населения снизились по сравнению с докризисным 1997 годом на 29,4%, реальная заработная плата – на 30,1%, а реальный размер назначенных пенсий – на 42,3%. В структуре расходов населения усиливается тенденция к росту доли расходов на текущее потребление за счет уменьшения сберегаемой части. По итогам 1999 года расходы на покупку товаров и оплату услуг составили 86,0% от общих доходов населения и повысились на 11,4 пункта по сравнению с 1997 годом.

Рис.1.



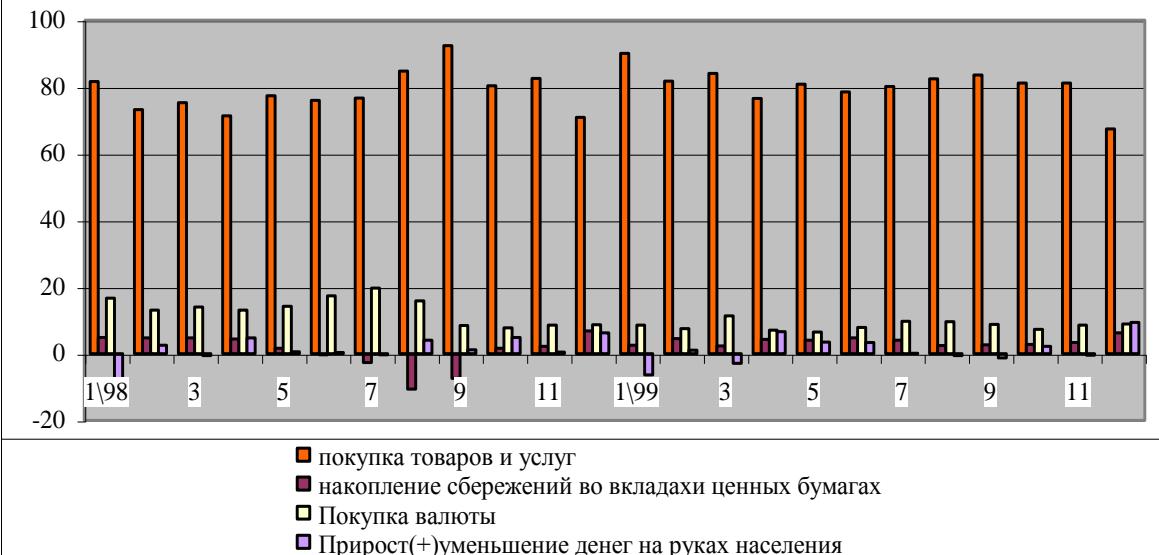
В сберегаемой части доходов населения наиболее существенно изменились расходы на покупку валюты. Если в 1997 году доля расходов на покупку валюты составляла 21,3% в структуре использования доходов, а в 1998 году – 12,4%, то в 1999 году она снизилась до 8,5%. При этом доля накопления сбережений населения во вкладах и ценных бумагах по сравнению с 1998 годом повысилась на 2,7 процентных пункта.

Доля валового накопления в ВВП в 1999 году опустилась до минимального уровня за последние восемь лет и составила 15,1%. Тенденция к снижению запасов оборотных средств с конца 1998 года связана с повышением деловой активности в промышленности, ростом объемов реализации и сокращением запасов готовой продукции. Уменьшение доли валового накопления в основном капитале в структуре ВВП обусловлено сохранением низкого инвестиционного спроса. Хотя в 1999 году отмечается улучшение финансового состояния отраслей реального сектора, и с ростом прибыли увеличился инвестиционный потенциал, производители, по-прежнему, очень сдержано и осторожно относятся к принятию инвестиционных решений.

Поддержание положительной динамики производства в текущем году в основном связано с повышением уровня использования действующих и резервных мощностей. Инвестиционные расходы на воспроизводство основного капитала в реальном секторе носили точечный характер и были ориентированы на реализацию краткосрочных, быстро окупаемых проектов по выпуску конкурентоспособной продукции. В I полугодии 1999 года доля новых инвестиций в основной капитал составила 12,0% и была минимальной за последние восемь лет. Во II полугодии с оживлением инвестиционного спроса доля расходов на воспроизводство основного капитала повысилась на 1,3 процентных пункта по сравнению с предыдущим периодом. Однако, это не компенсировало негативные тенденции конца 1998 года и первой половины 1999 годов, и доля валового накопления в структуре ВВП снизилась 2,8 процентных пункта. На 30% это сокращение объясняется уменьшением расходов на капитальный ремонт основного капитала.

Рис.2.

Структура использования денежных доходов населения
в 1998-1999 годах, в % к итогу



Необходимым условием трансформации импортозамещающего последевальвационного роста производства в устойчивый экономический рост является проведение модернизации отечественной промышленности. Дополнительные прибыли компаний прежде всего должны направляться не на текущее потребление, а на реализацию долгосрочных инвестиционных проектов. К сожалению, в России в настоящее время, как мы уже отмечали, возможности и стимулы к аккумуляции сбережений сильно ограничены. Кроме того, девальвация национальной валюты привела к росту стоимости современного импортного оборудования и технологий для технического переоснащения и модернизации производства. В 1998-1999 годах рост производства в основном был связан с вовлечение в производство резервных мощностей и повышением уровня их использования. Однако высокая степень физического и морального износа основного капитала, неблагоприятная возрастной структура парка машин и оборудования ставят достаточно жесткие ограничения на этот процесс.

Приложение 4. Макроэкономические характеристики российской банковской системы после августа 1998 года

Как показали события второй половины 1998 года, российская банковская система оказалась сильно уязвима по отношению к девальвации национальной валюты. Фактически мы стали свидетелями кризисов-близнецов ('twin crises')⁵² – валютного и банковского. Уже в сентябре – октябре 1998 года ряд крупнейших российских банков, входивших в 1997–1998 годах в число двадцати крупнейших российских банков, столкнулись с серьезными проблемами ликвидности и/или платежеспособности и прекратили свое существование: Инкомбанк, ОНЭКСИМ, СБС-Агро, Менатеп, Российский кредит, Промстройбанк РФ, Межкомбанк, Юнибест и др. Всего за период с сентября 1998 года до конца 2000 года число действующих кредитных организаций сократилось с 1556 до 1349 (т.е. на 207).

Созданное в октябре 1998 года Агентство по реструктуризации кредитных организаций (АРКО) приступило к работе с проблемными банками лишь летом 1999 года. В число наиболее крупных коммерческих банков, ставших его клиентами, вошли Альфа-банк, СБС-Агро,

⁵² Kaminsky, G., C. Reinhart (1999) 'The twin crises: The causes of banking and balance-of-payments problems', American Economic Review, 89, pp. 473 – 500.

Возрождение, Российский кредит. Однако средств, имеющихся у АРКО (10 млрд. рублей), для поддержки недостаточно.

Изменения в структуре активов банковской системы на протяжении 1998–1999 годах (см. рис.1) наглядно отражают поведение российских коммерческих банков накануне, во время и после кризиса в августе 1998 года. В течение половины 1998 года наблюдался рост требований к нефинансовому сектору и к расширенному правительству. К 1 августу 1998 года их суммарная доля в активах превышала 75%. Рост объема требований происходил за счет как предоставления банками крупных кредитов предприятиям (в первую очередь, входивших в состав ФПГ), так и вследствие накопления государственного долга РФ⁵³. Доля иностранных активов в этот период не превосходила 12–13%.

Осенью 1998 года структура активов начала значительно меняться. Во-первых, из-за девальвации рубля произошло формальное повышение доли иностранных активов (до 20–25%). Во-вторых, замораживание и реструктуризация внутреннего долга РФ привели к временному снижению доли требований к расширенному правительству. В-третьих, в условиях высоких инфляционных ожиданий и падающего курса рубля коммерческие банки еще больше ограничили предоставление кредитов. Доля требований к частным предприятиям снизилась с 43–44% до 32–33%, к государственным нефинансовым предприятиям – с 5% до 3–3,5%. В-четвертых, доля резервов упала с 10% до 7–8%, преимущественно из-за обесценения рубля и повышения веса валютных активов.

Летом 1999 года наметилась тенденция к изменению ситуации в банковском секторе. С августа 1999 года наблюдается некоторый рост доли требований к нефинансовым частным предприятиям (с 32% до 34%), стабилизация долей требований к государственным предприятиям (на уровне 3,5–4%) и иностранных активов (25%). Доля резервов вернулась на докризисный уровень. Кроме того, к августу 1999 года прекратился рост доли требований к расширенному правительству, происходивший, в значительной степени, за счет кредитования региональных и местных властей.

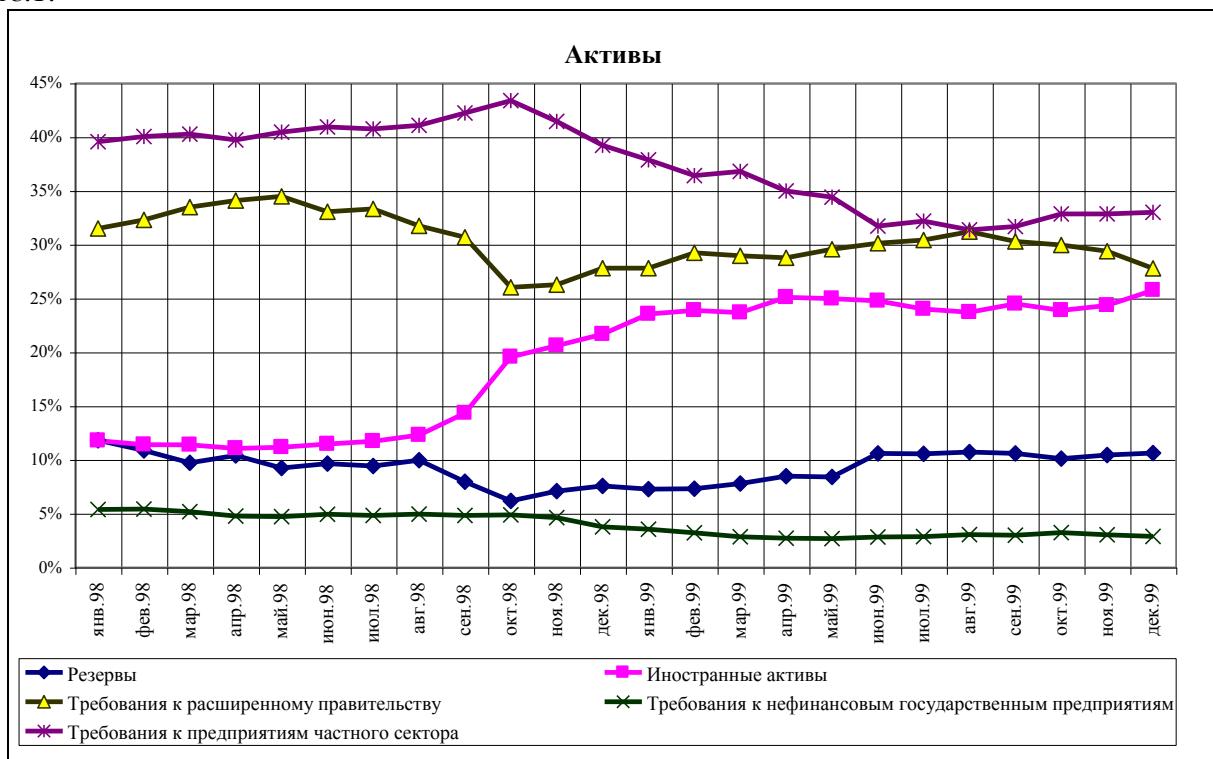
Аналогичным образом можно выделить три подпериода в динамике структуры обязательств коммерческих банков (см. рис.2). В докризисный период наблюдался рост доли срочных и сберегательных депозитов (с 26% до 30%), падение доли депозитов до востребования (с 26% до 15%), доли иностранных пассивов, депозитов расширенного правительства и инструментов денежного рынка оставались относительно стабильными. Снижение доли депозитов до востребования на фоне увеличения доли срочных и сберегательных депозитов отражает, в том числе, снижение доверия населения к российской национальной валюте: в общем объеме срочных и сберегательных депозитов депозиты в иностранной валюте достигали 45%, тогда как депозиты до востребования представляли, преимущественно рублевые текущие счета. Кроме того, высокая ликвидность депозитов до востребования позволяла изъять их до кризиса, в частности, для покупки иностранной наличной валюты.

Непосредственным следствием валютного кризиса в августе 1998 года стал рост доли иностранных обязательств с 17% до 25% и снижение доли инструментов денежного рынка (банковских векселей, облигаций и депозитных сертификатов). Вес депозитов в иностранной валюте в общем объеме срочных и сберегательных депозитов вырос с 45% до 65%. В то же время, усиление банковского кризиса привело к увеличению долей депозитов, доступ к которым временно ограничен, (с 2,5–3% до 3,5–4%) и кредитов денежных властей. Доля кредитов ЦБ РФ с октября 1998 года по август 1999 года выросла примерно в 7,5 раз (с 2% до 15% активов банковской системы). Таким образом, в конце лета 1999 года общий объем предоставленных ЦБ РФ кредитов достиг 190–195 млрд. рублей. Если рассматривать кредиты ЦБ РФ как цену восстановления национальной банковской системы, то в первом полугодии 1999

⁵³ Уменьшение объема ГКО-ОФЗ в обращение в мае–июле 1998 года объясняет снижение доли требований к расширенному правительству в этот период.

года этот показатель достиг почти 10% ВВП, что ставит российский банковский кризис в число наиболее тяжелых кризисов за последние 30 лет⁵⁴.

Рис.1.



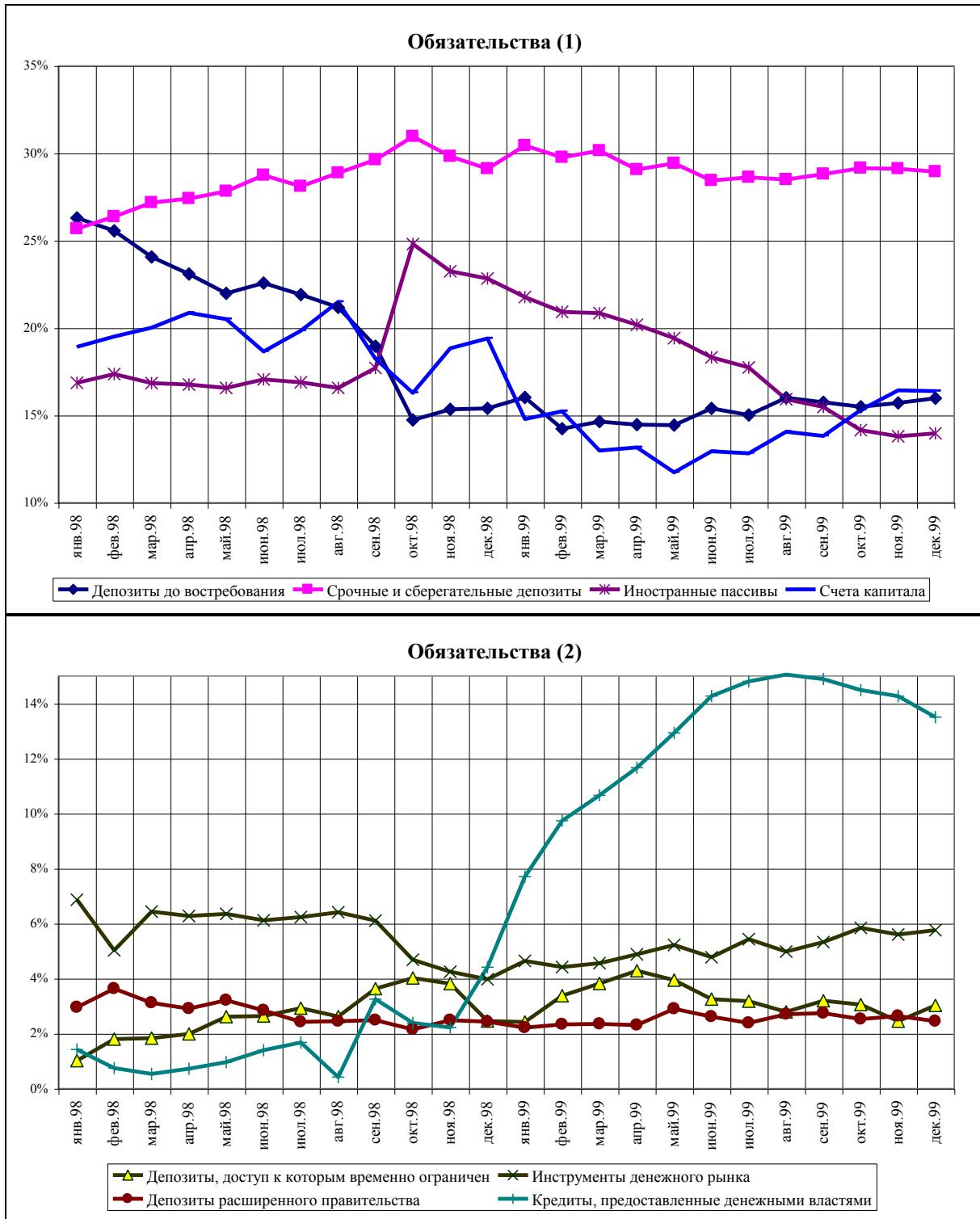
С августа 1999 года структура обязательств банковской системы стала меняться в обратную сторону. Наметился незначительный рост доли депозитов до востребования, инструментов денежного рынка. На протяжении всего послекризисного периода доля иностранных обязательств устойчиво снижалась и к концу 1999 года достигала примерно 14% в общем объеме обязательств. Осенью 1999 года наметилась тенденция к снижению доли кредитов Банка России (с 15% до 13,5%). Необходимо отметить, что доля депозитов расширенного правительства оставалась относительно стабильной (2–3%) на протяжении обоих лет, несмотря на рост доходов бюджетов всех уровней, получаемых в денежной форме.

В первом квартале 1999 года, впервые за последние два года, чистые иностранные активы российских коммерческих банков стали положительными (около 1 млрд. долларов США). На протяжении 1999 года эта тенденция упрочилась и в третьем квартале иностранные активы превысили иностранные обязательства уже на 4 млрд. долларов США. Данный процесс происходил как за счет снижения объема иностранных пассивов, так и в результате роста иностранных брутто-активов, которые, практически, вернулись на докризисный уровень (см. рис.3).

Рост объема иностранных активов во второй половине 1998 – 1999 годах происходил, преимущественно, за счет увеличения средств на текущих счетах и депозитах за границей. К концу третьего квартала эта сумма достигла 7,3 млрд. долларов США (по сравнению с 4,5 млрд. долларов США в первом и 3,45 млрд. долларов США в третьем кварталах 1998 года). В то же время, сократились объемы портфельных инвестиций (до 500 млн. долларов США с почти 2 млрд. долларов США) и прямых инвестиций за границу (до 240 с 530 млн. долларов США), вырос объем просроченной задолженности (с 50 до 120 млн. долларов США). Практически неизменным остается сумма наличной иностранной валюты в кассах банков – около 650 млн. долларов США.

⁵⁴ Caprio, J., D. Klingebiel (1996) 'Bank insolvencies. Cross-country experience', World Bank Policy Research Working paper, 1620.

Рис.2.



За период с июля 1998 года по октябрь 1999 года иностранные обязательства российских коммерческих банков сократились почти на 62% (с 20,5 до 7,9 млрд. долларов США, см. рис.4). В наибольшей степени упал объем ссуд и займов, предоставленных иностранцами российским банкам (с 10,9 до 3 млрд. долларов США), и средств на текущих счетах и депозитах (с 6,6 до 3,1 млрд. долларов США). Несмотря на значительный рост долговой нагрузки, вызванной четырехкратной девальвацией рубля, банки продолжали исправно выполнять свои обязательства перед иностранными кредиторами: максимальный объем просроченной задолженности российских банков (1,3 млрд. долларов США на конец второго квартала 1999 года) не превышал 13% от выполненных обязательств, а к концу третьего квартала 1999 года опустился до 6%.

Рис.3.

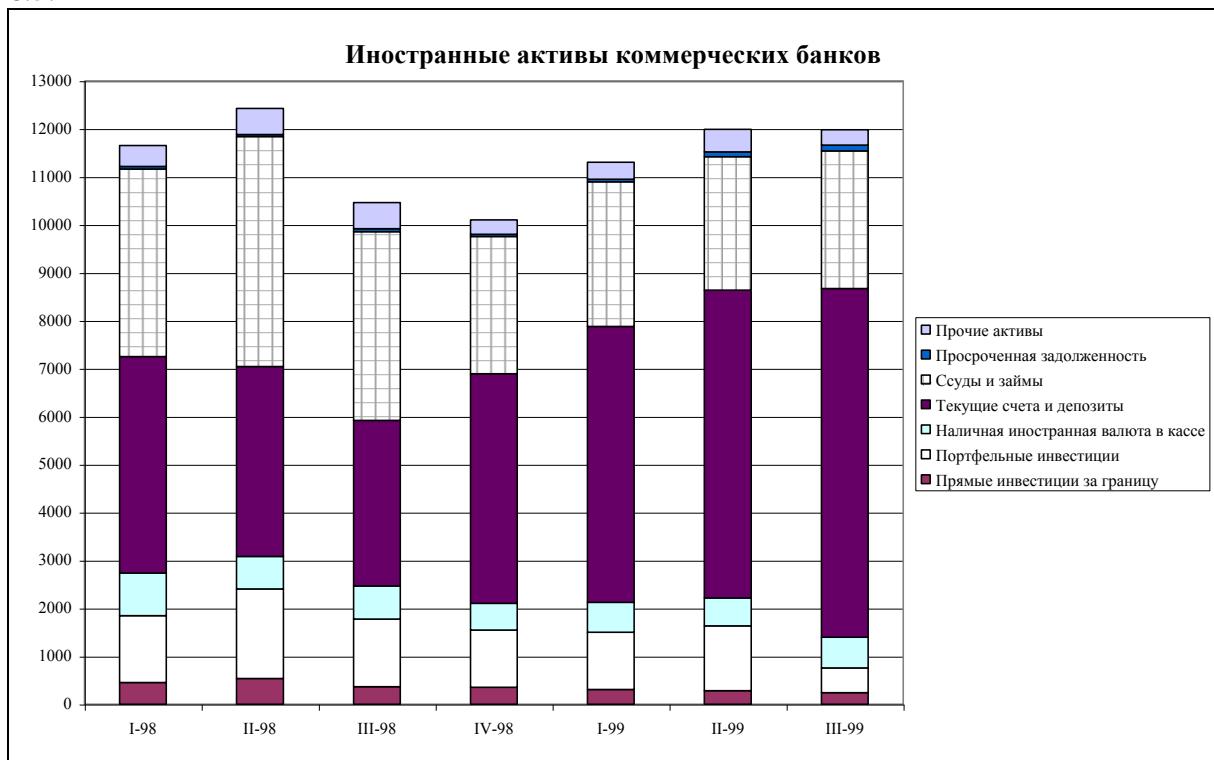
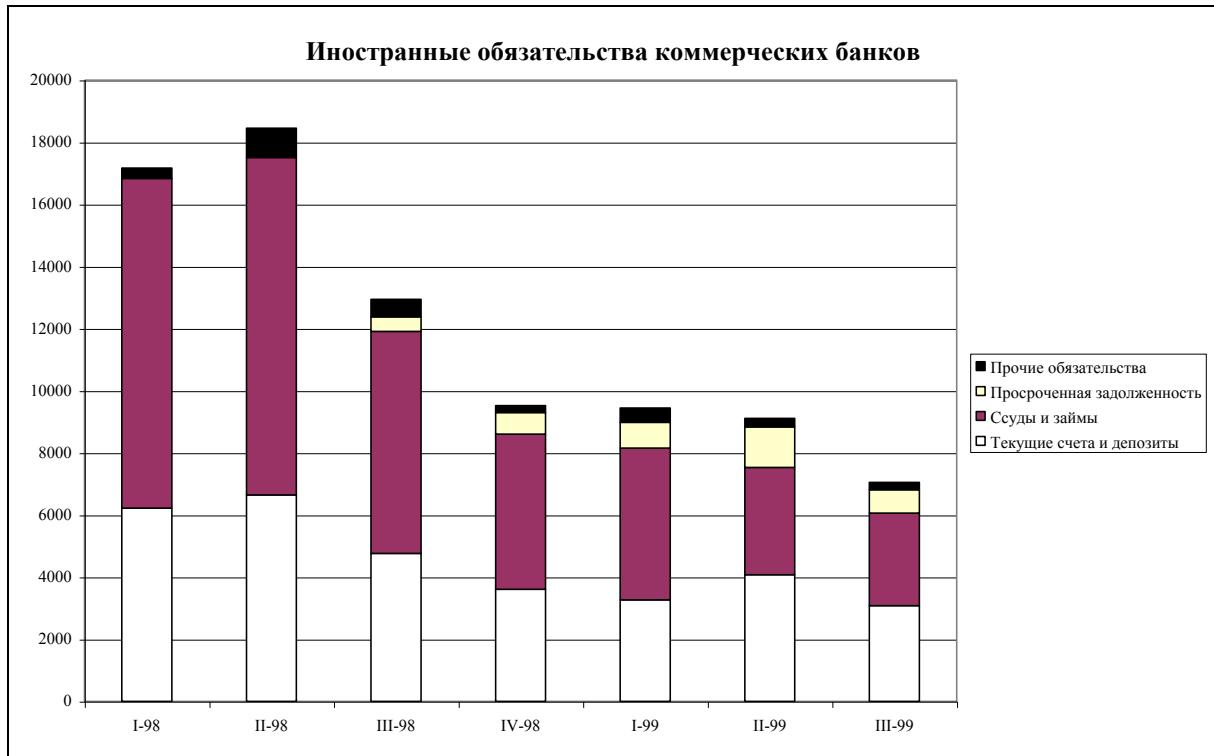


Рис.4.



Приложение 5. Внутренняя структура цен, реальный курс рубля и неплатежи⁵⁵

Как отмечалось выше, в послекризисный период наблюдается тенденция снижения неплатежей, которая, по всей видимости, связана с эффектами девальвации рубля. Одним из

⁵⁵ Авторы выражают глубокую благодарность Бессонову Владимиру Аркадьевичу за предоставленные результаты своих расчетов и консультации.

основных эффектов изменения реального курса рубля являются изменения во внутренней структуре цен.

Вопросы исследования трансформации ценовых пропорций изучались В.А. Бессоновым⁵⁶. Следует отметить, что, в соответствии с этими результатами, наиболее существенные изменения в структуре цен произошли при либерализации цен и внешней торговли в 1992 году. Цены на сырьевые товары выросли относительно цен на потребительские товары. Ясно, что эти изменения оказались не в пользу многих внутренних производств. Это могло стать одной из причин первичного возникновения неплатежей⁵⁷ со стороны предприятий, перешедших в разряд неэффективных. Рассчитанные в упомянутой работе индексы отражают динамику изменения цен и объемов производства конечной продукции (продукции высокой степени переработки) относительно сырьевых товаров. Соответствующий "индекс качества структурных сдвигов цен производителей" отражает изменение структуры цен на внутреннем рынке России между разными группами товаров – "сырьевыми" и "готовой" продукции (продукции высокой степени переработки).

Мы использовали данный индекс для проверки гипотезы о влиянии изменений в структуре цен на неплатежи. Согласно гипотезе, относительный рост цен на сырьевые товары (снижение индекса) уменьшил эффективность производств, ориентированных на внутренний потребительский рынок, снизив их платежеспособность. Для сырьевых отраслей такие изменения структуры цен не должны были негативно сказаться на их платежеспособности. Таким образом, гипотеза состоит в том, что если подтверждается зависимость между ростом неплатежей и относительным ростом цен на энергоресурсы, то одним из источников неплатежей является производство товаров с высокой степенью переработки (потребительские товары, машиностроение и др.).

Изменение структуры цен на внутреннем рынке происходило и под влиянием мировых цен в ходе либерализации внешней торговли. Поэтому важным регулятором структуры цен выступал реальный обменный курс. Укрепление рубля, происходившее с начала 1992 года, способствовало удешевлению импортных товаров, которые составили конкуренцию внутреннему производству⁵⁸. Если в докоммерческий период на внутреннем потребительском рынке России наблюдался всеобщий товарный дефицит, то после либеральных рыночных реформ спрос и предложение приблизились к равновесию, в том числе за счет более активного вовлечения России во внешнюю торговлю. Рост реального обменного курса увеличивал конкуренцию внутреннему производителю, снижая его экономическую прибыль и даже переводя некоторые виды производства в нерентабельные. Снижение рентабельности в условиях роста реального курса характерно и для сырьевых производств (экспортеров).

Таким образом, принимая во внимание тот факт, что рост реального курса рубля негативно сказывается на рентабельности и финансовом состоянии большей части предприятий, как производящих товары для внутреннего потребления, так и экспортноориентированных, это должно было способствовать росту неплатежей.

⁵⁶ См. Бессонов В.А. "Исследование трансформации ценовых пропорций в процессе российских экономических реформ", ГУ ВШЭ, Дискуссионные материалы, Выпуск 3, 1998; Бессонов В.А. "О трансформационных структурных сдвигах российского промышленного производства", Экономический журнал ВШЭ том 4, №2, 2000 (готовится к печати).

⁵⁷ Высокая цена на энергоресурсы и необходимость жесткого контроля государства за ценообразованием отмечается в работах (Карпов, 1997; Алексеев, 1998).

⁵⁸ В работе М.Ф. Монтес, В.В. Попов "Азиатский вирус" или "Голландская болезнь"?, обсуждаются некоторые проблемы роста реального курса рубля. При этом авторы, по нашему мнению, серьезно преувеличивают роль завышенного курса рубля как фактора российского финансового кризиса 1998 года. См. Российская экономика в 1998 году. Тенденции и перспективы (выпуск 20). М.: ИЭПП, 1999.

Построим модель динамики неплатежей на основе гипотез о неисполнении бюджета⁵⁹, вызывающем формирование цепочки неплатежей, изменениях в структуре цен и величине реального курса рубля.

Модель 1

$$\Delta C_t = c_0 + c_1 \cdot \Delta D_{t-1} + c_2 \cdot B_{t-1}^{F-P} + c_3 \cdot \Delta E_{t-1} + c_4 \cdot q_{t-1} + \varepsilon_t \quad (1)$$

где

ΔC_t – текущий прирост просроченной задолженности поставщикам (предприятий и организаций промышленности, сельского хозяйства, строительства и транспорта дефлированный на индекс потребительских цен);

c_i – коэффициенты, параметры уравнения регрессии ($i = \overline{0;4}$);

ε_t – случайный член.

Итак, мы предполагаем, что на **рост просроченной задолженности перед поставщиками** влияют:

- **положительно** – предшествующий рост просроченной задолженности покупателей⁶⁰ (ΔD_{t-1});
- **отрицательно** – предшествующее превышение фактических расходов федерального бюджета над плановыми⁶¹ (B_{t-1}^{F-P});
- **отрицательно** – предшествующее снижение реального курса рубля⁶² (ΔE_{t-1});
- **отрицательно** – предшествующий рост цен потребительских товаров относительно сырьевых (q_{t-1}).

Все влияющие факторы в модели включены с запаздыванием. Это сделано с целью их экзогенезации, исключения возможности обратного влияния неплатежей на объясняющий фактор. Результаты оценки коэффициентов модели приведены в таблице 1.

По результатам оценки все коэффициенты являются статистически значимыми на уровне доверия 95%, что соответствует выдвинутым гипотезам. Учитывая, что объясняемая переменная моделировалась в разностях и достаточно высокое число наблюдений, следует отметить, что процент объясненной дисперсии довольно велик. Более того, вероятно, исследуемые зависимости не ограничивают свое проявление с единичным лагом, а распределяются во времени. В этом случае полученная высокая значимость факторов на одном лаге лишь подтверждает существенность данных зависимостей.

⁵⁹ Гипотезы о неисполнении бюджета и образовании цепочки неплатежей обсуждались в работах ИЭПП: "Развитие российского финансового рынка и новые инструменты привлечения инвестиций", 1998 г.; "Экономика переходного периода", 1998. Гипотезы состоят в том, что неисполнение обязательств контрагентами лишает возможности предприятия расплатиться с кредиторами, порождая цепочку неплатежей. В числе "недобросовестных" контрагентов могут выступать как другие предприятия, так и государство через неисполнение принятых на себя обязательств. Если государство (в нашем случае в лице федеральных властей) не исполняет принятые законом о бюджете расходные обязательства, то это лишает возможности потенциальных получателей расплатиться с кредиторами.

⁶⁰ Следует отметить, что тестирование данной гипотезы на агрегированных данных не является строгим. Дело в том, что кредиторская задолженность для одних предприятий является дебиторской для других. И при агрегации данных эти задолженности частично совпадают. Поэтому при проверке данной гипотезы будет присутствовать элемент авторегрессии.

⁶¹ Если фактические расходы государства выше плановых, то неплатежи могут сокращаться (за счет погашения накопленных). И наоборот, отставание фактических расходов бюджета от плановых приводит к росту неплатежей между предприятиями (за счет неоплаченной продукции, произведенной по заказу государства).

⁶² в терминах руб./\$ снижение курса означает рост переменной.

ТАБЛИЦА 1.

Результаты оценки коэффициентов модели на месячных данных (с 2/1993 по 6/1999, 77 наблюдений, МНК)

Переменная	Коэфф.	Станд. ошиб.	t-стат.	P-знач.
C	13.008	5.169	2.516	0.014
ΔD_{t-1}	0.374	0.069	5.433	0.000
B_{t-1}^{F-P}	-0.073	0.029	-2.548	0.013
ΔE_{t-1}	-0.023	0.011	-2.115	0.038
q_{t-1}	-23.833	10.053	-2.371	0.020
R^2	0.494		F-стат.	17.550
DW-стат.	2.105		P-знач.(F-стат.)	0.000

На основе полученных результатов можно сформулировать некоторые выводы:

1. Неисполнение расходов федерального бюджета и неисполнение обязательств дебиторами оказывается значимым фактором в образовании неплатежей, что порождает цепочку неисполненных обязательств (результаты соответствуют полученным ранее на более коротком интервале, см. ИЭПП, "Экономика переходного периода", 1998).
2. Опережающий рост цен на энергоносители и сырьевые товары относительно цен на потребительские товары (по результатам оценки модели) увеличивает неплатежи. Причиной этого, по-видимому, является ухудшение финансового положения предприятий, производящих потребительские товары. Таким образом, результаты расчетов свидетельствуют в пользу гипотезы о возникновении неплатежей в секторе производства продукции высокой степени переработки. Аккумуляция же неплатежей в топливно-энергетическом комплексе имеет, по всей видимости, большей частью вынужденный характер, связанный с административным принуждением предприятий ТЭК осуществлять поставки неплатежеспособным клиентам.
3. Важным фактором в процессе роста неисполненных обязательств является рост реального курса рубля. Причиной этому может быть повышение конкуренции импорта вследствие удешевления ввозимых в страну товаров. Важно отметить, что усиление конкуренции способствует долгосрочному росту, поскольку стимулирует повышение эффективности производств. Однако в краткосрочном периоде конкурентное давление ухудшает (и без того плохое) финансовое состояние предприятий, что в сложившейся ситуации увеличивает неплатежи. Рост реального курса рубля увеличивает относительные издержки и экспортноориентированных (сырьевых) производств. Таким образом, ухудшается рентабельность и финансовое состояние практически всех отраслей. Механизм стимуляции роста через конкуренцию подразумевает повышение эффективности производств путем осуществления дополнительных инвестиций. В сложившейся в России ситуации, в условиях отсутствия работающих рынков капитала, инвестиционные вложения возможны лишь за счет аккумуляции предприятиями собственных средств. В такой ситуации уменьшается значение стимулирования роста через повышение конкуренции, поскольку с ростом конкуренции уменьшается экономическая прибыль, являющаяся источником инвестиций.

Приложение 6. Обзор нормативных правовых актов за 1999 год, регулирующих вопросы налогообложения

Налоговое регулирование в 1999 году

Налоговое администрирование. Федеральным законом от 30 марта 1999 года N 51-ФЗ приостановлено действие пункта 1 статьи 5 НК РФ. Согласно этой статье налоговые законы вводятся с начала нового финансового года.

Федеральным законом от 9 июля 1999 года N 154-ФЗ внесены изменения и дополнения в часть первую Налогового кодекса РФ. Сужены пределы колебания рыночной цены для целей налогообложения - с 30 процентов до 20 процентов (статья 40). Увеличены сроки (с 10 до 60 дней), в течение которых налоговый орган вправе принять решение о взыскании налога - решение о взыскании принимается после истечения срока, установленного для исполнения обязанности по уплате налога, но не позднее 60 дней после истечения срока исполнения требования об уплате налога.

В случае реорганизации предприятия установлено, что правопреемник (правопреемники) должен уплатить все пени, причитающиеся по перешедшим к нему обязанностям.

За счет имущества налогоплательщика в случаях, предусмотренных НК РФ, взыскивается не только сумма неуплаченного налога, но и пеня.

Введена ответственность банков за неперечисление обязательных платежей клиентов, аналогичная ответственности за неуплату налогов налогоплательщиками.

Федеральным законом РФ от 9 июля 1999 года № 155-ФЗ внесены изменения и дополнения в Федеральный закон "О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации". Федеральный закон устанавливает, в том числе порядок уплаты пеней, начисленных до вступления в силу части первой НК РФ. При этом ограничение суммы пеней размером неуплаченной суммы налога (сбора) действует только в период с 1 января 1999 года до вступления в силу Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации", т.е. до 13 августа 1999 года.

Аналогичный порядок устанавливается и в отношении суммы пеней, начисленных по состоянию на 1 января 1999 года, но не уплаченных налоговым агентом к моменту введения в действие части первой Кодекса.

С 1 января 1999 года на сумму недоимки по налогам (сборам), в том числе по недоимке, образовавшейся до введения в действие части первой Кодекса, пени начисляются по процентной ставке, равной одной трехсотой действовавшей в это время ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, но не более 0,1 процента в день. Установлено, что проценты при возврате излишне уплаченного налога начисляются за период с 1 января 1999 года по день фактического возврата.

Федеральным законом от 22 февраля 1999 года N 36-ФЗ "О федеральном бюджете на 1999 г." предусмотрена возможность реструктуризации по решению Правительства РФ задолженности налогоплательщиков по налогам и сборам перед федеральным бюджетом и государственными внебюджетными фондами (статья 115). Постановлением Правительства от 3 сентября 1999 г. N 1002 утвержден Порядок проведения в 1999 году реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом.

Приказом МНС РФ по налогам и сборам от 3 сентября 1999 г. N АП-3-09/290 (зарегистрирован в Минюсте РФ 17 сентября 1999 г. N 1906) в целях реализации Федерального закона от 09.07.99 N 155-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации" утвержден Порядок пересчета задолженности налогоплательщиков (налоговых агентов) по уплате пени по налогам и сборам согласно приложению.

МНС РФ письмом от 19 ноября 1999 г. N АС-6-02/923@ определил, что письмо Государственной налоговой службы Российской Федерации от 17 ноября 1998 г. N ВГ-6-02/837@ "Об учете для целей налогообложения выручки от обязательной продажи валюты" со дня прекращения проведения специальных торговых сессий применению не подлежит. Это означает, что восстанавливается двойное обложение курсовой разницы (в составе выручки от реализации и при составлении справки - в составе внераализационных доходов).

Федеральным законом от 17 июня 1999 года N 112-ФЗ внесены изменения в Закон Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации". В статье 19 дополнительно включены подпункты "ф) плата за пользование водными объектами" и "х)

сборы за выдачу лицензий и право на производство и оборот этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции". Позднее в перечень налогов, уплачиваемых на территории РФ, включен также налог на отдельные виды транспортных средств.

Определением Верховного суда РФ от 31 августа 1999 г. N КАС 99-223 установлено, что лицензионный сбор не может быть признан налогом в том случае, если его существенные элементы не установлены законами. В частности, поскольку ставка лицензионного сбора на осуществление частной детективной и охранной деятельности была установлена приказом Минфина РФ, в этой части приказ был признан незаконным и была применена предельная ставка, установленная Федеральным законом "О лицензировании отдельных видов деятельности" от 25 сентября 1998 г. N 158-ФЗ.

Закон № 3297-1 от 14.07.1992 г. «О закрытом административно-территориальном образовании» (ЗАТО) устанавливал особый льготный режим налогообложения для зарегистрированных в ЗАТО в качестве налогоплательщиков предприятий и организаций. Все налоги и другие поступления с его территории зачислялись в доход бюджета ЗАТО, а дефицит бюджета покрывался субсидиями, субвенциями и дотациями из средств федерального бюджета, выделялись и дополнительные налоговые льготы. Федеральным законом от 2 апреля 1999 года N 67-ФЗ внесены изменения в статью 5 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании». Предпринята реальная попытка перекрыть канал налогового уклонения путем регистрации в ЗАТО организаций, осуществляющих хозяйственную деятельность в других регионах. Установлено, что право на дополнительные льготы по налогам и сборам имеют только организации, имеющие не менее 90 процентов основных средств и осуществляющие не менее 70 процентов своей деятельности на территориях соответствующих закрытых административно - территориальных образований (в том числе не менее 70 процентов среднесписочной численности работников таких организаций должны составлять лица, постоянно проживающие на территории соответствующего закрытого административно-территориального образования, и не менее 70 процентов фонда оплаты труда должно выплачиваться работникам, постоянно проживающим на территории соответствующего закрытого административно-территориального образования.

Налогообложение предприятий и организаций. Закон от 27 декабря 1991 г. №2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций» в редакции Федерального закона от 4 мая 1999 г. устанавливает, что убытки по операциям с ценными бумагами, не имеющими рыночной котировки или не обращающимися на организованном рынке ценных бумаг, могут быть отнесены на уменьшение доходов от реализации (выбытия) этой категории ценных бумаг. Законом устанавливается механизм преодоления для владельцев ГКО и ОФЗ последствий финансового кризиса 17 августа 1998 года. Правительству Российской Федерации поручено произвести списание задолженности предприятий и организаций (в том числе кредитных) перед бюджетом по начисленным штрафам и пеням в связи с курсовыми разницами, образовавшимися при первичном размещении облигаций внутреннего государственного валютного облигационного займа (ОВВЗ) и их последующем погашении.

Федеральным законом от 3 марта 1999 года N 45-ФЗ внесены изменения в Закон РФ "О налоге на прибыль предприятий и организаций". Не облагается налогом положительное сальдо курсовых разниц по валютным счетам и операциям в иностранной валюте, образовавшиеся за период с 1 августа 1998 года по 31 декабря 1998 года, независимо от применяемой учетной политики отражения этих курсовых разниц на счетах бухгалтерского учета. Отрицательное сальдо уменьшает налогооблагаемую базу.

Для исчисления налога предприятиями и организациями, являющимися первичными владельцами облигаций внутреннего государственного валютного облигационного займа, валовая прибыль уменьшается на всю сумму положительных курсовых разниц, образовавшихся с момента поступления иностранной валюты на счет предприятия или организации и до момента принятия ОВВЗ на баланс предприятия или организации, а также на сумму убыт-

ков, образовавшихся при списании ОВВЗ с баланса предприятия или организации по цене ниже балансовой, но в пределах рыночной цены.

Федеральным законом от 31 марта 1999 года № 62-ФЗ внесены изменения и дополнения в Закон Российской Федерации "О налоге на прибыль предприятий и организаций". Не облагается налогом прибыль, полученная в связи с новацией ГКО и ОФЗ, выпущенных в обращение до 17 августа 1998 г. при условии реинвестирования средств от их погашения (новации) во вновь выпускаемые государственные ценные бумаги. Не включаются в налогооблагаемую базу денежные средства, выплачиваемые при выкупе (погашении), в том числе новации, владельцам указанных ценных бумаг в качестве частичного возврата государством предприятию его затрат на приобретение ГКО и ОФЗ.

Уточнен механизм расчета прибыли, подлежащей налогообложению в случае реализации вновь полученных в результате новации государственных ценных бумаг. Затраты на приобретение новых ценных бумаг, получаемых в результате новации, признаются равными расходам по приобретению реструктурируемых ГКО и ОФЗ, уменьшенным на сумму денежных средств, полученных при новации.

Освобождены от налога проценты, подлежащие выплате по ГКО и ОФЗ и включенные в номинальную стоимость новых ценных бумаг, получаемых в результате новации. На покрытие убытка участников рынка ценных бумаг, полученного при реструктуризации (новации) ГКО и ОФЗ, а также при реализации государственных ценных бумаг, полученных в результате реструктуризации (новации), разрешено направлять доходы от реализации ценных бумаг, как обращающихся, так и не обращающихся на организованном рынке ценных бумаг.

Федеральным законом от 31 марта 1999 г. №62-ФЗ внесены изменения в Закон "О налоге на прибыль предприятий и организаций". Снижена ставка налога на прибыль - предельный уровень общей ставки установлен в размере 30% и по отдельным видам деятельности - 38% (вместо прежних 35% и 43%). Ставка налога на прибыль предприятий и организаций, зачисляемого в федеральный бюджет, установлена в размере 11 процентов. В бюджеты субъектов Российской Федерации - не свыше 19 процентов (27% по отдельным видам деятельности).

Выведена из-под налогообложения прибыль, полученная от вновь созданного производства (за исключением производств, созданных в рамках торговой, снабженческо - сбытовой и посреднической деятельности организаций), на период его окупаемости, но не свыше трех лет. Вновь созданным производством признается производство, выделенное в обособленное структурное подразделение на базе новых (приобретенных или сооруженных) производственных мощностей, стоимость которых превышает 20 млн. рублей.

Введено ограничение на право предоставления органами государственной власти субъектов Российской Федерации дополнительных налоговых льгот, помимо установленных Законом "О налоге на прибыль предприятий и организаций".

Промышленные предприятия освобождены от уплаты налога на операции с цennыми бумагами, размещаемыми в целях реструктуризации долговых обязательств перед бюджетами всех уровней и иными кредиторами.

В соответствии с Письмом МНС РФ от 27 декабря 1999 г. №ВГ-6-02/1051@ при расчетах по налогу на прибыль нарастающим итогом с начала 1999 года за 7, 8, 9, 10, 11 месяцев и 1999 год филиалы и представительства, имеющие отдельный баланс и расчетный (текущий, корреспондентский) счет исполняют обязанности организаций по уплате налога на прибыль по месту своего нахождения в соответствии со ставками налога на прибыль, действующими на территориях, где расположены эти филиалы и представительства.

Приказом Министерства Российской Федерации по налогам и сборам от 12 января 1999 г. N ГБ-3-02/7 внесены изменения №1 в Инструкцию Госналогслужбы России от 20.08.98 № 48 «О порядке исчисления и уплаты в бюджет налога на прибыль бюджетными организациями (учреждениями) и представления отчетности в налоговые органы». Доходы бюджетных организаций, получаемые от оказания платных услуг юридическим и физическим лицам, отнесены к доходам от предпринимательской деятельности (кроме доходов, полученных бюд-

жетными государственными и муниципальными музеями, библиотеками, филармоническими коллективами, театрами, архивными учреждениями, цирками, зоопарками, ботаническими садами, дендрологическими парками и национальными заповедниками, полученными от их основной деятельности).

МНС России письмом от 24 декабря 1999 г. N ВГ-6-02/1049 в связи с принятием Конституционным Судом РФ Постановления от 28.10.99 N 14-П по делу о проверке конституционности статьи 2 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О налоге на прибыль предприятий и организаций" в связи с жалобой ОАО "Энергомашбанк" разъясняет порядок учета при формировании налогооблагаемой базы сумм начисленных и признанных штрафов.

При определении налоговой базы для начисления налога на прибыль не следует учитывать в составе доходов - присужденные в пользу банка - кредитора или признанные его должником, но не полученные суммы штрафов, пеней и других подлежащих взысканию с должника санкций за нарушения им условий договора, а в составе расходов - также присужденные или признанные банком - должником, но не уплаченные им кредитору суммы штрафов, пеней и других подлежащих взысканию с него санкций за нарушения им условий договора.

При определении налоговой базы по налогу на прибыль у организаций, кроме банков, для начисления налога на прибыль следует руководствоваться действующими нормами налогового законодательства, в том числе пунктами 14 и 15 Положения о составе затрат, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.08.92 N 552, то есть учитывать в составе налогооблагаемых доходов и расходов соответственно начисленные и признанные штрафы и иные санкции.

Федеральным законом от 30 марта 1999 г. N 54-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в статью 4 Федерального закона "О плате за пользование водными объектами" до утверждения законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации ставок платы по категориям плательщиков применяются минимальные ставки платы, установленные Правительством Российской Федерации".

Федеральным законом от 31 марта 1999 года N 63-ФЗ внесены изменения и дополнения в Федеральный закон "О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности". Единый налог на вмененный доход введен на розничную торговлю горюче - смазочными материалами; оказание автотранспортных услуг предпринимателями и организациями с численностью работающих до 100 человек; оказание на коммерческой основе услуг по перевозке пассажиров маршрутными такси; деятельность организаций по сбору металломолома.

Налогообложение физических лиц. Федеральным законом РФ от 17 июля 1999 года N 168-ФЗ внесены изменения в Закон Российской Федерации "О налогах на имущество физических лиц". В частности, изменены ставки налога - введена шкала предельных ставок в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости, типа использования и по иным критериям; введены нормы, конкретизирующие порядок уплаты налога лицами, имеющими имущество в общей совместной собственности и др.

Приказом МНС России от 22 декабря 1999 г. N АП-3-08/408 утверждено Положение о порядке проведения налогового контроля за расходами физического лица в соответствии со статьями 86.1, 86.2 и 86.3 части первой Налогового кодекса РФ.

Соглашения о разделе продукции. Федеральным законом от 10 февраля 1999 года N 32-ФЗ "О внесении в законодательные акты Российской Федерации изменений и дополнений, вытекающих из Федерального закона "О соглашениях о разделе продукции" внесены изменения, в том числе в законы, регулирующие вопросы налогообложения. По согласованию сторон соглашения о разделе продукции налог на прибыль может уплачиваться в натуральной или стоимостной форме. Введен ряд налоговых льгот.

Постановлением Правительства РФ от 3 июля 1999 г. N 740 утверждено Положение о составе и порядке возмещения затрат при реализации соглашений о разделе продукции. Положение предназначено для установления при заключении и исполнении соглашений: состава возмещаемых затрат; состава невозмещаемых затрат; порядка возмещения затрат инвестора и (или) оператора соглашения.

Вывозные таможенные пошлины на нефть и нефтепродукты. За 1999 год происходили следующие изменения ставок вывозных таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты.

Постановлением Правительства от 23 января 1999 г. №83 утверждена вывозная таможенная пошлина на нефть сырью и нефтепродукты сырье в размере 2,5 евро за 1000 кг.

Для поддержки экспортеров топливно-энергетических товаров в условиях неблагоприятной конъюнктуры мирового рынка с 24 марта сроком на 30 дней отменены экспортные пошлины на нефть.

С 23 апреля восстановлена экспортная пошлина на российскую нефть. Основанием для введения таможенной пошлины явилось увеличение стоимости российской нефти на мировом рынке. Согласно Постановлению Правительства от 23 января 1999 г. №83 экспортная пошлина устанавливается в размере 2,5 евро с 1 т нефти.

Постановлением Правительства РФ от 10 сентября 1999 г. №1036 «Об утверждении ставки вывозной таможенной пошлины на нефть сырью и нефтепродукты сырье, вывозимые с территории РФ за пределы государств - участников Соглашения о Таможенном союзе» в 1,5 раза увеличена ставка вывозной таможенной пошлины на сырью нефть и нефтепродукты сырье, вывозимые с территории России, с 23 сентября 1999 г. взимается пошлина в размере 7,5 евро за тонну.

С начала года цена тонны нефти на мировом рынке увеличилась примерно на 100 долларов, что обусловило решение Правительства об увеличении экспортных пошлин на нефть с 8 декабря - до 15 евро за тонну.

Изменения налогового законодательства, предусмотренные на 2000 год

Налог на добавленную стоимость. Законом N 36-ФЗ “О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О налоге на добавленную стоимость” при определении суммы НДС по вводимым в эксплуатацию законченным капитальным строительством объектам разрешено вычитать, суммы налога, уплаченные подрядным организациям или уплаченные в бюджет при выполнении работ собственными силами - в момент ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства.

Установлено, что в облагаемые обороты включаются обороты по передаче товаров (работ, услуг) по соглашению о предоставлении отступного или замене первоначального обязательства, существовавшего между сторонами, другим обязательством между теми же лицами. Установлено, что возмещение налога на добавленную стоимость, уплаченного поставщикам материальных ресурсов, использованных при производстве экспортной продукции, производится в полном объеме за счет средств федерального бюджета.

Не включаются в облагаемый оборот авансовые и другие платежи, полученные предприятиями - экспортерами в счет предстоящих поставок товаров или выполнения работ (оказания услуг), освобожденных от налога на добавленную стоимость, длительность производственного цикла которых составляет свыше шести месяцев (по перечню и в порядке, которые определяются Правительством Российской Федерации).

Введены ограничения на операции страхования, не подлежащие обложению НДС. Не облагаются НДС операции по страхованию и перестрахованию, за исключением операций, связанных с получением страховых выплат по договорам страхования риска неисполнения договорных обязательств контрагентом страхователя - кредитора, если страхуемые договорные обязательства предусматривают поставку страхователем товаров (работ, услуг), облагаемых налогом на добавленную стоимость.

Выведены из-под налогообложения НДС проценты по краткосрочным заемм, выдаваемым фондами поддержки малого предпринимательства субъектам малого предпринимательства.

Освобождение от налога на добавленную стоимость оборотов по реализации товаров (работ, услуг), относящихся к операциям страхования и перестрахования, банковским операциям, производится при наличии у предприятий соответствующих лицензий.

Подоходный налог с физических лиц. Федеральным законом "О внесении изменений и дополнений в Закон РФ "О подоходном налоге с физических лиц" от 25 ноября 1999 года № 207-ФЗ установлена новая шкала подоходного налога. По ставке 12% облагается совокупный доход до 50 тыс. руб. Максимальная ставка снижена до 30%. Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования и применяется по доходам, полученным после 1 января 2000 года.

Федеральным законом от 9 февраля 1999 года N 23-ФЗ внесены изменения и дополнения в Закон Российской Федерации "О подоходном налоге с физических лиц". Из круга лиц, обязаных подавать декларацию о совокупном годовом доходе, исключены физические лица, совокупный облагаемый доход которых за отчетный год не превысил сумму дохода, исчисление налога, с которого производится по минимальной ставке.

Акцизы. Федеральным законом от 2 января 2000 г. №2-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об акцизах»» повышены некоторые ставки акцизов, в частности, на алкогольную продукцию (например, пиво (с 60 до 90 коп. за 1 литр), вина игристые и шампанские (с 6 до 9 руб. за 1 литр)) на табак трубочный по ГОСТу (с 13 руб. 50 коп. до 32 руб. за 1 кг.) и табачные изделия (например, сигары, за исключением сигар по ГОСТу (с 3 руб. до 7 руб. 20 коп. за 1 шт.), сигары по ГОСТу (с 1 руб. до 2 руб. 40 коп. за 1 шт.)), на бензин автомобильный с октановым числом до «80» включительно (с 290 до 455 р. за тонну) и с иными октановыми числами (с 370 до 585 р. за тонну).

Налоговые льготы в ЗАТО. В соответствии с законом от 31.12.1999 г. № 227-ФЗ «О федеральном бюджете на 2000 год» положение в области налогообложения предприятий, зарегистрированных в ЗАТО существенно изменилось. С 2000 г. все налоги и сборы, зачисляемые в федеральный бюджет, налогоплательщики – предприятия и организации, зарегистрированные в ЗАТО, вносят в федеральный бюджет, за исключением ЗАТО, на территории которых расположены федеральные ядерные центры. Дополнительные налоговые льготы не предоставляются по налогу на добавленную стоимость, акцизам, а также по налогам и сборам, зачисляемых в целевые бюджетные фонды. Кроме того, закон ограничил общую сумму средств, оставляемых в распоряжении юридических лиц в результате применения дополнительных льгот по налогам и сборам и уплаты обязательных отчислений, на территории которых расположены федеральные ядерные центры, величиной 50% от сумм, начисленных по налогам и сборам в соответствующем отчетном периоде без применения льгот, при этом льготы по акцизам на подакцизные товары не предоставляются.

Особая экономическая зона в Магаданской области. Федеральный закон от 31.05.1999 г. № 104-ФЗ «Об особой экономической зоне в Магаданской области» установил особый правовой режим хозяйственной деятельности участникам Особой экономической зоны. По этому закону при осуществлении хозяйственной деятельности на территории Особой экономической зоны и в пределах Магаданской области участники Особой экономической зоны освобождаются от уплаты налогов в части, поступающей в федеральный бюджет, за исключением отчислений в Пенсионный фонд РФ и Фонд социального страхования РФ (положение действует до 31 декабря 2005 года). В период с 1 января 2006 года до 31 декабря 2014 года участники Особой экономической зоны освобождаются также от уплаты налога на прибыль, инвестируемую в развитие производства и социальной сферы на территории Магаданской области. Участникам Особой экономической зоны предоставляются льготы в области налогообложения и таможенного режима.

С принятием Федерального закона от 31.12.1999 г. № 227-ФЗ «О федеральном бюджете на 2000 год» данное положение практически не изменилось. Отменены лишь льготы по уплате акцизов и налога на добавленную стоимость на подакцизные товары, ввозимые из других стран на территорию указанной Особой экономической зоны.

Налоговое администрирование. В соответствии с Законом о федеральном бюджете на 2000 год (статья 132) Правительство РФ обеспечивает завершение в 2000 году проведения реструктуризации задолженности организаций по налогам, сборам, начисленным пеням и штрафам в соответствии с порядком и сроками, установленными во исполнение статьи 115 Федерального закона от 22 февраля 1999 года N 36-ФЗ "О федеральном бюджете на 1999 год". Статьей 141 Закона предусмотрено проведение Правительством в 2000 году реструктуризации задолженности юридических лиц перед федеральным бюджетом по начисленной пene и штрафам за несвоевременный возврат средств, предоставленных из федерального бюджета на возвратной основе, и просрочку уплаты процентов за пользование ими по состоянию на 1 января 2000 года. Правительству Российской Федерации поручается определить порядок реструктуризации указанной задолженности.

Во исполнение указанных положений Закона Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 1999 г. №1462 внесены изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 г. N 1002 "О порядке и сроках проведения в 1999 году реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом" (установленные ранее сроки подачи заявления на реструктуризацию - до 1 января 2000 г. продлены до 1 апреля 2000 г.).

Согласно Телеграмме МНС РФ от 21 декабря 1999 г. №АП-6-09/1031 в 2000 году принято решение прекратить практику всякого рода порядков расчетов с федеральным бюджетом (расчеты в особом порядке, целевое финансирование и др.). Налоговым органам предписано, начиная с 01.01.2000, принять все меры по принудительному взысканию недоимки, вплоть до принятия решения по банкротству предприятий - недоимщиков.

Письмом МНС России и Минфина России N ВВ-6-09/1062; 03-07-21/133 от 29 декабря 1999 года разъяснен порядок расчетов по налогам при неденежной форме уплаты налога. Неденежные расчеты противоречат Налоговому кодексу РФ. Суммы неденежных расчетов в счет уплаты регулирующих налогов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, осуществленные до подписания настоящего письма, учитываются налоговыми органами в учете и отчетности.

Норма статьи 35 закона от 31.12.1999 г. № 227-ФЗ «О федеральном бюджете на 2000 год» идентична соответствующим нормам законов о федеральном бюджете на 1998-1999 годы. Ее смысл – в установлении временного порядка списания средств с банковского счета организации при недостаточности их для удовлетворения всех предъявленных к счету требований, так как норма статьи 855 Гражданского кодекса, устанавливающая такую очередность, признана неконституционной Постановлением Конституционного Суда от 23 декабря 1997 г. N 21-П. Суть решения Конституционного суда заключается в следующем. По первоначальной редакции пункта 2 статьи 855 ГК при недостаточности денежных средств на счете для удовлетворения всех предъявленных к нему требований списание денежных средств осуществлялось в следующем порядке:

- в первую очередь - по исполнительным документам, предусматривающим перечисление или выдачу денежных средств со счета для удовлетворения требований о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью, а также требований о взыскании алиментов;
- во вторую очередь - по исполнительным документам, предусматривающим перечисление или выдачу денежных средств для расчетов по выплате выходных пособий и оплате труда с лицами, работающими по трудовому договору, в том числе по контракту, по выплате вознаграждений по авторскому договору;

— в третью очередь - по платежным документам, предусматривающим платежи в бюджет и во внебюджетные фонды.

Затем редакция статьи 855 ГК была изменена: платежи в бюджет были передвинуты на четвертую очередь, а третью заняли «платежные документы, предусматривающие перечисление или выдачу денежных средств для расчетов по оплате труда с лицами, работающими по трудовому договору (контракту), а также по отчислениям в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации и Государственный фонд занятости населения Российской Федерации». Конституционный суд счел, что новая очередность противоречит принципу равенства права на оплату труда для лиц, занятых в частном и бюджетном секторе, и отменил данную норму. При этом суд не определил, какая очередность списаний должна вместо этого применяться.

Поэтому вплоть до внесения изменений в статью 855 ГК применяется очередность, установленная нормами закона о федеральном бюджете на очередной год. Эти нормы на протяжении последних трех лет предусматривали, что «при недостаточности денежных средств на счете налогоплательщика для удовлетворения всех предъявленных к нему требований списание средств по платежным документам, предусматривающим платежи в бюджет и государственные внебюджетные фонды, а также перечисление денежных средств для расчетов по оплате труда с лицами, работающими по трудовому договору (контракту), производятся в порядке календарной очередности поступления документов после перечисления платежей, отнесенных указанной статьей Гражданского кодекса Российской Федерации к первой и второй очередности». Учитывая, что согласно другой части статьи 855 ГК списание в порядке календарной очередности поступления документов производится по требованиям, относящимся к одной очереди, следует признать, что платежные документы, предусматривающие перечисление или выдачу денежных средств для расчетов по оплате труда, и платежные документы, предусматривающие платежи в бюджет и внебюджетные фонды, в настоящее время фактически отнесены к одной очереди.

Постановлением Правительства РФ от 6 января 2000 г. N 18 внесены изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 2 июня 1999 г. N 589 "Об урегулировании задолженности нефтедобывающих и нефтеперерабатывающих организаций по налогам и сборам и обеспечении полноты уплаты ими налоговых платежей в федеральный бюджет".

Предусматривается заключение на 2000 год с нефтедобывающими и нефтеперерабатывающими организациями с учетом главы 4 Налогового кодекса Российской Федерации договоров (соглашений), гарантирующих начиная с 1 января 2000 г. 100-процентную уплату налогов в доход федерального бюджета денежными средствами, без учета целевого финансирования расходов федерального бюджета, а с 1 февраля 2000 г. - отсутствие у соответствующих организаций недоимки по налоговым платежам в федеральный бюджет.

При невыполнении нефтедобывающими и нефтеперерабатывающими организациями на 1 число текущего месяца договоров (соглашений), заключенных с Министерством Российской Федерации по налогам и сборам, а в случае отсутствия договоров (соглашений) - при наличии у таких организаций недоимки по налоговым платежам в федеральный бюджет на 1 число текущего месяца доступ этих организаций к системе магистральных нефтепроводов и терминалов в морских портах для вывоза нефти за пределы таможенной территории Российской Федерации ограничивается на следующий месяц на 20 процентов.

Приложение 7. Межбюджетные отношения в России в 1999 году

Процесс реформирования межбюджетных отношений, начатый в 1997-1998 годах, активно продолжался и в 1999 году. Напомним, что в 1998 году была одобрена Концепция ре-

формирования межбюджетных отношений, которая определяла ход реформы отношений между бюджетами различного уровня на срок до 2001 года⁶³.

Важным этапом на пути совершенствования межбюджетных отношений явилась разработка и утверждение методики распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки регионов. Впервые за все время распределения трансфертов субъектам Федерации доли регионов в ФФПР, рассчитанные Министерством финансов по новой методике и представленные в Государственную Думу, были утверждены без изменений в процессе обсуждения проекта бюджета. Одобренный Закон о федеральном бюджете содержал также положения, стимулирующие принятие регионами дополнительных мер по мобилизации и доходов и реструктуризации расходов, ужесточению порядка предоставления бюджетных ссуд, субвенций и средств, передаваемых в рамках осуществления взаимных расчетов. В законодательном порядке был ужесточен режим предоставления налоговых льгот органами власти закрытых административно-территориальных образований.

Вообще следует отметить, что федеральное правительство с начала 1999 года избрало достаточно жесткую линию поведения по отношению к субъектам Федерации. В течение премьерства Е.М.Примакова неоднократно звучали предложения об отмене выборности глав региональных администраций, о дополнительной централизации доходных полномочий, а также об усилении контроля за деятельностью региональных властей. В феврале Правительство приняло постановление по вопросам реформы жилищно-коммунального хозяйства⁶⁴, в котором утверждается стоимостной норматив предельной стоимости услуг ЖКХ, дифференцированный по экономическим районам, который предписано использовать при распределении финансовой помощи регионам. Несмотря на несовершенный характер указанных нормативов, принятие этого решения являлось одной из немногих попыток перевести бюджетные взаимоотношения с регионами на нормативную основу.

ТАБЛИЦА 1

Федеральная финансовая помощь субъектам Федерации в 1994-1999 гг. (% ВВП)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Всего трансферты из ФФПР	0,36%	1,17%	1,04%	1,22%	1,12%	0,99%
в том числе:						
Трансферты	0,36%	0,86%	0,68%	0,86%	1,00%	0,99%
Трансферты за счет НДС	0,00%	0,31%	0,36%	0,36%	0,12%	0,00%
Дотации	0,09%	0,06%	0,09%	0,13%	0,10%	0,06%
Субвенции	0,42%	0,12%	0,12%	0,09%	0,02%	0,20%
Средства, переданные по взаимным расчетам	2,54%	0,42%	0,81%	0,43%	0,36%	0,14%
Всего: финансовая помощь бюджетам субъектов Федерации	3,40%	1,76%	2,05%	1,87%	1,60%	1,39%
Доля трансфертов из ФФПР в общем объеме федеральной финансовой помощи регионам	10,49%	66,32%	50,49%	65,44%	69,83%	71,37%
Ссуды бюджетам субъектов Федерации за вычетом погашения	0,02%	0,04%	0,23%	0,64%	-0,03%	-0,28%
Всего: средства, переданные бюджетам других уровней власти (сальдо)*	3,43%	1,82%	2,33%	2,50%	1,57%	1,11%

* данный показатель включает размер выданных федеральных бюджетных ссуд за вычетом погашения

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов

Все это отразилось и на количественных показателях взаимоотношений федерального центра с регионами. Уже второй год федеральные бюджетные ссуды в целом нельзя рассматривать как канал предоставления финансовой помощи – по итогам как 1998, так и 1999 года складывается отрицательное сальдо по этому виду операций, т.е. в течение года сумма пога-

⁶³ Основные положения Концепции, а также ход реформ в сфере российского бюджетного федерализма в 1997-1998 гг. подробно рассмотрен в обзоре ИЭПП "Российская экономика в 1998 году: тенденции и перспективы".

⁶⁴ См. Постановление Правительства РФ от 24 февраля 1999 года №205 "О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг на 1999 год"

шенных ссуд превышает объем выданных ссуд. Следует отметить, что в 1996 и 1997 годах доля непогашенных федеральных бюджетных ссуд в общем объеме средств федерального бюджета, переданных бюджетам субъектов Федерации, составляла 10% и 25% соответственно. В 1999 году Министерство финансов прекратило практику выдачи трансфертов из ФФПР в счет зачета федеральной доли налога на добавленную стоимость. Ранее суммы, передаваемые подобным путем, составляли до 17% всей федеральной финансовой помощи (включая непогашенные бюджетные ссуды), что создавало благоприятные возможности для торга между федеральными и региональными властями по поводу сумм НДС зачитываемого в счет трансфера.

В таблице 1 представлены данные о финансовой помощи из федерального бюджета субъектам Федерации в 1994-1999 гг. Из таблицы видно, что в 1999 году продолжалось снижение объемов предоставляемых регионам финансовых ресурсов. Так, общий объем перечисленной региональным бюджетам финансовой помощи понизился до 1,4% ВВП, а с учетом сальдо предоставленных и погашенных федеральных бюджетных ссуд – до 1,11%. Вместе с тем, наблюдается незначительный, но устойчивый рост доли трансфертов из ФФПР в общем объеме федеральной финансовой помощи регионам: по итогам 1999 года указанный показатель был зафиксирован на уровне 71,4%. Обращает на себя внимание увеличение (до 0,2% ВВП) средств, направленных региональным бюджетам в виде субвенций. Это связано прежде всего с изменением содержания указанной статьи: в 1999 году во вновь образованный фонд целевых субвенций были объединены средства, направляемые на финансирование "северного завоза", оказание дополнительной финансовой помощи высокодотационным регионам, а также на компенсацию разницы в тарифах на электроэнергию регионам Дальнего Востока и Архангельской области. Вместе с тем, финансируемые ранее по этой статье субвенции городу Москве на исполнение функций столицы Российской Федерации в 1999 году были выделены в неденежной форме. В ответ на жесткую федеральную политику перераспределения бюджетных средств регионы де-факто начали массовый процесс приостановки действия некоторых федеральных законодательных и нормативных актов, направленных на категориальную поддержку населения. В частности, в начале 1999 года в субъектах Федерации началось введение в действие адресного порядка выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей (т.н. детских пособий), хотя федеральное законодательство не предусматривало выборочное оказание такой социальной поддержки. В ответ на это Государственная Дума, в течение долгого времени тормозившая принятие соответствующего законодательного акта, была вынуждена одобрить изменения в федеральное законодательство, предоставляющие право региональным органам власти определять критерии для получения детских пособий⁶⁵.

Однако перечисленные позитивные изменения в области межбюджетных отношений в России не привели к решению всех накопившихся проблем в этой области. Методика распределения федеральных трансфертов, основные процедуры и условия предоставления федеральной финансовой помощи регионам нуждались в значительном совершенствовании. Среди основных направлений реформирования методики распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов, актуальных к моменту начала работ по разработке законо-проекта о федеральном бюджете на 2000 год, следует отметить необходимость более полного учета показателей налогового потенциала и расходных потребностей, построение методики с учетом стимулирования усилий региональных властей по сбору налогов и реструктурированию бюджетных расходов, дальнейшую формализацию процесса и устранение субъективизма при определении как исходных данных, так и итоговых сумм финансовой помощи.

⁶⁵ См. федеральный закон от 17 июля 1999 года №171-ФЗ "О внесении изменения в статью 16 Федерального закона "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей"

Новая методика оценки расходных потребностей бюджетов субъектов Федерации, в отличие от предыдущих лет, была построена на основе дифференциации среднероссийских прогнозных показателей с учетом факторов, характеризующих интенсивность потребности в том или ином виде бюджетных расходов. Расчет нормативных бюджетных потребностей осуществлялся по следующим группам расходных статей: образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, государственное управление, транспорт и связь, культура и искусство, социальная политика, правоохранительная деятельность.

Коэффициенты межрегиональной дифференциации среднероссийских расходов (рассчитываемых в виде доли ВВП) характеризовали объективные факторы удорожания стоимости оказания государственных услуг, такие как уровень заработной платы и цен на товары и услуги в регионе, климатические условия, транспортная доступность. При этом указанные коэффициенты рассчитывались на основе общедоступных статистических данных, расчет которых не входит в компетенцию Министерства финансов (доля населения, получающего "северные" надбавки к заработной плате, прожиточный минимум, наличие прямого выхода на авто- и железнодорожную сеть, доля населения, проживающего в местностях с ограниченным сроком завоза товаров и т.д.), что обусловило невозможность индивидуального согласования с регионами исходных данных по планируемым расходам.

Главным положительным результатом принятия методики оценки нормативных расходов является то, что она в итоге была одобрена трехсторонней рабочей группой по совершенствованию межбюджетных отношений, а индексы бюджетных расходов, с учетом которых было осуществлено распределение ФФПР, закрепленное в законе о федеральном бюджете на 2000 год, были получены именно на ее основе. Впервые за время существования бюджетной системы независимого Российского государства была реализована попытка формализации процесса определения нормативных расходов региональных бюджетов. При этом намного повысилась прозрачность процесса расчета региональных бюджетных нормативов, региональные власти лишились возможности оказывать влияние на величину нормативных расходов путем индивидуальных согласований финансовых показателей, как это было ранее, а федеральный центр получил возможность определять приоритеты в области расходной политики субъектов Федерации, задействовав, таким образом, еще один инструмент проведения региональной бюджетной политики на федеральном уровне.

Помимо методики оценки расходных потребностей регионов при подготовке законопроекта о федеральном бюджете на 2000 год была разработана и внедрена новая методика расчета налогового потенциала субъектов Федерации. Необходимость разработки объективной методики оценки налогового потенциала была обозначена еще в Концепции реформирования межбюджетных отношений, однако при расчете трансфертов на 1999 год не существовало одобренного механизма расчета налоговых ресурсов регионов, и распределение ФФПР происходило на основании скорректированных отчетных данных базового года.

Новая методика оценки налогового потенциала территорий, использовавшаяся при распределении Фонда финансовой поддержки регионов на 2000 год, основывается на показателе средней налоговой нагрузки на валовую добавленную стоимость, произведенную в основных отраслях экономики в базовом периоде. Другими словами, среднероссийский показатель налоговой нагрузки, рассчитываемый как отношений фактических налоговых обязательств отрасли к валовой добавленной стоимости этой отрасли, произведенной в базовом периоде, применяется при определении налогового потенциала региона, исходя из предполагаемого объема валовой добавленной стоимости данной отрасли в этом регионе в планируемом периоде. Расчет производится по следующим отраслям: промышленность, строительство, сельское хозяйство, рыночные услуги.

При разработке проекта закона о федеральном бюджете на 2000 год были внесены значительные изменения и в саму методику распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов. Одним из серьезных недостатков методики распределения средств ФФПР, на который указывали в процессе обсуждения Концепции реформирования межбюджетных отно-

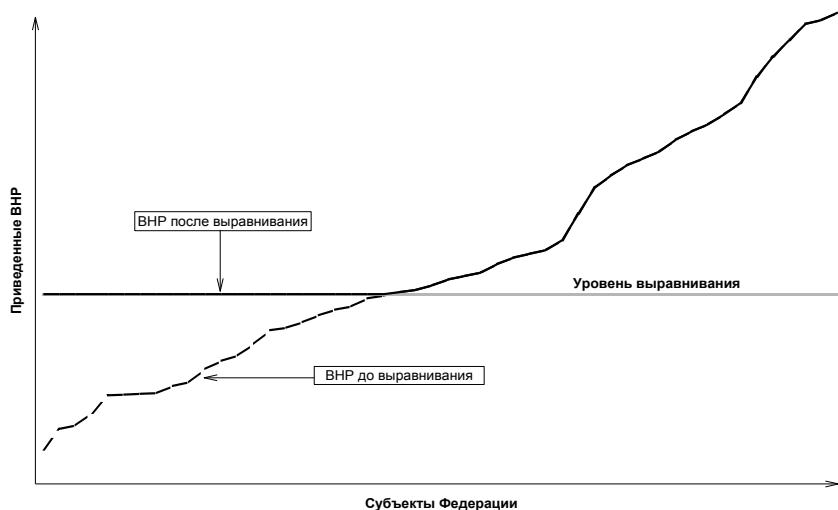
шений не только специалисты в области фискального федерализма, но и представители региональных властей, являлась группировка субъектов Федерации в целях расчета трансфертов. При расчете долей регионов в ФФПР на 1999 год Министерство финансов исходило из средневзвешенных показателей расходов и доходов субъектов Федерации по группам регионов, которые в целом повторяли традиционную группировку субъектов РФ по экономическим районам с выделением в отдельные районы автономных округов, территорий Крайнего Севера, горных районов Кавказа, а также города Москвы. Было очевидно, что при такой системе расчета решение о включении региона в состав той или иной группы может оказывать существенное влияние на конечный результат, особенно если регион по совокупности признаков находится "на границе" двух групп. С другой стороны, разработчики методики были вынуждены пойти на осуществление расчетов по среднегрупповым показателям, т.к. в отсутствие объективных методик расчета налогового потенциала и расходных потребностей группировка субъектов Федерации была необходима в целях элиминирования возможных искажений, возникающих вследствие индивидуальных согласований некоторых исходных данных.

Разработка и одобрение методик расчета валовых налоговых ресурсов (ВНР) и индекса бюджетных расходов субъектов Федерации сделали возможным переход к расчету трансфертов на основе индивидуальных значений этих показателей. Помимо повышения точности расчетов с точки зрения выравнивающего эффекта трансфертов, такое изменение позволило избежать излишних трений между федеральными и региональными властями по вопросу включения региона в конкретную группу.

Механизм действия одобренной методики распределения средств ФФПР на 2000 год представлен на рисунках 1-3, где в качестве условного примера приведены проранжированные по величине значения приведенных ВНР регионов до и после распределения трансфертов из Фонда. На рисунке 1 показан принцип расчета трансфертов, использовавшийся в 1999 году. Из рисунка видно, что трансферты получают субъекты Федерации, приведенные валовые налоговые ресурсы для которых ниже некоторого уровня выравнивания, который, в свою очередь, определяется объемом ФФПР. При этом, если приведенные ВНР региона становятся выше (регион сдвигается вправо по кривой приведенных ВНР до выравнивания), то уровень выравнивания практически не изменится, а сумма трансфера этому региону уменьшится на величину роста ВНР.

Рис.1

Принцип выравнивания, использовавшийся в методике распределения средств ФФПР на 1999 год (условный пример)

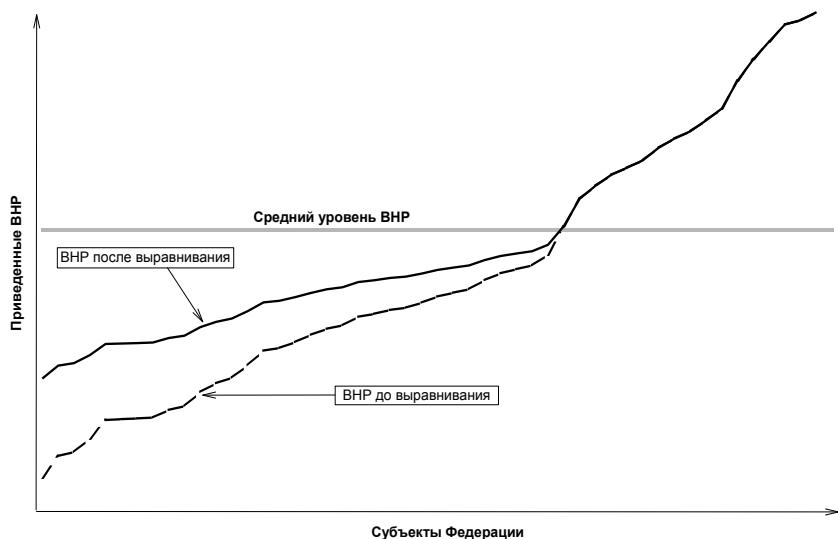


На рисунке 2 приведен иной принцип выравнивания, при котором Фонд финансовой помощи распределяется пропорционально отклонению приведенных ВНР от среднего уровня.

Из Рисунка видно, что в этом случае количество получателей трансфера не зависит от объема ФФПР, а при увеличении приведенных ВНР сумма трансфера уменьшается пропорционально сумме роста. Недостатком данного метода является возможное "распыление" Фонда между большим числом получателей финансовой помощи.

Рис. 2

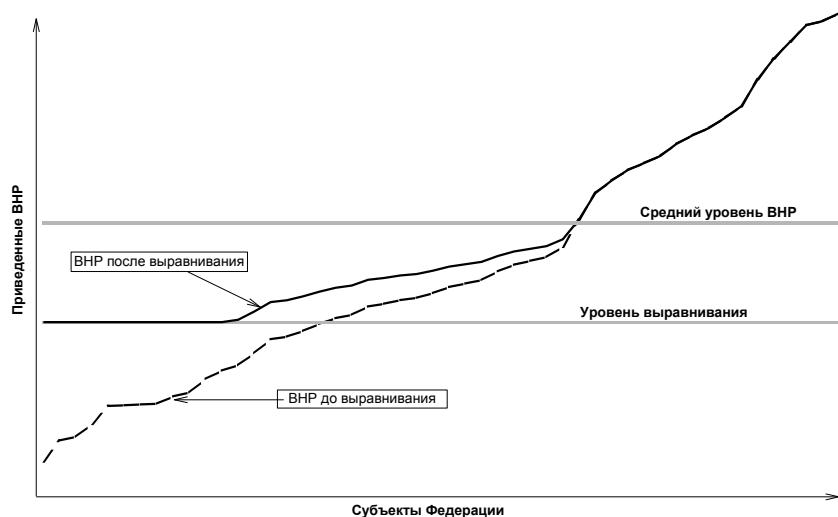
Принцип выравнивания пропорционально отклонению приведенных ВНР от среднего значения, использовавшийся при распределении 80% ФФПР на 2000 год (условный пример)



На рисунке 3 проиллюстрирован комбинированный принцип распределения ФФПР, который был реализован при расчете трансфертов на 2000 год. Как видно, число получателей трансфертов из ФФПР в случае применения этого принципа не зависит от объема Фонда, финансовая помощь распределяется пропорционально, но при этом региону гарантируется некий минимальный уровень бюджетной обеспеченности, т.е. налогового потенциала, скорректированного на интенсивность потребности в бюджетных расходах.

Рис. 3

Комбинированный принцип выравнивания, использовавшийся в методике распределения средств ФФПР на 2000 год (условный пример)



Одной из проблем, стоящих перед системой федеральной финансовой помощи субъектам Федерации до настоящего времени, являлось существование многочисленных каналов ее перечисления. В частности, целевым образом в регионы выделялись суммы в рамках федераль-

ной поддержки северного завоза, которые рассчитывались и перечислялись Правительством РФ в течение финансового года без утвержденной методики. Между тем, проблема осуществления северного завоза (финансовой поддержки жизнеобеспечения районов Крайнего Севера и районов с ограниченными сроками завоза товаров) – это проблема необеспеченных повышенных расходных потребностей бюджетов соответствующих регионов⁶⁶, и вынесение финансовой помощи на эти цели за рамки ФФПР представляется нецелесообразным.

При подготовке проекта закона о федеральном бюджете на 1999 год была сделана попытка включить средства на финансирование северного завоза в состав трансфертов ФФПР (объем средств на эти цели предлагалось определять пропорционально фактически перечисленным суммам в предыдущем году), однако это положение в итоге не было одобрено Государственной Думой. Методика распределения средств ФФПР на 2000 год была построена таким образом, что индекс бюджетных расходов (расходные потребности) учитывает фактор "северности" и "удаленности" региона, что позволяет увеличить трансферт субъектам Федерации, нуждающимся в финансовой поддержке северного завоза. Таким образом, в состав трансфера в 2000 году отдельной строкой входит сумма на поддержку северного завоза и жизнеобеспечения районов Крайнего Севера⁶⁷.

На этапе рассмотрения законопроекта о федеральном бюджете на 2000 год в Государственной Думе было принято решение о включении в доходную часть бюджета дополнительных доходов, которые могут быть получены правительством в 2000 году. Исходя из этой суммы Министерство финансов в дополнение к основному трансферту, рассчитанному в соответствии с единой методикой, вправе выделить отдельным регионам компенсационную выплату с тем, чтобы сумма расчетного трансфера и компенсационной выплаты была не ниже суммы трансфера, полученного конкретным регионом в 1999 году, с учетом прогнозируемого роста цен (18%)⁶⁸. Указанная мера представляется нам скорее средством воздействия на региональных лидеров с целью одобрения новой методики расчета трансфертом, нежели действительно необходимой мерой, обусловленной потребностью в финансовых ресурсах со стороны региональных бюджетов.

В состав трансфера из ФФПР на 2000 год были включены в виде целевого трансфера суммы частичной помощи регионам для обеспечения выплат ими государственных пособий гражданам, имеющим детей, а также компенсации разницы в тарифах на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области.

Кроме того, с согласия членов трехсторонней рабочей группы, методикой распределения средств ФФПР было предусмотрено, что трансферты всем регионам сокращаются на 2%, а высвободившаяся величина (353,7 млн. руб.) направляется на финансовую помощь Республике Дагестан. Размер трансфера Чеченской республике, которая по объективным причинам не могла приниматься в расчет при распределении ФФПР по общей методике, определялся прямым счетом на основе финансовой помощи предыдущих лет.

Результатом введения новой методики распределения средств ФФПР стало сокращение числа субъектов Федерации, имеющих право на трансферт. Если закон о федеральном бюджете на 1999 год предусматривал, что в указанном году средства из Фонда финансовой под-

⁶⁶ Нерациональность отдельного финансирования северного завоза можно пояснить на следующем примере: наверняка никому не покажется целесообразным оказывать федеральную финансовую поддержку таким северным регионам с ограниченными сроками завоза, как Ханты-Мансийский или Ямало-Ненецкий автономный округа.

⁶⁷ Строго говоря, отдельной строкой эта часть трансфера была выделена скорее по инерции и вследствие представления о том, что финансирование северного завоза необходимо осуществлять с учетом сезонности такого рода завоза, а не согласно общему порядку перечисления трансфера из ФФПР. По нашему мнению, проблема сезонного распределения федеральной поддержки северного завоза является одной из задач управления бюджетом на региональном уровне, хотя закон о федеральном бюджете на 2000 год и предусматривает, что не менее 70% средств на северный завоз должны быть перечислены до 1 июля, а полностью указанные средства должны быть перечислены к 1 ноября 2000 года.

⁶⁸ См. ст. 46 закона "О федеральном бюджете на 2000 год"

держки регионов не выделяются 13 регионам, то в бюджете на 2000 год количество подобных субъектов Федерации возросло до 18. К таким регионам, не получавшим трансферт в 1999 году, как города Москва и Санкт-Петербург, Красноярский край, Липецкая, Московская и Пермская области, Республика Башкортостан, Республика Коми, Республика Татарстан, Самарская и Свердловская области, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО в 2000 году прибавились Вологодская, Нижегородская, Тюменская, Челябинская и Ярославская области.

В составе расходов федерального бюджета на оказание финансовой поддержки всех видов бюджетам субъектов Федерации выделено 69 млрд. руб., что составляет 8% расходов федерального бюджета, причем 83% этой суммы приходится на Фонд финансовой поддержки регионов. В 1999 году планируемая финансовая помощь нижестоящим бюджетам составила 43 млрд. руб. или 7,6% федеральных расходов. В то же время, доля ФФПР с учетом финансирования "северного" завоза, поддержки высокодотационных регионов и прочих расходов, включаемых с 2000 года в состав трансферта, составила около 90%. Объемы и состав финансовой помощи бюджетам нижестоящего уровня в федеральном бюджете на 2000 год представлены в Таблице 2.

ТАБЛИЦА 2

Финансовая помощь бюджетам нижестоящего уровня в федеральном бюджете на 2000 год, тыс. рублей

Финансовая помощь бюджетам других уровней	69148595
в том числе:	
Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации	57350930
в том числе:	
Частичная целевая помощь субъектам Российской Федерации для обеспечения ими выплат государственных пособий гражданам, имеющим детей	2700000
Государственная финансовая поддержка закупки и доставки нефти, нефтепродуктов, топлива и продовольственных товаров (за исключением подакцизных) в районах Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов для снабжения населения, предприятий и организаций социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства	3000000
Компенсация тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области	1000000
Фонд регионального развития	2542482
в том числе:	
Финансирование федеральных программ развития регионов	2200000
Дополнительная финансовая помощь высокодотационным субъектам Федерации	342482
Фонд развития региональных финанс	1920000
в том числе:	
Средства на активизацию процессов финансового оздоровления бюджетов субъектов Федерации, содействие реформированию бюджетной системы и бюджетного процесса, стимулирование экономических реформ	1920000
Дотации и субвенции	7315183
в том числе:	
Дотации и субвенции бюджетам закрытых административно-территориальных образований, в пределах которых расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по атомной энергии	6070586
Дотация и субвенция на содержание инфраструктуры города Байконура (Республика Казахстан), связанной с арендой космодрома Байконур	590897
Дотация городу-курорту Сочи	300000
Дотация Республике Дагестан	353700
Прочие мероприятия в области регионального развития	20000
в том числе:	
Прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов (федеральная целевая программа государственной поддержки муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий органов местного самоуправления)	20000
Справочно: расходы федерального бюджета	855073000

Источник: закон РФ "О федеральном бюджете на 2000 год".

Подводя итог очередному этапу совершенствования системы оказания федеральной финансовой помощи субъектам Федерации в виде трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов, необходимо отметить, что в 1999 году был сделан большой шаг вперед в ука-

занном процессе. Кроме перечисленных выше достоинств методики распределения средств ФФПР с экономической точки зрения, следует отметить, что Правительству удалось найти эффективную форму взаимодействия с представителями законодательной власти и органов власти регионов. Уже в течение двух лет механизм согласования решений по поводу распределения финансовой помощи в трехсторонней рабочей группе оправдывает себя: после одобрения предложений Правительства в рабочей группе утверждение законопроекта о федеральном бюджете в Федеральном Собрании проходит с меньшими усилиями (а также с меньшим количеством изменений), чем это было ранее.

Кроме того, прогресс в деле реформирования межбюджетных отношений в последние два года проявляется в постепенном переходе от согласований индивидуальных показателей при расчете трансфертов к согласованию методик их расчета с участниками трехсторонней рабочей группы и представителями региональных финансовых органов. В результате значительно снизилась вероятность получения некоторыми регионами высоких объемов финансовой помощи только за счет убеждения Министерства финансов в необходимости дополнительного финансирования.

Нельзя не отметить постепенный переход к расчету исходных показателей для распределения ФФПР на основе социально-экономических и финансовых показателей (валовой региональный продукт, численность населения и основных потребителей бюджетных услуг, недоимка по налогам и сборам и т.д.), ответственность за расчет которых несут соответствующие министерства и ведомства. Из компетенции Министерства финансов, таким образом, постепенно выходят функции подготовки исходных данных, что является дополнительным фактором, противодействующим влиянию регионов на индивидуальные показатели.

Следует отметить, что закон о федеральном бюджете на 2000 год значительно ужесточает финансовые взаимоотношения федерального центра и регионов. Так, закон предписывает Правительству РФ перевести в 2000 году на казначайскую систему исполнения бюджетов таких субъектов Федерации, как Республики Алтай, Дагестан и Тыва, Кемеровская область, Коми-Пермяцкий и Эвенкийский автономные округа, а также регионов, систематически не обеспечивающих своевременную выплату заработной платы работникам бюджетных организаций. По мере технической готовности Министерства финансов, говорится в документе, необходимо осуществлять перевод на казначайскую систему кассовое исполнение бюджетов прочих регионов.

Закон также предписывает Правительству РФ в двухмесячный срок привести все соглашения с регионами относительно межбюджетных отношений в соответствии с едиными нормативами распределения налоговых поступлений между федеральным и региональными бюджетами, определенными данным законом⁶⁹. Речь идет прежде всего о двухсторонних соглашениях, заключенных с некоторыми субъектами Федерации (например, с Татарстаном) в начале 90-х годов, устанавливающие особые, по сравнению с другими регионами, условия поступлений федеральных налогов в региональные бюджеты. Кроме того, устанавливается, что трансферты из ФФПР выделяются только регионам, которые обеспечивают исполнение бюджетного и налогового законодательства России на своей территории без каких-либо исключений и особых условий, а Правительство РФ и Счетная палата имеют право проводить ревизии и проверки бюджетов субъектов РФ, получающих финансовую помощь из ФФПР.

Следует отметить, что в законе о федеральном бюджете на 1999 год содержалось положение, согласно которому сумма трансфера из ФФПР регионам могла быть уменьшена правительством на сумму необоснованных льгот, предоставленных региональными властями. Однако вследствие отсутствия методики количественной оценки предоставленных льгот указанное положение в прошедшем году фактически не исполнялось. Поэтому закон о федеральном бюджете на 2000 год включает в себя более жесткое по своему смыслу указание

⁶⁹ См. ст. 47 закона "О федеральном бюджете на 2000 год"

Министерству финансов прекращать перечисление трансфертов в случае нарушения региональными властями федерального законодательства.

В состав средств, выделенных на федеральную финансовую помощь в бюджете-2000, входят также средства Фондов регионального развития и развития региональных финансов, а также средства на дополнительную финансовую поддержку высокодотационных территорий⁷⁰. Что касается финансовой поддержки депрессивных регионов, то в 2000 году предусмотренные бюджетом ассигнования на эти цели, в отличие от предыдущих лет, предназначены скорее для оперативных выплат регионам с наиболее тяжелым социально-экономических положением. Об этом говорит прежде всего сумма указанных средств (342,5 млн. руб. против 1611 млн. руб. в 1999 году), а также тот факт, что поддержка высокодотационных субъектов Федерации уже предусмотрена методикой распределения средств ФФПР.

Среди прочих положений закона о федеральном бюджете 2000 года следует отметить ужесточение порядка осуществления взаимных расчетов между федеральным и региональными бюджетами, а также порядка возврата бюджетных ссуд⁷¹. Начиная с 2000 года, зачет встречных требований между федеральным и региональным бюджетами может осуществляться через территориальные органы федерального казначейства. В случае нарушения сроков возврата или нецелевого использования предоставленных субъектам Федерации средств федерального бюджета на возвратной и безвозвратной основе Правительство РФ имеет право приостановливать перечисление любой финансовой помощи регионам, а также взыскивать указанные средства за счет средств, передаваемых регионам в рамках финансовой помощи и взаимных расчетов.

Важным положением закона является отказ от финансирования из федерального бюджета законодательных и нормативных актов, не обеспеченных источниками финансирования, а также рекомендация региональным и местным органам власти применять аналогичный принцип при формировании собственных бюджетов⁷².

Таким образом, при дальнейшем ужесточении правил осуществления вертикальных взаимоотношений между федеральными и региональными органами власти в 1999 году проходил процесс совершенствования межбюджетных отношений, результаты которого были закреплены в законе о федеральном бюджете на 2000 год. Тем не менее, в настоящее время перед Правительством стоят очередные задачи по реформированию отношений между бюджетами различного уровня, способы решения которых до сих пор не определены. Речь идет прежде всего о совмещении принципов оценки расходных региональных потребностей и систем расходных нормативов, разработка которых осуществляется в соответствующих министерствах и ведомствах, контроле за финансовым управлением в высокодотационных регионах, долгосрочном распределении налоговых полномочий и налоговых доходов между бюджетами различного уровня, разграничении расходных полномочий, сокращении нефинансируемых расходных мандатов. Правительству также необходимо сформулировать основные принципы взаимоотношений между региональными и муниципальными бюджетами. Все эти задачи необходимо решить федеральному центру в рамках реформы межбюджетных отношений в 2000-2001 годах.

Приложение 8. Субфедеральные и муниципальные заимствования

В 1999 г. как и во второй половине 1998 г. ключевым фактором, определяющим состояние рынка заимствований региональных и местных органов власти стал кризис доверия инвесторов, выразившийся в невозможности наращивания задолженности бюджетов.

⁷⁰ О целях и задачах перечисленных фондов см. обзор ИЭПП "Российская экономика в 1998 году: тенденции и перспективы".

⁷¹ См. ст. 72-73 закона "О федеральном бюджете на 2000 год"

⁷² См. ст. 129 закона "О федеральном бюджете на 2000 год"

Продолжилась начатая после событий августовского кризиса тенденция к абсолютному сокращению накопленной задолженности региональных и местных органов власти по рыночным ценным бумагам, а также ссудам из вышестоящих бюджетов. Увеличение прочих заимствований компенсировалось превышающим его объемы увеличением остатков средств региональных и местных бюджетов на счетах в коммерческих банках и учреждениях казначейства. Превышение роста объемов остатка бюджетных средств на счетах над величиной чистых заимствований составило 1,726 млрд. руб. или 0,02% ВВП.⁷³ Объем чистых заимствований региональных бюджетов оказался рекордно низким за последние годы и составил лишь 0,15% ВВП (табл. 1).

ТАБЛИЦА 1

Заемствования региональных и местных бюджетов

Год	1995	1996	1997	январь-август 1998	январь-декабрь 1998	1999
Суммарные заимствования субфедеральных и местных органов власти, в т.ч.:	0,38	0,87	1,43	0,71	0,33	0,15
Возвратные ссуды из федерального бюджета	0,07	0,23	0,66	0,05	-0,09	-0,11
Субфедеральные (муниципальные) облигации	н.д.	0,16	0,22	0,08	-0,01	-0,05
Прочие заимствования	0,31	0,48	0,55	0,58	0,43	0,31
Уменьшение остатков бюджетных счетов	...	0,03	-0,18	0,09	0,02	-0,19
Финансирование дефицита, за счет заимствований и сокращения остатков бюджетных счетов	0,31	0,9	1,25	0,8	0,35	-0,04

Источник: Расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

Рост остатков на бюджетных счетах в известной степени имеет положительное значение, удовлетворяя потребность местных администраций в ликвидных средствах. Однако в условиях неполного финансирования бюджетных расходов, характерного для большинства регионов (не полностью погашенной задолженностью по заработной плате, острой потребностью в финансировании инфраструктурных проектов, зачастую просроченной задолженностью перед кредиторами) такой рост, не может быть признан позитивным явлением.

В ряде случаев увеличение остатков бюджетных счетов следовало связывать со стремлением администраций поддержать близкие им коммерческие банки, в которых по состоянию на 01.12.99 размещалось 58,3% всех остатков на бюджетных счетах. Несмотря на быстрый, почти двукратный рост доли бюджетных остатков местных бюджетов, размещающихся на счетах органов денежно-кредитного регулирования через систему Казначейства, размер остатков на счетах коммерческих банков за 11 месяцев увеличился более чем в полтора раза в реальном исчислении, достигнув 21,60 млрд. рублей, или более 3,3% суммарных доходов региональных бюджетов.

Таким образом, если в январе 1999 г. требования коммерческих банков к местным органам власти превышали объем размещенных у них средств соответствующих бюджетов на 14,03 млрд. рублей, то с сентября 1999 г. соотношение изменилось, и уже величина бюджетных остатков стала превышать объем требований коммерческих банков. Впервые с декабря 1997 г. местные органы власти стали нетто-кредиторами банковской системы. По состоянию

⁷³ Существование дефицита в общем объеме региональных бюджетов в размере 1,028 млрд. руб. (0,02% ВВП) было зафиксировано лишь в результате изменения бюджетной классификации: в 1999 г. доходы бюджетов от приватизации государственных и муниципальных предприятий, а также продажи государственных пакетов акций (суммарно 2,754 млрд. руб. или 0,06% ВВП) стали учитываться в качестве источника финансирования бюджетного дефицита, а не статьи доходных поступлений. В то же время поступления от продажи земли и нематериальных активов по-прежнему относятся к неналоговым доходам.

на 1 декабря 1999 г. объем депозитов местных бюджетов в коммерческих банках превышал объем требований к ним банков на 2 530,7 млн. руб. или 0,06% ВВП.

На протяжении года проходил процесс сокращения (в реальных ценах) кредиторской задолженности территориальных бюджетов, непосредственно приводящий к сокращению кредиторской задолженности финансируемых бюджетных организаций. В результате, в период с 1 декабря 1998 г. по декабрь 1999 г. просроченная кредиторская задолженность бюджетных организаций снизилась с 16,3 до 11,05% расходов территориальных бюджетов.

ТАБЛИЦА 2

Задолженность бюджетных организаций, финансируемых из территориальных бюджетов (млн. руб.)

	Кредиторская задолженность		Дебиторская задолженность	Сальдо кредиторской и дебиторской задолженности	Сальдо просроченной кредиторской и дебиторской задолженности
		Из нее просроченная			
01.12.98	88 061	63 508	5 430	82 631	58 078
(в % от годовых расходов*)	22.64	16.33	1.40	21.25	14.93
01.12.99	92 853	71 720	8 102	84 751	63 618
(в % от годовых расходов*)	14.31	11.05	1.25	13.06	9.80
01.01.00	86 486	66 760	9 192	77 294	57 568
(в % от годовых расходов*)	13.33	10.29	1.42	11.91	8.87

*В % от годовых расходов консолидированных региональных бюджетов

Источник: расчеты ИЭПП по данным Госкомстата РФ

В декабре 1999 года последовало резкое сокращение остатков бюджетных счетов, одной из основных причин которого стала необходимость наращивания социальных расходов перед парламентскими выборами. Задолженность по заработной плате, вызванная недофинансированием из территориальных бюджетов, была в течение предвыборного месяца снижена на 18,7%, при этом суммарная кредиторская задолженность бюджетных организаций дополнительно сократилась на 0,8% величины годовых расходов территориальных бюджетов.

ТАБЛИЦА 3

Финансирование коммерческими банками региональных и местных органов власти (млн. руб.)

Дата	Требования коммерческих банков к органам местной власти*	Депозиты органов местной власти в коммерческих банках	Сальдо требований и депозитов
01.01.97	2 790,4	4 210,6	-1 420,2
01.04.97	3 232,6	6 602,9	-3 370,3
01.07.97	4 876,0	10 790,4	-5 914,4
01.09.97	9 594,9	12 491,8	-2 896,9
01.12.97	12 073,8	12 765,2	-691,4
01.01.98	12 514,5	8 467,1	4 047,4
01.04.98	23 039,6	10 015,8	13 023,8
01.07.98	24 002,0	9 401,8	14 600,2
01.10.98	25 225,2	8 987,9	16 237,3
01.01.99	24 445,6	10 145,9	14 299,7
01.04.99	24 506,5	13 640,8	10 865,7
01.07.99	22 946,4	18 723,6	4 222,8
01.10.99	20 750,8	21 490,2	-739,4

01.12.99	19 066,9	21 597,6	-2 530,7
01.01.00	19 870,5	15 626,8	4 243,7

*Органы государственной власти субъектов Федерации и местных органов власти

Источник: Расчеты ИЭПП по данным ЦБ РФ.

