

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

# РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА

6

*январе-сентябре 1998 года*

**ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

*(Выпуск 19)*

Москва  
ноябрь 1998 г.

**Институт экономических проблем переходного периода**  
**Основан в 1992 г.**  
**Учредители: Академия народного хозяйства**  
**при Правительстве РФ**

**Директор: Е.Т. Гайдар**

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

**103918, Москва, Газетный пер., 5**  
**тел.(095) 229-6413, FAX (095) 203-8816,**  
**E-MAIL - [iet@online.ru](mailto:iet@online.ru),**  
**WEB-Site - <http://www.online.ru/sp/iet/>**  
**Институт экономических проблем переходного периода**

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

- Главный редактор:** **Е.Гайдар**
- Редакционная коллегия:** С.Синельников-Мурылев, В. Мау,  
Н.Главацкая
- Авторы текста:** *Раздел 1.1-1.4, Приложение 3-5:*  
С. Архипов, С. Баткибеков,  
С. Дробышевский, С. Луговой, В. Мау,  
В. Медоев, С. Синельников-Мурылев,  
И. Трунин, Т. Хохлова, Е. Шкребела  
*Приложение 1:* М. Матовников,  
Л. Михайлов, Л. Сычева, Е. Трофимов  
*Приложение 2:* А. Шадрин  
*Раздел 2.1:* О.Изряднова,  
*Приложение 6:* С.Цухло, Р. Гершман  
*Раздел 2.2:* Е.Серова, И.Храмова,  
О.Мелюхина, Т.Тихонова  
*Раздел 2.3:* О.Изряднова  
*Приложение 7:* С.Цухло, И.Плешкова  
*Раздел 2.4:* Е. Илюхина  
*Раздел 2.5:* Н.Воловик, Н.Карлова,  
Н.Леонова, С.Приходько  
*Раздел 2.6:* И. Дежина  
*Раздел 2.7:* Е. Любошиц, В. Цымбал  
*Раздел 3.1:* И. Колосницын  
*Раздел 3.2:* С.Шишкин,  
И.Рождественская  
*Раздел 4.1, 4.2:* А. Радыгин  
*Приложение 8:* Ю. Мальгинов
- Компьютерный дизайн:** А. Астахов
- Информационное обеспечение:** В. Авралов

© Институт экономических проблем переходного периода, 1998.

# СОДЕРЖАНИЕ

## **Раздел 1. Кризис финансовой системы России: основные факторы и экономическая политика**

1.1. Природа и основные факторы развития финансового кризиса.....	7
1.2. Хронология кризиса финансовой системы России в 1997 – 1998 гг. ....	52
1.3. Экономические и политические проблемы финансового кризиса.....	98
1.4. Макроэкономический прогноз.....	104
<b>Приложение 1.</b> Роль внешних валютных рисков в кризисе банковской системы России .....	125
<b>Приложение 2.</b> Рынок субфедеральных и муниципальных ценных бумаг .....	140
<b>Приложение 3.</b> Хронология финансового кризиса в Юго-Восточной Азии в 1997 - 1998 гг. ....	153
<b>Приложение 4.</b> Краткая хронология российских политических и экономических событий конца 1997 - 1998 гг. ....	156
<b>Приложение 5.</b> Налоговая политика в 1998 году.....	173

## **Раздел 2. Реальный сектор экономики**

2.1. Основные тенденции в реальном секторе экономики.....	191
<b>Приложение 6.</b> Конъюнктура промышленности .....	219
2.2 Агропродовольственный сектор .....	226
2.3. Инвестиции в реальный сектор экономики .....	245
<b>Приложение 7.</b> Конъюнктура строительства .....	256
2.4. Иностранные инвестиции в российскую экономику .....	264
2.5. Внешняя торговля .....	271
2.6. Состояние сферы исследований и разработок .....	294
2.7. Финансово-экономические аспекты военной реформы в Российской Федерации .....	307

## **Раздел 3. Социальная сфера**

3.1. Уровень жизни населения .....	327
3.2. Отрасли социально-культурной сферы .....	333

## **Раздел 4. Некоторые институциональные сдвиги в 1998 году**

4.1 Приватизационная политика правительства и возможное изменение приоритетов.....	353
<b>Приложение 8.</b> Нетрадиционные способы приватизации в 1997-1998 гг.....	365
4.2. Защита прав акционеров .....	378



# **Раздел 1.**

## **Кризис финансовой системы России: основные факторы и экономическая политика<sup>1</sup>**

### **1.1. Природа и основные факторы развития финансового кризиса**

В данном разделе мы рассмотрим те факторы, которые, по нашему мнению, явились важнейшими в ходе развертывания кризиса в России в 1997 - 1998 годах. Однако до этого выскажем два важных соображения, касающихся, на первый взгляд, общих вопросов посткоммунистической трансформации, а на самом деле имеющих прямое отношение к развитию кризиса в России.