Вследствие роста бюджетного дефицита объем депозитов органов власти в коммерческих банках за месяц сократился на 5 970,8 млн. руб. - более чем на 27,6%, и по состоянию на 1 января 2000 г. региональные и местные органы власти вновь оказались нетто-заемщиками банковской системы.

Вместе с тем, объем задолженности региональных и местных органов власти перед российскими коммерческими банками, достигнув максимума перед августовским кризисом 1998 г. продолжает стремительно сокращаться.

Во втором полугодии 1998 г. объем задолженности субфедеральных и местных органов власти перед коммерческими банками сократился в реальном выражении на 42,5%. За 1999 г. произошло дальнейшее сокращение этой задолженности еще на 40,5%. В результате за полтора послекризисных года объем требований коммерческих банков к субфедеральным и местным органам власти в реальном выражении сократился втрое.

Рынок внутренних облигационных займов

В 1999 году Министерство финансов РФ зарегистрировало условия эмиссии и обращения облигаций 8 субъектов РФ и 6 муниципальных образований (снижение по сравнению с предыдущим годом в 3 и 1,5 раза, соответственно). В течение года было размещено облигаций на сумму 14 017,9 млн. руб., погашено – на сумму 16 229,2 млн. руб. Таким образом, сумма основного долга в рублевых ценных бумагах сократилась более чем на 2 211,3 млн. руб. Общая сумма внутреннего долга субъектов РФ, оформленного в ценных бумагах, составила по оценкам Минфина РФ к концу 1999 г. около 13 млрд. руб.

Кризис рынка ценных бумаг привел к сокращению объемов размещения муниципальных и субфедеральных ценных бумаг более чем в полтора раза - с 0,47% ВВП в 1998 г. до 0,31% ВВП в 1999 г. По сравнению с 1997 годом выпуск ценных бумаг сократился почти в 2,5 раза (табл. 4). Число эмиссий значительно снизилось по сравнению с 1997-1998 годами и фактически вернулось на уровень 1993-1994 г.

ТАБЛИЦА 4

Объем выпуска субфедеральных и муниципальных ценных бумаг (в % к ВВП)

Год	1996	1997	1998	1999
Выпуск	0,63	0,77	0,47	0,31
Погашение	0,47	0,56	0,48	0,36
Чистое финансирование	0,16	0,22	-0,01	-0,05

Источник: расчеты ИЭПП по данным Минфина РФ

Как и в предыдущие годы, в 1999 г. регионы выпускали ценные бумаги с целью либо покрытия дефицита бюджета (Санкт-Петербург, Кострома, Чебоксары, Волгоград, Чувашская республика, Волгоградская область, республика Марий Эл, Псковская область), реализации инвестиционных проектов (правительство Москвы), жилищных программ - (Чувашская республика, города Архангельск и Дзержинский Московской обл.), а также с целью реструктуризации кредиторской задолженности перед бюджетными организациями (Санкт-Петербург и Новочеркасск). Особенностью прошедшего года стала регистрация условий эмиссии ценных бумаг с целью реструктуризации на основании соглашений с инвесторами задолженности по ранее выпущенным облигациям – (Новосибирская и Оренбургская области).

Большинство регионов, выступавших активными заемщиками в 1997 - первом полугодии 1998 гг. не смогли расплатиться по своим внутренним обязательствам. Исключением выступили Санкт-Петербург, Москва и Челябинская область. Вместе с тем к середине 1999 г. смог восстановить доверие инвесторов на рынке внутренних заимствований Иркутская область и г. Челябинск.

Если до кризиса 1998 г. регулярные аукционы по размещению облигаций проводили 12 эмитентов: Москва, Санкт-Петербург, Оренбургская, Омская, Ленинградская, Свердловская, Новосибирская, Иркутская, Челябинская области, Республики Саха (Якутия) и Татарстан, город Челябинск, то в 1999 г. регулярные аукционы проводили лишь 4 эмитента: Санкт-Петербург, Иркутская область, Челябинская область и г. Челябинск. Эпизодически проводились аукционы по облигациям Москвы, республики Бурятия, а также Волгоградской области. В ноябре–декабре активизировались аукционы по размещению выпускаемых в рамках программы реструктуризации облигаций Оренбургской области.

ТАБЛИЦА 5

**Эмиссия муниципальных и субфедеральных
ценных бумаг в 1999 г.**

Эмитент	Срок обращения	Цели выпуска
Санкт-Петербург	от 1 года до 5 лет	Реструктуризация кредиторской задолженности перед бюджетными организациями
	до 1 года, от 1 года до 5 лет, от 5 до 30 лет	финансирование дефицита бюджета
Москва	от 2 месяцев до 5 лет	финансирование Городской инвестиционной программы на 1999 год
Чувашская Республика	до 1 года	финансирование программ развития - жилищное строительство
	от 1 года до 2 лет	финансирование дефицита бюджета
Оренбургская область	от 12 месяцев до 36 месяцев	реструктуризация задолженности по ранее выпущенным облигациям
Новосибирская область	От 6 мес. До 24 мес.	финансирование дефицита бюджета
Волгоградская область	от 6 мес. до 1 года	финансирование дефицита бюджета
Псковской область	от 6 месяцев до 5 лет	финансирование дефицита бюджета
	от 12 месяцев до 60 месяцев	финансирование дефицита бюджета
Оренбургская область	от 12 месяцев до 36 месяцев	реструктуризация задолженности по ранее выпущенным облигациям
Волгоградская область	от 6 мес. до 1 года	финансирование дефицита бюджета
Г.Новочебоксарск	от 1 года до 5 лет	реструктуризация кредиторской задолженности перед бюджетными организациями
г.Костромы	от 3 мес. до 1 года	финансирование дефицита бюджета
г.Чебоксары	от 1 года до 5 лет	финансирование дефицита бюджета
г.Архангельск	от 1 года до 5 лет	финансирование программ развития - жилищное строительство
г. Волгоград	от 90 дней до 1 года	финансирование дефицита бюджета
	от 1 года до 5 лет	финансирование дефицита бюджета
г. Дзержинский	от 5 лет до 10 лет	финансирование программ развития - жилищное строительство

Источник: Минфин РФ.

В отличие от Оренбургской области, активизирующей рынок своих облигаций за счет их реструктуризации, администрация Ленинградской области решила полностью свернуть рынок собственных долговых ценных бумаг, сократив за год свою задолженность по облигациям с 270 до 48 млн. руб., за счет как прямых выплат, так и прежде всего различного рода зачетных схем. По этому же пути планирует идти Новосибирская область, планирующая в 2000 году полностью погасить выпущенные облигации и отказаться от новых заимствований. С отсутствием спроса на свои облигации периодически сталкивалась Челябинская область, отменявшая по этой причине аукционы. Администрация Иркутской области отменяла аукционы из-за превышения фактических доходов над запланированными.

Торги на вторичном биржевом рынке проводились как по ценным бумагам эмитентов, активно участвующих в первичном размещении новых выпусков, также по облигациям Новосибирской и Ярославской областей. Республики Саха (Якутия). Однако ликвидный вторичный рынок облигаций смог сохранить только Санкт-Петербург. В первые 11 месяцев на его облигации приходилось около 95% от общего оборота биржевых вторичных торгов по

всем российским субфедеральным и муниципальным ценным бумагам. Лишь в декабре за счет скачкообразного увеличения оборота по облигациям Оренбургской области, с 11,2 млн. руб. в ноябре до 387,9 - в декабре, доля Санкт-Петербурга сократилась до немногим более 60%.

Финансовый кризис сказался на резком сокращении биржевых оборотов по субфедеральным ценным бумагам. Но если оборот вторичных торгов по облигациям Санкт-Петербурга в 1999 г. в 5,875 млрд. руб. уменьшился по сравнению с до кризисным 1997 г. в реальном выражении более чем в четыре раза, то сделки по ценным бумагам большинства других эмитентов на вторичном рынке носили в основном эпизодический, и в ряде случаев – договорной характер.

Рынок облигаций Санкт-Петербурга

В отличие от Москвы, вынужденной осенью 1998 г. предложить владельцам внутренних облигаций их погашение в неденежной форме, пойдя на изменение условий эмиссии, Санкт-Петербург смог в полном объеме рассчитываться по своим обязательствам. В результате, если вторичный рынок по Московским облигациям был свернут, то у Санкт-Петербурга он продолжал успешно функционировать.

Основными шагами, предпринятыми Администрацией города после августовского кризиса стали:

- сокращение срока обращения бумаг до 1-3 месяцев (для повышения привлекательности облигаций среди юридических лиц, как основных инвесторов);
- периодическая отмена аукционов, проводимая для снижения доходности, активная досрочная скупка своих обязательств на вторичном рынке, с целью снижения стоимости обслуживания долга;
- проведение активной политики повышения ликвидности облигаций на вторичном рынке (создание рынка РЕПО, развитие рынка форвардных контрактов).

Администрация города стала проводить политику диверсификации инструментов обслуживания долга. Так, в конце февраля 1999 г. эмитентом были запущены в биржевую торговлю государственные именные облигации Санкт-Петербурга с переменным ежеквартальным купоном и правом досрочного предъявления. Период их обращения составляет 9 месяцев. По окончании очередного купонного периода инвесторы получали право предъявить эмитенту облигации для досрочного погашения. При досрочном погашении облигаций в сторону уменьшения изменяется ставка купона

В середине марта 1999 г. начали выпускаться дисконтные среднесрочные государственные именные облигации (СГО) со сроком обращения 20 и 22 месяца. Согласно правилам обращения СГО, первыми владельцами облигаций могут быть только организации, перед которыми бюджетные учреждения города имеют кредиторскую задолженность за осуществленные поставки продукции, оказанные услуги, выполненные работы. Владелец СГО получил право предъявить их эмитенту для досрочного погашения только при наличии у владельца 2-месячной недоимки по уплате ряда налогов и сборов в бюджет Санкт-Петербурга. Спрос на подобные бумаги со стороны инвесторов превысил предложение.

Рынок облигаций Санкт-Петербурга остается крупнейшим в стране - по состоянию на 1 января 2000 г. на вторичном рынке обращались ценные бумаги Санкт-Петербурга на сумму более 1,53 млрд. руб. по рыночной стоимости. По мере роста доверия к рынку, администрация города смогла добиться увеличения срока размещаемых ценных бумаг: за год дюрация увеличилась почти в два раза – со 180 до 305 дней.

В 1999 г. Санкт-Петербург стал первым регионом России, получившим кредитный рейтинг, присвоенный международными агентствами по рублевым обязательствам. Рейтинговые агентства Standard & Poor's и Fitch IBCA присвоили Санкт-Петербургу долгосрочный рублевый рейтинг на уровне CCC.

Благодаря достигнутой сравнительной устойчивости на рынке облигаций города, стал активно развиваться рынок производных форвардных контрактов и сделок РЕПО. Оборот по

форвардным контрактам достиг 620,467 млн. рублей - 9,1% от оборота рынка облигаций, а годовой объем сделок на созданном в самом конце 1998 г. рынке РЕПО составил 374,697 млн. рублей – 6,4% оборота рынка базового актива.

Развитие рынка РЕПО позитивно сказывается на ликвидности спот-рынка, поскольку дилеры имеют возможность оперативно кредитоваться под залог облигаций для покупки ценных бумаг на вторичных торгах и аукционах, что повышает привлекательность рынка облигаций Санкт-Петербурга. Кроме того, рынок РЕПО открывает дополнительные возможности для работы коммерческих банков, у которых появился новый инструмент управления банковской ликвидностью. Таким образом, можно утверждать, что в Санкт-Петербурге появился новый кредитный рынок, альтернативный рынку межбанковских кредитов.

Размер процентных ставок на петербургском рынке РЕПО в среднем на 3-5 процентных пунктов ниже ставок рынка межбанковских кредитов. Наличие такого спреда объясняется обеспечением кредита на рынке РЕПО ликвидными и надежными облигациями Санкт-Петербурга. Наибольшей популярностью у участников рынка пользуются краткосрочные операции РЕПО сроком до 7 дней.

Расходы по обслуживанию государственного долга Санкт-Петербурга на 2000 г. планируются в размере 2 262,2 млн. руб. Из них расходы по внутреннему долгу - 866,6 млн. руб. и расходы по внешнему долгу - 1 395,6 млн. руб. В 2000 году расходы по обслуживанию долга не превысят 6,6% от объема доходов городского бюджета Санкт-Петербурга, что ниже показателя предыдущих лет.

В 1999 году на рынке петербургского займа стали динамично развиваться секторы форвардных контрактов. Стабильность правил игры и ликвидность рынка государственных облигаций Санкт-Петербурга стала предпосылкой роста оборота по форвардным контрактам (620,467 млн. рублей в 1999 г., по сравнению с 499,68 млн. руб. в предыдущем), и оборота сделок РЕПО (374,697 млн. руб. и 14,064 млн. руб., соответственно).

Рынок облигаций Москвы

После августовского кризиса 1998 г. Москва столкнулась со сложностями по размещению долговых ценных бумаг, в результате чего к началу 2000 г. из 9 млрд. рублей долга, номинированного в рублях, лишь 1 млрд. рублей приходился на ценные бумаги. Вследствие серии дефолтов по внутренним облигациям многие крупнейшие коммерческие банки перестали приобретать муниципальные и субфедеральные ценные бумаги большинства эмитентов, в число которых попала и Москва. Оставшиеся 8 млрд. руб. заимствований города в 1999 г. составили банковские кредиты, основной объем которых пришелся на находящийся под контролем государства Сбербанк.⁷⁴

В июле 1999 года было зарегистрировано специализированное государственное унитарное предприятие «Финансовое агентство города Москвы» (Мосфинагентство). Мосфинагентство создано в соответствии с изданным в марте 1999 года постановлением правительства Москвы по совершенствованию системы заимствований вместо четырех учреждений Комитета муниципальных займов и развития фондового рынка правительства Москвы (Москомзайм-маркет, Москомзайм-инвестпроект, Москомзайм-финанс, Москомзайм-регионпроект). Мосфинагентство находится под оперативным управлением Комитета муниципальных займов и наделено "узкими функциями выпуска городских долговых обязательств под гарантии города с направлением всех привлеченных средств в развитие городской экономики".

Результатом организационного реструктурирования стала временная приостановка эмиссионной деятельности города до 15 октября 1999 г., когда размещение нового выпуска московских облигаций было совмещено с погашением ценных бумаг предыдущей серии. Несмотря на то, что условиями размещаемой эмиссии было предусмотрено создание биржевого

⁷⁴ С. Дробышевский, А. Шадрин. Управление московским долгом в 1999–2003 годах. Специальный проект ИЭПП «Анализ региональных финансовых г.Москва» - http://www.iet.ru/special/special_r.htm

вторичного рынка, до конца года этого сделать не удалось. Спрос на ценные бумаги позволил обеспечить размещение лишь части от запланированного объема эмиссии.

Создание Финансового агентства стало одним из предпринятых шагов по реформированию системы заимствования города, совпавшими с отставкой руководителя Комитета муниципальных займов, на которого была возложена ответственность за напряженность платежей по обслуживанию долга города. Важным этапом стало изменение идеологии городских заимствований. Если во время пика заимствований в 1997 –1998 годах активно пропагандировалась и осуществлялась идея использования средств городских займов для финансирования коммерческих проектов (конкурирующих с частным бизнесом, либо заранее низкоэффективных), то в 2000 годах средства займы планируется направлять на финансирование объектов городской инфраструктуры через механизмы целевых бюджетных фондов.

Однако в реальности речь пока идет лишь о формальном перераспределении статей бюджета, поскольку расходы города на обслуживание внутреннего и внешнего долга превышают объем заимствований. При объеме средств, направляемых в соответствии с бюджетом 2000 г. на обслуживание долга в 20,3 млн. руб. (13,3% расходной части бюджета), планируемые заимствования Москвы составят лишь 13,0 млн. руб. Таким образом инвестиционный потенциал городского бюджета в текущем году оказался сокращенным более чем на 7 млрд. рублей (4,7% расходной части бюджета).

Внешние заимствования субъектов Федерации

В связи с резким падением доверия к российским заемщикам после августовского кризиса российские регионы оказались лишены доступа к рынку частных внешних заимствований. Не было зарегистрировано ни одного внешнего облигационного займа субъекта Федерации. Также практически оказались исключены внешние банковские кредиты – за исключением средств международных финансовых организаций, таких как Всемирный банк и ЕБРР. В связи с этим ряд регионов столкнулся со значительными трудностями.

В октябре 1999 г. не смогла своевременно оплатить процентные расходы и приступить к планируемому частичному погашению еврооблигаций Нижегородская область. Еврооблигации Нижегородской области были выпущены в октябре 1997 года на сумму 100 млн. долларов под 8,75% годовых. Согласно условиям эмиссии, погашение нижегородских еврооблигаций должно было начаться осенью 1999 г. и закончиться в 2002 году.

После зафиксированного дефолта, администрации области удалось достичь с представителями кредиторов соглашения о реструктуризации задолженности. В соответствии с планом реструктуризации срок погашения облигаций Нижегородской области переносится на три года, а также вводится льготный период по уплате купона.

Нижегородская область выплатила 50% купона, который отказалась платить 3 октября, до 15 декабря. Далее в 2000 и 2001 гг. купоны должны выплачиваться в размере 35% от установленного в проспекте эмиссии размера. В 2002 г. величина купонных выплат составит соответственно 50%, в 2003-2005 гг. - 100%, этой величины. С апреля 2003 г. начнется погашение основной суммы займа и отсроченной части купонных платежей.

В тяжелом положении с выплатой внешнего долга оказалась Москва. В апреле-мае 2000 г. ей предстоит выплатить около 350 млн. долл., что соответствует всем запланированным расходам городского бюджета за полтора месяца. Суммарные же расходы на обслуживание внешнего долга в 2000 г. требуют выплаты 380 млн. долл.

Следует отметить, что сумма выплат по долгу была сокращена на 220 млн. долл. после скупки со значительным дисконтом Московской администрацией собственных облигаций на вторичном рынке за счет средств доходных проектов правительства Москвы и дополнительных доходов городского бюджета.

С первой половины 1999 г. начался интенсивный переток долларового займа Москвы к российским инвесторам. По оценкам Москомзайма, фактически у иностранных структур находится примерно 25-30% займа. Остальное приходится на российских участников рынка или их дочерние фирмы за рубежом. Благодаря этому значительную часть из облигаций но-

минальной стоимостью в 219,330 млн. долл., которые удалось вывести из обращения, Москомзайм обменял на задолженность держателей облигаций правительству Москвы.

Несмотря на сокращение пика долговой нагрузки, рейтинговые агентства высоко оценивают риск неплатежеспособности города. Так по оценке Standard&Poor's, кредитный рейтинг Москвы составил «CCC» по сравнению с «CCC» для Санкт-Петербурга.

Аналогично, агентство Moody's Investors Service, изменив в начале 2000 г. рейтинговый прогноз долгосрочных валютных рейтингов Санкт-Петербурга и Самарской области с негативного на стабильный, сохранила негативный прогноз рейтингов Москвы (все - Caa 1). Такая позиция агентства связана с тем, что сохраняются сложности с выплатами по евробондам Москвы, с которыми город может столкнуться в мае 2000 г.

В течение года спред по доходности еврооблигаций Москвы и ценных бумаг Санкт-Петербурга колебался в пределах от 800 до 3200 базисных пунктов, что также подтверждает оценки рейтинговых агентств относительно большей кредитоспособности Санкт-Петербурга.

Сравнительно благоприятное положение Санкт-Петербурга в первую очередь объясняется тем, что пик расходов по обслуживанию его долга приходится на 2002 год. В отличие от Москвы Санкт-Петербург в 1997 г. разместил свою первую эмиссию еврооблигаций на срок не в три года, а пять лет. Однако единовременная выплата для города 300 млн. долл. также сопряжена со значительными трудностями.

ТАБЛИЦА 6

Долгосрочный кредитный рейтинг по состоянию на 01 января 2000 г.

	Fitch IBCA		Moody's Investors Service		Standard &Poor's	
	Валютный	Рублевый	Валютный	Рублевый	Валютный	Рублевый
Санкт-Петербург	CCC	CCC	Caa1	—	CCC	CCC
Москва	CCC	—	Caa1	Caa1	CCC -	—
Нижегородская область	—	—	Caa3	—	—	—
Российская Федерация	CCC	—	B3	Ca	SD	CCC

Источник: Fitch IBCA, Moody's Investors Service, Standard &Poor's

Следует отметить, что большинство российских регионов, получивших доступ к рынку внешних заимствований, уже оказались в состоянии дефолта и сейчас проводят переговоры о реструктуризации долга. К числу таких субъектов Федерации относятся Татарстан, ведущий переговоры о реструктуризации внешних кредитов в объеме 285 млн. долл., а также 800 млн. руб. по внутренним республиканским облигациям, принадлежащим иностранным инвесторам. Примечательно, что серии облигаций, принадлежащие отечественным инвесторам, к концу 1999 г. уже были погашены.⁷⁵ Такие переговоры ведутся также администрацией Ямalo-Ненецкого автономного округа, республики Саха (Якутия). Достигнутые договоренности не всегда удается выполнять в полном объеме – так Ленинградская область более чем на месяц задерживала процентные платежи по синдицированному кредиту.

⁷⁵ Следует отметить, что в статистике Банка России и Министерства финансов внешние займы регионов не отражаются, поскольку, ни один регион не брал кредит непосредственно у банка-нерезидента. Валютные займы переводились российскому банку, который, в свою очередь, предоставлял рублевый кредит администрации субъекта РФ, конвертируя полученную сумму по текущему валютному курсу. Процентные выплаты по кредиту определялись на основании плавающей процентной ставки, привязанной к темпу роста курса доллара. Таким образом, все подобные банковские ссуды фактически являлись, с точки зрения конечного заемщика, кредитами российских банков и соответствующим образом отражались в статистике государственных финансов.

Законодательное регулирование заемной и долговой политики субъектов РФ

С введением в действие с 1 января 2000 года Бюджетного кодекса РФ вступает в силу ряд норм, регулирующих заемную и долговую политику субъектов РФ и местных органов власти. В соответствии с Бюджетным Кодексом размер дефицита бюджета субъекта Российской Федерации не может превышать 5 процентов, а местного бюджета - 3% объема доходов соответствующего бюджета без учета финансовой помощи из бюджета.

Устанавливается, что предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации и долга муниципального образования не должен превышать объем доходов соответствующего бюджета без учета финансовой помощи из вышестоящих бюджетов. Устанавливаются ограничения на максимальный срок заимствования субъектов Федерации в 30 лет и для муниципальных образований - в 10 лет.

В случае, если субъект Федерации не в состоянии обеспечить обслуживание и погашение своих долговых обязательств и при этом расходы на обслуживание долга превышают 15% расходов его бюджета, либо превышается предельный объем заимствований, установленный законом, "уполномоченный на то федеральный орган государственной власти" может назначить ревизию бюджета субъекта Федерации и передать исполнение его бюджета под контроль Министерства финансов РФ. Аналогичные меры предусмотрены и для муниципальных образований, только контроль передан на уровень субъекта Федерации.

Важными факторами, повышающими прозрачность системы заимствований, являются предусмотренные в Бюджетном Кодексе положения о консолидации всех внебюджетных фондов, действующих на региональном уровне, в бюджет; положение, согласно которому все субфедеральные и муниципальные заимствования могут направляться исключительно на финансирование дефицита бюджета; создание Государственной Долговой книги, в которую будут вноситься сведения об объеме долговых обязательств Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований по эмитированным ценным бумагам.

В настоящее время Правительством РФ внесен в Государственную Думу проект поправок к Бюджетному Кодексу, предусматривающий полный запрет на осуществление внешних заимствований для всех субъектов Федерации (в соответствии с действующей редакцией такие заимствования разрешены регионам, бюджеты которых не получают финансовую помощь на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности).

Принятие такой поправки уже наталкивается на сопротивление субъектов Федерации, планирующих в среднесрочный перспективе возврат к внешним заимствованиям. Однако следует отметить, что даже принятие данной поправки не гарантирует региональные бюджеты от принятия на себя валютных рисков из-за распространенной практики выпуска заимствований, формально номинированных в рублях, но предусматривающих привязку купонных выплат и основной суммы займа к валютному эквиваленту.

Перспективы развития рынка субфедеральных и муниципальных заимствований и системы финансирования ЖКХ

Основным барьером для увеличения заимствований субъектов Федерации является высокий уровень накопленного долга. Большинство наиболее экономически развитых регионов, осуществив в 1997-1998 годах крупные внешние заимствования, столкнулись после девальвации августа 1998 г. с резким увеличением расходов по их обслуживанию.

Дальнейшее увеличение накопленной задолженности оказалось невозможным вследствие недоверия инвесторов, и регионы вынуждены были либо стабилизировать накопленный уровень задолженности, осуществляя рефинансирование проведенных заимствований (Санкт-Петербург), либо ее сокращать (Москва, планирующая в соответствии бюджетом на 2000 год потратить на обслуживание долга не менее 20,3 млрд. руб. при объеме заимствований в 13,0 млрд. руб.).

Возможный рост заимствований муниципальных органов власти, не отягощенных валютной задолженностью, сдерживается потенциальной нестабильностью их финансового положения. Величина доходных поступлений муниципальных образований в преобладающей степени определяется величиной ставок отчислений от регулирующих налогов, которые для каждого муниципального образования могут произвольно меняться в течение финансового года решениями органов власти субъекта Федерации.

Риск сокращения доходных поступлений заемщика – муниципального образования вследствие действий субфедеральных органов власти, хорошо осознаваемый кредиторами, остается одним из главных препятствий для увеличения заимствований муниципалитетами. Подобный риск часто повышается в связи с тем, что в России достаточно широко распространенной ситуацией является политическое противостояние губернатора и мэра столицы субъекта Федерации (являющегося, как правило, основным потенциальным конкурентом действующего губернатора на выборах и центром притяжения предпринимательских групп, конкурирующих с группами поддерживаемым губернатором). В этих условиях субфедеральные органы власти склонны необоснованно и непредсказуемо снижать нормативы отчислений регулирующих налогов крупных городов в пользу дотационных сельскохозяйственных районов.

ТАБЛИЦА 7

Ввод в действие объектов коммунального хозяйства

Год	Водопровод, км	в % к 1990 г.	Канализационные сети, км	в % к 1990 г.	Тепловые сети, км	в % к 1990 г.
1990	7524,3	100,0	984,5	100,0	1456,5	100,0
1994	2397,1	31,9	515,9	52,4	800,4	55,0
1995	2647,3	35,2	491,6	49,9	544,9	37,4
1996	1330,1	17,7	417,3	42,4	634,3	43,5
1997	1513,6	20,1	274,4	27,9	388,5	26,7
1998	1340,7	17,8	249,6	25,4	205	14,1
1999	841,8	11,2	130,3	13,2	193,9	13,3

* Расчеты ИЭПП по данным Госкомстата РФ

Проблема привлечения новых заимствований представляется нам крайне важной еще и с точки зрения возможностей территориальных органов власти по финансированию программ развития местной социальной и экономической инфраструктуры. С каждым годом эта проблема становится все более актуальной. Так, к 1999 году по сравнению с 1990 г. ежегодный ввод в действие водопроводных сетей сократился в 9 раз, тепловых и канализационных сетей – более чем в 7,5 раз.

В результате износ инфраструктуры ЖКХ выходит за допустимые пределы и приближается к критическому 60-процентному уровню, при котором резко растет аварийность оборудования и инженерных сетей, уже наблюдаемая в ряде регионов страны. В ряде регионов аварийность коммунальных сетей по сравнению с 1990 годом увеличилась в два и более раз.

При отсутствии необходимых инвестиций, которые в существующей ситуации далеко не всегда могут быть аккумулированы из собственных доходов бюджетов, уже в среднесрочной перспективе большинству регионов придется столкнуться с необходимостью ощутимого увеличения текущих расходов на поддержание безаварийного состояния жилищно-коммунальной сферы.

Особо настораживает, что сокращение строительства коммунальных сетей продолжало ускоряться даже в сравнительно благополучном, с точки зрения динамики экономического роста, 1999 году: спад строительства водопроводных сетей составил 37,2%, канализационных сетей - 47,8%. В течение года вообще не вводились указанные мощности на территории Орловской, Тульской, Костромской областей, в республиках Карелия, Коми, Калмыкия.

Из-за отсутствия инвестиций, которые до кризиса августа 1998 г. планировалось привлечь через рынок субфедеральных и муниципальных заимствований, оказалась практически замороженной инвестиционная часть программы «Энергосбережение в жилищно-коммунальном хозяйстве», утвержденной Постановлением Правительства РФ № 80 от 24.01.98 г., в качестве составной части федеральной целевой программы «Энергосбережение в России» (1998-2005 гг.), предусматривающая возможность экономии 65-75 млн. тонн условного топлива в год при инвестировании 17 млрд. руб. в ценах января 1998 г.⁷⁶ В результате реализации программы энергосбережения пока ограничивается преимущественно организационными мерами, потенциал которых ограничен (эффект от проведения программ по ресурсосберегающей деятельности составил в 1998 г. лишь 3,7 млн. т. условного топлива).⁷⁷

Наряду с высокими трансакционными издержками, препятствующими привлечению инвестиций в региональные инфраструктурные проекты, барьером здесь выступает также отсутствие эффективных стимулов к реализации инвестиционных программ в области ЖКХ для территориальных администраций.

Наоборот, можно говорить о складывании своеобразного «консенсуса» региональных и местных администраций по вопросу отсутствия воспроизведения коммунальной инфраструктуры⁷⁸. При этом имеющиеся свободные средства зачастую направляются на финансирование близких администрациям коммерческих предприятий – на бюджетные кредиты предприятиям в 1999 г. территориальными бюджетами было направлено 0,45% ВВП или более 3,1% расходов территориальных бюджетов.

Указанная проблема может быть решена только целенаправленной деятельностью федеральных органов власти по созданию эффективных стимулов для территориальных администраций к привлечению инвестиций в сферу ЖКХ. Такими стимулами могут стать введение в Бюджетный кодекс ограничений в сфере использования заемных средств регионами и муниципалитетами, предоставления ими ссуд и гарантий по кредитам частным предприятиям.

С другой стороны, могут быть предприняты меры по стимулированию кредитования инфраструктурных проектов в сфере ЖКХ коммерческими банками за счет рефинансирования таких кредитов ЦБ РФ. Так, в соответствии с «Основными направлениями единой государственной денежно-кредитной политики на 2000 год» Банк России предполагает расширить перечень активов, принимаемых в залог при предоставлении им кредитов за счет включения в него векселей финансово устойчивых платежеспособных предприятий, закладных, прав требований по кредитным договорам.

Декларируя важность активизации потребительского спроса, Центробанк объявил приоритетным развитие потребительского и ипотечного кредитования. Однако развитие системы заемного финансирования инфраструктурных проектов в области ЖКХ представляется, по крайней мере, не менее эффективным, с точки зрения стимулирования спроса, и более актуальным – при учете внешних положительных внешних эффектов, связанных с сокращением текущих расходов территориальных бюджетов по ЖКХ и социальным жилищным субсидиям, предупреждением технологических аварий.⁷⁹

Технология организации инвестиционных проектов в общественном секторе экономики должна быть отработана в результате реализации проектов международных финансовых организаций. Так, в России уже реализуются финансируемые под гарантии федерального пра-

⁷⁶ А.Шадрин. Возможности финансирования ЖКХ в условиях кризиса //Рынок ценных бумаг, 1999 г., №8, с. 15-17

⁷⁷ Финансы, 2000, №1, с.3-6

⁷⁸ Здесь просматривается аналогия поведения руководителей территориальных образований и менеджеров российских предприятий, действия которых по проеданию основного капитала, возможные в условиях неэффективности существующей институциональной структуры, прямо противоречат интересам избирателей и акционеров соответственно.

⁷⁹ Объемы операций по рефинансированию кредитов коммерческих банков, планируемые ЦБ, безусловно должны проводится в рамках естественных макроэкономических ограничений.

вительства крупные проекты Всемирного банка «Повышение эффективности использования энергии» и «Передача ведомственного жилищного фонда». В программу внешних займов Российской Федерации на 2000 г. включен проект «Реконструкция систем городского теплоснабжения», в рамках которого приняты к рассмотрению 8 проектов городов – участников.

Наряду с усилением стимулов для территориальных администраций, проблема привлечения инвестиций требует создания механизмов, обеспечивающих снижение кредитных рисков. Вне зависимости от выбора стратегии развития ЖКХ: стимулирование прямых инвесторов на основе концессионных соглашений или развитие системы заимствований, требуется обеспечить повышение надежности финансовых гарантов муниципалитетов и субъектов Федерации. Такими мерами должно стать законодательное оформление права муниципалитетов требовать закрепления нормативов отчислений регулирующих налогов сроком на три года, а также законодательное урегулирование вопросов, связанных с порядком защиты интересов кредиторов в случаях неисполнения субъектами Федерации и муниципалитетами своих долговых обязательств и гарантов.⁸⁰

Приложение 9. Сравнительный анализ экономических программ партий, преодолевших пятипроцентный барьер на выборах в Государственную Думу 1999 года

Результаты декабрьских выборов позволяют говорить о том, что новая Государственная Дума стала существенно более правой в вопросах экономической политики по сравнению с Думой образца 1995 года. Это утверждение во многом основывается на оценке «рыночности» и «нерыночности» экономических программ партий и движений, преодолевших 5% барьер на выборах в Государственную Думу. Анализ программных документов позволяет говорить о возникновении «базового консенсуса» по поводу экономической политики: похоже, что размежевание партий по вопросу «за» или «против» рынка преодолено.

Данный «базовый консенсус» проявляется в следующем:

1. Все партии начали говорить на одном и том же языке при обсуждении экономических проблем – на языке «**economics**». Это, в свою очередь, делает интересы и потенциальные действия партий и движений понятными и соизмеримыми количественно и качественно, что создает широкое поле для конструктивного обсуждения позиций и проблем, поиска компромиссов.

2. Позиции политических сил по основным параметрам экономической политики существенно сблизились:

А. Никто уже не хочет возврата к старой советской системе планирования и распределения ресурсов (в том числе и прав собственности).

Б. Все признают опасность высокой инфляции для устойчивого развития хозяйственной системы, а, следовательно, в той или иной мере признают необходимость сдержанной кредитно-денежной политики.

В. Практически все партии и движения выступают за снижение налогового бремени, так как считают, что «умеренные» налоговые изъятия будут способствовать экономическому росту.

Г. В той или иной мере большинство партий признает необходимость интеграции в мировую экономическую систему, а, следовательно, определенную степень открытости экономики.

Д. Большинство партий выступает за реформу оставшейся от советских времен социальной сферы: здравоохранения, образования, социальной поддержки населения и т.д.

Со всеми вышеприведенными тезисами можно согласиться, однако, нельзя не обратить внимание и на то, что в обществе начал складываться и другой консенсус, по поводу «**политики**

⁸⁰ Законодательное закрепление процедуры послесудебной реализации прав кредиторов субфедеральных и муниципальных органов власти является необходимым предварительным условием рефинансирования гарантированных территориями обязательств Центральным Банком. Актуальность принятия соответствующего закона диктуется распространенной практикой неисполнения судебных решений по погашению регионами своих обязательств перед кредиторами в 1998-1999 гг.

тической экономии» нового общества, глубинных принципов желаемого развития страны. Контуры этого консенсуса проявляются в следующем:

1. Все партии и движения, включая партии правого толка, имеют априорные отраслевые приоритеты развития хозяйства (т.н. «локомотивы»).

2. Большинство партий хотело бы изъять ресурсы для реализации своих приоритетов из сырьевых секторов хозяйства.

3. Приоритеты большинства партий находятся в области развития импортозамещающих отраслей хозяйства.

Наличие вышеприведенного консенсуса также никем не оспаривается, однако, важно уже сейчас задаться вопросом, насколько совместим первый из обозначенных консенсусов со вторым. Можно ли, например, совместить агрессивную промышленную политику с устойчивой валютой и уменьшением налогового бремени? Совместимо ли желание изымать сырьевую ренту на нужды импортозамещения с защитой прав собственности и свободой торговли? Можно привести еще целый ряд схожих вопросов, которые возникают после более подробного рассмотрения экономических программ партий и блоков.

КПРФ. Реализация программы коммунистов основывается на национализации сырьевых отраслей, основных систем энергетической, транспортной, информационной, социальной инфраструктуры, структурообразующих предприятий оборонного комплекса, финансовой сферы, производства алкогольной и табачной продукции. Программа содержит целый набор отраслевых приоритетов, предложения по регулированию цен, а если потребуется, то и их замораживание. В случае необходимости программой предполагается введение монополии на внешнюю торговлю и жесткое регулирование оборота иностранной валюты. Программа предусматривает три вида «индикативного» планирования: годовое, пятилетнее, 15-тилетнее. В программе есть упоминание о том, что высокая инфляция неприемлема, однако, если реализовать приоритеты промышленной политики, которые заложены в программе, то едва ли можно всерьез говорить о сдерживании инфляции, тем более, что предлагается одновременное снижение налогового бремени.

ОВР. Программа ОВР весьма близка к программе КПРФ в части национализации «сырьевых отраслей», с той лишь оговоркой, что ОВР предлагает, чтобы государство владело контрольными пакетами этих предприятий. Меры программы по преодолению платежного кризиса весьма схожи с теми, что предлагает КПРФ – нормализация денежного обращения через удовлетворение «обоснованного» спроса на деньги со стороны хозяйственных агентов и государственного сектора. ОВР, как и КПРФ, признает недопустимость гиперинфляции, однако считает, что умеренная инфляция не является серьезной опасностью.

Меры по структурной и инвестиционной политике ОВР также весьма схожи с тем, что предлагает КПРФ – загрузка простаивающих мощностей. Иными словами основной акцент делается на импортозамещении. Исходя из вышеприведенных аргументов, можно сказать, что КПРФ и ОВР в Думе являются естественными союзниками, с точки зрения ряда программных установок, в основе которых лежит передел сырьевой ренты и последующее ее использование в целях экономического роста.

ЕДИНСТВО. У блока «Единство» нет развернутой экономической программы, на основании которой можно было бы сделать какие-либо обоснованные выводы. Однако предвыборные тезисы позволяют говорить о том, что данная политическая сила выступает против передела собственности, за усиление конкурентных начал в экономике, а также за повышение управляющей роли государства.

ЯБЛОКО. Экономическая программа партии «Яблоко», также как и программа КПРФ, весьма утопична. Но если у последних это монистическая утопия (в ней есть единая логика), то программа «Яблока» это утопия эклектическая.

Ядром программы является обретение доверия населения с целью вовлечения в экономический оборот 40-60 млрд. долларов, которые находятся на руках у населения. Как именно

достичь доверия в программе не говорится, но имеется ссылка на то, что это «искусство руководителя правительства».

Второй составной частью программы является налоговая реформа, необходимость которой обуславливается тем, что около трети экономического оборота находится в тени из-за высокого налогового бремени. Исходя из этого, в программе предлагается понизить налоги. Предполагается, что этой меры будет достаточно для того, чтобы теневая часть хозяйства начала исправно платить налоги. Тем самым достигается несколько целей: снижение налогового бремя для всех, окончание бюджетного кризиса, нормализация платежного оборота.

Промышленную политику «Яблока» (и это сближает ее с КПРФ и ОВР) отличает наличие отраслевых приоритетов: доступное жилье, народный автомобиль, космос и авиастроение. В данном случае мы говорим не о близости собственно приоритетов, но о том, что они есть. Источниками средств для реализации приоритетов являются сырьевые отрасли, как у коммунистов и ОВР, но, в отличие от них, «Яблоко» не предлагает национализации. Необходимым условием для реализации экономической программы «Яблока» является победа в борьбе с коррупцией.

СПС. СПС является единственной политической силой, которая открыто провозглашает право-консервативные ценности: экономическую свободу, низкие налоги, стабильную валюту, равные правила игры для всех. Это, несомненно, отличает блок от всех партий, программы которых рассматривались выше. Однако и у СПС, при внимательном прочтении программы, можно найти ряд отраслевых приоритетов, а в либеральном манифесте даже есть целый раздел – «локомотивы экономики». В нем говорится: «Мы признаем роль продуманной промышленной политики в переходный период, поддержку государством тех или иных секторов, которые могут сыграть роль локомотивов подъема».

По всей видимости, не имеет смысла перечислять эти сектора, важно то, что и правые и левые считают, что отраслевые приоритеты должны существовать и то, что у государства должна быть «продуманная промышленная политика», причем если посмотреть на сами приоритеты, то они мало отличаются от приоритетов левых: жилье, автомобилестроение, космос и т.д. Ресурсы для реализации приоритетов правые не называют, но если учесть, что они против инфляции, то ресурсы, по всей видимости, нужно взять из экспортных отраслей.

Таким образом, мы можем сделать весьма интересный вывод: левые в каком-то смысле поправили (научились разговаривать на языке «economics»), а правые в каком-то смысле полевели (приобрели видение отраслевых приоритетов).

ЛДПР. Программа ЛДПР начинается словами близкими по духу коммунистическому манифесту 1848 года: «Время «реформ», пустивших нашу страну по миру, неумолимо близится к концу. Не за горами и политическая смерть «реформаторов»».

В экономической части программы ЛДПР говорится о том, что «будет восстановлена система централизованных капиталовложений и госзаказа. За несколько лет мы перевооружим отечественную промышленность. Мы прекрасно понимаем, что в нынешних условиях единственным источником финансирования может быть только государство. Введение системы дешевых кредитов и продуманных гарантий откроет нашей экономике кислород. При этом во избежание злоупотреблений государственные инвестиционные программы будут адресными, четко сфокусированными на конкретных отраслях, регионах и предприятиях. Они будут направлены на замещение импорта и общую модернизацию промышленности – прежде всего обрабатывающей. Инвестиционная политика государства будет ориентироваться на поддержку пока еще не многочисленных, но все равно имеющихся в наличии «точек роста», которые уже в обозримом будущем смогут вывести экономику из теперешнего кризисного состояния».

По всей видимости, в программе ЛДПР наиболее четко и выпукло отражено то, о чем в той или иной мере говорится в большинстве партийных программ. Это некая квинтэссенция, предельный вариант экономической политики, к которому до некоторой степени устремлены программные установки многих движений и партий, за исключением СПС.

Таким образом, сравнение экономических программ основных политических сил приводит к выводу о существовании разноуровневых тенденций, двух параллельных линий консолидации, которые были условно названы нами двумя видами консенсуса, рассмотренными выше. В настоящий момент нельзя сказать о том, насколько совместимы эти тенденции. Во многом это будет зависеть от политической воли нового Президента, который в скором времени сформирует свой контур «консенсуса».

Приложение 10. Итоги выборов в Государственную Думу в декабре 1999 г.

Выборы в Государственную Думу в декабре 1999 г. продемонстрировали весьма благоприятные для действующей власти результаты (табл. 1). Несмотря на то, что КПРФ на последних выборах получила больше голосов, чем раньше, поддержка власти выросла более значительно. За "официальную" партию власти (Межрегиональное движение "Единство" ("МЕДВЕДЬ")) проголосовало 23,3% россиян (рис.1). В целом по РФ за открыто проправительственные партии отдали свои голоса 41,75% россиян, принявших участие в выборах, что гораздо больше, чем когда-либо раньше на выборах в Государственную Думу.

Рис. 1.

Партии и движения, прошедшие пятипроцентный барьер, декабрь 1999 г.

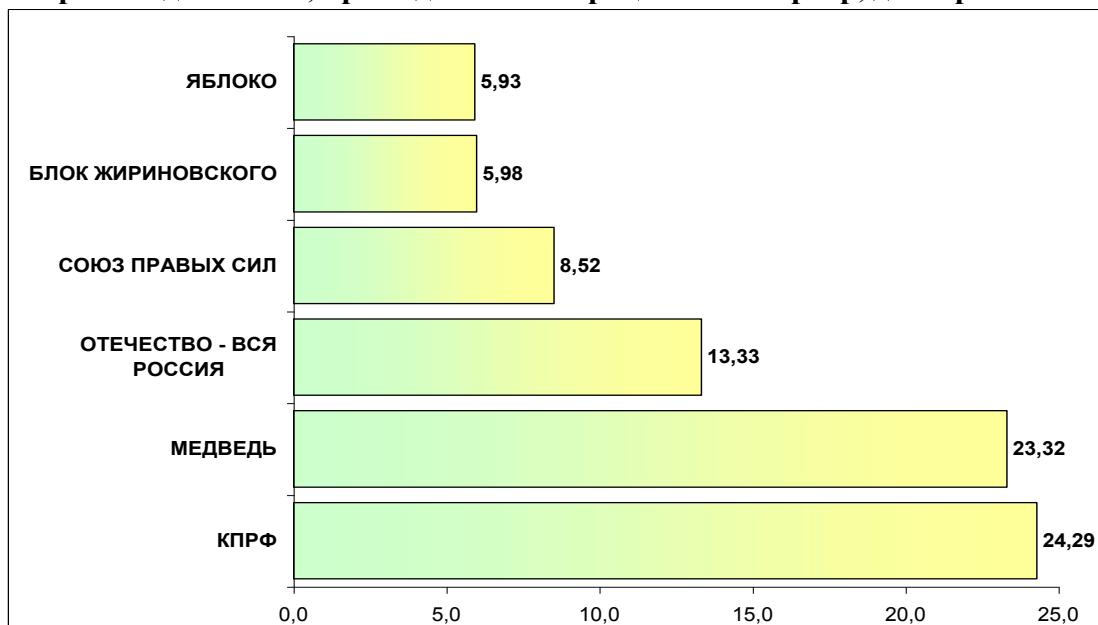


ТАБЛИЦА 1

Поддержка КПРФ и проправительственных партий на выборах в Государственную Думу, %

Год	1993	1995	1999
КПРФ	12,9%	22,3%	24,3%
"За власть"	36,8%	27,8%	41,8%

Партии, принимающие участие в выборах, можно разделить на проправительственные, оппозиционные и внесистемные. К проправительственным относятся собственно "партия власти", как партия премьера и президента, а также партии, поддерживающие федеральную власть. Оппозиция может быть как демократического, так и реставраторского типа. На всех выборах, с 1991 г. по 1996 г. включительно, градация партий была достаточно очевидной. Практически все партии, выступавшие за рыночную экономику и демократические преобразования, поддерживали федеральную власть и были отнесены к группе "за власть". Единственным исключением является "ЯБЛОКО", поддерживающее рыночные преобразования, но всегда и во всем выступающее против Правительства, именно поэтому отнесенное к оппозиции, к группе "против власти". На последних выборах анализ политических объединений стал более сложным, но бинарное деление по принципу власть/невласть сохранилось, можно

сказать, что градация по отношению к существующей федеральной власти не потеряла своей актуальности и на этих выборах (табл. 2).

ТАБЛИЦА 2

Партии "за власть" на выборах в ГД в 1999 г.

Наименование	% голосов
Женщины России	2,0%
Духовное наследие	0,1%
Межрегиональное движение "Единство" ("МЕДВЕДЬ")	23,3%
Блок Жириновского	6,0%
За гражданское достоинство	0,6%
Союз правых сил	8,5%
ВОПД "Наш дом - Россия"	1,2%
ИТОГО	41,8%

Основной гипотезой нашего исследования эlectorального поведения является тезис об определяющем влиянии на результаты голосований экономических факторов наряду с политическими предпочтениями. Действие (или бездействие) власти для улучшения (или хотя бы стабилизации) экономической ситуации в стране и регионах формирует отношение населения к федеральной власти, что может быть отражено по результатам социологических опросов, а в конечном результате находит свое отражение на выборах.

Предпринятые Правительством меры, направленные на стабилизацию и экономический рост, увеличение собираемости налогов для обеспечения возможности осуществления социальной политики, сокращение задолженности по заработной плате, а также уверенные действия в Чечне, позволили сформировать к концу 1999 г. позитивное отношение к власти, особенно к личности Председателя Правительства РФ. Согласно опросам ВЦИОМ 19 декабря его деятельность одобряло 79,1% респондентов, принявших участие в опросе. Данные факторы объясняют столь благоприятные для федеральной власти результаты выборов в Государственную Думу в декабре 1999 г.

Рассматривая результаты выборов в регионах, можно сказать, что в них за последние 4 года увеличилась поддержка партий "за власть". Так, например, в 1993г. проправительственные партии набрали больше 50% голосов только в 8 регионах (г.Москва, Республика Тыва, Свердловская и Пермская области, Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский и Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО), в 1995г. - всего в 1 (Республика Тыва), а в 1999г. - уже в 29.

До 1995 г. большинство глав субъектов Федерации назначалось указом Президента РФ и на выборах входили в партию власти. Так, подавляющее большинство представителей региональной власти вошло в НДР на выборах в 1995г. В 1995-1999гг. произошли выборы во многих регионах, как на муниципальном, так и региональном уровнях. Новые губернаторы принадлежат к различным партиям и блокам (от КПРФ до СПС и ЛДПР), считать партию "партией власти" только потому, что в ней есть представители власти регионального или муниципального уровня, не рассматривая политическую программу избирательных блоков, было бы некорректно. Если партия (блок, движение) выступала против существующей федеральной власти, то она однозначно относилась к оппозиции. В данном смысле власть считалась властью только на федеральном уровне. Темой нашего рассмотрения является отношение не просто к власти, а к власти федеральной, именно по этой причине мы отнесли ОВР к оппозиции, т.к. на момент выборов ОВР однозначно выступал против существующей власти и за союз с коммунистами. ЛДПР на выборах в декабре 1999г. рассматривалась нами как проправительственная партия, что совершенно не удивительно, если вспомнить все действия партии за последнее время. В Государственной Думе ЛДПР оказывало Правительству практически полную поддержку, и было отнесено нами к "партии власти".

Отнесение ОВР к антивластной партии существенно изменило эlectorальные ранги. Считавшие стабильно проправительственными регионами (что подразумевало поддержку демо-

кратии и рыночных реформ), по результатам выборов-99 были отнесены к оппозиционным. Самыми яркими примерами могут служить Республики Татарстан и Ингушетия, а также Москва, в которых падение рангов составило 86, 82 и 76 пунктов.

Анализируя изменение поддержки "власти" в регионах по сравнению с общероссийским уровнем в 1995 и 1999 гг., мы обнаруживаем, что в 52 регионах улучшилось отношение к власти больше, чем в целом по РФ; в 33 регионах - ухудшилось; в 3 регионах отношение не изменилось (в Республике Тыва, Архангельской и Астраханской областях). Максимальные изменения рангов между выборами в ГД 1995 и 1999 гг. приведены в таблице 3.

ТАБЛИЦА 3

**Максимальные изменения рангов между выборами
в ГД 1995 и 1999 гг.**

Рост ранга	Падение ранга
Амурская обл.	66 (с 78 на 11)
Кемеровская обл.	51 (с 38 на 86)
Псковская обл.	45 (с 62 на 16)
Магаданская обл.	40 (с 43 на 2)
Читинская обл.	40 (с 69 на 29)
Камчатская обл.	36 (с 51 на 14)
Курская обл.	33 (с 86 на 53)
Приморский край	32 (с 72 на 40)
Кировская обл.	28 (с 52 на 24)
Пензенская обл.	28 (с 85 на 57)
Р. Ингушетия	-86 (с 2 на 89)
г. Москва	-82 (с 4 на 87)
Р. Татарстан	-76 (с 6 на 83)
Р. Дагестан	-63 (с 16 на 83)
Кабардино-Балкарская Р.	-61 (с 15 на 80)
Московская обл.	-59 (с 23 на 81)
г. Санкт-Петербург	-50 (с 8 на 59)
Р. Башкортостан	-48 (с 37 на 85)
Р. Мордовия	-48 (с 38 на 86)
Челябинская обл.	-37 (с 28 на 86)

Введенный Л.Смирнягиным "коэффициент попятности"⁸¹ позволяет оценить, насколько сильно перестраивается структура, порядок регионов при различных голосованиях. Движение может быть разносторонним или односторонним (только улучшение отношения к власти и продвижение вверх или ухудшение и смещение вниз). В последнем случае накопленная сумма перестановок мест (рангов) должна быть равна перестановке исключительно от первой к последней избирательной кампании. Излишек указывает на размер перестановок в обратном направлении (т.е. попятных), а его доля в сумме перестановок дает коэффициент или **индекс попятности**, составивший по нашим данным⁸² по результатам выборов 1991-1999 гг. 0,60, т.е. 60% регионов за этот период времени меняли свое отношение к федеральной власти. Сравнивая парламентские выборы в 1995 и 1999 г. мы замечаем, что ранги изменились у 49% регионов (табл. 4 - для соседних выборов, табл. 5 - для выборов в ГД). Значительный уровень перестановок свидетельствует о доминировании экономических факторов перед политическими предпочтениями, ведь за прошедший период в стране произошли глобальные перемены.

ТАБЛИЦА 4

Коэффициенты попятности между соседними выборами

Период	1991-1993	1993-1995	1995-1996-1	1996-1-1996-2	1996-2-1999
Коэффициент попятности	0,60	0,34	0,22	0,16	0,47

ТАБЛИЦА 5

Коэффициенты попятности между выборами в ГД

Период	1993-1995	1993-1999	1995-1999
Коэффициент попятности	0,34	0,45	0,49

При голосовании в 1995-1996 гг. на электоральное поведение влияло сочетание таких показателей, как налоговые поступления в бюджет, дебиторская задолженность и задолженность по заработной плате. Рассматривая результаты парного регрессионного анализа экономических данных и политических взглядов (результатов предыдущих выборов) на результаты итогов выборов

⁸¹ 5 лет и 8 голосований - созрела ли территориальная структура российской политики? // Л.Смирнягин, на пра-вах рукописи.

⁸² В отличии от Л.Смирнягина мы рассматривали только выборы и не учитывали референдумы.

в Государственную Думу в декабре 1999г., мы видим, что эти факторы не потеряли своей актуальности и на современном этапе (табл. 6).

ТАБЛИЦА 6

Результаты парного регрессионного анализа результатов голосования в ГД в декабре 1999г. "за власть" и экономических и политических факторов

	Наименование показателя (объясняющие переменные)		Коэф.	t	R ²	Нормир R ²	F
1	В среднем поступление налогов (в федеральный бюджет) за 10-9 месяцев до выборов	C0	48,847	31,627	,352	,111	9,500
		Nalf-10-9	-3E-02	-3,082			
2	Объем промышленного производства за 8 месяцев до выборов	C0	40,680	20,689	,302	,078	6,724
		OPrP8	9,2E-04	2,593			
3	Потребности в работниках в среднем за 11-3 месяца до выборов	C0	48,296	26,907	,252	,049	4,528
		POTR11-3	-1,156	-2,128			
4	Среднемесячная з/п за 11-3 месяца до выборов	C0	35,285	9,187	,307	,081	6,990
		ZP11-3	7,3E-02	2,644			
5	Всего кредиторская задолженность, млрд. руб., за 11 месяцев до выборов	C0	40,671	22,141	,328	,094	8,063
		KZ11	4,9E-04	2,839			
6	Кредиторская просроченная задолженность за 11 месяцев до выборов	C0	40,232	23,040	,376	,129	11,046
		KZP11	9E-04	3,324			
7	Всего дебиторская задолженность, млрд. руб., за 11 месяцев до выборов	C0	40,927	22,578	,316	,087	7,453
		DZ11	7,2E-04	2,730			
8	Дебиторская просроченная задолженность, млрд. руб., за 11 месяцев до выборов	C0	40,626	23,178	,349	,109	9,320
		DZP11	1,4E-03	3,053			
9	Численность зарегистрированных безработных за 11-3 месяцев до выборов	C0	37,423	20,204	.025	.239	22.314
		BWork11-3	580,652	4,724			
10	Задолженность по заработной плате за 11-1 месяцев до выборов	C0	40,732	23,472	.120	.107	9,526
		ZZP11-1	9,526	3,025			
11	Выборы в Государственную Думу в 1995г.	C0	36,322	9,719	.081	.068	5,935
		Vlast-95	0,351	2,436			
12	Выборы Президента РФ в 1996г. (первый тур)	C0	37,777	10,431	.062	.048	4,429
		Vlast-96-1	0,234	2,105			

Объем промышленной продукции, кредиторская и дебиторская задолженность характеризуют состояние экономики в регионе, работу отраслей и наличие спроса на произведенную продукцию. Чем лучше работает промышленность, тем больше людей имеют постоянный источник дохода, через налоговые платежи создаются предпосылки для осуществления социальной политики, растет занятость, т.е. население реально ощущает благоприятное экономическое положение в регионе.

Высокий уровень заработной платы показывает, что может быть потеряно в случае резкого изменения политического и экономического курса и делает избирателей более лояльными к власти, заставляет желать стабильности и поддерживать существующую власть.

Между размером зарегистрированной безработицы, с одной стороны, и политической лояльностью населения, с другой стороны, нет однозначной прямой связи. Вроде бы, чем выше безработица, тем сильней должны быть оппозиционные настроения. Однако значительные масштабы официальной безработицы могут свидетельствовать и об активности процессов структурной перестройки.

В нашем парном регрессионном анализе все объясняющие переменные оказываются значимыми, подтверждая влияние экономических факторов на электоральное поведение.

Раздел 2. Институциональные изменения и состояние отдельных секторов экономики

2.1. Институциональные проблемы развития корпоративного сектора

2.1.1. Итоги 1999 г. как зеркало неустойчивого посткризисного развития корпоративного сектора

1999 год и начало 2000 дают некоторые основания для оптимизма в отношении перспектив развития корпоративного сектора России. Имеющиеся благоприятные оценки, например в докладе Европейской комиссии ООН, связаны прежде всего с оживлением промышленности после девальвации рубля и ростом мировых цен на нефть и газ, которые в свою очередь привели к увеличению налоговых поступлений бюджета и доходов экспортёров. Положительная динамика отмечена в большинстве отраслей, в том числе хронически депрессивных в течение ряда лет (электротехника, легкая промышленность, переработка сельхозпродукции и др.). По данным Госкомстата РФ, сократилось число убыточных предприятий и организаций: в 1998 г. их доля составляла 48,3%, в 1999 – 40,6%. Комиссия ОНН по экономике предполагает в 2000 г. для Восточной Европы наиболее благоприятные условия экономического развития (за последние 10 лет). При этом экономический рост в России приведет к оживлению во всех странах региона.

Продолжающийся в России посткризисный экономический рост 1998—1999 гг. (3,2% ВВП, 8,1% объем промышленного производства), относительная стабильность макроэкономической ситуации (по крайней мере – вопреки некоторым прогнозам – избежание гиперинфляции) и политические изменения на рубеже 1999-2000 гг. позитивно сказались и на состоянии российского рынка ценных бумаг. По оценкам большинства агентств и влиятельных финансовых изданий, российский фондовый рынок в 1999 г. вошел в тройку наиболее быстрорастущих рынков мира. Стоимость российских долгов за 1999 г. возросла, составив 60-70% от номинала. Доходность по российским облигациям составила 130% годовых (Бразилия – 39%). Капитализация рынка «голубых фишек» за год увеличилась на 182%. Индекс РТС-Интерфакс стал вторым в мире в 1999 г. по темпам роста (после Турции). В январе 2000 г. вновь проявился интерес инвесторов к компаниям второго эшелона, что является сигналом начавшейся переориентации инвесторов от чисто спекулятивных краткосрочных вложений к более длительной стратегии.

Существенно возросла доходность паевых инвестиционных фондов. С наибольшей доходностью закончили год те ПИФ, которые вкладывали средства в государственные бумаги и воспользовались результатами новации и ростом котировок ОВВЗ («Илья Муромец» – 1877%, «Темплтон» – 854%). Несмотря на ликвидацию нескольких фондов после кризиса, общее их количество практически не изменилось, в це 1999 г. были созданы новые корпоративные. Более того, количество вкладчиков во многих ПИФ в 1999 г. увеличилось в 4-5 раз. Необходимо, тем не менее, заметить, что приток средств частных вкладчиков на рынок акций (в том числе посредством ПИФ и через Московский фондовый центр) связан не столько с преимуществами того или иного способа инвестирования, сколько с отсутствием на финансовом рынке альтернативных высокодоходных инструментов в 1999 г.

Доход иностранных фондов, инвестирующих средства в российские акции, по итогам 1999 г. составил 150%. Эти результаты позволяют рассчитывать на привлечение интереса инвесторов к России после президентских выборов. Фактор политической стабильности в данном случае важен, но для многих фондов не менее значимы и темпы роста рынка, их управляющие просто обязаны инвестировать в наиболее быстро растущие рынки.

В 1999 г. впервые после финансового кризиса некоторые крупные российские корпорации заявили о своем намерении выпустить депозитарные расписки («Сибнефть», РАО «ЕЭС России»). Показательно также, что большинство российских корпоративных заемщиков на рынке еврооблигаций стремились в срок выполнять свои обязательства по текущим платежам. Для 1999 г. стало характерно также возрождение интереса к российскому рынку корпоративных облигаций. Некоторые крупнейшие компании осуществили выпуски в 1999 г. (в том числе в связи с новацией по госбумагам), в планах других – размещение в 2000 г.

На фоне этих сдвигов вероятным выглядит постепенное улучшение международного кредитного рейтинга России (с учетом ошибок и перестраховки ведущих агентств, проявившихся в 1998 г.), что может прямо сказаться на возможностях привлечения средств с международного финансового рынка правительством и корпорациями. Достигнутые в феврале 2000 г. договоренности правительства РФ с Лондонским клубом кредиторов усиливают оптимистические настроения в среднесрочном периоде, тем более что такая договоренность может стать весомым аргументом в урегулировании долга Парижскому клубу и МВФ.

Тем не менее поводов для оптимизма не так много. На самом поверхностном уровне это проявляется (как и при благоприятных оценках) в присваивании Россией рейтингах в отношении перспектив финансовых рынков и развития корпораций. Так, влиятельный журнал «Институциональный инвестор» в своем обзоре страновых кредитных рейтингов на 1999 г. присвоил России 20 баллов — при максимуме 100 (наиболее низкая вероятность дефолта по суверенному долгу), или 105 место среди 135 стран. Первое место среди стран с переходной экономикой заняла Словения (28-е место в общем списке), среди бывших республик СССР – Эстония (51-е место в общем списке).

Традиционно публикуемый американским Фондом наследия «индекс экономической свободы» для 2000 г. оценивает инвестиционный климат в 161 стране мира. Россия занимает 121-е место, относясь к группе «по большей части несвободных стран» (сюда же отнесены, хотя и с лучшим результатом, практически все страны Восточной Европы и СНГ). В 2000 г. этот индекс для России составляет 3,7 (1999 – 3,5, 1998 – 3,35), т.е. отмечено ухудшение ситуации. При определении индекса права собственности и наличие препятствий для свободного движения капитала играют существенную роль. На оценку 2000 г. повлияли, в частности, введенные квоты для иностранцев в уставном капитале РАО ЕЭС России (25%), Газпрома (20%), компаний авиакосмической отрасли (25%), ограничения для иностранных страховщиков, законодательные и судебные аспекты защиты прав собственности (включая независимое разрешение коммерческих споров), налогообложение, коррупция.⁸⁴ Специальный обзор 99 стран с точки зрения коррупции («Transparency International», 1998) отводит России 82-83 места (совместно с Эквадором) в группе стран «исключительной коррумированности» наряду с большинством государств СНГ.

При всей условности (субъективности) подобных исследований, которые часто отражают лишь внешние представления о реальной ситуации, они остаются значимым ориентиром для частных инвесторов при оценке инвестиционного климата в стране.

В ежегодном обзоре экономики России за 1999 г., подготовленном ОЭСР (проект), доминирует анализ бюджетных проблем и неплатежей, а острые проблемы корпоративного сектора (проблемы финансирования корпораций и пост-кризисное обострение конфликтов в имущественной сфере), видимо, признаны безнадежными. Рейтинг конкурентоспособности 47 стран (International Institute for Management and Development, Швейцария, 288 критериев оценки) и рейтинг конкурентоспособности 59 стран (Всемирный экономический форум 1999 г.) отводят России последнее место в 1999 г.

⁸⁴ При этом Китай занимает 100-е место. Это позволяет (по крайней мере на уровне неожиданных идеологических выводов) интерпретировать данное исследование в том смысле, что крепкая правовая система более важна для экономического роста, чем тип политической системы (см. Новости АКМ, 30.11.99).

Ключевым выводом исследования эффективности 10 секторов российской экономики, проведенного в 1998-1999 гг. компанией McKinsey (с участием лауреата Нобелевской премии Р. Солоу), стало признание факта, что производительность труда в российской экономике не связана с прибыльностью, т.е. средние предприятия не имеют заинтересованности в реструктуризации и росте производительности, более производительные предприятия проигрывают менее производительным и не имеют стимулов к инвестициям (при возможности осуществления таковых).⁸⁵ В основе этого явления лежат неравноправные условия функционирования (конкуренции) предприятий: для сходных предприятий — различные ставки и режимы налогообложения, разные тарифы на энергоресурсы, разные требования к должникам, неравные административные требования и возможности доступа к экспорту, неравенство перед законом, сопротивление реструктуризации со стороны местных властей (проблема социальной напряженности), неравный доступ к земле и государственным заказам, к экономической информации, коррупция и др.

Тем не менее заключение экспертов компании не столь уж безысходно: по крайней мере чисто экономических препятствий для экономического роста (до 8% в год с последующим удвоением ВВП на душу населения) не выявлено. Более того, отмечается, что 75% мощностей «советских» предприятий, созданных до 1992 г., вполне жизнеспособны, если будет осуществлена их модернизация и внедрены современные системы управления. Это приведет к росту производства на данных предприятиях в среднем на 40% при наличии точечных инвестиций, не превышающих в совокупности 5% ВВП в течение 5 лет (или около 7,5 млрд. долларов по курсу начала 2000 г., что существенно ниже инвестиционных потребностей России, заявленных, к примеру Минэкономики РФ). Принципиальный вывод, иными словами, состоит в том, что в основе экономического роста (по крайней мере на стартовом этапе) в современных условиях России должны лежать не столько очень крупные инвестиции (понимаемые многими как труднодоступная панацея, и часто — как самоцель), сколько жесткие, в значительной степени политические, усилия по формированию общей благоприятной среды функционирования предприятий.

Указанные выводы имеют несомненное значение для определения дальнейших путей реформирования российской экономики — основной акцент должен быть сделан именно на институциональных аспектах (законодательство, защита прав собственности, равнодоступные финансовые рынки, равные условия конкуренции, инфорсмент) модернизации и привлечения инвестиций. Незначительные успехи России в данной области в 90-е гг. стали самым серьезным тормозом для **долгосрочного** экономического роста. Соответственно, описанные выше противоречивость, наличие крайностей от безудержного оптимизма до сугубо негативной оценки перспектив развития российского корпоративного сектора (экономики в целом) не должны удивлять и носят вполне объективный характер.

Нельзя отрицать факта, что на протяжении всех 90-х гг. происходило движение России к рыночной экономике и демократическим ценностям. В то же время, помимо обвальных финансовых кризисов, инвестиционного голода и регулярных имущественных скандалов, имманентными чертами этого движения стали: хроническая незавершенность институциональных реформ; система мягких бюджетных ограничений; иерархические торги государства и крупных корпораций; переходящие один в другой этапы перераспределения собственности; фактически полная незащищенность прав собственности; неэффективность и коррумпированность сложившейся системы государственного управления; государственный инфорсмент как мера селективного воздействия; частный инфорсмент как разновидность криминального выяснения отношений.

⁸⁵ При этом отмечено, что в 1997 г. производительность труда в промышленности России составила 17% от уровня США, тогда как в 1991 — 30%. При 50-процентном снижении производительности сокращение занятости составило лишь 10%.

Указанное лимитирование мешало позитивному продвижению в отдельных важных областях. Прогрессивное корпоративное законодательство с 1996 г., потенциально эффективный механизм банкротства с 1998 г., система регулирования рынка корпоративных ценных бумаг, антимонопольное законодательство с 1998 г. — все эти механизмы не могли полноценно выполнять свои функции. Это стало особенно очевидно к началу 2000 г. Большинство принимавшихся во второй половине 90-х гг. программ институциональных реформ в рассматриваемых областях фактически остались на бумаге.

Это наследие 90-х гг. необходимо либо принять как должное, либо приготовиться к новому этапу жестких институциональных реформ («институциональная дилемма» Путина).

В этой связи возникает очевидная ассоциация с восстановлением и активизацией основных лоббистских группировок в России в начале 90-х гг. В 1991-1992 гг. их деятельность была подорвана распадом СССР, и у государства были все шансы для тактики «независимого арбитра». Этот шанс был упущен в 1993 г. со всеми вытекающими последствиями для экономики (бюджетный дефицит, инфляция, провал денежной приватизации, пирамида государственных ценных бумаг, псевдо-банки, вывоз капитала, нетранспарентные сделки с государственной собственностью и др.). Наиболее поверхностной характеристикой сложившейся в России системы стало расхожее понятие «приятельского капитализма».

Финансовый кризис 1998 г. в определенном смысле вновь создал условия для смены правил игры, ослабив крупнейшие московские финансовые группировки и изменив расклад сил.⁸⁶ В то же время на первый план в пост-кризисный период выходят **новые «олигархи»**, связанные с реальным сектором (включая имущественную экспансию естественных монополистов) или с региональной элитой. Приведем лишь несколько примеров.

По имеющимся оценкам, в 1999 г. среднегодовая рыночная цена нефти составляла 19 долларов за баррель, тогда как по статистике ГТК среднегодовая отпускная цена экспортной нефти составила лишь 13 долларов. Совокупная годовая утечка капитала в нефтяном секторе оценивается в сумму порядка 7,5-8 млрд. долларов. Капитализация нефтяной отрасли (по состоянию на октябрь 1999 г.) оценивалась примерно в 4-5 млрд. долларов. Одновременно зимой-весной 1999 г. вновь резко ускорился отток иностранных инвесторов. По сути это означает не что иное, как новую модификацию структуры собственности в отрасли (при том, что вывезенных капиталов в определенный момент оказывается достаточно для приобретения **всей** отрасли).

Среди 12 вертикально-интегрированных нефтяных компаний, по оценкам, в наилучшем положении находятся «ЛУКОЙЛ» и «Сургутнефтегаз», которые в 1998-1999 гг. рассматривали различные варианты экспансии. Видимо, в качестве примера можно отметить 1998-1999 гг. попытки Тюменской нефтяной компании (ТНК) из группы «Альфа» установить контроль над предприятиями НК «Сиданко» («Черногорнефть» и «Кондпетролеум») через возбуждение дел о банкротстве (внешнее управление).

Аналогичный процесс был характерен и для металлургии (где передел собственности в 1999 г. также резко обострился). Если в нефтяном секторе мобилизация ресурсов для консолидации контроля стала возможна благодаря 2-3-кратному росту цен с марта 1999 г., то в металлургии источники ресурсов для консолидации (перераспределения) собственности связаны с резким падением издержек в долларовом выражении после августа 1998 г. при сохранении стабильных цен. Таким образом для этого процесса стали характерными, следующие черты: выдавливание иностранцев, скопка по очень низким ценам (что было невозможно в 1996-1997 гг.), активная роль инсайдеров (менеджеров и совладельцев-партнеров), активное использование инструментария банкротств и долговых схем.

Закономерным посткризисным процессом стало и **усиление регионов** в процессе пере распределения собственности:

⁸⁶ Подробно см.: Радыгин А., Энтов Р. Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг. М., ИЭПП, 1999.

— формирование региональных холдинговых структур под эгидой местных властей (Башкортостан — создание Башкирской топливно-энергетической компании, Владимирская область — создание 4 холдингов в стекольной, льняной, хлопчатобумажной и оборонной отраслях, Москва — Центральная топливная компания и др.);

— попытки пересмотра тех приватизационных сделок, где победителем стали представители центра (общефедеральных групп), других регионов или иностранные инвесторы (например, в 1999 г. продажа «Philips» под давлением властей Воронежской области 89% акций АО «Воронежские электролучевые трубы» за 1 рубль в ФПГ «Российская электроника», в 1998 г. конфликт немецкой Knauf, купившей комбинат «Кубанский цемент» с местными властями и менеджерами, разрешенный, тем не менее, в пользу инвестора и др.);

— отзыв переданных в доверительное управление пакетов акций региональных предприятий (Татарстан — решение об отзыве пакетов 9 крупных АО в управлении зарегистрированной в Москве инвесткомпании «Татинвест-Росс» в 1998 г.);

— попытки аннулирования новых эмиссий акций, которые изменили структуру собственности корпораций региона в пользу «чужих» (Москва, Самара) и др.⁸⁷

Активные попытки установления регионального контроля (часто совместно с конкурентами «жертв») в 1998-1999 гг. начали власти регионов, в которых присутствуют предприятия нефтяной отрасли. Это конфликты властей Иркутской области и «Сиданко» по поводу АНХК, требования передать под контроль Самарской области местные предприятия «ЮКОС», конфликт Ямalo-Ненецкого автономного округа с «Роснефтью» по поводу АО «Пурнефтегаз», конфликт Ненецкого автономного округа с «Коминефть» и др.

На фоне кризиса многих крупнейших банков и финансовых групп вполне закономерно усиление мощи федеральных **естественных монополий** и тех «автономных империй», которые возникли вокруг крупных корпораций, изначально ориентировавшихся на «самодостаточность» и поэтому не столь заметно пострадавшие в ходе финансового кризиса. Естественно, что это усиление может происходить в значительной степени за счет активов и влияния прежних соперников (см. ниже раздел: Государственные холдинги в России).

Так, в РАО «ЕЭС России» рассматриваются проекты создания энергоугольных и энергометаллургических компаний. РАО «Газпром» рассматривало варианты создания нового металлургического холдинга «Газметалл», в который могут войти приобретенные у группы «Российского кредита» контрольные пакеты акций Лебединского, Михайловского и Стойленского горно-обогатительных комбинатов, а также пакеты акций Оскольского электрометаллургического комбината и, возможно, Новолипецкого металлургического комбината. Таким образом может завершиться история сразу нескольких скандальных многолетних корпоративных войн (борьба за ЛГОК, за НЛМК и др). При поддержке РАО «Газпром» происходит также процесс создания общероссийского нефтехимического холдинга.

Новизна ситуации (по сравнению с 1993 г.) определяется не только появлением нового политического лидера, не связанного пока обязательствами перед сохранившими свои позиции и новыми финансовыми группировками. 2000 год должен быть решающим: во-первых, существует возможность проведения единой и осознанной политики как минимум в течение 8 лет в условиях потенциальной политической стабильности (даже ожидание такой стабильности дает ощутимый эффект на фондовом рынке в начале 2000 г.): во-вторых, только **на старте** новой экономической политики и продвижения в институциональной сфере возможен принципиальный отказ от модели олигархического (приятельского, криминального) квази-капитализма. С учетом накопившегося комплекса экономических и институциональных проблем 90-х гг. интенсификация государственного регулирования (от деклараций о

⁸⁷ Необходимо отметить еще одну тенденцию, характерную как для федерального, так и для регионального уровней в 1998 г.: к формированию семейных (клановых) взаимоотношений в рамках крупных корпораций или в системе «региональная власть - региональные компании».

намерениях и развития норм права до прямого вмешательства в наиболее острые конфликты) становится неизбежной.

В самом общем виде некая позиция уже прозвучала и она может быть сведена (по крайней мере в рассматриваемой области) к четырем пунктам: защита прав собственности, неприятие деприватизации и криминального передела собственности, эффективный госсектор, «диктатура закона». Среди конкретных шагов предполагаются также некоторые меры (доначисление налогов на основе рыночной цены товара) против трансфертного ценообразования в нефтяных холдингах, ставшего фактически способом вывоза капитала в офшорные компании.

Тем не менее перед новой властью возникает необходимость более четкого определения своей позиции по крайней мере по трем принципиальным вопросам.

Во-первых, **реприватизация**. Термин в данном случае не имеет значения. Это может быть собственно национализация, или деприватизация (т.е. возврат приватизированного имущества государству), или реприватизация (деприватизация с последующими «правильными» приватизационными сделками).

Суть проблемы состоит в том, что национализация в России **уже давно идет**, причем в самых разнообразных формах:

— на уровне общей идеологии и политической борьбы (наиболее ярким примером является принятие Федерального закона от 07.05.98 №74-ФЗ «Об особенностях распоряжения акциями Российского акционерного общества энергетики и электрификации «Единая энергетическая система России» и акциями других акционерных обществ электроэнергетики, находящимися в федеральной собственности». В соответствии со ст. 3 установлено, что в собственности иностранных государств, международных организаций, иностранных юридических лиц, а равно их аффилированных российских юридических лиц, иностранных физических лиц может находиться до 25 процентов всех видов акций РАО. При этом на момент принятия закона в иностранной собственности уже находилось около 30% акций РАО⁸⁸. Сюда можно отнести также популистские версии проекта закона о национализации, подготовленные в 1999 г. в Государственной Думе);

— пересмотр приватизационных сделок (намерение РФФИ и Генпрокуратуры РФ пересмотреть итоги 17% конкурсов с инвестиционными условиями до 31 июля 1997 г.⁸⁹, возвращение в госсобственность пакетов акций двух портов Ленинградской области, планы деприватизации порядка 50 предприятий Минтранса, судебное решение о деприватизации Ставропольской акционерной авиакомпании и др.);

— возврат пакетов акций государственным структурам за долги (в 1999 г. наиболее известны примеры КамАЗа (в сентябре РФ стала владельцем 26,7% акций, Татария – 27%) и АвтоВАЗа (в декабре под программу реструктуризации долгов в залог государству передан контрольный пакет акций));

— формирование новых (в том числе государственных) холдингов, в которые передаются государственные пакеты акций. Если ранее государственный пакет фактически никем не управлялся или был «приватизирован» де-факто для голосования, то при формировании новых или слиянии уже существующих структур происходит формальное или реальное усиление роли государственных органов. Это особенно характерно для корпораций ВПК. Приме-

⁸⁸ Тем не менее, по некоторым данным, в 1999 г. доля иностранных инвесторов возросла до 33%, что связывалось с ожиданием отмены запретительной квоты и значительным ростом курса акций компаний.

⁸⁹ Ни для кого не секрет, что инвестиционные конкурсы были одним из наиболее неудачных способов приватизации. В подавляющем большинстве случаев инвестпрограммы не выполнялись. Всего в 1992-1997 гг. на инвестиционных конкурсах продано 1084 пакета акций, из которых 328 возвращены государству через суд. Проблема состоит в намерении использовать нормы нового закона о приватизации 1997 г. по сделкам, имевшим место ранее. Безусловно, говор о немедленной перепродаже пакетов (до выполнения инвестпрограммы) мог иметь место, однако однозначное изъятие пакетов невозможно в силу неурегулированности проблемы добросовестного приобретателя.

ром отсутствия целостной позиции властей может служить неопределенность в отношении создания «Госнефти»;

— использование деприватизации менеджерами как инструмента корпоративной борьбы (наиболее известен скандал 1999 г. вокруг Ломоносовского фарфорового завода). Существуют также примеры попыток добровольного возврата государству приватизированных АО;

— активность региональных властей по установлению контроля над бюджетообразующими предприятиями (чаще всего — через назначение внешних управляющих). Отдельным аспектом проблемы является начавшийся в 1998-1999 г. процесс возвращения через суд ранее переданной в регионы федеральной собственности (например, 40% акций «Иркутскэнерго», неприватизированные местными властями федеральные пакеты акций 4 предприятий в Красноярском крае и др.).

Многие из скрытых форм национализации вполне обоснованы. Более того, вряд ли возможны какие-либо масштабные решения на высшем официальном уровне, хотя бы в силу заинтересованности правительства в максимально выгодной реструктуризации внешних долгов и получении кредитов международных организаций, а также продаже новых пакетов акций.

Тем не менее общая неопределенность (непрозрачность) политики государства в данной сфере является одним из основных факторов, препятствующих созданию благоприятного инвестиционного имиджа России. В настоящее время необходимы по крайней мере два решения для снятия остроты проблемы: во-первых, краткосрочное — жесткая и обоснованная декларация о намерениях со стороны правительства, во-вторых, правовое — принятие закона «О национализации в РФ» с указанием принципиальных процедур и описанием мер защиты интересов инвесторов — добросовестных приобретателей (см. также п. 2).

Во-вторых, это **резкое ускорение процессов перераспределения собственности** в России и обострение (ужесточение) корпоративных конфликтов после финансового кризиса 1998 г.

В ряде случаев основанием для консолидации контроля или корпоративной агрессии стало резкое обесценение корпоративных бумаг. Напротив, некоторые держатели пакетов, включая эмитентов, попытались улучшить финансовое положение за счет сброса акций. Многие коммерческие банки и финансовые группы, оказавшись на грани или в процессе банкротства, рассчитывались по своим обязательствам за счет переуступки принадлежащих им пакетов акций в реальном секторе. В рамках приватизационных продаж отдельные держатели пакетов попытались консолидировать имеющиеся пакеты в интересах контроля с минимальными затратами.

В то же время кризис активизировал использование дополнительных эмиссий акций и производных бумаг, долговых схем (секьюритизации долгов), инструментария банкротства, реорганизаций компаний. В этих условиях стали более заметными и успешными попытки региональных элит взять под контроль основные предприятия своего региона.

Среди наиболее известных корпоративных конфликтов 1999-2000 гг. — противостояние СИДАНКО и ТНК, Транснефть, Ломоносовский фарфоровый завод, Выборгский ЦБК (вооруженный захват), Ачинский глиноземный завод (вооруженный захват), Кузнецкий металлургический комбинат, Качканарский ГОК (вооруженный захват), Нижнесандинский металлургический комбинат (вооруженный захват), угольные разрезы в Красноярском крае и Кузбассе, алюминиевые предприятия, Мосхимфармпрепарат (унитарное предприятие, попытка вооруженного захвата), Орско-Халиловский металлургический комбинат (фактически впервые в корпоративной истории России выпущены альтернативные дополнительные эмиссии).

Методы борьбы носят в основном процедурный характер: ведение двойного реестра, двоевластие в АО (два собрания, два совета директоров, два генеральных директора, переход на единую акцию и др.). Тем не менее в ряде случаев вооруженный захват предприятия вновь, как и в «дикие» 1993-1995 гг., становится одним из широкоиспользуемых способов установления корпоративного контроля. Чаще всего для этих конфликтов характерен право-

вой нигилизм, когда захватчик власти в корпорации игнорирует реальную структуру акционерного капитала и тонкости процедурных вопросов управления.

По оценкам некоторых экспертов, такое обострение ситуации в ряде крупных предприятий связано со стремлением завершить передел собственности любыми способами до президентских выборов, чтобы поставить новую федеральную власть уже перед свершившимся фактом. Видимо, это утверждение имеет некоторый смысл, но есть и более глубинные стимулы: расчет корпоративного агрессора на поддержку региональных властей и общая кризисная ситуация в сфере инфосмента.

Основная проблема состоит в том, что эти конфликты — лишь вершина айсберга. Если в 1996 г. борьба за контроль завершилась в 25% российских корпораций, в начале 1998 г. — в 50%, то после кризиса 1998 г. вновь произошел откат назад. В пользу вновь начавшегося в 1998-1999 гг. массового перераспределения собственности в корпоративном секторе говорят данные регистраторов: во-первых, осенью 1998 — в 1999 гг. общий объем перерегистрации сделок с акциями у регистраторов практически не изменился в меньшую сторону, во-вторых, в 1999 г. практически до «0» (против 20 в 1998 г.) сократилось количество регистраторов, которые обслуживали более 500 000 владельцев именных ценных бумаг. К этому можно добавить, тот факт, что по итогам 1999 г. в РФ зарегистрировано около 19 000 выпусков ценных бумаг (20 000 в 1998 г.), но при этом количество случаев закрытой подписки возросло в 2 раза, количество случаев открытой снизилось в 7 раз (по сравнению с 1998 г.). В целом это означает, что идет не только процесс перераспределения, но консолидации акционерной собственности.

Безусловно, перераспределение собственности является нормальным и эффективным механизмом корпоративного управления и контроля за менеджерами в рамках цивилизованных процедур, если итогом такого перераспределения становится эффективность компании на микроуровне, экономический рост в рамках национальной экономики. В условиях российской специфики этот механизм выполняет несколько иные функции. Эти тенденции (как в силу объективных процессов переходной экономики, так и с учетом многих субъективных факторов) сохранятся в ближайшие годы, что может усилить нестабильность прав собственности и потребует ужесточения политики защиты интересов инвесторов (акционеров). Соответственно, приоритетной задачей остается формирование четкого правового поля такого перераспределения.

Видимо, есть смысл детального анализа типовых корпоративных конфликтов и применявшихся способов их урегулирования (тем более что большинство инструментов хорошо известны). На этой основе должны быть, во-первых, внесены адекватные поправки в законодательство, во-вторых, выработана некая типовая модель ответной реакции уполномоченных органов государственной власти.

Существующая нормативно-правовая база пока фрагментарна и не обеспечивает должной защиты прав инвесторов. Среди важнейших «белых пятен» необходимо отметить следующие:

- не определены жесткие санкции, которые могут применяться в случае безлицензионной деятельности, выпусков суррогатов ценных бумаг (публичное размещение ценных бумаг, не прошедших государственную регистрацию);
- не созданы пока юридические механизмы для установления, предупреждения и пресечения мошенничества;
- нет четкого регулирования отношений, связанных с инсайдеровскими сделками;
- сохраняется проблема предотвращения (пресечения) манипулирования ценами на рынке;
- на начальной стадии находится регулирование сделок между аффилированными лицами.

В-третьих, острой проблемой остается ситуация в области **инфосмента**, тесно связанная с корпоративными конфликтами. Формирование правового поля для цивилизованной

смены собственников является бессмысленной затеей при отсутствии инфраструктуры и политической воли исполнения законодательства.

К концу 90-х гг. Россия «по степени охвата» своего хозяйственного законодательства фактически вышла в группу лидеров (экспертная оценка «4», Болгария, Чехия, Венгрия, Польша, Румыния, Литва, Хорватия — оценка «4», промышленно развитие страны — оценка «4»).⁹⁰ Гораздо большее отставание сохраняется по показателю «эффективности» хозяйственного законодательства (экспертная оценка «2», у лидеров — «3-4»). В итоге по данной классификации Россия занимает промежуточные позиции среди стран с переходной экономикой.

Необходимость дальнейшего ужесточения инфорсмента на рынке ценных бумаг со стороны регулирующего органа очевидна. Об этом свидетельствуют в первую очередь объемы и количество различных видов нарушений. Так, среди наиболее типичных видов выявленных в 1998-1999 гг. правонарушений можно указать:

- выпуск в обращение ценных бумаг без их государственной регистрации;
- деятельность на рынке ценных бумаг лиц без соответствующей лицензии профессионального участника рынка ценных бумаг;
- отсутствие реестра владельцев размещенных именных ценных бумаг;
- неправомерные отказы во внесение записей о переходе прав собственности или неправомерное внесение таких записей в реестр владельцев именных ценных бумаг специализированными регистраторами;
- осуществление операций с ценностями бумагами без поручения их собственника или не осуществление таких операций при наличии поручения собственника;
- нарушения установленных процедур корпоративного управления акционерными обществами;
- нарушения установленного порядка раскрытия информации эмитентами ценных бумаг и профессиональными участниками рынка ценных бумаг.

В рамках действующего законодательства существует целый ряд препятствий для проведения эффективного инфорсмента в интересах инвесторов и акционеров. Одной из типичных проблем инфорсмента является ограниченность возможностей регулирующего органа. Частично эта проблема решена в 1999 г. с принятием закона «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ. В частности, среди наиболее важных новых положений следует отметить следующие права ФКЦБ: проводить публичные слушания, выдавать предписания, налагать штрафы, обращаться в суд с исками и заявлениями в целях защиты интересов частных инвесторов и государства.⁹¹

Тем не менее проблема не решена окончательно. Система санкций за нарушения на рынке ценных бумаг должна быть максимально гибкой с точки зрения степени жесткости наказания: наиболее мягкие — штрафы, средние — приостановка лицензий, отказ в регистрации документов, жесткие — меры уголовного характера. Последний блок пока остается за рамками легальных мер воздействия со стороны регулирующих органов.

2.1.2. Традиционная динамика приватизационного процесса

Приватизация как элемент экономических реформ становится все менее актуальной. Это касается как системообразующей ее роли (актуальной для первой половины 90-х гг.), так и бюджетной ориентации приватизационных продаж (с разной степенью успеха доминирующей во второй половине 90-х гг.). Этот процесс падения роли приватизации в развитии пере-

⁹⁰ См.: Transition Report 1998. EBRD, 1998.

⁹¹ Вместе с тем необходимость такого специального законодательного акта остается дискуссионной с точки зрения формирования общей структуры правовой базы рынка ценных бумаг (при определенных политических условиях эта проблема могла быть решена через поправки к действующему закону «О рынке ценных бумаг»). Следует также заметить, что аналогичные поправки должны быть внесены и в Кодекс об административных правонарушениях для придания им «постоянного» характера.

ходной экономики проявился, в частности, в возросшей в 1999 г. активности критики применившихся моделей (объектом жестких нападок вновь стала не только российская модель массовой приватизации, но и бывшая некогда эталонной, с точки зрения Запада, чешская купонная схема).

С точки зрения дальнейших системных преобразований приватизация со всей очевидностью уступила место вопросам корпоративного управления и реструктурирования приватизированных предприятий. С точки зрения пополнения доходов бюджета (с 1999 г. – финансирования бюджетного дефицита) на первый план выходят задачи рационализации использования и повышения эффективности управления государственной собственностью. Наконец, инвестиционная составляющая приватизационных сделок традиционно близка к нулю. Более того, многие сделки с инвестиционными условиями в 1999-2000 гг. стали по разным причинам объектом расследования на предмет возврата пакетов акций в собственность государства.

По данным Мингосимущества РФ, на 1 января 2000 г. в сектор приватизированных предприятий входили около 130 000 предприятий (58,9% от общего числа предприятий РФ к моменту начала приватизации). Одновременно по итогам приватизации 1992-1999 гг. в распоряжении государства осталось значительное количество пакетов акций предприятий (3100 закрепленных с учетом «золотой акции» и 7 000 — 8 000 непроданных), проблема продажи которых стала ключевой для собственно приватизационной политики 1995-1999 гг.

Замедление приватизационного процесса связано со многими объективными и субъективными факторами. Наиболее существенным является отсутствие спроса на большинство продаваемых «остаточных» пакетов (в силу отсутствия интереса к данным хозяйственным объектам в принципе, либо в силу уже установившихся на конкретном предприятии формальных и/или неформальных полюсов корпоративного контроля). Объективной доминантой продолжающихся приватизационных продаж являлись мотивы установления (завершения консолидации) контроля, типичные для постприватизационного периода во всех странах с переходной экономикой. Нерешенность проблем с земельными участками, незавершенными объектами, мобилизационными мощностями, наличием большого числа госпакетов акций (фактически неуправляемых) приводили к дополнительному замедлению приватизационного процесса и снижению цены совершившихся сделок.

Следует заметить также, что в регионах существует две сдерживающие приватизационный процесс тенденции: с одной стороны, невыполнение принятых в последние годы решений о приватизации, с другой стороны, стремление региональных властей установить контроль над максимально возможным числом предприятий региона, в том числе находящихся в федеральной собственности.

Объективным негативным фактором стало развертывание кризиса на финансовых рынках в 1997-1998 г., что также снижало эффективность приватизационных сделок, наиболее важных для бюджета. С учетом падения привлекательности для инвесторов нефтяных компаний в условиях неблагоприятной мировой конъюнктуры возможности бюджетной ориентации приватизационной политики были (по крайней мере, до середины 1999 г.) особенно ограниченными.

Принятие нового Закона «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества РФ» (№123-ФЗ, подписан Президентом РФ 21 июля 1997 г., вступил в силу со 2 августа 1997 г.) не стало весомым стимулом для ускорения приватизации в 1998-1999 гг. Одним из сдерживающих факторов является непринятие Государственной Думой проекта закона «Об утверждении государственной программы приватизации государственного имущества в РФ».

Существенно также, что в 1999 г. впервые доходы от приватизации (табл. 1) не включены в доходную часть федерального бюджета, а отнесены к источникам финансирования бюджетного дефицита. Это позволяет избегать жесткой бюджетной ориентации при принятии решений о сделках, в большей степени учитывая реальную конъюнктуру.

Два последних соображения (одобрение списков предприятий в обход Государственной Думы и обеспечение возможности финансового маневра в отношении конкретных объектов) привели к появлению сразу 3 списков потенциальных объектов продаж в 1999 г. В первом списке оказались некоторые крупнейшие АО («ЛУКОЙЛ», «Газпром», «Аэрофлот»), во втором – пакеты перспективных предприятий, которые в совокупности могут внести весомый вклад в бюджет (около 60 предприятий, включая нефть и металлургию), в третьем – порядка 1200 остаточных пакетов акций мелких и средних предприятий для продажи региональными отделениями РФФИ.

ТАБЛИЦА 1

Приватизация в 1995-1999 гг.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Количество приватизированных предприятий	6000	5000	3000	2583	595	-
Утвержденный бюджет	4,991 трлн. ^a	12,3 трлн.	6,525 трлн.	8,125 млрд. ^{c d}	15 млрд. ^{cf} (всего 18,5)	18 млрд. ^c (всего 23,7)
Фактически получено	7,319 трлн. ^b	1,532 трлн. ^b	18, 654 трлн. ^b	14,005 млрд. ^e	8,33 млрд. ^c (всего 17,3)	-
Дивиденды по федеральным пакетам акций	115 млрд.	118 млрд.	270,7	574,6 млн.	6,15 млрд.	План 3,5 млрд.

^a — утвержденный бюджет скорректирован в декабре 1995 г., фактический доход на 70,8% был обеспечен залоговыми аукционами.

^b — в том числе 1,875 млрд. долларов от продажи акций холдинга «Связьинвест».

^c — только от продажи имущества.

^d — скорректирован до 15 млрд. руб. в апреле 1998 г. (на уровне правительства).

^e — в т.ч. 12,5 млрд. руб. от продажи 2,5% акций РАО «Газпром».

^f — не включено в доходную часть бюджета

В 1999 г. фактический совокупный доход от приватизации составил (при плановом в 18,5 млрд. рублей) 17,3 млрд. рублей.

Доход от продажи предприятий (акций) оказался почти в 2 раза ниже запланированного: 8,33 млрд. против 15 млрд. в плане на 1999 г. Формально эта сумма оказалась существенно меньше в силу отказа правительства от продажи ряда пакетов (25% + 1 акция «Роснефти», 19,68% акций «Славнефти», мелкие пакеты акций «Газпрома» и РАО «ЕЭС России», 25% — 2 акции «Связьинвеста»). Указанные несоставившиеся продажи могут быть перенесены на 2000 г.

В итоге полученные от продаж средства были обеспечены (как и в прошлые годы) несколькими состоявшимися индивидуальными сделками.

29 октября 1999 г. состоялся коммерческий конкурс с инвестиционными условиями по продаже 9% акций «ЛУКОЙЛа» (Распоряжение Правительства РФ № 1423-р). Инвестиции должны были быть использованы на «...разработку и внедрение системы для уменьшения незапланированных потерь дочерних предприятий». Стартовая стоимость пакета определена в 200 млн. долл., стоимость инвестиционной программы — 240 420 509 долл. В итоге совокупная стартовая стоимость 1 акции была равна 6,55 долл. (котировка РТС на тот момент — 7,5 долл.). Итоги конкурса оказались традиционными: победила кипрская офшорная компания, превысившая стартовую цену на 5000 долл. (ее формальный конкурент — также кипрская офшорная компания — ошибся, увеличив цену пакета лишь на 1000 долл.). Фактический доход государства составил 3 доллара на каждую проданную акцию.

Такие результаты почти со 100-процентной уверенностью позволяют говорить о продолжении стратегии самовыкупа эмитентом (вариант — уступка пакета американским партнерам). Остающиеся в собственности РФ 16,6% акций могут быть проданы различными способами уже в 2000 г. (возможно — с сохранением «золотой акции»). Рассматриваются также планы продажи этих акций на фондовых биржах за рубежом.

На специаукцион для портфельных инвесторов 29 ноября выставлен также 1% акций компании (совокупная стартовая стоимость 46 млн. долл., или 170 рублей за 1 акцию при ры-

ночной цене 250 рублей). При наличии 29 заявок от физических и юридических лиц продано в совокупности 0,647% уставного капитала компании на сумму 820,8 млн. рублей.

Другой крупнейшей сделкой 1999 г. стала продажа 49,806% акций ТНК (Указ Президента РФ № 1413). Стартовая цена определена в 66,7 млн. долл., инвестиционная программа – 185,256 млн. долл. (в итоге совокупная стоимость 1 акции определена в 0,16 долл., рыночной котировки нет). Набор требований к потенциальному покупателю (включая приобретение 55,5% акций Рязанской нефтеперерабатывающей компании) позволяет предположить, что, как и в случае с «ЛУКОЙЛом», сделка готовилась под конкретного покупателя, связанного с частными владельцами контрольного пакета акций ТНК.

Это вполне закономерно, ибо специфика российского рынка такова, что при наличии четкого контроля в компании стратегические инвесторы, как правило, не стремятся к покупке неконтрольных пакетов (тогда как для портфельных инвесторов такой пакет также непривлекателен). Известны также текущие проблемы ТНК, прямо влияющие на стоимость холдинга: необходимость крупных инвестиций в Самотлорское месторождение (3/4 текущей добычи), утрата мажоритарного контроля в ряде дочерних компаний (которые не выплачивали дивиденды в силу финансовых проблем и были вынуждены конвертировать привилегированные акции в голосующие) и др. Существующие акционеры в такой ситуации могут вступить в торг с государством в целях максимального занижения стоимости приватизационной сделки. В то же время государство отнюдь не обязано в этих условиях принимать навязываемые условия и может отложить продажу.

Итоговая цена пакета акций (при подведении итогов конкурса 22 декабря 1999 г.) составила около 90 млн. долл. Победителем стала компания, представляющая интересы акционеров ТНК. Возможно, что такое увеличение цены пакета против стартовой может быть связано с неожиданной попыткой «СИДАНКО» участвовать в конкурсе для радикального отражения агрессии ТНК. В этой связи интересен отказ МАП РФ представителю группы «Интеррос» в отношении предварительного согласия МАП РФ на покупку пакета. Такой отказ можно интерпретировать и как эффективное средство в корпоративной борьбе.

Другие доходы от государственной собственности, тем не менее, оказались существенно выше запланированных (8,99 млрд. рублей против 3,5 млрд.). Так, в соответствии с федеральным бюджетом на 1999 г., дивиденды по акциям в государственной собственности должны были составить 1,5 млрд., фактически получено 6,15 млрд. рублей. Поступления от аренды федеральной недвижимости составили 2,165 млрд. рублей (при плане 2 млрд.). Доход от использования собственности РФ за рубежом составил 315 млн. рублей (против 200 млн. по плану).

Очевидно, вместе с тем, что успехи по получению дивидендов связаны с возможностью целевого давления на крупнейшие компании. В 1999 г., в частности, была расширена и база для данного источника: дивиденды государству пришлось выплатить 600 АО против 200 в 1998 г. Рационализировать доходы от федеральной недвижимости в России и за рубежом гораздо труднее, хотя бы в силу ее распыленности и трудностей учета фактических бенефициаров.

В 2000 г. остается немало проблем, связанных с приватизацией. Они могут доставить беспокойство в первую очередь тем инвесторам, которые относятся к реальным аутсайдерам или «добропорядочным приобретателям». Среди этих проблем можно выделить особенно актуальные:

- уже упомянутая выше опасность реприватизации в России в целом как фактор снижения инвестиционной привлекательности страны (в частности, в 1999 г. неофициально называлась цифра порядка 40% предприятий (от общего числа), приватизированных с нарушениями законодательства);

- отсутствие нормативно-правовой базы для национализации (где, с точки зрения инвестора, должны быть описаны процедуры компенсации инвесторам и процедуры защиты интересов добросовестных приобретателей с учетом уже состоявшихся многократных перепродаж);

— необходимо закрепление двойственного подхода к рассмотрению нарушений при приватизационных сделках: (1) бессрочное применение наказаний (в том числе уголовного характера) за выявленные и доказанные правонарушения должностных лиц и их контрагентов; (2) обеспечение абсолютного принципа «неприкосновенности» собственности добросовестного приобретателя (что адекватно невмешательству государства в сложившуюся структуру собственности). Единственной альтернативой может быть лишь абсолютная компенсация потерь добросовестного приобретателя;

— отдельной проблемой является неформально принятый для приватизационных сделок 10-летний срок исковой давности (на основе ст. 181 Гражданского кодекса РФ, видимо, есть необходимость сокращения и законодательной фиксации срока предъявления иска о применении последствий недействительности ничтожной сделки);

— при большинстве приватизационных сделок остается актуальной проблема их прозрачности (т.е. для аутсайдеров нет понимания условий инвестиционного процесса);

— продажа миноритарного (до 25%) пакета акций (особенно для иностранных инвесторов) во многих случаях ограничена возможностями последующего влияния на принятие решений в компании;

— сохраняется дискриминация в отношении инсайдеров и аутсайдеров в условиях продажи тех или иных пакетов акций (к примеру, по оценке Brunswick Warburg, условия продажи 9% акций «ЛУКОЙЛа» в 1999 г. носили явно дискриминационный характер для аутсайдеров, так как с учетом инвестиций им предлагалось заплатить минимум 6 долларов за акцию против 3 долларов для инсайдеров. Аналогично можно интерпретировать и продажу акций ТНК, и многие другие сделки прошлых лет);

— сохраняется дискриминация в отношении инсайдеров и аутсайдеров с точки зрения степени строгости мер воздействия за невыполнение условий приватизационных сделок;

— сохраняются проблемы, связанные с дуализмом принятия приватизационных решений и управления государственной собственностью, заложенные еще в 1991 г. при создании Госкомимущества и РФФИ. Так, Мингосимущества РФ в 1999-2000 гг. пытается найти себе новые сферы деятельности (инициируя проекты подчинения ФСФО, ФКЦБ, оценочной деятельности и др.). РФФИ видит себя в перспективе неким государственным инвестиционным банком с правом ведения операций на фондовом рынке, степень оправданности существования которого довольно неясна.

Каковы перспективы приватизационной политики?

Видимо, в качестве программного документа на ближайшие годы можно рассматривать «Концепцию управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» (утв. Постановлением Правительства РФ № 1024 от 9 сентября 1999 г.). Более того, высока вероятность, что данный документ станет определяющим и для периода до 2010 г. (как в силу его одобрения наиболее вероятным кандидатом в президенты, так и в силу очевидной невозможности дополнить его радикально по существу). Общие цели и принципы приватизации носят традиционно декларативный характер, но предлагаемые новые подходы к организации продаж заслуживают внимания. В частности:

— дифференцированный подход к приватизации предприятий в зависимости от их ликвидности ((а) высоколиквидные предприятия приватизируются исходя из необходимости соблюдения баланса между размером привлекаемых инвестиций и размером средств, поступающих в бюджет, с учетом их реальной ценовой оценки, максимально приближенной к мировому уровню; (б) низколиквидные предприятия могут быть проданы «эффективным собственникам» по минимальной цене при наличии бизнес — плана и реализации мер контроля за системой показателей деятельности предприятия);

— при приватизации высоколиквидных пакетов акций с ориентацией на значительные поступления средств в бюджет вознаграждение финансовых консультантов должно зависеть от величины полученных при приватизации средств;

— расширение инструментария приватизации (а) выпуск производных ценных бумаг, обеспеченных государственным имуществом, позволяющих размещать их на зарубежных рынках ценных бумаг (отсроченное право на приобретение акций, находящихся в государственной собственности); б) купля — продажа акций на биржевом и внебиржевом рынках в целях оптимизации участия государства; в) продажа по результатам прямых переговоров с инвесторами, в том числе в случае признания аукциона (конкурса) несостоявшимся (при этом цена объекта должна быть не ниже его стартовой цены на несостоявшемся аукционе); г) продажа государственного имущества с рассрочкой оплаты под гарантии банков;

— принятие приватизационных решений на основе представленных потенциальными инвесторами долгосрочных планов развития предприятий и заключения приватизационных договоров, детально регламентирующих взятые инвестором на себя обязательства;

— предпродажная подготовка предприятий с привлечением финансового консультанта, аудитора, оценщика, юридического консультанта, консультанта по менеджменту;

— проведение коммерческих конкурсов с социальными условиями;

— определение оптимального количества унитарных предприятий (предположительно 1500-2000 против 13786 в 1999 г.) и их преобразование в АО (за исключением социально значимых случаев);

— продажа по минимальной цене объектов незавершенного строительства, зданий и сооружений, не используемых для государственных нужд, преимущественно в целях создания новых производств (при условии принятия новым собственником обязательств в соответствии с разрабатываемой системой контролируемых показателей);

— определение целесообразности создания вертикально интегрированных промышленных структур, использующих государственное имущество на основе доверительного управления;

— при наличии инвестиционных условий продажи преимущество для тех отраслей, где возможна быстрая отдача (при этом инвестиционные программы должны быть сжаты во времени до технологически приемлемого уровня).

Многие из указанных выше новаций потребуют внесения поправок в закон о приватизации (продажа через биржи, к примеру 9% акций «ЛУКОЙЛа» по замыслу РФФИ, прямые продажи), поэтому в 2000 г. использование этих методов может оказаться под вопросом). Не менее затруднительно с правовой точки зрения выпускать производные ценные бумаги, обеспеченные государственным имуществом (необходимы поправки в бюджет, снятие противоречий между законом о приватизации и законом «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» и др.)

Традиционной проблемой как для приватизации, так и для государственного управления остаются также непроданные миноритарные пакеты акций (менее 25%). Уже в 1997-1998 гг. шла речь о массовом сбросе остаточных пакетов фактически бесплатно, однако их количество остается значительным. Предположительно, начиная с 2000 г. в отношении этих пакетов могут быть приняты следующие решения:

— внесение в уставный капитал других АО;

— увеличение государственного пакета акций до уровня не ниже блокирующего за счет внесения государственного имущества в уставный капитал общества или приобретения акций этого общества на вторичном рынке с последующей продажей пакета акций стратегическому инвестору;

— передача государственного пакета акций эмитенту либо субъекту Российской Федерации (муниципальному образованию) в счет бюджетного финансирования, обуславливая это погашением и в дальнейшем отсутствием задолженности по заработной плате, по обязательным платежам в бюджеты всех уровней и по другим параметрам;

— продажа государственного пакета акций по льготной цене работникам предприятий, в том числе в процессе создания народных предприятий.

Важнейшей предпосылкой для определения дальнейших целей приватизации является понимание того факта, что в России в настоящее время не существует объектов для какой-

либо новой целостной приватизационной модели. Соответственно, речь может идти только о формировании новой концепции приватизации, которая была бы ориентирована на максимально полный охват различных аспектов (решение проблем) функционирования предприятий, преимущественно уже корпоратизированных и полностью и/или частично приватизированных.

Это означает также, что в силу высокой дифференцированности массива имеющихся объектов при собственно приватизации необходимо использование самых разнообразных подходов (их комбинаций), которые в подавляющем большинстве уже присутствуют в законодательстве РФ.

Фундаментальной целью является оптимизация структуры собственности (с точки зрения народнохозяйственных пропорций и на микроуровне) в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста. Бюджетные и социальные цели приватизации в сложившейся ситуации объективно должны носить производный характер, однако по отдельным группам предприятий могут взаимодополняться с указанной фундаментальной целью.

2.1.3. Управление государственной собственностью

По состоянию на ноябрь 1999 г. в России насчитывается 13786 унитарных предприятий и 23099 учреждений. Российская Федерация является участником (акционером) в 2500 АО, где ее доля превышает 25% уставного капитала, представляющих базовые отрасли народного хозяйства (в том числе 382 АО – 100% акций, 470 АО – более 50% акций, 1601 АО – от 25 до 50% акций). Кроме того, в отношении 580 АО используется «золотая акция».

В федеральной собственности закреплены пакеты акций 697 АО, которые производят продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства (перечень таких АО утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1998 г. №784 «О перечне акционерных обществ, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, закрепленные в федеральной собственности, акции которых не подлежат досрочной продаже». С учетом других актов в собственности РФ закреплены акции 847 АО.

Дивиденды по федеральному пакету акций составили в 1998 году — 574,6 млн. рублей, в 1997 году — 270,7 млн. рублей, в 1996 году — 118 млн. рублей, в 1995 году — 115 млн. рублей (в масштабе цен 1998 года).

В настоящей работе нет возможности подробно проанализировать все аспекты проблемы управления государственной собственностью. Ниже мы ограничимся кратким описанием существующих инструментов и оценкой их эффективности.⁹²

В качестве основного элемента государственной политики в данной области можно выделить *институт государственных представителей*. Указ Президента РФ «О некоторых мерах по обеспечению государственного управления экономикой» № 1200 от 10 июня 1994 г. 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; (2) иные граждане РФ (по договору на представление интересов государства в АО).

Их примерное число в настоящее время составляет 2000 человек, из них 92% процента — работники федеральных органов исполнительной власти, 8% — работники различных ведомств. Привлечение профессиональных менеджеров к управлению государственными паке-

⁹² Использованы Материалы всероссийского совещания «О системе управления государственным имуществом в Российской Федерации». М., ноябрь 1999 г.

тами акций носит единичный характер (основные причины – неурегулированность оплаты их деятельности, сложный механизм передачи пакетов акций в доверительное управление).

По имеющимся оценкам, этот институт не может быть признан эффективным по следующим соображениям: как правило, представительство в нескольких АО, отсутствие квалификации, отсутствие материальных (легальных) стимулов, отсутствие внятных (оформленных в договорах) целей представительства, отсутствие механизмов имущественной ответственности для снижения рисков государства, отсутствие отчетности о состоянии дел в АО и принятых решениях и др. При этом одинаковые требования предъявляются к АО с разными долями участия государства, хотя возможности влияния отнюдь не равнозначны.⁹³

Среди инструментов, ограниченно или селективно использовавшихся государством в 1992-1999 гг., можно указать:

- отдельные «стратегически» важные случаи (например, персональный трастовый договор по поводу 35% государственных акций «Газпрома»);
- коллегии государственных представителей в крупнейших холдингах;
- «укрепление» того или иного предприятия (холдинга) с государственным участием за счет вклада в его уставный капитал государственных пакетов акций других предприятий (угольные АО, «Связьинвест» и др.);
- передача государственного пакета акций в доверительное управление (нефть, уголь, электроэнергетика в 1992 г., общие «Правила передачи в доверительное управление закрепленных в федеральной собственности пакетов акций, созданных в процессе приватизации, и заключении договоров доверительного управления этими акциями» 1997-1998 гг.);
- передача пакетов акций в доверительное управление управляющим (центральным) компаниям ФПГ или в управление холдинговым компаниям (ФПГ «Русхим», РАО «Биопрепарат», «Носта-Газ-Трубы», АО «Росмасмольторг», спецстроительство и др.);
- персональные назначения в Советы директоров постановлениями Правительства РФ или распоряжениями Президента РФ (РАО «Газпром», РАО «Норильский никель», нефтяные компании и др.);
- 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);
- переаттестация государственных представителей, выявление фактов голосования за размывание федерального пакета.

В сегодняшних условиях основные претензии государства, как акционера, к деятельности таких АО в принципе совпадают с претензиями других категорий акционеров. В основном они сводятся к следующему:

- непрозрачность деятельности как для рядовых акционеров, так и для государства;
- уменьшение доли «сторонних» акционеров в АО путем осуществления дополнительной эмиссии без их согласия в пользу «своих» инвесторов;
- перекачивание материальных и финансовых активов из материнской компании в дочерние, как правило контролируемые менеджерами или связанными с ними фирмами.

В унитарных государственных предприятиях (в том числе «квази-холдингах», имеющих дочерние унитарные предприятия) существуют свои специфические проблемы управления:

- отсутствует полный реестр унитарных предприятий, содержащий информацию об их активах и основных результатах финансово — хозяйственной деятельности;

⁹³ Размывание федерального пакета, санкционированное государственным представителем, нанесло значительный ущерб государству. Это происходило и на ряде стратегически важных для обеспечения национальной безопасности предприятий: АО «НИИ «Дельта» (с 25,5% до 17%), «Иркутское авиационное ПО» (с 25,5% до 14,5%) в 1996 г., АО «Пермские моторы» (с 14,25% до 6,7%) в 1997 г. Разумеется, имеются и единичные примеры активного вмешательства представителей государства в деятельность курируемых предприятий. Так, в 1997 г. по их инициативе произошло смещение руководителей 22 АО самых различных отраслей, допустивших задолженность по зарплате и платежам в бюджет.

- количество унитарных предприятий не соответствует возможностям государства по управлению ими и контролю за их деятельностью;
- отсутствуют четкие критерии необходимости создания и функционирования унитарных предприятий;
- основная деятельность предприятий не всегда отвечает интересам государства (многие остались в таком статусе в основном в силу низкой ликвидности имущества);
- функции по управлению унитарными предприятиями (равно как при осуществлении полномочий собственника) четко не разделены между федеральными органами исполнительной власти;
- организационно-правовая форма ряда унитарных предприятий, созданных до вступления в силу Гражданского кодекса РФ, не предусмотрена действующим законодательством;
- с большинством руководителей унитарных предприятий контракты не заключены, а имеющиеся не предусматривают ответственности руководителей. При этом трудовое законодательство, эффективно защищая права руководителей, создает значительные трудности для применения к ним мер ответственности за результаты деятельности предприятия;
- юридическая конструкция права хозяйственного ведения предоставляет субъекту такого права (реально – руководителю предприятия) широкий круг полномочий в отношении имущества собственника (включая самостоятельное управление финансовыми потоками и использование прибыли).⁹⁴ Напротив, круг полномочий собственника определен исчерпывающим образом;
- не предусмотрено обязательное проведение периодических аудиторских проверок, что затрудняет контроль за их финансово-хозяйственной деятельностью.

На практике широкие полномочия руководителей унитарных предприятий состоящие в отсутствии действенных инструментов и порядка управления, контроля и мотивации руководителей приводят к переводу части финансовых потоков унитарных предприятий в фирмы-спутники, заключению инсайдеровских сделок в интересах руководителей, к недополучению доходов в федеральный бюджет.

Неудивительно в этой связи, что Закон «О государственных и муниципальных предприятиях в РФ» (который должен дополнить соответствующие нормы Гражданского кодекса РФ) до сих пор не принят.

С принятием в 1997 г. нового закона о приватизации (ст. 20) предполагалось, что государственные унитарные предприятия могут преобразовываться в АО, 100% акций которых находится в государственной (муниципальной) собственности после проведения инвентаризации имущества и аудиторской проверки. Тем самым государство получает дополнительную возможность продавать определенное имущество, которая оставалась гипотетической при наличии права «полного хозяйственного ведения» унитарного предприятия.

Все вышесказанное со всей очевидностью свидетельствует о желательности достижения позитивных сдвигов в системе управления принадлежащей государству собственностью в рамках масштабной комплексной реформы всей системы управления государственным имуществом.⁹⁵ Политические и экономические ограничения такой реформы также хорошо известны.

2.1.4. Государственные холдинги в России

Проблема возникновения, функционирования и правового регулирования холдинговых структур в российской экономике является одной из наименее проработанных. Первые хол-

⁹⁴ Тем не менее в качестве причины безконтрольного использования прибыли можно, видимо, указать и незаинтересованность (нежелание) государственных чиновников решить этот вопрос официально (в рамках устава). Такое право предоставлено им Гражданским кодексом РФ (ст. 294-295: собственник имеет право на часть прибыли).

⁹⁵ Определенные меры предусмотрены в «Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» (утв. постановлением правительства РФ № 1024 от 9 сентября 1999 г.).

динговые структуры возникли в современной России на рубеже 80-90-х годов.⁹⁶ По своему происхождению эти холдинги можно разделить на четыре большие группы:

- псевдо-холдинги, созданные на базе бывших министерств и ведомств СССР и России в интересах руководства последних в виде различных концернов, союзов, ассоциаций, и т.д. (для них характерны неясная система отношений собственности, высокая степень централизации управления и низкая эффективность управления как наследство прежних бюрократических структур)⁹⁷;
- промышленные холдинги, добровольно создававшиеся (а) в процессе развития горизонтальных связей между государственными предприятиями (для них характерны первоначально низкий уровень централизации управления, который возрастал по мере концентрации капитала, потребность в денежном капитале), (б) на базе государственных (научно-) производственных объединений или (в) в ходе выделения структурных подразделений;
- смешанные (производственно-финансово-торговые) холдинги, возникшие в том числе вокруг крупных государственных предприятий (для них характерны четкие отношения контроля по линии «материнская – дочерняя» компаний);
- банковские, финансовые, биржевые холдинги (для них характерны попытки оптимизации управления накопленными денежными капиталами).

Классические «смешанные» холдинги (т.е. сочетание производственной деятельности и владения акциями дочерних компаний) по понятным причинам стали формироваться одновременно с корпоратизацией и приватизацией предприятий после 1992 года. Финансовые («чистые») холдинги в классическом понимании (т.е. только участие в акционерном капитале) получили развитие в России уже после массовой приватизации. Прежде всего они стали характерны для организации банковской экспансии в реальный сектор, по крайней мере до кризиса 1998 года.

В этой связи необходимо, прежде всего, уточнить *предмет анализа*:

1. стандартная интерпретация понятия «холдинг»⁹⁸ позволяет рассматривать в качестве государственного холдинга любую группу российских предприятий, в которых (а) имеется система отношений «материнская-дочерняя компания» и (б) в головном предприятии присутствует та или иная доля государства. На этой основе можно рассматривать подавляющее большинство приватизированных и государственных предприятий, не выделяя каких-либо специфических черт в контексте предмета данной работы.
2. соответственно, для выделения *специфических* черт корпоративного управления в государственных холдингах необходима более узкая интерпретация. Ниже, как правило, термин «государственный холдинг» используется тогда, когда государство является единственным или доминирующим (блокирующим) собственником в «материнской» (головной) компании. Соответственно, предметом анализа могут быть два типа структур:

⁹⁶ См., например: Radygin A.: “Spontaneous privatization: motivations, forms and stages”. -In: Studies on Soviet Economic Development. Birmingham, 1992, Vol.3, N 5, pp. 341-347; Radygin A.: “Privatisation in Russia: Hard Choice, First Results, New Targets”. London: CRCE-The Jarvis Print Group, 1995; Долинская В.В.: Акционерное право. М.: Юридическая литература, 1997.

⁹⁷ Первым известным примером псевдо-холдинга в виде акционерного общества (АОЗТ) на базе министерства является «Автосельхозмаш-холдинг», созданный в октябре 1991 года. Его возглавил бывший министр. Для этой структуры были характерны все типичные правовые коллизии того времени: наличие в его составе государственных предприятий всего бывшего СССР, право предприятий покупать акции холдинга, запрещение самому холдингу владеть имуществом предприятий и т.д. В целом к началу 1992 г. в России существовали около 3100 ассоциаций, 227 концернов, 189 союзов и 123 консорциума.

⁹⁸ См., например: Pearce D.W., ed.: MacMillan Dictionary of Modern Economics. London, 1992; Downes J., Goodman J.E.: Dictionary of Finance and Investment terms. New York, Barron's, 1991.

крупные корпорации с закрепленным пакетом акций и унитарные предприятия с дочерними структурами (федеральные и региональные).⁹⁹

Прежде всего необходимо выявление существующих *специальных правовых норм регулирования холдинговых структур*. Это даст возможность определить специфику их развития в рамках более общей проблемы корпоративного управления. На этой основе должны быть рассмотрены *конкретные типы государственных холдингов* и их особенности. В некоторых случаях имеет смысл иногда рассматривать и уже полностью частные холдинги. Дело в том, что практически все они изначально (до приватизации) являлись государственными, поэтому особенности их создания и последующего функционирования могут быть важны и для оценки роли государства. Напротив, государственные унитарные предприятия, имеющие дочерние унитарные предприятия, могут считаться классическими холдингами с большой долей условности.

Для оценки перспектив развития корпоративного управления в государственных холдингах России необходимо рассмотреть также общие *подходы государства («принципала») к управлению имеющейся в его распоряжении собственностью*. В первую очередь это касается оценки имеющегося инструментария и эффективности деятельности государства как «принципала» в рассматриваемых структурах.

Используемые в настоящей работе документы, факты и статистические данные приведены по состоянию до 1 декабря 1999 года. Несмотря на жесткий отбор источников данных, некоторые из них могут быть устаревшими или недостаточно объективными (в силу традиционных проблем информационной закрытости компаний или тривиального отсутствия данных).

Холдинги в российском законодательстве. Первое упоминание (но не определение) холдинга в российском законодательстве появилось в законе РФ «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ» от 3 июля 1991 года (ст.8). Создание холдингов допускалось для содействия кооперации предприятий-смежников, за исключением монополизации производства продукции (работ, услуг).

Определение холдингов и правила их создания (в процессе приватизации, при доле государства не менее 25%) впервые сформулированы во «Временном положении о холдинговых компаниях, создаваемых при преобразовании государственных предприятий в акционерные общества» (утв. Указом Президента РФ №1392 от 16 ноября 1992 г. «О мерах по реализации промышленной политики при приватизации государственных предприятий»).

Холдинговой компанией признается предприятие, независимо от его организационно-правовой формы, в состав активов которого входят контрольные пакеты акций других (дочерних) предприятий. При этом под контрольным пакетом акций понимается любая форма участия в капитале, которая дает безусловное право принятия (отклонения) определенных решений в органах управления АО (в т.ч. «золотая акция», право «вето», право назначения директоров и др.). Создание холдингов и дочерних компаний осуществляется в форме ОАО. Дочерним предприятиям запрещено владеть акциями холдинговой компании (включая залог и траст).¹⁰⁰

Создание холдинговых компаний допускается в четырех случаях: при реорганизации крупных предприятий с выделением подразделений в дочерние компании, при объединении пакетов акций юридически самостоятельных предприятий (в целях сохранения хозяйственных связей и единой политики), при учреждении новых АО, при акционировании объединений, ассоциаций, союзов и других аналогичных структур управления предприятиями.

⁹⁹ Существуют также государственные холдинги в банковской и страховой сферах, которые не рассматриваются в этой работе. За пределами данной работы остаются также сопряженные проблемы приватизационной политики, перекрестной собственности, остаточных государственных пакетов акций, конвертации долгов предприятий в акции (с их возвратом государству) и некоторые другие технические вопросы. Также мы не рассматриваем изначально частные холдинги, создававшиеся вне приватизации.

¹⁰⁰ Введено также понятие «финансовой холдинговой компании» (50% ее капитала составляют ценные бумаги других эмитентов и иные финансовые активы, деятельность ограничена инвестициями).

При этом возможны два варианта создания холдинга: «добровольный» и «сверху». В первом случае предприятия (с согласия государства и «трудовых коллективов») добровольно объединяют пакеты акций в холдинге. Примером может служить создание холдинга «Мостекс» на базе бывшего концерна текстильной промышленности, в который входили предприятия по территориальному принципу. Поводом для объединения стала необходимость формирования сырьевой базы (хлопка). Второй вариант предусмотрен для крупнейших предприятий (объединений), приватизация которых ограничена или необходимо сохранение влияния государства (ТЭК, ВПК, связь, лесопромышленный комплекс и др.).

В Гражданском кодексе РФ (действует с 1 января 1995 г.) нет понятия «холдинг» как самостоятельного субъекта по концептуальным соображениям. Вместе с тем кодекс вводит понятие «*дочернего общества*» (ст. 105), для которого характерны: наличие в его уставном капитале преобладающего участия *основного общества*, либо наличие договора, либо иные способы, с помощью которых основное общество может определять решения касательно дочернего общества. Описанная система отношений наиболее близка понятиям «холдинг» в США и «концерн» в Германии.¹⁰¹

Принципиальное значение имеет установление ответственности основного общества (холдинга, в т.ч. государственного) в следующих случаях: солидарная ответственность по сделкам дочернего общества (если они навязаны основным обществом), субсидиарная ответственность по долгам дочернего общества при банкротстве (если оно вызвано основным обществом), право участников дочернего общества требовать возмещения убытков, причиненных по вине основного общества. При этом дочернее общество не отвечает по долгам основного.

Применительно к государственным унитарным предприятиям с правом хозяйственного ведения (ст. 113) допускается создание «*дочерних предприятий*». По оценкам, это предприятие не является особым видом коммерческих организаций или унитарных предприятий. Оно не является собственником своего имущества, а получает на него ограниченное вещное право хозяйственного ведения. Его особенность в том, что такое предприятие-несобственник имеет своим учредителем другое предприятие-несобственника.¹⁰² Открытым (с точки зрения права РФ) является вопрос о правомочности унитарных предприятий участвовать в хозяйственных обществах.

Закон РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (от 22 марта 1991 г., редакция 6 мая 1998 г.) вводит понятие «*группы лиц*» (группа юридических и (или) физических лиц, которые совместно, прямо или косвенно, через собственность или различные договоры, контролируют принятие решений в органах управления конкретного юридического лица). Предварительное согласие антимонопольного органа (ст. 18) необходимо, в частности, при покупке лицом (группой лиц) свыше 20% голосующих акций¹⁰³ или при приобретении прав, позволяющих определять условия деятельности хозяйственного субъекта.

Необходимо заметить, что эти требования подчинены лишь выявлению факта «угрозы конкуренции» (установления монопольного положения на рынке), и все сделки рассматриваются только в этом ключе. Тем не менее реальные управлеческие и имущественные взаимосвязи предприятий (включая приобретение крупных пакетов акций, поглощения и др.) отнюдь не всегда направлены на монополизацию рынков.

Некоторые нормы, связанные с фактическим регулированием образования и деятельности холдинговых структур, существуют также в других нормативных актах:

¹⁰¹ В ст. 106 описывается также «*зависимое общество*» (если другое владеет более чем 20% его акций). Эта норма имеет лишь информационное значение.

¹⁰² Брагинский М.И. и др.: Комментарий части первой Гражданского кодекса РФ для предпринимателей. М., Правовая культура, 1995, с. 145

¹⁰³ Ранее при покупке 15% акций требовалось уведомление Министерства финансов.

- закон РФ «Об акционерных обществах» от 24 ноября 1995 г. (дочерние и зависимые общества, правила поглощений и крупных сделок);
- закон РФ «О финансово-промышленных группах» от 30 ноября 1995 г. (способы образования центральных компаний ФПГ, участие государства);
- Налоговый кодекс РФ (ст. 20, взаимозависимость лиц для целей налогообложения начиная с 20-процентного порога участия в имуществе);¹⁰⁴
- Нормативные акты ФКЦБ России 1996-1999 гг. (раскрытие информации по участию в капитале других обществ, по аффилированным лицам и др.);
- Нормативные акты Центрального банка России 1998-1999 гг. (консолидированная отчетность участников банковской группы) и др.

Отдельное место занимают многочисленные нормативно-правовые акты 1992-1999 гг., регулирующие конкретные вопросы управления государственными пакетами акций, унитарными предприятиями и создание холдинговых компаний (по названию или по сути, для отдельных предприятий или отраслей) по индивидуальным схемам. Некоторые из них будут кратко рассмотрены ниже при анализе типов холдингов.

Типы и особенности государственных холдингов. Объективные причины возникновения холдингов (равно как и других форм корпоративных связей) связаны с разрывом производственно-хозяйственных связей после распада СССР, ликвидацией отраслевого управления промышленностью и фактическим прекращением финансирования реального сектора со стороны госбюджета. Последствиями этого стали разрыв технологической цепи производства, разбалансированность деятельности по стадиям жизненного цикла продукции (НИОКР, производство, маркетинг и сбыт), кризис источников финансирования предприятий.

Как уже отмечалось выше, под видом холдингов сохраняются также бывшие министерства (их подразделения), поэтому часто холдинг воспринимается как модифицированный элемент административной системы государственного управления. Вместе с тем основной объективной причиной их развития в России стала естественная «защитная» реакция предприятий на исчезновение прежней привычной среды и сложившихся связей.

Общие преимущества холдинговой структуры хорошо известны: возможность контроля капиталов, существенно превышающих капитал материнской компании; обеспечение условий вертикальной (горизонтальной) интеграции предприятий; экономия на торговых операциях; контроль за ценами; консолидация предприятий (финансовой отчетности) в отношении налогов; оптимизация производственных мощностей; централизация участия в капитале других фирм; проникновение на товарные рынки; оптимизация стратегии, финансов, управления крупных компаний; манипуляции с ценами акций материнской и дочерних компаний; ликвидация разрушительной конкуренции; возможность взаимоотношений компаний холдинга как юридических лиц; сохранение формальной независимости дочерних компаний для престижа их менеджеров; большая устойчивость к воздействию внешних факторов и др.

Тем не менее необходимо заметить, что вхождение в холдинговые структуры (частные или смешанные) привлекает отнюдь не все предприятия. Имеющиеся данные о структуре собственности российских корпораций в 1994-1999 гг. свидетельствуют о крайне низкой доле холдингов в уставном капитале «рядовых» российских корпораций¹⁰⁵. По данным опроса 160 предприятий в 1996 г., лишь 11% отметили привлекательность холдинговых структур¹⁰⁶. Для одних это связано с отсутствием капитала для покупки акций, для других – с нежеланием

¹⁰⁴ Идея «консолидированной группы предприятий» в целях налогообложения (с долей участия в капитале друг друга не менее 80%) не вошла в окончательный вариант Налогового кодекса РФ,

¹⁰⁵ Radygin A. “Securities Markets Development and its Relationship to Corporate Governance in Russia”. Paris, OECD: DAFFE/MC/EW (96)25, 1996.

Radygin A.: Ownership and Control in the Russian Industry. OECD/World Bank Global Corporate Governance Forum. OECD, 1999.

¹⁰⁶ Винслав Ю. Об основных тенденциях организационного развития приватизированных предприятий. – В: Российский экономический журнал, 1996, № 10, с. 16-22.

ем стать дочерней фирмой, для третьих – с трудностями регистрации холдинга в нескольких ведомствах. Большинство предприятий ориентируется на более «мягкие» формы сотрудничества. Холдинг как форма отношений между предприятиями в наибольшей степени характерен для тех предприятий, которые (а) находятся на стадии «стабилизации» или «роста», (б) принадлежат к отраслям с относительно высокой рентабельностью или с четкой вертикальной интеграцией производства.

Необходимо упомянуть также целый ряд специфических побудительных причин формирования холдинговых структур: захват и контроль финансовых потоков, контроль и перераспределение государственной собственности, вывоз капитала за границу, политические и бюджетные интересы федеральных и региональных властей и др. Это в равной степени касается и государственных холдингов.

Рассмотрим теперь основные типы государственных холдингов, которые формировались в России в 90-е гг. (краткие справочные сведения о крупнейших государственных холдингах представлены в Приложении к настоящему разделу¹⁰⁷).

(1) Первый тип структур наиболее прост и очевиден. Речь идет о *государственных предприятиях, которые были преобразованы в ОАО* без предварительной реорганизации и/или принудительной интеграции в более крупные структуры. Их контрольные (крупные) пакеты акций закреплялись в государственной собственности. Сюда можно отнести и компании, в уставной капитал которых включалась «золотая акция», дававшая государству определенные возможности влиять на деятельность АО, а также АО с остаточными пакетами акций в собственности государства. Формирование холдинга шло спонтанно «снизу» путем выделения подразделений, учреждения и покупки дочерних компаний.

(2) Второй тип холдинговых структур представлен крупнейшими компаниями (в основном монополистами), которые создавались *по специальным решениям*.

Первыми из них осенью 1992 г. были учреждены РАО «ЕЭС России» и РАО «Газпром». Их уставный капитал формировался за счет внесения в него всего капитала (имущества) целых государственных предприятий, в данном случае крупнейших производителей электроэнергии и газа, а также контрольных пакетов акций дочерних АО. Для всех них РАО «Газпром» и «ЕЭС России» становились холдинговыми компаниями.

В электроэнергетическом холдинге РАО «ЕЭС России» среди ключевых проблем корпоративного управления необходимо отметить контроль за региональными компаниями и отношения холдинга с местными властями. Многие дочерние компании холдинга в 90-е гг. стали примером дискриминации прав акционеров. В этой связи можно отметить предложение РАО «ЕЭС России» своим 45 (из более 80) дочерним региональным электроэнергетическим компаниям привести в соответствие с законом «Об акционерных обществах» отдельные положения их уставов (октябрь 1998 г.). В частности, противоправной и дискриминационной в отношении акционеров является норма, согласно которой увеличение доли акционера более 1% голосующих акций требует предварительного согласия Совета директоров. Известна также попытка дискриминации прав иностранных акционеров холдинга в 1998 г. (ограничение их доли до 25% специальным законом).

В 1998-1999 гг. актуальной стала проблема перехода на угольное топливо для электростанций в силу возможных проблем с внутренними поставками газа. В этой связи появились проекты создания энергоугольных компаний путем интеграции предприятий электроэнергетики и угледобычи (пока там, где она ведется открытым способом). Первенцем данного направления является компания «ЛуТЭК» (Приморский край, работает), «БурТЭК» (Бурятия, проект), «УралТЭК» (Челябинская область, проект). Рассматриваются также проекты созда-

¹⁰⁷ См. также ИЭПП: Проблемы повышения эффективности управления государственной собственностью, развитие корпоративного управления в России и рекомендации по его совершенствованию. Доклад для Министерства экономики РФ. Декабрь 1998.

ния энерго-металлургической компании (слияние Саяно-Шушенской ГЭС с группой «Сибирский аллюминий»).

Применительно к РАО «Газпром» приведем лишь отдельные примеры, связанные с успешной лоббистской деятельностью «окопавшегося менеджмента» (intrenched management):

— 20 января 1999 г. Государственная Дума приняла во втором чтении проект закона РФ «О газоснабжении в РФ». В частности, предусматривается закрепление в государственной собственности только блокирующего пакета РАО 25% плюс 1 акция, а доля нерезидентов устанавливается в размере 25% минус 1 акция (против 9% по указу Президента РФ № 529 от 28 мая 1997 г.). Это, безусловно, отвечает интересам РАО: чем ниже доля государства, тем меньше рычагов давления и влияния государства в Совете директоров. Прочие же акционеры РАО аффилированы, подконтрольны, распылены или являются стратегическими партнерами. Более того, ст. 15 проекта запрещает разделение «единой системы газоснабжения», что означает невозможность реформирования РАО как естественной монополии;¹⁰⁸

— некоторые источники отмечают, что в качестве меры политического давления (против попыток смены высших менеджеров и реорганизации) «Газпром» рассматривал потенциальную возможность продажи части акций, контролируемых РАО, и использования этих средств в предвыборной борьбе (по оценкам, менеджеры РАО контролируют около 7% акций, само РАО — около 15%);

— блокирование в Государственной Думе поправок к закону «Об акционерных обществах» (суть которых состоит в изменении процедур корпоративного управления в пользу миноритарных акционеров) и др.

В нефтяной отрасли процесс институциональных преобразований начался с создания отдельных добывающих корпораций и их приватизации в 1992-1993 гг. Затем государственные пакеты акций объединили в соответствующих холдингах и провели новую приватизацию созданных структур в 1995-1997 гг. В их уставной капитал включались контрольные пакеты акций предприятий, ранее входивших в эти объединения, а также пакеты акций предприятий нефтепереработки и нефтепродуктообеспечения. Особое место среди них заняли крупнейшие нефтяные компании «ЛУКОЙЛ», «ЮКОС», «Сургутнефтегаз» и компании по транспортировке нефти («Транснефть») и нефтепродуктов («Транснефтепродукт»), уставный капитал которых формировался за счет внесения контрольных пакетов акций АО, созданных на базе уже целых объединений предприятий.

Покупатели «второй волны», получившие мажоритарный контроль в холдингах, неизбежно вступали в конфликт с миноритарными держателями акций-покупателями «первой волны». По оценкам, в нефтяной отрасли создание «эффективных собственников» было задержано в связи с этим минимум на 3 года. Некоторым исключением, видимо, стала НК «ЛУКОЙЛ», перешедшая на единую акцию еще в 1995 г. Этот конфликт «двух приватизаций» стал одним из символов корпоративных войн в России в 1997-1999 гг. и постоянным источником дестабилизации прав собственности.

Большинство этих компаний к 1999 г. стали частными. Структура некоторых нефтяных компаний неоднократно изменялась ввиду организационно-правовых реорганизаций и передела «влияний», происходивших по причине многостороннего лоббирования и принимавшего форму передачи закрепленных за государством пакетов акций отдельных предприятий из одной компании в другую. Известны также примеры попыток и смены руководства по финансовым и политическим мотивам («Газпром» и «Транснефть» в 1999 году).

¹⁰⁸ Тем не менее, в 1999 г. 17 дочерних транспортных предприятий «Газпрома» преобразованы в ОАО с собственной отчетностью, с выведением всех непрофильных структур. Предполагается, что эта реорганизация должна соответствовать требованиям «прозрачности», выдвинутым Всемирным банком.

(3) К третьему типу холдинговых структур можно отнести *государственные предприятия (компании)*, специально создававшиеся для управления закрепленными в федеральной собственности пакетами акций объединений и предприятий ряда отраслей.

Эти государственные компании, не являясь формальными собственниками капитала (подобно «Газпрому»), должны были осуществлять от имени государства функции холдинговых компаний по отношению к АО с государственным пакетом акций, занимаясь одновременно же и осуществлением государственной поддержки предприятий и промышленной политики. В качестве примера можно привести компании «Роснефть» (также реализации государственной доли углеводородов, получаемой по соглашениям о разделе продукции, генеральный заказчик НИОКР), «Росуголь» (также распределение бюджетных средств на поддержку дотационной угольной отрасли, строительство шахт, производство оборудования), «Рослеспром».

В 1995 г. госпредприятие «Роснефть» стало вертикально-интегрированной нефтяной компанией в форме открытого акционерного общества, уставной капитал которого был сформирован из закрепленных в федеральной собственности пакетов акций 32 компаний, в доверительное управление «Роснефти» были переданы пакеты акций еще 98 компаний. Одновременно «Роснефть» стала символом неудачной «денежной приватизации 1998-1999 гг. «Росуголь» также приобрел статус АО, а затем был ликвидирован.

(4) Особой разновидностью государственных холдинговых структур являются создаваемые специальными актами *холдинги с участием государственных предприятий*. В качестве примера можно привести ОАО «Промышленная компания «Антей» (51% у государства), при создании которого входящим государственным предприятиям и АО был придан статус дочерних.

«Холдинги» (квази-корпорации) с вхождением унитарных предприятий (с правом хозяйственного ведения) по своей сути не являются корпоративными. Они создаются, как правило, в ВПК для поддержания научного, производственного, экспортного потенциала в интересах достижения определенного уровня конкурентоспособности. Организационно последние структуры создаются следующим образом: головному предприятию передаются права собственника по отношению к входящим в «корпорацию» государственным предприятиям, которые становятся дочерними унитарными предприятиями. Одновременно головному предприятию передаются временно закрепленные пакеты акций АО, входящих в технологическую цепочку.

В ВПК идея организации отрасли в виде нескольких государственных концернов в настоящее время является доминирующей. Одним из первых шагов в 1999 г. может быть слияние с выпуском единой акции двух существующих холдингов по производству военных самолетов — ВПК МАПО (куда входит АНПК «МиГ») и АВПК «Сухой». В конце июня 1999 г. подписано постановление правительства РФ об объединении АНТК им. А.Н. Туполева и «Авиастар» (Ульяновск) с долей государства в новом холдинге 50% + 1 акция. Другой холдинг — Межгосударственная авиастроительная компания «Ильюшин» — организационно оформленся лишь в декабре 1998 г. В настоящее время предполагается присоединение к нему Ташкентского авиационного производственного объединения имени В.П. Чкалова (Узбекистан). Создание и реорганизация холдингов в этой отрасли, по-видимому, еще займет определенное время.

(5) В качестве примера «чистого» *государственного холдинга* (и одновременно неэффективной стратегии управления) можно привести создание в 1995 г. ОАО «Российская металлургия». Уставный капитал этого холдинга был сформирован из 10-процентных пакетов акций нескольких российских металлургических АО, включая крупнейшие металлургические комбинаты в Череповце, Липецке, Магнитогорске, и некоторого другого имущества (включая ряд научных институтов и центров).

Предполагалось, что эти пакеты будут переданы новому АО в траст или приобретены за счет продажи 49% акций самой компании, а оставшиеся 51% останутся за государством. По имеющимся оценкам реальной целью создания этого холдинга стала консервация пакетов акций для предотвращения их покупки «чужими» акционерами. Последующая ликвидация

холдинга в 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.

Еще одним примером государственного финансового холдинга является «Связьинвест» (смешанные цели сохранения отраслевого контроля и бюджетных доходов через приватизацию). Вначале создавались и приватизировались региональные компании связи (а также «Ростелеком»), затем их контрольные пакеты акций (38%) передавались в «Связьинвест». В итоге в настоящее время в холдинге «Связьинвест» улучшение ситуации в области корпоративного управления является принципиальным для преодоления тенденций дезинтеграции и возможной продажи пакета акций в 2000 г. В частности, для усиления контроля за передачей имущества дочерних АО на балансы третьих лиц предполагается введение представителей крупнейших акционеров (прежде всего консорциума Mustcom Ltd.) в Советы директоров дочерних региональных компаний электросвязи. Возможно также объединение наиболее прибыльных видов бизнеса в рамках отдельных дочерних компаний.

В 1998-1999 гг. между акционерами холдинга обсуждались также возможные варианты слияния самого холдинга «Связьинвест» с его дочерней компанией «Ростелеком» (50,67% акций у холдинга). В 1999 г. в устав холдинга внесены поправки в пользу миноритарных акционеров (избрание генерального директора $\frac{3}{4}$ голосов и др.), а также необходимость согласования дополнительных эмиссий дочерних АО с советом директоров холдинга. В 1999 году обсуждаются также планы создания 10-15 крупных дочерних компаний на базе существующих региональных компаний.

(6) Еще одной разновидностью государственных холдинговых структур являются *вновь создаваемые компании со смешанным капиталом*, в которые государство вносит определенный вклад. Это может происходить несколькими способами:

- при реализации инвестиционных проектов, эксплуатации недвижимости и оборудования, осуществления отдельных видов коммерческой деятельности;
- при приватизации предприятия путем внесения его имущества в качестве вклада в уставной капитал хозяйственных обществ (известны 2 случая в 1998 г.).

(7) Наконец, это внесение государственной собственности в *финансово-промышленные группы*. Закон о ФПГ не налагает каких-либо количественных ограничений на долю государственной собственности в ФПГ. Более того, указ Президента РФ № 141 от 1 апреля 1996 г. разрешает участникам ФПГ вносить государственное в имущество в уставные капиталы центральных компаний ФПГ, сдавать это имущество в аренду и передавать в залог. Центральная компания ФПГ может получить в доверительное управление государственные пакеты акций.¹⁰⁹

Взаимодействие центральной компании ФПГ с дочерними унитарными предприятиями зависит от полученного от государства права собственника госимущества, с входящими АО – от права доверительного управления крупными государственными пакетами акций. В целом степень участия государства в собственности ФПГ весьма заметна, поэтому возникает оструя проблема обеспечения баланса интересов государства и акционеров в деятельности ФПГ. Возможны следующие формы:

- представительство государства в совете управляющих ФПГ и в совете директоров (наблюдательном совете) центральной компании ФПГ;
- выработка жестких критериев для (а) оценки бюджетной эффективности при государственной поддержке и гарантиях для инвестиций ФПГ, (б) передачи государственных пакетов акций в доверительное управление ФПГ.

¹⁰⁹ В письме Госкомимущества РФ от 17 октября 1994 г. отмечено, что статус ФПГ несовместим со статусом холдинговой компании. При этом холдинговая компания не может быть участником ФПГ, если (1) в структуре ее капитала материальные активы составляют менее 50% и (2) доля государственной собственности в ее уставном капитале превышает 25%.

Общие недостатки этих структур хорошо известны: тенденция к монополистическому (олигополистическому) поведению, дополнительные издержки на процедурные вопросы и ревизии входящих компаний, трудности контроля перераспределения ресурсов (активов) и доходов, тенденция к политизации, бюрократизации и др. Тем не менее для более глубокого понимания недостатков российских холдинговых структур необходимо учесть по крайней мере три обстоятельства:

- на этапе первоначальной и по сути внеэкономической реорганизации крупнейших государственных предприятий (*ex ante*) не было объективной возможности создать оптимальные рыночные управленческие структуры, ориентированные на экономическую эффективность;
- хроническая неспособность государственной власти управлять имеющейся собственностью сочетается с общими проблемами корпоративного управления и контроля в российских корпорациях;
- общая экономико-финансовая и политическая нестабильность 90-х годов.

Это привело к двум процессам, характерным для 90-х годов:

— постоянная реорганизация холдинговых структур (государственных, частных, смешанных), сопровождавшаяся нарушениями прав собственности, борьбой за контроль, передачей пакетов акций и др. При этом соображения экономической эффективности и рационального управления отнюдь не всегда были доминирующими. Формально следует различать мотивы реорганизации государственных (политика, лоббизм, уступка собственности разными способами, бюджет, давление МВФ, коррупция) и частных (оптимизация управления, поглощения, сброс убыточных компаний, избавление от «чужих» акционеров, экспансия, уход от налогов, вывоз капитала) холдингов, однако часто они пересекаются;

— использование холдинговой схемы (в том числе с государственным участием) для обслуживания узкогрупповых интересов государственных чиновников и частных структур, вывода финансовых ресурсов (оффшорные холдинги, трансфертные цены, центры прибыли вне формальных государственных холдингов, нарушения прав акционеров холдинга и дочерних компаний и др.). Кризис 1998 г. только усугубил эти процессы.

С точки зрения корпоративного управления важным во всех этих ситуациях является то, каким образом представлены интересы государства в органах управления холдингов, насколько эффективно осуществляются контрольные функции.

Основные выводы. К началу 2000 года в России насчитывается около 100 официально созданных холдингов с государственным участием. Оценивая в целом процесс создания холдинговых структур, можно согласиться с тем, что принудительная интеграция по указанию государства может считаться оправданной в отношении ТЭК, некоторых других отраслей (атомная энергетика, связь, ВПК), отдельных уникальных производств (например, Российская космическая компания «НПО «Энергия» имени академика С.П. Королева», авиационные холдинги вокруг основных конструкторских бюро).

Это позволило сохранить контроль (по крайней мере формальный) государства над крупнейшими естественными монополиями и некоторыми стратегическими производствами (отраслями), предотвратить распад традиционных хозяйственных связей, предотвратить полную деградацию уникальных научных разработок, сохранить управляемость в звене «предприятие-объединение» и в рамках единых производственно-технологических комплексов.

Вместе с тем возникают сомнения в том, насколько оправданным и отвечающим задачам перехода к рыночной экономике является создание таких структур в других отраслях экономики (строительство и производство строительных материалов, гражданское машиностроение, текстильная и легкая промышленность, оптовая торговля и т. п.). Как показывает практика, факторы (а) «добровольности» вхождения в холдинг и (б) экономической (управленческой) оправданности принимались во внимание отнюдь не всегда.

Важно также указать, что формирование новых структур такого типа (по мере приватизации) возможно преимущественно в ущерб существующим корпорациям, сложившимся отношениям собственности, правам акционеров. При переделе структуры собственности в существующих холдингах часто доминируют чисто политические решения. Степень значимости этой тенденции будет зависеть, таким образом, исключительно от pragmatизма и здравого смысла исполнительной власти.

Принципиальной проблемой функционирования государственных холдингов в России является использование этих структур (прежде всего ТЭК) для (а) внеэкономических целей (выборы, финансирование определенных политических элит) и (б) сиюминутных (авральных) бюджетных решений. Следствием такого подхода (в сочетании с высоким уровнем коррупции) является общая неэффективность государства как собственника и, соответственно, минимальный доход от имеющихся активов.

Законодательство РФ – при всей детальности отдельных конкретных вопросов – не дает пока всеобъемлющей базы для регулирования холдингов в России. По всей видимости, необходимо принятие закона РФ «О холдинговых компаниях» (или существенное расширение закона «О конкуренции...»). Фрагментарность законодательства не является единственной проблемой. На наш взгляд, необходимо решение следующих взаимосвязанных вопросов:

- отказ от доминирования «антимонопольного» подхода при регистрации сделок (при всей важности обеспечения конкуренции защита интересов акционеров, включая государство, не менее важна, что требует *более комплексного подхода*);
- ужесточение требований к прозрачности (организационной, финансовой, информационной) всей холдинговой структуры (группы);
- ужесточение требований по раскрытию информации о реальных собственниках (через цепочки аффилированных и перекрестных структур) и, что важнее, их ответственности;
- обеспечение контроля перераспределения ресурсов (активов) и реальных результатов деятельности в холдинге, который может наносить ущерб участникам холдинга;
- налогообложение в рамках холдинговой структуры.

Помимо комплексного развития законодательства о холдингах, необходимы еще следующие мероприятия:

- серьезная реформа управления государственной собственностью (инструментарий, объекты, инфорсмент);
- прозрачная приватизационная политика (в данном случае как фактор корпоративного управления);
- переход от системы «иерархических торгов» между государством и крупнейшими холдингами к жесткой бюджетной дисциплине;
- отказ от внеэкономических мотиваций при реорганизации, перераспределении собственности и финансов, смене высшего менеджмента в государственных холдингах.

Многие из этих рекомендаций могут показаться тривиальными или наивными с учетом российских реалий. Тем не менее в самом широком плане речь идет сегодня о глобальных путях развития организационно-управленческой структуры российской экономики.

Приложение. Основные холдинги с участием государства в России

Отрасль и компании (доля государства в головной компании, %*)	Основные документы по созданию холдинга и примечания	Структура холдинга (предприятия и % уставного капитала, принадлежащий в них головной компании)
1. Электроэнергетика		
РАО «ЕЭС России» (53*) Естественный монополист	Указы Президента РФ 1992 г. Деятельность регулируется законами: «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию», «О естественных монополиях», «Об особенностях распоряжения акциями РАО...» Коллегия государственных представителей	(I). 9 АО-энерго – 100%, 44 АО-энерго – 49-100%, 15 АО-энерго – 49%, 3 АО-энерго — менее 49%; (II). 33 электростанции, в т. ч. 5-7- аренд АО-энерго, 5 – филиалы, 22 – дочерние АО (в 12 – 100%, в 10 – 51-87%) (III). Системообразующая сеть, Центральное диспетчерское управление – 100%; Объединенные диспетчерские управления – филиалы; (IV). ГВЦ, АО «Дальние электропередачи», 4 строительные организации, свыше 60 институтов
2. Газ		
2.1. Газпром (37,5* (35#)) Естественный монополист	Указ Президента РФ от 5 ноября 1992 г. №1333 35% акций из государственного пакета переданы в доверительное управление руководству РАО на основании Указа Президента РФ от 12 мая 1997 г. №478 Коллегия государственных представителей	(I). 2 добывающих объединения, 6 добывающих предприятий, 17 транспортных, 2 буровых, 1 внешнеэкономическое предприятия, 2 института, 1 объединение и 2 предприятия по снабжению и комплектации, 2 фирмы, 1 дирекция строительства, станция и управление связи, 2 управления (диспетчерское и газового надзора) – 100%; (II). 2 ассоциации с входящими в них машиностроительными предприятиями, 1 буровое, 3 обслуживающих, 1 автотранспортное предприятия, 1 по выпуску стройматериалов, машиностроительные объединение (1) и предприятие (1), 6 институтов, 5 строительно-монтажных предприятий – в качестве дочерних предприятий (51% и более). (III). Дочерние банки. Предпринимаются попытки организаций дочерних холдинговых структур в других отраслях (газонефтехимия, «Газметалл», связь)
2.2. Росгазификация (50% + 1 акция #)	Коллегия государственных представителей	-
3. Нефть		
3.1. Башкирская топливная компания (100**) ЛУКОЙЛ (27* до продажи части акций в конце 1999 г.)	Реальная специализация на электроэнергетике, химии и нефтехимии Указ Президента РФ от 17 ноября 1992 г. №1403	«Башнефть» (вкл. 2 дочерних) – 65 (68)%, «Башкирэнерго» – 32% (предположительно), «Башнефтехим» (вкл. 3 дочерних) республиканские отделения «Транснефти», «Транснефтепродукта» НГД – 5, НП – 2, НО – 7 (Х) Возможно поглощение «КомиТЭК»
3.3. Онако (85*)		НГД – 1, НП – 1, НО – 1 Контроль «Оренбурггеология» (острый конфликт вокруг продажи весной 1999 г.)
Роснефть (100*)	Указ Президента РФ от 17 ноября 1992 г. №1403; (для госпредприятия); Постановление Правительства РФ от 29 сентября 1995 г. №971 (для ОАО)	НГД – 6, НП – 3, НО – 15 Контроль «Архангельскгеология»

Отрасль и компании (доля государства в головной компании, %*)	Основные документы по созданию холдинга и примечания	Структура холдинга (предприятия и % уставного капитала, принадлежащий в них головной компании)
Славнефть (86*) (10,8% — МГИ Беларусь)	1994 г.	НГД – 1, НП – 2 + 26% акций Мозырского нефтеперерабатывающего завода (Беларусь), НО – 3
3.6. Татнефть (30**)	1994 г.	
3.7 Тюменская нефтяная компания (49-50*)	Август 1995 г. Предполагается продажа государственной доли	НГД – 6, НП – 1, НО — 4 Попытки поглощения дочерних компаний нефтяного холдинга «СИДАНКО»
Центральная Топливная компания (100**)	Начало 1997 г.	НГД – 0, НП – 1, НО — 1
Транснефть (75)	Указ Президента РФ от 17 ноября 1992 г. №1403	Естественный монополист
Транснефтепродукт (75)	Указ Президента РФ от 17 ноября 1992 г. №1403	Естественный монополист
4. Уголь		
Ситуация очень изменчива по регионам	В рамках многочисленных актов реформирования угольной отрасли	В качестве примера: (1) Концерн «Кузбассразрезуголь» (27 предприятий, включая 13 разрезов). Все пакеты акций холдинга, принадлежащие областной администрации, переданы в доверительное управление: 15% — «Кузбассэнерго»(ноябрь 1998 г.); 15,2% — «Мир-Инвест»(структура «Трансрейла» в обеспечение кредита, февраль 1999 г.); (2) «Кузбассуголь»: 37%-е пакеты акций ведущих дочерних предприятий проданы
5. Телекоммуникации		
5.1. Связьинвест (75% — 1 акция)	1995 г. Коллегия государственных представителей	(I). в 84 региональных компаниях-операторах связи 38-51% голосующих акций (II). «Московская городская телефонная сеть»— 23%; Коми — 25%. (III). «Гипросвязь»—52% В стадии обсуждения планы слияния с дочерним ОАО «Ростелеком»
6. Атомная промышленность		
6.1. Росэнергоатом (100)	Имеет статус Государственного концерна	8 АЭС (все, кроме Ленинградской АЭС)
6.2. ТВЭЛ (100)	Реальная специализация — тепловыделяющие элементы и сборки, материалы высокой чистоты, хотя также производится продукция машиностроения и приборостроения, конверсия	«Машиностроительный завод» (Электросталь), Новосибирский завод химконцентратов, Московский завод полиметаллов, Чепецкий механический завод, Красноярский химико-металлургический завод, Волжский машиностроительный завод, Забайкальский ГОК, «Коммерческий центр 100» (Москва)
ВПК		
7. Авиационная промышленность		— ВПК МАПО — АВПК «Сухой» (КБ «Сухой», 3 производственных объединения и др.) — Авиастроительная холдинговая компания «Туполев» (25,5#) — Межгосударственная авиастроительная компания «Ильюшин» (доля России в холдинге — не менее 51%, входят ОАО «АК имени Ильюшина — 60% и «Воронежское акционерное самолетостроительное общество» — 30%) — Холдинговая компания «Авиаприборхолдинг» (25,5#) Создание холдингов, по-видимому, не завершено.
8. Радиопромышленность		Промышленная компания «Концерн Антей» (51#), выпуск средств ПВО; Межгосударственная акционерная корпорация «Вымпел» (38#) и др.
9. Ракетно-космическая промышленность		Ракетно-космическая компания «Энергия» (38)

Отрасль и компании (доля государства в головной компании, %*)	Основные документы по созданию холдинга и примечания	Структура холдинга (предприятия и % уставного капитала, принадлежащий в них головной компании)
10. Электронная промышленность		Российская электроника (51#). В холдинг передаются по 10% акций вновь создаваемых АО, остальные закрепляются в государственной собственности.
11. Спец. строительство		
11.1. Главное всерегиональное строительное управление «Центр» (25,5#)	Указ Президента РФ от 25 мая 1998 г. №588	(I). 3 комбината, 4 завода, 1 предприятие снабжения – дочерние предприятия; (II). 11 строительных управлений, 1 предприятие снабжения – 10% + 25% из федерального пакета в доверительном управлении
11.2. Акционерная холдинговая компания «Главстройпром» (25,5#)	Указ Президента РФ от 25 мая 1998 г. №589	(I). 4 комбината, 3 завода, 1 предприятие снабжения – дочерние предприятия; (II). 9 заводов, 5 комбинатов, 1 предприятие снабжения – 10% + 25% из федерального пакета в доверительном управлении
12. Медицинская и микробиологическая промышленность	РАО «Биопрепарат» (51#)	

* — знак (*)- у федеральных органов власти, знак (**) — у региональных органов власти.

— закреплено по Постановлению Правительства РФ от 17 июля 1998 г. № 784 «О перечне акционерных обществ, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, закрепленные в федеральной собственности акции которых не подлежат досрочной продаже» в редакции от 16 октября 1999 г.) и другим документам. Размер фактически имеющегося на настоящий момент в федеральной собственности пакета акций не известен.

Х — Для нефтяных холдингов: среди системообразующих предприятий холдинга выделены следующие категории: НГД – нефтегазодобыча, НП – нефтепереработка, НО – нефтепродуктообеспечение

Примечание: К числу крупнейших холдинговых структур с участием государства (с некоторыми ограничениями) можно отнести также «Химволокно» (на базе предприятий и организаций одноименного Государственного концерна), МГО «Технохим», «Энергомаш», концерны «Тяжэнергомаш», «Трансмаш», «Химнефтемаш», «Ростекстиль», ГАО «Станкоинструмент», компания «Рослеспром», АООТ «Корпорация Фарминдустрия», АО «Росмстспром», «Рослегпром», АО Федеральная контрактная корпорация «Росхлебопродукт», «Алмазы России-Саха», Сибирско-Уральская нефтегазохимическая компания» («Сибур»), «Норси-Ойл», «Росшина», «Уральские машиностроительные заводы». Некоторые из них являются полноценными холдингами смешанного типа. Некоторые могут быть лишь столичными конторами, осуществляющими в отдельных случаях функции доверительного управления (как это было поручено Постановлением Правительства РФ от 15 июня 1994 г. №674 в отношении 51% акций 38 хладокомбинатов). Самостоятельный блок – региональные холдинги, формируемые снизу на уровне субъектов Федерации. Данные для таблицы подготовлены Г. Мальгиновым.

2.2. Становление и развитие рынка недвижимости в России

Функционирование развитого рыночного хозяйства построено на взаимодействии целого ряда рынков. Важное место среди них занимает рынок недвижимого имущества: жилья и разнообразных нежилых помещений коммерческого назначения (офисных, торговых, складских и производственных). В советской экономике накануне рыночных преобразований использование нежилого недвижимого имущества в основном было ограничено рамками государственной собственности и регламентировалось всеобъемлющим планированием хозяйственной деятельности. В жилищной сфере, как и в некоторых других секторах, такая ситуация сочеталась с существование легальных и нелегальных элементов квази-рыночных отношений (жилищная кооперация, продажа частных домов, обмен квартир через маклеров), которые можно рассматривать в качестве предыстории рынка жилья.

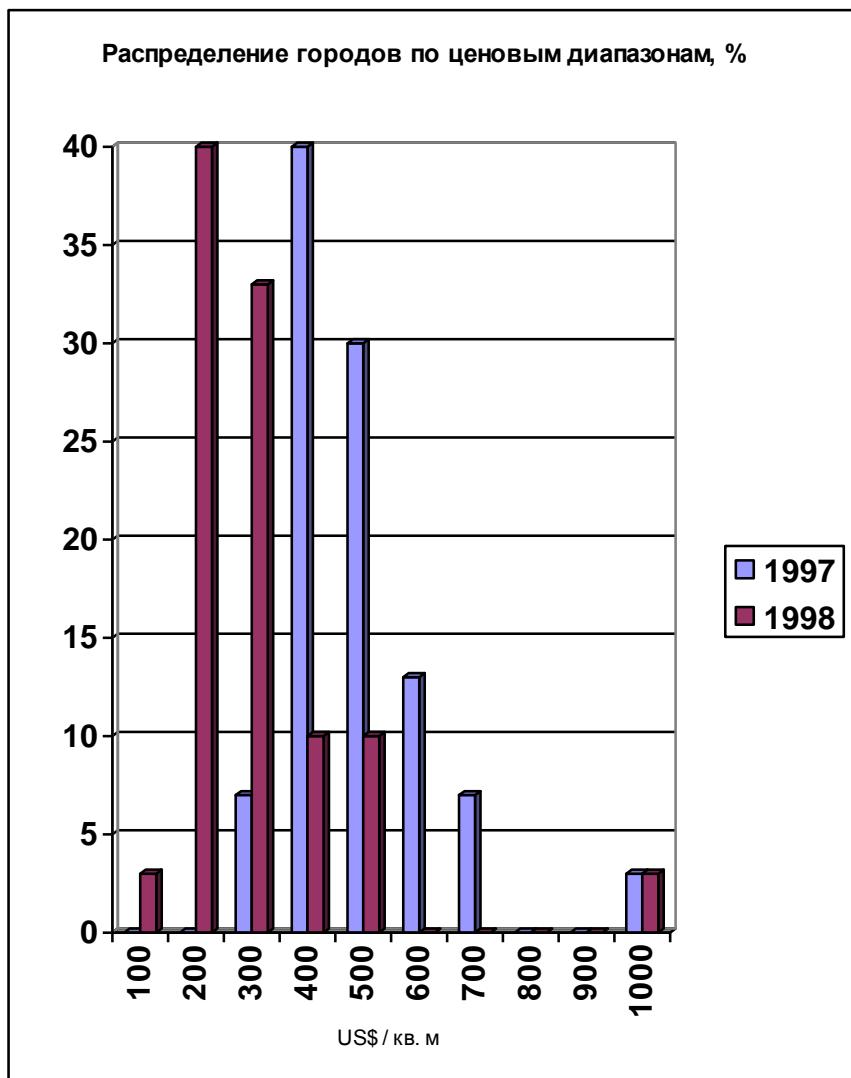
Отправной точкой развития рынка жилья в России следует считать 1990 г., когда Закон «О собственности в СССР» признал существование частной собственности, а наиболее дальновидные работники жилищно-строительной сферы Москвы начали создавать первые риэлторские фирмы. Средняя цена 1 кв. м жилья в то время составляла \$100, а развитие рынка первые полтора года тормозилось узкой материальной базой. Ситуация радикально изменилась в 1992 г. с началом массовой приватизации жилья, когда рынок получил реальное ускорение за счет увеличения предложения. Рынок жилья стал ядром всего рынка недвижимости в стране в период радикальных рыночных реформ.

Осуществляемый с начала 90-х годов мониторинг рынка жилья позволил накопить и систематизировать большое количество эмпирических данных по всей России. Ниже рассматриваются основные факторы и тенденции становления и функционирования рынка жилья. Анализ других сегментов рынка недвижимости оставлен за скобками данного материала, вследствие их более позднего старта, замедленного развития и недостатка фактического материала.

Основные закономерности и факторы развития рынка жилья

Стремительный рост цен в ходе радикальных рыночных реформ затронул и сектор недвижимости, причем наблюдаемые на нем процессы не могут быть убедительно объяснены только воздействием факторов номинальной рублевой инфляции и изменения покупательной способности доллара. Более того, эти инфляционные явления на рынке недвижимости находились в противоречии с известными закономерностями функционирования развитого рыночного хозяйства, в котором негативные изменения основных макроэкономических показателей сопровождаются, как правило, снижением цен на жилую недвижимость. Еще одним доказательством развития российского рынка недвижимости в противоречии с закономерностями функционирования рыночных экономик является тот факт, что и в 1994-1997 гг. после начала финансовой стабилизации цены росли в 50-70% городов, охватываемых выборкой Российской гильдии риэлторов (РГР), тогда как превышение спроса над предложением отмечалось лишь в 2-6% городов выборки (в 1992-1994 гг. рост цен в более чем 50% обследованных городов можно считать следствием того, что спрос опережал предложение) (табл. 1).

Рис. 1



Анализ рынка жилищной недвижимости в 1992-1998 гг. в России позволил выявить общую для развивающихся рынков различных российских городов закономерность изменения стоимости жилья.

Сущность этой закономерности заключается в том, что рынок недвижимости в своем развитии проходит ряд **стадий**.

При переходе от одной стадии к другой цены на недвижимость (основной индикатор рынка) изменяются следующим образом.

В начале **первой (стартовой) стадии** жилье принципиально недооценено, рыночные процессы только начинаются, но затем следует быстрый рост цен. К концу стадии, т.е. через 2-3 года, цены выросли в 3-5 раз (среднегодовые темпы прироста - 200-400%). **Вторая (переходная) стадия**, когда цены продолжают расти, но уже меньшими темпами (30-50% в год). На **третьей стадии (складывающегося рынка)**, рост цен прекращается с постепенным переходом к стабилизации. Наконец, на **четвертой стадии (стабильного рынка)** рынок недвижимости по основным закономерностям аналогичен развитым рынкам, но требуются еще годы, если не десятилетия, для постепенного продвижения к его стандартам в области совершенствования законодательной базы, инфраструктуры рынка и т.д.

В Москве стартовая стадия началась в середине 1990 г. В других городах ее начало совпадает с общим началом экономической реформы в стране (1992 г.). Отдельные регионы лишь в 1993-1995 гг. вступили в стартовую стадию рынка жилья (хотя по отдельным параметрам предпосылки запуска рынка все же возникали под влиянием общей экономической ситуации и развития нормативно-юридической базы в стране). Переход к другим стадиям также осуществляется в различные сроки, а продолжительность каждой стадии колеблется от 1 года до 3-5 лет.

Переход к стадии стабилизации возможен в рамках двух сценариев: «с перебегом», когда цены вначале стремительно растут и переходят за разумные пределы, а затем несколько снижаются и после одного-двух колебаний устанавливаются на более низком уровне, и «с доползанием», когда цены плавно подходят к уровню стабилизации. Так, в Москве в 1996-1997 гг. цены на жилье снижались от того запредельного уровня, которого они достигли к марту 1995 г., постепенно нащупывая свой стабильный уровень, соответствующий статусу и масштабу столицы, уровню экономического развития и степени концентрации финансовых ресурсов, расположению и природно-климатическим условиям, характеру и состоянию жилищного фонда. К середине 1997 г. этот уровень был достигнут. Аналогичный сценарий, хотя и с меньшим «перебегом», реализовался в Нижнем Новгороде, Самаре, Тольятти. В то же время в других городах (Санкт-Петербург, Екатеринбург, Тверь) реализовался сценарий «с доползанием».

К 1998 г. рынок жилья во все большем числе городов выходил на стадию стабилизации: если в 1992-93 гг. таких городов было 4-5% из выборки в 50 городов, то к 1997 г. стадии стабилизации достигли около 30% городов, а на 1998 г. эта величина прогнозировалась на уровне 60-70%.

Таким образом, определяющей закономерностью динамики цен на недвижимость в развивающейся переходной экономике является рост долларовых цен на жилье от начального, заведомо низкого уровня до естественного для каждого города уровня, соответствующего его специфическим особенностям. Эта динамика является общей для всех регионов. Однако ее фактическая реализация имеет свои особенности в различных регионах и городах России. Темпы развития рынка (сроки начала и продолжительность стадий, а также конкретные темпы роста цен) могут быть различны и во многом зависят от целого ряда других факторов.

В основе неравномерности развития рынка жилья в различных городах России лежат, в первую очередь, объективно существующие, тесно связанные между собой факторы, такие как:

- административный статус и масштаб города, характер его социально-экономического развития;
- структура и состояние недвижимого фонда города;

- удаление от столиц, других крупных центров, соседних государств;
- наличие транспортных коммуникаций и степень развития остальной инфраструктуры;
- природно-климатические условия;
- качество жизни (включая социальную, криминогенную и экологическую обстановку).

Естественным следствием произошедшего в России в 90-х гг. перехода к рыночному хозяйству стала концентрация капиталов в крупных городах, где произошло достаточно быстрое приспособление экономики к новым рыночным условиям хозяйствования. Интенсивное развитие негосударственного сектора в столицах, ряде региональных и промышленных (при наличии экспортноориентированных, конкурентоспособных производств) центров с большими объемами финансовых потоков, эффективными инвестициями и хорошими перспективами обеспечило появление достаточно многочисленных высокодоходных групп населения, имеющих соответствующую планку потребностей. В этих условиях рынок недвижимости достаточно быстро развивается, а цены на нее со временем устанавливаются на достаточно высоком уровне.

На другом полюсе находится большинство малых городов, где экономика в дореформенный период имела моноотраслевой характер и с началом рыночных реформ попала в состояние глубокой депрессии. Отсутствовали и объективные предпосылки для развития рыночной экономики, характерные для крупных центров (близость к столицам и зарубежью, развитая инфраструктура, вовлеченность во внешнеэкономические связи). В отличие от них там, по существу, не вызрел новый, сколько-нибудь значительный, конкурентоспособный сектор хозяйства. Под давлением низких денежных доходов населения рынок недвижимости долго находится в зачаточном состоянии, а цены со временем стабилизируются на низком уровне.

Между этими крайними типами городских поселений находится множество других, находящихся в промежуточном состоянии, для которых характерен неспешный темп развития рынка недвижимости и средний уровень цен после стабилизации. В таблице 1 представлена динамика цен на рынке жилищной недвижимости в различных городах страны после 1992 г.

ТАБЛИЦА 1

Цена 1 кв. м общей площади жилья в городах России в 1993-1998 гг.

Города и регионы	Цены, USD / кв. м (конец периода) *					
	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Северный район						
Петрозаводск**, Республика Карелия	185	250	390	440	435	180
Воркута**, Республика Коми				69	55	
Вологда**, Вологодская область	223	190	346	360	310	
Череповец**, Вологодская область	192	188	200	290	270	
Северо-Западный район						
Санкт-Петербург**	342	442	472	520	560	565
В. Новгород, Новгородская область	230	260	270	280	350	
Центральный район						
Брянск, Брянская область	220	270	320	330	320	230
Владimir**, Владимирская область	255	330	385	340	370	220
Обнинск**, Калужская область	320	540	520	517	530	
Москва	752	1121	1217	1015	950	890
Балашиха, Московская область	300	450	480	540	590	
Мытищи, Московская область	320	500	665	600	630	
Пушкино, Московская область	350	610	625	615	540	
Сергиев-Посад, Московская область	240	275	400	410	400	
Орел, Орловская область	240	275	300	310	320	
Рязань, Рязанская область	264	384	390	395	380	290
Смоленск, Смоленская область	230	275	325	325	300	
Тверь**, Тверская область	270	305	350	360	355	265
Тула, Тульская область	260	300	350	360	380	
Волго-Вятский район						
Чебоксары, Чувашская Республика	200	200	300	385	335	
Н. Новгород, Нижегородская область	290	420	450	500	538	450
Центрально-Черноземный район						
Белгород**, Белгородская область					440	213
Ст. Оскол**, Белгородская область			280	250	270	150
Воронеж**, Воронежская область		340	417	430	420	237

Города и регионы	Цены, USD / кв. м (конец периода) *					
	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Курск**, Курская область	300	290	370	410	415	
Липецк, Липецкая область				380	375	140
Поволжский район						
Казань, Республика Татарстан	300	370	400	420	445	
Астрахань**, Астраханская область	220	250	260	310	320	150
Волгоград, Волгоградская область	250	300	325	380	390	
Самара, Самарская область	420	580	610	620	550	
Тольятти**, Самарская область	325	326	450	420	520	
Саратов, Саратовская область	225	280	400	360	350	165
Ульяновск, Ульяновская область	275	340	360	330	340	135
Северо-Кавказский район						
Анапа**, Краснодарский край	575	600	550	500	520	
Ставрополь, Ставропольский край				420	400	
Ростов-на-Дону, Ростовская область	385	450	435	425	420	390
Волгодонск**, Ростовская область	104	125	216	230	250	78
Уральский район						
Уфа, Республика Башкортостан	292	330	430	400	410	
Ижевск, Удмуртская Республика	180	242	362	360	370	
Оренбург, Оренбургская область	210	280	350	360	420	
Пермь, Пермская область	330	382	380	358	505	165
Екатеринбург, Свердловская область	270	285	380	445	535	335
Магнитогорск, Челябинская область	240	293	260	240	335	
Западно-Сибирский район						
Барнаул**, Алтайский край	230	212	348	330	380	175
Кемерово, Кемеровская область	290	300	380	360	365	150
Новосибирск, Новосибирская область	265	325	430	490	490	280
Омск, Омская область	250	240	360	370	375	170
Томск**, Томская область	150	167	280	293	400	145
Тюмень, Тюменская область	320	500	480	550	470	180
Восточно-Сибирский район						
Красноярск, Красноярский край	275	285	365	520	510	220
Иркутск, Иркутская область	320	364	410	540	470	255
Чита, Читинская область		273	185	245	325	160
Дальневосточный район						
Якутск, Республика Саха (Якутия)	625	287	750	800	660	230
Владивосток, Приморский край			420	420	450	395
Хабаровск, Хабаровский край	375	375	350	360	390	240
Прибалтийский район						
Калининград, Калининградская область					620	470
Основные финансовые индикаторы по России в целом						
Индекс инфляции рубля	9,50	3,15	2,31	1,22	1,11	1,84
Индекс девальвации рубля относительно доллара США	3,00	2,71	1,36	1,18	1,08	3,35
Индекс инфляции USD***	3,17	1,16	1,70	1,04	1,04	0,55

* - средневзвешенные цены предложения или сделок (см. ниже) за декабрь соответствующего года;

** - цены сделок;

*** - индекс инфляции USD - отношение индекса инфляции к индексу девальвации рубля относительно доллара.

Кроме того, изучение рынка конкретных городов показало, что в условиях переходной экономики и высокой степени нормотворческой самостоятельности субъектов Федерации, важными факторами, определяющим темпы и характер развития рынка недвижимости, являются политическая ориентация местных властей и степень их активности на рынке. В свою очередь, от них зависит состояние ряда других факторов, влияющих на уровень цен на жилье: развитие инфраструктуры, направленность нормативно-правовой базы, степень криминализации рынка и т.д.

Энергичная политика региональных и городских администраций, развивающая по-настоящему цивилизованные рыночные отношения, в сочетании с высокими доходами значительной части населения, достаточными для формирования относительно многочисленного среднего класса с его бурной деловой активностью, в т. ч. в инвестиционно-строительном секторе, способствует росту спроса и предложения на объекты недвижимости, в результате чего цены на нее быстро растут, а затем стабилизируются на достаточно высоком уровне. Напротив, нерыночная ориентация местных властей, отсутствие благоприятных условий для развития бизнеса и предпринимательства, инвестиционная пассивность, консервируемые,

как правило, низким уровнем доходов населения и миграционным оттоком, имеют своим следствием низкий уровень предложения и спроса на объекты недвижимости, сдерживают рост цен на них. В своей крайней форме данный вариант может превратиться в явную политику противодействия развитию рынка недвижимости на локальном уровне, что может привести к замедлению темпов его становления, стагнации цен на низком уровне, снижению доходности и увеличению риска инвестиций в жилье.

В российских реалиях переходного периода можно наблюдать самые различные сочетания взаимного влияния объективно обусловленных экономических факторов и вариантов политики региональных властей, что привело к большому разнообразию сценариев становления рынков недвижимости, к асинхронности их развития.

Так, в Москве в 1992-94 гг. проводилась активная политика по развитию рыночных отношений. Вместе с другими факторами и присущими мегаполису преимуществами она способствовало быстрому становлению рынка и бурному росту цен на жилье. В дальнейшем, в 1995-96 гг. все больше стали проявляться тенденции к замещению конкурентной среды регулированием на основе комбинирования административных и рыночных интересов. Происходил дальнейший рост цен при коммерческой продаже вновь строящегося муниципального жилья в условиях стабилизации цен вторичного рынка, что привело к кризису ликвидности на первичном рынке, и как следствие, замедлению темпов развития рынка, снижению цен на жилье и достижению стабилизации лишь к концу 1997 г. По мере осознания городскими властями причин кризиса на рынке нового жилья предпринимались попытки привлечения специалистов для создания методики расчета целесообразных цен, учитывающей факторы спроса и предложения, но положение кардинальным образом не менялось.

В Санкт-Петербурге, благодаря своевременному появлению в 1992 г. нормативно-правового обеспечения механизмов функционирования рынка жилья, стабилизация по сценарию «с доползанием» была достигнута в 1994-1995 гг., т. е. на 2 года раньше, чем в Москве. Однако усилившееся с 1996 г. регулирующее воздействие властных структур привело к накоплению столь значительного негативного потенциала, что кризисные явления на рынке Петербурга проявились еще до наступления финансового кризиса.

В таком крупном городе, как Екатеринбург, и в сравнительно небольшой Твери рынок жилья начинался с приблизительно одинакового уровня цен, и в 1992-93 гг. развивался синхронно. Но в Твери активная рыночная политика местных властей, в том числе участие в ряде проектов по реформированию жилищной сферы, финансируемых международными финансовыми организациями, ускорила становление рынка, который уже в 1994 г. вышел на стадию стабилизации. При этом достаточно низкий уровень цен (около \$300) вполне соответствует специфическим особенностям этого города. В отличие от этого, в Екатеринбурге рост цен продолжался достаточно плавно до 1997 г.

Характерным для России примером зависимости рынка недвижимости от конкретной социально-экономической ситуации является Ульяновск. Вопреки устоявшемуся мнению о принадлежности региона к «красному поясу» в этом городе сложился один из первых удачных региональных рынков жилья (как вторичный, так и первичный).

На фоне проводившейся до 1996 г. администрацией области политики по регулированию цен на основные продукты питания и весьма умеренной приватизации местные энтузиасты-профессионалы при отсутствии правового регулирования на региональном уровне (как разрешительного, так и запретительного характера) сумели наладить механизмы рынка, создать его инфраструктуру и обеспечить к 1994 г. стабилизацию цен на вторичном и первичном рынке на уровне \$350. Сформировавшиеся к этому времени заказы на строительные работы предприятиям, находящимся все еще в государственной собственности, налоговые поступления в местный бюджет послужили надежной защитой частных застройщиков и риэлторов от возможных санкций властей, а один из девелоперских проектов получил первую в России премию на международном конкурсе в 1995 г.

Новая волна депрессии, выразившаяся в длительных простоях основных градообразующих предприятий областного центра в сочетании с отпуском ранее регулировавшихся цен на продовольственном рынке, в 1996 г. привела к стагнации цен на рынке недвижимости, но уже к концу 1997 г. начался их рост до уровня, соответствующего, по оценке РГР, специфике этого города (\$400-450).

Тем не менее, несмотря на асинхронный характер развития в различных городах и регионах, состояние рынка недвижимости по России в целом к осени 1997 г. может быть охарактеризовано, как трудно достигнутая стабильность. С середины 1995 г. в условиях финансовой стабилизации и укрепления курса рубля происходил осторожный, прерываемый важными политическими событиями (прежде всего, парламентскими выборами в декабре 1995 г. и президентскими в июне 1996 г.) процесс дедолларизации рынка. В результате в 1997 г. лишь в 20% обследованных городов использовались только долларовые цены (в конце 1994 г. – 40 %), в 30% - смешанные (в конце 1994 г. – 35%) и в 50% - только рублевые (в конце 1994 г. – 25%).

Однако в последние три месяца 1997 г., когда в российской экономике стало ощущаться влияние мирового финансового кризиса, произошло существенное повышение активности рынка жилья в ряде городов России: рост спроса, увеличение числа сделок и повышение долларовых цен на 10-30%.

Резкое повышение Центробанком РФ учетной ставки, проводимые им крупномасштабные валютные интервенции с целью поддержания обменного курса рубля, значительный рост доходности государственных ценных бумаг, пессимистические прогнозы в ряде средств массовой информации, растущее недоверие населения к кредитно-денежной политике правительства сформировали соответствующее поведение участников рынка жилья. Покупатель в ожидании девальвации рубля стал конвертировать рублевые накопления в доллары с целью приобретения на них жилья, пусть менее качественного или меньшего размера, чем он мог бы это сделать ранее в спокойной обстановке. Продавец также становится уступчивым в надежде на увеличение в ближайшее время рублевого наполнения вырученных долларов. В итоге рынок активизировался, а цены на нем стали расти.

В еще большей степени это относится к итогам I полугодия 1998 г., когда до российского рынка докатилась следующая, майская 1998 г., волна кризиса на финансовых рынках Азии. Ожидаемого весеннего снижение цен на рынке жилья в Москве и других городах не произошло. Более того, вплоть до июля-августа они продолжали незначительно расти, что можно объяснить только приведенными выше причинами. Существенные корректиры в динамику рынка недвижимости внес финансовый кризис августа 1998 г.

Рынок недвижимости и финансовый кризис 1998 г.: влияние и последствия

Мониторинг рынка недвижимости в период между 17 августа и до конца года позволил выделить в развитии рынка недвижимости в кризисных условиях несколько фаз продолжительностью от двух до шести недель, в которых происходили качественные изменения.

1) Первая фаза – фальстарт (вторая половина августа)

С момента объявления о девальвации рубля специалисты ожидали подъема цен на жилье. И такой подъем не заставил себя ждать.

В Москве, Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде, Ростове-на-Дону **долларовые цены**, по которым продавцы выставляли жилье на продажу, мгновенно повысились на 5-10%. Однако в секторе стандартного жилья покупатели не пошли за продавцами, и реально сделок по повышенным ценам не было. В других сегментах рынка (престижные коттеджи, квартиры в готовых к сдаче элитных домах) начался кратковременный ажиотажный спрос после периода застоя, и сделки совершались по ранее заявленным ценам. В **других городах с долларовыми ценами** (Екатеринбург, Калининград, Новгород, Тверь, Владимир, Хабаровск) цены остались на докризисном уровне. В **городах с преимущественно рублевыми ценами** (Астрахань, Барнаул, Курск, Ижевск, Ставрополь, Ульяновск, Петрозаводск) цены выросли на 10-20%, а в дальнейшем и более (в Астрахани, Ижевске - на 30-40%, в Петрозаводске почти вдвое). Одновременно наблюдался повышенный спрос на жилье, вплоть до ажиотажного.

Наиболее интересно отреагировал рынок на девальвацию в **городах со смешанными (долларовыми и рублевыми) ценами** (Рязань, Самара, Саратов, Воронеж, Новосибирск, Омск): цены, номинированные в долларах, замирают; цены, номинированные в рублях, растут (Самара - на 40%, Саратов - на 20%), но не могут достичь темпов девальвации; происходит быстрая дедолларизация рынка.

В городах, где цены на вторичном рынке прочно номинированы в долларах, существуют секторы рублевых цен. В этих секторах цены не сразу начали расти. Прежде всего, это цены на первичном рынке муниципального жилья. В Москве, например, в первые 2 недели после начала кризиса, пока правительство не подняло цены, все квартиры у фирм-дилеров были раскуплены. В Новгороде за 2 дня было распродано 4 дома. В Санкт-Петербурге, Омске, Ульяновске удалось в августе провести по 150-200 сделок с жилищными сертификатами (также номинированными в рублях). В других городах (Рязань, Самара, Владимир), где такие сделки не успели подготовить и провести до 20-25 августа, число реализованных сертификатов исчислялось единицами. Рост вместе с девальвацией долларового эквивалента стоимости квартир обесценил сертификаты, номинированные в рублях. Правительство Москвы подняло рублевые цены на муниципальное жилье сначала на 30%, затем в 2,2 раза, и квартиры перестали продаваться.

Таким образом, на первой фазе кризиса на финансовом рынке недвижимости отреагировал в соответствии с опытом предыдущих кризисов и выявленными закономерностями: он сделал попытку резкого подъема цен, но их реального повышения не произошло.

2) Вторая фаза – рынок замер (конец августа - начало сентября)

На данном этапе определяющим фактором стал паралич банковской системы в сочетании с политическим кризисом. Располагающие наличной валютой потенциальные покупатели, дезориентированные начавшимся 23 августа политическим кризисом, заняли выжидательную позицию. Финансовый кризис не позволил потенциальным покупателям извлечь из банков свои накопления, причем не только долларовые, но и рублевые, и даже ранее подготовленные сделки начали расторгаться. Их число в большинстве городов сократилось на 40-60% (в Петербурге, Нижнем Новгороде, Саратове, Новгороде всего на 10-20%). В основном реализовываются ранее подготовленные сделки, выставленные же в августе квартиры остаются непроданными до конца сентября. Такая реакция рынка резко отличается от реакции в период после «черного вторника» 11 октября 1994 г.

Необычное для отечественной практики поведение рынка можно объяснить следующим. Риэлторы-практики и специалисты отмечают, что за последние 2-3 года существенно изменился социальный состав покупателей на рынке жилья как в Москве, так и в ряде других городов. Ранее покупатели представляли тонкий слой быстро разбогатевших людей, плативших за жилье сразу и наличными. К началу финансового кризиса гораздо большую роль играть уже представители народа среднего класса, составляя по оценкам экспертов, от 30 до 40% всех покупателей. Они улучшают свои жилищные условия продажей меньшей и покупкой большей квартиры с доплатой. Соответственно возникла группа продавцов - людей малого достатка, улучшающих свое текущее финансовое положение продажей большей и покупкой меньшей квартиры. Причем, за 2-3 года относительной финансовой стабильности многие граждане из обеих групп населения сделали сбережения посредством вложения своих денежных средств в банки, в том числе на наиболее доходные, рублевые депозиты. Задержка с их возвращением привела к падению платежеспособного спроса на рынке, его обесцениванию в валютном эквиваленте (за счет девальвации), а в ряде случаев к отсутствию клиентуры.

3) Третья фаза – выход из шока (конец сентября)

Во второй половине сентября население начало понемногу извлекать свои сбережения из банков, но в условиях политической и экономической неопределенности покупатель не спешил возвращаться на рынок. Продавцы (прежде всего, риэлторские фирмы) поняли конъюнктуру рынка (сокращение спроса) и начали снижать **долларовые** цены предложения в

Москве и др. городах для начала на 2-4%, а затем и более. Владельцы элитного жилья в условиях финансового кризиса своих компаний, резкого сокращения доходов начали распродавать свою недвижимость, снижая цены в 2-3 раза. Все это привело к некоторому оживлению рынка, увеличению числа сделок. В **городах с рублевыми ценами** их рост остановился на уровне 30-60% (соответствует 2-3 кратному снижению цен в долларовом эквиваленте). В результате многие продавцы квартир, ориентирующиеся в соотношениях валют и ценовой ситуации, начали снимать объекты с продажи. С одной стороны, это способствовало дальнейшему подъему цен, с другой - предложение уже не могло удовлетворить имевшийся ажиотажный спрос.

4) Четвертая фаза – временное успокоение (октябрь-ноябрь)

В октябре-ноябре окончательно выявилось резкое расслоение рынка по признаку вида номинации цен на объекты недвижимости - рублевые или долларовые.

В городах с долларовыми ценами продолжается снижение цен, что способствует началу оживления рынка. Так, в Москве после падения объема сделок на вторичном рынке жилья в августе на 40% относительно июля (с 7,8 до 5,4 тыс. договоров купли-продажи квартир) в октябре - ноябре объем продаж квартир стабилизировался: на вторичном рынке - на уровне 5,5-5,8 тыс. (70-75% от докризисного июля, чуть менее 50% от рекордного за все годы декабря 1997 г.); на первичном рынке - снизился относительно ажиотажного августа - сентября до июльского уровня 2,2-2,3 тыс. (около 90% от декабря 1997 г.). Аналогичные процессы происходили и в других городах с преимущественно долларовыми ценами.

Таким образом, во многих городах с долларовой номинацией цен на недвижимость после обвального падения объема сделок цены на жилье начали снижаться, снижение объема сделок остановилось и наметилось оживление рынка. Однако не везде продавцы и риэлторы смогли осуществлять осознанную политику снижения цен. В тех городах, где долларовые цены оставались замороженными, рынок продолжал находиться в состоянии стагнации.

В городах с преимущественно рублевыми ценами реакция на кризис рынков недвижимости выглядела иначе. Активность рынка и объем сделок увеличиваются при том, что рост рублевых цен продолжается, хотя и меньшими темпами. Продавцы приняли новую ценовую ситуацию и начали возвращаться на рынок. Таким образом, в городах с рублевой номинацией цен на недвижимость наблюдался резкий рост цен, но при этом - еще более резкое падение их долларового эквивалента. Активность рынка, как правило, выросла относительно сентября и стабилизировалась на новом уровне.

5) Пятая фаза - оживление рынка недвижимости (середина ноября - декабрь)

В наиболее явном виде этот процесс происходил в **Москве**, где в **декабре** объем продаж вырос на вторичном рынке до 9 тыс., превысив июльский на 30% и составив 75% от декабря 1997 г. Средняя цена предложения 1 кв. м квартир составила в ноябре \$900, декабре - \$890, при этом темпы снижения цен составили в октябре и ноябре около 3%, в декабре - 1%. На первичном рынке цены после их обвала в сентябре выросли в декабре до уровня \$695 (-6% за год), объем продаж (3,3 тыс.) превысил уровень предыдущего года. Резко повысилась ликвидность жилья: объем предлагаемых к продаже квартир в районах массовой застройки уменьшился на 40%. В других **городах с долларовой номинацией цен** замедление темпов снижения цен и повышение активности рынка были не столь заметными. В городах с **рублевой номинацией цен** происходили несколько иные процессы: рост цен замедлился, снижение их долларового эквивалента прекратилось или замедлилось, объем сделок вырос или стабилизировался.

Основной причиной повышения активности рынка в конце года стал отложенный спрос. Дело в том, что инфляционные ожидания, опасения политической и экономической нестабильности заметно снизились, и население начало тратить свои придержанные в сентябре-октябре денежные средства. Другой причиной явилось начавшееся оживление экономики. За счет фактора резкой девальвации рубля и повышения эффективности экспорта, возросли доходы предприятий-экспортеров и связанной с ними инфраструктуры. Повысились также

доходы предприятий, выпускающих отечественные товары - невысокие (относительно девальвации рубля) темпы инфляции сделали их вполне конкурентоспособными на внутреннем рынке. Сопутствующей причиной оживления рынка недвижимости явилась ситуация на валютно-финансовом и фондовом рынках. Там практически прекратили существование высокодоходные спекулятивные инструменты, и дополнительные доходы предприятий и банков от основной деятельности направились по сложившейся российской практике не на возврат задолженности по зарплате или на обновление основных фондов, а на рынок недвижимости. Дополнительным стимулом для его приобретения стало предполагавшееся вступления в силу с начала 1999 г. Закона «О государственном контроле над соответствием крупных расходов», которое в итоге не состоялось.

Таким образом, к концу 1998 г. в большинстве городов, как с долларовой, так и с рублевой номинацией цен четко отмечается повышение активности рынка жилья и уменьшение темпов снижения цен.

6) Общие итоги развития рынка недвижимости в 1998 году

1998 год в новейшей истории российского рынка недвижимости займет особое место.

С точки зрения профессиональных участников рынка недвижимости главная особенность года состоит в том, что **впервые в новейшей истории рыночных отношений в России** (за 7-8 лет своего становления и развития) он отреагировал на изменение макроэкономической ситуации в стране **в соответствии с закономерностями рыночной экономики: во всех городах цены на жилье и другие объекты недвижимости в долларовом эквиваленте снизились.** Ранее в периоды аналогичных кризисов («черный вторник» октября 1994 г. и др.) цены в основном повышались. За все время наблюдений доля городов, в которых цены в годовом исчислении повышались, была не ниже 50%, а в 1998 г. она упала до нуля.

Средняя цена 1 кв. м общей площади *квартир на вторичном рынке жилья* Москвы снизилась в декабре 1998 г. относительно декабря 1997 г. с \$950 до \$890 (-6%). В других городах с долларовой номинацией цен уровень цен снизился на 7-40%. В городах, где цены на жилье на вторичном рынке в основном номинируются в рублях, долларовый эквивалент цены 1 кв. м упал на 43-67% (т.е. в 1,7-3,1 раза). Сравнение данных о распределении обследованных в 1998 г. 29 городов по диапазонам средних цен на вторичном рынке жилья показывает, что основной массив городов перешел из диапазона \$300-500 за 1 кв. м в диапазон \$100-300.

Первичные рынки муниципального жилья, которые во всех городах (в том числе в Москве), являются рублевыми, изменились аналогично вторичным рублевым рынкам: уровень цен в долларовом эквиваленте снизился в 2-3 раза.

На рынках аренды жилья и офисных помещений ставки в долларовом эквиваленте снизились также в 2-3 раза - они еще более чувствительны к экономическому спаду, чем рынок купли-продажи жилья.

Еще одним итогом 1998 г. для рынка жилья городов России является усиление расслоения городов по темпам снижения стоимости жилья вследствие увеличения разрыва в уровне платежеспособного спроса населения этих городов. Систематизированная информация о динамике этого процесса представлена ниже (табл. 2).

Средневзвешенная по объему жилищного фонда (взвешивание по числу сделок затруднено из-за отсутствия достоверной информации) цена жилья **в городах с долларовой номинацией цен без учета Москвы (Россия-1)** снизилась с \$436 до \$500 (-13%), **с рублевой номинацией (Россия-2)** - с \$416 до \$189 (-54%), в целом по городам выборки **(центрам регионов России, включая Москву)** - с \$608 до \$492 (-19%).

Если пересчитать индексы изменения номинальных долларовых и рублевых цен в сопоставимые (с учетом инфляции и рубля, и доллара) цены базового периода, то индекс **IGS¹¹⁰** –

¹¹⁰ Расчет индекса IGS производится по следующей формуле: $IGS = I_{\text{цр}} / I_{\text{ир}} = I_{\text{цд}} / I_{\text{ид}}$, где $I_{\text{цр}}$ – индекс цены на жилье в рублях, $I_{\text{ир}}$ – индекс потребительских цен, $I_{\text{цд}}$ – индекс цены жилья в долларах, $I_{\text{ид}}$ = 182

показатель изменения стоимости жилья относительно декабря 1997 г. – составил в декабре 1998 г. в городах **России-1 - 1,58, России-2 – 0,83, в целом по городам выборки – 1,47.** Другими словами, общая стоимость жилья в городах России-1 выросла на 58%, России-2 – снизилась на 17%. В целом по городам выборки она выросла в результате кризиса на 47%.

ТАБЛИЦА 2

**Индексы изменения стоимости жилья
в городах России в 1998 г.**

Город	Номи- нация цен	1998, \$/кв. м	1997, \$/кв. м	Индекс 1998/ 1997	Жилищ- ный фонд, тыс. кв. м	Доля в жи- лищ- ном фонде	IGS
Москва	Долл.	890	950	0,94	162660	0,302	1,70
С.-Петербург	долл.	565	560	1,01	79418	0,398	1,83
Калининград	долл.	470	620	0,76	6827	0,034	1,38
Н. Новгород	долл.	450	538	0,84	23522	0,118	1,52
Владивосток	долл.	395	450	0,88	9963	0,050	1,60
Ростов-на – Дону	долл.	390	420	0,93	17572	0,088	1,69
Екатеринбург	долл.	335	535	0,63	22915	0,115	1,14
Рязань	долл.	290	380	0,76	8686	0,044	1,39
Тверь*	долл.	265	355	0,75	7365	0,037	1,36
Хабаровск	долл.	240	390	0,62	9947	0,050	1,12
Брянск	долл.	230	320	0,72	7630	0,038	1,31
Владимир	долл.	220	370	0,59	5665	0,028	1,08
Россия-1	Долл.	436	500	0,87	199510	0,371	1,58
Новосибирск	руб.	280	490	0,57	21480	0,122	1,04
Иркутск	руб.	255	470	0,54	9682	0,055	0,99
Воронеж*	руб.	237	420	0,56	14892	0,085	1,03
Якутск	руб.	230	660	0,35	2823	0,016	0,63
Белгород	руб.	213	440	0,48	4926	0,028	0,88
Тюмень	руб.	180	470	0,38	8952	0,051	0,70
Петрозаводск	руб.	180	435	0,41	4942	0,028	0,75
Омск	руб.	170	375	0,45	18856	0,107	0,82
Пермь	руб.	165	505	0,33	16508	0,094	0,59
Саратов	руб.	165	350	0,47	14795	0,084	0,86
Чита*	руб.	160	325	0,49	5173	0,029	0,90
Астрахань*	руб.	150	320	0,47	7833	0,045	0,85
Кемерово	руб.	150	365	0,41	8461	0,048	0,75
Томск*	руб.	145	400	0,36	7471	0,043	0,66
Липецк	руб.	140	375	0,37	7992	0,046	0,68
Ульяновск	руб.	135	340	0,40	11420	0,065	0,72
Барнаул*	руб.	175	380	0,46	9425	0,054	0,84
Россия-2	Руб.	189	416	0,46	175631	0,327	0,83
РОССИЯ (центры регионов)		492	608	0,81	537801	1,000	1,47

* - цены сделок, остальное - цены предложения.

Главным итогом 1998 г. можно считать то, что рынок недвижимости в условиях макро-экономических потрясений сохранился. После недолгого обвала он активизировался на новом, более низком уровне номинальных цен, т.е. рынок недвижимости на финансовый кризис отреагировал как вполне рыночный институт в отличие от предшествовавших (в 1992-1995 гг.) кризисов, для которых были характерны явления, присущие переходной экономике.

7) Последствия финансового кризиса для участников рынка недвижимости

Рынок жилья после кризиса открыл новые возможности для продавцов и покупателей, инвесторов, риэлторов.

В городах с долларовыми ценами выигрыш покупателей очевиден: они платят сниженную номинальную цену в долларах. При этом приобретаемая ими недвижимость обладает выросшей реальной стоимостью за счет роста покупательной способности доллара в России при использовании на внутреннем потребительском рынке страны валютной выручки, кото-

Иир/ Идрд – индекс инфляции доллара в России (относительно динамики потребительских цен), Идрд – индекс девальвации рубля относительно доллара.

рая может быть получена от гипотетической продажи вновь купленного жилья. То же самое относится и к продавцам квартир, если вырученные ими доллары (правда, меньшее количество, чем до кризиса вследствие снижения цен) конвертируются в рубли и используются в России.

Инвесторы-застройщики и строители несут некоторые потери: снижение (в долларовом выражении) себестоимости строительства не всегда пропорционально снижению продажной цены квартир в новостройках. В то же время выигрывают инвесторы-спекулянты, перепродающие на вторичном рынке жилье, купленное на первичном рынке, где цены в долларовом эквиваленте упали более глубоко. Это обстоятельство облегчает положение получателя ипотечного кредита (инвестора): имеющееся у него жилье также приобретает большую стоимость относительно вновь покупаемого.

В городах с рублевой номинацией цен покупатели (подобно покупателям в городах с долларовыми ценами) платят за покупку на рынке недвижимости в долларовом выражении значительно меньшую номинальную цену, чем должны были бы уплатить за этот объект до кризиса, но его стоимость, учитывая возможность использования на внутреннем потребительском рынке страны валютной выручки от гипотетической продажи вновь купленного жилья, снизилась еще больше. Таким образом, если квартира приобреталась для жилья, то покупатель выиграл, если же предполагалась ее последующая продажа - проиграл. Продавцы квартир несут очевидные потери, поскольку рост цен на недвижимость не успевает за инфляцией, их потери в валютном исчислении еще более значительны, причем они не компенсируются ростом покупательной способности доллара в России.

Уникальная ситуация создалась для всех категорий потенциальных мигрантов, обладающих накоплениями в валюте – они могут приобрести жилье большего размера или лучшего качества, или в ранее недоступных для них регионах. У населения городов с долларовой номинацией цен появляется шанс реализовать свое жилье по высокой (в рублевом исчислении) цене и переселиться в города с рублевыми ценами, купив квартиру по значительно меньшей цене.

Основные тенденции развития рынка жилья в 1999 году

В первом полугодии 1999 г. на рынке жилья городов России наметились значительные изменения тенденций по сравнению с кризисным периодом осени-зимы 1998 г.

Цены (в долларовом выражении) на рынках недвижимости практически всех городов продолжали снижаться. В среднем по выборке из 12 городов, являющихся центрами субъектов Федерации, средневзвешенная цена предложения 1 кв. м жилья в июне 1999 года составила 443 доллара США, снизившись относительно декабря 1998 г. на 26%, а за год – на 36%. Диапазон снижения цен в различных городах за первые 6 месяцев 1999 года составила от 15-20% (Омск, Тюмень) до 46% (Нижний Новгород).

При этом в весенне-летние месяцы темпы снижения цен уменьшились, составляя 2-3% в месяц, а в некоторых городах снижение прекратилось вовсе. Стало отмечаться повышение цен на отдельных сегментах рынка (на ряд типов квартир, в отдельных районах некоторых городов). Объемы продаж остановились на достаточно высоком уровне (75-80% от докризисного), что явно указывало на возможность перехода к депрессивной стабилизации рынка.

Во втором полугодии окончательно стало ясно, что кризис на рынке недвижимости закончился. В III-IV кварталах рост цен на недвижимость был зафиксирован примерно в половине городов выборки, еще в ряде городов приоцошла фактическая стабилизация цен (при наличии очень незначительных колебаний).

Вместе с тем, в целом 1999 год на рынке недвижимости был достаточно напряженным.

По характеру протекающих на рынке частного жилья (вторичное жилье и новое жилье частных застройщиков) процессов в **Москве и других городах с долларовой номинацией цен (Россия-1)** его можно разделить на три периода.

В период кризиса снижение цен было относительно небольшим, что привело к сокращению спроса и объема продаж и повышению предложения. Поэтому в *первом периоде*

(январь-апрель) продавцы, осознав необходимость снижения цен для поддержания объема продаж, увеличили темпы их снижения. Наряду с резким спадом цен наблюдалось и падение объема продаж. *Второй период* (май-август) характеризовался замедлением темпов снижения цен и медленным восстановлением объемов продаж. *Третий* (сентябрь-декабрь) – стабилизацией, а местами (Нижний Новгород, Тверь) даже и некоторым подъемом цен, ростом спроса и объемов продаж, достигших к декабрю рекордного уровня.

В итоге в 1999 году в **Москве** долларовые цены предложения упали более чем на 26% (в т. ч. в первом полугодии 1999 г. на 23%, а за июль-декабрь 1998 г. – только на 9%). В городах **России-1** средневзвешенная цена предложения 1 кв. м квартир за год упала на 34% (в основном за первое полугодие прошлого года, за июль-декабрь 1998 г. – на 13%).

ТАБЛИЦА 3

Изменение средней цены предложения жилья в Москве и городах России-1 в 1998-1999 гг.