Многие трудности перехода к рыночной экономике могут быть объяснены исходя из существования в России слабой власти. Проблему слабости власти не учитывают большинство простых рецептов и программ оздоровления экономики. Однако все попытки ускорения рыночных реформ наталкивались на эту проблему. Такое положение наглядно демонстрирует, что слабость власти в условиях переходного периода не есть некая случайность, а является фундаментальной проблемой всей экономической политики в России.

---

<sup>1</sup> Авторы выражают свою признательность Е.Т. Гайдару и Р.М. Энтову за многочисленные ценные замечания, высказанные ими при подготовке данного раздела обзора.

Эта проблема связана не с конституционными вопросами, не с концентрацией власти у Президента или Парламента, она связана с проблемами социалистического наследия и отсутствием согласия в выборе ключевых направлений общественного развития. Слабость власти проявляется во всем, что связано с системной трансформацией, со структурными реформами, бюджетной, денежной политикой, пирамидами ГКО и финансовым кризисом. Все это очень сильно отличает революционную трансформацию в России от гораздо более последовательной и мягкой трансформации в значительной части стран социалистического блока Восточной Европы. Там такое согласие было обеспечено потому, что процесс трансформации носил характер национально-освободительного движения, в рамках которого общественное согласие обеспечить гораздо легче.

Второе соображение касается опасностей медленного проведения системных преобразований, вызванный слабостью власти и отсутствием согласия между российскими политическими элитами. Вместе с тем, растянутый процесс преобразований неизбежно усиливает фактор риска при их осуществлении<sup>2</sup>.

Мировая практика дает примеры успешного осуществления финансовой стабилизации при сочетании жесткой денежной политики и мягкой бюджетной. Так, Польша прошла период такого в 1991 - 1992 годах. Но процесс трансформации был при этом сжатым во времени и Польские реформы проходили в этот период при благоприятной финансовой конъюнктуре. С началом подъема экономики в 1992 - 1993 годах проводимая политика благополучно закончилась макроэкономической стабилизацией и установлением бюджетного равновесия, которое позволило подвести надежную основу под жесткую антиинфляционную политику. Однако такое сочетание жесткой денежной и мягкой бюджетной политик не бывает долгосрочно устойчивым.

---

<sup>2</sup> См.: Е. Гайдар. Аномалии экономического роста. М.: "Евразия", 1997.



В России процесс стабилизации при высоком бюджетном дефиците оказался крайне растянутым и риск наложения незавершенной бюджетной стабилизации на неблагоприятную мировую экономическую конъюнктуру был постоянной серьезной угрозой, которая резко ограничивала область допустимых значений экономической политики. В конце концов именно это сочетание жесткой денежной и мягкой бюджетной политик в условиях мирового финансового кризиса и резкого оттока капиталов из стран с развивающимися рынками привело к такому жесткому развертыванию кризиса в 1998 году<sup>3</sup>.

### Общэкономические тенденции 1997-1998 годов

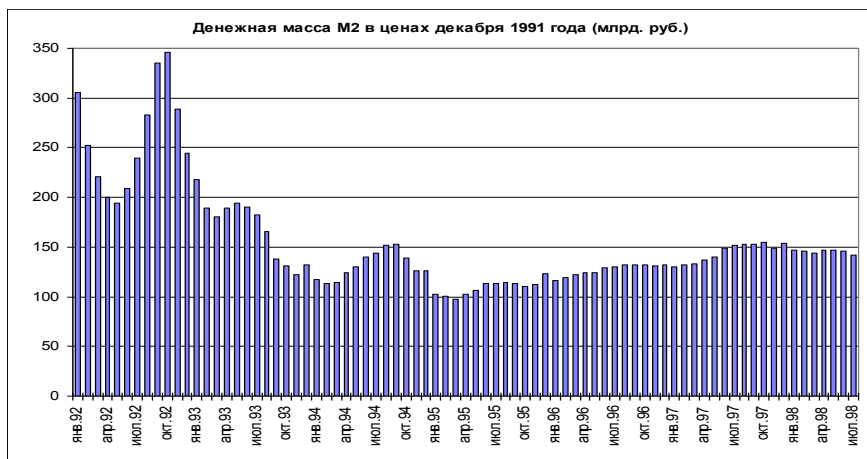
Кризисное состояние не является чем-то новым для России. Собственно, в состоянии кризиса страна существует вот уже более 10 лет. Однако на протяжении 1995-1997 годов наблюдались определенные положительные сдвиги, которые стали особенно заметны к середине 1997 года. Месячная инфляция измерялась десятками долями процента, выросла реальная денежная масса (см. рис. 1.1), снизились номинальные и реальные процентные ставки, стал увеличиваться объем кредитов банков реальному сектору. Все это привело к прекращению спада и началу экономического роста. Благоприятные сдвиги наметились в структуре промышленности: в 1997 году наиболее быстрыми темпами росли отрасли, ориентированные на внутренний спрос (машиностроение, и особенно автомобилестроение, химическая, медицинская, полиграфическая, отдельные сектора легкой и пищевой промышленности), то есть способные конкурировать с иностранными производителями в условиях отсутствия жестких протекционистских ограничений. На этом фоне происходило некоторое улучшение социальных индикаторов - снижались уровень преступности, заболеваемость, стабилизировалась продолжительность жизни<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> См.: М. Домбровский Фискальный кризис в период трансформации: динамика процесса и некоторые концептуальные проблемы. Варшава, CASE, 1996; Экономика переходного периода. М.: ИЭППП, 1998.