Город	Декабрь 1998 г.	Июнь 1999 г.		Сентябрь 1999 г.	Декабрь 1999 г.	
	USD/кв. м	USD/кв. м	Индекс к декабрю 1998 г.	USD/кв. м	USD/кв. м	Индекс к Декабрю 1998 г.
Москва	890	685	0,77	655	656	0,74
Санкт-Петербург	565	388	0,69	370	380	0,67
Калининград	470	335	0,71	315	330	0,70
Н. Новгород	450	245	0,54	255	265	0,59
Екатеринбург	335	220	0,66	215	220	0,66
Тверь	265	170	0,64	180	186	0,70
Россия-1	488	322	0,66	313	322	0,66

На рынках **частного жилья в городах с рублевой номинацией цен (Россия-2)**, а также на рублевых рынках **муниципального жилья городов России-1** в период кризиса 1998 года наблюдался достаточно резкий рост рублевых цен (не достигавший, впрочем, темпа инфляции) и обвал их долларового эквивалента. Реакцией рынка в таких условиях было повышение спроса (вплоть до ажиотажного) и вымывание предложения. По мере девальвации рубля и постепенного падения покупательной способности населения спрос сократился, не достигнув докризисного уровня.

В I полугодии 1999 г. в условиях относительно стабильного курса рубля и умеренной инфляции, рост рублевых цен прекратился, а их долларовый эквивалент снизился в меньшей степени, нежели в городах долларовой группы. Во II полугодии он был достаточно стабильным при наличии тенденции некоторого роста рублевых цен.

В результате в целом за 1999 г. прирост рублевых цен на недвижимость был равен 23% от темпа инфляции (годовой индекс инфляции составил 1,37), а уровень цен предложения 1 кв. м квартир в долларовом эквиваленте снизился всего на 18% (за первое полугодие прошлого года – на 17%, за июль-декабрь 1998 г. – на 46%).

ТАБЛИЦА 4

Изменение средней цены предложения жилья в городах России-2 в 1998-1999 гг. (числитель – в рублях, знаменатель – в долларовом эквиваленте)

Город	Декабрь 1998 г.	Июнь 1999 г.		Сентябрь 1999 г.	Декабрь 1999 г.	
	USD/руб./кв. м	USD/руб./кв. м	Индекс к декабрю 1998 г.	USD/руб./кв. м	USD/руб./кв. м	Индекс к Декабрю 1998 г.
Новосибирск	5600 / 280	5100 / 210	0,91 / 0,75	5490 / 215	5590 / 210	1,00 / 0,75
Барнаул	3500 / 175	4100 / 170	1,17 / 0,97	4200 / 165	4380 / 163	1,25 / 0,93
Тюмень	3600 / 180	3500 / 144	0,97 / 0,80	3700 / 145	3900 / 146	1,08 / 0,81
Астрахань	3000 / 150	2500 / 110	0,83 / 0,73	3880 / 150	3800 / 145	1,27 / 0,97
Ульяновск	2900 / 135	3300 / 135	1,13 / 1,00	3400 / 135	3600 / 134	1,24 / 0,99
Омск	3440 / 170	3470 / 145	1,01 / 0,85	3550 / 140	3500 / 130	1,02 / 0,77
Россия-2	3940 / 195	3880 / 161	0,98 / 0,83	4190 / 165	4275 / 160	1,085 / 0,82

В результате действия всех вышеуказанных тенденций фактические индексы цен (в долларовом выражении) в трех группах городов к началу 2000 г. по сравнению с докризисным уровнем июня 1998 г. сблизились, составив соответственно 0,67 по **Москве** (в конце 1998 г. – 0,91,

в июне 1999 г. – 0,70), 0,58 по **России-1** (в конце 1998 г. – 0,87, в июне 1999 г. – 0,58) и 0,44 по **России-2** (в конце 1998 г. – 0,53, в июне 1999 г. – 0,44).

Напомним, что в конце 1998 г. индекс IGS – показатель изменения реальных цен относительно базового периода (декабря 1997 г.) на рынке жилья **Москвы** вырос до 1,71, городов **России-1** (Санкт-Петербург, Калининград, Тверь, Нижний Новгород, Екатеринбург) – до 1,58, а на рынке городов **России-2** (Астрахань, Ульяновск, Барнаул, Новосибирск, Омск, Тюмень) снизился до 0,86. Такое расслоение явилось следствием возрастания на 82% покупательной способности доллара в России (относительно динамики потребительских цен).

Исходя из итоговых данных за 1999 г. по 12 вышеуказанным городам, индекс IGS на рынке жилья **Москвы** составил 1,23 (в середине года – 1,29), городов **России-1** – 1,03 (в середине года – 1,03), городов **России-2** – 0,70 (в середине года – 0,70). В целом по имеющейся выборке городов **России** индекс IGS составил 1,05, т.е. почти вернулся к исходному значению декабря 1997 г. – единице (в конце 1998 г. 1,49, в июне 1999 г. снизился до 1,07).

Таким образом, расслоение по степени изменения стоимости жилья (в сопоставимых ценах декабря 1997 года) между этими тремя группами городов за минувший год существенно сократилось, стабилизировавшись к началу 2000 года на уровне +23%, +3% и – 30% соответственно, а в целом по выборке увеличение относительной стоимости жилья составило +5%.

Тенденции на рынках *коммерческой недвижимости* занимают промежуточное положение между двумя описанными. После значительного падения долларовых цен и арендных ставок в 1998 году, весной снижение продолжалось меньшими темпами, летом произошла стабилизация, сменившаяся к концу года некоторым подъемом цен и спроса.

Следовательно, рынок недвижимости, как это следует из теории циклических колебаний в рыночной экономике, прошел стадию спада и перешел к стадии депрессивной стабилизации.

Переход от этапа депрессивной стабилизации к этапу нового подъема рынка недвижимости может начаться вместе с началом общего подъема экономики России – через 1,5-2 года.

2.3. Конкурентная политика и антимонопольная деятельность

В 1999 г. конкурентная политика в целом характеризовалась недостаточной активностью в решении проблем, накопившихся в данной сфере за последние годы и в некоторой степени обострившихся после финансового кризиса августа 1998 г. Это главным образом можно объяснить продолжением структурной перестройки системы антимонопольных органов и постоянными заменами в их руководстве.

Либерализация цен и открытие экономики России в начале 90-х годов не смогли создать достаточный импульс для полномасштабного развития конкуренции на товарных рынках. Основными препятствиями для этого стали:

- Регионализация товарных рынков, вызванная в частности непоследовательной налогово-бюджетной политикой, которая привела к тому, что целый ряд товаров ограничен в распространении рамками отдельных областей.
- Широкое распространение неплатежей и неденежных форм расчетов, которые создали высокие барьеры как для входа, так и для выхода с товарных рынков хозяйствующих субъектов.
- Не принятие Правительством РФ программ реструктуризации, которые бы позволили выделить сегменты с возможной конкуренцией. Одновременно не были сформированы независимые органы регулирования и соответственно не сложилось экономически обоснованное регулирование цен и тарифов в отраслях естественных монополий.
- Резкая девальвация рубля и последовавшее за ней значительное сокращение импорта товаров, создавшие благоприятные условия для наращивания производства отечественной продукции, но в долгосрочной перспективе лишающие хозяйствующих субъектов ориентиров в виде высококачественных зарубежных товаров.

Наличие перечисленных выше проблем не позволяет говорить о широком распространении свободной конкуренции и, следовательно, невозможно сделать вывод о том, что в России сформировалась работоспособная рыночная экономика.

Далее будут рассмотрены некоторые аспекты конкурентной политики, которая, по нашему мнению, является центральным звеном в деятельности антимонопольных органов. Важнейшим законом, регламентирующим деятельность Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП) является Закон РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (далее Закон РФ «О конкуренции...»).

ТАБЛИЦА 1.

Деятельность МАП России и его ТУ в 1998 г. и 1 полугодии 1999 г. по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства

Наименование	1998 г.	1 пол. 1999 г.*
Рассмотрено фактов по признакам нарушения антимонопольного законодательства	5988	3828
- нарушения ст. 5 – злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке	1881	1043
- нарушения ст. 6 – соглашения, ограничивающие конкуренцию	35	34
- нарушения ст. 7 – акты и действия органов власти, направленные на ограничения конкуренции	1576	828
- нарушения ст. 8 – соглашения органов власти, ограничивающие конкуренцию	161	61
- нарушения ст. 9 – участие в предпринимательской деятельности должностных лиц органов государственной власти и управления	71	34
- нарушения ст. 10 – недобросовестная конкуренция	391	160
- нарушения ст. 14*) – обязанность по представлению информации федеральному антимонопольному органу		270
- нарушения ст. 17 – контроль за созданием, слиянием, преобразованием, ликвидацией хоз. субъектов	965	724
- нарушения ст. 18 – контроль при приобретении акций, паев, долей участия	908	673
Нарушения не подтвердились	1634	1024
Нарушения подтвердились	4354	2804
1) устраниено без возбуждения дела	1082	494
2) возбуждено дел, в том числе:	3272	2310
– устраниено в процессе рассмотрения дела	766	564
– принято решений по результатам рассмотрения дела	2506	1746
Результаты рассмотренных дел:		
Выдано предписаний об устраниении нарушений	1446	894
Исполнено предписаний	1175	647
Рассмотрено заявлений и ходатайств по ст. 17 и 18	7039	3477

(*) данные в целом за 1999 г. к настоящему времени недоступны.

В 1999 г. антимонопольными органами рассмотрено фактов по признакам нарушения антимонопольного законодательства на 30% больше, чем в 1998 г. (здесь и далее цифры за 1999 г. даны по предварительной оценке). Вместе с тем такой значительный прирост имел место за счет фактов, связанных со статьями 17 и 18 Закона «О конкуренции...», и отмеченный рост, таким образом, не свидетельствует об улучшении антимонопольной работы, не связанной с контролем за экономической концентрацией.

Наибольшее число заявлений по признакам нарушений антимонопольного законодательства было рассмотрено следующими ТУ: Московским (включающим Московскую область) – 478, Архангельским - 216, Пензенским - 172, Новосибирским – 169, Ставропольским – 163 и Санкт-Петербургским (включающим Ленинградскую область) – 131.

Факты выявлялись не только на основе заявлений от хозяйствующих субъектов, но и по собственной инициативе антимонопольных органов. Нарушения не подтвердились почти в четверти случаев. Количество возбужденных дел возросло на 70%. При этом на 14% уменьшилось количество нарушений, устраниенных без возбуждения дела, что нельзя признать положительной тенденцией, так как устранение нарушений в процессе рассмотрения дел обес-

печивает экономию ресурсов за счет сокращения процедуры принятия решения, но что более существенно – быстрое устранение нарушения антимонопольного законодательства.

В 1999 г. также наметилась негативная тенденция снижения доли исполненных предписаний, выданных антимонопольными органами практически по всем статьям Закона «О конкуренции...».

Значительную долю в структуре нарушений антимонопольного законодательства в предыдущие годы занимали нарушения **ст. 5 – злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке** (1998 г. – 31%). В настоящее время количество возбужденных по этой статье дел сокращается в абсолютном и относительном выражении – в 1999 г. около 20% от общего количества дел.

Большое количество нарушений допускаются предприятиями отраслей естественных монополий – до 2/3 дел, возбужденных по признакам нарушения ст. 5. Многие из нарушений связаны с отсутствием согласования тарифов на регулируемые виды услуг с региональными энергетическими комиссиями, с администрациями субъектов РФ или муниципальных образований.

Наибольшая доля заявлений по ст. 5 была связана с навязыванием контрагенту условий договора, не выгодных для него или не относящихся к предмету договора (необоснованные требования передачи финансовых средств, иного имущества, имущественных прав, рабочей силы контрагента и др.). Доля этих нарушений в первом полугодии 1999 г. составила 34% от общего числа заявлений, рассмотренных по ст. 5.

Значительное количество заявлений касалось нарушений установленного нормативными актами порядка ценообразования. Доля таких нарушений в 1999 г. составила около четверти.

Ряд нарушений был выявлен по созданию препятствий доступа на рынок (выходу с рынка) другим хозяйствующим субъектам (особенно часто в энергообеспечивающих отраслях промышленности), по изъятию товаров из обращения, целью или результатом которых является создание или поддержание дефицита на рынке либо повышение цен, по установлению монопольно высоких цен. Малое число возбужденных дел по нарушению, упомянутому последним, объясняется большими трудностями в выявлении монопольных цен.

Неплатежи, бартерные операции, вексельные расчеты искажают цены, приводят к их множественности и не позволяют с достаточной точностью определять монопольную прибыль. Доказательство того, что какая-то часть прибыли является результатом злоупотребления хозяйствующим субъектом своим доминирующим положением, а не результатом влияния указанных факторов, становится практически неразрешимой задачей. Вместе с тем даже в развитых рыночных экономиках теоретическое решение проблемы монопольных цен не имеет простой и однозначной трактовки.

В 1999 г. антимонопольные органы продолжали выявлять такие злоупотребления доминирующим положением на рынке (суммарная доля составила около четверти всех нарушений по данной статье), как:

- включение в договор дискриминирующих условий, которые ставят контрагента в неравное положение по сравнению с другими хозяйствующими субъектами;
- сокращение или прекращение производства товаров, на которые имеются спрос или заказы потребителей, при наличии безубыточной возможности их производства;
- необоснованный отказ от заключения договора с отдельными покупателями (заказчиками) при наличии возможности производства или поставки соответствующего товара.

За 1998 г. антимонопольные органы рассмотрели только 35 фактов по признакам нарушения **ст. 6 (соглашения, ограничивающие конкуренцию)** Закона «О конкуренции...». Незначительное число рассмотренных фактов по признакам нарушения ст. 6 связано с объективными трудностями их выявления и доказательства, а также несовершенством существующей нормативно-методической базы контроля за подобными соглашениями. В 1999 г. наметилась тенденция к увеличению числа таких дел. Было рассмотрено 69 фактов по признакам нарушения данной статьи: неправомерное установление (поддержание) цен, отказ от заключения догово-

ров с определенными потребителями, заключение незаконных соглашений между неконкурирующими хозяйствующими субъектами.

Существенный рост числа дел, рассмотренных в последнее время по признакам нарушения ст. 6, в значительной мере связан с кризисными явлениями на региональных рынках нефтепродуктов и с выявлением среди действующих на этих рынках субъектов согласованных действий и сговоров, прежде всего по установлению и поддержанию цен.

Территориальными управлениями МАП проведена комплексная проверка товарного рынка **«оптовая и розничная торговля нефтепродуктами»** на предмет соответствия действий участников этого рынка в регионах требованиям антимонопольного законодательства.

Ситуация на рынке нефти и нефтепродуктов в основном определяется вертикально интегрированными нефтяными компаниями (ВИНК). Как правило, головные компании прямо контролируют входящие в их состав акционерные общества, занимающиеся добычей нефти, нефтепереработкой и нефтепродуктообеспечением, либо владея контрольными пакетами акций этих АО, либо выполняя по отношению к ним функции управляющей компании.

На рынке нефтепродуктов действуют 13 ВИНК, которые осуществляют поставку нефтепродуктов в закрепленные за ними регионы. Наряду с приватизационными актами дальнейшее «прикрепление» ВИНК к регионам осуществляется на основе соглашений с администрациями субъектов РФ. В некоторых регионах отдельные ВИНК доминируют на региональных товарных рынках, в других – либо действуют несколько ВИНК, либо нефтепродуктообеспечение осуществляется региональными компаниями.

Вместе с тем региональные рынки нефтепродуктов не являются закрытыми и при значительном росте цен возможны поставки нефтепродуктов из других регионов. Существенное влияние на условия конкуренции на рынках оптовых и розничных продаж оказывает значительное число нефтетрейдеров, колеблющееся в различных регионах от 50 до 150 (достигая в ряде регионов до 400 субъектов на одном товарном рынке субъекта РФ).

На рост цен на нефтепродукты в 1999 г. влияли несколько факторов (см. ниже раздел «Нефтегазовый сектор»), среди которых структурные факторы (недостаток конкуренции на региональных рынках) не играли существенной роли.

Вместе с тем в ряде регионов был отмечен одновременный существенный рост цен у разных продавцов, выявлены и пресечены нарушения антимонопольного законодательства. Например, в Ульяновской области, г. Санкт-Петербурге, Красноярском крае, Амурской области участники антисовокупных соглашений на рынке нефтепродуктов были привлечены к ответственности по ст. 6 Закона РФ «О конкуренции...», незаконно полученную прибыль было предписано изъять в федеральный бюджет.

Отсутствие формализованного определения понятий: «сговор» и «согласованные действия», а также отсутствие методики расчета незаконно полученной прибыли весьма затрудняют процесс рассмотрения данных дел. Выявление соглашений также усложняется по причине их повсеместного заключения в неявной или устной форме. Например, весьма трудно доказать, что установленные параллельные действия хозяйствующих субъектов возникли вследствие достигнутого соглашения и не являются результатом их самостоятельной хозяйственной деятельности.

МАП России подготовил проект поправок к ст. 6 Закона РФ «О конкуренции...», в котором предусматривается введение процедуры нотификации соглашений (согласованных действий) и ужесточение количественных критериев определения антисовокупных соглашений. Подобные процедуры в качестве предварительного средства контроля соглашений давно применяются антимонопольными органами зарубежных стран.

Объективные и субъективные факторы привели к росту регионального экономического сепаратизма, который проявляется, в частности, в издании региональных актов, прямо противоречащих нормам и принципам конкуренции, установленным федеральным законодательством. Незаконное вмешательство в хозяйственную деятельность субъектов рынка существенно подрывает их экономическую активность вне рамок своих регионов. Сохранение единого экономического пространства посредством предупреждения и пресечения актов и действий органов исполнительной власти всех уровней, направленных на ограничение конкуренции, продолжает оставаться одним из основных направлений деятельности МАП России и его ТУ.

Доля ст. 7 – акты и действия органов власти, направленные на ограничение конкуренции – в общем количестве возбужденных ТУ дел составила в 1999 г. – 10,8%, было вынесено 392 предписания. Возбуждено 570 дел, из которых более четверти завершено без выдачи предписаний в связи с устранением нарушений в ходе их рассмотрения.

По искам в арбитражные суды, связанным с нарушением данной статьи, подавляющее большинство решений вынесено в пользу антимонопольных органов, что является результатом улучшения понимания арбитражными судьями антимонопольного законодательства.

Региональные органы исполнительной власти допускали следующие основные нарушения антимонопольного законодательства, направленные на ограничение конкуренции (по итогам первого полугодия 1999 г.):

- препятствование предпринимательской деятельности – около 30%;
- необоснованное предоставление льгот отдельным хозяйствующим субъектам – 15%;
- установление запретов на продажу (покупку, обмен приобретения) – 5%;
- указания хозяйствующим субъектам о первоочередной поставке товаров определенному кругу покупателей (заказчиков) – 5%;
- запреты на осуществление отдельных видов деятельности – 5%.

Для пополнения местных бюджетов широко применяется введение неправомерных налоговых сборов и платежей субъектам РФ и органам местного самоуправления. В результате создаются незаконные административные барьеры, устанавливающие ограничения на реализацию товаров из одного региона в другой.

В 1999 гг. наметилось значительное сокращение дел, возбуждение которых предусмотрено **ст. 8 (соглашения органов власти, ограничивающие конкуренцию)**. Было рассмотрено только 49 дел в сравнении со 132 делами, проведенными в 1998 г.

Основную долю нарушений по данной статье составляют нарушения, связанные с заключением органами исполнительной власти и местного самоуправления специальных соглашений. Подобные соглашения направлены на повышение, снижение или поддержание цен, на ограничение доступа на рынок (или устранение с него хозяйствующих субъектов посредством отзыва лицензий) и на принуждение к заключению дополнительных условий договора. Соглашения также могут обеспечивать необоснованный отбор исполнителей работ, связанных с обслуживанием государственной или муниципальной собственности.

Резкое сокращение количества дел по данной статье свидетельствует как об ослаблении внимания ТУ к выявлению и пресечению соглашений региональных органов исполнительной власти, так и о сложности выявления подобных соглашений, возрастающей по мере обучения региональных властей методам их скрытия.

Проведение предварительного согласования актов органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, предусмотренное Законом РФ «О конкуренции...», может устранить возможные нарушения антимонопольного законодательства уже на стадии разработки тех или иных проектов и решений.

За 1998 г. ТУ рассмотрено более 2,5 тысяч проектов актов органов исполнительной власти. Отрицательные заключения или замечания были выданы более чем в 1000 случаев. Однако, хотя предварительная экспертиза и согласование проектов актов органов исполнительной власти проводится во многих ТУ, количество дел, возбужденных по признакам нарушения ст. 7 (и, к сожалению, в меньшей степени ст. 8), остается значительным. На основе Соглашения о сотрудничестве между МАП и Министерством юстиции в 1998 г. на уровне центрального аппарата было выявлено более 60 актов, содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства. В развитие указанного соглашения в регионах заключаются аналогичные договоренности между ТУ МАП и региональными управлениями юстиции.

Данные за 1999 г. еще не известны, но можно прогнозировать значительное увеличение упомянутых показателей. Вместе с тем рост проявлений регионального экономического сепаратизма в 1999 г. отчасти вызван недостаточной координацией совместных действий ТУ

МАП с органами прокуратуры и юстиции по пресечению действий, разрушающих единое экономическое пространство.

В решении Коллегии МАП России от 23.06.99 территориальным органам указано на необходимость усиления взаимодействия с органами прокуратуры и юстиции. ТУ поручено провести работу по выявлению фактов содействия территориальными структурами федеральных министерств реализации нормативных актов, принятых региональными органами исполнительной власти с нарушением антимонопольного законодательства, для последующего их обобщения и подготовки предложений по улучшению соответствующего взаимодействия федеральных органов исполнительной власти.

Усилилась негативная тенденция принятия актов, ограничивающих конкуренцию не только исполнительными, но и законодательными органами. Таким образом, для эффективного обеспечения конституционных положений о свободном перемещении товаров становится необходимой широкая разъяснительная работа по применению антимонопольного законодательства в органах не только исполнительной, но и законодательной власти субъектов РФ, органах местного самоуправления.

В ряде регионов ТУ наложен контакт с органами прокуратуры, что позволяет применять к различным органам власти меры прокурорского воздействия. Практикуются обращения в суды общей юрисдикции с заявлениями о признании недействительными законов субъектов РФ, а также участие ТУ в качестве третьих лиц при рассмотрении обращений хозяйствующих субъектов.

После августа 1998 г. усилились процессы экономической концентрации, обусловленные действием объективных причин: продолжением процесса формирования крупных интегрированных бизнес-группировок (ИБГ), упорядочением инвестиционных портфелей банков, продажей пакетов акций в процессе приватизации и рядом других.

Антимонопольные органы в последние годы значительно расширили работу по препятствованию необоснованной экономической концентрации. Однако постоянные структурные преобразования в системе антимонопольных органов не могли не сказаться на качестве анализа и принимаемых в последние два-три года решений.

Важной мерой, направленной на недопущение возникновения или усиления доминирующего положения хозяйствующих субъектов, является рассмотрение ходатайств и уведомлений юридических и физических лиц, связанных с процессами концентрации рыночной власти. В 1999 г. значительно возрос объем работы антимонопольных органов по ст. 17 (государственный контроль за созданием, слиянием, преобразованием, ликвидацией хозяйствующих субъектов) и ст. 18 (государственный контроль при приобретении акций, паев, долей участия).

В 1998 г. основное число обращений - 1859 по признакам нарушения **ст. 17** относилось к созданию коммерческих организаций. Это более половины от общего числа рассмотренных ходатайств и уведомлений. Всего за 1998 г. антимонопольными органами было рассмотрено 2547 ходатайств и уведомлений по данной статье. В 1998 г. было согласовано создание, слияние и присоединение 299 объединений коммерческих организаций в форме союзов и ассоциаций.

В 1999 г. по ст.17 количество рассмотренных ходатайств и уведомлений составило 124,7% к уровню 1998 г. Наиболее высокие темпы роста количества рассмотренных ходатайств и уведомлений наблюдались в Кемеровском (766,7%), Омском (673,3%), Дальневосточном (550%), Смоленско-Брянском (425%), Волгоградском (423,1%), Санкт-Петербургском (395,24%), Северо-Осетинском (350%) ТУ.

По сравнению с 1998 г. количество рассмотренных ходатайств и уведомлений о приобретении акций (долей) и в иных случаях (**ст.18**) возросло в 1999 г. на 65,6%. Общий объем этих работ вырос как по центральному аппарату МАП России, так и по территориальным управлениям. В 1998 г. было рассмотрено 4417 заявлений, в 1999 г. - уже 7315. Увеличилось участие иностранных инвесторов, несмотря на финансовый кризис - 407 и обращений в 1998г. и 540 – в 1999г.

Увеличилось количество отказов в согласии на приобретение акций из-за угрозы возникновения или усиления доминирующего положения в результате сделки: с 67 (1,9%) случаев в 1998 г. до 119 (2,1%) случаев в 1999 г.

Одновременно почти удвоился объем административных дел, возбужденных по признакам нарушения порядка подачи ходатайств и уведомлений, предусмотренного ст.17 и 18. Важно также отметить, что анализ правовой практики по этим двум статьям показал, что решения, принятые антимонопольными органами, а затем и обжалованные в судебном порядке, в большинстве случаев остаются в силе.

В практике стали появляться случаи приобретения прав, позволяющих определять условия ведения предпринимательской деятельности хозяйствующего субъекта, не основанных на участии в капитале этого хозяйствующего субъекта. В большинстве случаев такие ходатайства подаются нефтяными компаниями, осуществляющими структурную перестройку управления дочерними обществами (НК «ЮКОС», НК «Сибнефть», ЗАО «Роспром» и др.).

При удовлетворении ходатайств и уведомлений хозяйствующих субъектов МАП может выставлять требования поведенческого характера, но такие действия применялись нечасто. Во многих случаях выдвигались не поведенческие требования, а требования о предоставлении информации в области ценовой политики, о потребителях, о заключенных договорах. Контроль за выполнением поведенческих условий затруднен, так как не существует его процедурного описания и неясно как могут быть наказаны хозяйствующие субъекты в случае нарушения выставленных ТУ требований.

К началу 2000 г. было официально зарегистрировано более 80 финансово-промышленных групп (ФПГ), в том числе 8 транснациональных. При рассмотрении комплексов документов нескольких ФПГ МАП были отмечены нарушения требований федерального законодательства, в том числе антимонопольного. Нарушения были устранены в процессе рассмотрения документов. В составе ФПГ действует более 1200 хозяйствующих субъектов, в том числе более 150 финансово-кредитных учреждений. Общая численность занятых в структурах ФПГ достигает 3 млн. человек. Удельный вес объемов производства продукции ФПГ составляет около 10% от общего объема промышленного производства в России.

В 1999 г. МАП провел анализ деятельности ряда действующих ФПГ, были разработаны рекомендации по совершенствованию их функционирования. Проведены экспертизы и даны заключения по 4 проектам создания ФПГ и 6 проектам по изменению состава участников ФПГ.

Одним из основных принципов регулирования процесса создания ФПГ, которым руководствуется МАП, является целенаправленное формирование, как правило, не менее трех ФПГ на одном федеральном (региональном) товарном рынке или наличие на нем конкурентов. Антимонопольный контроль может позволить избежать создания крупных монопольных структур под маркой ФПГ. Однако, на наш взгляд, учитывая аспект конкуренции при формировании ФПГ, не следует ограничиваться простым принципом «трех ФПГ», так как ряд товарных рынков имеют международные масштабы, то на них может быть достаточно одной ФПГ российского происхождения. С другой стороны, региональная сегментация рынков в сочетании с привязкой ФПГ к определенным регионам может потребовать более трех крупных объединений хозяйствующих субъектов на соответствующем товарном рынке в пределах России. Сказанное также касается и ИБГ, которые не прошли регистрацию в качестве ФПГ.

За последнее время увеличилось число сделок, в результате которых контроль над субъектами рынка сосредотачивается в руках определенных «групп лиц». Контроль за такими сделками весьма сложен, так как трудно (а порой практически невозможно) получать информацию о хозяйствующих субъектах, их дочерних, зависимых и материнских компаниях, физических лицах, входящих в органы их управления.

Антимонопольные органы нередко сталкиваются с тем, что приобретателями крупных пакетов акций российских предприятий выступают офшорные компании, в большинстве случаев не имеющие собственных средств на реализацию инвестиционных программ. Поскольку российским законодательством не предусмотрен контроль за финансовым состоянием приобретателей акций и отсутствуют ограничения для приобретения акций ввиду недостаточности собственных средств, цель привлечения стратегического инвестора зачастую не преследуется, а лишь скрывается подлинный приобретатель пакета акций.

МАП России подготовил проект изменений в Закон РФ «О конкуренции...». Предлагаемые изменения могут позволить создать правовую базу для установления лиц, в чьих интересах совершается та или иная сделка, в целях предотвращения монополизации российской экономики, отрицательных последствий от подобных сделок для акционеров, пресечения вывода за рубеж ликвидных активов российских предприятий. При осуществлении контроля за экономической концентрацией следует предоставить антимонопольным органам право требовать у участников сделок информацию об источниках, условиях получения и размерах денежных средств, направляемых на приобретение собственности.

В целях повышения эффективности контроля слияний и поглощений, в которых участвуют транснациональные корпорации, целесообразно ограничить в ст. 17 и 18 Закона РФ «О конкуренции...» срок действия заключений федерального антимонопольного органа об удовлетворении ходатайств, например, до одного года.

Анализ дел ТУ в целом показывает, что нарушения антимонопольного законодательства усложняются, встречаются признаки несоблюдения нескольких статей одновременно, расширяется круг лиц, проходящих по одному делу. Нарушители, связанные имущественными и другими связями, действуют как на разных географических рынках (федеральный, региональный), так и на разных товарных рынках. Все это осложняет как процесс сбора доказательств, так и процесс административного разбирательства.

МАП ведет **Реестр хозяйствующих субъектов** (далее – Реестр), имеющих на рынке определенного товара долю более 35 процентов. В Реестре содержится информация о крупнейших субъектах товарных рынков.

По состоянию на начало 2000 г. в Реестр было включено 6703 хозяйствующий субъект, в том числе на товарных рынках Российской Федерации – 287, остальные хозяйствующие субъекты содержатся в региональных реестрах, которые ведутся ТУ. По состоянию на 1 января 1999 г. в Реестр было включено 6554 хозяйствующий субъект, в том числе на товарных рынках Российской Федерации – 281. На начало 1997 число включенных в Реестр хозяйствующих субъектов составляло соответственно – 5418 и 298. В Реестре субъектов естественных монополий на 22 февраля 2000 г. состояло 167 хозяйствующих субъектов, из них: 17 по железнодорожным перевозкам, 64 по услугам аэропортов, 83 по услугам портов и 3 по услугам транспортных терминалов.

Хозяйствующим субъектам, включенным в Реестр, требуется предварительное согласие на осуществление сделок, регулируемых ст.18 Закона РФ «О конкуренции...». Ведение Реестра способствует государственному контролю за соблюдением субъектами рынка антимонопольного законодательства при осуществлении ими приватизационной, инвестиционной, экспортно-импортной деятельности.

Тенденции расширения географических границ товарных рынков потребовали уточнения полномочий ТУ по отношению к субъектам, действующим на межрегиональных рынках. Полномочия ТУ по вопросам включения (исключения) хозяйствующих субъектов в Реестр были расширены в 1998 г. Приказ МАП установил компетенцию ТУ по включению в Реестр хозяйствующих субъектов, действующих на межрегиональных рынках, территория которых не выходит за пределы 5 субъектов РФ.

Некоторое сокращение числа хозяйствующих субъектов, включенных в федеральную часть Реестра, объясняется тем, что прекращено производство отдельных видов товаров, которое было вызвано резким падением спроса на них. Например, из Реестра были исключены

АО «Тяжмехпресс» (г. Воронеж) – прессы механические горячештамповочные; АО «Корммаш» (Ростовская область) – фуражиры; АО «Алтайвагон» – вагоны крытые (универсальные цельнометаллические), которые являлись единственными в России производителями указанной продукции.

Анализ товарных рынков нередко затруднен отсутствием информации. Например, при проведении анализа рынка по определенному виду товара учитывается поставка аналогичного или взаимозаменяемого товара по импорту. В то же время достаточно часто в таможенной статистике данные о поставке в Россию конкретных видов товаров отсутствуют.

Например, при исследовании товарного рынка по легковым автомобилям среднего класса производства АО «ГАЗ» возникли трудности, поскольку импорт учитывается по подгруппе «Автомобили легковые и прочие моторные транспортные средства, предназначенные для перевозки людей, включая грузопассажирские автомобили-фургоны и гоночные автомобили», и определить точное число ввезенных легковых автомобилей среднего класса невозможно.

Долгосрочные тенденции развития целого ряда товарных рынков в России (легкая и пищевая промышленность, сотовая телефонная связь и др.) позволяют прогнозировать дальнейшее расширение их географических границ и усиление влияния транснациональных компаний. Важным шагом в совершенствовании Реестра может стать включение в него иностранных компаний.

Другим направлением совершенствования Реестра может стать расширение перечня запрашиваемой информации о хозяйствующих субъектах: имущественные связи, материнские, дочерние и зависимые компаниями, состав управляющих органов и пр. В Реестре целесообразно фиксировать название группы лиц или наименование всех хозяйствующих субъектов и физических лиц, образующих группу.

Важным фактором, повлиявшим на состояние конкуренции на товарных рынках России после августа 1998 г., стало резкое падение импорта. Четырехкратное снижение курса рубля создает непреодолимые трудности для ввоза товаров, обеспечивавших в начале и середине 90-х годов острую конкуренцию для отечественных товаропроизводителей.

Переключение на потребление отечественных товаров и отказ от зарубежных высококачественных аналогов создает структурные проблемы для многих товарных рынков. Конкуренция на этих рынках снижается, в результате уже страдают (или будут страдать в недалеком будущем) потребители из-за снижения качества, сужения ассортимента, а в перспективе – из-за неоправданного повышения цен. В этом же направлении действует фактор отсутствия иностранных инвестиций, которые могли бы заместить импорт товаров организацией производства лицензионных товаров внутри России.

23 июня 1999 г. был принят Закон РФ «**О защите конкуренции на рынке финансовых услуг**», который определил основные направления конкурентной политики на рынках банковских, страховых и других видов финансовых услуг, включая услуги на рынке ценных бумаг. Вступление данного Закона в силу с 1 января 2000 г. позволит распространить контроль за концентрацией капитала на сферы, которые не покрывались Законом РФ «**О конкуренции...**».

На основе анализа конкурентной политики, которая проводилась МАП в 1998-1999 гг., можно сделать несколько **выводов**.

Применение ст. 5 Закона РФ «**О конкуренции...**» в части предупреждения, выявления и пресечения злоупотреблений хозяйствующих субъектов доминирующим положением на товарных рынках является важным приоритетом в деятельности антимонопольных органов и способствует обеспечению нормальных условий функционирования рынков, но в 1999 г. количество возбужденных дел по этой статье сократилось относительно и даже абсолютно.

Количество фактов нарушений по ст. 6 возросло в 1999 г. и будет расти в будущем, при этом трудности в доказательстве сговоров и соглашений не позволяют МАП успешно завершать многие дела по данной статье.

В результате структурных перетрясок в системе антимонопольных органов, сокращения персонала и постоянного недофинансирования, ТУ не чувствуют себя в достаточной степени защищенными как представители федеральных органов власти. При продолжении таких тенденций не только качество, но и число дел по ст. 7 и 8, обеспечивающих сохранение единого экономического пространства, могут снизиться уже в ближайшее время.

Увеличение числа подаваемых ходатайств и уведомлений по ст. 17 и 18 свидетельствует о развитии процессов экономической концентрации и реструктуризации экономики, особенно на уровне ИБГ, что делает необходимым концентрацию ресурсов МАП на данном направлении конкурентной политики. Вместе с тем нехватка персонала не позволяет проводить углубленный анализ товарных рынков и связей между хозяйствующими субъектами, необходимый при контроле за экономической концентрацией.

Необходимо продолжить работу по дальнейшему совершенствованию нормативной и правовой базы в области государственной конкурентной политики. Закон «О конкуренции..» требует значительных дополнений. Приказы и инструкции МАП в области конкурентной политики нуждаются в существенной переработке с учетом изменений, произошедших в хозяйственной жизни в последнее время.

МАП излишне перегружен функциями, лежащими за рамками конкурентной политики. Следует выделить полномочия по регулированию отраслей естественных монополий и рассмотреть вопрос о передаче некоторых иных функций в другие органы государственного управления или организации бизнеса, занимающиеся саморегулированием. Функции по реализации собственно конкурентной политики должны быть усилены, в частности за счет расширения и укрепления аналитических подразделений центрального и региональных органов. Требуется значительное увеличение финансирования антимонопольных органов, что в значительной степени может быть достигнуто за счет предоставления платных услуг хозяйствующим субъектам, а также оставления части средств, полученных бюджетом за счет штрафов в распоряжении антимонопольных органов.

2.4. Нефтегазовый сектор

Определяющее влияние на положение нефтегазового сектора российской экономики оказывает ситуация на мировом нефтяном рынке. Поскольку около 60% производимой в стране нефти экспортируется в сыром или переработанном виде, поскольку внешний спрос и уровень мировых цен на нефть фактически являются основными факторами, определяющими уровень внутреннего производства и финансовое положение нефтяной промышленности.

В 1999 г. ситуация на мировом нефтяном рынке характеризовалась преодолением глубокого ценового кризиса, наблюдавшегося в 1998 г., когда мировая цена на нефть упала со 135,1 долл./т (18,5 долл./барр.) до 88,3 долл./т (12,1 долл./барр.), или на 35%. Как показывают расчеты динамики мировых цен на нефть в реальном выражении, это был самый низкий уровень за последние 25 лет. В декабре 1998 г. мировая цена на нефть составляла лишь 9,6 долл./барр. Однако с марта 1999 г. начался постепенный рост цен. В июле средняя мировая цена на нефть достигла 18 долл./барр., то есть впервые превысила уровень конца 1997 г., а в декабре достигла 24,8 долл./барр. (таблица 1). В результате среднегодовая цена нефти в 1999 г. составила 17,4 долл./барр., то есть на 44% превысила уровень предыдущего года.

ТАБЛИЦА 1

Мировые цены на нефть в 1998-1999 гг., долл./барр.

	1998	1999 январь	1999 март	1999 июнь	1999 сентябрь	1999 декабрь
Средняя мировая цена нефти	12,1	10,6	11,9	15,4	21,9	24,8
Цена нефти Brent, Великобритания	12,8	11,2	12,5	15,8	22,5	25,7
Цена нефти Urals, Россия	11,9	10,9	11,7	14,9	21,9	25,4

Источник: U.S. Department of Energy.

Резкое изменение ситуации на мировом нефтяном рынке было обусловлено рядом факторов. Главным фактором падения мировых цен на нефть в 1998 г. явилось значительное увеличение производства и поставок нефти странами-членами ОПЕК, на которые приходится основная часть мирового нефтяного экспорта. Быстрый рост добычи нефти странами ОПЕК, наблюдавшийся в 1997 г., был подкреплен их решением о десятипроцентном увеличении экспортных квот и фактически продолжался весь первый квартал 1998 г. В то же время спрос на нефть и нефтепродукты находился под негативным влиянием кризиса в Юго-Восточной Азии, а также аномально теплой зимы в северном полушарии. Результатом явилось перепроизводство нефти, разбалансировка мирового нефтяного рынка и обвал цен.

С целью преодоления ценового кризиса странами ОПЕК в 1998 г. были предприняты усилия по ограничению объемов производства, однако произведенное сокращение добычи не позволило восстановить предкризисный уровень цен. Это было связано, во-первых, с недостаточностью и неполным выполнением странами ОПЕК принятых на себя обязательств по сокращению добычи. Во-вторых, резко увеличилось производство нефти Ираком, шестимесчная экспортная квота которого в соответствии с решением Совета Безопасности ООН была увеличена с 2 до 5,26 млрд. долл., что в значительной степени нейтрализовало усилия других стран ОПЕК по сокращению объемов добычи. В-третьих, продолжался рост производства нефти за пределами ОПЕК, прежде всего в Северном море, Южной Америке и Африке. В-четвертых, понижающее влияние на динамику цен оказывали накопленные в промышленно развитых странах избыточные запасы нефти и нефтепродуктов. В-пятых, крайне негативно сказалось замедление роста мирового спроса на нефть, прежде всего в результате его ослабления в странах Юго-Восточной Азии и Японии.

В 1999 г. определяющее влияние на предложение нефти оказало решение стран-членов ОПЕК о дополнительном согласованном сокращении добычи нефти. На мартовской сессии ОПЕК странами-членами этой организации (за исключением Ирака) была достигнута договоренность о сокращении добычи на 1,7 млн. барр. в день в дополнение к двум соглашениям о сокращении производства, достигнутым в предыдущем году. Суммарные обязательства стран ОПЕК по сокращению добычи нефти составили, таким образом, 4,3 млн. барр. в сутки. Четыре страны, не входящие в ОПЕК (Мексика, Норвегия, Россия и Оман) заявили о намерении сократить добычу еще на 0,4 млн. барр. в сутки. Как и в предыдущем году, объявленные сокращения также были осуществлены только частично. Однако они позволили существенно снизить предложение нефти на рынке, что привело к снижению ее коммерческих запасов и резкому повышению мировых цен на нефть.

Реальное поведение стран ОПЕК не подтвердило, таким образом, пессимистические прогнозы некоторых аналитиков, согласно которым ведущие экспортёры нефти будут проводить целенаправленную политику по поддержанию мировых цен на нефть на экстремально низком уровне (ниже 10 долл./барр.). Проведение такой политики теоретически возможно, поскольку это означало бы свертывание производства нефти в районах с высокими издержками добычи (Северная Америка, Европа, Россия и др.) и существенное увеличение (в перспективе) доли на мировом нефтяном рынке стран-членов ОПЕК, имеющих более низкие производственные затраты. Однако критическая зависимость экономики ведущих стран-членов ОПЕК от нефтяного экспорта делает реализацию таких прогнозов крайне маловероятной.

Радикальное изменение ситуации на мировом нефтяном рынке и девальвация рубля создали весьма благоприятные условия для российской нефтяной промышленности. Отличительной особенностью 1999 г. является восстановление роста производства и переработки нефти после кризисного 1998 г., характеризовавшегося сокращением выпуска, прибыли и инвестиций. Общий объем добычи нефти и газового конденсата в 1999 г. составил 305,0 млн. т, или 100,5% по сравнению с предыдущим годом, объем первичной переработки нефти - 103,0% (таблица 2). Производство автомобильного бензина увеличилось на 2,2%, дизельного топлива - на 4,2%, топочного мазута - снизилось на 5,2%. После нескольких лет неуклонного сокращения стабилизировались размеры эксплуатационного фонда нефтяных скважин.

ТАБЛИЦА 2

Производство, потребление и экспорт энергоресурсов из России в 1990-1999 гг.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Нефть, млн. т										
Производство	516,2	462,3	399,3	353,9	317,8	306,8	301,3	305,6	303,4	3050
Экспорт, всего	220,3	173,9	137,7	122,6	129,8	122,3	126,0	126,9	137,1	1345
Экспорт в страны-не члены СНГ	99,7	56,5	66,2	79,9	91,7	96,2	105,4	109,8	117,9	1157
Экспорт в страны СНГ	120,6	117,4	71,5	42,7	38,1	26,1	20,6	17,1	19,2	188
Чистый экспорт	201,5	155,8	127,0	112,2	121,6	113,8	117,2	119,0	129,2	1266
Внутреннее потребление	269,9	266,2	231,4	196,5	151,4	150,4	129,7	130,0	123,2	1286
Чистый экспорт в % к производству	39,0	33,7	31,8	31,7	38,3	37,1	38,9	38,9	42,6	41,5
Нефтепродукты, млн.т										
Экспорт, всего	50,6	46,1	43,0	47,4	47,3	47,0	57,0	60,6	53,8	508
Экспорт в страны-не члены СНГ	35,0	27,0	25,3	35,3	39,1	43,5	55,0	58,4	51,2	478
Экспорт в страны СНГ	15,6	19,1	17,7	12,1	8,2	3,5	2,0	2,2	2,6	30
Чистый экспорт	44,8	40,3	40,9	45,2	44,8	42,6	54,4	56,6	51,0	498
Нефть и нефтепродукты, млн. т										
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов	246,3	196,1	167,9	157,4	166,4	156,4	171,6	175,6	180,2	1764
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в % к производству нефти	47,7	42,4	42,0	44,5	52,4	51,0	56,9	57,5	59,4	578
Природный газ, млрд.куб.м										
Производство	640,6	643,4	641,0	618,4	607,2	595,4	601,1	571,1	591,0	5907
Экспорт, всего	249,2	246,8	194,4	174,4	184,3	192,2	198,5	200,9	200,6	2054
Экспорт в страны-не члены СНГ	96,0	91,0	87,9	95,9	109,3	121,9	128,0	120,9	125,0	131,1
Экспорт в страны СНГ	153,2	155,8	106,5	78,5	75,0	70,3	70,5	80,0	75,6	743
Чистый экспорт	179,2	177,8	187,4	168,4	180,3	188,3	193,9	196,4	197,6	2024
Внутреннее потребление	461,4	465,6	453,6	450,0	426,9	407,1	407,2	374,7	393,4	3883
Чистый экспорт в % к производству	28,0	27,6	29,2	27,2	29,7	31,6	32,3	34,4	33,4	343
Суммарные показатели										
Производство нефти и газа, млн.т н.э.	1092,7	1041,4	976,2	910,5	864,3	842,7	842,3	819,6	835,3	8366
Чистый экспорт нефти, нефтепродуктов и газа, млн.т н.э.	407,6	356,1	336,6	309,0	328,7	325,9	346,1	352,4	358,0	3586
Внутреннее потребление нефти и газа, млн.т н.э.	685,1	685,3	639,6	601,5	535,6	516,8	496,2	467,2	477,3	4780
Чистый экспорт нефти, нефтепродуктов и газа в % к производству нефти и газа	37,3	34,2	34,5	33,9	38,0	38,7	41,1	43,0	42,9	429

Примечание. Данные по географическому распределению экспортта за 1990 и 1991 гг. отражают экспорт за пределы бывшего СССР и экспорт в бывшие союзные республики.

Источник: Росстатаагентство, Международное энергетическое агентство ОЭСР, Минтопэнерго России, Государственный таможенный комитет РФ, расчеты авторов.

Снизился удельный вес бездействующих скважин в эксплуатационном фонде (с 26,3% на конец 1998 г. до 24,4% на конец 1999 г.). Впервые за последние годы увеличились объемы эксплуатационного и разведочного бурения на нефть (соответственно на 6,6% и 8,8%). В то

же время ввод в действие новых нефтяных скважин сократился на 8,5% по сравнению с предыдущим годом, что может рассматриваться как отсроченное последствие прошлогоднего кризиса.

Наблюдается также улучшение количественных и качественных показателей нефтепереработки. Глубина переработки нефти возросла с 64,7% в 1998 г. до 67,4% в прошлом году. При этом производство нефтепродуктов по углубляющим технологиям увеличилось на 12,6%.

Внутренние цены на нефть и нефтепродукты в долларовом выражении в первые месяцы 1999 г. стабилизировались на крайне низком последевальвационном уровне. Так, цена нефти в январе-апреле составляла лишь около 16 долл./т, что фактически соответствует уровню середины 1993 г. В последующие месяцы, однако, наблюдался заметный рост нефтяных цен в долларовом выражении (таблица 3). Вместе с тем вследствие повышения мировых цен соотношение внутренней цены на нефть (цены производителей) и экспортной цены снизилось с 30,8% в конце 1998 г. до 22,2% в конце прошлого года.

ТАБЛИЦА 3

Внутренние цены на нефть, нефтепродукты и природный газ в долларовом выражении (средние оптовые цены предприятий, долл./т)

	1997 г. декабрь	1998 г. декабрь	1999 г. март	1999 г. июнь	1999 г. сентябрь	1999 г. декабрь
Нефть	63,1	16,4	15,6	20,7	27,7	37,0
Автомобильный бензин	169,6	63,4	55,1	76,0	150,9	171,9
Дизельное топливо	170,0	52,9	48,4	78,2	118,7	125,0
Топочный мазут	73,8	22,0	21,5	24,2	39,7	46,1
Газ, долл./тыс. куб. м	6,6	2,1	2,3	2,3	2,2	2,2

Источник: рассчитано по данным Росстата.

Как показывают расчеты, внутреннее потребление нефти в стране увеличилось со 123,2 млн. т в 1998 г. до 128,6 млн. т в 1999 г., или на 4,4%. Данная тенденция, очевидно, связана с наблюдающимся ростом экономики, прежде всего с оживлением промышленного производства и связанным с этим увеличением перевозок. В то же время чистый экспорт нефти и нефтепродуктов, по нашим оценкам, снизился со 180,2 до 176,4 млн. т, или на 2,1%. В результате удельный вес чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти снизился с 59,4 до 57,8%. В структуре нефтяного экспорта по-прежнему преобладает экспорт сырой нефти. В экспорте нефтепродуктов основная часть приходится на дизельное топливо и топочный мазут. Доля экспорта в производстве дизельного топлива в 1999 г. составила 48%, топочного мазута – 42,7%, автомобильного бензина – 7,2%. Экспорт природного газа увеличился на 1% и существенно ограничивался неплатежеспособностью стран СНГ. Основная часть энергоресурсов (86% нефти, 94% нефтепродуктов и 64% газа) по-прежнему экспорттировалась за пределы СНГ.

В 1999 г. наблюдался значительный рост стоимостных объемов российского нефтяного экспорта, связанный с повышением мировых цен на нефть. При некотором снижении физических объемов суммарная стоимость российского экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов (автобензина, дизтоплива и топочного мазута) увеличилась с 14 млрд. долл. в 1998 г. до 18,3 млрд. долл. в 1999 г., или на 30,7%.

Вместе с тем вследствие девальвации рубля, а также повышения мировых цен, резко сократился импорт нефтепродуктов. Так, импорт автомобильного бензина в первом полугодии сократился более чем в десять раз и составил лишь 9,3% от уровня соответствующего периода прошлого года, при этом удельный вес импорта в ресурсах бензина снизился с 8,7% в январе-июне 1998 г. до 0,9% в прошлом году. Как показывает анализ, именно это в условиях сдерживания внутренних цен на нефтепродукты, предусмотренного, в частности, подписанным в июне картельным соглашением правительства и крупнейших российских компаний, явилось основной причиной так называемого «бензинового кризиса», наблюдавшегося в ряде регионов летом текущего года.

Объяснение причин данного кризиса снижением производства бензина и ростом его экспорта представляется малообоснованным. Согласно официальным статистическим данным в январе-июле 1999 г. производство автобензина составило 99,8% по отношению к соответствующему периоду предыдущего года, а реализация автобензина нефтеперерабатывающими предприятиями на внутреннем рынке – 102,1%. При этом экспорт автобензина в первом полугодии не увеличился, а уменьшился на 5,4%. В то же время суммарная реализация автобензина на внутреннем рынке за этот период сократилась на 11,2%, что, как показывают расчеты, почти на 80% обусловлено снижением его импорта.

К факторам, усугубившим сокращение товарных ресурсов бензина, на наш взгляд, следует отнести рост спроса, в значительной степени обусловленный оживлением промышленного производства, региональную неравномерность продаж, а также сдерживание продаж бензина в ожидании повышения цен. Определенную роль, видимо, сыграл и неофициальный экспорт бензина, однако из-за относительной незначительности его масштабов вряд ли данный фактор можно рассматривать, как это делают некоторые эксперты, в качестве одного из основных объяснений бензинового кризиса.

В результате административного ограничения экспорта (например, в августе и сентябре экспорт бензина был полностью запрещен) и резкого повышения внутренних цен на бензин уже осенью баланс спроса и предложения на рынке был восстановлен.

Как показывает анализ динамики российского энергетического экспорта за длительный период времени, суммарный чистый экспорт нефти и нефтепродуктов, хотя и имеет тенденцию к росту в последние годы, до сих пор остается значительно ниже предреформенного уровня. Как свидетельствуют статистические данные, он сократился с 246,3 млн. т в 1990 г. до 176,4 млн. т в 1999 г., или на 28,4%. В то же время в результате резкого снижения внутреннего потребления нефти (по нашим расчетам, оно сократилось с 269,9 млн. т в 1990 г. до 128,6 млн. т в 1999 г., то есть более чем в два раза) удельный вес экспортного нефти и нефтепродуктов в производстве нефти повысился за этот период с 47,7% до 57,8%. По газу наблюдается рост как физических объемов экспорта, так и удельного веса экспорта в производстве. В то же время суммарный чистый экспорт нефти, нефтепродуктов и природного газа, по нашим расчетам, сократился с 407,6 млн. т нефтяного эквивалента в 1990 г. до 358,6 млн. т нефтяного эквивалента в 1999 г., или на 12%. При этом удельный вес чистого экспорта в суммарном производстве нефти и газа повысился с 37,3% до 42,9%. В этом смысле можно говорить об усилении экспортной ориентации нефтегазового сектора, однако следует иметь в виду, что оно связано не с увеличением абсолютных объемов экспорта (напротив, они снизились), а с сокращением производства углеводородов в результате ухудшения условий добычи, снижения их внутреннего потребления и поставок в страны ближнего зарубежья.

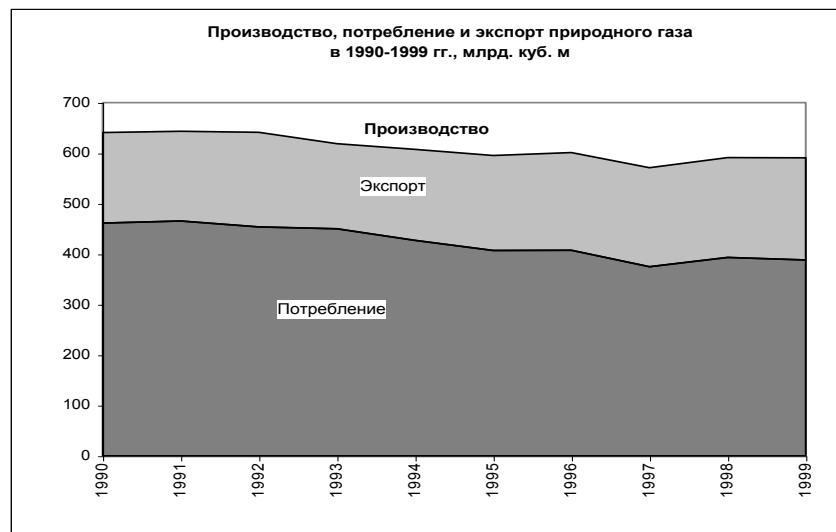
Изменение основных показателей развития нефтяной промышленности, характеризующих производство нефти и нефтепродуктов, их реализацию на внутреннем и внешнем рынках, цены, инвестиционную активность, а также состояние платежей и расчетов, отражено на рисунках 1-6.

В 1999 г. произошли заметные изменения в организационной структуре нефтегазового сектора экономики. В сентябре руководством нефтяной компании ЛУКОЙЛ было официально объявлено о покупке контрольного пакета акций компании КомиГЭК, объем добычи нефти которой в 1998 г. составил 3,5 млн. т, переработки – 2,1 млн. т. Включение последней в состав ЛУКОЙЛа заметно укрепило его позиции в нефтяном секторе и увеличило отрыв от других нефтяных компаний: запасы нефти компаний увеличились на 33%, добыча нефти – на 6,5%, ее переработка – на 12,6%.

Рис. 1

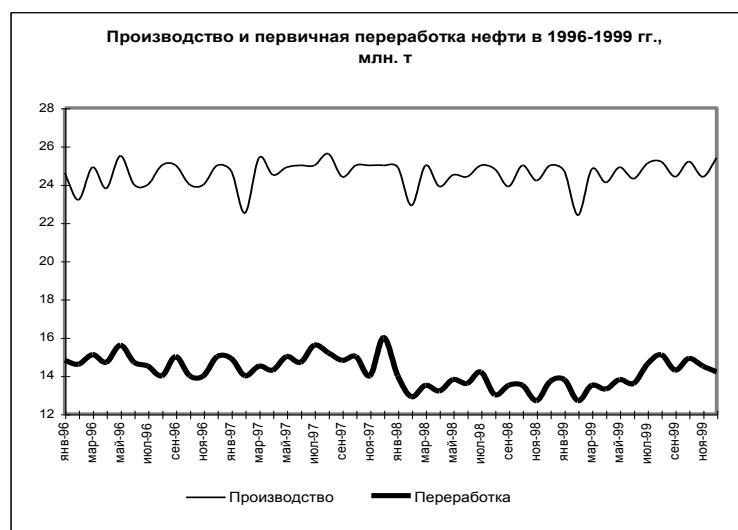


Источник: Росстата, Государственный таможенный комитет РФ, Международное энергетическое агентство, расчеты авторов.



Источник: Росстата, Государственный таможенный комитет РФ, Международное энергетическое агентство, расчеты авторов.

Рис. 2

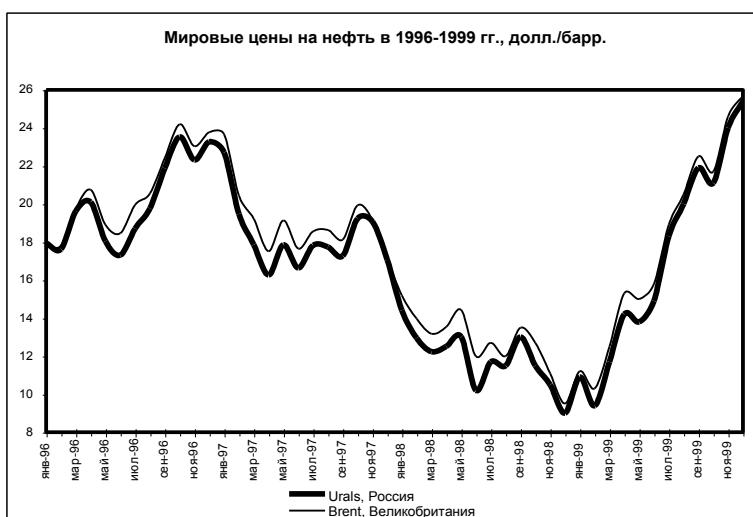


Источник: Росстата.



Источник: Росстата гентство.

Рис. 3



Источник: U.S. Department of Energy.



Источник: расчетано по данным Росстата гентства.

Рис. 4



Источник: рассчитано по данным Росстата.



Источник: рассчитано по данным Росстата.

Рис. 5

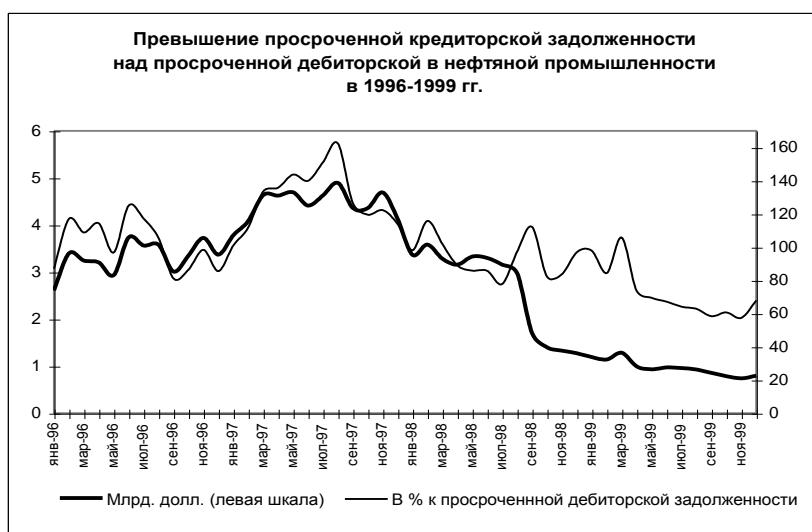


Источник: Росстата.

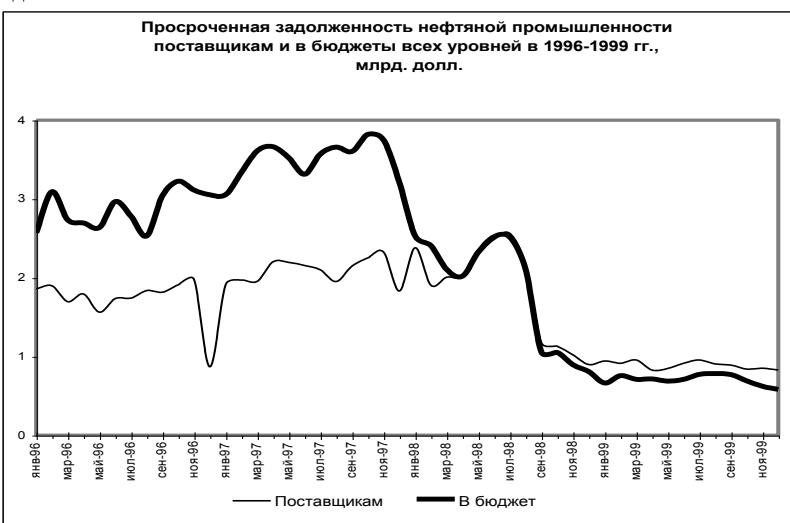


Источник: Росстата

Рис. 6



Источник: расчетано по данным Росстата



Источник: расчетано по данным Росстата

В октябре Тюменской нефтяной компанией (ТНК) было приобретено нефтедобывающее предприятие Кондпетролеум с объемом годовой добычи нефти 2,5 млн. т, входящее в состав компаний СИДАНКО, в отношении которой была возбуждена процедура банкротства. Общая сумма долгов СИДАНКО в 1999 г. достигла 452,6 млн. долл., в мае прошлого года в компании было введено внешнее управление.

В таблице 4 приведены основные показатели, характеризующие сложившуюся к концу года фактическую организационную структуру нефтегазового сектора российской экономики и структуру рынка нефти и нефтепродуктов (по официальным отчетным данным за 1999 г.). Приведенные показатели отражают фактическую интеграцию (институциональное объединение) нефтяных компаний ЛУКОЙЛ и КомиТЭК, ЮКОС и ВНК (Восточная нефтяная компания), Татнефть и Нижнекамскнефтехим, ТНК и Кондпетролеум.

ТАБЛИЦА 4

Показатели, характеризующие масштабы производственно-хозяйственной деятельности и рыночную долю нефтяных компаний России, 1999 г.

	Добыча нефти и газового конденсата, млн. т	Доля компании в добыче нефти и газового конденсата, %	Добыча газа, млрд.куб.м	Доля компании в добыче газа нефтяными компаниями, %	Первичная переработка нефти, млн. т	Доля компании в первичной переработке нефти, %
ЛУКОЙЛ+КомиТЭК	57,0	18,7	3,4	11,5	20,4	12,1
ЮКОС+ВНК	44,7	14,7	1,5	5,1	25,8	15,3
Сургутнефтегаз	37,6	12,3	11,1	37,6	17,1	10,1
Татнефть+Нижнекамскнефтехим	24,1	7,9	0,7	2,4	5,5	3,3
ТНК+Кондпетролеум	22,6	7,4	2,2	7,5	11,2	6,6
СИДАНКО - Кондпетролеум	17,1	5,6	1,7	5,8	13,7	8,1
Сибнефть	16,3	5,3	1,3	4,4	12,5	7,4
Роснефть	12,6	4,1	4,9	16,6	6,5	3,9
Башкирская топливная компания	12,3	4,0	0,4	1,4	21,8	12,9
Славнефть	11,9	3,9	0,7	2,4	9,6	5,7
ОНАКО	8,0	2,6	1,6	5,4	4,0	2,4
Россия, всего	305,0	100,0	590,7	100,0	168,6	100,0
ВИНК, всего	264,2	86,6	29,5	5,0	147,9	87,7
Справочно:						
ЛУКОЙЛ	53,4	17,5	3,0	10,2	18,6	11,0
КомиТЭК	3,6	1,2	0,4	1,4	1,8	1,1
ЮКОС	34,2	11,2	1,2	4,1	19,9	11,8
ВНК	10,5	3,4	0,3	1,0	5,9	3,5
ТНК	20,1	6,6	1,8	6,1	11,1	6,6
СИДАНКО	19,6	6,4	2,1	7,1	13,8	8,2
Газпром	9,9	3,2	556,5	94,2	5,0	3,0

Источник: Минтопэнерго России, расчеты авторов.

Как видно из приведенных данных, вертикально интегрированные нефтяные компании (ВИНК) доминируют в российской нефтяной промышленности. На их долю приходится 86,6% общероссийской добычи нефти и 87,7% ее переработки. Первое место по объему производства нефти (18,7% общероссийской добычи) занимает компания ЛУКОЙЛ, лидирующая также по показателю доказанных запасов нефти. ЛУКОЙЛ также характеризуется низкой степенью выработанности распологаемых запасов и обводненности продукции и высоким уровнем переработки нефти. Второе место по объему производства нефти (14,7% общероссийской добычи) и первое место по объему ее переработки (15,3% общероссийской переработки) занимает компания ЮКОС, контролирующая также ВНК. Третье место по производству нефти (12,3% общероссийской добычи) занимает компания Сургутнефтегаз, отличающаяся также высоким уровнем использования нефтедобывающих и перерабатывающих мощностей. Совместными предприятиями, действующими в нефтяной промышленности России, в прошлом году было добыто 6,9% всей добытой нефти.

По показателю производства газа безусловным лидером является Газпром, на долю которого в 1999 г. приходилось 94,2% общероссийской добычи (добыча газа в России, таким образом, характеризуется чрезвычайно высокой концентрацией). 5% производимого в стране

газа добывается нефтяными компаниями (как правило, это нефтяной газ, добыча которого сопутствует производству нефти), около 1% приходится на прочих газопроизводителей.

Возможное направление дальнейшей трансформации организационной структуры нефтегазового сектора – образование Государственной нефтяной компании (Госнефти) на базе принадлежащих государству нефтяных компаний Роснефть, Славнефть и ОНАКО. Такой вариант означал бы существенное изменение расстановки сил в нефтяном секторе. Если исходить из данных за 1999 г., объем добычи нефти и газового конденсата объединенной компанией составил бы 32,5 млн. т в год, или 10,7% их общероссийской добычи, объем первичной переработки – 20,1 млн. т в год, или 11,9% всей переработки. Таким образом, по добыче и переработке нефти, а также по ее запасам, Госнефть заняла бы четвертое место среди российских ВИНК. В настоящее время, однако, проект образования Госнефти, уже в стадии разработки встретивший противодействие со стороны крупных нефтяных компаний, предложивших свои варианты перераспределения госсобственности, фактически заморожен. В то же время не исключено возобновление попыток его реализации после президентских выборов.

Другим вариантом развития событий может стать приватизация государственных нефтяных компаний, в результате которой их активы перейдут в собственность крупнейших российских нефтепроизводителей. Так, на контрольный пакет акций ОНАКО претендует компания ЮКОС, которая на протяжении последнего времени активно занималась скупкой акций дочернего предприятия ОНАКО – «Оренбургнефти» (в результате в настоящее время ЮКОСу уже принадлежит 31% акций этого предприятия).

Следует также ожидать дальнейшего расширения крупнейших российских нефтегазовых компаний за счет приобретения производственных активов за рубежом, прежде всего в странах Восточной Европы и СНГ. Газпром и ЛУКОЙЛ фактически уже стали крупными транснациональными компаниями. Так, в собственности ЛУКОЙЛа уже находятся болгарская компания «Нефтохим», включающая единственный в стране Бургасский НПЗ мощностью 10,5 млн. т нефти в год, крупнейший румынский НПЗ «Петротел» мощностью 4,7 млн. т и Одесский НПЗ мощностью 3,8 млн. т.

Нефтегазовые компании фактически составляют основу крупной промышленности России и преобладают в верхней части списка крупнейших предприятий страны. Так, Газпром устойчиво занимает второе место среди промышленных предприятий России по объему реализации продукции, ЛУКОЙЛ – третье место. К нефтегазовому сектору относятся 7 из первых 10 и 12 из первых 20 крупнейших промышленных предприятий страны (по объему реализации продукции).

Как показывают международные сопоставления, нефтяные компании России являются также весьма крупными структурами и по мировым меркам. В настоящее время в мире насчитывается около 100 интегрированных нефтяных компаний, которые являются крупнейшими в нефтяной промышленности (число специализированных компаний намного больше). Сопоставление российских и зарубежных интегрированных нефтяных компаний возможно, однако, лишь по ограниченному числу показателей. Это связано как с отсутствием полной информации по ряду зарубежных компаний, так и с несопоставимостью некоторых показателей российских и зарубежных ВИНК. Несопоставимость отдельных показателей обусловлена как различиями в методиках их расчета, так и принципиальными различиями качественного характера. Последнее относится прежде всего к показателю мощности нефтеперерабатывающих заводов, который не учитывает качественных различий в техническом уровне нефтеперерабатывающих мощностей компаний разных стран. Так, значение индекса сложности Нельсона, в агрегированном виде отражающего технический уровень нефтепереработки, для России примерно равно 3,9, что превосходит значение этого показателя только для стран Африки и намного ниже показателей сложности нефтепереработки в развитых странах. Например, значение данного индекса для США составляет 9,5, Канады - 7,1, стран Европы - 6,5. Кроме того, фактическая загрузка нефтеперерабатывающих мощностей рос-

сийских компаний в настоящее время значительно ниже соответствующих показателей зарубежных производителей (по ряду российских компаний она составляет менее 50%).

Вместе с тем достаточно корректно сравнение российских и зарубежных интегрированных компаний по таким базовым показателям, как добыча нефти и газа, доказанные извлекаемые запасы нефти и обеспеченность текущей добычи запасами. Использование показателей запасов, однако, в некоторых случаях затруднено, поскольку не всеми российскими нефтяными компаниями проведена их переоценка в соответствии с международными стандартами. В таблице 5 приведены данные по 20 крупнейшим интегрированным нефтяным компаниям мира, ранжированным по показателю добычи нефти. Поскольку по зарубежным компаниям систематизированные отчетные данные за 1999 г. еще не опубликованы, по ним приведены данные за 1998 г. Вместе с тем приведенные данные отражают произошедшие в последнее время (в 1998-1999 гг.) в мировой нефтяной промышленности организационные изменения, а именно слияние компаний British Petroleum и Amoco и последующее поглощение объединенной компанией компаний ARCO (Atlantic Richfield Corp.), объединение крупнейших американских компаний Exxon и Mobil, а также российских компаний ЛУКОЙЛ и КомиТЭК.

ТАБЛИЦА 5

Крупнейшие интегрированные нефтяные компании мира (российские компании – 1999 г., зарубежные компании – 1998 г.)

Ранг по показателю добычи нефти	Компания	Добыча нефти, млн. т	Добыча газа, млрд. куб. м	Запасы нефти, млн. т	Обеспеченность добычи нефти запасами, лет
1	Saudi Arabian Oil Co., Саудовская Аравия	412,5	35,1	35334,2	85,7
2	National Iranian Oil Co., Иран	179,7	33,5	12237,4	68,1
3	Petroleos Mexicanos, Мексика	174,4	49,0	3874,4	22,2
4	Petroleos de Venezuela, Венесуэла	171,7	40,5	10383,1	60,5
5	China National Petroleum Co., Китай	159,3	21,5	3274,2	20,5
6	BP Amoco+ARCO, Великобритания/США	131,4	80,2	1384,2	10,5
	BP Amoco, Великобритания/США	98,6	58,7	996,5	10,1
	ARCO, США	32,7	21,5	387,7	11,8
7	Exxon Mobil, США	122,0	115,3	1494,3	12,3
	Exxon, США	75,4	71,4	847,9	11,2
	Mobil, США	46,5	43,9	646,4	13,9
8	Royal Dutch/Shell, Нидерланды/Великобритания	117,2	78,3	1368,5	11,7
9	Nigerian National Petroleum Corp., Нигерия	105,4	3,8	3069,6	29,1
10	Iraq National Oil Co., Ирак	105,1	6,5	15347,9	146,1
11	Kuwait Petroleum Corp., Кувейт	103,3	5,8	12824,0	124,1
12	Abu Dhabi National Oil Co., ОАЭ	94,4	24,9	12578,4	133,2
13	National Oil Corp., Ливия	69,3	6,3	4024,6	58,1
14	Pertamina, Индонезия	64,7	67,2	679,4	10,5
15	ЛУКОЙЛ+КомиТЭК, Россия	57,0	3,4	2932,0	51,4
16	Chevron, США	55,3	24,4	640,8	11,6
17	Petroleo Brasileiro, Бразилия	52,3	11,2	1991,8	38,1
18	Texaco, США	47,9	24,6	487,4	10,2
19	ЮКОС+ВНК, Россия	44,7	1,5	2518,0	56,3
20	Sonatrach, Алжир	41,0	57,8	1255,1	30,6

Источник: Oil & Gas Journal, Минтопэнерго России, расчеты авторов.

Как видно из приведенных данных, из российских ВИНК в число крупнейших 20 интегрированных нефтяных компаний мира входят ЛУКОЙЛ (15 место в мире по объему добычи нефти) и ЮКОС (19 место). В третий десяток крупнейших компаний попадают Сургутнефтегаз (23 место) и Татнефть (30 место). Вместе с тем российские нефтяные компании существенно уступают зарубежным по показателю добычи газа. Если в США и Западной Европе производство природного газа рассредоточено по многим нефтяным компаниям и составляет значительную долю в производимой ими продукции, то в России, как отмечалось выше, добыча газа характеризуется

чрезвычайно высокой концентрацией производства, которое почти полностью сосредоточено в рамках одной газодобывающей компании - Газпром. В результате доля газа в общей добыче углеводородов (в пересчете на нефтяной эквивалент) в российских нефтяных компаниях чрезвычайно мала. По нашим расчетам, например, в ЛУКОЙЛе она составляет лишь 4,5%, в ЮКОСе – 3,0%, в то время как в западных нефтяных компаниях, например, в Royal Dutch/Shell, Exxon и Mobil, она достигает 40-50%. Исключением в этом отношении является лишь Сургутнефтегаз, добыча газа в котором составляет около 20% общей добычи углеводородов (это примерно соответствует доле газа в продукции British Petroleum).

Большинство крупнейших нефтяных компаний мира, в частности, компании ведущих стран - экспортеров нефти, в настоящее время находится в государственной собственности. Российские ВИНК по форме собственности и структуре управления ближе к акционерным интегрированным компаниям Запада, таким как Royal Dutch/Shell, Exxon или British Petroleum. В таблице 6 приведены данные по 12 крупнейшим негосударственным интегрированным нефтяным компаниям мира, также ранжированным по показателю добычи нефти. Как видно из приведенных данных, в первую десятку крупнейших негосударственных нефтяных компаний входят ЛУКОЙЛ, ЮКОС и Сургутнефтегаз, занимающие соответственно 4, 7 и 9 места по объему добычи нефти. В то же время российские ВИНК заметно превосходят западные компании по размерам запасов нефти и существенно уступают им в производстве и реализации нефтепродуктов.

Как показывает сравнительный анализ, значительное превышение объемов реализации нефтепродуктов над объемами добычи нефти является отличительной особенностью компаний нефтеимпортирующих стран и регионов, к которым относятся США и Западная Европа. Так, для Royal Dutch/Shell отношение объема реализации нефтепродуктов к объему добычи нефти примерно равно 2,7, для Exxon - 3,0, Mobil - 4,0, что свидетельствует о преимущественной концентрации их деятельности в сферах нефтепереработки и сбыта. В то же время для компаний нефтеэкспортирующих стран указанное соотношение находится в пределах от 0,2 до 0,9. В этих же пределах находятся показатели и интегрированных нефтяных компаний России.

ТАБЛИЦА 6

Крупнейшие негосударственные интегрированные нефтяные компании мира (российские компании – 1999 г., зарубежные компании – 1998 г.)

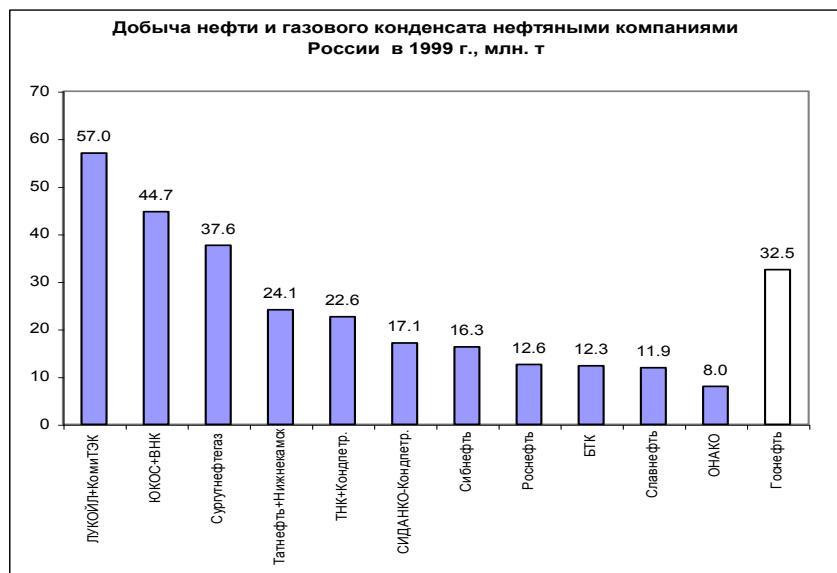
Ранг по показателю добычи нефти	Компания	Добыча нефти, млн. т	Добыча газа, млрд. куб. м	Запасы нефти, млн. т	Обеспеченность добычи нефти запасами, лет
1	BP Amoco+ARCO, Великобритания/США	131,4	80,2	1384,2	10,5
2	Exxon Mobil, США	122,0	115,3	1494,3	12,3
3	Royal Dutch/Shell, Нидерланды/Великобритания	117,2	78,3	1368,5	11,7
4	ЛУКОЙЛ+КомиГЭК, Россия	57,0	3,4	2932,0	51,4
5	Chevron, США	55,3	24,4	640,8	11,6
6	Texaco, США	47,9	24,6	487,4	10,2
7	ЮКОС+ВНК, Россия	44,7	1,5	2518,0	56,3
8	Elf Aquitaine, Франция	39,8	12,3	351,4	8,8
9	Сургутнефтегаз, Россия	37,6	11,1	1464,0	38,9
10	Petronas, Малайзия	35,9	23,7	532,1	14,8
11	ENI, Италия	32,5	22,2	393,0	12,1
12	Total, Франция	28,0	15,8	416,1	14,8

Источник: Oil & Gas Journal, Минтопэнерго России, расчеты авторов.

Таким образом, ведущие российские ВИНК входят в число крупнейших нефтяных компаний мира. По институциональной структуре они близки к нефтяным компаниям Запада. В то же время значительная сырьевая база и преимущественная концентрация деятельности на

нефтедобыче сближают российские ВИНК с компаниями других стран - экспортёров нефти. Отдельные показатели развития российских и зарубежных ВИНК отражены на рисунках 7-9.

Рис. 7



Источник: Минтопэнерго России, расчеты авторов.



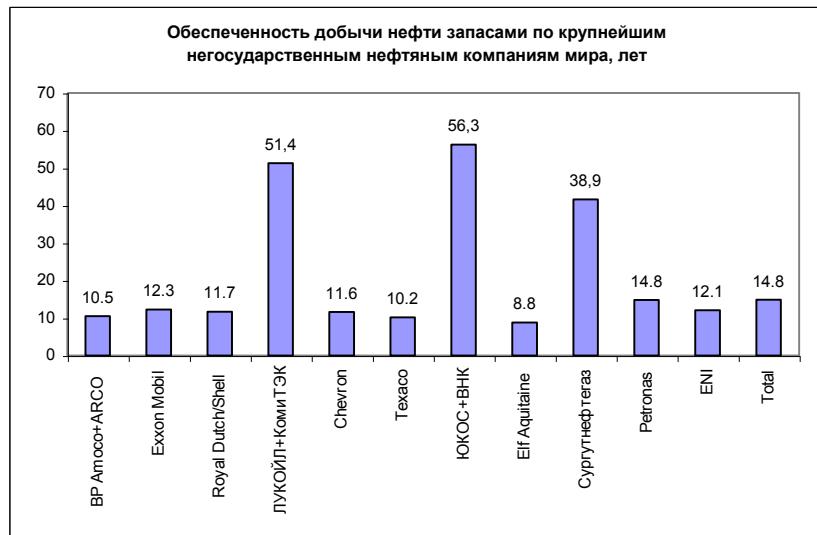
Источник: Минтопэнерго России, расчеты авторов.

Рис. 8



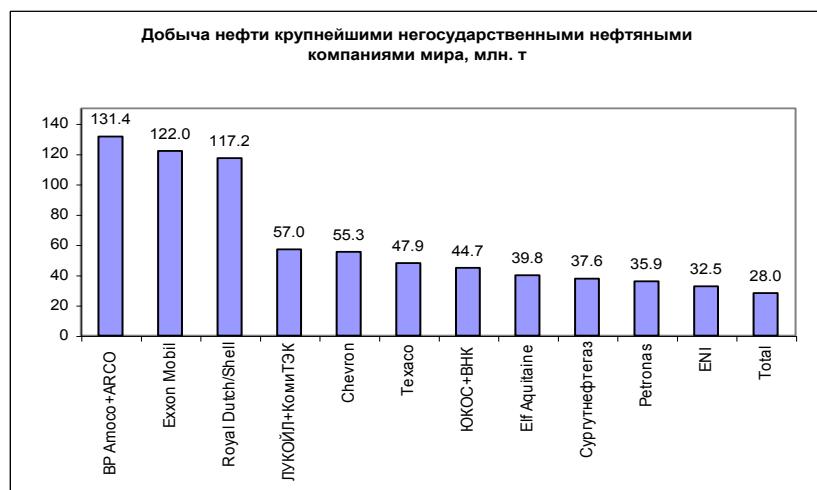
Источник: Oil & Gas Journal, Минтопэнерго России, расчеты авторов.

Рис. 8 (ПРОДОЛЖЕНИЕ)

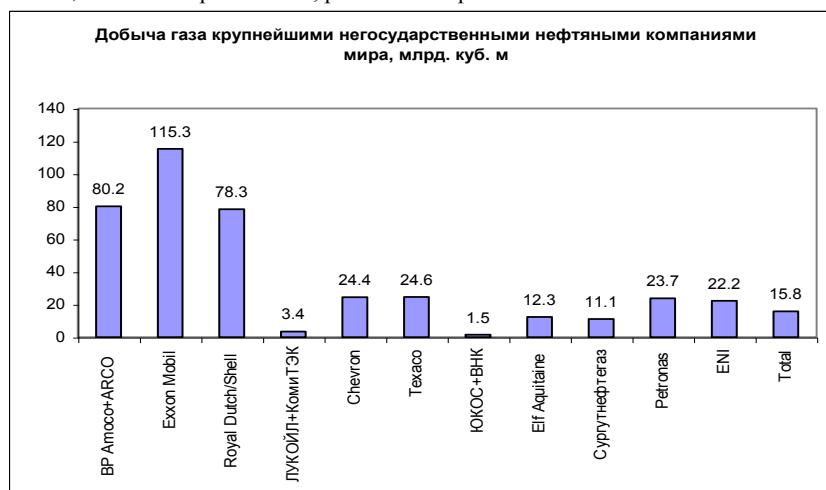


Источник: Oil & Gas Journal, Минтопэнерго России, расчеты авторов.

Рис. 9



Источник: Oil & Gas Journal, Минтопэнерго России, расчеты авторов.



Источник: Oil & Gas Journal, Минтопэнерго России, расчеты авторов.

Динамика мировых цен на нефть, а соответственно и экономическое положение российских производителей нефти и газа, в ближайшей перспективе будет определяться прежде всего уровнем производства нефти странами - членами ОПЕК. Компенсировав потери, понесенные в период ценового кризиса 1998 г., страны ОПЕК, очевидно, не будут стремиться к долговременному поддержанию мировых цен на нефть на текущем чрезвычайно высоком уровне, так как это будет стимулировать развитие производства нефти в высокозатратных

регионах, что неизбежно повлечет за собой уменьшение доли ОПЕК на мировом нефтяном рынке. Поэтому следует ожидать, что уже в текущем году производство нефти странами ОПЕК заметно возрастет в результате либо увеличения квот, либо снижения уровня выполнения текущих квот (фактически такой рост уже начался в конце прошлого года). По прогнозу Министерства энергетики США, ведущей организации в области анализа и прогнозирования развития мировой энергетики, добыча нефти странами ОПЕК в 2000 г. увеличится примерно на 3,4% (в прошлом году она сократилась на 3,6%), а в 2001 г. – на 5,0%. Следует также ожидать роста добычи нефти за пределами ОПЕК, так как более высокие мировые цены будут стимулировать расширение производства (в 1999 г. произошло снижение добычи нефти в странах, не входящих в ОПЕК, что было обусловлено сокращением производства и инвестиций в некоторых регионах в результате экстремально низких мировых цен, сложившихся в 1998 г. и начале прошлого года).

В целом мировое производство нефти, снизившееся в 1999 г. на 1,8% по сравнению с предыдущим годом, в 2000 г. согласно прогнозу Министерства энергетики США возрастет примерно на 2,6%, а в 2001 г. – на 3,3%. Рост производства нефти будет вести к снижению уровня мировых цен на нефть на протяжении 2000-2001 гг. по сравнению с текущим высоким уровнем. Следует ожидать, что в этом же направлении будет действовать и политика крупнейшего мирового потребителя нефти – США, так как чрезвычайно высокие цены на нефть сдерживают экономический рост.

В то же время мировые цены на нефть будут оставаться на достаточно высоком уровне. Согласно базовому варианту последнего (февраль 2000 г.) прогноза Министерства энергетики США мировая цена на нефть, определяемая как средняя цена нефти, импортируемой в США, на протяжении 2000-2001 гг. будет превышать 20 долл./барр. В 2000 г. среднегодовая цена нефти по базовому варианту прогноза составит 24,2 долл./барр., то есть будет на 7 долл. выше среднего уровня 1999 г. и фактически в два раза выше среднего уровня 1998 г. Это также значительно выше среднего уровня мировых цен на нефть, наблюдавшегося в последние десять лет (среднегодовой уровень номинальных мировых цен на нефть в девяностые годы составил 17,6 долл./барр.). В 2001 г. средняя цена на нефть, как прогнозируется, составит примерно 21,4 долл./барр. Это позволяет ожидать сохранения для российской экономики положительного эффекта от высоких мировых цен на энергоресурсы.

2.5. Агропродовольственный сектор

Агропродовольственный комплекс России в 1999 году развивался под воздействием двух факторов: кризиса 1998 года и относительно благоприятных погодных условий сезона 1999 года.

Девальвация рубля сделала импорт продовольствия заметно менее выгодным, а экспорт российского сельскохозяйственного сырья – более выгодным по сравнению с докризисным периодом. Это создало хорошие возможности для расширения рынка для отечественных производителей в агропродовольственном секторе: во-первых, за счет импортозамещения на внутреннем рынке и, во-вторых, за счет расширения экспорта. С другой стороны, падение реальных доходов ограничило спрос населения на эластичные по доходу продукты, в первую очередь, животноводческую продукцию.

Сужение возможностей спекуляций на финансовых рынках и ограничения на вывоз капитала в определенной мере усилили тенденции к инвестициям в отраслях с короткими инвестиционными циклами, к которым, безусловно, относится пищевая промышленность.

В результате действия этих факторов начался довольно сильный процесс импортозамещения в пищевой и перерабатывающей промышленности, со второй половины года транслирующийся непосредственно в сельское хозяйство. При этом не было никаких иных причин для этого роста: ни заметных изменений в аграрной политике, ни роста бюджетной поддержки сектора, ни существенных институциональных изменений. Таким образом, 1999 год

подтвердил гипотезу о том, что главным сдерживающим фактором в агропродовольственном секторе является узкий спрос.

Валовой продукт в сельском хозяйстве вырос на 2,4%, при этом растениеводство возросло на 9,0%, животноводство сократилось на 3,7%. Пищевая промышленность выросла на 7,5%.

Сама по себе цифра прироста в сельском хозяйстве мало показательна: в ней значительную роль играет погодный фактор, свидетельством тому является рост в растениеводстве и продолжающийся спад в животноводстве. Однако в аграрном производстве произошли кардинальные перемены. Во-первых, рост спроса и соответствующий рост реализации привел к значительному улучшению финансового положения сельскохозяйственных предприятий. Во-вторых, рост денежных поступлений в сельское хозяйство инициировал рост спроса на сельскохозяйственную технику и минеральные удобрения. Иными словами, тренд декапитализации отрасли изменил свою направленность. В-третьих, начался рост продуктивности в отрасли: выросли надои на корову, яйценоскость кур, сократился падеж скота. Рост денежных поступлений в отрасль – залог сокращения бартерного оборота (во всех его проявлениях) и, значит – дальнейшего улучшения финансового положения предприятий, ибо натуральные обмены, как правило, осуществляются не в пользу сельхозпроизводителей.

Вторым заметным трендом послекризисного развития стало расширение сельскохозяйственного производства в хозяйствах населения. По сравнению с 1998 годом в хозяйствах населения расширились посевы картофеля и овощей, возросло производство мяса и молока. Падение доходов населения, рост безработицы, усиливавшаяся инфляция и социальная нестабильность обусловили падение альтернативной стоимости труда. В результате после двух лет относительного сокращения, началось повышение продовольственного производства в хозяйствах населения. Это, с одной стороны, сдерживало резкое падение продовольственного потребления в стране, с другой стороны, ограничило еще больше спрос на продукцию пищевой и перерабатывающей промышленности.

Кризис 1998 года, породив потребительскую панику на продовольственных рынках, стимулировал расширение политики регулирования цен практически во всех регионах страны. В большинстве регионов такие меры носили характер скорее временный и социально-психологический, нежели стратегический. Однако в части регионов такое регулирование сохранилось и в 1999 году, распространяясь в основном на хлеб и некоторые другие «социальные» продукты. С другой стороны, большинство регионов – нетто-экспортеров сельскохозяйственной продукции усилило контроль за ее вывозом. Такая политика региональных властей привела к возникновению в первой половине года хлебного дефицита в ряде зерно-дефицитных регионов. Парадоксальным образом зарубежная продовольственная помощь только усилила подобные дефициты: надежда на поступление централизованных ресурсов дешевой «гуманитарной» муки подогревали надежды региональных властей на возможность сохранения низких цен на хлеб путем административного контроля. В то же время дешевый хлеб на фоне растущего поголовья свиней в хозяйствах населения вновь, как и в советское время, привел к использованию этого хлеба на откорм животных, тем самым увеличивая дефицит и подогревая потребительскую панику.

Производство

Сельское хозяйство

По официальным данным произошло заметное сокращение общих посевных площадей – более чем на 4%. Основной причиной этого сокращения стало уменьшение посевов под зерновыми культурами, особенно пшеницей (табл. 1).

Однако, учитывая высокую и устойчивую рентабельность именно продовольственного зерна в стране, можно предположить значительное занижение отчетных данных о площадях посевов зерна и особенно пшеницы. По остальным же культурам посевные площади возросли, либо не изменились, либо крайне незначительно уменьшились (кормовые культуры).

Обращает на себя внимание рост посевов сахарной свеклы – это, по-видимому, явилось следствием введения временных импортных пошлин на сахар-сырец, совпавшего по времени с девальвацией рубля. Сахарные заводы начали заключать контракты с отечественными производителями сахарной свеклы.

ТАБЛИЦА 1

Посевные площади под важнейшими сельскохозяйственными культурами в России, в тыс. га

	1992	1996	1997	1998	1999	1999 в % к 1998	1999 в % к 1992
Вся посевная площадь	114,6	99,6	96,6	91,6	87,9	95,96	76,7
Зерновые культуры	61,9	53,4	53,6	50,7	46,8	92,3	75,6
в том числе пшеница	24,3	25,7	26,1	26,0	23,0	88,5	94,7
Подсолнечник	2,9	3,9	3,6	4,2	5,5	130,95	189,7
Сахарная свекла	1,4	1,1	0,9	0,8	0,9	112,5	64,3
Лен-долгунец	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	100	33,3
Картофель	3,4	3,4	3,4	3,4	3,3	96,5	97,1
Овощи	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	114,3	114,3
Кормовые культуры	42,5	35,6	33,3	30,1	29,4	97,7	69,2

Источник: Данные Росстата.

Несмотря на сокращение посевных площадей, производство основных культур выросло по сравнению с предыдущим сезоном (табл. 2). В силу благоприятных погодных условий почти по всем культурам наблюдался рост урожайности. Продолжалось наращивание производства подсолнечника и овощей – получены рекордные для России урожаи этих культур.

ТАБЛИЦА 2

Валовой сбор важнейших сельскохозяйственных культур в России, млн. тонн

	1986-90	1992	1997	1998	1999	1999 в % к 1998	1999 в % к 1986-90
Зерно (в весе после доработки)	104,3	106,9	88,6	47,8	54,7	114,4	52,4
в том числе пшеница	43,5	46,2	44,3	27,0	31,0	114,8	71,3
Сахарная свекла	33,2	25,5	13,9	10,8	15,2	140,7	45,8
Подсолнечник	3,1	3,1	2,8	3,0	4,2	140,0	135,5
Картофель	35,9	38,3	37	31,3	31,2	99,7	86,9
Овощи	11,2	10,0	11,1	10,5	12,3	117,1	109,8

Источник: Данные Росстата.

Спад производства зерновых происходит главным образом за счет кормовых культур. В структуре производства зерна заметно увеличилась суммарная доля пшеницы, ржи, крупяных.

В истекшем году продолжилось сокращение поголовья всех видов скота, за исключением свиней и птицы (табл. 3). Показательно, что рост поголовья свиней и птицы происходит на крупных, промышленного типа предприятиях.

ТАБЛИЦА 3

Поголовье животных во всех категориях хозяйств, на 1.01, млн голов

	1996	1997	1998	1999	2000	2000 в % к 1999
Крупный рогатый скот	39,7	35,1	31,5	28,5	27,5	96,5
в т.ч. коровы	17,4	15,9	14,5	13,5	12,9	95,6
Свиньи	22,6	19,1	17,3	17,2	18,3	106,4
Овцы и козы	28,0	22,8	18,8	15,6	14	89,8

Источник: Данные Росстата.

В производстве мяса растет доля свинины и птицы, то есть подотраслей, наиболее быстро реагирующих на рыночную конъюнктуру, а также зависящих от зернового корма. Производство мяса птицы выросло на 10%. Годовое производство свинины не выросло, но существенное увеличение поголовья означает скорый рост и в производстве. Второй год растет производство яиц. В 1999 году Россия восстановила производство яиц на уровне примерно 1995 года, мяса птицы – на уровне 1994 года.

Поголовье крупного рогатого скота продолжает сокращаться. Но уже с октября 1999 года начался рост производства молока. Насколько устойчив этот рост покажет динамика начала 2000 года.

ТАБЛИЦА 4

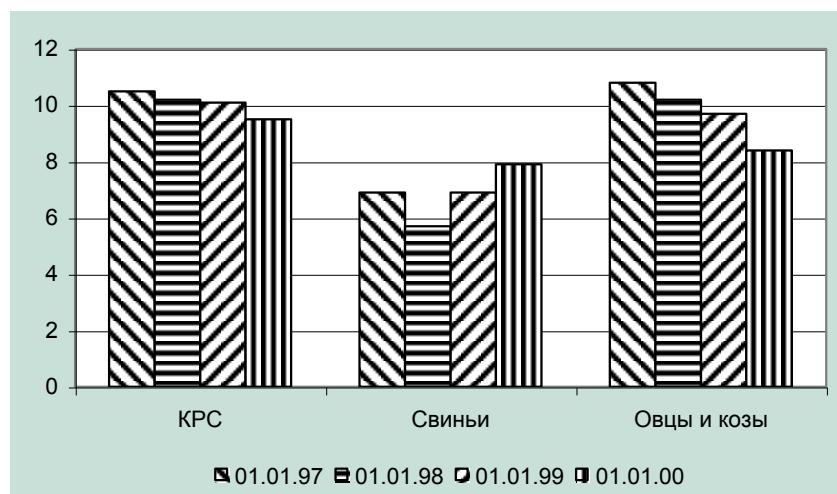
Производство основных видов животноводческой продукции в хозяйствах всех категорий, млн. т

	1998	1999	1999 в % к 1998
Мясо (скот и птица на убой в убойной массе)	7,4	6,9	93,2
в том числе			
КРС	3,8	3,5	92,1
Свиньи	2,0	1,9	95,0
Птица	1,0	1,1	110,0
Овцы и козы	0,4	0,4	100,0
Молоко	33,2	32,1	96,7
Яйца млрд. шт.	32,6	33,3	102,1

Источник: Данные Росстата.

Рис. 1

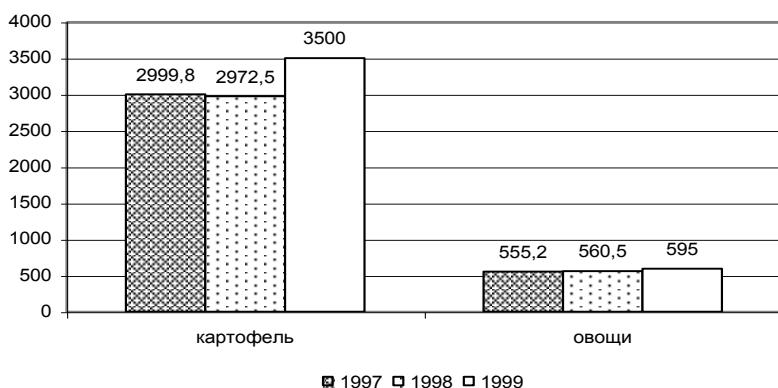
Численность животных в хозяйствах населения (млн. гол.)



Источник: Данные Росстата

Рис. 2

Посевы картофеля и овощей в хозяйствах населения (тыс.га)



Источник: Данные Росстата

Важной особенностью наметившегося роста в аграрном производстве является повышение роли интенсивных факторов. Так, в растениеводстве произошло увеличение применения минеральных удобрений: продажа минеральных удобрений на оптовом рынке увеличилась

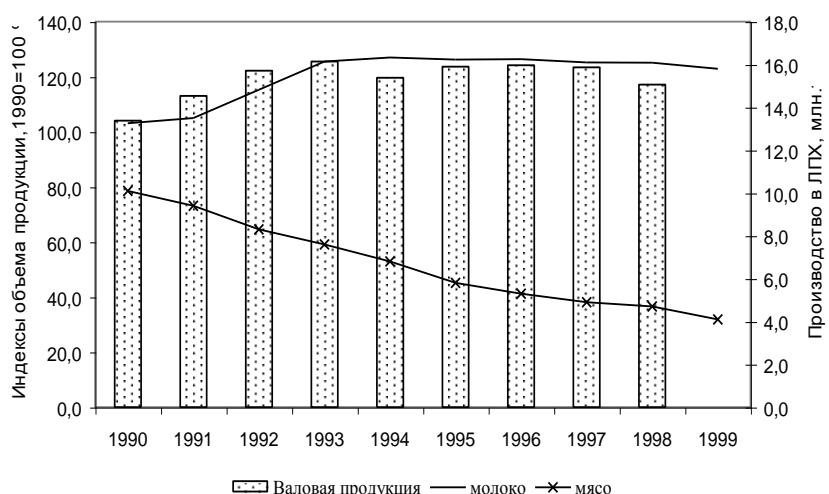
на 22,5% при сокращении их экспорта. Увеличились закупки сельхозтехники сельхозпроизводителями.

В животноводстве растут показатели продуктивности животных. По сравнению с 1998 годом в сельхозпредприятиях сократились показатели падежа всех видов скота, надои на корову выросли на 2,3%, яйценоскость кур – на 5,5%, выход приплода увеличился на 3,5-6,3% в зависимости от типа скота.

После кризиса августа 1998 года альтернативные издержки труда в стране заметно выросли. Как всегда, это привело к росту производства продовольствия в хозяйствах населения. В частности выросло поголовье свиней в хозяйствах населения (рис. 1), увеличились посевы картофеля и овощей (рис.2). Соответственно выросла доля хозяйств населения в сельскохозяйственном производстве в целом. Однако абсолютный размер производства животноводческой продукции в ЛПХ не вырос (рис. 3). Физический объем валовой продукции в ЛПХ увеличивается в периоды роста социально-экономической нестабильности и падает при первых же признаках стабилизации (рис.3), что только подтверждает его подсобный характер.

Рис. 3

Индексы физического объема валовой продукции и производство мяса и молока в хозяйствах населения



Источник: Данные Росстата

Производство ресурсов для сельского хозяйства

Рост производства и реализации в сельском хозяйстве привел к росту платежеспособного спроса сельхозпроизводителей на основные ресурсы. Только за счет этого фактора, без каких-либо дополнительных государственных программ в этой области достигнут заметный рост в тракторном и сельхозмашиностроении, в производстве минеральных удобрений и химических средств защиты растений, белково-витаминных добавок (табл. 5). При этом рост производства основных ресурсов для сельского хозяйства превышает средние темпы роста в промышленности (108%). В абсолютном исчислении производство остается все еще очень низким, но сам тренд позволяет надеяться на медленное восстановление производственного потенциала сельхозпроизводителей.

Сельское хозяйство помимо закупок ресурсов у отечественных производителей закупало импортную технику. Объемы импортных поставок сельхозтехники и оборудования для молочного подкомплекса выросли за 9 месяцев 1999 г. на 41 и 69% соответственно (в денежном выражении). Кроме того, в счет задолженности Белоруссии за газ в 1999 году российскому сельскому хозяйству было поставлено техники на 2,46 млрд. рублей. Таким образом, рост технической оснащенности сельского хозяйства в прошедшем году оказался выше, чем об этом можно было судить по росту отечественного производства сельхозтехники.

ТАБЛИЦА 5

Динамика объема выпуска средств производства для сельского хозяйства

	1998 в % к 1997	1999 в % к 1998
Минеральные удобрения	97,5	122,88
Средства защиты растений	45,7	161,4
Тракторы	79,0	156,9
Зерноуборочные комбайны	44,9	186,4
Тракторные косилки	79,0	114,2
Тракторные плуги	15,2	107,5
Тракторные сеялки	16,7	210,0
Белково-витаминные добавки	33,0	220,0

Источник: Данные Росстата

Пищевая промышленность

Падение продовольственного импорта создало возможность для отечественных производителей увеличить их долю на внутреннем продовольственном рынке и соответственно увеличить объем производства. В 1998-1999 годах пищевая промышленность демонстрирует довольно высокие темпы роста (табл. 6). Падение продолжается в мясной промышленности. Это связано с тем, что эта подотрасль продолжает зависеть от импортного сырья¹¹¹. Кроме того, падение реальных доходов населения снижает спрос, прежде всего, на животноводческие продукты. Таким образом, мясное производство оказалось зажатым между снижением импорта ресурсов и покупательского спроса.

Молочная промышленность в первом полугодии также продолжала зависеть от импортного сырья и страдала от падения спроса населения. Однако эластичность потребления молочной продукции несколько ниже эластичности потребления мясной продукции. Поэтому начавшийся во второй половине года рост реальных доходов населения привел к увеличению эффективного спроса на молочную продукцию. Молочная промышленность с августа начала демонстрировать рост, а с октября, как уже отмечалось выше, начался рост производства молока в сельском хозяйстве. Эта динамика наглядно показала, во-первых, что импульс роста в сельское хозяйство приходит от пищевой промышленности, а к той, в свою очередь, - от роста спроса населения. Во-вторых, продемонстрирована довольно высокая реактивность сельского хозяйства на рост спроса.

ТАБЛИЦА 6

Динамика производства основных продуктов питания, млн. т

	1985	1990	1998	1999	1999 в % к 1998	1999 в % к 1985	1999 в % к 1990
Мясо	5334	6629	1336	1072	80,2	20,1	16,2
Колбасные изделия	1944	2283	1113	944	88,5	48,6	41,3
Животное масло	721	833	276	258	93,5	35,8	31,0
Цельномолочная продукция	17,9	20,8	5,6	5,45	97,3	30,4	26,2
Масла растительные, тыс. тонн	775	1159	782	845	108,1	109,0	72,9
Сахар-песок, тыс. тонн	3642	3758	4812	6781	140,9	186,2	180,4
Мука	22,5	20,7	12	12,2	101,7	54,2	58,9
Крупа	2600	2900	1089	868	79,7	33,4	29,9
Макаронные изделия, тыс. тонн	946	1038	554	679	122,5	71,8	65,4
Маргариновая продукция	822	808	185	377	158,1	45,9	46,7
Мясные консервы, млн. усл. банок	7057	8202	344	490	154,5	6,9	6,0

Источник: Данные Росстата

¹¹¹ Из общего объема реализации сельхозпредприятиями скота и птицы 62% продавалось по альтернативным каналам, а не поставлялось на переработку, 38% молока также поставлялось не на переработку. То, что темпы спада производства в мясо-молочной промышленности были меньше темпов сокращения обеспеченности отечественным сырьем, говорит о том, что поставки сырья на переработку обеспечивались за счет импорта.

В июне темпы роста в ряде подотраслей пищевой промышленности увеличились. Если бы рост в пищевой промышленности был связан только с импортозамещением, то он должен был бы затихать, а не нарастать, тем более, что импорт отдельных продовольственных товаров в 1999 году начал восстанавливаться. Скорее всего, данная тенденция свидетельствует о росте внутреннего спроса.

В целом рост производства основных продуктов питания пока еще очень незначителен в абсолютном исчислении и далеко не достигает предреформенного уровня. В то же время обращает на себя внимание динамика производства растительного масла и сахара. Россия всегда половину потребляемого сахара завозила (в основном с Украины). Сегодня страна почти полностью обеспечивает себя сахаром собственного производства (по сравнению с предреформенным уровнем производство выросло в 1,8 раз). В то же время собственное производство свеклы составляет менее половины объемов 1986-1990 годов, хотя и заметно подросло в прошлом сезоне. Это говорит о том, что Россия производит сахар преимущественно из завозного сырца. Это стремление загрузить любой ценой собственную сахарную промышленность при отсутствии усилий по развитию сырьевой базы в стране вряд ли целесообразно.

Диаметрально противоположная ситуация с производством растительного масла. Производство подсолнечника увеличилось за годы реформ более чем на треть, но выпуск растительного масла вырос только на 10% (а майонеза – даже сократилось). Это является следствие массового экспорта этой культуры при неразвитости собственной переработки.

Обращает на себя внимание резкий рост производства макаронных изделий, муки, круп, хлеба и хлебобулочных изделий. При сокращении импорта зерна и муки такой рост может происходить только при стабильной поставке отечественного сырья, а значит дефицит зерна 1998-99 годов был весьма преувеличен.

Рост в пищевой промышленности поддержан ростом инвестиций, который был предсказан нами еще осенью 1998 года. Общий объем капитальных вложений в пищевую промышленность в первом полугодии 1999 года вырос на 45,3% (без объектов малого предпринимательства) и существенно превысил средний рост инвестиций в экономке. Доля этой отрасли в накопленных инвестициях выросла с 3,6% в 1998 году до 7,3% на июль 1999 г. Доля пищевой промышленности в прямых иностранных инвестициях составила в первом полугодии 15%, большую долю имеет только топливная промышленность. Как и предполагалось, сокращение финансовых рынков и ужесточение правил вывоза капитала привели к росту инвестиций в отрасли с короткими инвестиционными циклами – в первую очередь в пищевую промышленность.

Финансовое положение сельхозпроизводителей

Рост реализации сельхозпродукции и улучшение паритета цен резко изменили финансовое положение сельхозпроизводителей. Без заметного увеличения государственной поддержки в сельском хозяйстве резко увеличилось число прибыльных хозяйств и рентабельность сектора в целом.

Цены на реализованную сельхозпродукцию в 1999 году выросли в 1,91 раза, в то время как цены на средства производства промышленного происхождения подорожали в 1,58 раза¹¹². Цены в пищевой промышленности выросли в 1,63 раза.

Как и предполагалось, импортозамещающие тренды 1998-1999 годов привели к росту рентабельности сельскохозяйственного производства. На 1 октября 1998 года в России было убыточно чуть более 87% сельхозпредприятий, на ту же дату 1999 года эта доля упала до 52%. Если за 9 месяцев 1998 года реализация сельхозпродукции была убыточна (убыточность составила 21,7%), то за 9 месяцев 1999 года реализация стала прибыльной с рентабельностью более 14%. Если принять во внимание, что в сельском хозяйстве уже несколько

¹¹² Авторы пока не располагают официальными данными по росту цен на приобретенные сельским хозяйством средства производства.

лет подряд амортизация начисляется, но не используется по назначению, хотя и увеличивает затраты, то фактическая рентабельность будет превышать 20%.

Объем реализации в денежном выражении вырос почти в два раза (193,3%) при индексе цен на сельскохозяйственную продукцию 163,2% (за три квартала 1999 года), то есть реализация в физическом выражении возросла примерно на 30%. Главным источником этого роста стало увеличение внутреннего спроса за счет сокращения импорта агропродовольственной продукции.

Анализ бухгалтерской отчетности сельскохозяйственных предприятий показывает, что доля бартера в общем объеме реализации превышает 50%. Если сравнить поступление денежной выручки от реализации товаров, продукции, работ и услуг и общую сумму реализации сельскохозяйственной продукции, в которой уже учтены неденежные операции, то доля бартера выросла с 30% в 1995 году до 55% в 1998 году (табл. 7). Рост денежной выручки от реализации в 1999 году может также означать и заметное снижение бартера (промышленность демонстрирует такой тренд¹¹³)

ТАБЛИЦА 7

Расчет доли бартерных операций в сельском хозяйстве

	1995	1996	1997	1998
Поступление денежных средств от реализации (1)	41,2	39,2	38,8	40,8
Реализация (2)	59,1	81,6	90,1	90,1
Доля бартера в реализации [(2-1)/2]	30,29	51,96	56,94	54,72

Источник: Рассчитано по данным годовых отчетов сельхозпредприятий

Более чем в два раза выросли за год денежные средства на счетах сельхозпредприятий. Если учитывать значительный и возрастающий со временем теневой оборот в аграрном секторе, то денежные поступления хозяйств еще более значимы. Это означает, что потребность сельхозпроизводителей в сезонном кредите в следующем сезоне будет ниже, всевозможные товарные кредиты в АПК будут применяться в меньшем объеме, что, при прочих равных условиях, должно положительно сказаться и на финансовых результатах следующего года. Как мы уже неоднократно отмечали, в бартерных сделках, при товарных кредитах, взаимозачетах соотношения цен, как правило, устанавливаются не в пользу сельского хозяйства, и это приводит к неоправданному изъятию ресурсов из сельского хозяйства. Наличие денежных средств у хозяйств позволит им избегать таких невыгодных сделок в предстоящем сезоне.

ТАБЛИЦА 8

Общий объем инвестиций в основной капитал и иностранные валютные инвестиции в сельское хозяйство

	1996		1997		1998		1999
	1 полу- годие	год	1 полу- годие	год	1 полу- годие	год	1 полу- годие
<i>Общий объем инвестиций, млрд. руб.</i>							
Всего	2,6	11,8	2,3	10,3	2,8	10,4	5,2
<i>Иностранные инвестиции, млн. долл. США</i>							
Всего	2,4	3,7	3,7	5,5	1,5	4,2	8,6
в т.ч. прямые	2	3,3	3,7	5,2	1,4	3,6	6,3
В % от общего объема инвестиций в экономику	0,12	0,06	0,06	0,05	0,02	0,04	0,24
В % от общего объема прямых инвестиций в экономику	0,36	0,16	0,17	0,13	0,14	0,17	0,34

Источник: Экономический журнал ВШЭ. Т.3, №4, 1999. Стр.631, 633.

¹¹³ См. Экономико-политическая ситуация в России. Август, 1999 года. ИЭПП. Стр. 22; Российский экономический барометр, №4, 1999, стр. 65

Позитивна тенденция изменений кредиторской и дебиторской задолженности сельхозпредприятий: на 1 октября 1999 г. годовой темп роста кредиторской задолженности был в два раза ниже прироста дебиторской задолженности. При этом в дебиторской задолженности наиболее быстро растет задолженность покупателей, что естественно при росте объемов реализации. Сальдо кредиторской и дебиторской задолженности выросло на 120% (при индексе потребительских цен в 136%).

Тем не менее, несмотря на рост денежных поступлений в сельское хозяйство, величина кредиторской задолженности остается очень большой, более 150 млрд. рублей при чистом результате всей отрасли за год почти в 6 млрд. рублей.

Новым в финансовом положении сельского хозяйства стал рост его инвестиционной привлекательности, причем растут, прежде всего, иностранные инвестиции (табл. 8).

Рынки сельхозпродуктов

Внутренние рынки отдельных сельхозпродуктов

Ситуация на рынках сельскохозяйственной продукции определялась прежде всего ростом спроса на основные виды продуктов и соответствующим ростом закупочных цен. Вторым фактором стало сокращение спроса населения на наиболее дорогостоящую продукцию и расширение – на дешевые виды продовольствия. Наконец, важную роль играло, как и прежде, регулирование рынков региональными администрациями.

Дефицит зерна на внутреннем рынке, сложившийся в силу неурожая 1998 года, как и межрегиональные торговые барьеры на этом рынке, привели к резкому росту цен на этот продукт. Закупочные цены на зерно выросли больше, чем на все другие аграрные товары – почти в 2,6 раза (при индексе инфляции в 136%). Это происходило на фоне наиболее низких зерновых цен на мировом рынке. Гуманитарные поставки зерна не оказали заметного воздействия на цены, но они изменили структуру зернового экспорта России: если в 1998 году страна стала нетто-экспортером пшеницы, то запреты на вывоз продукции, получаемой по гуманитарной помощи в 1999 году, привели к росту экспорта пшеничной муки. Растущий экспорт муки стал также одним из факторов роста рублевых цен на зерно.

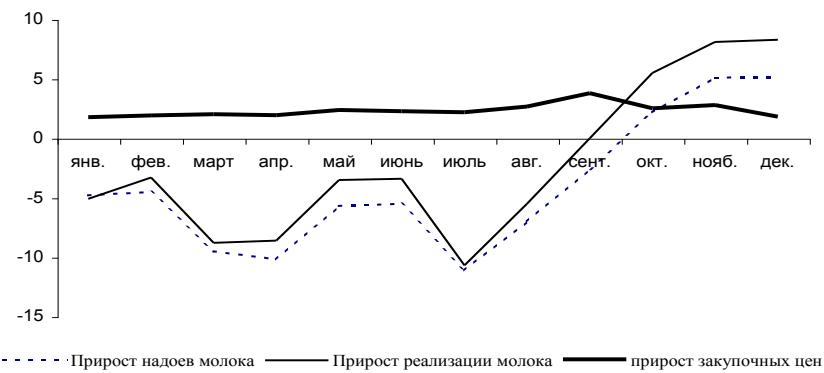
Интересная ситуация сложилась на рынке крупяных культур. На их дефицит 1998 года производители ответили значительным увеличением производства: валовой сбор проса вырос в 2 раза, гречихи – на 24% риса – на 8%. Рост предложения крупяных культур, однако, не сопровождался соответственным увеличением выпуска круп перерабатывающей промышленностью. Рост производства крупяных культур при одновременном сокращении выпуска круп пищевой промышленностью видимо можно объяснить двумя причинами: либо тем, что сельхозпроизводители хранят полученное зерно и не пускают его на рынок в ожидании более благоприятных цен, или же тем, что они сами занимаются переработкой с последующей реализацией готовой продукции на рынке. Второе предположение подтверждают данные о наращивание мощностей по переработке круп. В прошлом году ввод в действие мощностей по производству круп увеличился более чем в 6 раз. Таким образом, спад промышленного производства круп компенсировался ростом предложения готовых круп самими сельскохозяйственными производителями. Это стремление производителей сбывать готовый продукт свидетельствует о неразвитости рынков.

В молочном подкомплексе в течение всего года динамика реализации молока была лучше динамики производства. Наблюдавшегося слабого роста закупочных цен на молоко было достаточно для выхода реализации из теневого оборота: производителям молока стало выгодно поставлять его на молочные предприятия, а не сбывать самостоятельно. Начавшийся в августе рост молочной промышленности и соответствующий всплеск закупочных цен привел к росту и производства и реализации (рис. 4). Рост поставок сырья в молочную промышленность произошел, с одной стороны, за счет роста продуктивности коров, с другой стороны – за счет опережающего роста реализации над объемами производства. Однако дальнейший рост производства молока в сельском хозяйстве будет сдерживаться технологическими при-

чинами (невозможностью быстрого увеличения поголовья дойного стада) и относительно низкой обеспеченностью кормами. Рост импорта в этот момент может прервать наметившуюся позитивную тенденцию в молочном подкомплексе.

Рис. 4

**Динамика цен, надоев и объемов реализации молока
в 1999 году, 1999 в % к 1998**



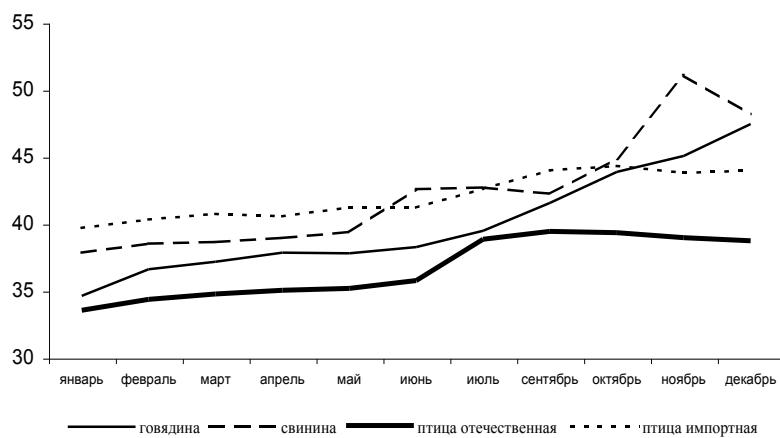
Источник: Оперативная информация по надоям и реализации молока, <http://94.58.47.62>

В мясном подкомплексе сокращение импорта, а также рост закупочных цен на мясо КРС и свинину в начале 1999 года оказались недостаточными для обеспечения роста производства. Во-первых, рост в производстве мяса КРС имеет естественный технологический лаг. Во-вторых, спрос на мясо (особенно говядину) был ограничен сокращением платежеспособного спроса населения. В-третьих, возросли поставки мяса сельскохозяйственными производителями по альтернативным каналам сбыта. В 1999 году 65,1% скота и птицы реализовались сельхозпроизводителями не перерабатывающим предприятиям (в 1998 году – 60,7 %), а в этой реализации значителен удельный вес теневого оборота. В результате спрос мясной промышленности на сырье стал вновь удовлетворяться импортом, который почти восстановился после кризиса 1998 года.

Наиболее благоприятная ситуация сложилась в птицеводстве, которое смогло частично реализовать сложившиеся в результате кризиса абсолютные конкурентные преимущества. Во-первых, изменение курса рубля резко сократило импортные поставки мяса птицы на конечный потребительский рынок. Во-вторых, наращивание производства отечественной птицы началось еще до кризиса, поэтому инвестиции, сделанные в отечественное производство к моменту кризиса уже давали отдачу.

Рис. 5

**Динамика розничных цен на отдельные виды мяса,
в руб. за кг**



Источник: Оперативная информация МСХП; Социально-экономическое положение, Росстата гентства, за соответствующие месяцы 1999 г.

В результате цены на отечественную птицу на протяжении всего года оказывались значительно ниже цен на импортную птицу. В-третьих, достаточное предложение кормового зерна и белковых компонентов для кормов явились дополнительным стимулом для наращивания отечественного производства, учитывая короткий цикл производства птицы (3-4 месяца). Наконец, розничные цены на мясо птицы на внутреннем рынке оставались значительно ниже цен на свинину и говядину, что в ситуации сокращения потребления мясопродуктов в целом, переместило спрос в пользу более дешевых источников животного белка.

Продовольственный рынок

Во второй половине 1999 г. отмечается рост реальных доходов населения, и как следствие, рост спроса на продовольствие. Последний, во-первых, явился дополнительным стимулом для роста пищевой промышленности в целом, а во-вторых, поскольку рост производства в сельском хозяйстве был недостаточным для удовлетворения спроса промышленности на сырье, со второй половины года происходит и увеличение импортных поставок продовольствия, а не только импортного сырья.

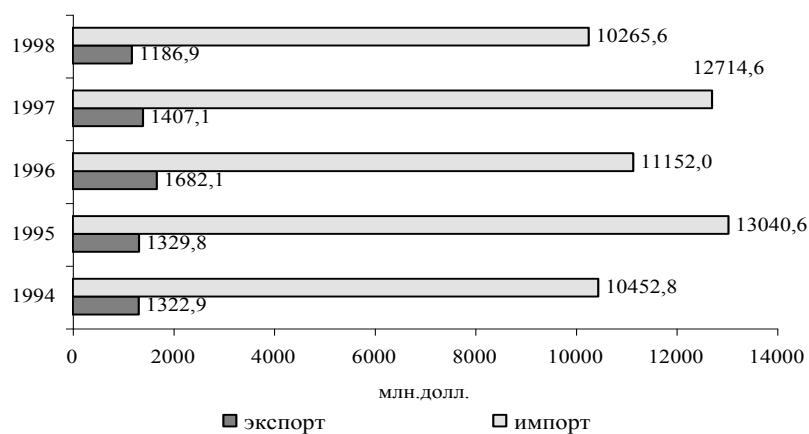
И все же, несмотря на явное оживление, происходившее на продовольственных рынках в 1999 году, основополагающим фактором, повлиявшим на положение в продовольственном комплексе, было падение потребительского спроса и изменение его структуры. Реальные доходы населения не поднялись до уровня 1998 года (оказались примерно на 15% ниже), хотя с середины года отставание было существенно компенсировано. Падение спроса проявилось и в сокращении товарооборота розничной торговли продовольствием, который сократился на 8.4% по сравнению с 1998 годом. Сокращение товарооборота происходило при одновременном некотором падении товарных запасов в организациях розничной торговли в 1-й половине 1999 г., хотя к концу года уровень запасов превысил показатель 1998 г. Наконец, свидетельством ухудшения положения на потребительском рынке является сдвиг в структуре формирования розничного товарооборота. По сравнению с предшествующим годом в 1999 году увеличились покупки продовольствия на оптово-розничных рынках и в продовольственных палатах, при одновременном сокращении доли покупок в крупных и средних организациях торговли. Кроме того, возросла склонность населения к самообеспечению продуктами питания за счет подсобного производства.

Внешняя агропродовольственная торговля

Финансовый кризис августа 1998 года существенно изменил динамику агропродовольственной торговли России. В прошлом году стоимостные объемы экспорта и импорта агропродовольственной продукции были самыми низкими за последние пять лет (рис. 6). По сравнению с 1997 годом в 1998 году импорт сельскохозяйственной продукции и продовольствия в стоимостном выражении сократился на 19%, а экспорт - на 16%.

Рис. 6

Динамика внешней торговли России сельхозпродукцией и продовольствием в 1994-1998 гг.



Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

В 1998 году произошло сокращение объемов внешней торговли практически по всем товарным группам. Поэтому доля продовольственных товаров в экспорте и импорте осталась на уровне 1997 года и составила 1,8 и 26,3%, соответственно. Однако из-за более быстрого падения агропродовольственного импорта по сравнению с экспортом сальдо торгового баланса по агропродовольственной группе увеличилось на 2228,8 млн. долл. Хотя по-прежнему осталось отрицательным.

ТАБЛИЦА 9

Динамика экспорта важнейших видов сельхозпродукции и продовольствия в 1997-1998 гг., тыс. тонн*

	1997	1998	в % к предыдущему году	
			1997	1998
Рыба, мороженая	186,7	301,3	209,1	161,4
Пшеница и меслин	543,3	1523,7	151,0	280,5
Масло подсолнечное, сафлоровое или хлопковое	25,9	34,5	60,7	133,2
Семена подсолнечника	1049,2	1107,2	59,0	105,5

*- Без учета данных о торговле России с Белоруссией.

Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

ТАБЛИЦА 10

Динамика импорта важнейших видов сельхозпродукции и продовольствия в 1997-1998 гг., тыс. тонн*

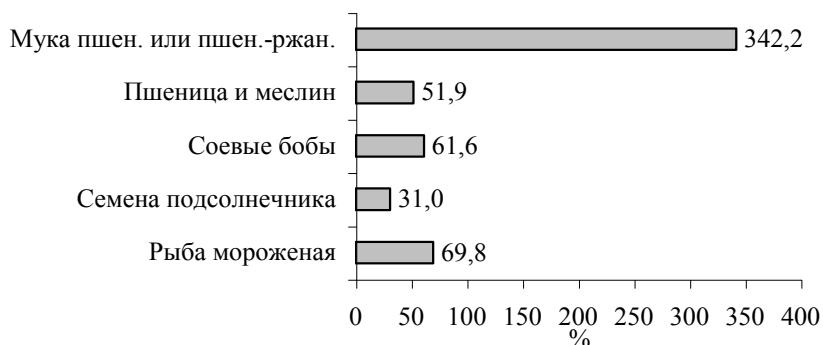
	1997	1998	в % к предыдущему году	
			1997	1998
Говядина	618,1	419,5	137,7	67,9
Свинина	308,9	282,0	101,6	91,3
Мясо птицы	1146,6	814,5	152,0	71,0
Масло сливочное	169,7	79,6	150,4	46,9
Масло подсолнечное, сафлоровое или хлопковое	322,1	232,0	184,9	72,0
Пшеница и меслин	2143,0	1095,2	104,1	51,1
Мука пшеничная	386,9	216,1	53,7	55,9
Сахар-сырец	2519,2	4060,2	148,5	161,2
Сахар белый	949,9	385,1	66,1	40,5
Цитрусовые	570,1	541,9	128,5	95,1
Кофе	27,8	4,9	110,8	17,6
Чай	158,2	150,2	133,5	95,0

*-. Без учета данных о торговле России с Белоруссией.

Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

РИС. 7

Изменение экспорта некоторых видов сельхозпродукции и продовольствия в январе-сентябре 1999 г. по сравнению с январем-сентябрем 1998 г.



Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

Из-за снижения мировых цен на сельскохозяйственную продукцию стоимостной объем российского агропродовольственного экспорта упал, при том что экспорт товаров за рубеж в физическом выражении вырос (табл.9).

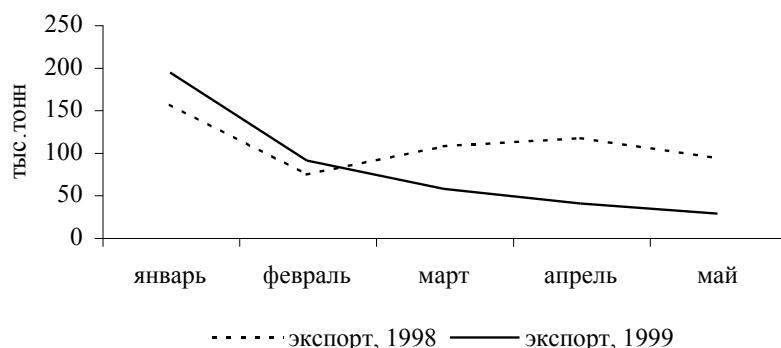
Финансовый кризис вызвал резкое снижение российского импорта по важнейшим видам агропродовольственной продукции (табл. 10).

В 1999 году продолжились тенденции предшествующего года. В январе-сентябре 1999 г. экспорт сельскохозяйственной продукции и продовольствия в стоимостном выражении был ниже показателя за соответствующий период прошлого года на 36%, а импорт – на 40%.

Высказанное нами ранее предположение о том, что девальвация рубля в силу узкого ассортимента экспортной продукции и ограниченного внутреннего производства не приведет к значительному расширению экспортных поставок за рубеж, подтверждают данные, представленные на рисунке 7. Дополнительным фактором, сдерживающим рост агропродовольственного экспорта, были введенные в начале 1999 г. экспортные пошлины на соевые бобы и семена подсолнечника. Экспорт зерна сократился в результате введения правительством запрета на экспорт зерна и других видов продовольствия, которое поставляется в страну в рамках продовольственной помощи. Однако российские экспортёры нашли возможность избежать данного ограничения с помощью расширения экспорта муки. Экспорт муки в январе-сентябре 1999 года превышал объемы поставок за аналогичный период прошлого года более чем в 3 раза.

Рис. 8

Динамика экспорта пшеницы в январе-мае 1998 г. и январе-мае 1999 г.



Источник: Данные Росстата

Следует обратить внимание на то, что, несмотря на низкий урожай зерна в 1998 года и запрет на экспорт зерна, полученного в виде продпомощи, в начале текущего года Россия продолжала экспорттировать пшеницу в другие страны (рис. 8). В январе-мае объем экспортных поставок снизился всего лишь на 30% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Учитывая, что в первом квартале 1999 года российский импорт пшеницы и меслина составлял всего лишь 17% от предыдущего года, а поставки зерна по продовольственной помощи начались лишь в апреле, можно сделать вывод о недооценке реального уровня зернового производства и переходящих запасов зерна.

В начале прошлого года ситуация во внешней торговле формировалась под непосредственным влиянием кризисных явлений и выражалась, главным образом, в сокращении объемов импорта по всем видам продовольствия. После стабилизации обменного курса уже в конце 1998 г. возобновился рост импортных поставок некоторых видов продовольствия в страну. Так, в январе-ноябре 1999 г. импорт мяса, масла подсолнечного, зерновых, чая и сахара, включая сырец, превысил объемы прошлого года (рис.9). Рост поставок импортного мяса объясняется отсутствием возможностей для быстрого наращивания внутреннего мясного производства. Рост отечественного производства растительного масла (на 9% в 1999 г. по

сравнению с предыдущим годом) оказался недостаточным для удовлетворения внутреннего спроса, сохранилась необходимость по-прежнему осуществлять его закупки за рубежом.

В январе-ноябре 1999 года 74% всего импортированного зерна было закуплено Россией в странах дальнего зарубежья, при этом импорт из стран СНГ сократился. Это объясняется тем, что в рамках продпомощи Россия получила зерно из США и ЕС. В прошедшем году страны дальнего зарубежья были также основными поставщиками сахара-сырца, удельный вес которого в общем объеме импортных поставок сахара, включая сырец, составил 94%. Таким образом, предпочтая импорт сахара-сырца импорту сахара, Россия продолжает осуществлять неэкологичное сахарное производство на своей территории.

Рис. 9

Изменение импорта некоторых видов сельхозпродукции и продовольствия в январе-ноябре 1999 г. по сравнению с январем-ноябрем 1998 г.



Источник: Госкомстат РФ.

В то же время резко сократился импорт мясных консервов, масла животного, мяса птицы, цитрусовых и шоколадных изделий, что было вызвано изменениями ситуации на внутренних рынках этих продуктов. Рост отечественного производства мясных консервов на 54,5% в 1999 г. по сравнению с 1998 г. дает основание предположить, что произошло замещение импортных консервов продукцией внутреннего производства. Процесс роста производства мяса птицы начался еще в 1997 г. Кроме того, повышение импортных цен на мясо птицы в результате финансового кризиса и более низкие розничные цены на птицу по сравнению другими видами мяса привели к переключению потребительского спроса на отечественное мясо птицы, создав дополнительный стимул для роста внутреннего производства. В январе-мае 1999 г. импортозамещение мяса птицы выражалось в 73% сокращении импорта по этой группе продовольственных товаров. В связи с этим лидирующие позиции на российском рынке потеряли США, которые многие годы являлись основным поставщиком птицы в страну. В январе-сентябре текущего года по сравнению с этим же периодом 1998 г. экспорт американского мяса птицы в Россию сократился на 89,4%. В качестве фактора снижения импорта животного масла, скорее всего, послужило изменение структуры потребления. Снижение покупательной способности населения и повышение цен на импортное масло после кризиса переключили спрос, прежде всего, низкодоходной части населения на маргариновую продукцию.

Изменения экономической ситуации в стране отразились на географической структуре внешней торговли. Снижение российского импорта из стран Содружества на протяжении всего 1998 г. привело к сокращению доли стран СНГ в агропродовольственной группе товаров с 20,6% в 1997 г. до 15,8% в 1998 г. (табл. 11). Основными поставщиками импортного

продовольствия в страну по-прежнему остаются страны ЕС, хотя в первые месяцы кризиса произошло существенное сокращение импорта из этих стран.

В 1998 г. за счет сильного падения агропродовольственного экспорта в страны Центральной и Восточной Европы, главным образом, в страны Балтии доля этих стран в экспорте сельхозпродукции и продовольствия резко сократилась. В географической структуре агропродовольственного экспорта лидирующие позиции, как и в 1997 г., занимали страны ОЭСР.

В 1998 г. было отмечено расширение агропродовольственной торговли с Китаем.

ТАБЛИЦА 11

Географическая структура внешней торговли России сельхозпродукцией и продовольствием по группам стран в 1997-1998 гг.

	Экспорт		Импорт	
	1997	1998	1997	1998
<i>Всего</i>	100	100	100	100
в т.ч.				
<i>СНГ*</i>	26,1	26,7	20,6	15,8
<i>ОЭСР**</i>	45,8	51,6	47,8	45,1
в т.ч. ЕС	20,5	18,7	30,1	28,4
Северная Америка	4,1	4,5	12,5	12,6
<i>Центральная и Восточная Европа</i>	21,1	7,7	10,3	10,1
в т.ч. Балтия	15,9	4,7	1,7	1,6
Китай	3,2	5,1	2,6	3,5
<i>прочие</i>	3,8	8,9	18,7	25,5

*- Без учета данных о торговле с Белоруссией.

**- Без учета данных о торговле с Венгрией, Польшей и Чехией (вошли в состав стран Центральной и Восточной Европы).

Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

Хотя годовая статистика по географии внешней торговли России пока отсутствует, данные за первые три квартала 1999 г. позволяют сделать вывод о том, что доля стран СНГ существенно не изменилась. В январе-сентябре 1999 г. 33,6% российского экспорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия приходилось на страны Содружества. Удельный вес стран СНГ в общероссийском агропродовольственном импорте составил 15,7%.

Аграрная политика

Аграрная политика года определялась трехкратной сменой кабинета и, соответственно, – заменой министра сельского хозяйства, вице-премьера по сельскому хозяйству. В феврале-марте Правительство выпустило пакет документов в области регулирования аграрной сферы, весьма красноречиво свидетельствующих о векторе нового аграрного курса. Это, прежде всего, постановления № 228 от 26.02. «О лизинге машиностроительной продукции в АПК РФ с использованием средств федерального бюджета», №256 от 4.03 «О мерах по ускорению обеспечения сельхозтоваропроизводителей средствами химизации в 1999 г.», № 259 от 5.03 «О мерах по обеспечению ГСМ сельхозтоваропроизводителей для проведения весенне-полевых работ в 1999 г.» и № 295 от 16.03 «О ценовой политике в сфере агропромышленного производства».

Главный вывод из рассмотрения перечисленных выше документов – это попытка Правительства значительно усилить государственное вмешательство в экономику АПК и восстановить ряд советских методов государственного регулирования.

Бюджетная поддержка

На 1 декабря 1999 года сельскому хозяйству из федерального бюджета было выделено 7,8 млрд. рублей, что составляет менее 84% (в целом расходы бюджет исполнены на 94%, на развитие промышленности – на 81%). По сравнению с 1998 годом федеральный бюджет был значительно более аккуратен в выплате средств сельскому хозяйству, однако присущей аг-

арным расходам приоритетности в прошлые годы (до 1998 года) не наблюдалось. Увеличение расходов федерального бюджета на сельское хозяйство привели к росту доли федеральной власти в расходах на сектор с 17,5% в 1998 году до 27,6% в 1999 году (в середине 1990-х годов эта доля составляла 30-35%).

Аграрное производство в силу своей сезонности нуждается в основных финансовых поступлениях в начале посевной кампании, которая в основных зернопроизводящих регионах начинается уже в феврале. Поэтому важна не только общая сумма бюджетной поддержки отрасли, но и ее распределение в течение года. Как показано в таблице 12, в прошедшем году массовый поток бюджетных денег в отрасль прошел в апреле и далее динамика поступлений была более или менее равномерная, даже несколько более благоприятная в этом смысле, чем в 1997-1998 годах. Однако до апреля средства выделялись весьма скучно.

ТАБЛИЦА 12

Распределение средств консолидированного бюджета на сельское хозяйство и рыболовство по месяцам года, в % от годового объема расходов

	1996	1997	1998	1999
январь	6,3	2,4	2,3	2,3
январь-февраль	12,7	5,9	6,8	4,8
январь-март	19,4	12,2	9,6	10,8
январь-апрель	29,0	18,9	17,9	26,4
январь-май	37,7	24,6	25,8	37,9
январь-июнь	44,8	30,5	35,6	45,0
январь-июль	51,6	42,6	44,0	50,3
январь-август	59,5	53,0	51,8	61,8
январь-сентябрь	64,2	63,5	59,9	н.д.
январь-октябрь	75,2	71,8	64,4	н.д.
январь-ноябрь	83,7	80,0	73,1	100,0
год	100,0	100,0	100,0	

Источник: Рассчитано по: Экономический журнал ВШЭ. Т.3, №4, 1999. Стр.619, 621.

Помимо бюджетных средств сельское хозяйство получило 4,6 млрд. рублей льготного кредита (в 1998 году – 5,8). Уже упоминались поставки белорусской сельхозтехники, которая поставлялась селу на условиях льготного лизинга (2,41 млрд. руб.). И, кроме того, 34 региона получили бюджетную ссуду горюче-смазочными материалами для нужд сельского хозяйства (0,8 млрд. руб.).

На фоне 1998 года бюджетная поддержка сельского хозяйства заметно выросла, однако она была существенно ниже уровня 1992-1997 годов (и по прямым дотациям из бюджета, и по другим программам поддержки).

Регулирование аграрных рынков

Традиционные сезонные постановления по сельскому хозяйству, в которых определяются основные программы правительства в АПК, принимались кабинетом Е.М. Примакова. Были сделаны попытки существенного контроля над ценами в агропродовольственном комплексе. В обобщающем постановлении «О ценовой политике...» была поднята проблема диспаритета цен и регулирования этого диспаритета. Как и предсказывалось, никаких реальных шагов по контролю над соотношением цен или, тем более, по возврату этих соотношений на уровень 1990 года, сделано не было.

Очередной раз были введены гарантированные цены по федеральным закупкам сельхозпродукции. В действительности эти цены не утверждались только в 1998 году (по настоянию Минэкономики). Во все предыдущие годы эти цены оказывали слабое влияние на рынки, так как устанавливались всегда ниже уровня рыночных цен.

В конце 1998 года была введена льготная ставка НДС в размере 10% на широкий круг продовольственных товаров. С 1 июля 1999 года этот список товаров был изменен. Из него были исключены мясо и мясопродукты, яйца и яйцепродукты, рыба живая, море и рыбопро-

дукты. Как и в середине 1998 года, эти изменения не сказались на уровне розничных цен на соответствующие продукты.

В 1999 году ослабления начавшегося возврата к государственному регулированию продовольственных рынков не произошло, скорее наоборот - эти процессы усилились, при этом усиление регулирования отмечалось как в регионах-производителях продовольствия, так и в регионах с дефицитом продовольственного обеспечения. В последних политика местных властей была направлена на контроль за потребительским рынком; в частности, на регулирование цен на социально значимые продукты питания с целью не допустить роста цен. Во избежание оттока продовольствия с потребительского рынка в регионы с более высоким уровнем цен также вводились запреты на вывоз продовольствия. Установление искусственно заниженных розничных цен вызвало серьезные нарушения пропорций в их структуре. В отдельных регионах установление местными властями фиксированных розничных цен на хлеб (Кузбасс, Саратовская область, например) спровоцировало ситуацию эпохи дефицита: дешевый хлеб, цены на который оказались ниже цен на комбикорма, начал в массовом порядке скапливаться на корм скоту.

К середине года, то есть к началу уборки зерна, запреты на вывоз продукции действовали в более чем 20 областях, главным образом, производителях сельскохозяйственной продукции. Как правило, прямые запреты носят временный характер, они вводятся до момента завершения сельхозпроизводителями поставок продовольствия в региональные фонды, но даже нескольких месяцев, пока действуют запреты достаточно для оказания сильного дестабилизирующего воздействия, как на локальный, так и на национальный рынок. Во-первых, потому что подобные запреты сопровождаются установлением областных закупочных цен, которые оказываются ниже цен в соседних регионах. Не имея возможности вывезти продукцию в регионы с более высокими ценами, местные производители лишаются части выручки от ее реализации. Во-вторых, местные торговые компании, используя благоприятную внутреннюю ситуацию с низкими ценами и отсутствие альтернатив сбыта у производителей, скапливают продовольствие по низким ценам для дальнейшей перепродажи ее после отмены запретов на вывоз.

С августа 1999 года федеральное правительство также попыталось вернуться к практике установления гарантированных закупочных цен. Скорее всего, сказалась инерция опыта установления регулированных цен на поставки продукции в рамках продовольственной помощи, а также заявление правительства о том, что оно не допустит роста цен на хлебопродукты. Гарантированные цены, как и в случае с региональными закупочными ценами, оказались установленными ниже реального уровня рыночных цен, что также окажется дополнительным дестабилизирующим фактором на национальном продовольственном рынке.

Программы в области ресурсообеспечения сельского хозяйства

В начале 1999 года была сделана попытка фиксации цен на основные ресурсы аграрного производства (удобрения, ГСМ, технику) «на экономически обоснованном уровне» (что-то очень сильно напоминающее «общественно необходимые издержки»). При этом предполагалось устанавливать не только сами цены на ресурсы, но и посреднические наценки.

Был несколько изменен механизм государственной поддержки ресурсообеспечения села. В сфере обеспечения минеральными удобрениями восстановлена советская система двойных цен: сельское хозяйство платит на 20% дешевле отпускной цены заводов, а заводы получают компенсацию из бюджета. Однако в советской экономике заводы получали разнарядки по поставкам удобрений конкретным потребителям. Сегодня в российской экономике пока еще такие прямые разнарядки вряд ли возможны. Поэтому предполагалось ввести некоторые элементы конкурса поставщиков удобрений.

Механизм поставки селу ГСМ возобновил систему товарного кредита на федеральном уровне образца 1995-1996 годов, хотя долги по кредиту тех лет не выплачены до сих пор.

Эти долги, оформленные в виде региональных облигаций, должны были приниматься у нефтяных компаний и у их кредиторов в уплату налогов и обязательных платежей. Это означает не только усиление натуральных (бартерных) связей собственно в АПК, но и дальнейшее сужение денежной составляющей бюджетных поступлений в России.

Внешнеторговая политика

Внешнеторговая политика в агропродовольственном секторе в прошедшем году формировалась под воздействием кризиса. Впервые с 1996 года вновь были введены экспортные пошлины на продовольствие. В январе-июле экспортные пошлины распространялись лишь на семена подсолнечника, рапса и соевые бобы. В марте список товаров, облагаемых экспортными пошлинами, был дополнен ракообразными и моллюсками, некоторыми видами рыб, крабами, креветками, омарами и спиртом этиловым¹¹⁴.

Продолжалось ослабление ограничений по продовольственному импорту. Эта политика началась еще в октябре 1998 года, когда были снижены импортные пошлины на мясо, порошковые молоко и сливки, сливочное и подсолнечное масло, детское питание и соевые бобы. Данные пошлины действовали до октября 1999 года. Кроме того, с марта были снижены ставки импортного тарифа на пищевые субпродукты домашней птицы, а с сентября - на жир крупного рогатого скота, овец или коз для промышленного применения. В 2000 году также предполагаются некоторые снижения импортных ограничений. Текущий курс рубля создает более универсальную защиту отечественного рынка от продовольственного импорта, поэтому потребители импортного сырья смогли успешно лоббировать свои интересы в снижении ввозных пошлин.

Сахар по-прежнему остается в центре внешнеторгового регулирования. В 1998 году объем поставок сахара с Украины был значительно ниже квоты, установленной для импорта украинского сахара без уплаты таможенной пошлины. Поэтому срок действия беспошлинной квоты был продлен до конца марта 1999 г. Для поддержки отечественного свеклосахарного комплекса с 1 августа 1999 г. по 31 января 2000 г. введены сезонные пошлины на сахар-сырец и сахар в размере 45%. Введение сезонных пошлин позволит избежать ежегодного риска наложения сроков переработки сахара-сырца на сезон переработки сахарной свеклы и избыточного импорта сырца в это время. Возможно, эта мера позволит и далее расширять производство сахарной свеклы внутри страны.

Активное регулирование рынка алкогольной продукции выражалось в введении запрета на импорт этилового спирта.

Продовольственная помощь

В ноябре 1998 г. правительство РФ подписало соглашение с правительством США о продовольственной помощи и связанном кредите на покупку продовольствия. В январе 1999 года подписано аналогичное соглашение с ЕС.

Такое решение было официально мотивировано острой нехваткой продовольствия и грозящим голодом. Главной причиной продовольственного дефицита объявлен неурожай 1998 года.

Итоги года показали, что России не грозил острый дефицит продуктов питания. Так, основная часть продовольственной помощи в страну стала поступать только во второй половине года (с сентября), то есть после уборки собственного урожая. До этого Россия не только не столкнулась с нехваткой зерна, но наращивала экспорт муки, увеличивала производство хлебобулочных и макаронных изделий, круп, увеличивала поголовье птицы и свиней (наиболее зерноориентированные отрасли животноводства). Более того, поставки гуманитарного сухого молока и свинины осенью 1999 года совпали по времени с началом роста отечественного производства и во многих регионах сыграли явно депрессирующую роль. Ранее уже отмечалось, что гуманитарная помощь привела к изменению структуры агропродовольственного экспорта России.

Цель гуманитарной помощи - поддержка беднейших слоев населения - также не была достигнута. Данные аудиторской проверки программы распределения продовольственной по-

¹¹⁴ Пошлины распространяются на продукцию, вывозимую из России за пределы СНГ.

мощи в 1999 году¹¹⁵ показали, что намеченные государством региональные квоты распределения гуманитарных поставок в значительной мере нарушались отобранными компаниями, и большая часть продуктов ушла частным компаниям Москвы и Петербурга. Регионы-реципиенты помохи перепродавали ее другим регионам. Из положенных Пенсионному фонду 6 млрд. рублей монетизированной продовольственной помохи на 1 декабря поступило только 80%.

Тем не менее, несмотря на неудовлетворительные результаты распределения продовольственной помохи в 1999 году, Правительство ведет переговоры с США о предоставлении пакета «малой помохи». Хотя объемы поставок продовольствия в рамках этого пакета действительно крайне незначительны (около 500 тыс. тон), соглашение блокирует российских экспортеров зерна и муки от мировых рынков.

2.6. Внешняя торговля

В 1999 г. произошел перелом в тенденции предыдущих лет к понижению цен на мировых товарно-сырьевых рынках, прежде всего за счет существенного роста цен на нефть и другие энергоносители. Среди факторов, способствовавших преодолению депрессии на товарно-сырьевых рынках, следует отметить рост внутреннего спроса в государствах Азии и Латинской Америки в результате преодоления кризиса 1997-1998 гг., устойчивость американской экономики, значительное снижение ранее наблюдавшегося превышения предложения над спросом по большинству сырьевых групп, прежде всего нефтепродуктам. Странам-членам ОПЕК удалось добиться достаточно полного выполнения решений мартовской (1999 г.) сессии ОПЕК по уменьшению объемов добычи нефти путем сокращения страновых квот.

На мировом рынке металлов также наблюдается заметное улучшение. Особенно благоприятная ситуация складывается на рынке никеля и алюминия, то есть тех металлов, экспорт которых приносит России наибольшие валютные доходы. За 1999 г. цена на никель на London Metal Exchange выросла вдвое – с 4126 долларов за тонну в декабре 1998 г. до 8118 долларов за тонну в декабре 1999 г. В 2000 г. спрос на этот металл, скорее всего, будет опережать предложение из-за ограничения поставок никеля двумя крупнейшими его производителями – канадской Inco и РАО «Норильский никель». Серьезную поддержку производителям никеля оказали основные потребители этого металла, сталелитейные компании, спрос которых в 1999 г. вырос более чем на 5%.

ТАБЛИЦА 1

Среднемесячные мировые цены в декабре соответствующего года

	1996	1997	1998	1999
Нефть (Brent), USD/т	171,8	128,9	75,8	183,4
Природный газ, USD/тыс.м ³	141,8	87,1	80,4	87,5
Бензин, USD/т	180,7	148,0	98,8	188,2
Медь, USD/тонна	2291,1	1768,7	1477,7	1826,3
Алюминий, USD/тонна	1498,1	1532,4	1252,1	1559,2
Никель, USD/тонна	6649,9	5957,4	4125,8	8118,5

Источник: рассчитано по данным London Metal Exchange (Великобритания, Лондон), New York Mercantile Exchange (США, Нью-Йорк)

Схожая картина наблюдается и на рынке алюминия, где особенную закупочную активность проявляют авиа- и автостроители.

Прогнозы мирового экономического роста и развития ситуации на мировых товарных рынках пока не дают однозначной картины, но, скорее всего, в ближайшее время резкого ухудшения мировой конъюнктуры для России произойти не должно.

Доля России в мировом экспорте в 1999 г. оценивается в 1,2%, что ставит ее на 19-е место в мире (в 1998 г. – 21). Существенное отставание темпов роста экспортных цен от темпов

¹¹⁵ Интерфах, №4, 2000

роста цен на мировых рынках, более низкие, чем в 1998 г., цены на природный газ в европейском регионе, а также значительное сокращение экспорта в страны СНГ в истекшем году негативно отразились на результатах общего экспорта.

В 1999 г. в России сложилось значительное положительное сальдо торгового баланса. Превышение экспорта над импортом составило 33,2 млрд. долл. – более чем в 2 раза выше, чем в 1998 (15,1 млрд. долл.). Правда, следует отметить, что никаких положительных структурных сдвигов в сфере внешнеторговой активности России за минувший год не произошло, а улучшение ситуации с торговым балансом практически полностью является результатом роста мировых цен на сырье и резкого сокращения импорта после обвальной девальвации рубля.

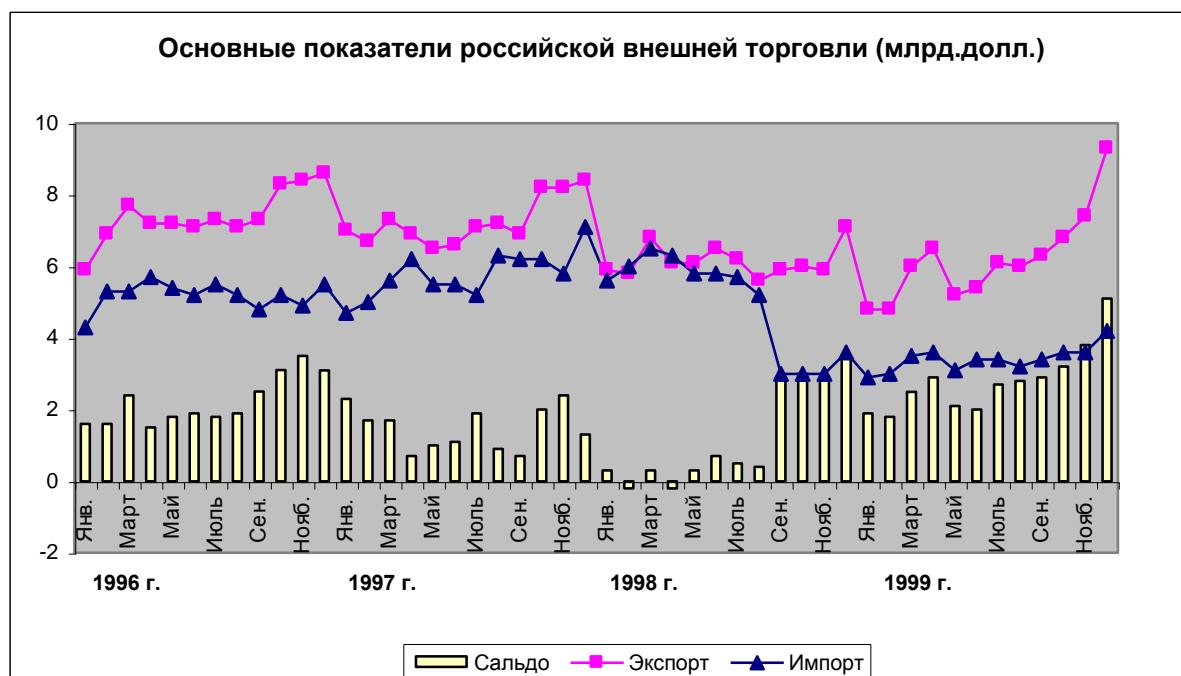
Объем экспорта остался практически на уровне 1998 г. – 74,3 млрд. долл. (рост на 0,2%), тогда как импорт сократился на 30,5% и составил 41,1 млрд. долл.. В результате по уровню импорта Россия заняла в 1999 г. лишь 27-е место в мире (в 1998 г. – 25).

В географической структуре российского внешнеторгового оборота характерной тенденцией является сокращение доли стран СНГ в общем товарообороте России – с 24% в 1998 г. до 18,7% - в 1999 г.

Основными торговыми партнерами России остаются Германия, Украина, США, Белоруссия, Италия, Китай, Нидерланды, Великобритания, Финляндия и Польша, на долю которых приходится 54% внешнеторгового оборота.

В 1999 г. внешнеторговый оборот России **со странами, не входящими в СНГ**, составил в текущих ценах 93,4 млрд. долларов США и по сравнению с 1998 г. снизился на 10,6%. Снижение произошло за счет сокращения импортных поставок. Экспорт в страны дальнего зарубежья увеличился на 5,7% и составил 62,3 млрд. долл.

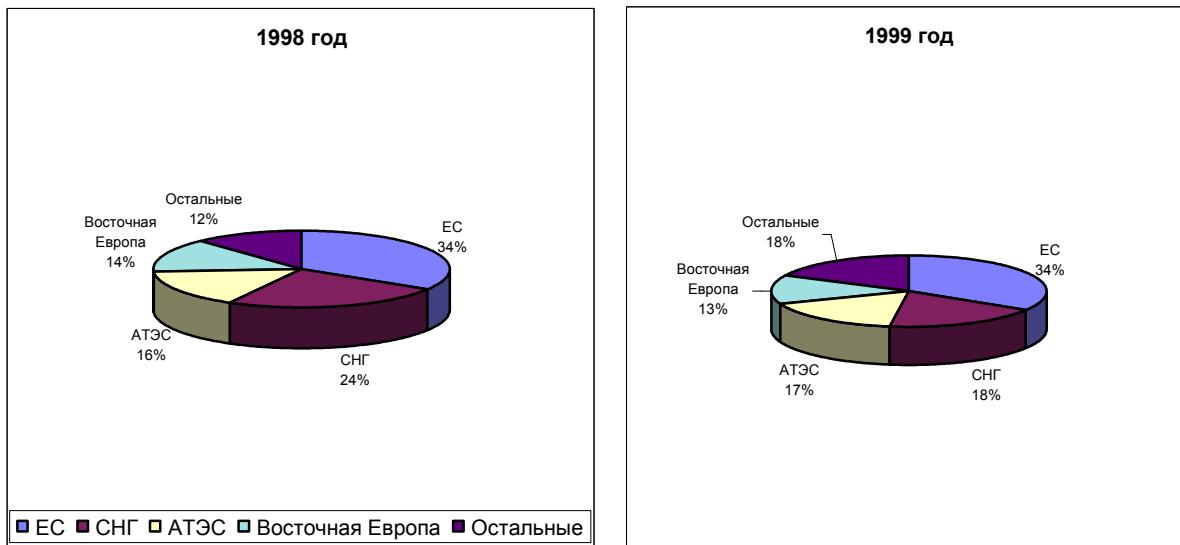
Рис. 1.



Источник: Росстатагентство

Позитивное влияние в 1999 г. на российский экспорт оказывали два фактора: девальвация рубля и начавшийся во второй половине года рост цен на природные ресурсы, составляющие основу экспортных поставок (около 40% от общего объема вывоза). В течение года происходил рост экспорта как в физическом объеме, так и в стоимостном выражении. Наиболее значительный рост наблюдался в конце года: в октябре 1999 г. по сравнению с аналогичным месяцем предыдущего года вывоз из России увеличился на 21,3%, в ноябре – на 33,9%, в декабре – 32,9%. При этом наблюдается тенденция роста экспортных поставок только в страны дальнего зарубежья.

Рис. 2



Источник: Росстатагенство

ТАБЛИЦА 2

Динамика физических объемов экспорта основных товаров в страны дальнего зарубежья

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Нефть сырая, млн.т	91,7	96,2	105,4	109,8	117,9	115,7
Нефтепродукты, млн.т	39,1	43,5	55,0	58,4	51,2	47,8
Газ природный, млрд.куб.м	109,3	121,9	128,0	120,9	125,0	131,1
Уголь каменный, млн.т	17,7	21	20,3	18,9	18,6	22,0
Железная руда, млн.т	9,8	11,4	7,8	8,2	10,1	7,6
Черные металлы, млн.долл.	4371	5646	6208	6018	4464,1	3885,0
Алюминий, тыс.т	2301	2250	2616	2693	2790,4	3113,5
Медь, тыс.т	451	467	524	533	550,3	632,9
Никель, тыс.т	124	153	166	220	214,1	211,1
Машины и оборудование, млн.долл.	32000	5314,5	5554,2	5598,7	5760,5	5953,6
Минеральные удобрения, млн.т	13,1	16,2	15,1	14,4	15,9	18,8
Круглый лес, млн.куб.м	13,5	17,9	15,4	17	19,8	27,5

Источник: Росстатагенство

Экспорт сырой нефти из России в 1999 году сократился на 2% по сравнению с 1998 годом и составил 134,5 млн. тонн. При этом выручка за экспортные поставки сырья составила 14,1 млрд. долл., увеличившись на 37,4% по сравнению с тем же показателем предыдущего года.

В страны дальнего зарубежья и Балтии Россия за двенадцать месяцев 1999 года экспортировала 115,7 млн. тонн нефти на сумму 12,7 млрд.долл., в страны СНГ - 18,8 млн. тонн на сумму 1,3 млрд.долл. Наибольшие объемы сырья были поставлены из РФ в Германию (19,4 млн. тонн), Польшу (15,3 млн. тонн) и на Виргинские острова (12,36 млн. тонн).

В 1999 году по сравнению с предыдущим годом, несмотря на уменьшение экспорта нефти в физическом выражении, произошло увеличение ее доли в стоимостном выражении от всего объема экспорта с 14,9 до 20,3 процента.

Объем экспорта газа увеличился на 5%, однако валютная выручка сократилась на 15% из-за низких цен на газ в I полугодии 1999 г., когда они достигли рекордно низкой отметки – менее 60 долл. за 1 млн.м³ газа. В настоящее время цены на газ поднялись до 72 долл. за 1 млн.м³, в 2000 г. ожидается дальнейший рост цен – до 80 долл. за 1 млн.м³.

Объем экспорта газа в страны Восточной Европы сократился по сравнению с 1998 г. на 8% в результате усилий этих стран диверсифицировать источники импорта энергоресурсов.

Но при этом продажи в Западную Европу увеличились на 10%. Самым крупным потребителем остается Германия, на долю которой приходится около 40% экспорта российского газа.

Доля природного газа в общем объеме экспорта уменьшилась с 18,6% в 1998 году до 13% в 1999 году.

В 1999 г. предприятие цветной металлургии увеличили экспорт меди на 15% (до 632,9 тыс.т), первичного алюминия – на 11,5% (до 3,113 млн.т). Вместе с тем экспорт никеля снизился на 1,4% (до 211,1 тыс.т). Экспорт черных металлов (кроме чугуна) снизился на 13,8% в ценовом выражении и составил 3,885 млрд долл.

Доля черных и цветных металлов в товарном экспорте в сравнении с предыдущим годом уменьшилась с 24 до 22%. Физические объемы проката черных металлов снизились в основном из-за антидемпинговых мер, примененных против российских производителей.

В 1999 г. сохранялась высокая ориентация сырьевых отраслей промышленности на внешний рынок. Однако в отдельных отраслях промышленности наметилось увеличение доли поставок продукции на внутренний рынок, что было связано с мерами Правительства Российской Федерации по ограничению экспорта. В 1999 г. экспорттировалось 44,2% добываемой нефти, 41% произведенных нефтепродуктов, годом ранее доля экспорта в объемах производства составляла 47 и 43% соответственно.

Контрактные цены экспорта отдельных товаров нередко занижены по сравнению с ценами мирового рынка. Так, например, в декабре 1999 г. средняя цена экспорта нефти была ниже мировой на 12,3%, алюминия – на 20,9%, меди – на 21,7%, никеля – на 17,9%.

Заниженные цены российского экспорта частично объясняются выполнением обязательств по средне- и долгосрочным контрактам. Однако, по всей видимости, во многих случаях товары поставляются через посреднические фирмы с целью сокрытия части валютной выручки за рубежом.

ТАБЛИЦА 3

Средние экспортные цены на основные товары (долл. за т)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Нефть сырая	100,6	108,2	133,5	118,6	74,2	105,8
Нефтепродукты	86,2	103,5	129,9	115,8	90,0	108,3
Газ природный, за тыс.м ³	72,8	80,1	84,2	88,6	66,3	54,5
Уголь каменный	33	36,2	38,8	35,7	27,3	16,5
Железная руда	19,6	23,1	26,7	23,9	21,5	15,1
Азотные удобрения	80,9	119,8	128	90,3	60,5	38,0
Калийные удобрения	69,7	71,9	77,2	79,8	87,4	86,5
Круглый лес, за м ³	53	58	59,4	57,5	50,5	43,4
Бумага газетная	291,5	591,8	473,7	383,4	398,9	358,0
Чугун	112,8	130,4	136,8	124,3	108,5	69,4
Ферросплавы	832,7	1090	1114	818,9	733,8	562,0
Медь	2042	2550	2143	2102	1655,0	1429,8
Никель	5973	8057	7272	6733	5148,4	5355
Алюминий	1029	1519	1500	1402	1349,4	1152,4
Автомобили легковые, за шт.	3046	3417	3940	3806	4336,2	3223,2
Автомобили грузовые, за шт.	8494	11915	12833	17900	11908,7	10446,4

Источник: Росстатагентство

Негативное влияние на российскую внешнюю торговлю оказывает введение рядом стран дальнего зарубежья антидемпинговых мер против российского экспорта. Всего по состоянию на начало января 2000 г. заведено 119 дел по ограничению российского экспорта в 26 стран. К тому же в условиях резкого падения (в долларовом исчислении) внутренних цен после кризиса 1998 г. выросла вероятность дальнейшего роста числа мер, применяемых против российского экспорта. По оценкам Минторга, ущерб от этого составляет 2574,59 млн. доллара.

ров в год. Среди стран, наиболее часто прибегающих к ограничительным мерам в отношении России, - страны ЕС, США, Мексика, Бразилия, Турция, Индия, Республика Корея, Польша. В потоварном разрезе сюда включены металлопродукция, химические товары и текстильные изделия.

Больше всего антидемпинговых мер применяется против российской металлургической промышленности – более 70% от общего количества, что привело к падению объема производства отрасли на 10%.

В 1999 г. России удалось добиться предсказуемого режима доступа отечественного металла на американский рынок. Около 90% объемов торговли металлами России и США регулируются подписанными в 1999 г. соглашением о торговле сталью, соглашением по условиям доступа на американский рынок горячекатаного проката из России, а также подписанным в январе текущего года соглашением по торговле холоднокатаным прокатом. В соответствии с последним соглашением, в течение 5 лет, начиная с 2000 г., все российские предприятия смогут поставить на рынок США не более 340 тыс.т холоднокатаной стали (в 1998 г. в США было продано 6480 тыс.т). В случае недостижения договоренности США ввели бы на импорт этой продукции с 19 декабря 1999 г. 100%-ную антидемпинговую пошлину. Эти соглашения можно назвать компромиссным решением, но альтернативы ему в настоящее время нет.

Финансовый кризис в августе 1998 г. и обвал национальной валюты по отношению к доллару оказали сдерживающее влияние на российский **импорт**. В 1999 г. низкий платежеспособный спрос населения и предприятий на импортные товары препятствовал восстановлению импорта.

В 1999 г. по сравнению с 1998 г. ввоз товаров в Россию из стран, не входящих в СНГ, сократился на 31,6% - до 31,1 млрд. долларов.

Вместе с тем, укрепление национальной валюты в 1999 г. способствовало некоторому оживлению импортных операций. Если непосредственно после августа 1998 г. импорт сократился более чем наполовину, то во II полугодии 1999 г. наблюдается рост импорта, который в октябре составил 117,4%, в ноябре – 122,9%, в декабре 1999 г. – 114,7 от импорта соответствующих месяцев 1998 г.

ТАБЛИЦА 4

Динамика физических объемов российского импорта основных товаров из стран дальнего зарубежья

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Трубы, тыс.т	631	367	385	239	154,1	366,6
Машины и оборудование, млн.долл.	10696	12804	10172	13511	12789,4	7881,7
Медикаменты, млн.долл.	1184	969	1083	531	1198,0	763,0
Текстильная и трикотажная одежда, млн.долл.	861	511	298	313	211,9	89,0
Обувь, млн.пар	41,7	26	45,8	15,4	2,9	1,2
Мясо свежемороженое, тыс.т	358	506	540	694	595,8	806,8
Мясо птицы свежемороженое, тыс.т	496	824	748	1117	814,1	234,8
Сахар-сырец, тыс.т	1081	1166	1680	2511	3002,9	5774,2
Сахар белый, тыс.т	369	377	147	367	331,4	
Алкогольные и безалкогольные напитки, млн.долл.	695	1017	379	700	390,4	145,6
Зерно, тыс.т	2100	193,7	307,3	226,8	103,9	432,7

Источник: Росстатагентство

Экономика России оказалась в значительной зависимости от импорта продовольственных товаров и сырья для их производства: доля продовольственных товаров в импорте устойчиво держится на уровне около 26 процентов.

По итогам 1999 года импорт продовольствия из стран дальнего зарубежья сократился до 6,3 млрд.долл. (снижение на 28%). Стоимостные объемы закупок мяса птицы сократились - в 3,8 раза,

сливочного масла – в 2,3 раза, шоколадных изделий – на 46,6%, рыбы – на 14%. Закупки зерна увеличились в 4,2 раза. Около 70% в импорте зерна составила продовольственная помощь.

Также важной товарной позицией в импорте являются лекарства - Россия на две трети зависит от их импорта. В 1999 году закупки медикаментов в странах дальнего зарубежья снизились в 1,6 раза.

По указанным группам товаров замещение импорта в короткие сроки оказалось нереальным. Насыщение рынка происходит за счет постепенного восстановления импорта ряда видов продовольствия и продовольственного сырья (зерновые культуры, сахар-сырец, мясо, растительное масло) и медикаментов.

ТАБЛИЦА 5

Средние импортные цены (долл./т)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Мясо свежемороженое	1364	1158	1478	1357	1468,4	1500,4	998,1
Мясо птицы	987	889	843	671	712	676,2	665,9
Масло сливочное	1358,5	1292	1779	1653	1668,6	1887,3	1650,4
Цитрусовые	465	586,7	522	436	329,4	297,2	269,5
Кофе	2740	3734	3281	1318	946,4	2312	1761,9
Пшеница	147	136,5	185,8	207,2	-	98,3	81,4
Масло подсолнечное	750,2	1113	999	897	634,8	614,1	589,5
Обувь кож.(пара)	10,7	9,2	7,9	6,07	12,6	16,7	13,1
Трубы стальные	686,2	800,6	910	947	785,2	913,2	635,7

Источник: Росстата

Около 40% в импорте из стран дальнего зарубежья составляют машины и оборудование. В 1999 году импорт этих товаров снизился на 40%. Снижение закупок импортного оборудования, не производимого в России и необходимого для развития и модернизации отечественного производства, является весьма негативной тенденцией.

Негативное влияние на стоимостные показатели импорта оказывает тенденция к снижению средних контрактных цен, что свидетельствует о переориентации импортеров на закупку дешевых товаров.

Резкого повышения импортных закупок ожидать не приходится, поскольку разрыв в ценовой конкурентоспособности российских и импортных товаров остается значительным и по многим товарам не может быть компенсирован более высоким качеством. При этом нельзя недооценивать и возросшее качество российских товаров в результате развития процессов импортозамещения.

Неорганизованная (челночная) торговля, осуществляемая физическими лицами, сузилась. В 1999 г. товарооборот по этому виду торговли составил 11,5 млрд.долл., в том числе физическими лицами было экспортировано товаров на сумму 1398 млн.долларов, импортировано – 10074 млн.долл. На долю неорганизованной торговли в общем внешнеторговом обороте России приходилось 10%, в экспорте – 1,9%, в импорте – 24,6%.

На долю топливно-энергетических товаров приходилось 42,4%, на металлы и изделия из них – 15,11% всего экспорта, в то время как на продукцию машиностроения – только 10,8%. В импорте, наоборот, на машины и оборудование приходится 40%, на продовольствие – 26%. Внешняя торговля со странами СНГ

В сфере внешней торговли со странами СНГ минувший год, при всех его недостатках, главным из которых было заметное падение объемов взаимных поставок, тем не менее, закончился в целом с позитивным балансом для России. Оценочный объем товарооборота России со странами СНГ в 1999 году без учета официально нерегистрируемой торговли составил 19,4 млрд. долл., в том числе экспорт из России – 10,7 млрд., а импорт – в Россию – 8,7 млрд. (По уточненным данным за январь-ноябрь 1999 года товарооборот России со странами СНГ уменьшился по сравнению с аналогичными данными за 1998 год на 27,4% и составил 19,3

млрд. долларов). Таким образом, Россия сохраняет положительное сальдо торгового баланса со странами СНГ в размере 2 млрд. долларов.

ТАБЛИЦА 6

Динамика внешней торговли России со странами СНГ

	1997	1998	1999
Товарооборот (млрд. долл.)	35,4	28,6	19,4
Экспорт (млрд. долл.)	17,9	14,9	10,7
Импорт (млрд. долл.)	17,5	13,7	8,7
Сальдо	0,4	1,2	2,0
Темпы прироста (%)	1,2	- 19,3	-32,0
Доля стран СНГ в общем товарообороте (%)	22,8	21,5	18,8

Источник: Росстатагенство

На динамику взаимного товарооборота России и стран СНГ влияли такие негативные факторы как: валютно-финансовый кризис; низкая конкурентоспособность продукции; большая взаимная просроченная задолженность в условиях острой нехватки финансовых средств, снижение реальных доходов населения и низкий платежный спрос как в России, так и в большинстве стран СНГ; переориентация стран СНГ на торговлю с предоставляющими им торговые кредиты развитыми странами; конъюнктурные изменения на мировых товарных рынках.

В стоимостном выражении (в отличие от тенденций торговли России с западными странами, где по сравнению с 1998 годом в 1999 году в отдельные месяцы наблюдался рост экспортных поставок) в торговле со странами СНГ объемы и экспорта, и импорта составляют лишь 60-65% от уровня прошлого года. Лишь в сентябре наблюдалось сезонное повышение внешнеторгового оборота по сравнению с предшествующим годом, что связано с подготовкой к зиме и ростом спроса на топливно-энергетические ресурсы: товарооборот за этот месяц возрос на 16,6%.

Структура российского внешнеторгового оборота остается неизменной со времени создания Содружества независимых государств: более 60% экспорта приходится на поставки энергоносителей, а почти четверть импортных поставок из сопредельных стран составляют продовольственные товары.

Даже страновая структура российских поставок внутри Содружества носит узконаправленный характер, когда на три страны – Украину, Белоруссию и Казахстан, приходится около 90% всего внешнеторгового оборота со странами СНГ.

Экспорт. По данным 1999 года экспорт в страны СНГ составил 12,0 млрд. долларов и уменьшился по сравнению с аналогичным периодом 1998 года на 21,1%. Основной причиной спада стоимостных объемов российского экспорта стало снижение экспортных цен более чем на 30%, при этом физические объемы поставок возросли на 5%.

Рост физических объемов российского экспорта в страны СНГ обусловлен не только повышением эффективности экспорта из-за девальвации рубля, но и его структурой, в которой преобладают энергоносители, поставки которых жизненно важны для сопредельных государств и их правительства стараются оперативно урегулировать оплату российских ресурсов и сохранить ранее достигнутые в этой области договоренности.

В 1999 г. по сравнению с прошлым годом возросли объемы экспортных поставок нефтепродуктов на 10,2%. Поставки автомобильного бензина увеличились на 30,1%; дизельного топлива на 24,1%, мазута на 21,8%.

Физические объемы поставок нефти в 1999 г. остались практически на прошлогоднем уровне (уменьшились всего на 2,7%), однако в стоимостном выражении экспорт нефти сократился на 20,9%. При значительном росте цен на нефть в 1999 году на мировых рынках, средние контрактные цены на поставки в сопредельные государства, напротив, снизились

примерно на 15% по сравнению с 1998 годом, так как значительная ее часть поставляется на льготных условиях по линии межгосударственных контрактов.

ТАБЛИЦА 7

Экспорт отдельных видов товаров в страны СНГ

	1999г.	В % к	
		1998	1997
Нефть сырая, млн.тонн	18,8	97,3	109,9
Нефтепродукты, тыс.тонн	2964,9	110,2	134,4
в том числе:			
бензин автомобильный	473,9	130,1	...
дизельное топливо	758,4	124,1	...
мазут	1050,8	121,3	...
Газ природный, млрд.куб.м	74,3	94,8	92,9
Уголь каменный, тыс.тонн	5727	97,9	168,9
Машины и оборудование, млн.долларов США	1893,5	78,4	в 6,4р.
Железная руда, тыс.тонн	3203,8	86,9	94,8
Черные металлы (кроме чугуна, ферросплавов и лома), млн.долларов США	344,8	71,8	99,3
Фосфаты кальция, тыс.тонн	1071,3	103,0	81,2
Каучук синтетический, тыс.тонн	89,4	140,1	117,0
Целлюлоза древесная, тыс.тонн	55,3	135,1	150,3
Бумага газетная, тыс.тонн	96,8	98,0	104,8
Рыба свежая и мороженая, тыс.тонн	12,2	119,5	в 3,1р.
Пшеница, тыс.тонн	484,2	73,5	195,6

Источник: Росстата

Вероятно дальнейшее снижение поставок нефти в этот регион, поскольку, вопреки практики взаимной торговли в рамках Содружества, в 1999 году впервые были введены вывозные таможенные пошлины в государства СНГ, не входящие в Таможенный союз. (Постановление Правительства РФ «Об утверждении ставки вывозной таможенной пошлины на нефть сырую и нефтепродукты, вывозимые с территории РФ за пределы государств- участников Соглашения о Таможенном Союзе»). Экспортными пошлинами облагаются также такие товары как: спирт, металлы, древесина, цветные металлы.

Поставки природного газа по сравнению с прошлогодним уровнем незначительно снизились (на 6,6%). Но в целом поставки газа имеют негативную динамику, так как из-за огромной просроченной задолженности со стороны государства СНГ «Газпром» все больше ориентируется на европейские страны, которые гарантируют оплату в свободно конвертируемой валюте, и являются наиболее предпочтительными партнерами.

Что касается средних экспортных цен на российские товары, поступающие в страны СНГ, то обычно средневзвешенная цена как минимум в полтора раза ниже, чем при поставках в другие страны. Но на отдельные виды продукции цены, напротив, иногда на 25% превышали аналогичные показатели в торговле с западными странами и делали сопредельные рынки более привлекательными для российских экспортёров.

Так, дизельное топливо продавалось в страны СНГ по средневзвешенной цене 129 долл./тонну, а в третьи страны – по цене 101 долл./тонну, а цены на бензин составляли соответственно 107 долл./тонну и 116 долл./тонну.

Противоположная ситуация сложилась на рынке черных металлов – здесь цены на поставки в страны СНГ были ниже уровня средних цен по контрактам с западными странами. Так, цены на руды и железные концентраты составляли в среднем только 11 долл./тонну, а для стран дальнего зарубежья – 17 долл./тонну. Кроме того, наличие собственных ресурсов у основных российских партнеров среди стран СНГ и принятые ими протекционистские меры привели к снижению не только стоимостных, но и физических объемов российских поставок. По данным за январь-ноябрь 1999 года по сравнению с предшествующим годом поставки черных металлов снизились на 31,5%, а железных руд – на 11,5%.

Снизились стоимостные объемы поставок машин и оборудования. За одиннадцать месяцев 1999 года экспорт составил 1,65 млрд. долл., что по сравнению с 1998 годом меньше на 25,9%. Снижение экспорта в регион СНГ обусловлено в основном низким качеством российской продукции, что делает ее неконкурентоспособной, особенно в условиях снижения мировых цен на готовые изделия.

Импорт. Импорт в страны СНГ составил 10,0 млрд. долларов и снизился на 26,9%. Одной из главных причин падения стоимостных объемов импорта стало снижение импортных цен, которое для стран СНГ составило почти 20%. В отличие от экспорта, уменьшились и физические объемы импорта – на 17%.

В 1999 году импортеры по-прежнему испытывали нехватку валютных средств и переориентировались на ввоз наиболее дешевых низкокачественных товаров из сопредельных государств, что и привело к снижению импортных цен. Тем не менее, по отдельным статьям импорта средние цены на ввозимые из стран СНГ товары процентов на 30 превышают цены на западные аналоги. Здесь сказывается высокий удельный вес бартерных сделок, применение в ряде случаев в расчетах внутренних цен, использование по некоторым сделкам вексельного порядка оплаты импорта и т.д. Так, средняя цена на импортное свежемороженое мясо из стран СНГ составляла в минувшем году 1164 долл./тонну, а из дальнего зарубежья – 895 долл./тонну; цены на масло подсолнечное составляли соответственно 776 долл./тонну и 514 долл./тонну; цены на сахар белый составляли 312 и 424 долл./тонну. При этом, поставки мяса возросли в этом году почти на 25%, сахара белого на 10%, а масла подсолнечного в 2,5 раза.

ТАБЛИЦА 8

Импорт отдельных товаров в страны СНГ

	1999г.	В % к	
		1998г.	1997г.
Машины и оборудование, млн.долларов	2058,4	73,3	59,5
Мясо свежее и мороженое, тыс.тонн	186,6	134,9	71,2
Рыба свежая и мороженая, тыс.тонн	13,9	107,1	110,3
Зерно, млн.долларов	201,9	132,9	51,5
Масло подсолнечное, тыс.тонн	96,0	в 2,5р.	в 2,6р.
Алкогольные и безалкогольные напитки, млн.долларов	210,0	45,5	34,4
Волокно хлопковое нечесаное, тыс.тонн	223,2	в 2,0р.	110,2
Черные металлы (кроме чугуна, ферросплавов и лома), млн.долларов	353,2	64,0	64,2
Трубы, тыс.тонн	486,6	77,5	54,5
Нефтепродукты, тыс.тонн	531,8	31,9	22,8

Источник: Росстатагенство

На рост поставок продовольствия из стран СНГ, несмотря на невыгодное соотношение цен по сравнению с третьими странами, во многом влияет то, что многие торговые партнеры расплачиваются с Россией за поставки энергоносителей продовольствием, а также низкие транспортные расходы при поставках в отдельные регионы России.

По сравнению с предшествующим годом уменьшились поставки из сопредельных стран машин и оборудования на 50,9%. Это ведет к дальнейшему ухудшению структуры импорта: снижению в структуре импорта машин и оборудования и росту продовольственных товаров. Взаимная торговля России с крупнейшими партнерами-странами СНГ

Украина. Украина является крупнейшим российским партнером, ее доля в российском товарообороте составляет около 8%. В экспорте России ведущую роль играют природный газ, нефть, нефтепродукты, каменный уголь, фосфат кальция, асбест, руды и концентраты железные, резиновые шины. В российских закупках преобладают такие продовольственные товары, как крупы, молочные продукты, подсолнечное масло, сахар, а также черные и цвет-

ные металлы, трубы. Российско-Украинский товарооборот в 1999 году по предварительным данным не превысит 10 млрд. долларов, что меньше объемов прошедшего года на 25%.

Негативными факторами, влияющими на взаимные поставки двух стран, являются: проблема долгов за поставки газа, различный подход к принципам взимания НДС, конъюнктурные изменения на мировых рынках сахара – одной из основных статей украинского экспорта в Россию.

В апреле 1999 года было принято решение о повышении таможенных пошлин на сахар (Постановление Правительства РФ от 16.04. 99 г. № 444) с 25 до 30%. Введение новых пошлин могло бы ограничить импорт сахара, так как договор о беспошлинном ввозе 600 тыс. тонн украинского сахара в год был продлен только до конца марта 1999 года. Однако уже в 1998 году, несмотря на действующий договор, было ввезено всего 34 тыс. тонн сахара, так как из-за высокой себестоимости (в среднем она выше чем в России на 70-80 долларов) он не находит сбыта. К тому же на мировых рынках произошел обвал цен на тростниковый сахар-сырец, который может потеснить украинскую продукцию и на российском рынке.

Весь 1999 год продолжались переговоры по поводу погашения долга за поставки российского газа. Украинская сторона выразила сомнения в реальности полномасштабных поставок продовольствия в счет долга и предложила обсудить другие возможные пути решения этой многолетней проблемы. Помимо этого, Правительство Украины потребовало от «Газпрома» снижения цен на газ, считая условия его поставок дискриминационными и планируя в случае отказа переориентироваться на западных поставщиков. Средняя цена российского газа, поставляемого на Украину, составляла в 1999 году 80 долларов за 1 тыс. кубометров, в то время как аналогичная цена в торговле с Белоруссией равнялась 32 долларам.

Осенью Россия вообще прекратила поставки нефти в связи с несанкционированным отбором украинской стороной российского газа, предназначенного западным странам. Например, в ноябре Украина превысила свою квоту получения газа из транзитных источников более чем на 60%. Для решения этих проблем идут переговоры о согласовании топливных балансов двух стран.

В отношениях с Украиной по-прежнему остаются неурегулированными и вопросы взимания НДС. Так, на Украине не взимается НДС при вывозе товаров, а в России не взимается НДС с украинских товаров при ввозе. Это приводит к тому, что украинский импорт (в частности, сигареты) необоснованно удешевляется на 20% по сравнению с аналогичными товарами, поступающими из третьих стран.

Украина, стремящаяся к беспошлинному ввозу российских энергоносителей и ряда других товаров, в целях разрешения назревших проблем активно поддерживает проект создания зоны свободной торговли в рамках СНГ.

Белоруссия. Внешнеторговый оборот с Белоруссией составил за одиннадцать месяцев 1999 года 615,6 млн. долл., что меньше показателя предшествующего года 15,5%. При этом объемы экспортных поставок остались на уровне 1998 года, а объемы импорта уменьшились почти на 40%. Доля внешнеторгового оборота Белоруссии в общем внешнеторговом обороте России составила в 1999 г. 6,5%.

Товары минерально-сырьевой группы традиционно являются основой российского экспорта - на нефть сырую, газ природный и черные металлы приходится 39,8% от всего объема поставок. Около 31% общего объема экспорта занимают машины и транспортные средства, продукция химической промышленности, а также цветные металлы. При этом Россия, например, удовлетворяет на 100% потребности Белоруссии в каменном угле, газе, зерноуборочных комбайнах; на 90% - в сырой нефти и древесине; почти на 70% - в изделиях черной и цветной металлургии.

В структуре импорта из Белоруссии преобладают машины и транспортные средства, продовольственные товары, продукция химической промышленности и текстиль.

Белоруссии в торговле с Россией имеет значительное отрицательное сальдо: по данным за январь-декабрь 1999 года оно достигает 434 млн. долларов.

Кроме того, более 50% внешнеторгового оборота двух стран составляют бартерные поставки. Вероятно, этот вид торговли и дальше будет преобладать из-за резкого снижения эффективности внешнеторговых операций вследствие отсутствия у белорусских импортеров валютных средств, значительного удорожания белорусского экспорта и удешевления российского импорта после падения курса российского рубля.

Находясь в ситуации финансового кризиса, Правительство Белоруссии приняло решение ввести рентный сбор при осуществлении внешнеторговых бартерных операций в целях стимулирования поступлений валютных средств в страну по внешнеторговым сделкам. Полученные средства будут направляться в республиканский фонд поддержки экспорта. Но введение новых пошлин вряд ли сократит объемы российского бартера, так как именно экспортные российские поставки включены в списки беспошлинного бартера.

Реализация подписанного в 1999 года Союзного договора между Россией и Белоруссией также может оказать неоднозначное влияние на торговлю двух стран.

Казахстан. Почти половину казахстанского импорта составляют российские товары. Казахстан за счет российских поставок удовлетворяет около 50% всей потребности в электроэнергии, свыше 90% - в нефтепродуктах, около 60% - в машинах и оборудовании. Что касается экспорта, то свыше 40% казахстанского экспорта приходится на Россию, которая закупает руды и концентраты железа, алюминия, хрома, цинка, а также зерно, мясо.

Для сбалансированности своего торгового баланса Казахстан и в 1999 году продолжал политику ограничения российского импорта. После введения запретительных мер на ввоз значительной номенклатуры российских продовольственных товаров, Казахстан ограничил поставки российских лекарств. Отмена в конце июня ограничений на поставку 21 вида российских товаров все же не позволила восстановить объемы российского экспорта, так как с 1 октября 1999 года был разрешен ввоз только тех товаров, которые имеют информацию на казахском языке, что крайне усложнило условия выполнения торговых контрактов для российских экспортёров. В ноябре прошлого года Казахстан ввел специальные импортные лицензии на ввоз табака и его заменителей из стран Таможенного союза.

Казахстан ввел временные ограничения и в сфере экспортных операций, в частности дизельного топлива, основными потребителями которого являются приграничные с Казахстаном области России, что усугубило топливный кризис в этих районах летом 1999 года.

Казахстан также планирует провести антидемпинговое расследование в отношении российского экспорта (что противоречит нормам Таможенного союза), классифицируя как искусственно заниженные внутренние российские цены на энергоносители и железнодорожные перевозки, что подрывает конкурентоспособность национальных производителей.

По-прежнему остаются неунифицированными правила взимания НДС: Россия придерживается принципа назначения товара, в то время как Казахстан настаивает на взимании налога в пользу страны-экспортера. В настоящее время Казахстан взимает с ввозимых товаров НДС по разнице в ставках (если ставка в стране происхождения товара меньше 20%) при таможенном оформлении. Кроме того, самый большой долг из стран СНГ за поставки российских энергоносителей (410 млн. долларов) приходится именно на эту страну. Для того чтобы не допустить перерастание проблемы долгов в тормозящий фактор развития взаимной торговли вырабатываются новые направления сотрудничества двух стран в области энергетики, так РАО «ЕЭС» уже создает с участием Казахстана комплекс, включающий добычу и транспортировку угля, а также выработку электроэнергии.

Все эти разногласия послужили дополнительными причинами резкого сокращения взаимного товарооборота двух стран, который только за первое полугодие 1999 г. снизился более чем на 40%.

Институциональные проблемы

В сентябре 1999 года исполнилось шесть лет с даты подписания договора о создании Экономического союза стран СНГ. За этот период государства Содружества так и не смогли реализовать на практике ни многостороннюю зону свободной торговли, ни полноценный

Таможенный союз, ни общее экономическое пространство. Внешняя торговля осуществляется или на основе двусторонних межгосударственных договоренностей, либо по линии производственных связей отдельных предприятий, которые постепенно теряют свою действенность в условиях кризисной экономики и, следовательно, приводят к сокращению объемов взаимных поставок.

Страны имеют разную исходную экономическую базу, что уже привело к формированию в рамках Содружества трехуровневой модели интеграции: само Содружество – включает 12 стран; объединения, членами которых являются несколько стран – Таможенный союз, Центральноазиатское экономическое сообщество, двустороннее объединение – Союз России и Белоруссии.

Если раньше основой сотрудничества было общее прошлое, кооперативные и производственные связи, то теперь на передней план выступили суверенные экономические интересы, заинтересованность в сопредельных рынках из-за невозможности успешно конкурировать на мировых рынках. Сегодня многие проблемы эффективнее было бы решать на двусторонней основе, с учетом реалий каждой из стран, многие из которых не готовы к многосторонним переговорам.

Тем не менее и в многосторонних отношениях за прошедший год наметились позитивные изменения. Речь идет, прежде всего, о формировании зоны свободной торговли на всем пространстве СНГ. С момента начала функционирования зоны свободной торговли ни одна страна уже не сможет произвольно делать изъятия из режима свободной торговли, что приведет к росту стабильности внешнеэкономических связей. А отказ от таможенных платежей на пространстве Содружества, при том, что это уменьшит поступления в национальные бюджеты, все же в более длительной перспективе будет иметь несомненные плюсы, так как позволит увеличить объемы взаимного товарооборота, оживить производства ряда отраслей, создать новые рабочие места и т.д.

Кроме того, страны Содружества ведут совместную разработку Программы действий по развитию СНГ на период до 2005 года. Это конкретный документ, регламентирующий как задачи, так и практические шаги по их реализации на 6 лет вперед. Разрабатывается также рабочий вариант концепции сотрудничества в области обеспечения конкурентоспособности и качества экспортной продукции.

Для стран участниц Таможенного союза в прошедшем году главными стали вопросы унификации тарифов на железнодорожные перевозки и проблемы взимания налога на добавленную стоимость. Было достигнуто соглашение о переходе с января 2000 года к принципу страны назначения при взимании НДС для всех пяти стран – участниц Таможенного союза. До сих пор эти проблемы решались на двусторонней основе. Разногласия в подходе к налогообложению при перемещении товаров между странами в пределах Таможенного союза, например из Казахстана в Белоруссию через Россию, увеличивает их стоимость почти на 50%.

В 1999 году продолжился процесс формирования законодательного пространства Таможенного союза стран СНГ, в который теперь вошел и Таджикистан. Было одобрено соглашение об упрощенном порядке оформления товаров, перемещаемых в рамках союза.

Таможенный союз под влиянием кризиса в России явно теряет свою действенность. Так, Киргизия все больше ориентируется на страны дальнего зарубежья, значительно (примерно на 55%) сократив масштабы торговли с Россией, и не согласовав свою внутреннюю антикризисную экономическую политику с партнерами по Таможенному союзу.

Планируемое создание зоны свободной торговли должно в ближайшем будущем стать более эффективной формой организации взаимной торговли в рамках Содружества, так как после вступления Киргизии в ВТО условия функционирования Таможенного союза должны быть существенно пересмотрены.

В связи с постоянной и практически неразрешаемой проблемой долгов за российские энергоносители страны СНГ проводят двоякую политику: те государства, которые обладают

собственными энергоресурсами, стремятся переориентировать свои экспортные поставки на дальнее зарубежье; другие государства, не имеющие собственных ресурсов, пытаются зарабатывать через транзитные поставки по их территории. К настоящему времени общий долг стран Содружества перед Россией составляет более 4,4 млрд. долл. Причем конкретная финансово-экономическая ситуация, сложившаяся у наших партнеров, подталкивает к нарастанию задолженности. Россия готова диверсифицировать пути урегулирования задолженности, в том числе за счет поставок в Россию необходимого продовольствия и сырья.

Тем не менее сложная экономико-финансовая ситуация в бывших союзных республиках продолжает оказывать негативное влияние и на взаимную торговлю. В отношении с отдельными членами СНГ тенденции внешней торговли во многом будут зависеть от финансово-экономической ситуации и политической стабильности внутри этих стран, и, прежде всего, в России.

Приложение. Регулирование внешнеэкономической деятельности

Из-за разразившегося летом 1998 года финансового кризиса российскому правительству пришлось радикально менять внешнеторговую политику. Резкое падение импорта привело к сокращению поступлений в бюджет таможенных платежей. В этих условиях пришлось возвращаться к практике взимания пошлин с российских экспортёров, чьи доходы начали расти после повышения курса доллара по отношению к рублю. Так, на основании Постановления Правительства РФ от 04.01.99 №17 «Об утверждении ставок вывозных таможенных пошлин на товары, вывозимые с территории РФ» были введены экспортные пошлины на отходы и лом цветных металлов, лесоматериалы, кожу, шкуры и др.

23 января 1999 г. правительство приняло постановление, увязывающее уровень государственных сборов с нефтяных операций с изменением цен на мировых рынках. С экспорта нефти по цене от 9,5 до 12,5 долл. за баррель взимается пошлина 2,5 евро с тонны; сверх 12,5 долл. – 5 евро. Если же цена на нефть опустится ниже 9,5 долл. за баррель, то экспортная пошлина с нее не взимается, как это и случилось в марте 1999 года.

В течение года правительство постоянно расширяло номенклатуру товаров, облагаемых вывозными пошлинами: рыба, крабы, спирт этиловый, отходы и лом черных металлов, нитрат аммония, древесина и изделия из нее, бумага и картон и изделия из них, драгоценные и полудрагоценные камни и металлы, другие товары.

Начиная с мая, вывозные пошлины на многие товары стали применяться при вывозе, как в страны дальнего зарубежья, так и в страны СНГ, за исключением стран-участниц Таможенного союза. С 1 августа взимается экспортная пошлина на сырую нефть при вывозе ее из России во все страны, за исключением членов Таможенного союза.

Первоначально предполагалось введение экспортных пошлин на 6 месяцев, но в дальнейшем их действие было продлено. Так, Постановлением Правительства РФ №798 продлено действие введенных в феврале 1999 года сроком на 6 месяцев 5%-х экспортных пошлин на медь, никель и продукты переработки угля. Данное постановление закрепляет действие пошлины до принятия следующего постановления, снимая, таким образом, 6-месячный срок их действия.

Вывозные пошлины размером 5% от таможенной стоимости товара введены с 13 июля на необработанный никель, никелевый штейн и другие промежуточные продукты металлургии никеля, а также на любые изделия из никеля.

В 1999 г. был изменен подход к национальной системе преференций. Постановлением правительства РФ от 18 января 1999 г. №68 установлен перечень товаров из развивающихся стран, по которым при ввозе на таможенную территорию России предоставляются таможенные преференции. Если ранее тарифные льготы распространялись на все товары, происходящие из стран-пользователей преференций РФ, за исключением определяемого правительственными решениями перечня, то теперь, напротив, устанавливается перечень товаров, которым предоставляются тарифные преференции. Данный подход в большей степени отве-

чает принципам, заложенным в основу международной системы тарифных преференций, – поддержки государствами-донорами национальной промышленности и сельского хозяйства развивающихся стран. С другой стороны, утверждение исчерпывающего перечня товаров, пользующихся тарифными преференциями, должно способствовать упорядочению всей системы предоставления тарифных льгот и позволит в значительной мере перекрыть канал уклонений от уплаты таможенных платежей при попытках ввоза товаров под видом продукции из развивающихся стран (в том числе с фальсификацией сертификатов происхождения).

С 14 марта 1999 г. введены новые правила ввоза в Россию лекарственных средств. Новый порядок предусматривает наличие у импортеров лицензий на ввоз медикаментов, сертификата качества и свидетельства о регистрации лекарственных средств на территории России. Действовавший ранее порядок ввоза медикаментов не предусматривал наличие лицензии.

Еще в декабре 1998 г. Госдума приняла закон о первоочередных мерах в области бюджетной и налоговой политики, повышающий долю выручки, которую экспортёры обязаны продавать, до 75%. Соответствующие изменения в свои инструкции тогда же внес Центральный Банк. Однако вскоре широкое распространение получила схема экспорта, обходящая принятый закон при помощи посреднических фирм, зарегистрированных в странах СНГ. Таким образом, помимо сокрытия валютной выручки экспортёрам удавалось избежать обложения экспортными пошлинами.

15 марта Президент подписал Указ «Об изменении порядка обязательной продажи части валютной выручки», обязывающий резидентов РФ в семидневный срок после поступления экспортной валютной выручки продавать 75% суммы на внутреннем валютном рынке РФ через банки и другие кредитные организации, имеющие соответствующие лицензии ЦБ РФ по рыночному курсу на день продажи валюты. Главное отличие указа Президента от закона и инструкции ЦБ – льгота экспортёрам, которые погашают долги иностранным кредиторам. Они могут продавать не 75%, а только 50%. Ключевую роль в появлении указа сыграли сами иностранные кредиторы, пытающиеся хотя бы косвенно компенсировать невыгодные для них схемы реструктуризации долгов российского правительства.

В течение 1999 г. проводилась корректировка ставок импортных пошлин. Так, в августе Правительство РФ приняло Постановление №933 о частичном изменении таможенного тарифа РФ, в соответствии с которым снижены ставки таможенных пошлин на некоторые продовольственные и непродовольственные товары. В соответствии с постановлением, ставка таможенной пошлины на пищевые мясные субпродукты снижена с 15% до 5%, на рыбные отходы – с 10% до 5%. Ставки пошлины на плиты, листы, пленку, фольгу, полосы (или ленту) из полимеров винилхлорида установлена в размере 5% вместо существующих в настоящее время 15%. Импортная пошлина на древесноволокнистые плиты плотностью более 0,5 г/куб. см, но не более 0,8 г/куб. см (без механической обработки или облицовки) снижена с 20% до 10%. Ставка на крепежную арматуру, фурнитуру и аналогичные детали, применяемые в мебели, установлена в размере 15%. На части мебели из дерева ставки таможенной пошлины составляют 10%, но не менее 0,35 за кг (ранее 20%, но не менее 0,7 евро за кг).

В целях стабилизации положения на потребительском рынке и снижения цен на продовольственные товары и лекарственные средства, реализуемые населению, в сентябре 1998 г. была отменена дополнительная импортная пошлина в отношении сельскохозяйственных и продовольственных товаров и лекарственных средств. С 1 марта 1999 г. дополнительная 3-х процентная импортная пошлина отменена на все товары, ввозимые в Российскую Федерацию.

В соответствии с указанием ЦБ от 20 марта 1999 г., регламентирующим покупку валюты резидентами для исполнения импортных контрактов, при осуществлении авансовых платежей по импорту импортёры в полном объеме депонируют в обслуживающем их банке сумму рублей в размере, равном сумме аванса по курсу ЦБ на день приобретения валюты. Возврат депозита осуществляется после подтверждения поступления товара в страну.

Принятое решение направлено против утечки капитала из России, осуществляемую по фиктивным импортным контрактам. По оценкам ЦБ РФ, ежемесячно таким способом из страны уходит до \$0,5 млрд.

По Постановлению Правительства РФ 16 сентября вступило в силу новое положение о перемещении товаров физическими лицами через таможенную границу. Установлены правила полного или частичного освобождения физических лиц от уплаты таможенных пошлин и налогов. Без уплаты таможенных пошлин и налогов физические лица могут ввозить товары (за исключением автомобилей), общая стоимость которых в эквивалентном выражении не превышает 1000 долларов США включительно, общий вес которых не превышает 50 кг. В противном случае применяется единая ставка таможенных пошлин и налог в размере 30% таможенной стоимости указанных товаров, но не менее 4 евро за кг.

Также с 16 сентября введены новые правила ввоза автомобилей физическими лицами. Теперь с автомобилями будет взиматься единый таможенный платеж, рассчитанный исходя из объема двигателя автомобиля. Так, в отношении ввозимых автомобилей старше трех лет, независимо от пробега, с объемом двигателя не более 2,5 тыс.см³ будет взиматься таможенный платеж в размере 0,85 евро за 1 см³ объема двигателя, если объем двигателя более 2,5 тыс.см³ – 1,4 евро.

Ранее в отношении автомобилей иностранного производства, независимо от года их выпуска, взимался совокупный таможенный платеж, эквивалентный сумме пошлины, акциза, НДС и других налогов. Согласно новым правилам, весь набор таможенных платежей и налогов будет взиматься только в отношении новых автомобилей.

В течение 1999 г. продолжалась работа по защите отечественного товаропроизводителя. Так, на период с 1 августа 1998 г. до 31 января 2000 г. введена ставка сезонных пошлин на сахар-сырец и сахар белый, ввозимые на территорию РФ, в размере 45% его таможенной стоимости. В соответствии с постановлением правительства сезонными пошлинами облагается, в том числе сахар-сырец и сахар белый, ввозимые в Россию с территории Белоруссии, в том случае, если они выпущены для свободного обращения в Белоруссии без взимания сезонных пошлин или без перечисления уплаченных сумм этих пошлин в федеральный бюджет в установленном порядке.

С 6 августа введена временная специальная пошлина на импорт крахмальной патоки в размере 16% от таможенной стоимости, но не менее 0,07 евро за 1 кг. В соответствии с постановлением правительства РФ, срок действия пошлины рассчитан на 180 дней. Спецпошлина не распространяется на крахмальную патоку, ввозимую из государств-участников Таможенного союза. Необходимость введения спецпошлины связана с тем, что импорт патоки, поставляемой по ценам, которые значительно ниже российских, наносит существенный ущерб отечественным производителям.

20 сентября подписано Постановление Правительства РФ № 1053 о введении экспортных пошлин на бензин, дизельное топливо и мазут. На высокооктановый бензин вводится пошлина 20 евро за т, низкооктановый - 10 евро за т, дизельное топливо облагается пошлиной 10 евро за т, мазут – 12 евро за т.

Одним из требований МВФ является ликвидация специфических (выраженных в денежной форме) таможенных пошлин. В течение 1999-2000 гг. российское правительство обязалось заменить 160 ставок специфических пошлин на адвалорные (процентные). На заседании комиссии по защитным мерам во внешней торговле, проходившем в октябре, правительству предложено пошлины на винную продукцию, рассчитываемые в денежной форме, перевести на процентную форму. С 1 апреля 2000 г. вводится в действие единая ставка пошлины на импорт вина в размере 25%.

В результате переноса сроков предоставления России кредиторов МВФ возникла необходимость увеличения доходов федерального бюджета. В связи с этим Правительство РФ повысило ставки экспортных пошлин на многие товары, такие как кокс и полукокс из каменно-

го угля, щелочные и щелочноземельные металлы, древесину и изделия из нее, бумагу и картон, на цветные металлы и др.

С начала 1999 года цена тонны нефти на мировом рынке увеличилась примерно на 100 долларов, этим обусловлено решение Правительства об увеличении экспортных пошлин на нефть с 23 сентября 1999 г. до 7,5 евро за тонну, а с 8 декабря - до 15 евро за тонну. Такое повышение экспортных пошлин позволит привлекать в бюджет дополнительно 1,8 млрд.руб. в месяц.

С 21 декабря 1999 г. введена экспортная пошлина на природный газ в размере 5% от таможенной стоимости, но не менее 2,5 евро за т газа, вывозимого с территории РФ за пределы государств-участников Таможенного союза. Эта мера даст бюджету дополнительно 10 млрд.руб. доходов в год. Экспортная пошлина была введена в связи с тем, что цена на газ на мировом рынке поднялась с 52-53 долл. за 1000 м³ в начале 1999 года до примерно 90 долларов – в настоящее время. В случае изменения конъюнктуры мирового рынка размер экспортной пошлины может быть пересмотрен.

Несмотря на усилия представителей большинства алюминиевых заводов, с 1 января 2000 г. в России отменен режим «внутреннего толлинга», когда российское сырье для производства алюминия, передаваемое в переработку, не облагалось НДС и таможенными пошлинами.

Одновременно с отменой «внутреннего толлинга» сокращаются льготы по операциям «внешнего толлинга». Теперь при ввозе сырья производители, работающие по этой схеме, должны выплатить соответствующие сборы, которые будут возвращаться после вывоза готовой продукции.

Понимая то, что новые правила могут сделать производство алюминия из российского сырья невыгодным по сравнению с производством из импортного, а также для смягчения перехода на новые правила Правительство РФ приняло решение о временном неприменении ставки экспортной таможенной пошлины на необработанный алюминий, вывозимый за пределы стран Таможенного союза. Согласно этому решению, вывозная пошлина на необработанный алюминий не будет применяться с 1 января по 30 июня текущего года.

По оценкам Государственного Таможенного Комитета, 30-40% от объема всех ввозимых в Россию товаров составляет контрабанда. Так, под видом гуманитарной помощи, не облагаемой таможенными платежами, импортируется около 60% мясопродуктов.

ГТК РФ совместно с другими правоохранительными ведомствами разработал комплекс мер административного характера в целях полного вытеснения с внутреннего рынка контрабандных товаров. В частности будет продолжено проведение проверок организаций, торгующих импортными товарами, в ходе которых продавцы должны подтверждать их легальность. Предполагается ввести новый порядок учета лиц, занимающихся внешней торговлей, который позволит выявлять нарушителей таможенных правил, в том числе «фирмы-однодневки». Одновременно будет установлен жесткий контроль в околосоюзной сфере, который подразумевает дальнейшее сокращение мест таможенного оформления отдельных категорий товаров, а также таможенных складов и складов временного хранения, нарушающих таможенные правила.

В ближайшее время планируется осуществить ряд мер в сфере таможенно-тарифного регулирования: унификацию ставок ввозных таможенных пошлин на мясо птицы, аудио, видеотехнику, корректировку ставок ввозных таможенных пошлин на некоторые виды сельскохозяйственного и metallургического оборудования, выравнивание размера таможенных платежей при ввозе легковых автомобилей юридическими и физическими лицами. Предполагается также увеличить базовые ставки ввозных таможенных пошлин на сахар-сырец и ввести тарифные квоты на ввоз в Россию сахара-сырца и сахара белого.

Стратегическими направлениями развития таможенной службы России в 2000 г. будут упрощение процедур таможенного оформления и контроля, создание центров таможенного оформления, максимальное использование информационных технологий и автоматизиро-

ванных систем управления, повышение роли таможенной службы в совершенствовании и реализации таможенно-тарифной политики, развитие института таможенных брокеров и др.

Продолжалась работа по присоединению России к Всемирной Торговой Организации. На заседании Рабочей группы, которое состоялось 26-28 октября 1999 г. в Женеве, российская делегация представила пакет документов, содержащих первоначальные предложения по взаимному доступу на рынок услуг. Эти предложения являются одним из последних этапов в присоединении к ВТО и включают в себя перечень обязательств по услугам по конкретным секторам, а также список изъятий из режима наибольшего благоприятствования. Российская сторона на сегодняшний день представила 85% от пакета предложений, предусматриваемого переговорами по рынку услуг. В частности, еще предстоит доработать предложения по российским обязательствам на региональных рынках услуг.

Ряд членов ВТО уже заявил о готовности начать с Россией двусторонние переговоры по услугам. По доступу на рынки товаров были проведены двусторонние переговоры с одиннадцатью странами-членами ВТО.

2.7. Иностранные инвестиции в российскую экономику

По состоянию на 1 января 2000 года накопленный иностранный капитал в экономике Российской Федерации составил около 29,25 млрд. долл., включая инвестиции из государств-участников СНГ.

Общий объем иностранных инвестиций, поступивших в нефинансовый сектор российской экономики без учета органов денежно-кредитного регулирования, коммерческих и сберегательных банков, включая рублевые инвестиции, пересчитанные в доллары США, в 1999 году составил 9,56 млрд. долл. Основной характеристикой 1999 года является замедление темпов поступления иностранных инвестиций в течение года. В целом, в 1999 году сохранилась тенденция 1998 года к снижению поступлений иностранных вложений в Россию.

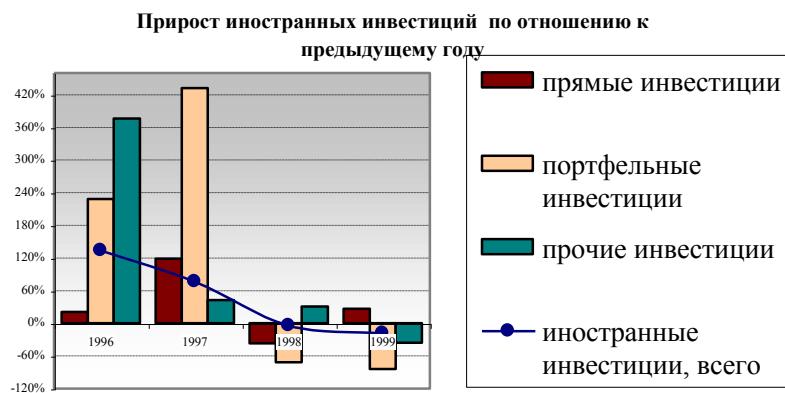
ТАБЛИЦА 1

Структура иностранных инвестиций в российскую экономику

	1996		1997		1998		1999	
	млн. долл.	доля в %						
Всего	6970	100	12295	100	11773	100	9560	100
в том числе:								
- прямые	2440	35,01	5333	43,38	3361	28,55	4260	44,6
- портфельные	128	1,84	681	5,54	191	1,62	31	0,3
- прочие	4402	63,16	6281	51,09	8221	69,83	5269	55,1

Источник: Госкомстат России.

Так, в 1999 году произошло существенное сокращение портфельных и прочих инвестиций. Последние снизились по сравнению с 1998 годом на 35,9%, портфельные – в 6,2 раза, составив 5,27 млрд. долл. и 31 млн. долл., соответственно.



В целом сумма инвестиций снизилась на 19%. Компенсирующее влияние на их динамику оказывал в 1999 году приток прямых зарубежных вложений.

Снижение объемов прочих иностранных инвестиций, формирующихся в основном за счет иностранных заемных средств, свидетельствует о непривлекательности российского инвестиционного климата даже в таких традиционно и повсеместно пользующихся повышенным инвестиционным спросом отраслях, как нефтяная и газовая отрасли. В настоящее время в России реальной возможностью привлечения инвестиций, причем не финансовых, которые в основном носят спекулятивный характер, а прямых инвестиций на долгосрочной основе является проектное финансирование, когда возврат инвестиций обеспечивается за счет финансовых потоков, формирующихся в процессе реализации проекта.

Отраслевая структура привлеченных в Россию иностранных инвестиций, как и в 1998 году, характеризуется лидирующей ролью промышленности, вложения в которую по итогам 1999 года составили 4876 млн. долл., что на 3,8% выше уровня предыдущего года. Однако, при значительном сокращении иностранных вложений в сферы коммерческой деятельности по обслуживанию рынка, финансовых, страхования и пенсионного обеспечения, доля промышленности в совокупных объемах иностранных инвестиций в российскую экономику выросла на 11,1%.

ТАБЛИЦА 2

Отраслевая структура иностранных инвестиций

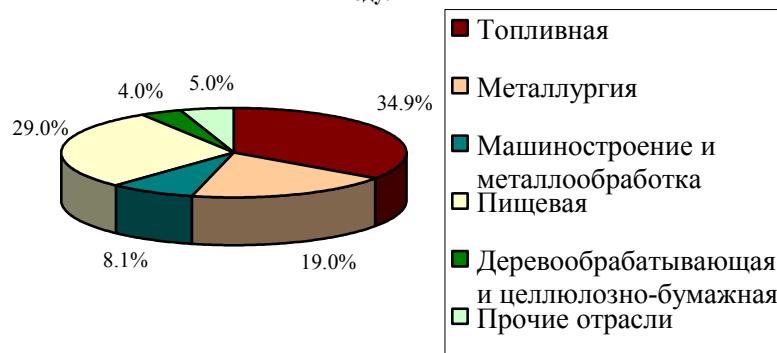
	1996		1997		1998		1999	
	млн. долл.	доля в %						
Промышленность	2278	32,68	3610	29,36	4698	39,90	4876	51
Транспорт и связь	269	3,86	194	1,58	589	5,00	907	9,5
Торговля и общественное питание	375	5,38	733	5,96	1201	10,20	1622	17
Коммерческая деятельность по обслуживанию рынка	1629	23,37	2299	18,70	1426	12,11	190	2
Финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение	2024	29,04	4763	38,74	900	7,64	114	1,2
Прочие отрасли	395	5,67	696	5,66	2959	25,13	1851	19,4

Источник: Госкомстат России

Значительно увеличились в 1999 году доли инвестиций в торговлю и общественное питание, транспорт и связь, в сферу управления (около 42% всех иностранных инвестиций в 1999 году). Анализ отраслевой структуры зарубежных инвестиций свидетельствует о стремлении инвесторов вкладывать средства в отрасли, дающие либо быструю окупаемость, либо обслуживающие конкретные крупные «точечные» проекты.

В 1999 году из совокупного объема иностранных инвестиций в промышленность около 53,4 % приходилось на прямые инвестиции (в 1996 году – 58%, в 1997 и 1998 гг. – приблизительно 35%).

Структура иностранных инвестиций в промышленность в 1999 году.

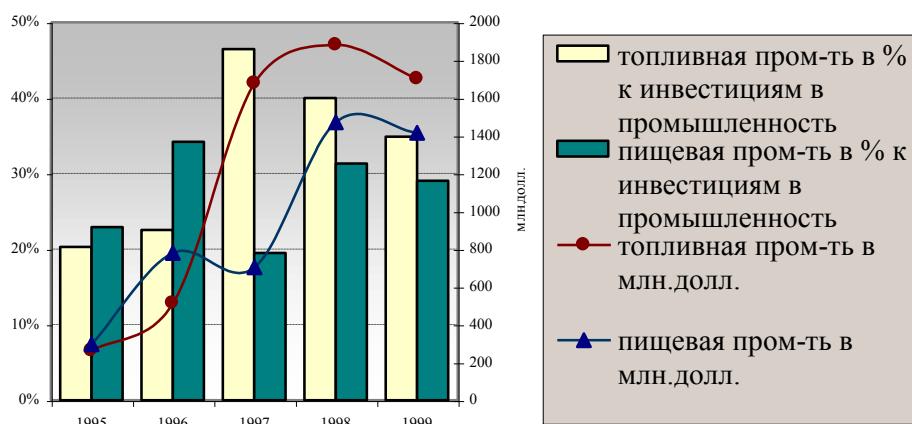


Изменение структуры инвестиций в сферу производства в 1999 году произошло за счет переориентации инвесторов с рынка капиталов на инвестиции в экспортные отрасли России и, прежде всего, в топливную промышленность, а также существенного увеличения вложений в пищевую промышленность. Так, на топливную и пищевую промышленность в 1999 году пришлось 82,7% объема иностранных вложений от прямых инвесторов, направляемых в промышленность.

Увеличение доли прямых иностранных инвестиций свидетельствует о стремлении иностранных предпринимателей сформировать в России собственную производственную базу, что позволит существенно снизить стоимость их продукции и более гибко реагировать на ценовую ситуацию на рынке.

Страновая структура иностранных инвестиций в 1999 году характеризуется снижением уровня концентрации при сохранении лидирующей роли фирм США и сокращении поступлений из Германии. Вслед за США и Германией с долей вдвое меньше следует Великобритания, за ней: Нидерланды, Швейцария и Франция.

Иностранные инвестиции в топливную и пищевую промышленность в 1995-1999 гг.



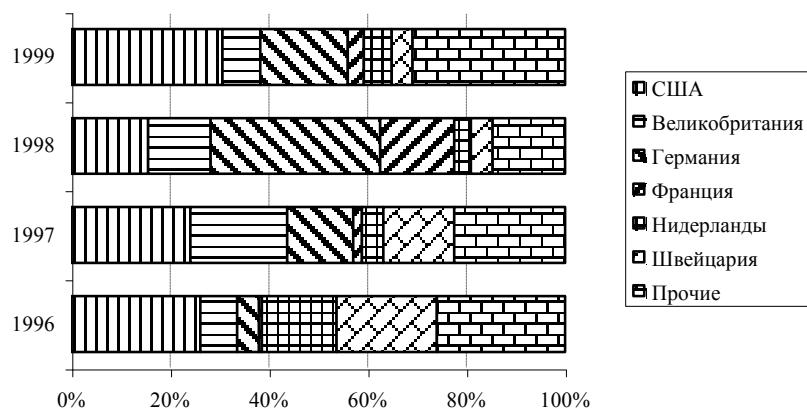
В 1999 году активизировались притоки капитала из Азиатско-тихоокеанского региона. По итогам года Япония вошла в десятку крупнейших стран-экспортеров капитала в Россию. Накопленные инвестиции из Японии в российскую экономику составили 357 млн. долл. В конце октября 1999 года прошло совещание по японско-российскому экономическому сотрудничеству, на котором было отмечено о подготовке к реализации семи крупных совместных проектов, среди которых завершение строительства Бурейской ГЭС и строительство газопровода на Камчатке под кредит ЕБРР.

Иностранные инвесторы из других стран 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 рынке. В качестве приоритетного направления инвестирования европейские компании ориентируются на выбор предприятий обрабатывающей промышленности.

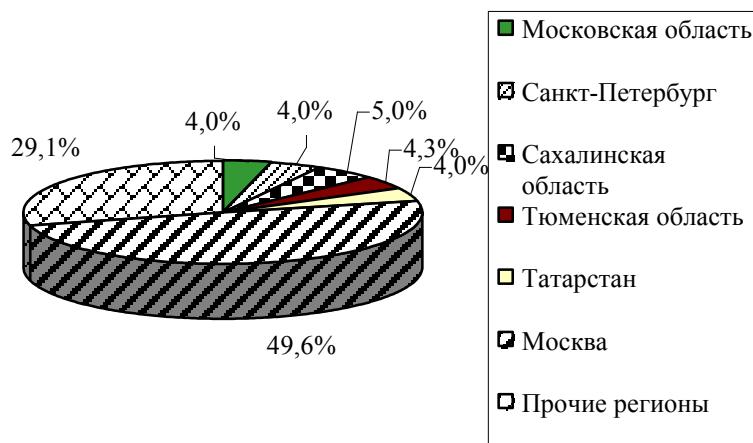
В сентябре 1999 года конгресс США принял решение о прекращении прямых инвестиций в российскую экономику из средств госбюджета США. Таким образом, инвестиционный фонд «США-Россия», созданный в 1995 году и реализующий в России до 30 проектов (инвестиции осуществлялись в связь, торговлю, строительство, пищевую и деревообрабатывающую промышленность), общий объем капиталовложений в которые оценивается в 200 млн. долл., в течение ближайших лет намерен освоить оставшиеся 240 млн. долл., выделенные решением конгресса США на инвестиционные цели в России, и перейти на привлечение частных инвестиций.

Географическая структура иностранных инвестиций в российскую экономику в 1996-1999 гг.



Экономическое развитие российских регионов характеризуется углублением межрегиональных контрастов и продолжающейся концентрацией деятельности иностранных инвесторов в ограниченном числе наиболее динамично развивающихся и стабильных субъектов Российской Федерации. На региональной структуре иностранных инвестиций сказалось их преимущественное привлечение в предприятия ТЭК. Устойчиво сохраняется значимость Москвы, а также Санкт-Петербурга и Московской области как центров деловой активности. Третьим центром притяжения являются приграничные области, такие как Калининградская область, Приморский край.

Региональная структура накопленных иностранных инвестиций на 1 июля 1999 года.



Одной из основных причин низкой активности инвесторов является не боязнь финансовых катастроф, а ожидание новых льгот и гарантий. Определяющим фактором для ино-

странных инвесторов является наличие региональной политики привлечения иностранных инвестиций, прежде всего в аспектах гарантii безопасности инвестиций, залога и страхования, предоставления льгот по налогообложению в той части налоговых сборов и платежей, которые направляются в областной бюджет. В ряде регионов администрация берет на себя функцию основного гаранта по проектам, включенным в перечень республиканских нужд. На сегодняшний день более 30 субъектов имеют свои законы или иные законодательные акты с подробным перечнем инвестиционных проектов и мер их стимулирования и поддержки.

На федеральном уровне в 1999 году также осуществлялись мероприятия по формированию стабильной нормативно-правовой базы, регулирующей привлечение иностранных инвестиций и экономическую деятельность инвесторов на территории России (в том числе в налогообложении и таможенном контроле).

26 февраля 1999 года принято Постановление правительства «О лизинге машиностроительной продукции в агропромышленном комплексе Российской Федерации с использованием средств федерального бюджета», который предоставляет льготы, напрямую не связанные с иностранными инвестициями, но на которые могут рассчитывать предприятия с иностранными инвестициями и их участники.

14 июля 1999 года вступил в силу Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», который определяет гарантии прав иностранных инвесторов, осуществляющих предпринимательскую деятельность в реальном секторе экономики.

Важное значение имеет содействие реализации в России крупномасштабных проектов, которые создают помимо основных производств, необходимую инфраструктуру, способствуют социально-экономическому развитию регионов и оказывают влияние на имидж страны-реципиента. К числу подобных проектов относятся «Сахалин-1» и «Сахалин-2». В 1999 году начата разработка проектов «Сахалин-3» и «Сахалин-4», реализацию которых предполагается осуществить в течение шести лет. Проект «Сахалин-3» направлен на освоение Аяшского и Восточно-Топинского нефтегазоносных месторождений. Объем инвестиций по проекту оценивается в размере 37,1 млрд.долл. В рамках проекта «Сахалин-4» предполагается освоение Астрахановского газоконденсатного месторождения. Объем необходимых капиталовложений в проект оценивается на уровне 2,5 млрд.долл.

Подготовлен законопроект «О перечне отраслей, производств, видов деятельности и территорий, в которых запрещается или ограничивается деятельность иностранных инвесторов», ведется работа над законопроектом о концессионных договорах, заключаемых с российскими и иностранными инвесторами, и законопроекта «О нефти и газе», разрабатываются поправки к Закону «О недрах».

Мировая практика привлечения иностранных инвесторов показывает, что правовые гарантии, предоставляемые иностранному инвестору, являются залогом эффективной работы инвестора и снижения приемлемого уровня доходности иностранного капитала.

2.8. Банковский сектор

Начавшийся в 1998 году системный банковский кризис не имел в 1999 году острых форм проявления. Более того, суммарные активы банковской системы росли как в текущих, так и в постоянных ценах. Как видно на рис. 1, рост активов действующих банков в постоянных ценах составил за 11 месяцев 1999 года около 15%, но к докризисному уровню их размер еще не вернулся. Даже по темпам сокращения числа действующих кредитных организаций год не относится к числу рекордных. Всего за год лицензий лишились 136 кредитных организаций, в то время как за 1998 год аналогичный показатель составил 232. Отзыв в середине года лицензий у нескольких банков, входивших накануне кризиса в первую сотню по размеру активов, не породил новой волны паники ни на рынке МБК, ни среди вкладчиков.

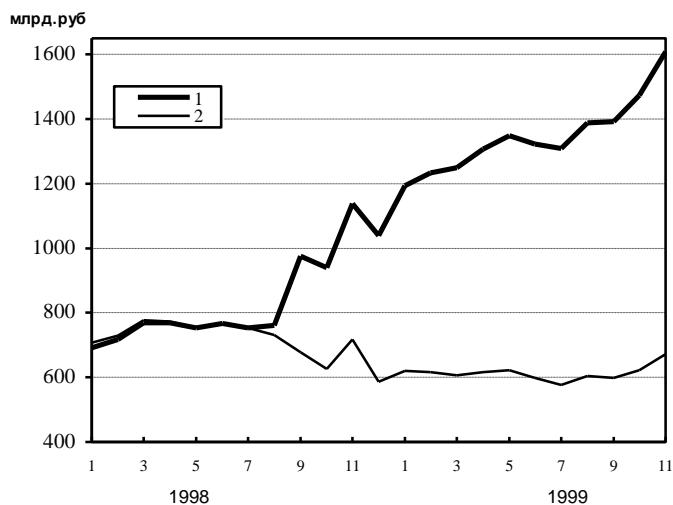
Всего с начала августа 1998 года до конца 1999 года ЦБР отозвал лицензии у 237 банков. Если исключить из этого числа тех, кто объединился с другими банками и тех, кто добился права на возобновление операций, то на долю оставшихся накануне кризиса приходилось

около 15% суммарных активов банковского сектора (см. табл. 1). При этом их совокупная доля в кредитах, выданных клиентам из небанковских секторов, несколько выше – 18.3%, в том числе, в просроченных – 28.2%. На долю банков с отозванными лицензиями приходилось около 18% обязательств в валюте коммерческих банков перед нерезидентами, что составляло сумму близкую к 2.7 млрд. долл.

Примерно 18% составляла суммарная доля этих банков на рынке расчетно-кассового обслуживания предприятий и организаций. Именно таков был их вес в общей сумме остатков на расчетных счетах клиентов из небанковских секторов, причем доля в остатках средств в иностранной валюте приближалась к четверти. Относительно меньший вес у группы был в сумме срочных вкладов – 9%, в том числе в депозитах частных лиц – 6.5%, а в сумме депозитов юридических лиц – почти 20%. Особенно пострадали средства бюджетов и внебюджетных фондов: примерно 40% средств, находившихся накануне кризиса на срочных вкладах в банках, пришлось на те из них, чьи лицензии были отозваны с августа 1998 по конец 1999 года.

Рис. 1

Динамика активов российских банков в 1998-1999 годах



1 - активы в текущих ценах

2 - активы в постоянных ценах (дефлировано по индексу потребительских цен, 06.98=1)

Эти цифры дают только самое первое представление о последствиях кризиса – с рынка банковских услуг были выведены игроки, суммарную долю которых накануне кризиса можно оценить примерно в 20%, или почти треть без учета Сбербанка. Среди банков, потерявшими лицензии, преобладают региональные: на долю столичных пришлось менее 40%, но в суммарных активах этой группы доля региональных банков накануне кризиса составляла всего 5%.

Весной 1999 года в рамках мер по оздоровлению финансового сектора было организовано Агентство по реструктуризации кредитных организаций (АРКО) с бюджетом в 10 млрд. руб. К концу года под его управлением оказалось полтора десятка банков, суммарная доля которых в активах банковского сектора в августе 1998 года составляла около 8% (см. табл. 1). Однако организация Агентства и передача ему этих банков не позволяет говорить о начале реализации продуманной программы реформы банковского сектора. В то же время, анализ зарубежного опыта выведения банковского сектора из кризиса показывает, что большинство стран, преуспевших в этом вопросе, принимали комплексные программы реструктуризации в течение первого года после начала кризиса. Россия пока далека от этого шага. Так же, скорее всего, будут упущены и другие возможности «предоставляемые» кризисом – превращение банковской системы в более прозрачную для клиентов, улучшение нормативной базы и по-

ложения с финансовой отчетностью, проведение в жизнь принципа ответственности владельцев и менеджмента за состояние банка.

ТАБЛИЦА 1

Доли банков, лицензии которых были отозваны в период с августа 1998 по конец 1999 года, и банков, перешедших под управление АРКО, в общей сумме показателей банков*, действовавших на 01.08.98 (в процентах)

Показатели	Доля группы в общей сумме по состоянию на 1.08.98	
	банки, лицензии	банки под управл.. АРКО
Активы	14.7	7.8
в том числе в иностранной валюте	20.1	10.7
ссуды клиентам из небанковского сектора	18.3	8.7
в том числе в иностранной валюте	23.6	8.7
просроченные	28.2	4.2
в том числе в иностранной валюте	29.4	4.3
долговые обязательства и акции	6.7	4.2
государственные ценные бумаги	6.0	3.7
федерального правительства	5.2	3.7
в том числе в иностранной валюте	7.4	11.1
иностранные обязательства	17.9	13.7
в том числе в иностранной валюте	18.3	14.3
средства банков-нерезидентов в инвалюте	16.7	15.2
в том числе МБК	16.2	15.5
транзакционные счета клиентов и срочные вклады	12.3	6.2
в том числе в иностранной валюте	22.1	8.5
счета небанковского сектора	17.8	7.0
в том числе в иностранной валюте	24.4	6.3
бюджетов и внебюджетных фондов	16.9	8.2
предприятий и организаций	16.8	6.4
в том числе в иностранной валюте	21.1	5.2
депозиты	9.1	5.7
в том числе в иностранной валюте	20.7	9.8
депозиты юридических лиц	27.0	4.8
в том числе в иностранной валюте	27.6	3.4
в том числе бюджетов и внебюджетных фондов	40.1	5.1
в том числе в иностранной валюте	41.9	5.8
депозиты частных лиц	6.6	5.8
в том числе в иностранной валюте	16.8	13.4
балансовый капитал	11.0	5.2
Справочно число банков в группе	221**	15

* по данным 1564 банков, включая Сбербанк

** исключены банки, вернувшие право на ведение операций и банки, лицензии которых были отозваны в связи с присоединением

Задачи преодоления банковского кризиса, требующие бюджетных затрат, неизбежно вступают в противоречие и с целями бюджетной стабилизации, и с политикой поддержания курса рубля. Последние имели явный приоритет для правительства и ЦБР. Так, стандартным методом «поддержания на плаву» ослабленной банковской системы является снижение нормативов обязательных резервов. ЦБР дважды их повышал за первую половину 1999 года: сначала в марте 1999 года с 5 до 7% по средствам юридических лиц и средствам частных лиц в иностранной валюте; затем, в июне с 5 до 5.5% - по средствам частных лиц в рублях и с 7 до 8.5% - по средствам юридических лиц и средствам частных лиц в иностранной валюте. За два шага ЦБР практически вернул уровень отчислений к состоянию августа 1998 года (см. рис. 2). Таким образом, значительное снижение норм обязательных резервов, введенное в декабре 1998 года, действовало только в течение первого квартала 1999 года, когда они были

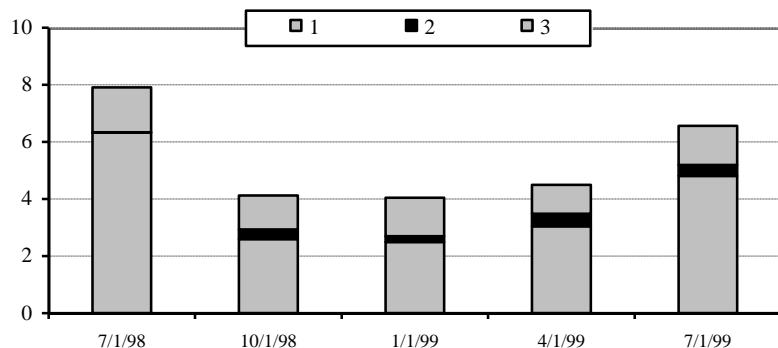
примерно в два раза ниже по сравнению с нормативами, установленными в марте 1998 года и действовавшими в момент начала кризиса. В январе 2000 года ЦБР вновь прибег к этой мере, причем на этот раз распространил повышенные нормативы отчислений и на декабрь 1999 года. При этом нагрузка на Сбербанк оставалась выше, чем в среднем: к середине года его отчисления в фонд обязательных резервов (ФОР) в процентах к обязательствам были в полтора раза больше, чем средний уровень без учета Сбербанка.

Таким образом, экономическая политика в рассматриваемый период, как минимум, не способствовала улучшению состояния банковской системы. В сторону более быстрого выхода из кризиса, чем можно было бы ожидать исходя из его глубины, действовал более высокий уровень инфляции. Финансовая нестабильность - привычная среда для российских банков. В условиях нестабильной макроэкономической обстановки их доходы растут за счет переоценки активов в иностранной валюте и краткосрочных спекуляций на финансовых, и, прежде всего, валютном рынке. Действительно, в основную статью доходов после кризиса превращается переоценка статей баланса в иностранной валюте. Но она же становится и основной статьей расходов. Если сравнивать ситуацию после кризиса 1995 года и после кризиса 1998 года, то степень макроэкономической нестабильности оказалась в ходе текущего кризиса выше, чем после межбанковского кризиса 1995 года (см. рис. 3-5) и в какой-то степени амортизировала ухудшение положения части банков. В то же время ни по темпам инфляции, ни по динамике курса рубля ситуация не вернулась к первой половине 1990-х годов, и доходы от спекулятивных операций уже не могут стать основой процветания банковской системы. К тому же рынок государственных облигаций пока далек от предкризисных объемов, а административные меры ЦБР ограничивают возможность извлечения доходов из операций на валютном рынке. Темпы инфляции тоже не таковы, чтобы обесценить просроченные кредиты и, таким образом, без специальных мер разрешить проблему недействующих кредитов банков.

До кризиса 1998 года банковская система в целом преодолевала проблему плохих долгов небанковского сектора за счет «сжигания» их высокой инфляцией. Поэтому в стране не получили распространения идеи, программы или механизмы увязывания проблем преодоления банковского кризиса в комплексе с реструктурированием (а не списанием) долгов реального сектора. Отдельные громкие банкротства банков по причине невозврата кредитов гигантами российской экономики не создали прецедентов эффективных процедур реструктуризации. В конечном счете такая ситуация становится дополнительным фактором подавления более эффективного производства, давая значительную фору неэффективному.

Рис. 2

Обязательные резервы банков в процентах к обязательствам



1 - средства на счете ФОР в ЦБР

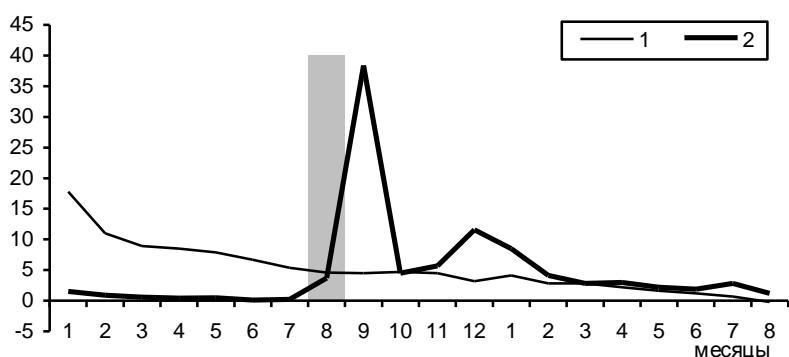
2 - средства, недовнесенные банками в ФОР

3 - денежные средства в рублях в кассе банка

Рассчитано по данным банков, действовавших на середину 1999 года

Рис. 3

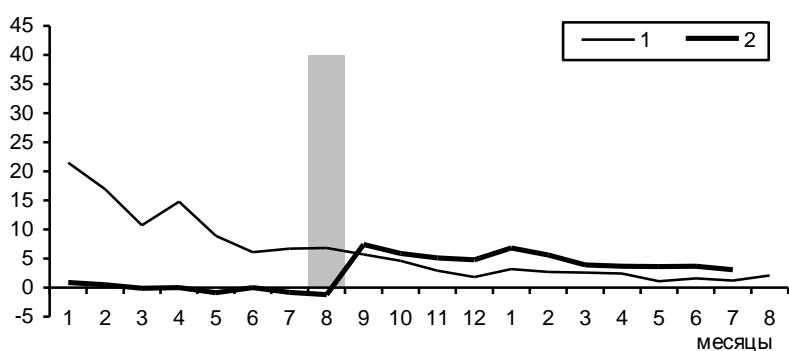
Изменение индекса потребительских цен за месяц, %



1 - 1995 - 1996 годы
2 - 1998 - 1999 годы

Рис. 4

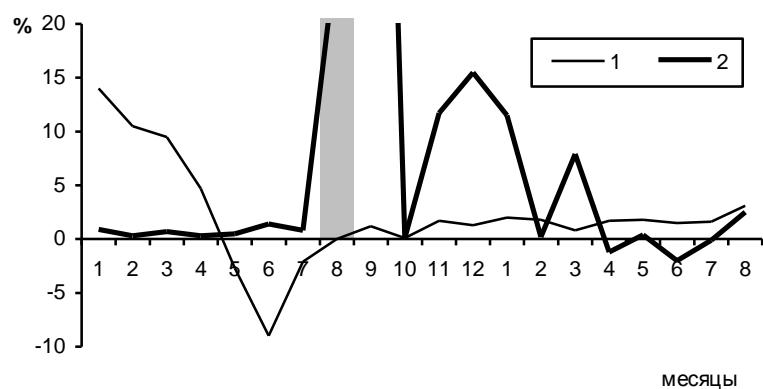
Изменение индекса цен производителей за месяц, %



1 - 1995 - 1996 годы
2 - 1998 - 1999 годы

Рис. 5.

Изменение курса доллара к рублю за месяц, %



1 - 1995 - 1996 годы
2 - 1998 - 1999 годы

Сокращение численности банков

За первую половину 1999 года лицензии были отозваны у 80 банков, в том числе у 7 банков - по причине присоединения к другим банкам, у одного - в связи с неначалом деятельности. Накануне кризиса на банки, переставшие функционировать в этот период, приходилось менее 5% суммарных активов российских банков. С этой точки зрения большие потери при-

ходятся на начало июля 1999 года, когда были отозваны лицензии у четырех крупнейших банков, чьи активы на 1.08.98 составляли более 6% суммарных активов российских банков. Кроме того, за первое полугодие 1999 года три кредитные организации получили банковские лицензии - самый низкий показатель с начала образования банковской системы России в 1988 году.

Таким образом, в России с 01.01.99 по 01.07.99 общее количество кредитных организаций сократилось с 1476 до 1401. 39 банков из числа потерявших лицензии приходится на Москву и область, а 39 - на остальные регионы. Это самая высокая доля московского региона в списке отзывов за последние годы. До начала системного кризиса потери в рядах столичных банков были, как правило, ниже, чем в региональных. Столичный регион за полгода потерял 5.5% из 703 банков, действовавших здесь на начало года. Одновременно количество действующих московских банков за первое полугодие 1999 года увеличилось на 5 банков: три банка вновь образовались, один региональный банк перерегистрировался в Москве и у одного банка приказ об отзыве лицензии был приостановлен. Самый большой процент потерь московских банков - 13% - пришелся на 1997 год, но, учитывая отзыв лицензий у нескольких крупнейших банков в начале июля 1999 года, а в целом во второй половине 1999 года - у нескольких десятков банков, темп сокращения численности московских банков оказывается выше, чем в 1998 году (6.3%). Состояние московских банков, с одной стороны, и политика ЦБР в отношении правил регистрации новых банков, с другой, дают основание предположить, что численные потери московских банков за 1999 год - на уровне максимальных.

Динамика численности банков в региональном разрезе приведена в Приложении к настоящему разделу. Почти в 60% (в 44 из 75 рассматриваемых) регионов численность банков за первую половину 1999 года не изменилась. 19 регионов потеряли по одному банку, но при этом один банк, лишенный лицензии в Астраханской области «весил» 20% в общей численности банков области на начало года (к середине года в области осталось только 4 банка), а в Санкт-Петербурге и Ленинградской области - только 2.2% (к середине года здесь оставалось 45 банков). Девять регионов потеряли по 2 банка, при этом для республики Ингушетия, где осталось 2 банка, потери составили 50%, а для Тюменской области, где осталось 35 банков, потери составили только 5.4%. По 3 банка потеряли республики Северная Осетия-Алания и Дагестан. В этих регионах вес потерь тоже очень различается: в Северной Осетии, где три мелких банка преобразовались в филиалы, число самостоятельных банков сократилось на 33%, а в Дагестане отзыв лицензий и такого же числа банков привел к уменьшению числа кредитных организаций только на 5.8%.

Во второй половине 1999 года процесс сокращения численности действующих банков несколько замедлился, и на 1.01.2000, по данным ЦБР, на территории РФ действовало 1349 кредитных организаций, в том числе 1315 банков.

Рекапитализация

Острейшей проблемой продолжающих деятельность банков остается рекапитализация. В этом вопросе ЦБР адаптировал свои требования к новому уровню курса рубля к ЕВРО. Со второй половины 1999 года требования к минимальному размеру уставного капитала вновь образуемых банков снижены с 5 до 1 млн. ЕВРО. Но другую часть пути банки должны пройти сами, найдя источники увеличения капитала. Один из самых быстрых, но не самых простых способов достижения этой цели - увеличение уставного капитала. В течение трех кварталов 1999 года уставный капитал увеличился у четырех сотен банков¹¹⁶. Среди акционерных банков, которые провели эмиссию в этот период, почти половина прироста общей суммы уставного капитала пришлось всего на один банк - Внешторгбанк (7.5 млрд. руб.), еще 8% - на долю банка Менатеп-Санкт-Петербург. Среди неакцио-

¹¹⁶ учитывалась только зарегистрированная часть уставного капитала, принимая во внимание, что банки, имеющие неакционерную форму организации, пользуются более свободными правилами учета уставного капитала.

нерных банков львиная доля общего увеличения пришлась всего на два банка - Райффайзенбанк и Международный промышленный банк (МПБ) – 22 и 16%, соответственно. На третьем месте - банк Австрия – 10%. Таким образом, главным донором среди акционеров выступил ЦБР - основной акционер Внешторгбанка. В группе неакционерных банков основной вклад в увеличение уставного капитала внесли иностранные инвесторы (в случае Раффайзенбанка и банка Австрия) и предприятия (в случае МПБ).

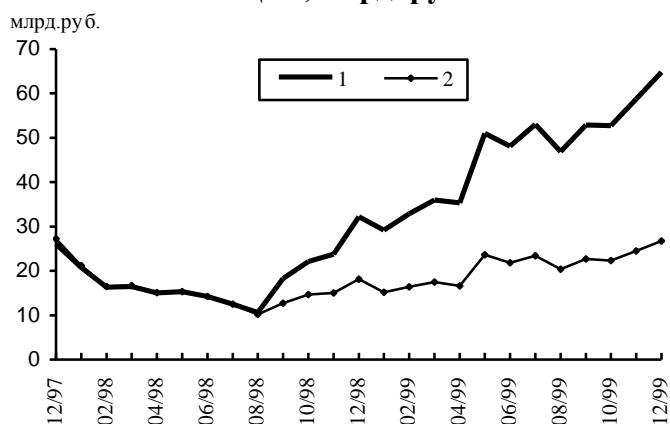
МПБ и Внешторгбанк одновременно оказались и лидерами по общему увеличению собственных средств¹¹⁷. За три квартала 1999 года этот показатель увеличился почти у тысячи из действовавших на конец года банков. Однако обеспечить рост капитала темпами, опережающими инфляцию, смогли менее 400 из них. Учитывая, что активы за тот же период выросли в постоянных ценах, в рассматриваемый период наблюдался процесс снижения достаточности капитала. Отношение балансового капитала к активам уменьшилось с 13.4 до 11.8, при этом само отношение далеко не самый адекватный показатель достаточности капитала. Отношение регулятивного показателя капитала к активам за тот же период падает с 12 до 9.3%¹¹⁸, свободный же капитал значительно ниже, около 3.2%, поскольку более 6% активов банков иммобилизовано в фиксированных активах, вложениях в акции и паи и т.п.

Ликвидные активы

Замораживание ГКО-ОФЗ и кризис банковской системы должны были привести к заметным сдвигам в структуре размещения банковских активов. С одной стороны, государство лишилось возможности выходить на рынок кредитных ресурсов и, предлагая наиболее привлекательные условия, вытеснять других заемщиков. С другой, - банки лишились сферы приложения для существенной части своих активов (накануне кризиса вложения в рублевые ФДО составляли в среднем 7.5% активов без учета Сбербанка). Динамика остатков на корсчетах в ЦБР представлена на рис. 7, из которого видно, что даже в текущих ценах суммы на корсчетах к уровню конца 1997 года вернулись только в начале 1999 года. В постоянных же ценах середины 1998 года уровень конца 1997 года так и не был достигнут до конца 1999 года. В то же время с середины 1999 года несколько повышается удельный вес корсчетов в активах (см. рис. 8). Тем не менее, и в этот период тезис об избыточной ликвидности российских банков представляется спорным.

Рис. 7

Средства коммерческих банков на корсчетах в ЦБР, млрд. руб.



1 - в текущих ценах

2 - в ценах середины 1998 года

Примечание: остатки на конец месяца (без учета АРКО)

¹¹⁷ Собственные средства рассчитывались как разность активов и обязательств

¹¹⁸ рассчитано по данным 1311 банков

Рис. 8

Отношение корсчетов в ЦБР к активам банков

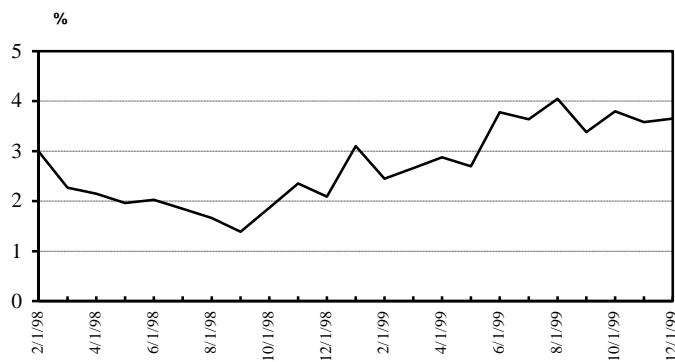
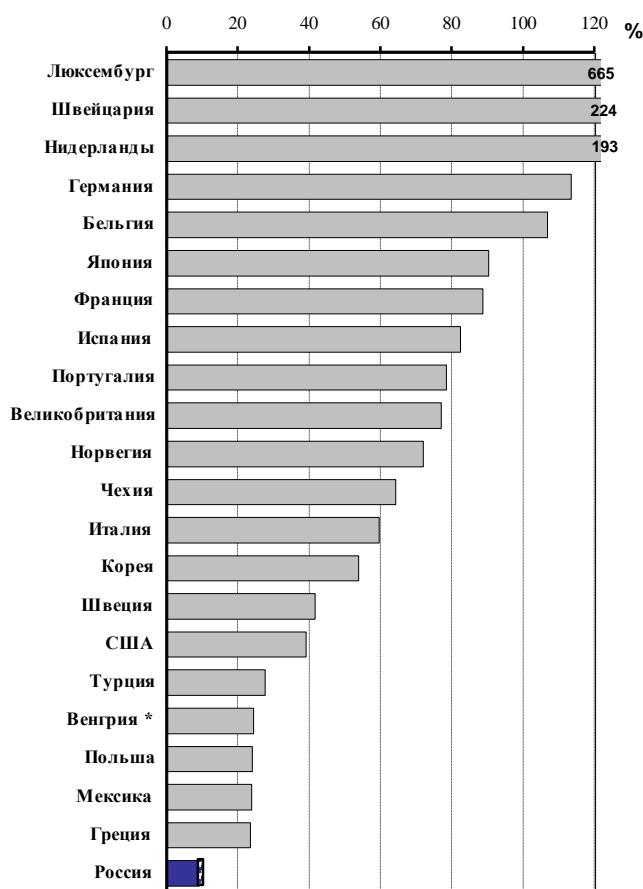


Рис. 9

Кредиты в процентах к ВВП на конец 1997 года.



* данные за 1996 год

Рассчитано по: страны ОЭСР: Bank Profitability: financial statements of banks, OECD: 1999, International Financial Statistics. Данные по России - по состоянию на 1.02.98, с учетом векселей (незакрашенная зона)

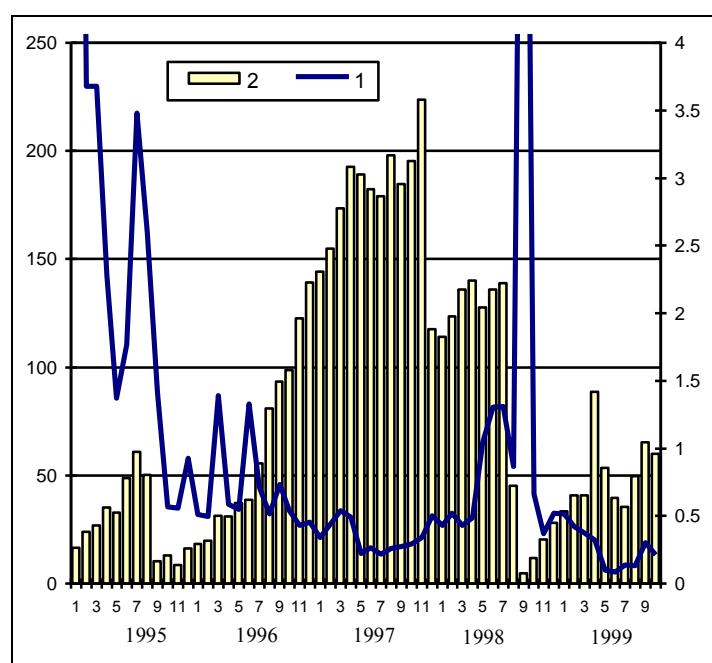
К высоколиквидным активам следует также отнести и депозиты банков в ЦБР. Регулярная статистика объемов депозитов банков в ЦБР отсутствует, но известно, что остатки на этих счетах представляют величину значительно меньшую, чем средства на корсчетах. По данным ЦБР, на начало июня 1999 года сумма депозитов, размещенных банками в ЦБР, составила 22 млрд. руб., остатки на корсчетах в ЦБР на ту же дату составляли 51 млрд. руб., к концу августа эти показатели составляли, соответственно, 23 и 47 млрд. руб. На сегодняшний день этот сегмент является еще более элитарным, чем рынок МБК в его послекризисном ви-

де. Размещать средства на депозит в ЦБР могут позволить себе только несколько десятков банков, а львиная доля средств приходится на Сбербанк и Внешэкономбанк. Последнее обстоятельство делает этот рынок в высокой степени подконтрольным ЦБР и, соответственно, риск перетока средств с этого сегмента на валютный рынок существенно ниже, чем собственно с корсчетов в ЦБР. Представляется, что проблема несколько шире, чем только рост средств на счетах в ЦБР. Активы банковской системы во все большей степени концентрируются после августа 1998 года в самом банковском секторе. Причем не только в российских банках, но и за пределами страны.

Больным местом российской банковской системы и до кризиса была ее слабая связь с реальной экономикой. Достаточно отметить, что кредиты банков нефинансовому сектору не достигали 10% ВВП (см. рис. 9). Как показывает прошедший год, лишившись рынка ГКО-ОФЗ, банки не торопятся менять сложившееся положение.

Рис. 10

Объем торгов и доходность рублевых МБК сроком 1-3 дня



1 - ставки по МБК на 1-3 дня (левая ось, в процентах годовых с учетом реинвестирования)

2 - среднедневной объем торгов (правая ось, млрд. руб. в масштабе цен 1998 года)

Примечание: Серия INSTAR по данным МФД

За три квартала 1999 года доля средств, размещенных в банковском секторе, поднялась, по нашим оценкам, на 8 процентных пункта, приблизившись к 36% активов¹¹⁹. А с учетом последних пяти месяцев 1998 года рост составил около 14 процентных пунктов. Если исключить из рассмотрения Сбербанк, то по остальным банкам увеличение составило 17 процентных пунктов, а средняя величина показателя доли средств, размещенных в банковском секторе, составила на конец третьего квартала 1999 года 43%. На долю средств, размещенных в ЦБР, приходится немногим более четверти общей суммы активов, размещенных в банковском секторе. Почти половина средств размещена в зарубежных банках.

Перераспределение активов произошло, прежде всего, за счет уменьшения веса кредитного портфеля: доля ссуд клиентам из небанковского сектора за тот же период упала на 3.4 процентных пункта с учетом Сбербанка, если же исключить Сбербанк, то падение будет еще более заметным: с 45.2% активов на 1.01.99 до 37.1% на 1.10.99, т.е. на 8.8 процентных пункта. Еще одно проявление кризиса - затяжное падение объемов торговли рублевыми МБК в системе МФД. В отличие от кризиса 1995 года, когда через год среднедневные объемы сде-

¹¹⁹ по данным 1337 банков, действовавших на конец 1999 года

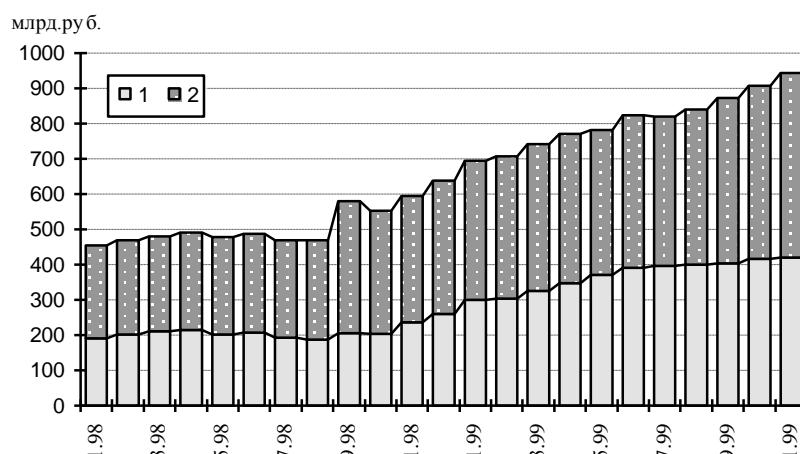
лок с наиболее популярными сроками от одного до трех дней уже превосходили предкризисный уровень, через год после кризисных событий 1998 года объемы торговли в МФД оставались намного ниже докризисного уровня (см. рис. 10). При этом снизилось и отношение дневного оборота площадки к сумме рублевых кредитов банков друг другу на конец месяца. Если до начала кризиса оно устойчиво превышало 10%, то в течение десяти месяцев 1999 года колебалось в переделах 3-6.5%, что можно рассматривать как индикатор приобретения межбанковскими операциями еще более закрытого характера.

Кредитование правительства банками

Еще один аспект протекания кризиса – изменения, произошедшие в структуре работающих активов под влиянием кризиса 1998 года. На первый взгляд, осенью 1998 года доля требований к расширенному правительству в общем объеме требований банков начала снижаться (см. рис. 11). Но, *во-первых*, снижение, как оказалось, носило весьма краткосрочный характер, и минимальное значение пришлось на сентябрь 1998 года. *Во-вторых*, вызвано оно было не столько действительным уменьшением задолженности правительства перед банками, сколько различиями в валютной структуре требований банков к государству и предприятиям. Накануне кризиса удельный вес ссуд в иностранной валюте в кредитах предприятиям и организациям составлял немногим более 40% (см. рис. 12). В требованиях к правительству доля требований в иностранной валюте, очевидно, намного ниже, и, в условиях резкой девальвации рубля, валютная часть кредитов в рублевом выражении росла более высокими темпами, обеспечивая опережающий рост требований банков к предприятиям по сравнению с требованиями к правительству. За сентябрь 1998 года доля правительства упала с 39.5 до 35%, доля предприятий, организаций и частных лиц повысилась с 59.2 до 63.7%. Но с октября динамика требований снова меняется в пользу государства. К концу 1998 года доля требований к правительству вернулась к предкризисному уровню, а к 1.07.99 достигла 47% - самого высокого показателя за весь наблюдаемый период (см. табл. 2). Снижение показателя к 1.12.99 до 44.6% не меняет общей картины. Таким образом, свертывание заимствований в форме рыночных долговых обязательств не привело к уменьшению масштабов вытеснения государством других заемщиков с кредитного рынка, и обширные государственные заимствования продолжают выступать фактором, препятствующим экономическому росту. Общая динамика роста требований коммерческих банков и ЦБР к расширенному правительству приведена на рис. 13. С середины 1998 года долги правительства банковской системе выросли более чем в два раза, но основной рост пришелся на вторую половину 1998 года, за первые пять месяцев 1999 года он составил только 16.7%. Но при этом доля коммерческих банков за тот же период выросла с 33.1% на 1.01.99 до 42.4% на 1.12.99.

Рис. 11

Требования банков к нефинансовому сектору



1 - требования к расширенному правительству

2 - требования к частному сектору и государственным предприятиям

Рис. 12

**Доля кредитов в иностранной валюте
в кредитах предприятиям**

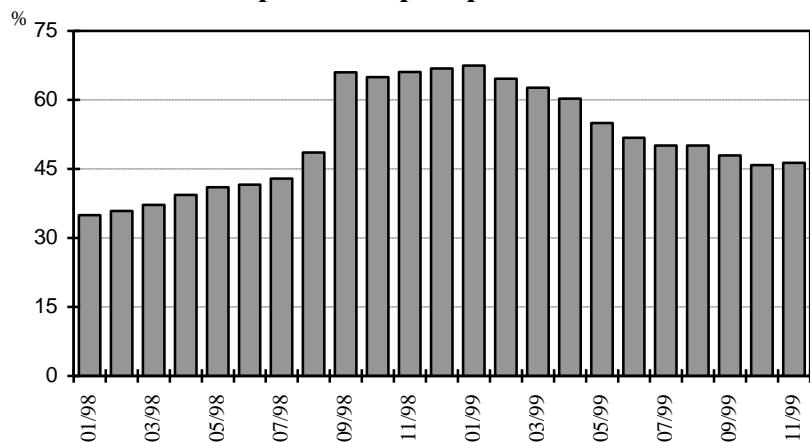
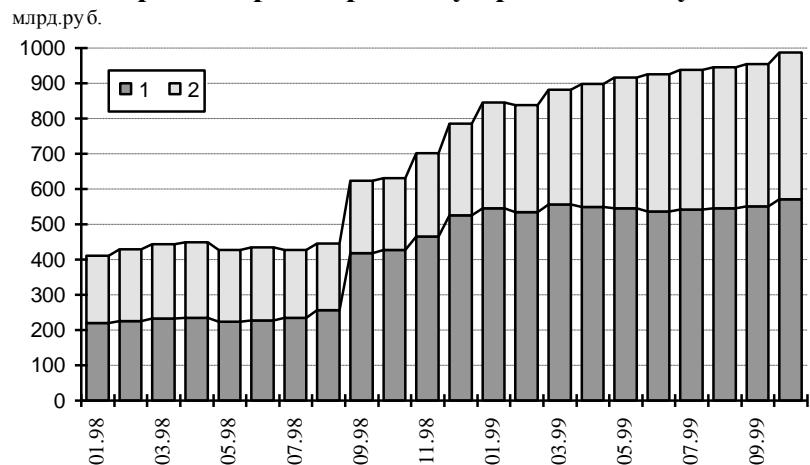


Рис. 13

Кредиты расширенному правительству



Требования к расширенному правительству на конец месяца

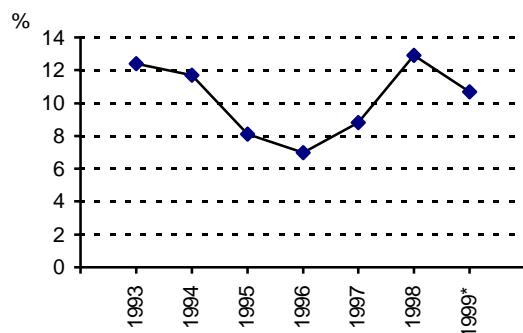
1 - ЦБР

2 - коммерческих банков

Увеличение доли государства в требованиях банков происходило на фоне роста общего объема задолженности нефинансового сектора (НФС) перед банками в текущих ценах при уменьшении вплоть до марта 1999 года в постоянных ценах. Так, к концу апреля требования банков к НФС в текущих ценах были на 64% выше, чем перед кризисом, но в постоянных ценах - на 22% ниже. Валютная составляющая требований, очевидно, сыграла свою роль и в динамике соотношения номинального ВВП и требований банков к частному сектору. К концу 1998 отношения требований к частному сектору в процентах ВВП повышается на 46,6%, по сравнению с уровнем конца 1997 года, когда оно составляло 8,8%, и несколько превышает уровень 1993-1994 годов, когда масштабы рынка государственных заимствований были еще относительно невелики (см. рис. 14). Но по сравнению с другими странами он продолжает оставаться на весьма низком уровне (ср. рис. 14 и рис. 15), к тому же к концу 1999 года вновь снижается.

Рис. 14

Требования банков к частному сектору в процентах к ВВП

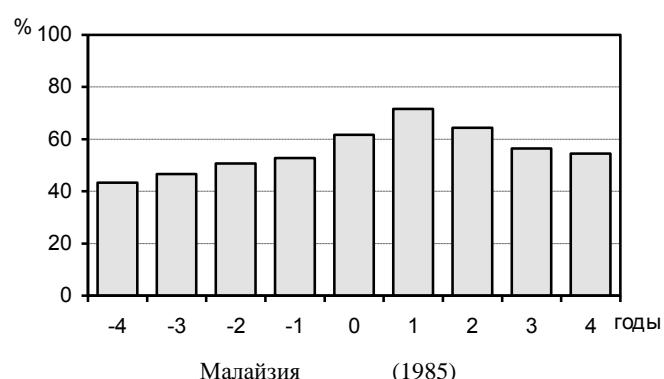
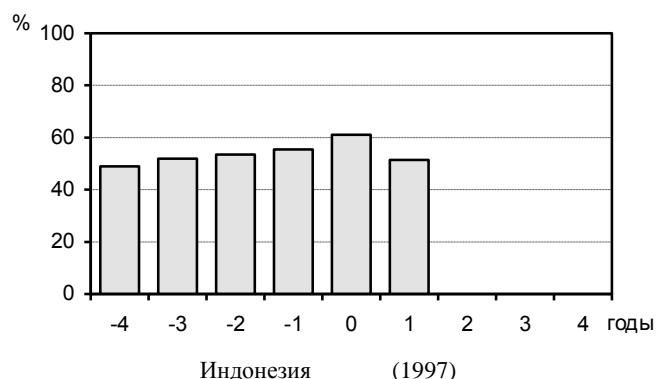
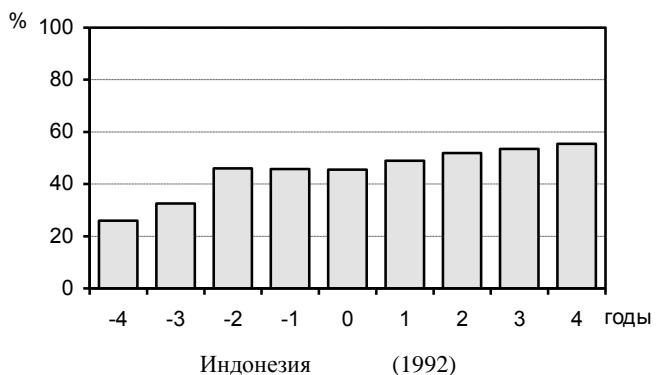


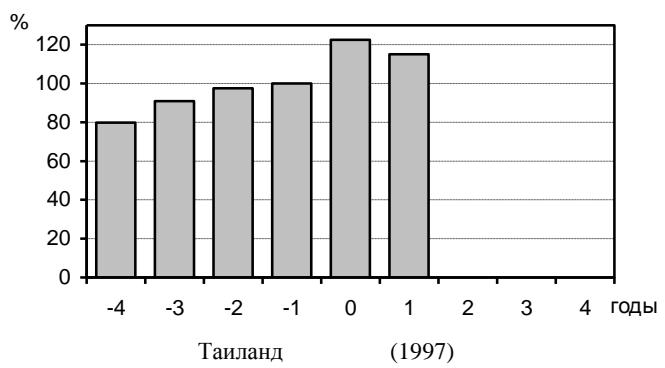
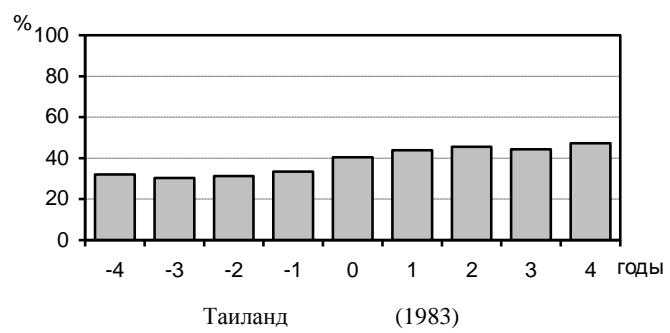
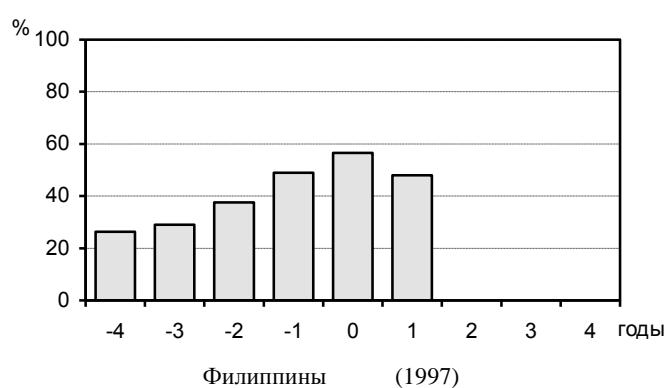
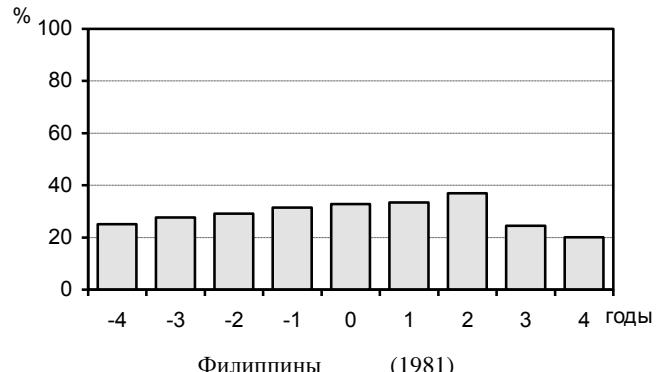
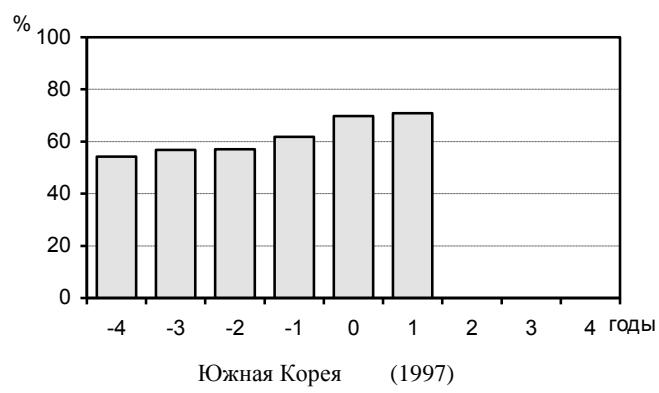
* по предварительным данным

Рис. 15

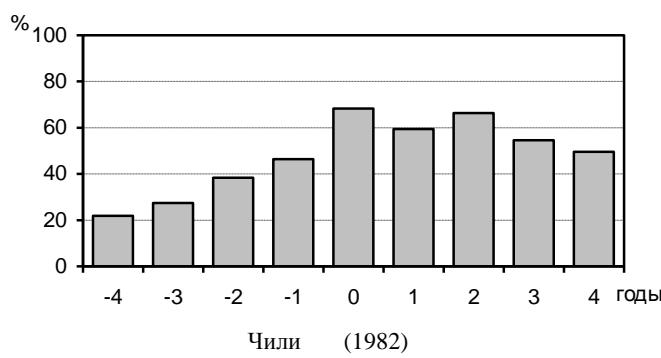
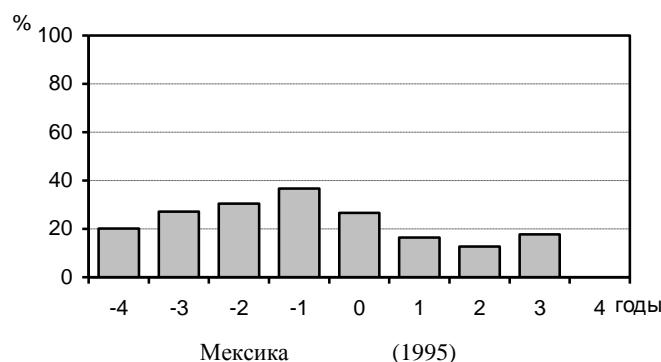
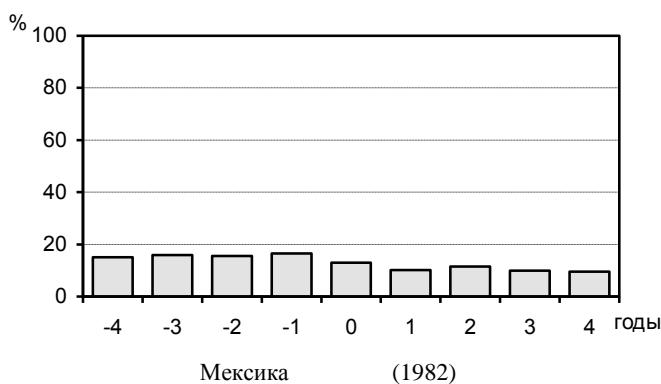
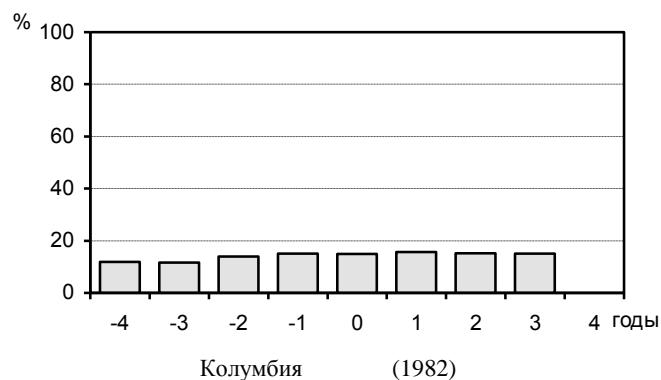
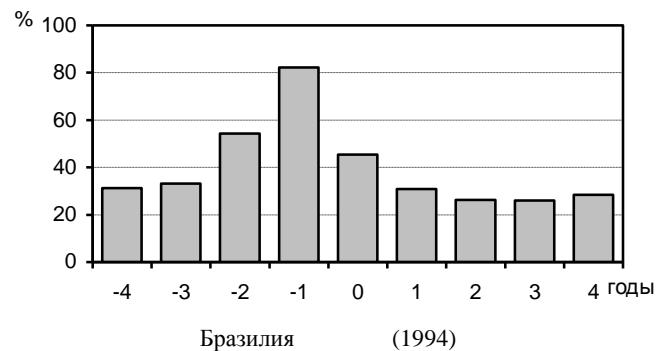
Требования банков к частному сектору до и после национального банковского кризиса, в процентах к ВВП

Страны Юго-Восточной Азии

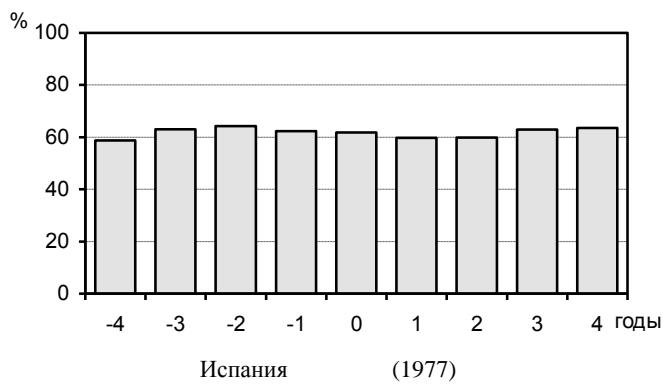
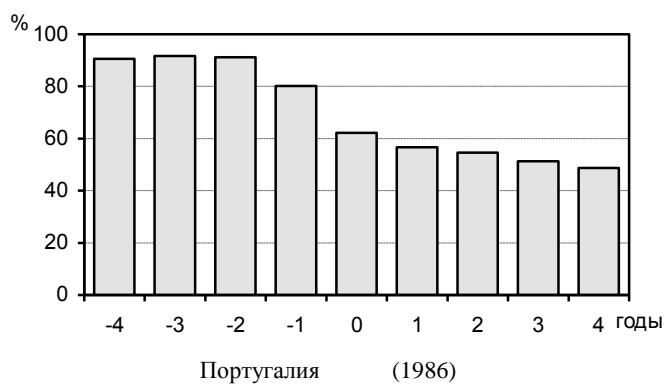
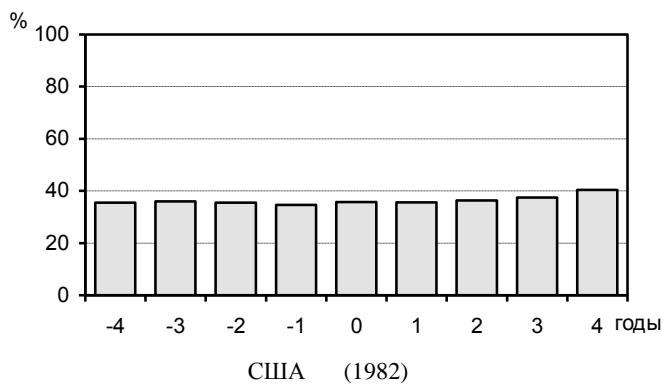
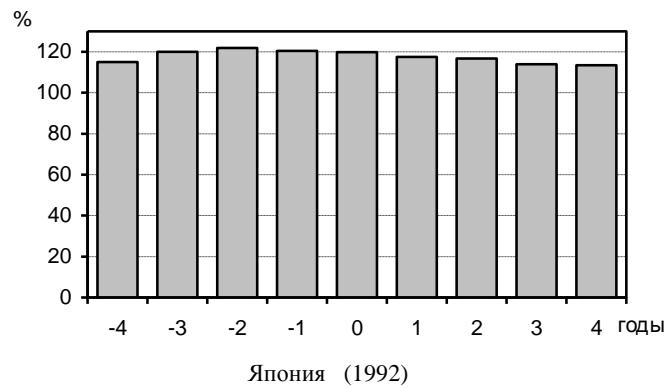


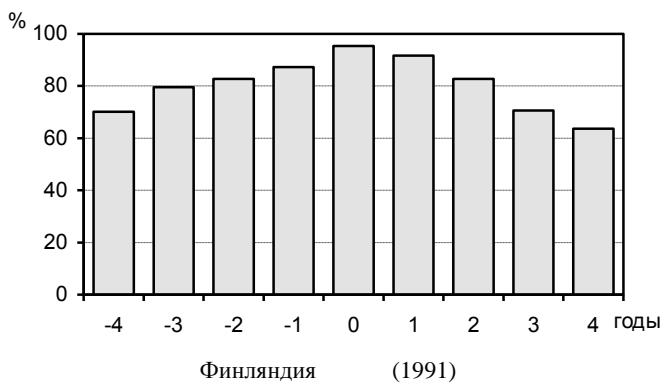
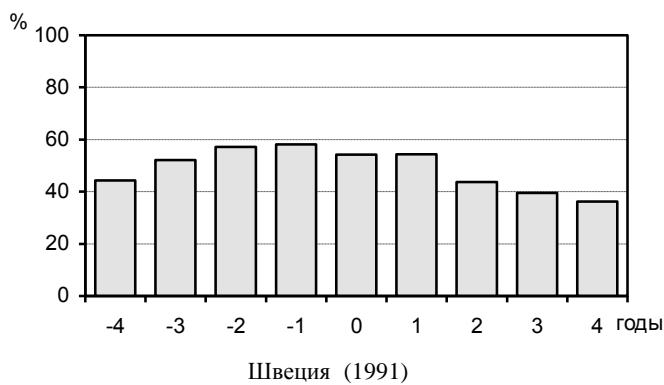


Страны Латинской Америки



Развитые страны





Примечание. За 0-й год принят год начала банковского кризиса, который указан в скобках после названия страны
Рассчитано по: International Financial Statistics

Другая сторона вопроса - откуда у находящейся в глубоком кризисе банковской системы ресурсы для кредитования правительства? Для покрытия обязательств правительства используются не только прямые кредиты последнему ЦБР, но и кредитование через банки, контролируемые государством (и, прежде всего, Внешэкономбанк). Масштабы этой формы кредитования точно определить довольно сложно. Широко известна цифра: с августа 1998 по середину 1999 года ЦБР, по разным оценкам, предоставил коммерческим банкам 16-18 млрд. руб. стабилизационных кредитов, часть из них была банками возвращена. Очевидно, наиболее адекватно динамику этого рода расходов ЦБР на поддержку банков отражает статья в его консолидированном балансе «кредиты банкам-резидентам» (см. рис. 16). Как видно на рисунке, максимальная величина этого показателя пришла на август-сентябрь 1998 года (22 и 17 млрд. руб., соответственно). К концу года она упала до 9.3 млрд. руб., но затем снова начала расти, достигнув к августу 1999 года 15.8 млрд. руб., после чего стабилизировалась на этом уровне до конца ноября.

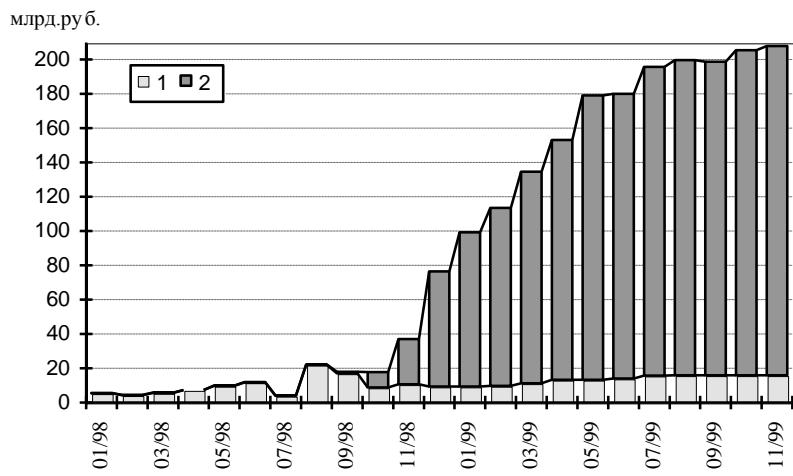
Кредиты ЦБР сконцентрированы в очень ограниченном круге крупных банков, что позволяет говорить о том, что в условиях ограниченности финансовых ресурсов ЦБР выбрал стратегию поддержки крупных банков. В свою очередь для этих избранных банков кредиты ЦБР стали важным источником ресурсов. В первой половине 1999 года наметилась тенденция к «разделению труда» между ЦБР и АРКО. Первый поддерживает несколько крупных банков, и, прежде всего, СБС-Агро, второе - специализируется на средних региональных банках. Однако уже в середине года от этой политики пришлось отказаться, очевидно, в основном под давлением иностранных кредиторов. И клиентами АРКО стали сначала Альфа-банк, затем Российский кредит, СБС-Агро, изучается вопрос реорганизации под руководством агентства Промстройбанка РФ.

Но общая сумма требований ЦБР к кредитным организациям намного больше, чем сумма собственно кредитов банкам. Так, на 1.01.99 кредиты банкам-резидентам в балансе ЦБР составляли 9.3 млрд. руб., а общая сумма требований к кредитным организациям – 76.4 млрд. руб. Разность – 67.1 млрд. руб. - представляет собой средства, предоставленные ЦБР банкам на условиях РЕПО. Она превосходит общую сумму кредитов, выданных к этому времени

ЦБР на обслуживание внешнего долга (49.9 млрд. руб.), и, частично, как уже было отмечено, проводимых через банки. К 1.06.99 сумма достигла 166 млрд. руб. Данные о размере пакета государственных ценных бумаг, принадлежащих банкам, не демонстрируют снижения на со-поставимую величину, тем не менее, объем требований ЦБР к банкам, очевидно, более адек-ватно отражает масштабы реальной поддержки ЦБР российских банков, чем сумма прямых кредитов банкам. При таком подходе расходы на поддержку банковской системы повыша-ются в несколько раз (см. рис. 17), а их динамика не дает оснований для вывода об ослабле-нии проблем в банковском секторе.

Рис. 16

Кредиты ЦБР кредитным организациям

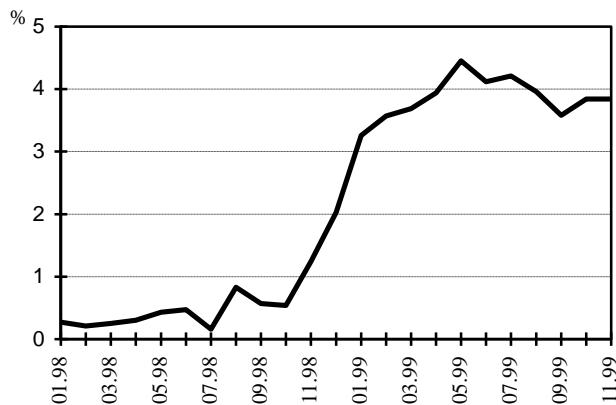


1 - прямые кредиты

2 - средства, предоставленные на условиях РЕПО

Рис. 17

Динамика требований ЦБР к банкам в процентах к ВВП



Примечание. Данные о ВВП за месяц переведены в годовое выражение

Один из немногих банков, у которого действительно высвободились значительные объе-мы средств, которые могут быть направлены на расширение кредитования - это Сбербанк. По информации руководства банка на середину 1999 года, после кризиса он увеличил объем кредитования предприятий реального сектора в 4 раза, сумма его кредитов реальному секто-ру превысила 100 млрд. руб. Но при этом настораживают периодически встречающиеся в средствах массовой информации сообщения о принятии правительством решений о привле-чении кредитов Сбербанка. Например, в марте 1999 года Правительство РФ приняло реше-ние привлечь кредит Сбербанка в сумме 10 млрд. руб. на лизинг техники сельхозпроизводи-телям. Аналогичное сообщение летом касалось выделения кредита Пенсионному фонду. Эти факты свидетельствуют о негативной тенденции смешения центра принятия кредитных ре-шений из банка в правительство. Путь, который, как свидетельствует недавняя история

Внешэкономбанка, Агропромбанка, Промстройбанка, рано или поздно приводит к банкротству банка.

ТАБЛИЦА 2

Структура размещения банковских кредитных ресурсов в 1994 - 1999 годах

	Требования банков к нефинансовому сектору							
	1.01.94	1.01.95	1.01.96	1.01.97	1.01.98	1.01.99	1.07.99	1.12.99
к расширенному правительству *								
млрд. руб.	0.8	10.6	62.6	150.7	194.7	259.4	390.4	420.6
в процентах	2.1	8.0	24.2	39.9	41.9	40.6	47.4	44.6
в т.ч. к местным органам власти								
млрд. руб.	-	-	0.7	2.8	18.7	24.4	22.9	19.1
в процентах	-	-	0.3	0.7	4.0	3.8	2.8	2.0
к предприятиям								
млрд. руб.	35.8	122.2	196.2	226.7	269.7	379.0	432.4	522.4
в процентах	97.9	92.0	75.8	60.1	58.1	59.4	52.6	55.4
в т.ч. государственным								
млрд. руб.	15.6	48.2	62.5	69.4	33.2	33.1	36.5	43.4
в процентах	42.7	36.3	24.1	18.4	7.2	5.2	4.4	4.6
Частного сектора **								
млрд. руб.	20.2	74.0	133.8	157.3	236.4	346.0	395.9	479.0
в процентах	55.2	55.7	51.7	41.7	50.9	54.2	48.1	50.8
итого								
млрд. руб.	36.6	132.8	258.9	377.4	464.3	638.4	822.9	943.0
в процентах	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Примечания:

* федеральное правительство, местные органы власти, а также внебюджетные фонды

** включая кредиты населению

Рассчитано по: Бюллетень банковской статистики, абсолютные значения в млрд. деноминированных руб.

Динамика иностранных активов и обязательств

Имеющаяся на сегодняшний день статистика позволяет проследить динамику иностранных активов и обязательств российских банков до начала июня 1999 года.

За период, прошедший со времени августовского кризиса, валютная позиция¹²⁰, занимаемая российскими банками по отношению к внешним финансовым рынкам, претерпела существенные изменения. Если в период, предшествовавший кризису, чистые иностранные активы российских банков были отрицательными, то к концу 1998 года обязательства перед нерезидентами вновь оказались меньше активов, размещенных за рубежом. А в течение 1999 года наблюдался рост чистых иностранных активов, величина которых к концу октября превысила 60% капитала в определении МВФ (см. рис. 18). Такая динамика позиции по иностранным операциям складывалась под влиянием уменьшения величины обязательств банков перед нерезидентами, с одной стороны, и некоторого роста иностранных активов - с другой. Основное сокращение иностранных обязательств пришлось на 1998 год. За вторую половину 1998 года их величина упала в долларовом выражении на 42% - с 17 до 9.8 млрд. долл., за первые пять месяцев 1999 года иностранные обязательства уменьшились на 6% - до 9.2 млрд. долл. (см. рис. 19). Однако ухудшение финансового положения банков происходило быстрее уменьшения их обязательств перед нерезидентами, и отношение обязательств перед нерезидентами к капиталу с октября 1998 до августа 1999 года оставалось на уровне, превышающем 100%. (см. рис. 20). К концу октября 1999 года оно снизилось до 81%, но все еще превышало предкризисный уровень.

Иностранные активы в первой половине 1999 года продолжали плавно расти в среднем на 3.3% в месяц в долларовом выражении. В общей величине активов российских банков иностранные активы сегодня играют роль гораздо большую, чем год назад. Девальвация рубля вела к автоматическому повышению удельного веса валютной составляющей банковских балансов, как правило, на фоне сокращения общей суммы активов в долларовом выражении. В результате доля иностранных активов в общей сумме активов российских банков выросла с 9.5% на 1.07.98 до 24.2% на 1.12.99 (см. рис. 21).

¹²⁰ Валютная позиция по операциям с нерезидентами рассчитывалась как разность иностранных активов и обязательств в валюте. Она не учитывает забалансовые требования и обязательства банков и, соответственно, за пределами рассмотрения остаются обязательства банков перед нерезидентами по срочным сделкам.

Таким образом, менее чем через год после начала кризиса валютная позиция банковской системы по иностранным операциям перестала быть фактором давления на золотовалютные резервы страны (см. рис. 22), если не принимать в расчет обязательства банков по срочным операциям. Информация о размере этих обязательств носит оценочный характер, а вопрос урегулирования позиций - остается делом самих банков. Хотя трудно не согласиться с мнением, высказанным журналом «*Euromoney*» в статье посвященной итогам аудита по западным стандартам 18 российских банков, что реформа банковской системы России не может начаться до урегулирования вопроса срочных валютных контрактов¹²¹. Оценки объема обязательств российских банков по форвардным контрактам с нерезидентами колеблются от 3 до 7 млрд. долл. Чистые же иностранные активы российских банков по балансовым позициям на 1.11.99 составляли 5.7 млрд. долл. При этом следует учесть, что отношение арбитражных судов к этим сделкам может измениться. В июле 1999 года арбитражный суд при Торгово-промышленной палате создал прецедент, отказавшись признать форвард сделкой «пары», как это бывало ранее в большинстве подобных случаев¹²².

Рис. 18

**Чистые иностранные активы российских банков
в процентах к капиталу (в определении МВФ)**

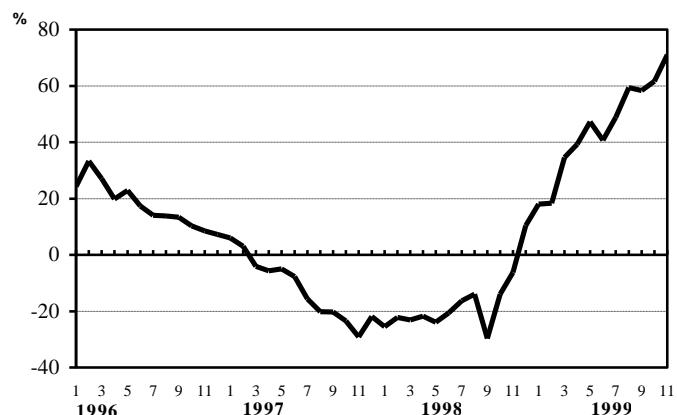
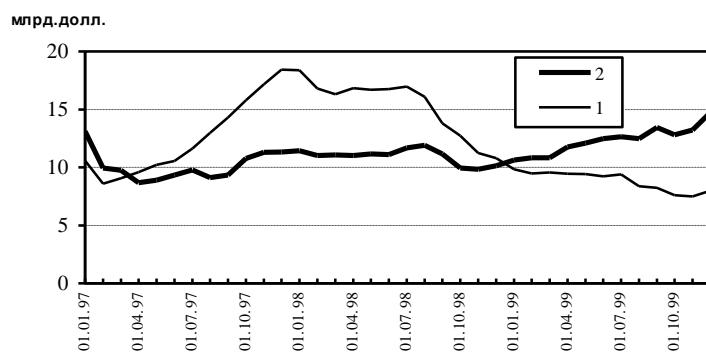


Рис. 19

Иностранные активы и пассивы российских банков в 1997-99 году в долларовом выражении



1 - иностранные пассивы
2 - иностранные активы

¹²¹ Euromoney Magazine, June 10 1999

¹²² Как сообщил 9.07.99 "Коммерсантъ-daily", РАЙФФАЙЗЕНБАНК выиграл в арбитражном суде при Торгово-промышленной палате судебные иски по форвардным контрактам к банкам МЕНАТЕП И СБС-АГРО.

Рис. 20

Отношение иностранных пассивов к капиталу (в определении МВФ)

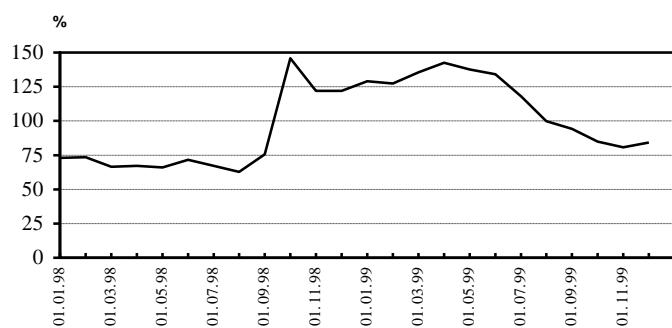
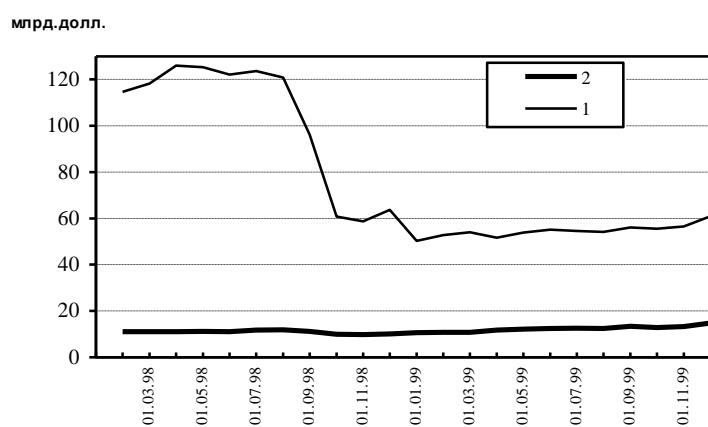


Рис. 21

Динамика активов в долларовом выражении

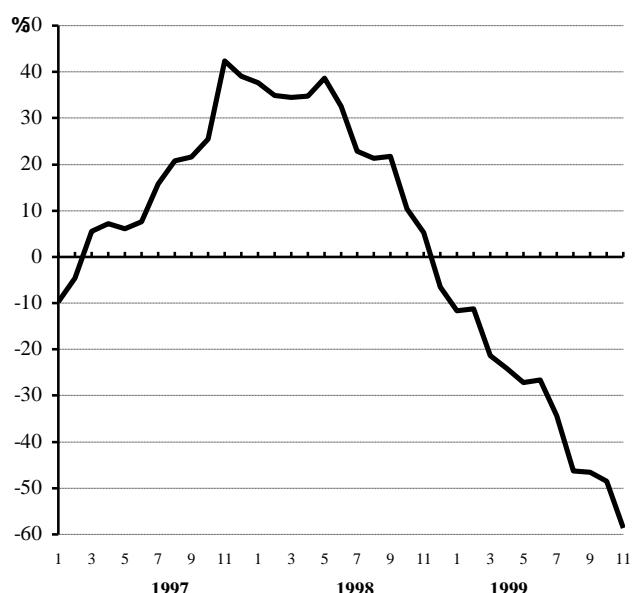


1 - активы

2 - иностранные активы

Рис. 22

Чистые иностранные пассивы российских банков в процентах к золотовалютным резервам



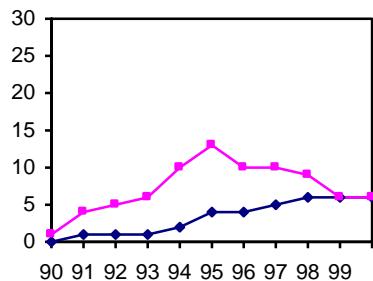
Рассчитано по: Бюллетень банковской статистики, Вестник Банка России.

Приложение. Численность кредитных организаций в различных регионах

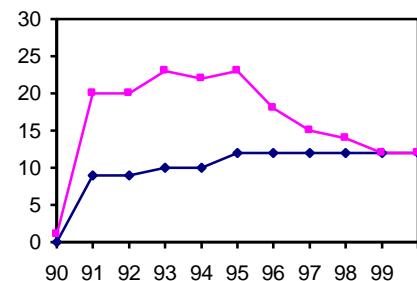
Условные обозначения для рисунков:

—■— общее число действующих банков на соответствующий период

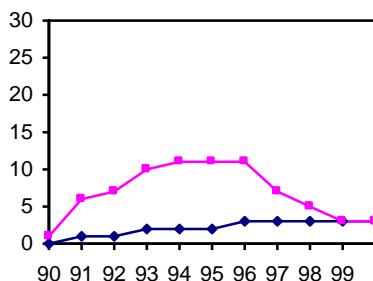
—◆— банки, продолжающие функционировать на 1.07.99



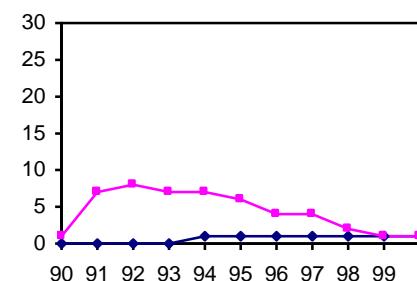
Архангельская область



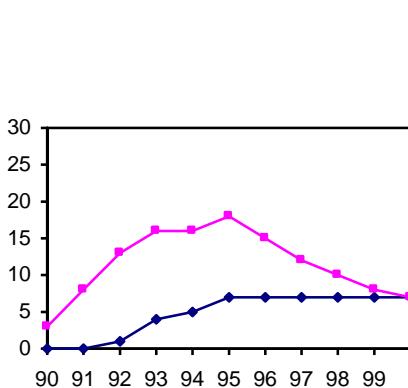
Вологодская область



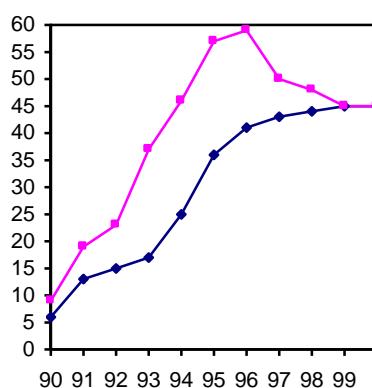
Мурманская область



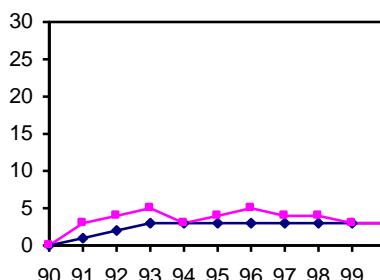
Республика Карелия



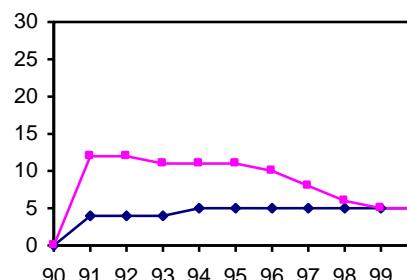
Республика Коми



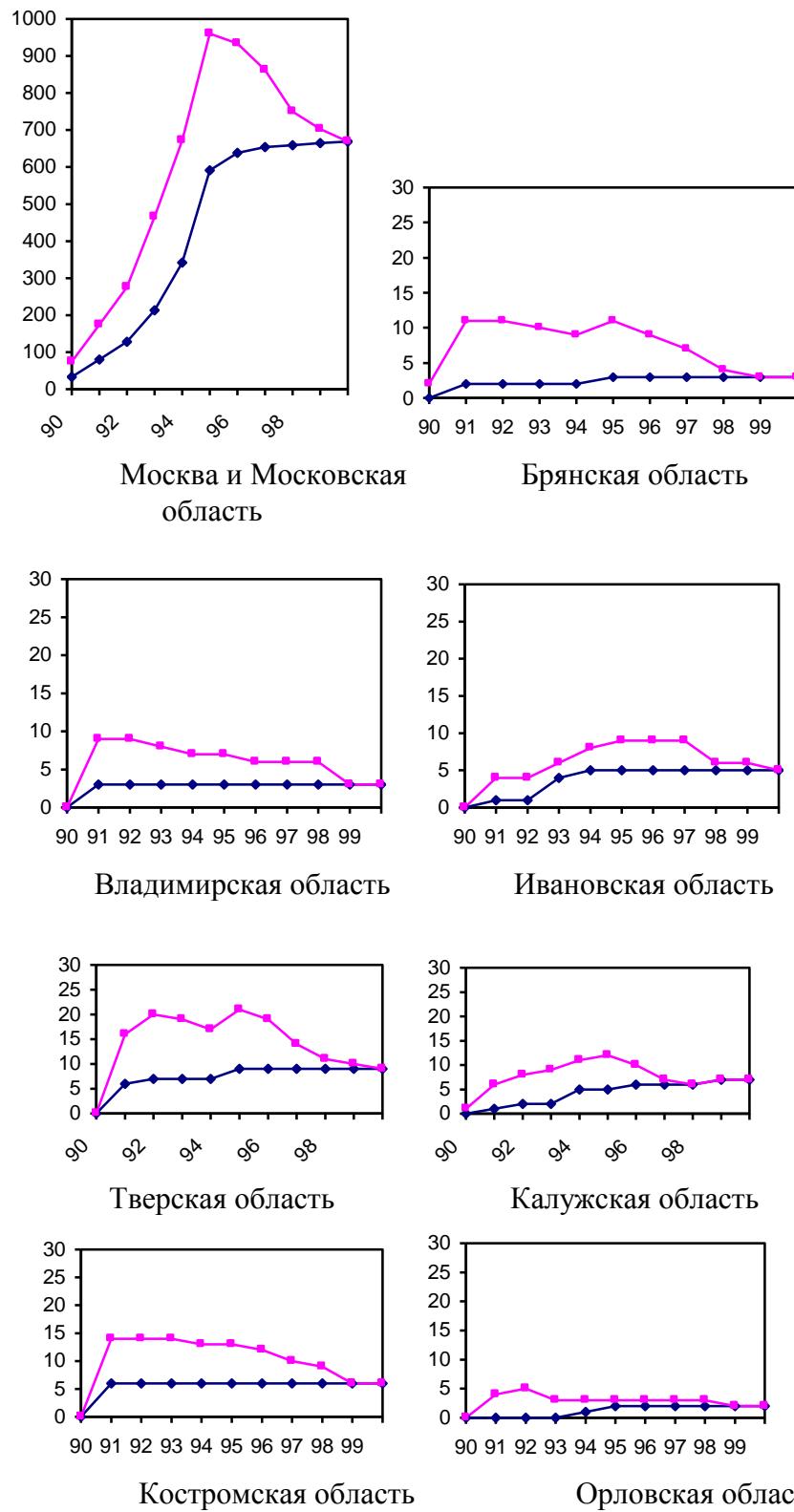
Санкт-Петербург и
Ленинградская область

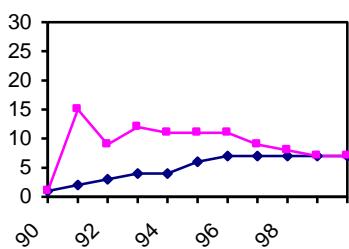


Новгородская область

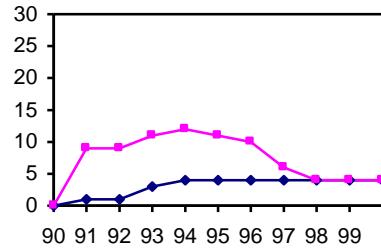


Псковская область

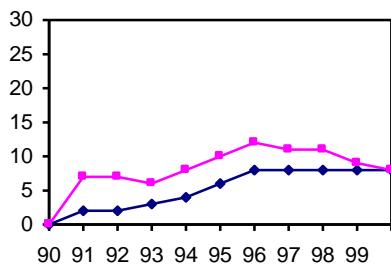




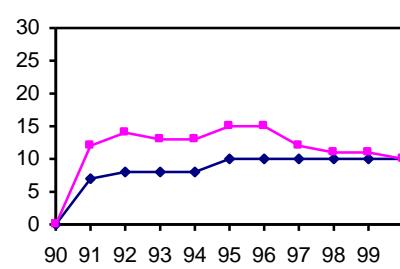
Рязанская область



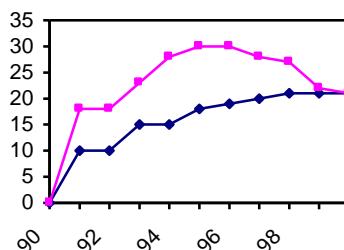
Смоленская область



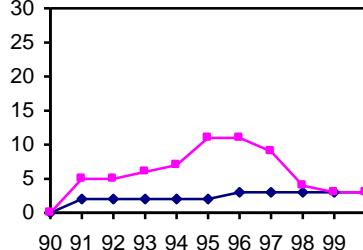
Тульская область



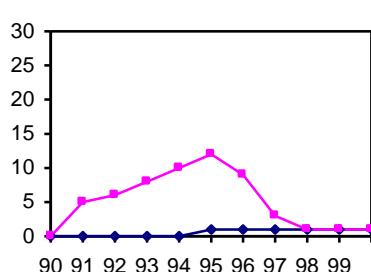
Ярославская область



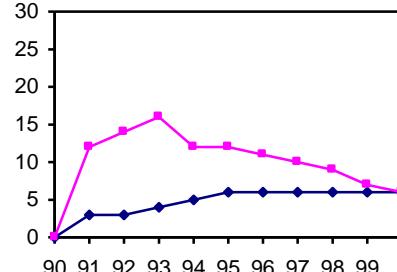
Нижегородская область



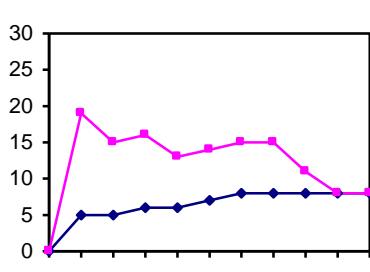
Кировская область



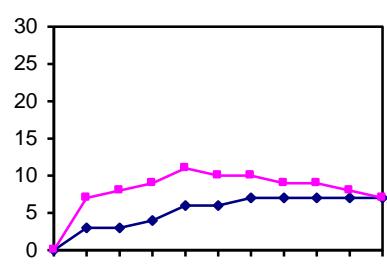
Республика Марий-Эл



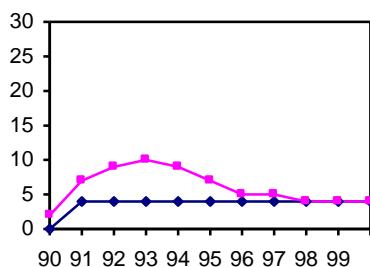
Республика Мордовия



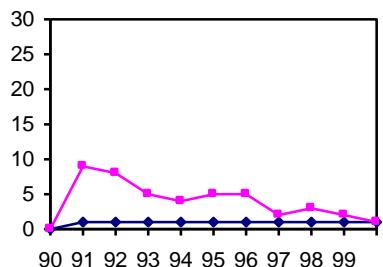
Республика Чувашия



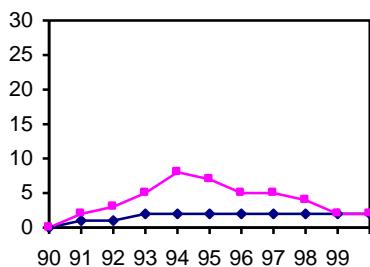
Белгородская область



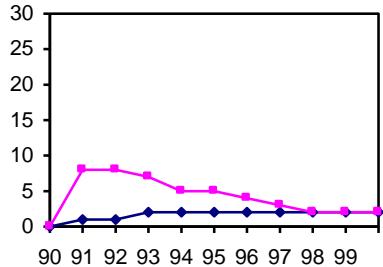
Воронежская область



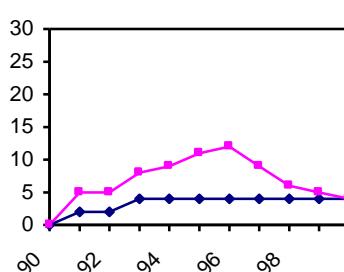
Курская область



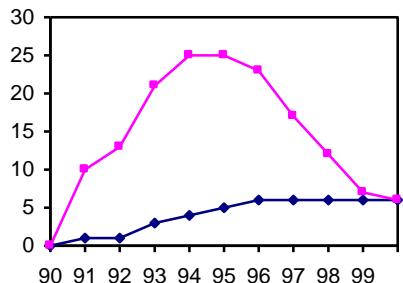
Липецкая область



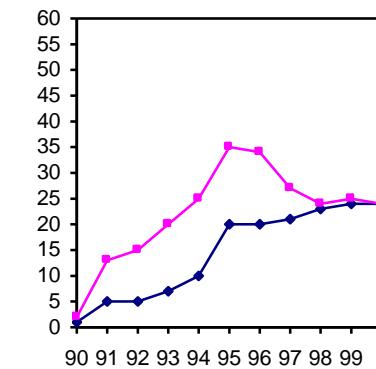
Тамбовская область



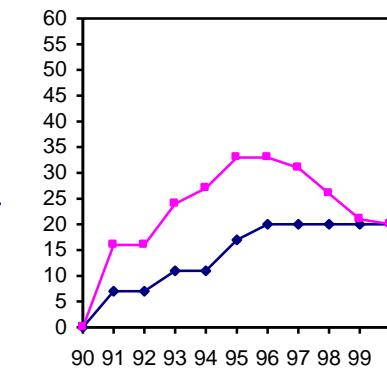
Астраханская область



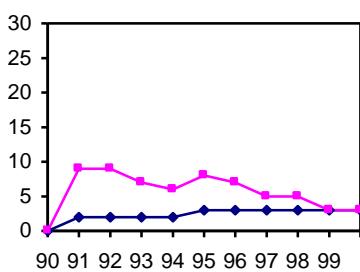
Волгоградская область



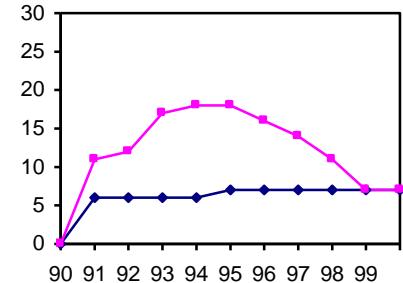
Самарская область



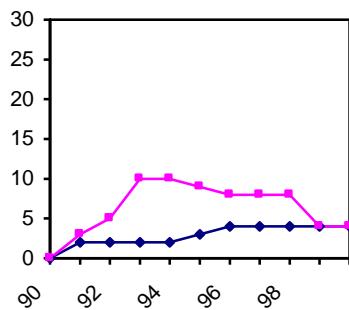
Саратовская область



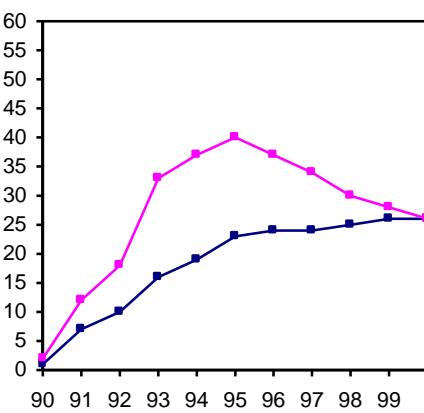
Пензенская область



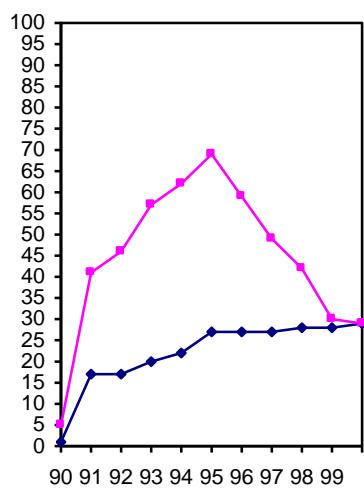
Ульяновская область



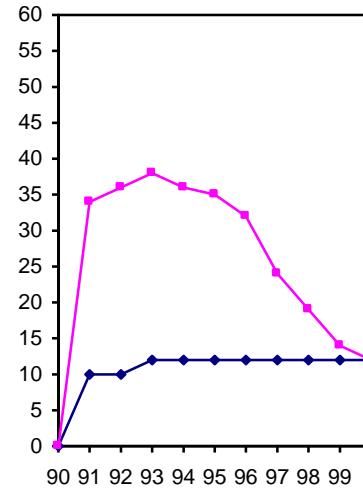
Республика Калмыкия



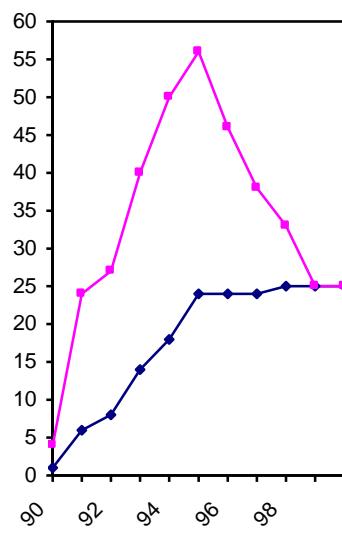
Республика Татарстан



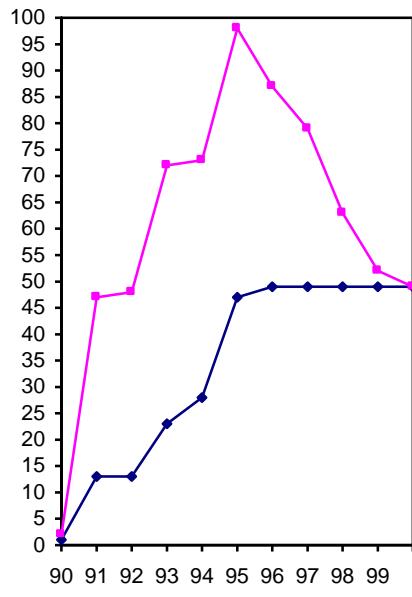
Краснодарский край



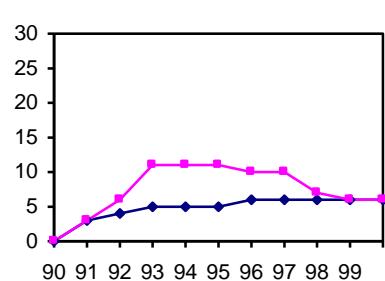
Ставропольский край



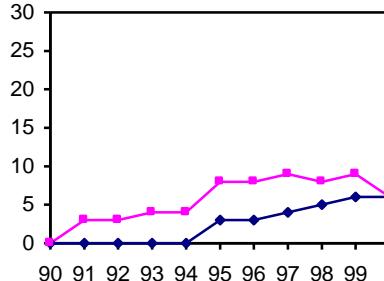
Ростовская область



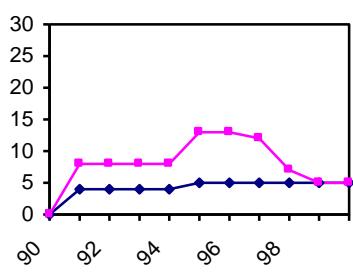
Республика Дагестан



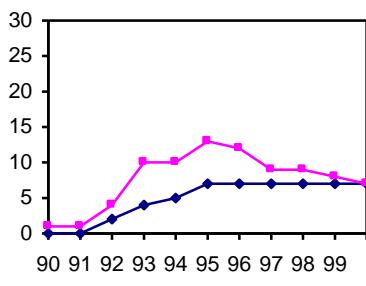
Республика
Кабардино-Балкария



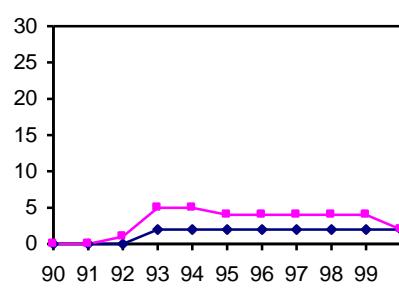
Республика
Северная Осетия-Алания



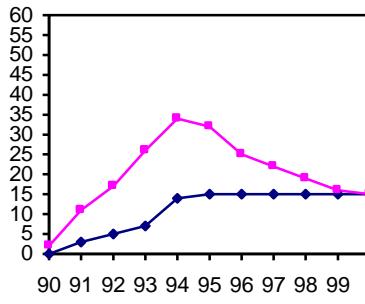
Республика Адыгея



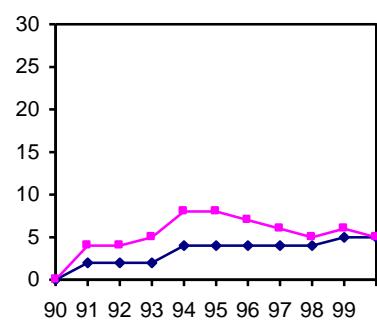
Республика
Карачаево-Черкесия



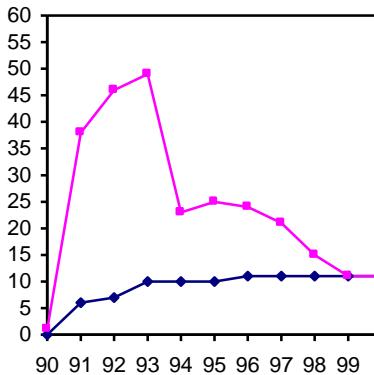
Республика Ингушетия



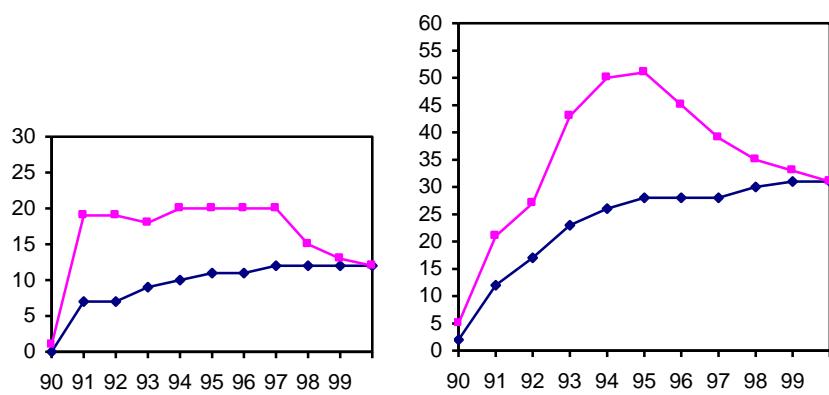
Республика Башкортостан



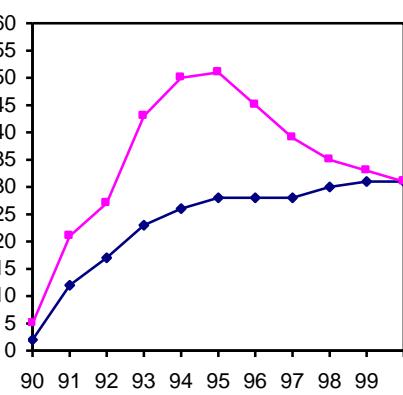
Курганская область



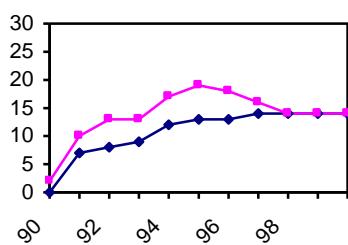
Оренбургская область



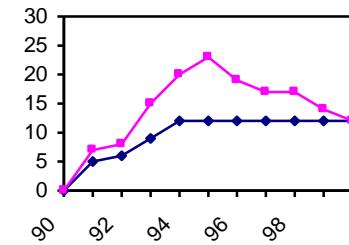
Пермская область



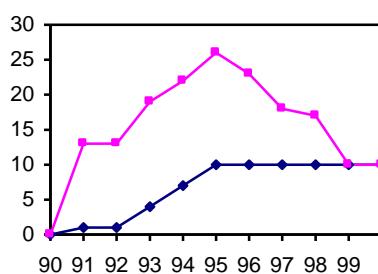
Свердловская область



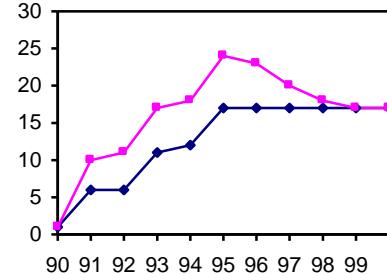
Челябинская область



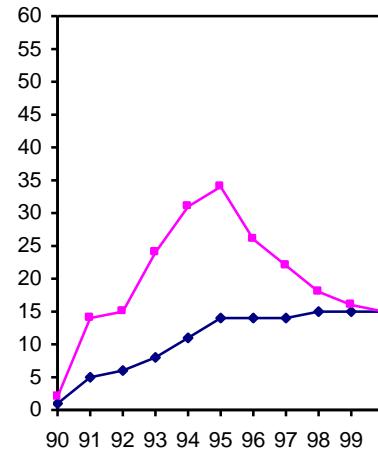
Республика Удмуртия



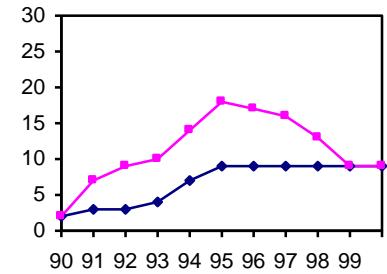
Алтайский край



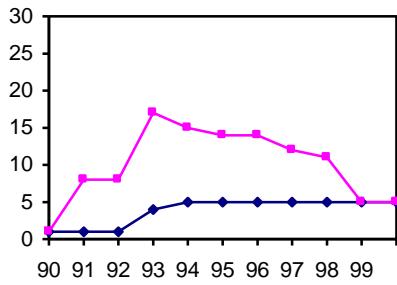
Кемеровская область



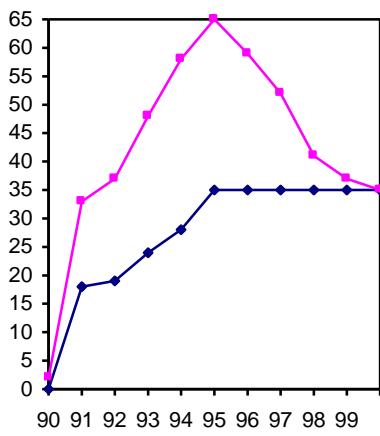
Новосибирская область



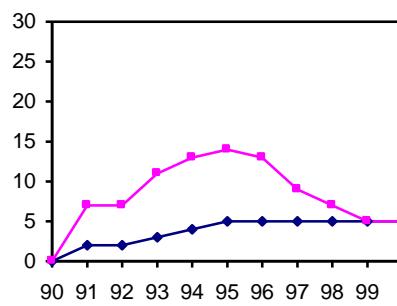
Омская область



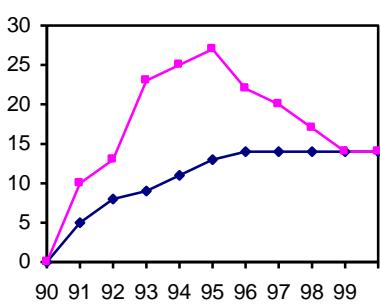
Томская область



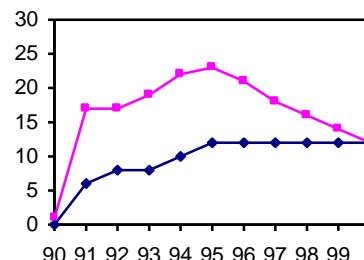
Тюменская область



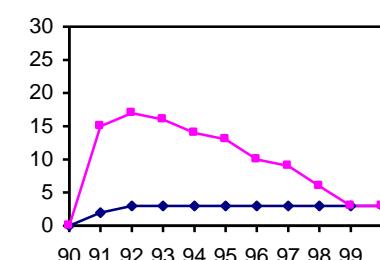
Республика Алтай



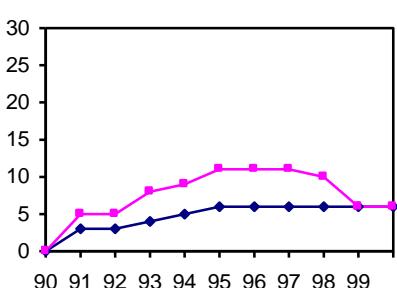
Красноярский край



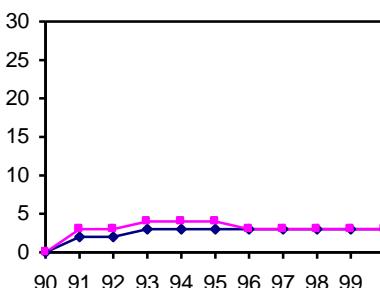
Иркутская область



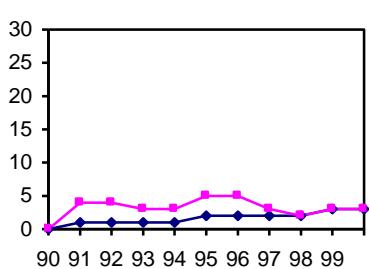
Читинская область



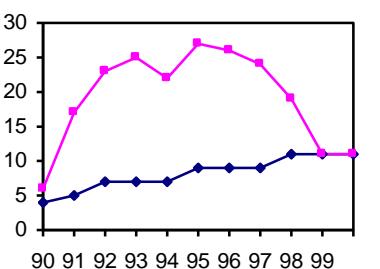
Республика Бурятия



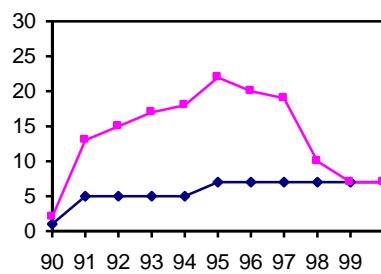
Республика Тыва



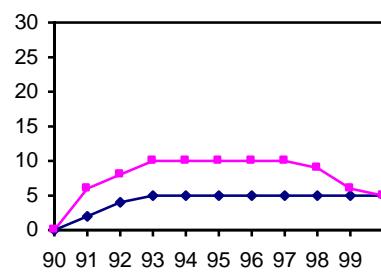
Республика Хакасия



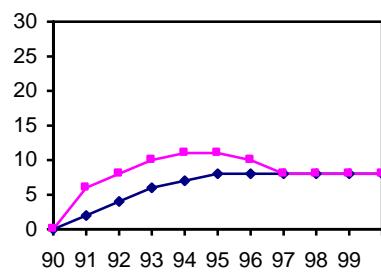
Приморский край



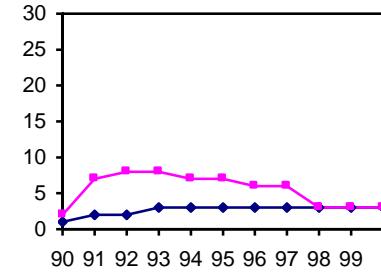
Хабаровский край



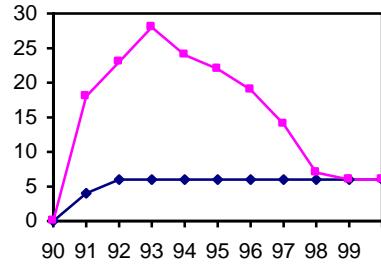
Амурская область



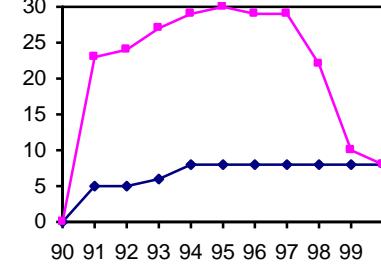
Камчатская область



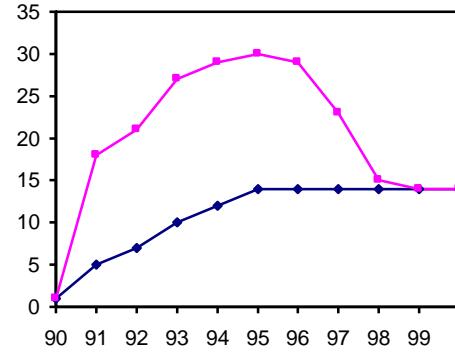
Магаданская область



Сахалинская область



Республика Саха (Якутия)



Калининградская область

2.9. Состояние сферы исследований и разработок

Государственное финансирование науки в 1999 году было небольшим (см. табл. 1), но по сравнению с предшествующим годом имело то преимущество, что осуществлялось более стабильно. В целом же годовой объем средств – 11634.4 млн. рублей, предусмотренных федеральным бюджетом по разделу «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу», - был чуть больше ассигнований, которые выделяются на исследования и разработки в крупном американском университете.

ТАБЛИЦА 1

Показатели финансирования науки в России в 1995-1999 гг.

	1995	1996	1997	1998	1999
Ассигнования по разделу бюджета «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу»:					
В действующих ценах, млн. руб.	4413.4	5699.6	8808.7	6239.4	11634.4
В процентах к ВВП	0.28	0.26	0.34	0.23	0.29
В процентах к расходной части бюджета	1.6	1.6	2.02	1.25	2.02

Источник: Наука России в цифрах – 1999. М., ЦИСН, 1999, с.45; 46.

С 1 апреля 1999 года в соответствии с Постановлением Правительства (от 18.03.1999 г., № 309) были повышенены в 1.5 раза тарифные ставки (оклады) работников организаций бюджетной сферы, включая работников научных организаций, и впервые за последние несколько лет заработка плата в науке превысила среднюю по экономике (см. табл. 2). Правда, в долларовом эквиваленте заработка плата в науке в 1999 году резко сократилась. Так что ее сравнительно «высокий» размер по отношению к заработной плате в экономике свидетельствует об ухудшении общей ситуации, а не об улучшении положения в сфере науки. Такой вывод подтверждается расчетами соотношения зарплаты в науке и среднегодовой стоимости прожиточного минимума и набора из 25 основных продуктов питания. По сравнению с 1998 годом данные показатели ухудшились на 9.5 и 7.6 пунктов соответственно¹²³

Отрицательная тенденция характерна и для бюджетного финансирования российской науки в целом при пересчете его в долларовый эквивалент. С учетом инфляции бюджет науки 1999 года составил меньше половины его размера в 1998 году.

ТАБЛИЦА 2

Динамика заработной платы в отрасли «Наука и научное обслуживание»

	1995	1996	1997	1998	1999
Средняя заработная плата:					
В ценах соответствующего периода, тыс. руб. (с 1998 г. – в рублях)	363.6	655.8	867.7	1045.0	1655.9
В долларах США по курсу ММВБ	79.8	127.9	149.7	130.8	67.1
В процентах к средней зарплате в экономике	75.0	81.1	88.2	94.6	105.1
В процентах к средней зарплате в промышленности	64.8	71.0	75.8	79.4	82.7
В процентах к средней зарплате в строительстве	55.0	58.9	63.9	70.6	83.1

Источник: Мониторинг показателей научного потенциала: анализ и прогноз. Информационный бюллетень. №1. Ноябрь 1999г. – Январь 2000г. М., ЦИСН, 2000, с.5.

Определенные надежды в 1999 году связывались с дополнительными источниками финансирования – во-первых, с бюджетом развития, и во-вторых, с немецким кредитом на за-

¹²³ Прожиточный минимум в 1998 году составлял 47.1% по отношению к зарплате в науке, в 1999 году – 56.6%; Средняя стоимость набора из 25 основных продуктов питания составляла по отношению к зарплате в науке 26.7% в 1998 году и 34.3% в 1999 году. Источник: Мониторинг показателей научного потенциала: анализ и прогноз. Информационный бюллетень. №1. Ноябрь 1999 г. – Январь 2000 г. М., ЦИСН, 2000, с.6.

купку научного оборудования. В июле было принято Постановление Правительства (от 06.07.1999 г., № 1064-р), которое предусматривало направление до 10% средств бюджета развития на финансирование инновационных проектов, обеспечивающих освоение и выпуск конкурентоспособной научноемкой продукции¹²⁴. До конца года данные средства так и не были выделены. Причина задержки – в медленной разработке необходимых нормативных документов и плохой координации работы министерств, ответственных за подготовку таких документов.

Похожая ситуация была к концу года и с закупкой научного оборудования. Распоряжение правительства о закупке приборов для научных исследований и оборудования за счет инвестиционного кредита банков ФРГ было выпущено еще в мае 1998 года (14.05.1998 г., № 506-р). В течение 1999 года были подписаны контракты на оснащение научным оборудованием 47 российских организаций. Однако поставки так и не начались: не были подтверждены гарантии страховой компании по данной сделке¹²⁵.

Таким образом, одна из немногих программ по обновлению материально-технической базы науки фактически не заработала. В определенной мере ситуацию сглаживают вневедомственные центры коллективного пользования оборудованием (ЦКП), которые стали создаваться еще в 1993 году, при частичном финансовом участии Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ). Создание Центров требует значительных финансовых вложений, поэтому действующих институтов пока немного, а процесс образования новых ЦКП в последний год замедлился.

В 1999 году предпринимались различные меры для привлечения молодежи в науку. Поддержка молодых исследователей проводилась в системе РАН (специальные конкурсы для молодых исследователей, предоставление жилья молодым ученым), РФФИ (гранты для поездок на зарубежные научные конференции), Фондом содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (конкурсные стипендии студентам, участвующим в работе малых инновационных предприятий). Ожидалось и целевое финансирование от регионов, но реально средства выделили очень немногие местные администрации.

Аналогичную политику поддержки российских молодых ученых проводили и зарубежные фонды, созданные для помощи российской науке. Так, ИНТАС, который продолжит работу до 2002 года, выделял специальные гранты молодым (до 35 лет) ученым для поездок на конференции и для стажировок (до 3 месяцев) за рубежом.

С проблемами научной молодежи связаны слушания в Государственной Думе по поводу деятельности зарубежных фондов, и, в частности, фонда Сороса. Примечательно, что вопрос о “фонде Сороса”, а именно о Международном научном фонде, был поднят парламентариями тогда, когда прошло уже три года с момента фактического прекращения тем своей работы. Слушания показали, что ситуация с привлечением молодежи в науку остается действительно сложной, так же как и продолжается отток молодых научных кадров за рубеж. Вместе с тем, совершенно очевидно, что эти два явления надо разделять. Ни один западный фонд не может, ввиду масштабов своей деятельности, ни стимулировать отток кадров за рубеж, ни остановить его. Реальными факторами воздействия на этот процесс являются главным образом внутренние условия, причем не только в сфере науки, но и в стране в целом, включая политический климат. И пока внутренние условия остаются неблагоприятными, основные показатели научного потенциала продолжают меняться в сторону сокращения (см. табл. 3). Так, из страны ежегодно уезжает около 10% выпускников знаменитого “Физтеха”. Все больше выпускников вузов выбирают работу не только не в науке, но и вообще не по специальности.

¹²⁴ Последний шанс. Интервью с Министром науки М.П.Кирпичниковым // Независимая газета, 25.08.1999г

¹²⁵ О ходе выполнения за 9 месяцев 1999 года Плана действий по реализации Концепции реформирования российской науки на период 1998-2000 годов. Материалы Миннауки РФ. 29 октября 1999 года.

ТАБЛИЦА 3

Темпы изменения численности кадров и количества организаций, выполняющих исследования и разработки

	1996	1997	1998	1999
Изменение числа организаций, выполняющих исследования и разработки, в % к предшествующему году	+1.6	+0.4	-3	-3
Изменение численности персонала, занятого исследованиями и разработками, в % к предшествующему году	-7	-6	-8.5	-3

Источник: Материалы Миннауки РФ

Не случайно поэтому внимание как государства, так и зарубежных благотворительных организаций было в значительной степени направлено на укрепление связи образования, в частности, научного образования, и научных исследований. Вниманию общественности был предложен проект Национальной доктрины образования в Российской Федерации, где интеграция науки, образования и производства названа одной из основных задач государства. В 1999 году была создана Комиссия РАН по связям с высшей школой, одним из направлений деятельности названного института стала организация в академических центрах филиалов крупнейших вузов страны. Цель эта является весьма актуальной: если общее число вузов в последние годы росло, по преимуществу за счет появления негосударственных структур, то абсолютное и относительное число вузов, где проводятся научные исследования, неизменно снижалось. К настоящему времени научные исследования проводят уже менее половины всех российских вузов, и, таким образом, разрыв между наукой и образованием растет.

К числу крупнейших государственных инициатив, направленных на укрепление связи науки с образованием, по-прежнему принадлежит Президентская целевая программа “Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки на 1997-2000 гг.” (“Интеграция”). Она предусматривает, в частности, создание Учебно-научных центров (УНЦ), основанных на развитии сотрудничества в области фундаментальных исследований между научными подразделениями вузов и академическими организациями. На финансирование этой задачи, одной из самых значительных, отводится около 80% общего объема средств, которые должны быть ассигнованы на реализацию Программы. Подразумевается, что фундаментальные исследования проводят преимущественно академические организации и с ними, соответственно, и осуществляется интеграция вузов. В 1999 году большое внимание уделялось вопросу привлечения в Программу средств из местных источников с тем, чтобы разрабатываемые проекты были в большей степени ориентированы на решение региональных проблем. Отдельным УНЦ сделать это удалось.

Одновременно велась работа по преодолению некоторых трудностей, связанных с реорганизацией существующих Центров. С самого начала реализации Программы не было четко определено, что же такое УНЦ. Сотрудничество осуществлялось как в рамках одного комплекса научных проблем, так и по целому спектру научных дисциплин; при этом УНЦ мог быть сформирован как на уровне “кафедра-лаборатория”, так и на межинститутском уровне, когда в состав одного УНЦ входит несколько вузов и академических организаций. Всего на сегодняшний день в стране имеется 157 УНЦ, причем свыше 60% общего их количества и более половины объема финансирования сосредоточены в Москве и Санкт-Петербурге. Некоторые структуры оказались чрезвычайно громоздкими, научно-образовательные связи внутри них достаточно условны. И в 1999 году начался пересмотр действующих УНЦ с намерением ввести унифицированные требования к их структуре и юридическому статусу.

Выборочные опросы, касающиеся эффективности Программы, показали, что в целом она оценивается положительно и что ее целесообразно продолжать и после 2000-го года.

В прошедшем году обсуждалась также возможность реализации в России модели «исследовательского университета». Это – оригинальное для отечественной практики понятие, означающее университет, который сам зарабатывает, по типу предпринимательской организации, средства на проведение исследований. При этом неизбежной становится большая ориентация на прикладные исследования и разработки. В развитых странах Запада подобная модель действует уже в течение ряда лет, и сейчас подводятся некоторые итоги. В частности, опыт США свидетельствует о том, что усиление ориентации на предпринимательство снижает качество образования, и поэтому у данной модели появляется все больше противников¹²⁶.

Зарубежные благотворительные организации также стали уделять больше внимания проблеме отрыва российской науки от образования. Так, Институт «Открытое Общество» начал реализацию проекта «Развитие образования в России» общей стоимостью 15 миллионов долларов на три года, где одним из направлений является поддержка исследований в области общественных наук.

Начало проявления другой инициативы относится к апрелю 1999 года, когда Американский фонд гражданских исследований и развития для независимых государств бывшего СССР (CRDF) объявил о первом конкурсе по программе «Фундаментальные исследования и высшее образование». Эта программа направлена на поддержку естественнонаучных фундаментальных исследований, проводимых в российских региональных университетах. Финансирование программы складывается из трех источников: 50% составляют американские средства, 25% выделяются из бюджета Минобразования, оставшиеся 25% предоставляются университетами-участниками или регионами. Цель программы состоит в создании в российских университетах Научно-образовательных центров (НОЦ). Отличие данной инициативы от программы «Интеграция» состоит в ориентации на регионы, особом внимании к поддержке экспериментальной базы и обновлению научного оборудования, а также к развитию связей университетов с другими организациями, в том числе промышленными, и с зарубежными университетами. Программа рассчитана на три года, и за это время планируется выделить средства на восемь Научно-образовательных центров, четыре из которых были определены в 1999 году. При этом финансирование каждого из них является весьма существенным – более миллиона долларов на три года.

В условиях ограниченного бюджетного финансирования государство продолжало пересмотр приоритетных направлений развития науки и техники и перечень критических технологий федерального уровня. Действующий в настоящее время перечень критических технологий, содержащий 70 наименований, был признан слишком большим, и к тому же плохо увязанным с прогнозом основных показателей научно-технической сферы. В свою очередь, разработка такого прогноза была новшеством 1999 года. Министерство науки и технологий решило воссоздать систему прогнозирования научно-технологического развития, которая существовала в стране до конца 80-х годов. Была сформирована межведомственная программа «Перспективы научно-технологического развития России. Комплексный прогноз» и проведен тендер на разработку данного прогноза.

Не только новый перечень критических технологий, который в настоящее время продолжает обсуждаться, но и Федеральная целевая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники гражданского назначения» (ФЦНТП) должны быть увязаны с результатами прогноза и с финансовыми возможностями государства. В результате количество проектов ФЦНТП было уменьшено, с целью концентрации ресурсов на решении наиболее актуальных и крупных проблем, с 2872 в 1998 году до 665¹²⁷.

Не менее важным направлением оставалась инновационная политика. Она была провозглашена одной из ключевых функций государства в научно-технологической сфере, но су-

¹²⁶ Florida R. The Role of the University: Leveraging Talent, Not Technology. In: Issues in Science and Technology, Summer 1999, p.67-73.

¹²⁷ О ходе выполнения за 9 месяцев 1999 года Плана действий по реализации Концепции реформирования российской науки на период 1998-2000 годов. Материалы Миннауки РФ. 29 октября 1999 года.

щественных сдвигов в создании национальной инновационной системы не произошло. Вместе с тем концептуальные основы ее формирования продолжали развиваться. В 1999 году впервые был разработан «План действий по реализации концепции инновационной политики РФ на период 1999-2000 гг.», Постановлением Правительства (от 11.05.1999 г., № 525) создана научно-инновационная комиссия, призванная координировать деятельность различных министерств и ведомств, а также определять приоритетные в инновационной сфере задачи. Правда, первое заседание Комиссии состоялось только 27 декабря. Наконец, в течение всего года в Думе обсуждался проект закона «Об инновационной деятельности и о государственной инновационной политике», в котором в нормативно-правовой оборот вводятся такие понятия, как «инновационная деятельность» и «государственная инновационная политика». Принятый Государственной Думой документ, который касается научно-технологической и производственно-технологической сфер, был в январе 2000-го года отклонен исполняющим обязанности Президента РФ, поскольку многие статьи данного нормативного акта носят декларативный характер и не имеют правового содержания.

Помимо разработки концептуальных положений были предприняты и определенные практические шаги. Продолжала реализовываться идея ИТЦ – инновационно-технологических центров¹²⁸. Внутренняя логика развития уже действующих ИТЦ привела к формированию на базе наиболее крупных из них инновационно-промышленных комплексов (ИПК). В ряде случаев укрупнение ИТЦ идет через более тесное взаимодействие с промышленными предприятиями. В целом ИПК должны способствовать росту объема продаж ИТЦ. Первые инновационно-промышленные комплексы были образованы в 1999 году на базе четырех наиболее сильных ИТЦ (в Москве, Зеленограде и Санкт-Петербурге). Одновременно темпы создания ИТЦ резко замедлились: к концу года их было всего 18 при том, что создать планировалось 35. Одна из причин торможения состоит в том, что многие структуры, заявившие о желании создать ИТЦ, реальных возможностей для этого – как финансовых, так и материальных (отсутствие площадей для размещения будущего ИТЦ) – не имели. Кроме того, государство стало проводить в отношении ИТЦ более жесткую политику: вновь создаваемые структуры должны иметь региональные источники поддержки и не рассчитывать исключительно на бюджетное финансирование. Для регионов же инвестиции в технологическое развитие приоритетными пока не являются. Форма участия регионов в этом деле выражается, как правило, не в прямом финансировании, а в обеспечении режима взаимозачетов.

Внимание государства к этой сфере нашло выражение и в вопросе подготовки кадров в области инновационного бизнеса. В значительной мере образовательные инициативы реализуются при участии международных организаций. Так, 14 октября 1999 г. начался двухлетний проект ТАСИС «Инновационные центры и научные города Российской Федерации», в рамках которого образовательные и консалтинговые услуги будут оказываться на базе четырех ИТЦ – в Зеленограде, Новосибирске, Томске и Самаре. Почти одновременно начался аналогичный проект ЮНИДО – «Коммерциализация исследований и разработок», реализуемый в рамках подпрограммы «Московская область». Проект рассчитан также на два года.

Новшеством 1999 года стал проект формирования еще одной инновационной структуры – Федеральных центров науки и высоких технологий (ФЦНВТ). Согласно Постановлению Правительства «О формировании федеральных центров науки и высоких технологий» (от 18.06.1999 г., № 651) статус Центра должен присваиваться научным организациям, обеспечивающим решение важнейших проблем развития высокотехнологичных отраслей реального сектора экономики. Фактически каждый из создаваемых ФЦНВТ должен отвечать за развитие конкретной отрасли промышленности и превратиться со временем в крупную промышленную корпорацию с сильной внутрифирменной наукой. Статус ФЦНВТ означает не столь-

¹²⁸ О начале инициативы по созданию ИТЦ см. в «Российская экономика в январе-сентябре 1998 года. Тенденции и перспективы». Выпуск 19. М., ИЭППП, с.306

ко гарантированное государственное финансирование, сколько предоставление различного рода льгот. Был составлен перечень из 10 важнейших проблем, на решение которых должны ориентироваться ФЦНВТ, а также критерии отбора кандидатов на получение этого статуса. В числе критериев названы в первую очередь такие, как наличие сложившейся кооперации НИИ-производство-вуз, имеющийся опыт работы этого конгломерата на рынке, а также наличие рынка для предлагаемой к массовому выпуску наукоемкой продукции.

Получила продолжение инициатива по созданию, при финансовом участии государства, первого венчурного фонда в области высокотехнологичного бизнеса¹²⁹. Венчурное финансирование является необходимым компонентом инновационной среды: так, например, в США насчитывается 610 венчурных компаний, действующих в области высокотехнологичного бизнеса.

В 1998 году была определена управляющая компания будущего фонда; она отобрала несколько проектов, финансирование которых считает возможным. В 1999 году система венчурного инвестирования так и не была создана, выбранные проекты финансировались традиционным способом. Вместе с тем, была предложена новая концепция создания венчурного фонда. Суть ее в том, чтобы образовать «головной» Фонд, куда направляются государственные средства, а на его основе развиваются региональные венчурные фонды. При этом «головной» Фонд выполняет функции соучредителя региональных фондов, последние будут привлекать местные и другие (российские и зарубежные) источники финансирования. По предварительным расчетам ожидается, что соотношение внутренних и внешних источников финансирования в региональных фондах будет 1:2, но вопрос поиска внебюджетных источников является весьма актуальным.

Реализация идеи продвигается медленно не только ввиду отсутствия достаточного финансирования, но и потому, что в России нет пока объективных экономических условий для развития венчурного предпринимательства, а также мало проектов, соответствующих требованиям венчурного финансирования. Наконец, отсутствует законодательная база в этой области, вплоть до того, что нет даже общепризнанного определения понятия «венчурное инвестирование».

Некоторые «инновационные» инициативы в 1999 году не получили вообще никакого развития. Это, в частности, касается ситуации с наукоградами. Еще в 1998 году появилось постановление правительства, в котором говорилось о начале пилотного проекта в г.Обнинске¹³⁰. Цель проекта - создать на примере одного наукограда механизм перехода к бездотационному развитию. Однако в течение 1999 года эксперимент так и не был начат. В то же время появился еще один федеральный закон, касающийся наукоградов – «О статусе наукограда Российской Федерации»¹³¹, а также принятые в исполнение названного закона Постановление Правительства (от 22.09.1999 г., № 1072) – «Об утверждении критериев присвоения муниципальному образованию статуса наукограда и порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда и прекращении такого статуса». До настоящего времени ни один город этого статуса не получил, а вопрос о присвоении его Обнинску – первому экспериментальному городу – пока только обсуждался на первом заседании научно-инновационной комиссии. Одна из причин такого положения заключается в том, что никаких существенных источников развития наукоградов, помимо государственных, найдено не было. И пока вся инициатива свелась, по сути, к попыткам ввести в бюджете новую строку – “На поддержку наукоградов”.

С инновационной проблемой тесно связана проблема интеллектуальной собственности. Несмотря на ряд появившихся в 1999 году нормативных актов и даже определенные организационно-структурные изменения, вопросы регулирования распределения прав на интеллек-

¹²⁹ Science and Engineering Indicators - 1998, NSB, 1998, p. 6-31.

¹³⁰ Подробнее о пилотном проекте см. в “Российская экономика в январе-сентябре 1998 года. Тенденции и перспективы». Выпуск 19. М., ИЭППП, с.297

¹³¹ Закон вступил в силу 7 апреля 1999 года.

туальную собственность остаются пока неразрешенными. В течение 1999 года разрабатывался проект третьей части Гражданского Кодекса, где как раз освещаются вопросы интеллектуальной собственности. Пока в том виде, в каком существует проект, он противоречит уже существующим законам, и, в частности, «Патентному закону», а также закону «Об авторском праве и смежных правах». По мнению экспертов-патентоведов, это чревато потерями интеллектуальной собственности, которая будет «утекать» через прорехи в законодательстве¹³². Кроме того, согласно данному проекту, все результаты интеллектуальной деятельности, созданные за счет средств госбюджета, принадлежат государству. В чьем именно лице, при этом не уточняется, и потому не исключено, что научные коллективы лишатся права распоряжаться результатами своей деятельности. Опасения экспертов только возросли, когда в июне Роспатент был передан в ведение Министерства юстиции, а также после появления в сентябре постановления правительства (от 02.09.1999 г., № 982) «Об использовании результатов научно-технической деятельности», касающееся гражданских исследований и разработок. С ликвидацией Роспатента все права на доходы и сами доходы от интеллектуальной собственности, получаемые в учреждениях, финансируемых государством, отошли к Министерству юстиции. Все это заставило экспертов заговорить о намерении государства вернуться, посредством «национализации» интеллектуальной собственности, к советской системе «внедрения» результатов исследований и разработок.

Оценивая государственную политику в области стимулирования инновационной деятельности в целом, необходимо указать на одно из ее наиболее «слабых мест»: непропорционально большие усилия брошены на исключительную поддержку малого инновационного предпринимательства. В результате поддерживаемые малые предприятия оказываются между разваливающейся наукой, с одной стороны, и промышленностью, где результаты их деятельности не востребованы ввиду низкого платежеспособного спроса – с другой. Между тем, во всем мире поддержка малого предпринимательства – это лишь один из компонентов государственной политики, интегрированный в единую систему стимулирования инновационной активности.

В этой сфере очень важна координация научной и промышленной политики, а она пока не проводится. Не были введены меры косвенного – налогового и амортизационного – стимулирования инновационной деятельности на промышленных предприятиях. Так, уже не один год обсуждается необходимость сокращения сроков амортизации оборудования, а также отнесения расходов на исследования и разработки на себестоимость создаваемой продукции. В итоге менее 4% предприятий являются в России инновационно-активными, в то время как в развитых странах Запада доля таких предприятий составляет 60-80%¹³³.

2.10. Отрасли социально-культурной сферы

В 1999 г. затраты консолидированного бюджета на отрасли социально-культурной сферы, исчисленные в процентном выражении к ВВП, составили 6,1% по сравнению с 6,5% в 1998 г. Расходы на образование – уменьшились в реальном выражении на 6%. В то же время бюджетные ассигнования на здравоохранение в реальном выражении практически не сократились, а на сферу культуры и на средства массовой информации выросли соответственно на 10% и 16%.

Бюджетная задолженность в отраслях социально-культурной сферы. В течение 1999 г. бюджетная задолженность по заработной плате из бюджетов всех уровней по отраслям социальной сферы была сокращена более чем в 2,7 раза, в том числе в сфере образования – в 2,7 раза, в здравоохранении – в 2,9 раза, в культуре – 2,5 раза. Но если правительству с долгами образованию из федерального бюджета удалось рассчитаться уже к февралю 1999 г., то задолженность из региональных и местных бюджетов продолжала сохраняться на высо-

¹³² Л.Альтшuler, А.Христофоров. Разрушитель патентного законодательства // НГ-наука, № 8, 15.09.1999.

¹³³ Cosmonauts Abandon Mir. In: Washington Post, Saturday, August 28, 1999, p.A1.

ком уровне. Для разрешения этой проблемы правительству удалось договориться с губернаторами о направлении не менее 40% собственных доходов территорий с учетом федеральных трансфертов на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы. Такая схема позволяла осуществлять ежемесячные выплаты заработной платы и постепенное погашение уже накопленной в сфере образования задолженности. Однако в июне-июле вновь произошел всплеск бюджетной задолженности по заработной плате, что было обусловлено в первую очередь пришедшимся по договоренности с МВФ именно на этот период началом погашения регионами полученных ими бюджетных ссуд. Именно с июля Минфин РФ начал уменьшать объемы трансфертов регионам, вычитая средства на возврат ссуд, что сразу же сказалось на темпах погашения бюджетной задолженности. По-видимому, следовало использовать иные формы возврата бюджетных ссуд (за счет взаимозачетов, пролонгирования сроков погашения ссуд), чтобы сохранить наметившуюся тенденцию сокращения долгов по заработной плате. Во втором полугодии положение изменилось, и бюджетная задолженность по заработной плате из бюджетов всех уровней по отраслям социальной сферы снизилась на 1480 млн. руб., т.е. на 42%.

ТАБЛИЦА 1

Расходы государства на отрасли социально-культурной сферы (1991 = 100 %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Здравоохранение в т.ч.	100	80	108	98	72	71	81	67	67
Государственный бюджет Обязательные страховые взносы юридических лиц	100	80	91	81	59	57	65	51	51
Образование*	100	79	79	76	56	58	64	52	49
Культура, искусство и сред- ства массовой информации*	100	91	81	87	63	54	60	46	51

* - расходы из государственного бюджета.

Источник: рассчитано по данным Росстата с использованием индексов-дефляторов ВВП.

ТАБЛИЦА 2

Расходы государства на отрасли социально-культурной сферы (в % ВВП)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Здравоохранение в т.ч.	2,9	2,5	3,7	3,9	2,9	3,1	3,7	3,1	3,0
Государственный бюджет Обязательные страховые взносы юридических лиц	2,9	2,5	3,1	3,2	2,4	2,5	3,0	2,4	2,3
Образование*	3,6	3,6	4,1	4,5	3,4	3,7	4,3	3,6	3,3
Культура, искусство и средства массовой информации*	0,5	0,6	0,6	0,8	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5

* - расходы из государственного бюджета.

Источник: рассчитано по данным Росстата.

Вместе с тем, именно социальная сфера продолжает по итогам 1999 г. оставаться основной болевой точкой проблемы задолженности по заработанной плате: на эту сферу приходится 61,2% всех невыплат, в том числе на образование - 32,5%, на здравоохранение - 16,4%. Недостаточность доходов территориальных бюджетов, отсутствие законодательных норм для обеспечения целевого использования федеральных трансфертов, остаточный принцип финансирования социальной сферы продолжают оставаться основными факторами сохраняющейся бюджетной задолженности по заработной плате в отраслях социально-культурной сферы.

ТАБЛИЦА 3

Динамика бюджетной задолженности по заработной плате в социально-культурной сфере в 1999 г.

Бюджетная задолженность по заработной плате	на 1.01	на 1.02	на 1.03	на 1.04	на 1.05	на 1.06	на 1.07
Всего, млн. руб.	20051	19371	18998	16958	15288	14571	14605
в том числе:							
Отрасли социальной сферы, из них:	16675	15611	15135	13485	12088	11477	11555
Образование	5522	4794	4638	4008	3444	3250	3437
Здравоохранение	2920	2537	2346	1944	1663	1558	1610
Культура и искусство	776	685	636	547	482	461	475
Бюджетная задолженность по заработной плате	на 1.08	на 1.09	на 1.10	на 1.11	на 1.12	на 1.01. 2000	
Всего, млн. руб.	14995	13753	13692	13369	12358	10165	
в том числе:							
Отрасли социальной сферы, из них:	11881	10726	10683	8302	7725	6223	
Образование	3506	2628	2641	2777	2597	2026	
Здравоохранение	1825	1775	1795	1620	1412	1023	
Культура и искусство	502	458	450	436	400	312	

Источник: Росстата

Забастовочное движение в отраслях социально-культурной сферы. Основной накал забастовочного движения в социально-культурной сфере пришелся на январь 1999 г., когда в забастовках приняло участие более 134 тысяч работников образования (98% от всех бастующих), представляющих 5 тыс. образовательных организаций. Основные требования носили экономический характер и были вызваны сохраняющейся практикой невыплат текущей заработной платы и накопившимися объемами задолженности по оплате труда. Наиболее острая ситуация сложилась в Алтайском крае, Брянской, Смоленской, Читинской и Оренбургской областях.

ТАБЛИЦА 4

Забастовочное движение в отраслях социально-культурной сферы

	янв.	фев.	март	апр.	май	июнь	июль	авг.	сент.	окт.	Нояб	дек.
Число организаций, участвовавших в забастовках:												
ВСЕГО:	5305	972	95	169	69	11	11	15	192	359	341	729
в том числе:												
Образование	5280	952	84	157	52	-	3	176	343	305	702	
Здравоохранение	8	2	2	-	1	2	1	-	4	27	3	
Число вовлеченных работников, (тыс. чел.):												
ВСЕГО:	134,3	31,1	4,5	6,5	4,7	0,7	2,7	3,6	5,7	11,4	5,7	28,5
в том числе:												
Образование	131,7	25,9	3,1	5,8	2,4	-	0,1	3,9	9,2	4,3	25,5	
Здравоохранение	1,0	0,6	0,4	-	0,2	0,2	-	-	0,4	0,4	0,3	

Источник: Росстата

Здравоохранение

В 1999 г. показатели заболеваемости населения продолжали расти по многим видам болезней, включая кишечные инфекции, корь, краснуху, вирусный гепатит, туберкулез и др. Тенденция к уменьшению показателей смертности и увеличению средней ожидаемой продолжительности жизни, наметившаяся с 1995 г., продолжилась, но позитивные изменения минимальны.

Государственная политика в сфере здравоохранения в 1999 г. отличалась от предыдущих лет двумя главными моментами: внедрением механизма планирования обеспечения государственных гарантий медицинского обслуживания населения и расширением регулирования фармацевтического рынка.

Реализация программы государственных гарантий. Осенью 1998 г. правительством была утверждена Программа государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью (Постановление Правительства РФ № 1096 от 11.09.98). Перечень видов медицинской помощи, которые должны предоставляться населению бесплатно, не изменился. Но были определены показатели объемов медицинской помощи в расчете на 1000 населения, которые должны быть финансово обеспечены государством. Принятие программы было направлено на конкретизацию государственных обязательств, а также на создание инструмента для осуществления структурных сдвигов в системе медицинского обслуживания. Показатели программы предполагают серьезную трансформацию структуры оказания медицинской помощи в пользу менее ресурсоемких ее видов: сокращение объема лечения в стационарных условиях и перемещение его в сектор амбулаторно-поликлинического обслуживания. В последнее десятилетие уже идет процесс сокращения числа больничных коек (табл. 5). Программа ориентирует на дальнейшее движение по этому пути и на сокращение больничных мест, использование которых имеет низкую затратную эффективность. Объем лечения в стационарных условиях предусмотрено уменьшить на 18,5% и осуществлять лечение ряда заболеваний в дневных стационарах больниц и в поликлиниках (Табл. 6). Удельный вес расходов государства на амбулаторно-поликлиническую помощь, который составляет в среднем по стране 27%, должен возрасти до 35-40%. В результате затраты на предоставление медицинских услуг в объемах, определенных программой государственных гарантий, требуются меньшие, чем в 1998 г. Так, стоимость объемов медицинской помощи, фактически оказанной населению в 1998 г., составила 4,0% ВВП, а стоимость принятой программы государственных гарантий в расчете на 1999 г. равнялась 3,6% ВВП.

ТАБЛИЦА 5

Показатели сети медицинских организаций

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Число больничных учреждений (тыс.)	12,5	12,8	12,7	12,6	12,6	12,3	12,1	12,0	11,5	11,2
- в них коек (на 1000 населения)	13,5	13,8	13,5	13,1	12,9	12,7	12,6	12,4	12,1	11,9
Число амбулаторно-поликлинических учреждений (тыс.)	19,4	21,5	20,9	20,7	20,9	21,6	21,1	22,0	21,7	22,0
Число врачей всех специальностей, всего, тыс. на 10000 населения	620,7	667,3	632,2	637,2	641,6	636,8	653,4	669,2	673,7	682,0
Численность среднего медицинского персонала Всего, тыс. на 10000 тыс. населения	43,2	45,0	42,6	43,0	43,4	43,3	44,5	45,7	46,2	46,9
	1756,7	1844,0	1717,3	1709,1	1674,2	1613,2	1628,4	1648,6	1626,0	1615,0
	122,4	124,5	115,8	115,3	113,1	109,7	110,0	112,7	111,5	111,1

Источник: Росстатагентство.

После того, как была принята федеральная программа государственных гарантий, правительство проводило политику внедрения процедур планирования деятельности территориальных (региональных и муниципальных) систем здравоохранения, определения размеров их финансирования из разных источников и координации с этой целью действий различных органов. Субъектам РФ было рекомендовано разработать территориальные программы государственных гарантий на основе федеральной программы. Минздрав РФ и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ОМС) по согласованию с Минфином РФ 16.10.98 утвердили «Методические рекомендации по порядку формирования и экономического обоснования территориальных программ государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью».

ТАБЛИЦА 6

**Показатели программы государственных гарантий
обеспечения бесплатной медицинской помощью**

Виды медицинской помощи	Объем в расчете на 1000 чел.			Расчетные нормативы стоимости единицы объема в 2000 г, руб.	Стоимость на 1 жителя в 2000 г., руб.
	1998 факт	1999	2000		
Скорая помощь, вызов	320	340	318	310,7	98,8
Стационарная, койко-дней	3476,0	2901,5	2812,5	200,3	563,3
Медицинская помощь в дневных стационарах, койко-дней	29	660	749	70,6	52,9
Поликлиническая, Врачебные посещения	8731	9198	9198	34,1	313,7
Затраты на поддержание Системы здравоохранения					147,4
ИТОГО на 1 жителя					1176,1

Источник: Минздрав России.

Однако принятие федеральной программы не было однозначно поддержано всеми субъектами РФ. Предметом критики стали следующие два момента. Во-первых, количественные показатели утвержденной программы не были дифференцированы по регионам, и для многих субъектов РФ были неадекватны реальным показателям заболеваемости. Во-вторых, сомнению подвергался смысл разработки и утверждения правительством программы, которая не обеспечена финансовыми ресурсами.

Источниками финансирования программы служат средства бюджетов субъектов РФ и средства системы обязательного медицинского страхования (ОМС). Расходы на здравоохранение из бюджетов субъектов РФ достигли 2,1% ВВП. Взносы на ОМС работающего населения и прочие доходы фондов ОМС составили, по данным за 9 месяцев 1999 г., 0,7% и 0,1% ВВП, соответственно. Таким образом, уровень обеспеченности принятой федеральной программы государственных гарантий был равен 81%.

Однако эта оценка представляется заведомо завышенной по двум причинам. Во-первых, нереально ожидать осуществления за один год масштабных изменений в структуре медицинской помощи, предусмотренных программой. Во-вторых, расчетные нормативы стоимости медицинской помощи, приведенные в методических рекомендациях по разработке территориальных программ государственных гарантий, ниже показателей потребности в финансовых средствах, рассчитываемых самими регионами. Федеральные нормативы стоимости определялись на основе нормативных показателей расходов на заработную плату, на приобретение медикаментов, на питание больных, на осуществление других хозяйственных расходов (оплата коммунальных услуг и др.) в расчете на единицу объема медицинской помощи и на основе нормативных показателей интенсивности использования мощностей лечебно-профилактических учреждений (показателей среднегодовой занятости больничных коек и т.д.). Фактические показатели интенсивности использования мощностей лечебно-профилактических учреждений (ЛПУ) ниже нормативных. Соответственно фактические потребности средств на оплату хозяйственных расходов существующей сети ЛПУ и на оплату труда их персонала выше расчетных стоимостных нормативов. Иными словами, федеральные стоимостные показатели не рассчитаны на содержание всей существующей сети ЛПУ в неизменном виде и с прежней интенсивностью деятельности, а предполагают реструктуризацию этой сети.

По результатам практической разработки территориальных программ государственных гарантий, дефицит финансовых средств на выполнение территориальных программ оценивался в 1999 г. в размере 40%.

В качестве механизма реализации утвержденной правительством федеральной программы государственных гарантий было решено использовать механизм заключения трехсторонних соглашений.

них соглашений о взаимодействии в решении проблем организации медицинской помощи между Минздравом, Федеральным фондом ОМС и органами исполнительной власти субъектов РФ. Предметом соглашения является предоставление региону средств в рамках целевых программ, финансируемых из федерального бюджета, квот на бесплатное лечение в федеральных клиниках и субсидий ФФОМС в обмен на принятие субъектом РФ территориальной программы государственных гарантий, соответствующей федеральной программе, и обязательств провести соответствующие структурные преобразования в системе здравоохранения. В конце 1998 г. - начале 1999 г. работа по согласованию содержания территориальных программ государственных гарантий с показателями федеральной программы и по подготовке на этой основе трехсторонних соглашений началась с 52 субъектами РФ.

Установленные в федеральной программе показатели сокращения объемов стационарной помощи и перенесения части необходимой помощи в амбулаторно-поликлинический сектор, а также расчетные стоимостные показатели, приведенные в методических рекомендациях по разработке территориальных программ, воспринимались регионами как нереалистичные. Но в ходе переговоров удавалось достичь согласия о значениях соответствующих показателей, весьма близких к тому, что изначально предлагали Минздрав и Федеральный фонд ОМС. Тем не менее, уже в начале весны 1999 г. активность федеральных органов по заключению таких соглашений ослабла. Одной из причин этого было замедление процесса заключения общих рамочных соглашений о распределении полномочий между Российской Федерацией и ее отдельными субъектами. Помимо того выяснилось, что Минздрав РФ не готов гарантировать выделение субъектам РФ однозначно определенных квот на бесплатное лечение в федеральных медицинских учреждениях и на получение лекарственных средств и оборудования в рамках целевых программ. В качестве причины указывалось на сохраняющуюся нестабильность и соответственно неопределенность выделения ассигнований из федерального бюджета на финансирование федеральных медицинских учреждений и федеральных целевых программ. В результате, к концу года трехсторонние соглашения были подписаны только с 12 субъектами РФ, и 25 соглашений было готово к подписанию.

ТАБЛИЦА 7

Финансовая обеспеченность государственных гарантий предоставления населению бесплатной медицинской помощи (% ВВП)

	1998	1999	2000 прогноз	
			1	2
ВВП, млрд.руб.	2684	4476	5370	5370
Индекс-дефлятор ВВП, %	111,5	160,9	124,4	124,4
Расходы государства на обеспечение гарантий медицинской помощи	3,06	2,91	2,98	2,98
в том числе				
Бюджеты субъектов РФ	2,19	2,08	2,15	2,15
Взносы на ОМС работающего населения	0,75	0,73	0,73	0,73
Прочие доходы фондов ОМС*	0,12	0,10	0,10	0,10
Необходимые затраты на обеспечение государственных гарантий**	4,02	3,59	3,20	3,720
в т.ч. стоимость базовой программы ОМС	2,81	2,51	2,03	2,60
Уровень финансового обеспечения государственных гарантий, %***	76	81	93	80

* Доходы фондов ОМС от вкладов на депозит, штрафы, пени, прочие доходы.

** В расчетах на 1998 г. - стоимость фактически оказанных объемов медицинской помощи. В расчетах на 1999 г. и в прогнозе 1 на 2000 гг. – стоимость программы государственных гарантий. В прогнозе 2 на 2000 г. – стоимость медицинской помощи, объемы которой соответствуют показателям 1998 г.

*** Показатель рассчитывается делением суммы расходов из бюджетов субъектов РФ, взносов на ОМС работающего населения и прочих доходов фондов ОМС на стоимостную оценку государственных гарантий медицинского обслуживания населения.

Источник: рассчитано на основе данных Росстата, Минздрава, Минэкономики России, Института экономики переходного периода.

Осенью 1999 г. Правительство внесло корректизы в программу государственных гарантий обеспечения граждан бесплатной медицинской помощью (Постановление Правительства РФ от 26.10.1999 № 1194). Суть изменений – в сокращении объемов гарантированной скорой

медицинской помощи (на 6%) и стационарной медицинской помощи (на 3%) с перемещением последних в стационары одного дня (Табл. 6). В таблице 7 представлены два варианта прогноза финансового обеспечения государственных гарантий в 2000 г.

Оба варианта построены на основе статистической оценки макроэкономических показателей в 2000 г., выполненной Институтом экономики переходного периода (см. выше): прогнозируется рост ВВП на 2,0%, темп инфляции 124,4%¹³⁴. Расходы бюджетов субъектов РФ на здравоохранение, исчисленные в % к ВВП, оценены на уровне 2,15%, что примерно соответствует среднему значению этого показателя за последние два года. В сумме со взносами на ОМС работающего населения и прочими доходами фондов ОМС это составит почти 3,0% ВВП. В первом варианте прогноза в качестве необходимых затрат на обеспечение государственных гарантий взята стоимость принятой федеральной программы государственных гарантий. Во втором варианте прогноза предполагается, что структура и объемы медицинской помощи будут примерно такими же, как и в 1998 г. В этом случае стоимость медицинского обслуживания населения достигнет 3,7% ВВП.

В первом варианте прогноза уровень финансовой обеспеченности государственных гарантий составит 93%. Если же размеров финансирования здравоохранения из бюджетов субъектов РФ увеличится в реальном выражении на 14% по сравнению с 1999 г., то программа государственных гарантий будет полностью сбалансирована с финансовыми ресурсами. Но не будем забывать, что реализация этой программы требует следующих действий:

- сокращение почти на 20% объемов стационарной помощи и ее перемещение в однодневные стационары и амбулаторно-поликлинический сектор;
- сокращение гарантированных объемов бесплатного лекарственного обеспечения больных в стационарах;
- отказ от расходования средств на содержание сложившейся сети медицинских учреждений и переход к оплате объемов медицинской помощи; это будет означать необходимость выведения из системы общественного здравоохранения части ЛПУ, избыточных по отношению к имеющимся средствам;
- введение системы комплексного территориального планирования здравоохранения; обеспечивающей рациональность использования совокупного ресурсного потенциала областных и муниципальных медицинских учреждений;
- усиление прозрачности и установление строгого контроля за целевым использованием государственных средств.

Очевидно, что реалистичность искомого увеличения бюджетных расходов на здравоохранение и выполнения всех вышеперечисленных условий в течение и 2000 года и последующих года-двух весьма проблематична. Оценивая этот путь, следует принять во внимание, что необходимая глубокая реструктуризация медицинской помощи потребует для своего осуществления достаточно значительного времени.

Согласно второму варианту прогноза, финансовая обеспеченность предоставляемых населению объемов медицинской помощи составит 80%.

В этом случае для создания нормальных экономических условий развития здравоохранения необходим пересмотр государственных гарантий населению по предоставлению бесплатной медицинской помощи. Такой пересмотр предполагает легализацию платежей населения за получаемую медицинскую помощь. В настоящее время недостаток государственного финансирования здравоохранения компенсируется неформальными платежами населения. Об этом свидетельствуют данные социологических опросов населения России о расходах на медицинские нужды, проведенных в январе 1998 г. и январе 1999 г. Институтом социальных исследований в рамках Проекта поддержки законодательных ини-

¹³⁴ БЭА. Информационно-аналитический бюллетень. № 20, декабрь 1999 г., с. 9.

циатив в области здравоохранения Бостонского университета в 14 субъектах РФ¹³⁵. Используя результаты опросов, величину расходов населения на лекарственное обеспечение и медицинскую помощь в 1997 г. можно оценить в размере, равном 4,1% ВВП, а в 1998 г. - 4,5% ВВП. Расходы государства на здравоохранение, выраженные в процентах к ВВП, сократились за тот же период с 3,6% до 3,1%. Таким образом, совокупные расходы государства и населения на здравоохранение почти не изменились (Табл. 8).

ТАБЛИЦА 8

Расходы на здравоохранение (в текущих ценах)

№		1997		1998	
		трлн. руб.	% ВВП	мрлд. руб.	% ВВП
1	Государственный бюджет	75,1	2,93	64,4	2,40
2	Взносы работодателей на обязательное медицинское страхование	18,3	0,71	20,0	0,75
3	Общие расходы государства (1 + 2)	93,4	3,64	84,4	3,14
4	Расходы населения на медицинские услуги	32,5	1,27	38,1	1,42
5	Расходы населения на приобретение лекарств в аптеках	71,7	2,80	83,1	3,10
6	Расходы населения на добровольное медицинское страхование	0,9	0,03	0,4	0,01
7	Общие расходы населения на медицинские нужды (4 + 5 + 6)	105,1	4,10	121,6	4,53
8	Всего (3 + 8)	198,5	7,75	206,0	7,67

Источник: рассчитано на основе данных Росстата и Отчета Института социальных исследований "Расходы населения России на медицинские услуги и лекарства (Результаты социологического мониторинга)", представленного USAID. М. 1999.

Важным результатом проведенных опросов стало крушение мифа о том, что население большую часть оплаты медицинской помощи осуществляет неформальным образом - "в руки" врачам и медицинским сестрам. Оплата населением медицинских услуг "в руки" составила меньшую часть - всего 23 процента от расходов населения на медицинскую помощь в 1998 г. Остальные 77 процентов своих расходов респонденты отнесли к категории официально производимой оплаты. Фактически же значительную часть этих расходов следует квалифицировать как полуофициальные, или квазиформальные платежи: медицинские учреждения официально предлагали пациентам заплатить за лечение, которое по закону должно предоставляться бесплатно.

Данные указанного исследования позволяют сделать вывод, что система здравоохранения адаптируется к сокращающемуся государственному финансированию и его замещению средствами населения. В некоторых субъектах РФ уже предпринимаются попытки легализовать механизмы соплатежей, невзирая на очевидные их противоречия с федеральным законодательством. Так, в Пермской области приказом департамента здравоохранения областной администрации была введена фиксированная плата за каждое посещение врача и за каждый день пребывания в стационаре. Правда, после протеста со стороны областной прокуратуры этот приказ был отменен. Введение соплатежей населения предусматривает проект закона Калужской области "О государственных гарантиях предоставления медицинской помощи населению Калужской области". В Республике Карелия используется механизм перечисления медицинскому учреждению 80% пенсий тех пенсионеров, которые помещены в стационар для общего терапевтического лечения.

Все это свидетельствует о том, что задача пересмотра конституционных гарантий и введения соплатежей населения за медицинскую помощь назрела. В сложившейся ситуации, когда за получение формально бесплатной медицинской помощи приходится платить, в худ-

¹³⁵ В.Бойков, Ф.Фили, И.Шейман, С.Шишкян. Расходы населения на медицинскую помощь и лекарственные средства. Вопросы экономики, 1998, N 10, с.101-117; Отчет Института социальных исследований "Расходы населения России на медицинские услуги и лекарства (Результаты социологического мониторинга)", представленный USAID. М. 1999.

шем положении оказываются менее обеспеченные слои населения и семьи, живущие вне крупных городов. Население с доходами ниже прожиточного минимума тратит на медицинское обслуживание и лекарства троекратно большую часть своих доходов, чем та часть населения, которая имеет наивысшие доходы. При этом бедные люди реже состоятельных посещают амбулаторно-поликлинические учреждения. У представителей малодоходных групп людей короче сроки пребывания в больницах, в сравнении с представителями высокодоходных групп.

Таким образом, сохранение разрыва между конституционными гарантиями предоставления населению бесплатной медицинской помощи и размерами их государственного финансирования ведет на практике к замещению государственных расходов на здравоохранение частными и росту социальной несправедливости.

Возможный путь решения проблемы сбалансированности государственных гарантий и их финансового обеспечения состоит в легализации соучастия населения в финансировании общественного здравоохранения. При этом возможны разные варианты такого соучастия.

1. Введение соплатежей (доплат) граждан в момент потребления ими медицинской помощи. Речь идет о том, что при каждом обращении к врачу (при оказании как амбулаторной, так и стационарной помощи) пациент платит некоторую фиксированную сумму, которая идет в общий доход учреждения. В качестве одной из возможных схем введения соплатежей может рассматриваться взимание платы с лиц с доходами выше прожиточного минимума в расчете на одного члена семьи за стационарную и амбулаторно-поликлиническую медицинскую помощь. В этом случае для балансировки стоимости существующих объемов медицинского обслуживания и их финансового обеспечения потребуется взимать с пациентов с доходами выше среднего примерно по 129 рубля (в ценах 2000 г.) за день пребывания в стационаре, 18 рублей за каждое посещение врача, 25 руб. за обслуживание в дневном стационаре.

2. Введение соплатежа страхового взноса на ОМС для работающих граждан. Например, помимо платежа работодателя, страховой взнос в виде определенного процента от заработка платит еще и сам работник. Для финансирования существующих объемов скорой, амбулаторно-поликлинической и стационарной помощи размер такого взноса должен составить примерно 4,54% от заработка.

3. Определение по каждому заболеванию минимального набора медицинских услуг и лекарственных средств, бесплатное получение которых гарантируется каждому больному. Получение медицинской помощи сверх такого минимального набора должно оплачиваться полностью либо в определенной пропорции самими пациентами, или за них - страховыми компаниями по программам добровольного медицинского страхования. При этом для пациентов с низкими доходами, а также для инвалидов и ряда категорий хронически больных могут быть сохранены гарантии бесплатного получения необходимой медицинской помощи в полном объеме.

Третий вариант является наиболее сложным с точки зрения подготовительной работы и контроля. Однако, в отличие от первых двух вариантов, он сохраняет и легализует возможности экономического контроля пациентов за объемом и качеством оказываемых им услуг. В случае же реализации первого или второго варианта введение соплатежей может привести просто к тому, что пациентам придется платить еще больше.

Регулирование рынка лекарственных средств. В первой половине 1999 г. правительство предприняло ряд мер по регулированию фармацевтического рынка и порядка обеспечения населения лекарственными средствами. Ранее предметом государственного регулирования выступали лишь торговые надбавки к ценам на медикаменты. Субъектам РФ было предоставлено право устанавливать предельные размеры таких надбавок. Но следует особо подчеркнуть, что в качестве цен, по отношению к которым исчислялись регулируемые оптовые и розничные надбавки, выступали не отпускные цены отечественных производителей и не декларируемые на таможне цены на импортируемые медикаменты, а цены первого опто-

вого покупателя, по которым он реализует лекарства, приобретенные им у отечественных производителей или закупленные им за рубежом. Размеры цены первого оптового покупателя (размеры устанавливаемых им торговых надбавок) никак не регулировались. Такой порядок установления предельных размеров надбавок в значительной мере обесмысливал используемые меры ценового регулирования. Это и определяло большой разброс цен на одинаковые лекарственные средства не только между регионами страны, но и внутри регионов.

В структуре российского фармацевтического рынка импорт составлял в 1997 гг. 59%¹³⁶. Следствием августовского 1998 г. финансового кризиса стало сокращение объема импорта на 22% - с 1,8 до 1,4 млрд. долл. Объем отечественного фармацевтического производства в долларовом исчислении сократился в той же пропорции, на 22% - с 1,3 до 1,0 млрд. долл., что объясняется высокой зависимостью фармацевтической промышленности от импортных ингредиентов. В результате доля импорта на российском фармацевтическом рынке не изменилась, а рост цен на медикаменты - 208,5 % за 1998 г. - существенно обогнал общий рост потребительских цен - 184,4%. Возникли серьезные трудности с лекарственным обеспечением медицинских организаций. Размер расходов государства (бюджетные ассигнования и средства ОМС), использованных для приобретения лекарств, составил в 1997 г. 15,4 млрд. деноминированных рублей, а в 1998 г. - 16,9 млрд. руб.¹³⁷ Из сравнения этих цифр с индексом роста цен следует, что в натуральном выражении объем лекарств, оплачиваемых государством, сократился в 1998 г. примерно вдвое.

Это стимулировало Минздрав России к поиску путей усиления контроля государства за ценообразованием на рынке лекарственных средств. Такие устремления отвечали общей линии правительства Е.М. Примакова на расширение государственного регулирования экономики. 29 марта 1999 г. было принято постановление Правительства РФ N 347 "О мерах государственного контроля за ценами на лекарственные средства". Объектом государственного контроля за ценами стали лекарственные средства, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств и изделий медицинского назначения. Такой перечень был утвержден Правительством РФ в 1996 г. (Постановление от 15 апреля 1996 г. N 478) в фискальных целях. Производители лекарственных средств, включенных в перечень, освобождены от налога на прибыль от производства таких медикаментов. В мае 1999 г. перечень был расширен (Постановление Правительства РФ от 20.05.99 N 546), и сейчас он содержит более 750 наименований лекарственных средств. Это международные непатентованные наименования. На российском рынке им соответствует примерно 6 тысяч торговых наименований из почти 14 тысяч зарегистрированных медикаментов. Государственной регистрации подлежат цены на все лекарственные средства отечественного и импортного производства, включенные в перечень. Регистрация должна осуществляться Минздравом России после того, как цена будет согласована заявителем с Минэкономики России. Решения правительства не затронули права органов исполнительной власти субъектов РФ самостоятельно устанавливать размеры оптовых и розничных надбавок к ценам на лекарственные средства.

На практике процесс регистрации разворачивался очень медленно. Постановлением Правительства от 29 марта 1999 г. было предусмотрено провести в двухмесячный срок регистрацию отпускных цен производителей на лекарственные средства, включенные в перечень. Но к сентябрю 1999 г. было зарегистрировано всего 170 торговых наименований медикаментов.

Само по себе введение государственной регистрации цен на медикаменты и даже согласования цен не идет в разрез с практикой стран с рыночной экономикой. Различные меры государственного регулирования ценообразования на фармацевтическом рынке применяются во всех западноевропейских странах. Оценивая оправданность введения того или иного

¹³⁶ RMBC (REMEDIUM GROUP) Pharmaceutical market volume forecast. Moscow, 1999.

¹³⁷ Справка к заседанию Правительства Российской Федерации «О мерах по государственному регулированию лекарственного обеспечения населения Российской Федерации» 14 января 1999 г.

механизма регулирования, необходимо принимать во внимание степень проработанности соответствующей нормативной базы и характер его влияния на мотивацию производителей и дистрибуторов.

В нормативных актах Правительства РФ и Минэкономики России критерии согласования цены не определены четко. В случае медикаментов отечественного производства заявитель должен представить в Минэкономики экономическое обоснование цены, включающее отчетные и прогнозные данные об объеме производства, калькуляцию себестоимости лекарственного средства, отчетные и планируемые размеры прибыли. В случае импортных медикаментов заявитель представляет данные о ценах на это лекарственное средство в стране производителя и в других странах, где оно зарегистрировано, данные об объеме его реализации на российском рынке за предыдущее полугодие. В качестве оснований для отказа в согласовании названы предоставление недостоверной информации или существенное превышение заявляемой цены над ценой за рубежом при сопоставимых расходах на транспортировку и хранение. Подобные формулировки открывают большой простор для их произвольного толкования, и следовательно, для извлечения чиновниками ренты из своего положения.

Цены на отечественные медикаменты регистрируются в рублях, а на импортные - в иностранной валюте и в рублях. Цены в рублях должны корректироваться при очередной публикации отпускной цены производителя. Публикация должна осуществляться не реже одного раза в квартал. Такой порядок создает возможность отставания зарегистрированной цены от темпа инфляции и стимулирует заявителей к завышению регистрируемых цен, чтобы предотвратить инфляционные потери.

Оптовые организации, осуществляющие закупки медикаментов за рубежом и у отечественных производителей, должны теперь либо при назначении своих цен вписываться в предельные размеры торговых надбавок, установленных субъектами РФ, либо участвовать в перераспределении доходов производителей.

В итоге результативность применяемых мер для решения задач сдерживания цен и лекарственного обеспечения медицинских организаций может оказаться невысокой: производители и импортеры становятся заинтересованными в завышении регистрируемых цен, а механизм регистрации позволяет добиваться такого завышения. Начало государственной регистрации цен на лекарственные средства подтвердило эти опасения. Зарегистрированные цены оказались в среднем на 30% выше, чем оптовые цены, опубликованные в рекламных изданиях.

Меры правительства по регулированию цен были дополнены мерами по регулированию назначения и продажи лекарственных средств. Постановлением Правительства РФ от 8 апреля 1999 г. N 393 предусмотрено ввести еще один перечень медикаментов - минимальный ассортимент необходимых для оказания медицинской помощи лекарственных средств, наличие которого обязательно для аптечных учреждений. Предполагается, что он будет несколько шире перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств. Одновременно указанный минимальный ассортимент становится основой для нормирования отпуска обеспечения лекарственными средствами граждан, имеющих право на бесплатное получение медикаментов или на льготы по их оплате. Согласно вышеупомянутому постановлению, рецепты льготным категориям граждан на лекарственные средства, не входящие в минимальный ассортимент, могут теперь выписываться лечащим врачом только на основании решения клинико-экспертной комиссии поликлинического учреждения или врачами онкологических, туберкулезных, психиатрических и других специализированных учреждений. Путем усложнения порядка выписки лекарств предполагается ограничить количество назначаемых дорогостоящих препаратов.

В принципе, подобного рода меры по ограничению спроса на лекарственные средства, финансируемые государством, вполне оправданы. В наших условиях это особенно актуально, поскольку подобные меры фактически уменьшают размеры государственных га-

рантий в области лекарственного обеспечения и позволят сократить разрыв между государственными гарантиями и их финансированием. Вопрос в том, как установленные правила будут реализованы на практике. Легче всего будет контролировать соблюдение установленного порядка назначения лекарств и ввести дополнительные ограничения на количество препаратов, которые могут выписывать лечащие врачи и клинико-экспертные комиссии. Труднее проконтролировать наличие в аптеках обязательного минимального ассортимента лекарственных средств. В результате часть лекарственных средств может оказаться в дефиците. При таком обороте дела сокращение доступности лекарственных средств для льготных категорий населения может оказаться значительнее, чем предполагалось.

Начало конца обязательного медицинского страхования? Еще в 1996 г. Правительство РФ направило в Государственную Думу проект закона "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации". Он был направлен на ограничение возможностей фондов ОМС и страховых медицинских организаций. В течение почти трех лет этим группам специальных интересов удавалось тормозить рассмотрение правительственного законопроекта в Государственной Думе. Да и правительство поначалу не очень сильно настаивало на его принятии, а затем, после президентских выборов как бы и забыло об этом проекте. Но в 1999 г. все кардинальным образом изменилось. Правительство оказало сильное давление на депутатов и руководство Федерального фонда ОМС. Законопроект был принят Государственной Думой в первом чтении 11 июня.

Для неискушенных в вопросах медицинского страхования большинства депутатов дело было представлено так, что законопроект позволит навести порядок в системе обязательного медицинского страхования, сэкономить средства, устранив излишних посредников между фондами ОМС и медицинскими учреждениями, усилить государственный контроль за целевым использованием средств ОМС. На деле принятие закона позволит не столько навести порядок, сколько поставить средства ОМС под полный контроль исполнительной власти, что еще не дает никаких гарантий против нецелевого использования средств ОМС.

Законопроект содержит изменения, кардинальным образом меняющие концепцию и содержание действующего Закона РФ "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации". Фактически речь идет не о внесении изменений и дополнений в действующий закон, а о его замене на закон с другим названием ("Об обязательном медицинском страховании") и другим содержанием. Законопроект исключает страховые медицинские организации из числа субъектов обязательного медицинского страхования (ОМС). Функции страховщиков в системе ОМС будут выполнять лишь территориальные фонды ОМС. Каждый из них занимает монопольное положение на территории соответствующего субъекта РФ. Законопроект допускает, что территориальный фонд ОМС может, если посчитает это необходимым, привлекать страховые организации в качестве своих агентов в страховой деятельности. Но принятый в июле 1999 г. Федеральный закон «Об основах обязательного социального страхования» № 165-ФЗ от 16.07.1999 содержит запрет на посредническую деятельность в системе ОМС. Следовательно, предлагаемое в законопроекте исключение страховых медицинских организаций из числа субъектов ОМС будет означать их полное выведение из системы ОМС.

Законопроект предполагает лишить фонды ОМС права ведения финансово-кредитной деятельности, что вызывало особое раздражение чиновников региональных администраций и в самом деле служило средством злоупотреблений исполнительных дирекций некоторых территориальных фондов.

Текст законопроекта содержит положения, позволяющие субъектам РФ корректировать правовой статус территориальных фондов ОМС. В части первой действующего «Положения о территориальном фонде обязательного медицинского страхования», утвержденного Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 24 февраля 1993 г. № 4543-1, четко определено, что территориальный фонд ОМС осуществляет свою деятельность в соответ-

ствии с законодательством Российской Федерации и указанным положением. Это лишает субъекты РФ возможности утверждать учредительные документы, отличные по содержанию от федерального положения. В новом же законопроекте говорится, что Правительство РФ утверждает только типовой устав территориального фонда ОМС. Уставы фондов утверждаются органами исполнительной власти субъектов РФ. Ничего не сказано о том, что не допускается отличий утверждаемых уставов от устава типового. Если подобные корректизы останутся в окончательном тексте закона, это будет означать передачу субъектам РФ значительных прав по регулированию правового положения территориальных фондов ОМС. В частности, ничто не помешает субъектам РФ подчинить территориальные фонды ОМС органам управления здравоохранением, воссоздав на региональном уровне административно интегрированную систему управления здравоохранением. Для этого достаточно ввести в устав территориального фонда ОМС положение о том, что назначение руководителя фонда производится по представлению руководителя органа управления здравоохранением, а также обязать фонд согласовывать детальный проект своего бюджета с органом управления здравоохранением и ежемесячно представлять последнему отчеты о выполнении бюджета. В итоге фонд ОМС на законных основаниях окажется под плотным административным контролем органа управления здравоохранением.

Если такой закон будет все же принят, то система ОМС лишится стратегической перспективы, связанной с развитием конкуренции страховщиков, и, наоборот, возникает перспектива восстановления в новой форме системы административного управления здравоохранением, на преодоление недостатков которой и было направлено введение ОМС в начале 90-х годов.

Во второй половине 1999 г. рабочая группа Всемирного банка при поддержке Федерального фонда ОМС провела исследование деятельности территориальных фондов ОМС, их филиалов и страховых медицинских организаций¹³⁸. Исследование проводилось методом анкетного опроса, на который ответили примерно 80% страховых организаций и территориальных фондов ОМС, и половина филиалов этих фондов. Анализ показал, что ресурсный потенциал страховых медицинских организаций (СМО) заметно выше, нежели у филиалов фондов ОМС, которые также выполняют функции страховщиков в системе ОМС. Страховые компании имеют относительно больше специалистов в расчете на тысячу застрахованных и более развитые автоматизированные системы. Конкуренция между страховыми медицинскими организациями за медицинские учреждения практически отсутствует, но во многих регионах имеет место конкуренция за страхователей и застрахованных. СМО в целом более активны в выполнении функций страховщиков в системе ОМС. Правда, последний вывод справедлив примерно для половины страховых организаций, ответивших на вопросы анкеты.

Для того, чтобы деятельность каждой страховой компании в системе ОМС позитивно влияла на качество медицинского обслуживания застрахованных и эффективность использования средств в системе ОМС, нужно усилить требования к деятельности СМО, чтобы исключить возможность получать доходы за счет простой перекачки денег от фондов ОМС медицинским учреждениям. Следует установить четкие правила информирования страховщиками застрахованных, рассмотрения их жалоб, экономического обоснования договоров с медицинскими организациями, осуществления контроля за обоснованностью госпитализации застрахованных, за выполнением медико-экономических стандартов лечения и т.п. Они должны войти в перечень условий получения лицензии на осуществление ОМС. В таких рамках активность страховщиков будет направлена в нужное русло.

Образование

В целом для системы образования прошедший год был относительно “урожайным” как с точки зрения принятия новых нормативных актов, нацеленных на регулирование в этой сфе-

¹³⁸ Отчет по проекту Всемирного банка «Исследование рынка посреднических услуг по медицинскому страхованию». Москва, 1999.

ре, так и с точки зрения улучшения ситуации с задолженностью по заработной плате. Рассмотрим подробнее оба этих момента.

В 1997-1998 гг. в правительстве обсуждался широкий круг вопросов, связанных с осуществлением организационно-экономических преобразований в данной области, включая перераспределение управлеченческих функций между федеральным центром и территориальными органами власти, усиление экономической самостоятельности образовательных учреждений, изменение отношений собственности, привлечение внебюджетных источников финансирования и т.п. Со сменой правительства осенью 1998 г. эти обсуждения затухли. Новый импульс деятельности по реформированию сферы образования был дан в конце марта 1999 г., когда Президент представил Федеральному собранию свое ежегодное послание “Россия на рубеже эпох”, часть которого была посвящена “рубежным” проблемам сферы образования. В качестве общей политической установки была провозглашена необходимость безотлагательного принятия Федеральной программы развития образования, цель которой - “вернуть уважение к учителю, обеспечить людям этой профессии достойные условия жизни”. В качестве общей задачи властей всех уровней было определено совершенствование организационно-экономических механизмов жизнеобеспечения системы образования, причем подчеркивалось, что “давно пора сделать шаг к разработке механизмов стимулирования внебюджетного финансирования ... дополнительные источники финансирования должны вводиться только вместе с бюджетными, а не вместо них”.

В Послании были сформулированы следующие принципиальные установки относительно содержания реформы школьного и вузовского образования:

- ориентация образовательной политики на обеспечение доступности образования для каждого человека;
- сохранение качества образования и усиление его гуманистической направленности; введение системы независимой диагностики качества полученных знаний и внедрение таких стандартов образования, которые расширяли бы возможности школы, а не подавляли инициативу учителя;
- повышение мобильности системы образования, ее восприимчивости к переменам.

Однако ряд острейших проблем, характерных для нынешнего состояния сферы образования, остались за рамками задач реформы, обозначенных в Послании. Во-первых, это проблема межбюджетных отношений, прежде всего - отсутствие эффективных механизмов целевого использования на нужды образования направляемых регионам федеральных трансфертов. Во-вторых, не может не вызвать сомнений установка на сохранение качества образования, поскольку она предполагает, что в настоящее время массовой российской школе и вузам присуще высокое качество обучения, что далеко не соответствует действительности. Утверждение, которое часто высказывается руководителями образования, особенно среднего звена, - “в российском образовании все хорошо, не хватает только денег” - говорит лишь об их нежелании всерьез повышать качество обучения, а не о том, что это качество действительно высоко. В-третьих, без внимания остался принципиальный вопрос, связанный с политикой муниципализации образовательных учреждений. Дело в том, что, в соответствии с действующей Конституцией, муниципальные органы как органы местного самоуправления не относятся к государственным структурам, последние включают лишь два уровня - федеральный и субъектов Федерации. Тем самым данная установка вступает в противоречие с основами законодательной системы функционирования сферы образования в РФ, согласно которой система образования имеет преимущественно государственный характер.

17 марта 1999 г. Госдумой РФ был принят Федеральный закон “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию”. В законе существенны два момента: во-первых, приданье запрету на приватизацию образовательных учреждений характера бессрочного, а во-вторых - расширение перечня запрещенных к приватизации объектов путем включения в него также инфраструктурных звеньев сферы образования - учебно-

опытных, учебно-производственных хозяйств и других научных, проектных, производственных предприятий, учреждений и организаций, ведущие научные исследования и обеспечивающие функционирование и развитие образования.

Важным моментом, связанным с усложнением условий деятельности негосударственных вузов, стало принятие в октябре 1999 г. решение Конституционного суда РФ об отказе на отсрочку от службы в армии студентам негосударственных вузов, не имеющих государственной аккредитации. Учитывая, что из 349 негосударственных вузов имеют такую аккредитацию менее половины, для значительной части молодых людей возникла угроза быть призваными со студенческой скамьи. Такая мера скорее всего повлечет заметное снижение привлекательности негосударственного высшего образования для молодежи, с одной стороны, и потребует от вузов, имеющих лишь лицензии, поиска новых возможностей защиты своих студентов от воинского призыва в период учебы.

24 июня Правительством РФ была одобрена Федеральная программа развития образования (ФПРО). Она была направлена на утверждение в Государственную Думу, где документ приняли единогласно. Следует отметить, что эта программа имеет весьма длительную историю. Конкурс на ее создание был объявлен правительством еще в 1992 г. В апреле 1994 г. она была рассмотрена на заседании правительства и внесена в Государственную Думу для утверждения в качестве закона. Однако ее рассмотрение парламентом сильно затянулось, что потребовало разработки уже нового варианта программы.

ФПРО, рассматриваемая в ряду концептуальных разработок реформирования российского образования, ставит цели и намечает направления действия, но не определяет ни конкретных способов, ни механизмов их достижения, а ведь именно организационно-экономические механизмы реализации программных мероприятий имеют принципиально важное значение. Столь общий характер названного нормативного акта сам по себе рассматривается как негативная характеристика не может: программы как средства государственного регулирования существенно отличны от программ, существовавших в централизованно планировавшейся экономике и трактовавшихся как наперед заданный комплекс конкретных мероприятий. Поскольку в рыночных условиях программы ориентированы (точнее, должны быть ориентированы) на организацию взаимодействия государственных институтов и негосударственных организаций, которым нельзя приказать "сверху", очевидно, что наполнение таких программ конкретными мероприятиями возможно только по ходу их осуществления, через проведение систематических переговоров и заключение контрактов между государственными органами управления и независимыми организациями. Поэтому вопрос о качестве ФПРО как программного документа - это вопрос об адекватности ее целевых установок и направлений действий актуальным проблемам развития образования в РФ.

ФПРО включает в себя два этапа: 1999-2001 гг. и 2002-2005 гг. К первому этапу в программе отнесены меры, нацеленные на (а) сохранение сети образовательных учреждений и (б) проведение в регионах ряда экспериментов, по результатам которых будут осуществляться массовые нововведения на втором этапе осуществления программы. Конкретные мероприятия по программе предполагается утверждать на правительственном уровне с выделением в бюджете соответствующих средств для их осуществления ежегодно.

Для решения задачи сохранения сети образовательных учреждений авторы программы идут традиционным путем формулирования финансовых запросов федеральному центру. Общие расходы, необходимые для развития системы образования и реализации инновационных мероприятий программы, рассчитаны исходя из норм законодательства об образовании, включая положения по обеспечению государственных гарантий участникам образовательного процесса. В разделе, посвященном вопросам финансового обеспечения системы образования, предлагается "обеспечить постепенное увеличение ассигнований как на функционирование системы (раздел бюджета "Образование"), так и на мероприятия и проекты (инновации) Программы с выходом к 2005 г. на удовлетворение расчетной потребности в финансовых средствах". Такой подход вызывает серьезные сомнения в реалистичности свое-

го осуществления, а, следовательно, и возможности реального финансового обеспечения всех заложенных в программу мероприятий.

Что же касается набора конкретных направлений действий и мероприятий, включенных в программу, то его характерной чертой является отсутствие сколько-нибудь ясно сформулированных приоритетов. Так, в ряду общих задач программы такая чрезвычайно важная из них, как “совершенствование экономических механизмов обеспечения системы образования” занимает далеко не первые позиции, следуя позади “защиты и содействия развитию национальных культур в сфере образования” и “развития и комплексного координационного регулирования научной и научно-технической деятельности вузов”. В перечне направлений развития отдельных уровней образования такие принципиально важные для обеспечения стабильности финансирования системы образования направления, как “введение нормативного финансирования” или “обеспечение самостоятельности образовательных учреждений”, идут за существенно менее значимыми типа “выполнение актуальных исследований в области общественных и гуманитарных наук”, “разработка мер по широкому привлечению студентов к научно-исследовательской работе”, и т.п.

Представленная в документе структура расходов из федерального бюджета и внебюджетных источников на программные мероприятия и проекты (инновации) и капитальные вложения по годам не позволяет оценить соотношение этих расходов по отдельным уровням образования, что также выдвигает на первый план вопрос о приоритетах, заложенных в программу.

Из числа экспериментов, которые предполагается провести в рамках первого этапа, особого внимания заслуживают, с нашей точки зрения, два: (1) реализация 12-летнего обучения в ряде общеобразовательных учреждений в формате полномасштабного эксперимента (подготовительный и начальный этапы); (2) осуществление возврата в систему образования всех незаконно приватизированных, разгосударствленных образовательных учреждений на основе всеобъемлющей проверки.

Первое из этих нововведений имеет, как отмечалось, огромное значение как с точки зрения экономических, так и социальных последствий для общеобразовательной школы, в то время как второе - вызывает серьезные сомнения с точки зрения проработанности процедур и механизмов его осуществления и возможных социальных последствий. Факт включения в ФПРО обоих этих нововведений для экспериментального опробования свидетельствует, по нашему мнению, о недостаточно полном учете результатов обсуждения предложений к концепции, проходивших осенью-зимой 1998 г.

Существенным недостатком программы является практически полное игнорирование ею возможности существования различных сценариев (гипотез) развития российской экономики в среднесрочной перспективе. В условиях нестабильности российской экономики отсутствие учета внешних по отношению к сфере образования факторов, в т.ч. и макроэкономических, реализуемость заложенных в нее мероприятий представляется невысокой.

Таким образом, ФПРО фактически представляет собой лишь основу для формирования собственно годовых целевых программ, уточнение приоритетов и организационно-экономических механизмов реализации которых позволит осуществить реальные трансформации в образовательной сфере. Тем не менее, сам факт того, что спустя семь лет после начала работ над ФПРО этот документ в новой редакции приобрел статус официального, должен быть оценен положительно.

Важным этапом в развитии общественно-государственных форм управления и в организационно-экономическом укреплении финансовых основ деятельности школьных заведений стало подписание 31.08.99 г. Указа Президента РФ № 1134 “О дополнительной поддержке общеобразовательных учебных заведений Российской Федерации”. Учитывая, что в ближайшей перспективе вряд ли следует ожидать резкого увеличения бюджетного финансирования школ из местных бюджетов, а внебюджетные финансовые потоки заняли в практической деятельности школ заметное место, в указе ставится задача повсеместного создания

школьных попечительских советов, как общественно-государственных органов, стимулирующих приток в школу дополнительных внебюджетных средств и обеспечивающих контроль за их целевым использованием.

Следует отметить, что еще в Законе “Об образовании”, принятом в 1992 г., указывалось на возможность создания при школах попечительских советов для активизации притока в школы внебюджетных ресурсов и обеспечения общественного контроля за их использованием. Однако к концу 1999 г. в России попечительские советы существовали, по данным Министерства образования, не более, чем в 8% всех школ, что объясняется, во-первых, отсутствием четко прописанной нормативно-правовой базы деятельности таких советов, во-вторых, слабой экономической заинтересованностью спонсоров в инвестировании средств на нужды школ, в-третьих, отсутствием соответствующей организационной поддержки со стороны местных и региональных органов власти, в-четвертых, существенной дифференциацией возможностей родителей учащихся в материальной поддержке попечительских советов.

В рамках реализации президентского указа Министерство образования РФ разработало проект примерного положения о попечительском совете государственного, муниципального образовательного учреждения. Положение содержит, по сути, лишь основные функции и возможные направления деятельности попечительского совета в рамках школы, конкретный же порядок его выборов и границы полномочий должны быть определены уставом школы, учитывая конкретные особенности и специфику деятельности каждого общеобразовательного учреждения. При этом важно отразить такие принципиальные для эффективной работы этого нового института моменты, как (а) формы и методы контроля за расходованием внебюджетных поступлений на счет школы, (б) механизм координации и взаимодействия с местными органами управления образованием и финансовыми структурами, (в) обеспечение открытости и доступности для общественности отчетов о результатах деятельности попечительских советов.

Очевидно, что само по себе издание вышеупомянутого указа не способно гарантировать резкий приток дополнительных ресурсов в школы, однако поставленная в нем задача легализации внебюджетных потоков и повышения эффективности их использования путем расширения форм общественного контроля на местах четко отражает один из существенных резервов стабилизации экономического положения общеобразовательных учебных заведений. Для превращения попечительских советов в реально действующие органы общественного управления необходимо:

1) в уставе каждой школы закрепить, какой именно орган общественного самоуправления и контроля при ней действует и каковы его функции и полномочия; это позволило бы избежать неоправданного дублирования деятельности попечительских советов, родительских комитетов, советов школы и т.п.;

2) на муниципальном и региональном уровнях разработать и принять комплекс экономических мер по стимулированию спонсорских взносов и пожертвований на нужды школ;

3) учитывая разные возможности школ в организации деятельности попечительских советов, региональным и местным властям оказывать организационно-методическую поддержку школам, предусмотрев возможности (а) включения в состав попечительских советов наряду с родителями представителей местных властей, работодателей, меценатов, т.п.; (б) создания региональных попечительских советов, например, для нескольких малокомплектных сельских школ и т.п. Наконец, следует снять возможные противоречия между вступившим в действие Бюджетным кодексом РФ и положениями о попечительских советах в части полномочий и степени свободы школ в расходовании внебюджетных финансовых ресурсов.

В связи с отставанием в развитии новых институтов рынка труда серьезно обострилась проблема трудоустройства выпускников вузов, техникумов, ПТУ. Очевидно, что в условиях, когда подавляющая доля потенциальных работодателей относится к негосударственному сектору, необходимы новые подходы к разработке и реализации мер по повышению адаптивности и конкурентоспособности молодежи на рынке труда. По инициативе Российской

ассоциации профессиональных организаций студентов и выпускников вузов Министерство образования РФ совместно с Министерством труда и социального развития РФ издали приказ № 175 от 4.10.99. "О мерах по эффективному функционированию системы содействия трудоустройству выпускников профессиональных образовательных учреждений и адаптации их к рынку труда".

К числу основных мероприятий по улучшению положения молодежи на рынке труда отнесены: (1) обеспечение абитуриентов, учащихся, студентов старших курсов, выпускников учебных заведений услугами по профессиональной ориентации, профессиональному консультированию на базе региональных центров информатизации, центров новых информационных технологий, консалтинговых служб образовательных учреждений Минобразования РФ и территориальных центров профессиональной ориентации молодежи Минтруда России; (2) на основе прогноза изменения структуры вакансий, численности и профессионально-квалификационного состава кадров в территориальном и отраслевом разрезах органам управления образованием субъектов РФ и территориальным органам службы занятости совместно с государственными учебными заведениями определить потребности предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности и хозяйствования в квалифицированных молодых специалистах; (3) создать в каждом субъекте Федерации банка данных о вакантных рабочих местах, объединенных в единую общероссийскую сеть; (4) разработать региональные и муниципальные программы содействия трудоустройству и адаптации к рынку труда выпускников учреждений профессионального образования.

Очевидно, что реализация этих мер потребует серьезной работы по пересмотру перечня специальностей в вузах: достаточно сказать, что инженерные вузы у себя таковой перечень уже сократили с 305 до 72, стремясь перейти к более гибкой специализации на базе многоуровневой подготовки.

Вместе с тем, в нынешних российских условиях, как известно, факт принятия какого-либо закона или другого нормативного акта вовсе не гарантирует того, что его положения будут исполняться. Кроме общеизвестных фактов (реализация Указа Президента РФ № 1 - наиболее яркое тому свидетельство) подтверждают этоутверждение результаты проведенной Министерством антимонопольной политики России проверки учебных заведений всех уровней и форм собственности по вопросу соблюдения законодательства о защите прав потребителей при оказании платных образовательных услуг. Проверка проводилась в 62 регионах России. В каждом регионе ей подвергалось в среднем по два (государственное или муниципальное и негосударственное) из каждого типа образовательных учреждений - дошкольные, общеобразовательные, учреждения начального, среднего и высшего профессионального образования; в целом по 10 образовательных учреждений на регион (всего 657 образовательных учреждений, в том числе 325 государственных, 159 муниципальных и 173 негосударственных). При этом только в 56 (8,5%) образовательных учреждениях не было выявлено никаких нарушений федерального законодательства. Общее количество нарушений составило 712, из них: 350 - нарушений прав потребителей при предоставлении информации об исполнителе услуги и об оказываемых образовательных услугах; 362 - нарушения при оформлении договоров на оказание платных образовательных услуг и включение в договора условий, ущемляющих права потребителей по сравнению с правилами, установленными законодательством о защите прав потребителей. В материалах проверки отмечается, что рынок платных образовательных услуг интенсивно развивается, однако его развитие в основном идет за счет того, что все большее число государственных и муниципальных учреждений начинают оказывать платные образовательные услуги, в то время как количество негосударственных образовательных учреждений увеличивается в последние годы незначительно. Иными словами, обследование подтвердило известный вывод о развертывающейся спонтанной приватизации и коммерциализации в сфере государственного образования.

Второй важный вывод из данного обследования касается множественных противоречий регионального и местного законодательства федеральному: субъекты РФ часто выходят за

рамки своей конституционной компетенции в части регулирования вопросов образования. Эти противоречия касаются и правил предоставления платных образовательных услуг, принятых в регионах. Принятие таких правил, устанавливающих гражданско-правовое регулирование данного вида услуг, является нарушением ст.71 Конституции РФ, относящей гражданско-правовое законодательство к ведению исключительно Российской Федерации.

Анализ законодательства об образовании, проведенный Министерством антимонопольной политики России, выявил также несоответствие Закона “Об образовании” некоторым положениям Конституции РФ. В частности, этот закон оставил нерешенным вопрос о том, на каком уровне должно осуществляться правовое регулирование отношений по договорам на оказание платных образовательных услуг. Используя созданную правовую неопределенность, ряд субъектов РФ и органов местного самоуправления (Республика Татарстан, Владимирская область, города Пермь, Новосибирск, Челябинск) приняли правила о предоставлении платных образовательных услуг, регулирующих гражданско-правовые отношения. С целью прекращения нормотворчества, противоречащего Конституции РФ, необходимо внести дополнения в Закон “Об образовании” и отнести вопросы правового регулирования отношений по предоставлению платных образовательных услуг в исключительное ведение РФ.

2.11. Финансы населения и потребительский рынок

Денежные доходы. В первой половине 1999 года продолжали ощущаться последствия резкого снижения денежных доходов в сентябре 1998 г. В результате в первом полугодии реальные располагаемые денежные доходы населения не превысили 75% от уровня соответствующего периода 1998 г. По результатам года снижение уровня реальных доходов составило около 15%, причем в декабре 1999 г. наблюдалось превышение уровня доходов декабря 1998 г. на 10%, а ноября 1999 г. – на 37%. Резкое изменение ситуации в декабре объясняется, с одной стороны, проведением компенсационных мероприятий непосредственно перед выборами в Государственную Думу, а, с другой стороны, тем, что в конце года восстановился помесячный «рисунок» колебания доходов, характерный для предшествующих лет (в 1998 г. декабрьский всплеск доходов, хотя и наблюдался, но из-за предшествующего сентябрьского шока был менее ярко выражен).

В целом за 1999 г. среднедушевые доходы населения в расчете на месяц составили 1563 руб. (в декабре – почти 2500 руб.). Наблюдался дальнейший рост межрегиональной дифференциации доходов – например, среднедушевые доходы населения, зарегистрированные в г. Москве, были в 7-10 раз выше соответствующих показателей, рассчитанных для областей Центрального района (в 1998 г. – в 6-9 раз в 1997 г. – в 5-7 раз).

Снижение реальной заработной платы в 1999 г. было более значительным по сравнению со снижением доходов – среднемесячная заработная плата сократилась на 25% при сокращении среднедушевых доходов на 15%. (Номинальная среднемесячная заработная плата составила в среднем в 1999 г. 1575 руб. против 1050 руб. – в 1998 г.) Вместе с тем, сокращение доли оплаты труда в общем объеме доходов населения было незначительным – оно составило около 1%. Это объясняется, главным образом, тем, что для анализа структуры доходов в состав оплаты труда Росстата генералство стало включать объем скрытой заработной платы¹³⁹ (этот показатель не включается в объем начисленной заработной платы, используемый для расчетов динамики реальной заработной платы). Таким образом, даже с учетом роста на 1% (в среднегодовом исчислении) численности занятых в экономике, подобные изменения общей структуры возможны только в случае, когда фиксируется значительно более благоприятная динамика изменения скрытой заработной платы по сравнению с официально начисленной.

¹³⁹ Объем скрытой заработной платы ранее учитывался в статье «другие доходы населения».

ТАБЛИЦА 1

**Структура денежных доходов населения в 1992-1999 гг.
(в процентах)**

Год	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Всего денежных доходов	100	100	100	100	100	100	100	100
Оплата труда	69.9	60.5	46.6	40.7	41.9	39.3	42.4	38.0 (63.9)
Социальные трансферты	14.0	15.1	15.4	12.4	14.2	14.9	13.3	13.4 (13.4)
Доходы от собственно- сти, предприниматель- ской деятельности, про- чие								48.6 (22.7)
	16.1	24.4	38.0	46.9	43.9	45.8	44.5	

в скобках – официальные данные Росстата с учетом скрытой оплаты труда; данные, сопоставимые с предшествующими годами, –расчеты автора

В большинстве регионов России в конце 1999 г. (по данным за ноябрь, за исключением Москвы, Самарской и Новгородской областей) средняя заработная плата была выше среднедушевых доходов, однако в г.Москве она составляла всего 42% от уровня среднедушевых доходов (в 1998 г. – 48%, 1997 г. – 41). Несколько увеличилась межотраслевая дифференциация уровня средней заработной платы – в конце 1999 г. среднемесячная заработная плата в топливной промышленности была выше среднероссийского уровня в 2,95 раза (в 1998 г. – в 2.37 раза), а в относительно низкооплачиваемых отраслях, финансируемых из бюджета, отставание от среднероссийского уровня усилилось, например, в здравоохранении уровень заработной платы составил 60% от среднероссийского (в 1998 г. – 67%), в образовании, культуре и искусстве – 55% (в 1998 г. – 60%).

В 1999 г. продолжало ухудшаться положение пенсионеров. Соотношение между средней пенсиею и среднемесячной заработной платой, сократившееся в последнем квартале 1998 г. до 32% (с 38% в I квартале 1998 г.), в конце 1999 г. не превышало 26%. Если в IV квартале 1998 г. средняя пенсия была на 10% ниже прожиточного минимума пенсионера, в конце 1999 г. она была примерно на четверть ниже соответствующего показателя.

Соотношение между средней заработной платы и прожиточным минимумом трудоспособного населения в 1999 г. несколько улучшилось – например, в ноябре оно составило примерно 170%, а годом раньше не превышало 150%.

ТАБЛИЦА 2

**Распределение населения по размеру среднедушевого месячного денежного дохода, тыс.
руб. (в % к итогу)**

Все население	100
С доходом до 400.0	3,6
400.1-600	8,5
600.1-800	11,4
800.1-1000	11,9
1000.1-1200	11,0
1200.1-1600	17,6
1600.1-2000.0	12,0
свыше 2000.0	24,0

В 1999 г. наблюдался рост статистических показателей, характеризующих *степень дифференциации* населения по уровню денежных доходов. Коэффициент Джини вырос до 0,394 (в 1998 г. – 0,375), коэффициент фондов- с 13,42 в 1998 г. до 13,91 - в 1999 г. Отчасти подобное явление можно объяснить тем, что, как отмечалось выше, в номинальном выражении скрытая часть заработной платы (более неравномерно распределенная между отдельными группами населения) росла быстрее официально начисленной заработной платы.

Оценка Росстата гентством распределения населения РФ по размеру среднедушевого дохода в 1999 г. представлена в таблице 2.

Распределение общего объема доходов населения между 20%-ными группами с разным уровнем обеспеченности в 1999 г. не изменилось по сравнению с 1998 г.

В начале 1999 г. происходил достаточно резкий рост величины прожиточного минимума, в осенние месяцы, как и в предыдущие годы, в связи с сезонным падением цен на овощи, величина прожиточного минимума снизилась, а затем стабилизировалась. В целом за год величина прожиточного минимума увеличилась примерно на одну треть (декабрь 1999 г. к декабрю 1998 г.) В течение всего года доля нуждающегося населения с доходами не выше прожиточного минимума постоянно снижалась – с 37,7% в I квартале и 35% во II квартале до 26,3% в четвертом квартале (главным образом, за счет роста доходов в декабре). Можно ожидать, что, если методика расчета данного показателя Росстата гентством не изменится, доля бедного населения в первом квартале 2000 г. составит примерно 30%.

Денежные расходы. В первой половине 1999 г. продолжилось повышение доли расходов населения на приобретение товаров и оплату услуг относительно общего объема доходов населения (до 85% с 75,5% в первой половине 1998 г.), достаточно низкой оставалась в течение всего года доля организованных сбережений в общем объеме доходов (в отдельные месяцы она колебалась от 2,4 до 4,7%). Во второй половине года доля потребительских расходов в общем объеме доходов начала снижаться: если в третьем квартале она еще превышала 75%, то уже в четвертом составила около 75%. (Подобный уровень был характерен для до-кризисной первой половины 1998 г.)

После августа 1998 г. доля расходов населения на покупку иностранной валюты в общем объеме денежных доходов оставалась примерно на одном уровне и составляла от 8 до 9%.

В течение первых трех кварталов 1999 г. розничный товарооборот был устойчиво ниже того же периода 1998 г. – сокращение объемов оборота колебалось в пределах 10—14% и было достаточно равномерным по отдельным месяцам этого периода (такие же темпы падения оборота наблюдались и в IV квартале 1998 г. по сравнению с тем же периодом 1997 г.). В IV квартале 1999 г. объем розничного товарооборота примерно соответствовал достигнутому в IV квартале 1998 г. и, по-видимому, дальнейшее его снижение в 2000 г. приостановится – квартальный объем товарооборота в I квартале 2000 г., по расчетам, составит около 500 млрд. руб. Несколько изменилась макроструктура розничного товарооборота – доля продовольственных товаров повысилась с 47% в 1998 г. до 48% в 1999 г. Происходило некоторое сокращение ассортимента розничной торговли, главным образом, за счет импорта. Произошли изменения и в объеме продаж алкогольных напитков и пива: в 1999 г. по сравнению с 1998 г. выросла продажа пива (на 13%) и водки (на 2%), а продажа коньяка, вина и шампанского, напротив, снизилась на 3-7%. Таким образом, относительно 1997 г. продажи вина и шампанского снизились примерно на четверть, а продажа пива и водки осталась примерно на том же уровне.

В общем объеме снижения розничного товарооборота основная доля пришлась на сокращение оборота торговых организаций – он упал примерно на 10% при сжатии объема оборота рынков всего на 1,7%.

2.12. Финансово-экономические проблемы военной безопасности и военной реформы в РФ

Нормативно-организационная база военной реформы

1999 год для военной организации РФ в финансово-экономическом отношении должен был стать годом упорядоченного формирования системы экономического обеспечения военного строительства. Произошла конкретизация замысла и планов военного строительства (военной реформы) в РФ. В частности, определилось понятие военной организации РФ, её состав и структура (см. табл. 1).

Кроме того, были утверждены, опубликованы и приняты к руководству положения о Министерстве обороны РФ и Генеральном штабе ВС РФ, конкретизирующие роль и задачи этих органов государственного управления в решении задач обороны и в военном строительстве с 1999 года. Важнейшей новой задачей Министерства обороны, закреплённой в Положении об этом министерстве, стало “обеспечение финансовыми средствами, материальными и другими ресурсами (включая предоставление услуг) Вооружённых Сил, а также в установленном порядке органов и войск”, которые перечислены в табл.1.

ТАБЛИЦА 1

НН п/п	Состав военной организации РФ
1	Вооружённые Силы Российской Федерации
2	<i>Другие войска</i>
2.1	Пограничные войска ФПС РФ
2.2	Внутренние войска МВД РФ
2.3	Железнодорожные войска РФ
2.4	Войска ФАПСИ при Президенте РФ
2.5	Войска гражданской обороны
3	<i>Воинские формирования</i>
3.1	Инженерно-технические при федеральных органах исполнительной власти
3.2	Дорожно-строительные при федеральных органах исполнительной власти
4	<i>Органы</i>
4.1	Служба внешней разведки
4.2	Органы ФСБ РФ
4.3	Органы ФПС РФ
4.4	Федеральные органы правительственнои связи и информации
4.5	Федеральные органы государственной охраны
4.6	Федеральный орган обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти РФ
5	Военнослужащие, прикомандированные к другим структурам Федерального и регионального уровня
6	Органы управления военной организацией РФ

Источники: Таблица составлена на основании Федерального закона “О воинской обязанности и военной службе” № 53 - от 28 марта 1998 года и “Основ (Концепции) государственной политики РФ по военному строительству на период до 2005 года” от 30 июля 1998 года.

К началу 1999 года была практически подготовлена и новая военная доктрина РФ. Ввиду ряда причин, в том числе принципиальных расхождений с НАТО и США в понимании проблем и путей обеспечения международной безопасности, утверждение доктрины было отложено. Затем она подверглась переработке с учётом военных действий НАТО в Югославии и принятой в разгар этих действий новой военной концепции НАТО. Проект доктрины был опубликован 9 октября 1999 года в газете «Красная звезда». Он обсуждался специалистами, в том числе группой, возглавлявшейся депутатом Госдумы Э.А.Воробьёвым. Замечания и предложения по содержанию военной доктрины, особенно её военно-экономического раздела, подготовленные сотрудниками ИЭПП, были отправлены в редакцию газеты и Управление военно-экономического анализа и экспертиз Минобороны. В настоящее время текст доктрины доработан. Ожидается, что утвердит новую военную доктрину РФ новый президент.

Вторая группа документов, косвенно связанных с нормативным обеспечением военного строительства, зависела от внедрения в 1999 году двух основных законов РФ, определяющих бюджетное планирование и финансирование всех функций государства, - уточнённой бюджетной классификации и Бюджетного кодекса (БК) РФ. Однако решением Государственной Думы БК РФ введен в действие только с 1 января 2000 года.

В 1999 году предполагалось также решить ряд острых социальных проблем, включая те, которые общим планом реформирования заранее не предусматривались.

Обзор нормативной базы и политических установок, необходимых для реформирования военной организации РФ, был бы не полным без учёта некоторых положений такого документа как Послание Президента РФ 1999 года. В нём, в частности, сказано, что Россия претендует на то, чтобы ей принадлежала роль одного из “полюсов” в современном многополярном мире, а также следующее: “*основные усилия власти следует сосредоточить на финансовом обеспечении проведения военной реформы и мерах по усилению охраны социальных прав военнослужащих*”.

Анализируя Послание, следует помнить, что США фактически не поддерживают идею равноправного стратегического партнёрства с Россией и напрочь отвергают концепцию многополюсного мира, настаивая на однополюсном варианте, естественно, с присвоением себе главенствующей роли в современном мире. Это уже проявилось в военных событиях 1999 года и далее неизбежно отразится в дальнейшем на военно-экономической деятельности в России, осуществляемой государством, его военной организацией и ВПК.

Федеральный бюджет и его соответствие замыслам военной реформы

Общий объём расходов на военную организацию РФ в федеральном бюджете РФ на 1999 год точно установлен не был. Более того, вместо термина “военная организация” РФ, который определён в упоминавшихся “Основах”, в проекте бюджета при его обосновании использовалось жаргонное словосочетание “силовой блок”. В этот “блок” не были включены некоторые компоненты военной организации РФ и в то же время введены другие компоненты, а главное добавлены расходы, которые связаны с прошлой и нынешней военной и правоохранительной деятельностью в РФ лишь самым косвенным образом.

Следует отметить также, что, в отличие от прошлых лет, многие статьи и виды военных расходов в бюджете были засекречены. Оценка уровня заложенных в ФБ-1999 прямых военных расходов, а также косвенных и тех, которые связаны с прошлой военной деятельностью, приведена ниже в таблице 2.

Основная часть военных расходов вошла, как и в прошлые годы, в раздел “национальная оборона”. На это было предусмотрено 93,7 млрд. рублей. Из них 91,6 млрд. рублей - на “строительство и содержание ВС РФ”, остальные 2,1 млрд. рублей - на военную программу Минатома и обеспечение мобилизационной и вневоинской подготовки.

Кроме того, Правительство РФ к затратам на национальную оборону отнесло часть расходов, связанных с обороной, из раздела бюджета “Международная деятельность”. Поэтому они включены в таблицу 2 как основные расходы.

Сведения о численности ВС РФ и распределении расходов на их строительство и содержание приведены в секретных приложениях к бюджету. И лишь в статье 34 закона о бюджете раскрыто распределение основной части расходов, которые должны быть выделены на содержание ВС РФ: обеспечение личного состава всеми видами довольствия, боевую подготовку и материально-техническое обеспечение войск, некоторые другие виды деятельности и обеспечения. В совокупности эти расходы составляют 64,5% от общей суммы, выделенной на строительство и содержание ВС РФ.

Инвестиционные расходы на закупку вооружения и военной техники, НИОКР и капитальное строительство, которые в сумме составили 35,5% от общих расходов, указаны (в отличие от бюджетов РФ прошлых лет и от международной бюджетной практики) только в секретном приложении.

Кроме названных, основных, предусмотрены дополнительные расходы на национальную оборону, включающие следующее: отчисление субъектами РФ 1% подоходного налога с физических лиц; 46,08% от ожидаемых сверхнормативных доходов фонда развития таможенной службы; часть доходов от реализации низкообогащённого урана, получаемого при переработке ядерного оружия. Создан целевой бюджетный фонд содействия военной реформе, что также отражено во втором пункте таблицы 2.

Однако порядок финансирования по указанным дополнительным поступлениям, кроме целевого фонда, строго не оговорен, что является недостатком бюджета.

К военным расходам РФ целесообразно отнести также расходы на мобилизационную подготовку промышленности, в значительной мере - дотации и субвенции закрытым административно-территориальным «образованиям» Минобороны и Минатома, расходы на обеспечение деятельности военнослужащих, прикомандированных к другим ведомствам. Оценка этих расходов приведена в пункте 4 таблицы 2.

ТАБЛИЦА 2

	Наименование расходов	Сумма, млн.руб	Доля (%) в РФБ	Доля (%) ВВП	Источник
1	Основные расходы на оборону				
1.1	“Национальная оборона”, в том числе	93702	16,30	2,34	Пр.5 ФБ
1.1.1	Строительство и содержание ВС	91620			
1.1.2	Военная программа Минатома	1933			
1.1.3	Обеспечение мобилизационной и вневойсковой подготовки	150			
1.2	“Международная деятельность”, связанная с обеспечением обороны	4400			Справка КГД
Итого по пункту 1		98102	17,06	2,45	
2	Дополнительные расходы на оборону				
2.1	Отчисления субъектов РФ 1% подоходного налога с физических лиц	8403			ст.36 ФБ
2.2	Из сверхнормативных (?) доходов фонда развития таможенной системы	1000 (оценка)			ст.74 ФБ
2.3	Часть доходов от реализации низкообогащённого урана, Полученного при переработке ЯО	3500 (оценка)			ст.82 ФБ
2.4	Целевой бюджетный фонд содействия военной реформе	2475			Пр.5ФБ
Итого по пункту 2		15378	2,67	0,38	
Итого по пунктам 1 и 2		113480	19,74	2,84	
3	Иные расходы на военную организацию				
3.1	Внутренние войска МВД РФ	4043			Пр.5ФБ
3.2	Федеральная пограничная служба	5402			Пр.5 ФБ
3.3	МЧС: денежное довольствие военнослужащих гражданской обороны	306 16			Пр.1 ФБ Пр.5 ФБ
3.4	Федеральная служба железнодорожных войск	954			Пр.1 ФБ
3.5	Федеральная служба специального строительства	360			Пр.ФБ - расчёты
Итого по пункту 3		11701	2,0	0,29	
4	Военные расходы вне военной организации				
4.1	Мобилизационная подготовка экономики	450			Пр.5 ФБ
4.2	Денежное довольствие в/служащих вне военной организации РФ	871 (оценка)			Пр. ФБ-расчёты
4.3	Дотации и субвенции бюджетам ЗАТО	2360			ст.46ФБ
Итого по пункту 4		3681	0,64	0,09	
Итого по пунктам 1 – 4		128912	22,42	3,22	

Примечание:

Пр.Н - Приложение № ... к представленному Правительством РФ проекту,

Пр.ФБ - расчёты - Специальное приложение к проекту бюджета-1999 “Расчёты по статьям классификации доходов ФБ, разделам и подразделам функциональной классификации расходов и дефициту ФБ на 1999 год”.

КГД - Комитет Государственной Думы РФ по обороне.

Всего военные расходы РФ в бюджете-1999 ориентировочно составили 128,9 миллиардов рублей (22,4% расходов бюджета или 3,2% от ВВП).

Отражены в бюджете также и косвенные расходы, связанные с прошлой военной деятельностью. К ним относятся затраты на пенсии и пособия бывшим военнослужащим, на ликвидацию и подготовку к утилизации вооружений, другие расходы. Подробный анализ прямых и косвенных военных расходов РФ, предусмотренных в бюджете-1999, опубликован в № 11 «Независимом военном обозрении» в марте 1999 года.

Если сопоставлять бюджет с замыслом военной реформы и конкретными задачами, которые были поставлены перед военной организацией, то следует отметить, что бюджет не обеспечивал в должной мере ни завершения структурных преобразований военной организации, ни достижения её рациональной численности с соблюдением социальных прав военнослужащих, ни сохранения научно-технического и производственного потенциала ВПК России.

Социально-экономические аспекты военных событий 1999 года

Завершившийся 1999 год характерен не только военными действиями в Югославии, косвенно повлиявшими на военно-экономическую политику России, но и событиями в самой России, названными антитеррористической операцией.

Объединенная группировка войск на Северном Кавказе, отразившая вооружённое нападение чеченских боевиков на Дагестан и затем перешедшая в наступление на территории самой Чечни, по состоянию на октябрь 1999 г. составляла 60 тыс. человек. Этими силами группировка решила最难的 военные задачи по уничтожению крупных складов и баз боевиков, по обеспечению полного господства в воздухе и подавляющего превосходства в огневой мощи, приобрела боевой опыт. Затем в операции федеральных сил (без учёта данных по боевой технике ВВС, а также по внутренним войскам, милиции и ОМОНу) на конец 1999 г. были задействованы: личный состав – до 100 тыс. человек; танки и БМП – 1650; артиллерийских орудий – 480. Внутренние войска, милиция и ОМОН, ориентировано, привлекли к операции около 40 тыс. военнослужащих, оснащённых боевой и другой техникой (не менее 1000 единиц).

Расходы на проведение антитеррористической операции оказались значительными.

Личному составу объединенной группировки войск РФ были обещаны выплаты в размере, эквивалентном 1000 долларов США в месяц (в среднем). Важно, что от своих обещаний власти не отказались. Отмечались только задержки, которые составляли в некоторых случаях 3-4 месяца. Суммарно эти финансовые расходы близки, согласно оценкам, к 1,5 млрд. руб./мес.

Кроме того, каждый день боёв в Чечне требовал больших **материальных** затрат.

Общая сумма требуемых расходов на проведение военной операции ориентировочно составляла около 3 млрд. руб./мес.

Такие финансовые средства, какие потребовались для военных действий на Северном Кавказе, в бюджете не предусматривались. Поэтому уже в сентябре лимит финансирования Минобороны был увеличен на 2,5 млрд. руб. В конце 1999 г. на содержание группировки российских войск на Северном Кавказе направлено ещё 3 млрд. руб., полученных из дополнительных доходов бюджета. По другим данным, в 1999 году на военные нужды из дополнительных доходов было решено направить 9,46 млрд. руб. Ниже в разделе, посвящённом анализу военных расходов РФ, показано, что только по линии Минобороны дополнительно выделено 6,8 млрд. руб.

Эти суммы отражают отнюдь не все расходы на операцию. Дело в том, что используемое вооружение и военная техника – штатное, расходуемые средства поражения (боеприпасы) – из запасов. Запасы ВС РФ ещё, конечно же, не исчерпаны, однако современных средств ВВТ, в частности, высокоточного оружия, как выяснилось, явно недостаточно. Более всего обеспокоено нехваткой высокоточного оружия для выполнения задач авиацией в Чечне командование ВВС. Есть претензии и к качеству средств вооружённой борьбы. Отмечается, что в ходе боевых действий командование ВВС стремилось применять в основном боеприпасы

первой категории, но иногда применялись бомбы и снаряды второй категории, т.е. с истекшим сроком хранения, и те порой не взрывались.

Операция в Чечне подтверждает некоторые выводы, которые следовали и из анализа войны в Югославии. Вооруженные Силы РФ необходимо срочно оснащать новейшими видами оружия. В их числе управляемые ракеты, снаряды и бомбы, системы разведки и наведения, совершенные приборы ночного видения. Наши военнослужащие, как оказалось, не имеют в необходимых количествах ни надёжных средств связи, ни систем точного определения своих координат, ни радиомаяков, автономно подающих сигнал бедствия, что в условиях боевых действий приводит к неоправданным потерям.

Исполнение бюджета-1999 в части военных расходов

Финансирование военной организации РФ в 1999 году началось в привычной для России ситуации, когда закон о бюджете окончательно в силу ещё не вступил, то есть на уровне 1/12 части тех расходов, которые были в предыдущем 1998 году.

По данным Комитета Госдумы РФ по обороне, Минфин РФ запланировал осуществлять финансирование оборонных расходов в 1999 году не равномерно, а в ином режиме: в I квартале 18%, во II - 25%, в III - 26%, в IV - 31% от годового уровня. Такое финансирование совсем не соответствует фактическим требованиям повседневного обеспечения военной безопасности, планам боевой подготовки и другой деятельности военной организации, планам военного строительства, особенно в сфере производства вооружений.

Исполнение бюджета-1999 за первое полугодие по основным статьям, связанным с военными расходами, представлено в таблице 3.

ТАБЛИЦА 3

Наименование разделов ФБ	ФБ-1999 (млн. руб.)	Помесчичное исполнение ФБ-1999 (фактически в месяц /нарастающим итогом)					
		январь	февраль	Март	апрель	май	июнь
Национальная оборона	93702,5	3019,7	4296,0	8951,5	8324,0	7851,0	8168,1
		3019,7	7315,7	16297,2	24621,2	32472,2	40640,3
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	51324,5	582,7	3367,9	3402,8	4824,2	3858,7	4083,6
		582,7	3950,6	7353,4	12177,6	16036,3	20119,9
Мобилизационная подготовка экономики	450,0	0	3,3	13,4	10,5	19,0	19,3
		0	3,3	16,7	27,2	46,2	65,5
Целевой фонд содействия военной реформе	2474,7	15,5	71,9	78,1	66,9	41,6	66,3
		15,5	87,4	165,5	232,4	274,0	40,3

Анализируя данные таблицы 3, отметим явное «недофинансирование» всех военных расходов, особенно в начале года. Если рассматривать конкретно расходы Минобороны, то, по данным председателя Комитета Госдумы по обороне («Красная звезда» от 27 июля 1999 г.), фактически вместо финансирования на уровне 50% по итогам первого полугодия 1999 года было выделено только 37,1% средств, в том числе: на содержание ВС РФ - 41,8% от утвержденного объема, на продовольственное обеспечение - 30%, на боевую подготовку и материально-техническое обеспечение - 29,1%, на коммунальные услуги - 23,5%, на ремонт зданий и сооружений - 31%, на здравоохранение - 34,3%, на закупки ВВТ - 30,3%, НИОКР - 29,2%, ремонт ВВТ - 30,2%, капитальное строительство - 27%.

Кроме того, записанные в бюджете в «неявном виде» дополнительные расходы на оборону и военное строительство практически не осуществлялись. Даже комплект постановлений Правительства РФ, который должен был «включить» в действие механизмы дополнительного финансирования, в установленные сроки не был разработан.

Мобилизационная подготовка экономики и целевой фонд содействия военной реформе также финансировались крайне плохо.

И всё же из анализа динамики финансирования, судя по представленным в таблице 3 данным, следовало, что постепенно качество исполнения бюджета по большинству позиций начало улучшаться.

На это повлиял рост доходов ФБ, а также в немалой степени и факторы военных действий – сначала в Югославии, затем в Дагестане и Чечне, о чём говорилось выше.

О дальнейшем улучшении финансирования военной организации свидетельствуют представленные в таблице 4 результаты исполнения бюджета во втором полугодии.

ТАБЛИЦА 4

Наименование Разделов ФБ	ФБ – 1999, млн. руб.	Помесечное исполнение ФБ-1999 (фактически в месяц / интегрально)					
		июль	август	сентябрь	октябрь	ноябрь	декабрь
По разделу «Национальная оборона»	93702,5	8611,0 49251,3	8621,7 57873,0	13163,5 71036,5	12875,2 83911,7	9635,0 93546,7	22580,8 116127,5
Правоохранитель- ная деятельность и обеспече- ние безопасности государства	51324,5	2479,3 22959,2	5600,0 28199,2	4434,8 32634,0	4811,4 37445,4	5929,5 43374,9	12070,6 55445,5
Мобилизационная подготов- ка Экономики	450,0	14,6 80,1	21,8 101,9	33,0 134,9	37,3 172,2	50,3 222,5	332,4 554,9
Целевой фонд содействия Военной реформе	2474,7	340,6 680,9	600,6 1281,5	561,9 1843,4	560,6 2404,0	379,1 2783,1	377,6 3160,7

Особо отметим, что во втором полугодии начали исполняться те статьи закона о бюджете-1999, в которых предусматривалось дополнительное финансирование национальной обороны из других источников.

Таблицы 3 и 4 содержат укрупнённые данные о военных расходах. Детализация этих данных по некоторым подразделам и статьям расходов Минобороны во втором полугодии приведена в таблице 5.

Сведения о величине этих расходов соответствуют статье 34 закона о бюджете (второй столбец таблицы). В течение 1999 года Минфин не публиковал сведений об исполнении этих (подчеркнём, открытых!) статей расходов и только благодаря публикациям газеты «Красная звезда» заинтересованные граждане РФ смогли узнать что-то об исполнении бюджета. На основе этих публикаций составлены 3–9 столбцы таблицы. Скорее всего, по окончательным итогам года они должны быть уточнены.

ТАБЛИЦА 5

Расходы на (в млн. руб.):	ФБ- 1999	июль	авг.	сент.	окт.	нояб.	дек.	Второе полугодие
Содержание ВС РФ	59063	5679	5793	5924	9345	6759	8819	42419
Центральный аппарат в т.ч.	480							
Ден. довольствие в/сл.	380							
Зарплата гражд. перс.	100							
Обеспечение л/состава, в т.ч	43427	4710	4077	4565	6570	4420	7085	31426
Ден. довольствие в/сл.	21592	4145	2895	3244	5154	3794	5902	25133
Зарплата гражд. перс.	10848	+-*	+-*	+-*	+-*	+-*	+-*	+-*
Продовольствие	6011	0	634	821	786	203	602	3046
Вещевое имущество	2305	250	221	221	236	201	166	1296
Тр.расходы (отпуска)	983	50	174	194	125	125	125	793
Коммунальные услуги	450	150	7	7	49	49	49	312
Прочее	1239	115	148	77	219	48	241	846
Боевая подготовка и МТО, в т.ч.	13924	904	1561	1215	2611	2283	1628	10211
Топливо и ГСМ	4500	400	425	625	878	662	646	3636
Транспортные расходы	3017	200	324	324	446	376	505	2174
Связь	200	20	18	18	25	24	25	129
Коммунальные услуги	4672	150	352	135	734	987	288	2645
Текущий ремонт зданий	550	80	41	40	90	73	48	371
Прочее	986	54	86	75	439	161	16	831
Содержание и экспл. военных объектов	573							
Содержание НИИУ	44							
Учебные расходы ВУЗ	5	6	7	6	15	10	15	58
Образование	110	0	0	0	0	0	0	0
Здравоохранение	500	30	53	52	153	42	131	460
Другие расходы		28	86	86	62	5	61	327

Таблица отражает расхождение в классификации расходов между публикациями о бюджете и о его исполнении. Так Минобороны не информировало своих читателей о содержании центрального аппарата этого министерства отдельно от остальных военнослужащих и гражданского персонала. Так же не публиковались данные о расходах на содержание и эксплуатацию военных объектов, на содержание научно-исследовательских и испытательных учреждений (НИИУ). Расходы на денежное довольствие военнослужащих и заработную плату гражданских служащих публиковались суммарно, что отражено символикой «+*» в строке заработной платы.

Обобщая результаты анализа, отметим следующее. В 1999 году раздел «национальная оборона» бюджета перевыполнен за счёт выделения дополнительных средств, главным образом, для проведения боевых действий в Дагестане и Чечне. Однако в то же время Минобороны РФ недополучило значительную часть от общей суммы финансовых средств, предусмотренных

текстовыми статьями. В итоге бюджет исполнен по расходам Минобороны в целом ниже, чем это предусматривалось законом.

Поскольку, как уже отмечалось, инвестиционные расходы (на закупку ВВТ, оплату НИОКР, ремонт вооружения на предприятиях промышленности, капитальное строительство) в бюджете-1999 были засекречены, степень его исполнения может быть оценена только приблизительно — по косвенным данным, содержащимся в выступлениях некоторых должностных лиц.

В целом на закупку ВВТ и ремонт его на предприятиях промышленности, оплату НИОКР и капитальное строительство выделено менее 30% от общего объёма средств, полученных Министерством обороны в 1999 году, хотя в бюджет-1999 закладывался более высокий уровень — 35,5%. В части оплаты НИОКР уровень исполнения оценочно составил около 60%, в части закупок ВВТ — около 70% от предусмотренного бюджетом.

Всё это усугубляло ситуацию с оснащением наших Вооружённых Сил не только вообще, но и вполне конкретно, если судить по военным действиям в Чечне.

Некоторые результаты и проблемы в области обеспечения военной безопасности России

Конец 1999 года ознаменовался сменой состава Государственной Думы, частично — изменениями в составе Правительства РФ, но главное (особенно для военной организации), сменой Президента РФ — Верховного главнокомандующего Вооружёнными Силами. Это, безусловно, скажется на замысле и дальнейшем ходе военной реформы.

В целях уточнения замысла военной реформы крайне важно оценить достигнутое и упущенное, а также состояние военной организации РФ к началу 2000 года. Результаты соответствующего анализа удобно сгруппировать по отдельным направлениям.

Общие вопросы построения военной организации РФ и её структуры. По опубликованной оценке Центра военно-стратегических исследований Генерального штаба ВС РФ, задачи первого этапа военной реформы в части сокращения численности ВС РФ и оптимизации их боевого состава в основном выполнены. Эта оценка не бесспорна.

В 1999 году в составе ВС РФ имелось 29 мотострелковых, танковых и воздушно-десантных дивизий, 51 ракетная, артиллерийская и зенитно-ракетная бригада, 66 авиационных и вертолётных полков. Было завершено начатое в 1997 году объединение прежних РВСН, военно-космических сил и войск ракетно-космической обороны в обновлённые РВСН, а также ВВС и Войск ПВО — в обновлённые ВВС. Осуществляется укрупнение военных округов.

Основной структурный недостаток военной организации РФ состоит в том, что до сих пор она не является единой системой. По существу это совокупность «силовых» ведомств. Каждое из них в основном самостоятельно осуществляет финансово-экономическое, тыловое, техническое и другие виды обеспечения, а также комплектование личным составом и подготовку кадров. Всё это снижает эффективность суммарных затрат на военную организацию РФ.

Численность ВС РФ и других войск. В 1999 году численность военнослужащих ВС РФ (по штату) составила 1200 тысяч человек. Изменения этой численности на ближайшие годы не предполагаются. Важно отметить, что до сих пор значительная часть средств расходуется на «сверхштатников», количество которых доходит порой до 10% от штатной численности.

Публикации содержат много суждений по поводу обременительности военных расходов при существующей численности ВС РФ. Особо выделяется напечатанный «Независимым военным обозрением» (№ 4) в начале года «Прогноз финансово-экономического обеспечения строительства ВС РФ на период до 2010 года». Как считают авторы этого прогноза, при существующей численности ВС РФ и их нормальной оснащённости затраты (в ценах конца 1998 года) должны быть возрастающими от 158 млрд. руб. в 1999 году до 240 млрд. руб. в 2010 году.

Сравнивая эти «требуемые» уровни расходов с бюджетом-1999 и его исполнением (см. выше), можно отметить, что уровень нынешних расходов для реализации замыслов Генерального штаба явно недостаточен.

Ещё хуже ситуация с расходами на такие важнейшие составные части военного строительства как НИОКР, закупка вооружений и капитальное строительство: на эти цели средств требуется на 110% больше, чем было предусмотрено бюджетом.

Даже если бы бюджет-1999 был исполнен в полном объеме по всем статьям, это не могло устраниТЬ отмеченное противоречие. Разрыв между существующей численностью ВС РФ, их нормальной оснащённостью и обеспеченностью (с одной стороны) и возможностью российского государства удовлетворить эти требования (с другой стороны) только растёт.

Такого рода соображения и расчёты привели многих аналитиков к выводу: при сохранении нынешней численности ВС РФ и при нынешней экономике страны нормальное военное строительство невозможно даже в условиях, соответствующих оптимистическим прогнозам выхода России из кризиса.

Специалистами диапазон реалистического значения численности ВС РФ называется в пределах от 550 до 800 тыс. человек.

Система комплектования военной организации. В настоящее время комплектование ВС РФ военнослужащими осуществляется двумя способами: приблизительно 70% личного состава проходят военную службу по контракту и 30% — по призыву.

Многие современные государства, как известно, перешли к профессиональным вооружённым силам, в которых военную службу проходят только по контракту. У такого способа комплектования проявились заметные преимущества, особенно при использовании всё более усложняющегося ВВТ. Снижаются боевые потери, количество катастроф и аварий, сокращаются расходы на ремонт ВВТ и обучение военнослужащих.

Не учитывать эти преимущества было бы ошибкой, особенно на фоне массовых уклонений от призыва, низкого уровня воинской дисциплины и других негативных явлений в ВС РФ. Об этом же свидетельствует наш опыт военных действий в Афганистане и Чечне.

Но, с другой стороны, нельзя забывать и о том, что как в Афганистане, так и в Чечне нашей армии противостояли отнюдь не сплошь профессионалы-контрактники. Что-то существенное было в системе морально-политических стимулов, которые придавали стойкость нашим хуже подготовленным и оснащённым противникам. И это «что-то» тоже нельзя не учитывать. Профессионалы, как показал недавний опыт войны против Югославии, хорошо воюют в условиях малого риска для себя и подавляющего военно-технического превосходства над противником.

Другая сторона проблемы комплектования — экономическая. Многие российские военачальники признают целесообразность перехода к контрактной системе, но видят появление экономических возможностей для этого только через 25 лет. Выделить 12 млрд. рублей, оценочно требуемых на переход к контрактной системе, вряд ли будет возможно. Представляется целесообразным поэтапный переход на контрактную систему. В течение первых 2—3 лет осуществить его для всех сержантов и старшин. Соответствующее этому увеличение расходов оценивается в 3 млрд. руб. в год, что является уже вполне приемлемой величиной.

Аналогичные выводы могут быть сделаны и в отношении так называемых *других войск*, в которых сейчас предусмотрена служба по призыву.

Социальное положение военнослужащих. Социальное положение военнослужащих в 1999 году улучшилось. В январе, а затем в июле денежное довольствие военнослужащих возросло в среднем на 52%. Это номинально. В то же время нельзя не учитывать, что в 1999 году инфляция составила не менее 36%, а, значит, в реальных величинах денежное довольствие военнослужащих возросло в среднем всего лишь на 10%.

Важнее то, что выплаты осуществляются практически без задержек, задолженности постепенно погашаются. Не удалось пока уменьшить задолженность личному составу по социальным выплатам (пособия на детей, оплата за поднаём жилья и др.). Наибольшая из нере-

шённых проблем — погашение задолженности по компенсациям взамен продовольственного пайка, которая уже превысила 5 млрд. руб.

Но даже в том случае, если указанные выше задолженности будут погашены, уровень социального положения военнослужащих в РФ не повысится до такого, который можно было бы назвать приемлемым. Об этом свидетельствует сопоставление окладов содержания ряда категорий военнослужащих, например:

- рядового контрактника — 881 рубль,
- лейтенанта, командира взвода — 1354 рубля,
- подполковника, командира батальона — 2135 рублей в месяц,
- при прожиточном минимуме семьи из трёх человек, составляющим в 1999 году в зависимости от региона 2,6 — 4,6 тыс. рублей.

В рекомендациях, которые давались в публикациях ИЭПП ранее, предлагалось законодательно внедрить следующее правило: денежное довольствие военнослужащих должно быть не меньше чем суммарная заработка плата (с начислениями) государственных служащих соответствующего ранга. Эта рекомендация остаётся актуальной и должна быть закреплена в соответствующих законах РФ. Невозможность достичь этого уровня при существующей численности военной организации рассматриваться как бесспорный аргумент в пользу сокращения численности.

Что касается социальной поддержки увольняемых с военной службы при предлагаемом сокращении численности ВС РФ, то она, конечно же, должна стать адресной и распространяться только на бесквартирных, служащих в крайне неблагоприятных климатических условиях и т.п. категорий военнослужащих.

Обеспечение жильём военнослужащих, а также граждан, уволенных с военной службы, — одна из наиболее болезненных проблем военной организации РФ. Согласно Федеральному закону «О статусе военнослужащих», тем, кто проходит военную службу по контракту, и членам их семей не позднее 3-месячного срока со дня прибытия к новому месту службы должны быть предоставлены жилые помещения, соответствующие установленным социальным нормам. В случае отсутствия необходимых жилых помещений воинские части обязаны арендовать для них жильё или (по их желанию) выплачивать им денежную компенсацию за наём (поднаём) жилых помещений. Военнослужащие, прослужившие более 10 лет, имеют право на получение от государства безвозмездной финансовой помощи (субсидий) для того, чтобы самостоятельно приобрести жилые помещения. Аналогичными правами обладают уволенные с военной службы граждане, прослужившие более 10 лет.

Однако все эти права на практике реализуются с огромными трудностями. Жилые помещения для военнослужащих, как правило, не арендуются, кроме как для военного руководства соединений и объединений. Компенсации за поднаём жилья выплачиваются с большими задержками, а их размер не возмещает и половины реальных затрат. Предоставляемые субсидии недостаточны для приобретения на них жилья, соответствующего социальным нормам.

Неэффективными оказались и специальные федеральные программы, принимавшиеся для решения рассматриваемой проблемы в 1993-1995, а затем в 1996-1997 годах. Срывается выполнение президентской программы «Государственные жилищные сертификаты». До 2002 года по ней должно быть выдано 210000 сертификатов, 84000 из них — до конца 1999 года. Фактически же к концу года было выдано почти втрое меньше — только 30000 сертификатов, а квартир по ним приобретено существенно меньше. На 2000 год намечено выдать 42000 сертификатов, однако финансирование программы, предусмотрено не прямое, а из «дополнительных доходов», которых может и не быть. Обрушились вместе с финансовым кризисом и другие специальные программы, принятые в 1998 году. В частности, нет сведений о том, что военнослужащим, начинающим военную службу, как предполагалось, открываются накопительные счета для приобретения ими жилья по окончании службы.

Военное образование. Военное образование во многом определяет будущее военной организации, а расходы на него вполне могли бы относиться к категории «инвестиционных».

В 1999 году расходы на военное образование составили оценочно около 6 млрд. руб. или 6,6% от общих расходов Минобороны РФ. Заметим, что приведенная в строке таблицы 5 «Учебные расходы ВУЗ» сумма 5 млрд. руб. является лишь частью расходов на военное образование. Значительный объём этих расходов делает оптимизацию системы военного образования экономически обоснованной.

Но для такой оптимизации необходим достаточно достоверный прогноз развития военной организации, средств вооружённой борьбы, способов военных действий, на основе чего мог бы быть обоснован государственный кадровый заказ. По многим причинам такой заказ в настоящее время не разработан.

Принята лишь Программа совершенствования системы военного образования до 2005 года, объявленная Приказом Министра обороны РФ №338 ещё в 1998 году. Согласно этой программе с 1 апреля 1999 года количество военных учебных заведений сокращено со 101 до 55. В действительности ликвидировано лишь 17 малочисленных учебных заведений, остальные сгруппированы вокруг более мощных в виде филиалов. От этого мероприятия ожидается экономический эффект порядка 500 млн. руб., что не превысит 10% общих расходов Минобороны на образование. В то же время неэффективная работа системы военного образования приводит к тому, например, что в 1998 году около 1200 выпускников только авиационных и тыловых учебных заведений уволены в запас. Затраты на их подготовку составили 1,5 млрд. рублей, а значит, втрое превысили экономический эффект, ожидаемый от сокращения общего числа военных учебных заведений.

Чувствительный ущерб военному бюджету наносит и то, что по разным причинам около трети курсантов отчисляются из-за нежелания продолжать учёбу.

Боеготовность и боеспособность военной организации РФ. Признав недостаточность финансирования и другие трудности, Президент РФ 8 июля 1999 года тем не менее сделал следующую оценку: «Вооружённые Силы способны обеспечить безопасность России, и пусть в мире все это знают».

В значительной степени эти слова основаны на результатах стратегического командно-штабного учения «Запад-99», проведенного с 21 по 26 июня 1999 г. По своему размаху и параметрам это учение было крупнейшим за всю историю ВС РФ. К нему были привлечены органы управления и оперативные группы 5 военных округов, 3 флотов, 23 объединений видов ВС РФ, органы управления всех «силовых» структур. Реально на территории от Баренцева до Чёрного морей в учениях участвовало более 50 соединений и воинских частей, проводились боевые стрельбы и пуски ракет воздушного, морского и наземного базирования. По возможности, в учениях были учтены особенности военных действий НАТО в Югославии.

Результаты военной операции в Дагестане и Чечне, а главное, многие конкретные действия по обеспечению военного строительства, предпринятые в конце 1999 – начале 2000 года под руководством В.В. Путина, позволяют надеяться на успех новой стадии российской военной реформы.

Приложения к разделу 2. Конъюнктурные опросы

Приложение 1. 1999 год: новое качество промышленного роста

В 1999 г. ИЭППП продолжал проведение конъюнктурных опросов руководителей промышленных предприятий. Опросы проводятся в ежемесячном цикле с сентября 1992 года и охватывают всю территорию Российской Федерации. Размер панели составляет 1400 предприятий, на которых работает около 20% занятых в промышленности. Панель смешена в сторону крупных предприятий по каждой из 50 выделяемых подотраслей. Возврат анкет – около 70%.

Динамика спроса и выпуска

1999 год стал для российской промышленности первым за последние семь лет годом абсолютного роста платёжеспособного спроса. До февраля 1999 г. конъюнктурные опросы ни разу роста этого показателя не регистрировали, в ответах предприятий всегда преобладали сообщения о снижении объемов продаж за деньги. Особенно интенсивное сокращение спроса отмечалось в начале 1994 г., начале 1996 г. и середине 1998 г. (см. рис.1).

Рис.1



В марте 1999 г. доля сообщений о росте продаж за деньги впервые превысила долю сообщений о снижении продаж: баланс изменений стал положительным. Рост продаж за деньги сохранился в российской промышленности до конца года и не исчез в январе 2000 г. Самый интенсивный рост платёжеспособного спроса был зарегистрирован в июле 1999 г. Тогда баланс достиг +19% и стал сопоставимым с аналогичными показателями в европейских странах (см. рис.2).

Динамика бартерного спроса на промышленную продукцию имела в 1999 г. обратную тенденцию. Рост бартерных операций, зарегистрировавшийся опросами с августа 1998 г. (момента включения показателя в регулярную анкету), к началу 1999 г. стал замедляться. Доля сообщений об увеличении прямых товарообменных операций снизилась с 28% (сентябрь 1998 г.) до 13% (январь 1999 г.). В апреле 1999 г. опросы впервые зарегистрировали абсолютное снижение объемов бартера в российской промышленности. Снижение объемов бартерных операций продолжалось в течение всего года. Наиболее интенсивное сокращение было зарегистрировано в июле, тогда же был получен самый интенсивный рост платёжеспособного спроса. Ответы о снижении бартерных сделок за 15 месяцев мониторинга этого показателя ощутимо преобладали в легкой, деревообрабатывающей, химической и нефтехими-

ческой отраслях. Положительные итоговые балансы получены в пищевой отрасли и промышленности строительных материалов.

Рис.2



Рис.3



Если предположить, что весь спрос, предъявляемый на промышленную продукцию, складывается из платежеспособного и бартерного, то расчёты на основе матриц сопряжённости изменений двух видов спросов позволяют оценить динамику суммарного спроса на промышленную продукцию. Если предприятие сообщает о росте хотя бы одного вида спроса при том, что другой спрос, по крайней мере, не снижается, то его ответы попадают в категорию "увеличение суммарного спроса". Если же предприятие отвечает, что, по крайней мере, один вид спроса снижается при отсутствии увеличения другого спроса, то оно попадает в группу респондентов, сообщивших о снижении суммарного спроса. Результаты такой группировки позволяют рассчитывать традиционные для конъюнктурных опросов балансы изменения суммарного спроса (см. рис.3).

До января 1999 г. суммарный объем спроса снижался (балансы были отрицательные), затем этот показатель стал расти и достиг максимальной интенсивности в марте. Тогда баланс изменения бартерного спроса был нулевым, а платежеспособного - составлял +9%. Для предприятий это был поистине "революционный" момент. Во-первых, впервые начался абсолютный рост платежеспособного спроса. Во-вторых, наконец-то прекратился рост бартерных операций. И, в-третьих, суммарный (пусть даже с учетом бартера) спрос увеличивался с максимальной

интенсивностью. Затем ситуация стала ухудшаться, что очевидно из динамики балансов изменений совокупного спроса. К октябрю 1999 г. суммарный спрос увеличиваться практически перестал. Отказ от бартерных операций, не подкрепленный устойчивым ростом продаж за деньги, стал осложнять положение промышленности. Как следствие, предприятия в сентябре-октябре 1999 г. перестали наращивать объемы выпуска: рост баланса изменений производства прекратился. В ноябре интенсивность роста суммарного спроса увеличилась на 10 пунктов, и производство сразу отреагировало: баланс изменений выпуска вернулся на августовский уровень.

В декабре интенсивность роста суммарного спроса практически не изменилась. Январь 2000 г. для промышленности стал, как обычно, месяцем спокойным. Рост платежеспособного спроса практически прекратился: баланс ответов (рост-снижение) упал до 2 пунктов после 11 пунктов в декабре. Абсолютное сокращение денежного спроса зарегистрировано в химии, нефтехимии, пищевой промышленности и стройиндустрии. В результате объем суммарного спроса в январе перестал увеличиваться: доля ответов о росте сравнялась с долей ответов о снижении объемов реализации продукции. При этом доля сообщений об отсутствии изменения суммарного спроса в целом по промышленности осталась на прежнем уровне (64%).

Рис.4



Результаты конъюнктурных опросов позволяют на основе матриц сопряженности качественно оценить, как взаимодействуют два вида спроса на рынках сбыта российских промышленных предприятий. Индекс замещения, рассчитанный как отношение разности наддиагональных и поддиагональных элементов к их сумме, может принимать значения в интервале от -1 до $+1$. Положительные значения свидетельствуют о вытеснении бартерного спроса платежеспособным, отрицательные – об обратном процессе. Чем больше абсолютные значения коэффициента, тем интенсивнее идет процесс вытеснения.

Динамика значений индекса замещения (см. рис.4) показывает, что с августа 1998 г. (начало регистрации изменений бартерного спроса) по январь 1999 г. бартерный спрос вытеснял платежеспособный. Но интенсивность вытеснения, достигнув максимума в октябре 1998 г., после этого момента уже снижалась. В феврале индекс замещения увеличился на 0,43 и стал положительным – платежеспособный спрос стал вытеснять бартерный. В июле значения индекса достигли максимума (0,59) и стали снижаться.

Таким образом, расчет индекса замещения количественно подтвердил предположение, которое можно сделать на основе динамики платежеспособного и бартерного спросов, о том, что бартерный спрос в 1999 г. стал вытесняться платежеспособным. Максимума этот процесс достиг в июле. Тогда же опросы зарегистрировали минимальное упоминание неплатежей и низкого внутреннего платежеспособного спроса как причин, сдерживающих рост выпуска в

российской промышленности. По результатам октябрьского 1999 г. квартального опроса упоминание этих причин несколько увеличилось.

Первый спросовый шок 1994 г. определенно пошел на пользу предприятиям: с 1995 г. они достаточно успешно отслеживают динамику спроса и учитывают ее в своих производственных планах. Урока 1993-1994 гг., когда промышленность не хотела сворачивать свое производство в такой же степени в какой сворачивался спрос на продукцию, и получила чрезвычайно высокие запасы готовой продукции, оказалось для российских предприятий вполне достаточно. Симптоматично, что и в 1999 г. промышленность не стала наращивать выпуск, что называется, без оглядки, а следует за спросом столь же аккуратно, как и в 1998 или 1996 гг., когда спрос достаточно интенсивно снижался. Таким образом, сокращение производства, регистрируемое официальной статистикой, рассматриваемое совместно с динамикой спроса, не выглядит столь драматично, как это обычно оценивается в большинстве публикаций. Предприятия ведут себя весьма разумно и осторожно. Следует отметить и то, что ориентация выпуска на бартерный (т.е. неденежный спрос) существенно ниже. Предприятия столь же разумно предпочитают получать за свою продукцию деньги, а не другие товары. Следует отметить также пилообразную динамику совпадений изменений спроса и выпуска. Подобное поведение предприятий можно назвать “настраивающимся”: они настраивают свой выпуск на платежеспособный спрос, корректируя его размеры в соответствии со спросом.

Совпадение изменений платежеспособного спроса и выпуска регистрируется обычно у 50-60% предприятий. Изменение выпуска на остальных 40-50% предприятий либо опережает изменения спроса, либо отстает. Расчеты на основе матриц сопряженности изменений выпуска и двух видов спроса показывают, что изменения выпуска всегда опережали изменения платежеспособного спроса (см. рис.5). Это обстоятельство можно было бы считать необъяснимым, если бы не наличие бартерного спроса. Логично предположить, что бартерный спрос забирает излишки произведенной, но не проданной за деньги продукции. А полученная по бартеру продукция поступает на склады предприятия и хранится там до тех пор, пока не будет продана за деньги или обменена на другую нужную данному предприятию продукцию. Таким образом, бартер приводит к накоплению на складах готовой продукции предприятия таких изделий, которые произведены не этим предприятием, а другими.

Рис.5



Индекс смещения выпуска относительно бартерного спроса демонстрировал осенью 1998 г. отставание производства от объемов прямых товарообменных операций. С начала 1999 г. выпуск начинает обгонять бартерный спрос. Судя по такой динамике, при росте объемов бартера предприятия следовать за этим ростом не стремятся. Когда же бартер стал снижаться

и замещаться платежеспособным спросом, изменения выпуска стали “обгонять” изменения бартера.

Анализ с использованием ожидаемых изменений выпуска, платежеспособного и бартерного спросов позволяет уточнить представление о поведении предприятий. Во-первых, предприятия в своих прогнозах “устанавливают” (или предпочитают) более тесную связь между выпуском и платежеспособным спросом. Совпадение прогнозов превышает совпадение фактических изменений на 10-15%. Подобное соотношение сохранялось до конца 1998 г. Затем, с началом абсолютного роста платежеспособного спроса, совпадение фактических и ожидаемых изменений практически выровнялись. Возможно, предприятия получили такую динамику продаж своей продукции за деньги, которая была желанной для них в предыдущие годы, когда этот показатель постоянно и временами очень сильно сокращался. Во-вторых, разница двух совпадений для бартерного спроса гораздо меньше - предприятия проще выходили на желаемые объемы бартерных операций. В-третьих, желаемое (прогнозное) совпадение выпуска и бартерного спроса уступает фактическому и, тем более, желаемому совпадению выпуска и платежеспособного спроса.

Ориентация предприятий на бартерный спрос является в основном вынужденным шагом. Об этом прямо свидетельствует анализ ответов российских предприятий на два простых вопроса, включенных в регулярную анкету конъюнктурного опроса в октябре 1999 г. Первый вопрос касался желаний предприятий: “Хотело бы Ваше предприятие избавиться от неденежных форм расчетов?” Второй вопрос предлагал оценить реальные возможности предприятия: “Смогло бы Ваше предприятие избавиться (с учетом ожидаемых изменений платежеспособного спроса) от неденежных форм расчетов?” Варианты ответов для обоих вопросов: 1) да, 2) нет.

90% предприятий в целом по промышленности хотело бы избавиться от неденежных форм расчетов. Больше всего таких ответов получено в электроэнергетике (96%). Минимальное желание избавиться от бартера, зарегистрировано в цветной металлургии (64%), деревообрабатывающей (84%) и пищевой (86%) отраслях. Однако процент предприятий, имеющих возможность реализовать эти свои намерения, куда ниже. В целом по промышленности такая возможность имеется у 40% предприятий, 60% на избавление от бартера не рассчитывают. Самые пессимистичные прогнозы получены в электроэнергетике: только 5% предприятий планируют избавиться от неденежных расчетов в реальности. В других отраслях этот показатель не ниже 40%, а в пищевой, стройиндустрии и цветной металлургии доходит до 50%.

Бартер существенно осложняет финансово-экономическое положение предприятий. Среди тех, кто оценил свое положение в октябре 1999 г. как “хорошее”, желание избавиться от неденежных форм расчетов, зарегистрировано у 65%. В группе предприятий, положение которых “плохое”, такое желание имеют 93%, а среди предприятий с “крайне плохим” положением – 97%. Однако имеющиеся возможности существенно отличаются от желаний. Только 35% предприятий в “плохом” состоянии реально планируют избавляться от неденежных расчетов. Для предприятий в “крайне плохом” положении доля таких ответов еще ниже – 28%.

Отношение к спросу

Проблемы спроса были и остаются самой сложной проблемой для российских предприятий. Балансы оценок объемов платежеспособного спроса по шкале “выше нормы”, “нормальный”, “ниже нормы” всегда были отрицательными (см. рис.6). В промышленности постоянно и существенно преобладали предприятия, считающие платежеспособный спрос на свою продукцию недостаточным. Значения баланса опускались до -92% и почти никогда (за исключением последних месяцев) не превышали -75%. Осенью 1999 г. баланс увеличился до -67...-64%. Доля ответов “нормальный” с середины 1993 г. и до апреля 1999 г. не превышала 20% и опускалась в некоторые периоды до 4-6%. Лишь с мая 1999 г. (когда предприятия убе-

дились в абсолютном росте объемов платежеспособного спроса) оценки "нормальный" пре- высили порог 20% и дошли до 29%.

Рис.6



Динамика оценок объемов бартерного спроса выглядит по-другому. С октября 1998 г. (когда этот вопрос был включен в квартальную анкету) в течение всех пяти кварталов мониторинга баланс оценок остается положительным. В целом предприятия считают его объемы избыточными. Однако значения баланса (+11...+12%) не так велики, как это можно было бы ожидать в отношении явления, ухудшающего, в конечном счете, финансово-экономическое положение предприятий. За этот период не более трети предприятий считали объемы бартера избыточными. Доля ответов "нормальный", составлявшая в октябре 1998 г. 30%, увеличилась за год до 44%. Более того, не менее 12% предприятий хотели бы увеличить объемы бартерных сделок и, следовательно, выпуск, т.к. считали, что бартерный спрос на их продукцию "ниже нормы".

Искажающее влияние на оценки объемов спроса и выпуска до сих пор оказывают воспоминания о масштабах производства и беспроблемном сбыте, имевших место во времена плановой экономики (см. табл.1). Почти половина респондентов, оценивая текущее состояние своего предприятия, "привязывается" к имеющимся у них производственным мощностям. Вместе с тем, фактический платежеспособный спрос стоит на втором месте, это обстоятельство говорит о том, что дисбаланс между огромными мощностями и реальной возможностью их использования прекрасно осознается на предприятиях. Но приоритет по-прежнему остается за "масштабами прошлого".

ТАБЛИЦА 1

Что Вы понимаете под нормальным уровнем производства, оценивая его по шкале "выше нормы", "нормальный", "ниже нормы", (%)

	1996	1997	1998	1999
1) Устраивающий Ваше предприятие при сложившейся общекономической ситуации, т.е. не нуждающийся в данный момент в изменении	20	15	20	18
2) Способный найти платежеспособный спрос	29	24	25	22
3) Фактически сложившийся на предприятии в последнее время	14	13	13	12
4) Возможный при наиболее полном использовании имеющихся сейчас на предприятии производственных мощностей	42	51	44	51
5) Существовавший на предприятии в условиях плановой экономики	7	7	7	10
6) Другое	4	4	4	2

Источник: Опросы ИЭПП

Реальный платежеспособный спрос все-таки заставляет предприятия по-новому взглянуть на свой выпуск, на свои производственные мощности, на занятость. Резкое сворачивание спроса, впервые зарегистрированное опросами в конце 1993 г. – начале 1994 г., привело к 320

росту числа предприятий, прямо признающих свои мощности избыточными по сравнению со спросом (см. рис.7). Второе существенное ускорение падения спроса в начале 1996 г. ещё больше ухудшило оценки предприятий: доля ответов “более чем достаточно” достигла 63% и стала абсолютным максимумом всех 90 опросов. Вопрос об избыточности персонала, впервые включенный ИЭПП в регулярную анкету в 1996 г., показал аналогичную динамику и в области занятости. После августовского 1998 г. кризиса оба показателя демонстрируют явное улучшение положения на промышленных предприятиях. В октябре 1999 г. зарегистрировано только 16% предприятий с избыточным количеством работников и 38% - с избыточными мощностями. Во второй половине 1999 г. прогнозы изменения занятости впервые стали положительными: в промышленности появились уже надежды на рост персонала.

Рис.7



Особенности поведения российских предприятий в условиях рыночного неравновесия

Модели поведения фирм в условиях рыночного неравновесия могут быть весьма продуктивно использованы для анализа поведения предприятий в переходных экономиках. Более того, в случае переходных экономик особый интерес представляет исследование эволюции реакции на рыночное неравновесие.

Первый вопрос, который логично поставить при изучении поведения (реакции) предприятий в условиях неравновесия, может быть такой: какое неравновесие имеет место на рынках сбыта российских предприятий. Этот, на первый взгляд, банальный вопрос имеет принципиальное значение для изучения поведения предприятий, т.к. позволит определить отправную точку для всего последующего анализа. Для оценки равновесия на рынках сбыта Кавасаки и др.¹⁴⁰ использовали два показателя, собираемые в ходе конъюнктурных опросов: объемы недовлетворенных заказов и оценки запасов готовой продукции. Поскольку в состав европейской гармонизированной анкеты входит только вопрос об оценках запасов готовой продукции, то наш последующий анализ будет опираться только на один этот вопрос.

Динамика оценок запасов готовой продукции по шкале “выше нормы”, “нормальный”, “ниже нормы” российскими промышленными предприятиями весьма специфична (см. рис.8). Во-первых, можно выделить три “взлета” избыточных запасов готовой продукции. Во-вторых, каждый следующий “взлет” становился меньше предыдущего. Если первый достиг почти 50%, то последний не превысил 10%. В-третьих, периоды преобладания избыточных запасов сменяются периодами недостатка запасов, которые становятся все более продолжительными и глубокими.

¹⁴⁰ Kawasaki, S., McMillan, J. and Zimmermann, K.F., 1982, Disequilibrium dynamics: An empirical study. *American Economic Review*, 72, 992-1004.

Рис.8



Каждый “взлет” избытка запасов совпадает с периодом интенсивного сокращения платежеспособного спроса, что выглядит вполне естественно. Однако интенсивность сокращения спроса все три раза достигала почти одинаковых значений: примерно – 60% первые два раза и – 50% последний раз. А величина избытка запасов последовательно снижалась, т.е. предприятия постепенно начинают контролировать динамику спроса и объемы своих запасов. В результате в середине 1998г. при очередном свертывании спроса промышленные предприятия практически не имели проблем с запасами. Такая эволюция реакции предприятий на спрос и эволюция управления запасами явно свидетельствует об обучаемости менеджеров предприятий.

Сравнение амплитуды колебаний оценок запасов в России и европейских странах показывает, что российские предприятия могут доводить недостатки запасов до чрезвычайно больших масштабов. Тогда как в странах с устойчивой рыночной экономикой преобладание ответов о недостатке запасов – крайне редкая ситуация. Европейские фирмы предпочитают иметь хотя бы небольшой излишек запасов, чтобы сразу удовлетворить новых покупателей. Чрезвычайно большой недостаток запасов регистрируется опросами после кризиса 1998г., когда впервые стал увеличиваться платежеспособный спрос на промышленную продукцию. Однако предприятия предпочитают достаточно аккуратно следовать за фактическим спросом (отгрузкой продукции) и не создавать запасов. Это позволяет производителям занимать уверенную позицию на переговорах с потенциальными покупателями и не делать им уступок, чтобы сбыть накопившуюся на складах продукцию. Российские предприятия предпочитают неравновесие в свою пользу.

Второй вопрос, который может быть поставлен, касается намерений предприятий по изменению или сохранению ситуации на рынках. Другими словами, как предприятия хотели бы изменить объемы своих запасов готовой продукции, и к каким последствиям это может привести.

Анализ планов (прогнозов) изменения объемов запасов готовой продукции в зависимости от оценок запасов позволит количественно оценить предпочтения российских предприятий. Для этого необходимо построить матрицу сопряженности оценок запасов готовой продукции (обратный порядок кодировки ответов) и прогнозов изменения запасов. Сумма диагональных элементов этой матрицы покажет долю предприятий, которые адекватно реагировали на оценки равновесия, т.е. при избыточных запасах планировали их снижение, при достаточных – сохранение, при недостаточных – увеличение. Доля предприятий с адекватной реакцией (см. рис.9) не превышала 50%, но и не опускалась ниже 35%. Т.о. не более половины предприятий планировали свои действия так, чтобы восстановить или сохранить равновесие на своих рынках сбыта.

Рис.9



Краткосрочные планы большей части предприятий не были направлены на восстановление равновесия и среди них явно преобладали намерения, нацеленные на создание неравновесия в пользу производителей. Такой вывод позволяет сделать расчет коэффициентов смещения прогнозов изменения запасов в зависимости от текущих оценок (рис.2). С момента включения в российскую анкету вопроса об ожидаемых изменениях запасов больше предприятий предпочитали снижать свои запасы при их недостатке или нормальных объемах и сохранять недостаток. Особенно сильно проявилось стремление производителей укрепить свои позиции на рынках летом 1999г., когда опросы регистрировали самый интенсивный рост платежеспособного спроса. 42% предприятий в июле прогнозировали усиление своих позиций на рынке при помощи создания элементов дефицитной экономики. Они выполняли имеющиеся заказы, но новые покупатели или заказы должны были ждать прохождения полного технологического цикла, т.к. запасы на складах были низки и просто не смогли бы удовлетворить все ожидавшиеся новые заказы.

Т.о. предприятия предпочитают находиться и сохранять неравновесие в свою пользу. Однако причины этого могут быть разные. Во-первых, это может быть управляемая ситуация, когда предприятия вполне самостоятельно и без давления внешних ограничений выбирают такую политику производства и сбыта, которая позволяет им диктовать условия покупателям, а не наоборот. Во-вторых, сдерживание выпуска и дефицит запасов готовой продукции может быть формой сверхсторожной стратегии поведения российских предприятий, не уверенных в сохранении позитивных тенденций в экономике. С одной стороны, они прекрасно понимают, что имеющиеся объемы запасов недостаточны для нормального (по срокам и объемам) удовлетворения заказов при сохранении текущих тенденций их изменения. Предприятия могли бы производить и продавать больше своей продукции. Но их представление об устойчивости экономического развития, оценка влияния на экономику других, неэкономических факторов, таковы, что типичный российский товаропроизводитель предпочитает не доверять никаким прогнозам, даже своим собственным. Предприятия, возможно, просто утратили веру в предсказуемость российской экономики и живут одним днем. Пришел покупатель, принес деньги (или нечто их заменяющее и устраивающее данное предприятие) – производство запускается и через положенное время продукция отгружается. Работа на перспективу, на ожидаемого заказчика – слишком сложное (для бывшего социалистического предприятия) и сомнительное (для предприятия, сумевшего просуществовать 8 лет в условиях переходной экономики) удовольствие.

Следующий вопрос, который обычно исследуется при изучении поведения фирм в условиях рыночного неравновесия, касается изменений цен и/или выпуска. Способствуют ли изменения этих показателей восстановлению рыночного равновесия или, наоборот, предприятия не используют выпуск и цены для нормализации своих запасов готовой продукции.

Рис.10



Для ответа на этот вопрос построим матрицы сопряженности оценок запасов готовой продукции (обратная кодировка ответов) и прогнозов изменения выпуск и цен. Использование ожидаемых изменений представляется нам более предпочтительным по сравнению с фактическими изменениями в следующем опросе, т.к. позволяет учесть намерения, желания предприятий, неискаженные временем и прочими факторами, препятствующими реализации прогнозов. Сумма диагональных элементов таких матриц представляет собой долю предприятий, которые планируют такое изменение выпуска (цен), которое направлено на восстановление (сохранение) рыночного равновесия. При недостатке запасов предполагается увеличить выпуск (цены), при нормальном объеме – сохранить их, при избыточных запасах – снизить выпуск (цены).

Как показывают расчеты, до 1996г. восстановлению равновесия больше способствовали изменения объемов выпуска, чем изменения цен (см. рис.10). Доля корректирующих прогнозов производства доходила до 50%, тогда как ценовых прогнозов, направленных на восстановление равновесия на рынках сбыта, регистрировалось не более 25%. С 1996г. доли адекватных прогнозов выровнялись и находятся в пределах от 30 до 40%. Сближение доли корректирующих прогнозов выпуска и цен впервые было зарегистрировано в середине 1994г. Тогда российские предприятия впервые столкнулись с резким свертыванием спроса на свою продукцию и тогда же, как показывают наши расчеты, динамика производства впервые сильно отклонилась от динамики спроса. Как следствие, сильно выросли запасы готовой продукции. Затем последовала энергичная корректировка динамики выпуска и нормализация объемов запасов. Именно в этот период предприятия стали чаще использовать цены для установления равновесия на своих рынках сбыта, а частота использования выпуска снизилась. Предприятия впервые попробовали использовать снижение цен для решения сбытовых проблем и убедились, что такое возможно. В течение 1995г. объемы избыточных запасов были невелики и не вызывали сильного беспокойства у предприятий. Это позволило не так часто использовать цены для корректировки ситуации на рынках сбыта. Но в начале 1996г. снижение спроса вновь ускорилось и привело к росту избыточных запасов. И опять предприятия начинают чаще использовать снижение цен для увеличения объемов сбыта. С тех пор предприятия одинаково часто адекватно использовали изменения своего выпуска и своих цен для приведения ситуации на своих рынках сбыта в сторону равновесия. Заметим, что после 1996г. опросы не регистрировали существенных взлетов избыточных запасов готовой продукции. Только в середине 1998г. балансы увеличились до +7%, но это значение выглядит незначительным по сравнению с +28% в январе 1996г. и +47% в январе-феврале 1994г. Однако и в условиях такой очевидно благополучной ситуации на своих рынках сбыта рос-

сийские предприятия не позволяют себе расслабляться, внимательно отслеживают спрос и продолжают использовать изменение своего выпуска и цен для поддержания нужного им соотношения между спросом, выпуском и запасами готовой продукции.

Доля российских предприятий с адекватной реакцией выпуском и ценами на равновесие/неравновесие на рынках сбыта с 1995г. не превышает, как правило, 40%. Реакция остальных 60% не направлена на восстановление или сохранение равновесия. Анализ внедиагональных сумм матриц сопряженности оценок запасов и прогнозов выпуска/цен оценит направленность желаемых действий предприятий. Индекс смещения прогнозов в зависимости от оценок запасов будет принимать положительные значения, если реакция предприятий будет усиливать неравновесие в пользу производителей, т.е. будут преобладать действия, способствующие созданию или сохранению недостаточного предложения на рынках. Отрицательные значения коэффициента будут свидетельствовать, что действия производителей направлены в сторону сохранения или создания избыточного предложения.

Рис.11



Динамика индексов смещения прогнозов выпуска и цен (см. рис.11) свидетельствует о преобладании в действиях предприятий с неадекватной реакцией намерений создать (усилить) неравновесие в пользу покупателей, т.е. произвести больше продукции и создать избыточные запасы. Особенно большие отрицательные значения были получены для ценовых прогнозов в 1993-95 гг. Затем величины индексов смещения прогнозов выпуска и цен практически выровнялись.

Проанализируем сначала динамику индексов смещения прогнозов выпуска. Положительные значения индекса были получены для периодов, когда оценки запасов снижались, и происходил переход от избыточных к недостаточным. Затем индекс вновь становился отрицательным и достигал локального минимума при очередном пике избыточных запасов. Соотношение вполне логичное и может быть прокомментировано следующим образом.

Прогнозы изменения выпуска всегда были более оптимистичны, чем фактические изменения выпуска. Предприятия хотели производить существенно больше, чем мог поглотить рынок. Это объективно усиливало позиции покупателей, особенно при значительных излишках запасов готовой продукции. В периоды увеличения избыточных запасов прогнозы роста усиливали неравновесие в пользу покупателей. Производители, имея излишние запасы, не планировали сокращение выпуска, что еще больше увеличивало неравновесие в пользу покупателей. Когда же предприятия начинают решать проблему избыточных запасов, в том числе за счет корректировки объемов выпуска, их планы также начинают работать на восстановление равновесия. При избыточных запасах готовой продукции предприятиям сложно переломить себя и начать сдерживать свои планы роста выпуска или цен. Гораздо легче им удастся корректировать ситуацию при недостатке запасов: требуемое тогда повышение выпуска или

цен сразу же реализуется. Так было во все периоды длительного недостатка запасов в 1997 и 1999 гг.

Рассмотрим теперь динамику индексов смещения прогнозов цен. До середины 1996г. предприятия, неадекватно реагировавшие на неравновесие на своих рынках сбыта, своей ценовой политикой создавали себе сбытовые проблемы. Невзирая на состояние своих запасов, производители предпочитали увеличивать отпускные цены. Ценовой фактор почти не использовался производителями для изменения ситуации на рынках сбыта. Переломным стал 1996г., в течение которого ценовые прогнозы снизились на 20 пунктов. Индекс смещения ценовых прогнозов вырос в 1996г. с -0,71 до -0,18. В 1997г. опросы впервые зарегистрировали достаточно длительный период недостатка запасов, – проблемы возникли у покупателей. Ценовая политика производителей создавала им еще больше проблем. Предприятия с неадекватной реакцией на неравновесие предпочитали (или были вынуждены) сдерживать цены и тем самым способствовать сохранению и усилению неравновесия в пользу производителей.

С началом 1998г. ситуация нормализуется. Избыточные запасы вызывают снижение цен, а недостаточные сопровождаются их увеличением. Правда, во второй половине 1998г. посткризисный рост цен выглядит излишне интенсивным, однако он происходит на фоне увеличения недостатка запасов и в итоге оказывается недостаточным. Недостаток запасов увеличивается и осенью 1999г. достигает очередного максимума.

Инвестиционные предпочтения российских промышленных предприятий

Несмотря на наличие избыточных по отношению к спросу мощностей проблема инвестиций остаётся чрезвычайно актуальной для промышленности во второй половине 90-х годов. Основная часть предприятий не имела достаточных инвестиций для перестройки своего производства и удовлетворения платежеспособного спроса (см. табл.2). Вместе с тем о полном отсутствии инвестиций сообщали не более 30% предприятий.

ТАБЛИЦА 2

Оценка капитальных вложений в связи с ожидаемым спросом

	1996	1997	1998
Более чем достаточно	1	1	1
Достаточно	16	13	15
Недостаточно	83	86	84

Источник: Опросы ИЭПП.

Оценки достаточности капитальных вложений существенно варьируются по отраслям (см. табл.3). Самый низкий уровень достаточности инвестиций регистрируется в легкой промышленности. Максимум 6-7% предприятий считали, что объемы вложений позволяют им нормально функционировать и конкурировать на внутреннем рынке с импортом из Азии. На втором (с конца) месте находится лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность. В этой отрасли необходимость бороться за покупателя на внутреннем рынке (мебельное производство) дополняется проблемой полной реализации экспортного потенциала лесозаготовительных предприятий. Последним инвестиции нужны для доведения своей продукции до стандартов мирового рынка. Самая высокая “достаточность” отмечена в пищевой промышленности. Это объясняется двумя обстоятельствами. Во-первых, самая высокая доля оплаты продукции живыми деньгами позволяет предприятиям самостоятельно решать свои инвестиционные проблемы. Во-вторых, сторонние (в т.ч. иностранные) инвесторы проявляют к этой отрасли интерес, уступающий только их интересу к добывающим секторам российской промышленности.

ТАБЛИЦА 3

Доля предприятий по отраслям с достаточными объемами капитальных вложений (%)

	1996	1997	1998
Черная металлургия	21	13	21
Цветная металлургия	33	21	7
Химия и нефтехимия	17	15	22
Машиностроение	10	13	11
Лесная, д/о и целлюлозно-бумажная	12	6	8
Промышленность строительных материалов	9	12	28
Легкая	6	7	4
Пищевая	40	19	35

Источник: Опросы ИЭПП.

Совместный анализ оценок мощностей и объемов инвестиций (по одной и той же шкале: более чем достаточно, достаточно, недостаточно) демонстрирует противоречие позиций предприятий. Подавляющая (87% в 1996, 88% в 1997 и 92% в 1998г.) часть предприятий с избыточными мощностями считала, что объемы капитальных вложений у них недостаточны в связи с тем же ожидаемым платежеспособным спросом. Получается, что избыточные мощности сочетаются с недостаточными инвестициями.

Такое сочетание может быть объяснено особенностями переходных экономик бывшего СССР. Существующие мощности создавались в советские времена для удовлетворения потребностей народного хозяйства СССР и стран народной демократии в относительно несложной продукции, уступающей зарубежным аналогам даже того времени. Объемы производства закладывались значительные, и все равно неспособные удовлетворить спрос потребителей при фиксированных ценах. Никто не опасался тогда перепроизводства. Закрытая советская экономика была способна (или вынуждена) потребить огромное количество продукции. С началом рыночных реформ внутренний спрос резко сократился, либерализация внешней торговли вывела на внутренний рынок широкий спектр импортных товаров. Потребитель получил возможность выбора. Эта возможность сразу же обрушила монопольное положение российских предприятий, которые по самой идее плановой экономики не должны иметь конкурентов. Теперь же оказалось, что огромные производственные мощности не способны производить продукцию, которую согласились бы купить поредевшие ряды привередливых платежеспособных потребителей. Для всех (и производителей, и потребителей, и государства) стало очевидным, что модернизация существующих мощностей требует инвестиций. Цель очевидна – выпуск новой продукции, способной конкурировать за деньги покупателей на тех рынках, где эти покупатели с деньгами имеются. Рынки (потребители), согласные покупать старую продукцию, производимую на старых мощностях, освоены полностью. Но они способны потребить лишь небольшую часть продукции. Большая часть продукции либо вовсе не нужна реально существующим потенциальным потребителям (т.к. их стало меньше, и они нашли более выгодных поставщиков), либо может быть обменена по бартеру на продукцию других предприятий, попавших в аналогичную ситуацию.

Но “надежда умирает последней”. Предприятия, как показывают опросы в России, все еще сохраняют надежды (вряд ли стоит их называть прогнозами или ожиданиями) на возврат к масштабам производства, с использованием всех имеющихся мощностей. Существование таких надежд и является, по нашему мнению, причиной сочетания избыточных мощностей и недостаточных инвестиций.

Основным направлением вложений было и остается обновление изношенных мощностей (см. табл.4). Однако такое вложение средств не сильно удовлетворяет предприятия: только 17,5% предприятий, обновлявших изношенные мощности, в среднем за 4 года были ими удо-

вляетворены. На втором месте по частоте упоминания находятся вложения в новые мощности с увеличенной производительностью. Эти вложения устраивали больше всего предприятий – в среднем 32%. Следующим (по распространенности) типом вложений были инвестиции, направленные на снижение затрат энергии и материалов. Однако удовлетворённость их объемами оказалась одной из самых низких – только 16%. Затем предприятия инвестировали в мероприятия, направленные на снижения вредных выбросов. Приоритетность этого направления с 1995 по 1998г. снизилась на 10 пунктов, а удовлетворённость возросла с 23 до 29%.

ТАБЛИЦА 4

Типы капитальных вложений (в % к числу ответивших)

	1995	1996	1997	1998
Капитальных вложений не было	30	23	28	28
На обновление изношенных мощностей	39	45	49	41
На расширение мощностей с прежней производительностью	10	11	10	8
На новые мощности с увеличенной производительностью	21	28	27	22
На снижение трудовых издержек	8	5	8	10
На снижение затрат энергии и материалов	19	20	19	23
На снижение вредных выбросов	23	21	17	13
На повышение безопасности труда	11	9	9	7
Другие	9	8	5	9

Источник: Опросы ИЭПП.

Панельный характер опросов позволяет оценить, какая структура инвестиций устраивала предприятия с учетом привязанности к платежеспособному спросу. Предприятия, имевшие достаточно средств для капитальных вложений, направляли их в первую очередь на обновление изношенных мощностей (см. табл.5). В 1997г. это направление уступило место новым мощностям с повышенной производительностью, что следует признать положительным сдвигом. Но в 1998г. приоритеты практически выровнялись. Здесь, вероятно, сказываются последствия кризиса 1998г. Четырехкратное удорожание импорта заставило потребителей переключиться на отечественную продукцию, а производители получили возможность задействовать простаивающие и износившиеся мощности. Последнее и потребовало перераспределения средств. Заметим, что вопросы о структуре и достаточности вложений задаются в начале года, следующего за оцениваемым. Т.е. оценка 1998г. делалась в январе и апреле 1999г., когда первый шок после кризиса 1998г. прошел, а его последствия стали очевидными.

ТАБЛИЦА 5

Типы капитальных вложений на предприятиях, считавших их объемы достаточными

(в % к числу ответивших)

	1996	1997	1998
Капитальных вложений не было	10	14	15
На обновление изношенных мощностей	55	37	51
На расширение мощностей с прежней производительностью	22	14	5
На новые мощности с увеличенной производительностью	39	44	48
На снижение трудовых издержек	5	24	7
На снижение затрат энергии и материалов	11	24	17
На снижение вредных выбросов	23	13	24
На повышение безопасности труда	5	13	6
Другие	10	10	14

Источник: Опросы ИЭПП.

Положительно может быть оценено и снижение инвестиций на расширение мощностей с прежней производительностью. Только 5% предприятий, имевших достаточно средств для инвестиций, использовали их таким образом.

Основной помехой капитальным вложениям предприятия всегда и, безусловно, считали нехватку собственных средств (см. табл.6). На втором месте по частоте упоминания стоит

высокий процент по кредитам. Сдерживающее влияние этого фактора снижалось по мере снижения инфляции в 1996-1998 г. и снова выросло в начале 1999г. Третье место в рейтинге помех занимают трудности получения долгосрочного кредита. Минимальная частота упоминания этой помехи была зарегистрирована в начале 1996г., когда предприятия, вероятно, принимали активное участие в формировании банковской системы. Высокие цены на оборудование и строительно-монтажные работы упоминались одинаково часто в течение всех лет мониторинга. И только 6% предприятий считали, что инвестиции им не нужны, т.к. простаивающие мощности вполне конкурентоспособны.

ТАБЛИЦА 6

**Помехи капитальным вложениям
(в % к числу ответивших)**

	1996	1997	1998	1999
Ничего не сдерживает	4	3	1	1
Нехватка собственных средств	85	88	91	89
Высокий процент по кредитам	48	45	34	39
Трудности получения долгосрочного кредита	26	40	34	39
Низкая прибыльность инвестиций	7	14	10	10
Высокие цены на оборудование и СМР	35	32	31	32
Избыток имеющихся мощностей	5	6	6	7
Другое	7	4	2	2

Источник: Опросы ИЭПП.

Частота упоминания помех капитальным вложениям среди предприятий, оценивавших их объемы как достаточные, подтверждает тезис о том, что предприятия предпочитают (или вынуждены) опираться на собственные силы. Основной помехой в обоих случаях (вся совокупность и предприятия с достаточными вложениями) остается нехватка собственных средств (см. табл.7). Инвестиционное благополучие предприятий открыло перед ними после кризиса 1998г. двери кредитных отделов банков: трудности получения кредита упомянули в 1998г. только 9% "благополучных" предприятий против 40% во всей совокупности. Но высокий процент по кредитам остается в этой группе основной причиной отказа от использования заемных средств. Во всей совокупности эта помеха упоминалась лишь на 10 пунктов чаще.

ТАБЛИЦА 7

**Помехи капитальным вложениям на предприятиях, считавших их объемы достаточными
(в % к числу ответивших)**

	1997	1998	1999
Ничего не сдерживает	5	5	3
Нехватка собственных средств	88	79	76
Высокий процент по кредитам	34	35	28
Трудности получения долгосрочного кредита	13	26	9
Низкая прибыльность инвестиций	15	10	7
Высокие цены на оборудование и СМР	29	38	27
Избыток имеющихся мощностей	3	8	6
Другое	2	3	1

Источник: Опросы ИЭПП.

Руководители предприятий по-разному оценивают потенциальные источники инвестиционных ресурсов (см. табл.8). Наиболее предпочтительны для них собственные средства. Правда, два года из пяти они уступали первое место льготному кредитованию, что отражает сохраняющиеся надежды на поддержку государства. Чаще всего предпочтения собственным средствам регистрировались в пищевой отрасли, предприятия которой ближе всего стояли к конечному платежеспособному потребителю. К 1999г. отраслевые предпочтения собственных средств выровнялись, т.к. финансовое положение предприятий явно улучшилось, и средства для инвестирования появились во всех отраслях.

Инициативный поиск отечественного или иностранного инвестора к 1999г. определенно стал менее привлекательным для российских предприятий обрабатывающих отраслей. Предпочтительность такого варианта упала в целом в два раза, а предприятия цветной металлургии полностью в нем разочаровались. Хотя в 1996г. о предпочтении поиска иностранного инвестора сообщали 44%, а отечественного – 19% предприятий этой отрасли. Снижение “любви” к инвесторам произошло во всех отраслях, кроме пищевой, предприятия которой сохранили низкий уровень предпочтений по отношению к сторонним инвесторам. Наибольшую предпочтительность поиск отечественного или иностранного инвестора сохранил в машиностроении. В 1999г. к отечественному инвестору склонялись 22%, а к иностранному – 12% машиностроительных заводов. Это максимальные отраслевые значения года.

Оценка источников инвестиций зависит, естественно, и от финансово-экономического положения предприятий. В европейской гармонизированной анкете предприятия оценивают свое положение по шкале хорошее, удовлетворительное, плохое. Для более точной характеристики положения российских предприятий в анкету ИЭПП был введен четвертый вариант ответа “крайне плохое”. С 1996 по 1998гг. доля оценок “крайне плохое” колебалась в интервале 20-40% и только в 1999г. опустилась до 10%.

Порядок предпочтений источников средств не зависит от финансово-экономического положения предприятий. На первом месте во всех группах оказывались собственные средства, затем – льготный кредит, прямые инвестиции, и т.д. Оценки положения влияли на частоту предпочтений тех или иных источников и таким образом давали представление о том, чем менеджеры готовы поступиться или к чему прибегнуть ради спасения своего предприятия.

ТАБЛИЦА 8

Предпочтительность источников привлечения инвестиционных ресурсов (в % к числу ответивших)

	1995	1996	1997	1998	1999
Собственные средства	53	60	61	45	57
Льготный кредит	55	54	41	49	41
Банковский кредит	0	1	2	3	2
Проектное финансирование	-	-	-	13	19
Прямые инвестиции	-	-	-	35	38
Поиск 1-2 отечественных инвесторов	29	33	23	21	17
Поиск иностранного инвестора	21	23	16	21	12
Размещение новой эмиссии акций	6	11	4	2	5

Источник: Опросы ИЭПП.

Ухудшение положения предприятия до “критического” в среднем на 20 пунктов снижало предпочтительность собственных средств. Это явный признак замкнутости предприятий, которые даже в кризисной ситуации вынуждены рассчитывать только на себя. Предпочтительность льготного кредита увеличивается только на 5-7 пунктов и явно не свидетельствует о существовании в промышленности надежд на помочь со стороны государства в кризисной ситуации. Самый большой рост рейтинга зарегистрирован у отечественного инвестора. В 1996г. предпочтительность его поиска с ухудшением положения предприятия увеличивалась почти в четыре раза, в 1997г. – в три раза, в 1998 и 1999гг. – в два раза. Рейтинг иностранного инвестора поднимался максимум в два раза в 1996г., и оставался неизменным в 1999г.

Результаты ежегодного мониторинга помех привлечения стороннего инвестора (см. табл.9) свидетельствуют о том, что предприятия вынуждены рассчитывать в основном на собственные средства. И это вряд ли свидетельствует о способности предприятий к реконструкции. Почти половина предприятий в той или иной степени имела контакты со сторонними инвесторами, которые не решились завершать свои инвестиционные проекты в российской промышленности. Вторым обстоятельством, заставляющим предприятия опираться в основном на собственные силы, является сложность и непривычность процедуры инвестирования. Традиционные приёмы выдвижения средств в кабинетах Госплана, министерства или обкома сменились сбором маркетинговой

информации, финансовыми расчётами и подготовкой большого количества документов. С каждым годом эта процедура всё больше приближается к стандартам рыночной экономики и требует от предприятий всё больше усилий. Кроме этого российские предприятия весьма осторожно оценивают собственную привлекательность для стороннего инвестора – 26% респондентов в 1998г. честно признали, что сомневаются в реальности привлечения инвестиций на своё предприятие. Если добавить к этому числу, долю тех предприятий, на которые инвестор приходил, но не остался (ответ “нерешительность инвестора”), то после исключения двойного счёта получится 69%. Т.о. 2/3 российских предприятий в той или иной степени имели дело с инвесторами и/или “изучали вопрос” и получили отрицательный результат. 22% предприятий не имели никакой информации об инвесторах и инвесторы не выходили на них. Суммирование этой категории предприятий (опять же с исключением двойного счета) даёт 79%. Т.е. подавляющая часть российских предприятий из обрабатывающих отраслей промышленности либо ничего не знает о потенциальных инвесторах, либо считает себя недостойной инвестиций, либо пытается их безуспешно привлечь.

ТАБЛИЦА 9

**Помехи привлечения стороннего инвестора
(в % к числу ответивших)**

	1995	1996	1997	1998
Нет потребности	11	10	12	3
Таких попыток не было	12	14	11	5
Отсутствие информации об инвесторах	15	15	14	22
Отсутствие на предприятии опыта	-	-	-	17
Сложность процедуры инвестирования	20	31	27	32
Закрытость финансовой информации	-	-	-	6
Риск нерезультивативности прединвестиционной стадии	-	-	-	13
Требование продать слишком большой пакет акций	4	10	13	8
Требование допустить к оперативному управлению	4	3	3	6
Требование изменить структуру производства	4	2	1	2
Сомнения в реальности привлечения инвестиций	-	-	-	26
Сомнения в надежности инвестора	13	14	11	14
Нерешительность инвестора	45	40	42	50

Источник: Опросы ИЭПП.

Приложение 2. Конъюнктура строительства

Анализ основан на данных шести опросов, проведенных ИЭПП в 1999 г. Опросы проходят один раз в два месяца с 1993 года и охватывают всю территорию Российской Федерации. Размер панельной выборки — 350 респондентов. Возврат анкет составляет 50—55%.

По данным опросов, проведенных в 1999 г., в строительстве произошли заметные положительные изменения, которые нашли отражение в динамике всех экономических показателей.

Первые признаки улучшения ситуации были отмечены еще в конце 1998 г. (декабрьский опрос), а к июню 1999 г. негативные последствия августовского финансово-экономического кризиса были в целом преодолены. Объемы строительно-монтажных работ сначала перестали снижаться, а затем начался рост строительного производства, достаточно мощный для существенного улучшения оценок уровня производственной программы строительных организаций.

К концу I полугодия было достигнуто соответствие ожидаемых и фактических показателей изменения объемов работ и цен на СМР. Практически стабилизировалось положение с занятостью в строительном секторе. Улучшились оценки финансово-экономического положения организаций. Несмотря на ухудшение прогнозных показателей объемов работ во II полугодии 1999 г., фактическое снижение в октябре-декабре оказалось незначительным. К декабрю существенно улучшилось положение с оплатой выполненных строительно-монтажных работ.

Динамика основных показателей строительного производства

В течение I полугодия 1999 г. оценки фактических изменений объемов СМР (баланс ответов «рост» — «снижение») улучшились на 64 процентных пункта: от -34% до +30%. Явные позитивные признаки выявились уже в феврале, когда фактическое снижение СМР (баланс -34%) оказалось существенно меньше ожидаемого (-51%), а декабрьский уровень был превышен на 14 пунктов.

Положительные изменения в динамике СМР были настолько масштабными, что в апреле спад строительного производства практически был приостановлен, а в июне зарегистрирован рост работ (+30% по балансу). Смена тенденций наблюдалась во всех группах организаций, независимо от их строительной специализации: от +13% в сфере промышленного строительства до +49% — в строительстве объектов инфраструктуры.

Интенсивность процессов, происходящих внутри строительного сектора экономики, повлияла на снижение точности практически всех прогнозных показателей. Так, в феврале показатель фактических изменений СМР был на 17 процентных пунктов выше ожидаемого, а в апреле прогнозное значение (+7%) на 9 пунктов превысило реальный показатель. В июле соответствие между ожидаемыми и фактическими значениями показателей было восстановлено (+28% и +30%). На рис. 1 отражены особенности динамики данных показателей.

Рис.1



В августе рост работ оценивался балансом +13% при ожидаемом значении +5%. Прогнозы респондентов по изменению СМР на последний квартал года оказались наиболее неблагоприятными (-17% на октябрь и -42% на декабрь), при этом фактическое снижение составило, по балансу, всего -7% в октябре и -5% в декабре. Таким образом, расхождение прогнозных и фактических оценок в конце года достигло 37 пунктов.

В субъективных оценках, связанных с формированием ценовой политики строительных организаций, возникли два встречных процесса. Инфляционные ожидания — относительно высокие в феврале (+25% по балансу) — к июню снизились до более умеренных (+19%). С другой стороны, показатель роста фактических цен на СМР увеличился с +8 до +17%. При этом, разница в оценках ожидаемых и фактических изменений сократилась с 18 до 2 пунктов. Максимальное повышение цен (в интервале +17...+35%) устойчиво регистрировалось в группе государственных и муниципальных строительных организаций. Во втором полугодии, наоборот, показатель фактического изменения цен снизился с +19 до +14%, а инфляционные ожидания выросли в августе с +19 до +28% и к декабрю уменьшились на 4 процентных пункта (+24%).

Оценки уровня производственной программы улучшились в I полугодии 1999 г. с -73 до -36% (лучшее значение за весь период исследований конъюнктуры). Интервал изменения показателя достиг 37 пунктов, а доля организаций с нормальной производственной загрузкой увеличилась с 20 до 47% (см. рис.2), что еще раз подтверждает значимость положительных

изменений в объемах строительного производства. С августа по декабрь показатель уровня производственной программы понизился с -43 до -51%, однако доля организаций с «нормальной» загрузкой мощностей осталась высокой (47 ... 43%).

Рис.2



В отраслевом разрезе (в зависимости от строительной специализации) на фоне всей совокупности респондентов в I полугодии в лучшую сторону выделялись показатели фактических изменений СМР и уровня производственной программы организаций, занятых в строительстве инфраструктуры. В июне рост работ в данной группе организаций оценивался балансом +49% при показателе производственной загрузки -25%. Наименее благополучные показатели (по объему и уровню производственной программы) были зарегистрированы в сфере строительства коммунальных объектов.

В зависимости от размера организаций относительно высокие оценки изменения объемов СМР и уровня производственной загрузки наблюдались в больших и крупнейших строительных организациях (с численностью занятых 201—500 и более 500 человек), причем рост объемов работ в данных группах был достигнут уже в апреле (соответственно, +10 и +22%). Самые же низкие значения данных показателей в основном отмечались в группе малых строительных организаций (с численностью до 50 человек).

Среди предприятий с различным организационно-правовым статусом в лучшей ситуации по основным показателям строительного производства находились государственные и муниципальные организации. В июне в данной группе была зарегистрирована максимальная оценка производственной программы (-14%) при росте СМР +37%. В наиболее сложном положении оказались товарищества с ограниченной ответственностью.

По данным февральского полугодового опроса производственные мощности строительных организаций в среднем были реализованы на 46%, что на 4 процентных пункта выше, чем в I полугодии 1998 г., и на 4 процентных пункта ниже уровня II полугодия (по данным февральского и августовского опросов 1998 г.). Недостаток строительных мощностей (в связи с ожидаемым спросом) испытывали только 23% организаций.

Фактические изменения численности занятых в строительной отрасли составили, по балансу, -28%, что на 15 пунктов выше прогнозного значения показателя (-43%). В среднем в строительном производстве реально было занято 65% от штата сотрудников, 13% респондентов оценили численность работающих в организации как недостаточную для исполнения заказов.

Во втором полугодии (данные августовского опроса) производственные мощности строительных организаций в среднем были реализованы на 58%, что на 12 процентных пункта выше, чем в I полугодии 1999 г. и на 8 процентных пункта выше уровня II полугодия 1998. Недостаток строительных мощностей (в связи с ожидаемым спросом) испытывали только 22% организаций.

Фактические изменения численности занятых в строительстве составили по балансу -4% при прогнозном значении показателя (-5%). В среднем в строительном производстве реально было занято 64% от штата сотрудников; 20% респондентов оценили численность работающих в организации как недостаточную для исполнения заказов и только 8% указали на избыточную численность занятых.

По данным опросов второго полугодия 1999 г., динамику основных экономических показателей в отраслевом разрезе можно охарактеризовать следующим образом. В промышленном и топливно-энергетическом строительстве ситуация с объемами работ и уровнем производственной программы к декабрю улучшилась (на фоне средних показателей по совокупности). В строительстве инфраструктуры, жилых, коммунальных и объектов соцкультбыта в целом к концу года наблюдалось ухудшение. При этом в сфере строительства объектов инфраструктуры в октябре одновременно был зарегистрирован худший показатель СМР (-16%) и лучший показатель уровня производственной программы (-32%).

С августа по декабрь в малых и крупнейших строительных организациях общекономическая ситуация оставалась более неблагополучной, чем в средних и крупных организациях (с численностью 51-200 и 201-500 человек). В акционерных обществах открытого и закрытого типа положение с объемами СМР и уровнем загрузки в целом было существенно лучше, чем в государственных строительных организациях.

Оценки финансово-экономического положения строительных организаций

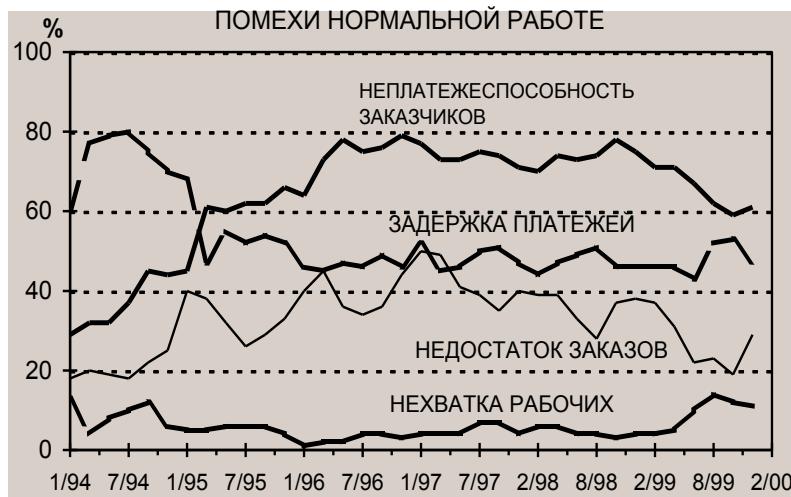
Улучшение финансово-экономического положения, зарегистрированное в конце 1998 г. (уменьшение задержек и величины задолженности по оплате выполненных СМР согласно данным декабрьского опроса), получило дальнейшее развитие в 1999 г. Причем, по данным февральского полугодового опроса, тенденция изменения общего финансово-экономического положения (по сравнению со II полугодием 1998 г.) оценивалась балансом -43%. 27% руководителей в феврале определили положение своего предприятия как удовлетворительное, а 49 и 29% — как «плохое» и «критическое». В целом это лучше соответствующих показателей 1998 г. Во втором полугодии 1999 г. тенденция изменения финансово-экономического положения определялась балансом -3%; 47% руководителей оценили финансово-экономическое положение организации как удовлетворительное (на 20 пунктов больше февральского уровня), а 38 и 13% — как «плохое» и «критическое».

В течение 1990 г. частота прямого упоминания респондентами основных факторов, сдерживающих деятельность строительных организаций (см. рис.3), заметно снизились.

Так, на ослабление значимости фактора «неплатежеспособность заказчиков» указывает уменьшение числа его упоминаний с 75...71% в начале года до 59...61% в октябре-декабре. Уменьшилось и влияние фактора «задержки платежей»: в I полугодии снижение с 46 процентных пунктов до 43, а во II полугодии — с 52 до 47 процентных пунктов. Частота упоминаний респондентами фактора «дефицит заказов» уменьшилась с 37% в феврале до 19% в октябре и несколько увеличилась в декабре (29%).

Самые существенные изменения в феврале произошли с обеспеченностью заказами, которая увеличилась в среднем с 3.1 до 4.1 месяца. При этом по данным февральского опроса, прогнозы ситуации с заказами были умеренно-пессимистичными (24% респондентов ожидали ухудшения положения с заказами и 22% надеялись на улучшение в течение I полугодия).

Рис.3



В апреле 1999 г. обеспеченность заказами в среднем увеличилась до 4.3 месяца. Только 4% организаций на момент опроса не имели заказов. В дальнейшем средняя обеспеченность заказами увеличилась до 4.5 месяца, а к последнему кварталу года несколько уменьшилась (до 3.7 в октябре и 3.9 месяца в декабре).

В целом для всей совокупности респондентов показатель задолженности по оплате выполненных СМР с февраля по август варьировался в пределах от 6.5 до 6.0 месяца, в октябре – снизился до 5.0 месяца и в декабре составил в среднем 4.6 месяца. Оценки задолженности организациями, сообщившими о частичной оплате выполненных работ, в I полугодии изменились от 53 до 47% от стоимости СМР, а во II полугодии уменьшились до 40%.

В ряду остальных факторов-ограничений в I полугодии 1999 г. заметно повысилось негативное влияние высоких цен на стройматериалы (17% упоминаний в феврале и 27% – в августе; в декабре этот показатель снизился до 16%), а также недостатка квалифицированных кадров (с 4% упоминаний в феврале до 14% в августе).

По данным последнего полугодового опроса (август), в целях поддержания и улучшения своего финансово-экономического положения большинство строительных организаций (68%) были вынуждены обращаться к практике взаимозачетов. На втором месте по частоте упоминаний (37%) – получение платежей за СМР продукцией должников с последующей ее реализацией, а также снижение сроков проведения СМР (как способ повышения конкурентоспособности). 33% организаций занимались непрофильными СМР, и столько же – деятельностью по снижению строительных рисков (работа по предоплате и т.д.). Нестроительную деятельность (продажа стройматериалов, транспортные услуги и т.д.) осуществляли 30% организаций.

Меры по повышению качества строительно-монтажных работ (освоение новых технологий, оборудования, сырья, строительных материалов и т.д.) предпринимали 23% респондентов, 28% сообщили о работе, направленной на повышение конкурентоспособности в области уменьшения цен на строительство. В подрядных торгах участвовали 28% организаций, кредитные и заемные средства использовали 5% организаций.

Прогноз экономической конъюнктуры строительного производства

Согласно данным декабрьского опроса 1999 г., в феврале-марте 2000 г. в целом будет наблюдаться снижение объемов строительного производства. Показатель ожидаемых изменений СМР по балансу составил –23% (соответствующий показатель 1998 составлял –51%). Однако с учетом тяготения респондентов во II полугодии 1999 г. к «заниженным» прогнозам, следует ожидать существенно более высокого значения показателя фактических изменений СМР.

Тем не менее, минимальное сокращение работ (-5 и -7%) ожидается соответственно в строительстве объектов сельскохозяйственного назначения и объектов соцкультбыта. Худшие оценки ожидаемых изменений (-23%) были зарегистрированы в топливно-энергетическом строительстве. В самых крупных и малых строительных организациях спад СМР, по балансу, может достигнуть -34%; столь же низкий показатель ожидаемых изменений объемов работ был зарегистрирован в государственных и муниципальных организациях.

Положение с занятостью в строительстве в ближайшие месяцы несколько улучшится. Показатель ожидаемых изменений повысился с -24 до -14%, 67% респондентов надеются на сохранение численности работающих. Поскольку данный показатель имеет высокую корреляцию с изменениями объемов работ, его положительный сдвиг подтверждает возможность сохранения уровня или даже улучшения фактического показателя СМР в феврале-марте 2000 г.

В строительстве объектов соцкультбыта ожидается рост занятости (баланс +3%), в строительстве коммунального хозяйства и сельхозобъектов отмечен нулевой баланс показателя. Максимальные увольнения возможны в крупнейших строительных фирмах (-33%). Низкие оценки ожидаемых изменений (-20%) зарегистрированы также в строительстве инфраструктуры и топливно-энергетических объектов.

Инфляционные ожидания респондентов в целом по совокупности снизились на 2 пункта: с +26 до +24%, 65% организаций настроены сохранить цены на СМР на прежнем уровне. Положительные значения показателя зарегистрированы во всех группах строительных организаций, причем в больших организациях (201-500 чел.) прогнозы роста цен достигают по балансу +37%. Минимальные ценовые прогнозы (+3%) отмечены в малых фирмах, а также в госорганизациях (+15%) и ТОО (+12%).

В целом динамика рассмотренных экономических показателей дает основания для достаточно оптимистичных прогнозов на 2000 г. Относительно высокие оценки (по сравнению с прошлым годом) изменения объемов строительно-монтажных работ, уровня производственной программы и некоторых показателей финансово-экономического положения возможны уже в апреле 2000 г.