<sup>4</sup> См.: Российская экономика в 1997 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭППП, 1998 г.

Рис. 1.1



Источник: ЦБ РФ, ИЭППП.

Эта стабилизация оказалась не устойчивой и не смогла заложить основы здорового экономического роста в условиях рыночной демократии. В 1998 году рост производства остановился в первом полугодии, а с августа началось его стремительное падение, связанное с девальвацией и раскручиванием нового витка инфляции. Причем вряд ли стоит искать причины происходящего кризиса в развитии каких-либо тенденций 1998 года. Фундаментальные процессы, протекавшие в российской экономике на протяжении последних лет, были весьма схожи, что и обусловило как неустойчивость стабилизации, так и срыв в новый макроэкономический кризис.

Прежде всего, Правительству, несмотря на многочисленные заявления, так и не удавалось в последние годы (за исключением 1995 года) обеспечить принятие реального бюджета. Одностороннее (без одобрения Федеральным собранием) секвестирование федерального бюджета в 1997 году не обеспечило стабильности в стране. Правительство не смогло добиться прохождения через Думу реального бюджета на 1998 год.

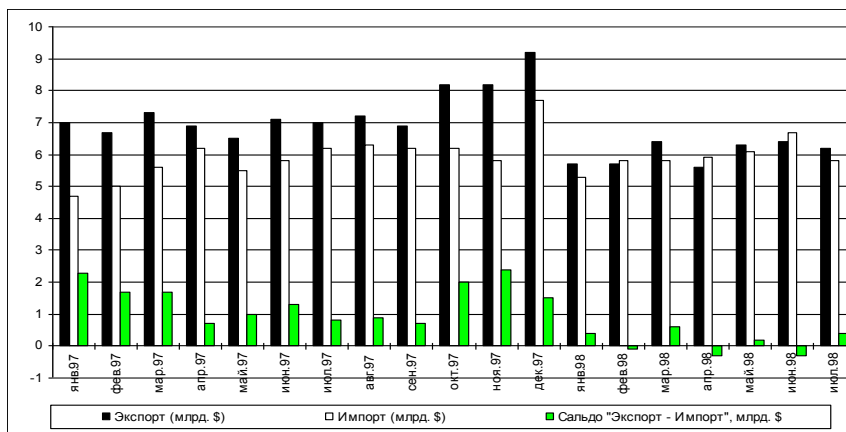
В результате процесс макроэкономической стабилизации - снижение темпов инфляции, обменного курса рубля, процентных ставок - осуществлялся за счет проведения жесткой денежной политики на фоне высокого уровня несбалансирован-

ности государственных финансов. Значительный дефицит государственных финансов приводил к наращиванию государственного долга и расходов на его обслуживание, одновременно снижая величину национальных сбережений и уменьшая текущее сальдо платежного баланса, и являлся серьезнейшим дестабилизирующим фактором социально-экономического развития страны.

С осени 1997 года при реальном укреплении рубля и на фоне падения мировых цен на энергоносители происходило дальнейшее понижение конкурентоспособности российского экспорта (см. рис. 1.12). Быстро сокращалось положительное сальдо торгового баланса - с 23,1 млрд. долл. в 1996 году до 17,3 млрд. долл. в 1997 году и 0,9 млрд. долл. за семь месяцев 1998 года (см. рис. 1.2). Устойчиво сокращалась валютная выручка от экспорта нефти. Без улучшения внешнеэкономической конъюнктуры перспективы устойчивого развития России оказывались весьма сомнительными. Платежный баланс по счету текущих операций в третьем квартале 1997 года впервые стал отрицательным. Кроме тенденции ухудшения торгового баланса на состояние счета текущих операций повлияло существенное увеличение затрат на обслуживание внешнего долга государства и частного сектора.

Однако проблемы были связаны не только с ухудшением тенденций в области платежного баланса, к которым мы вернемся ниже. Достигнутый в 1997 году рост производства не сопровождался инвестиционной активностью предприятий и уже поэтому не мог устойчивым. Несмотря на начавшийся рост производства, показатель объема инвестиций обнаруживает устойчивую негативную динамику на протяжении всего периода 90-х годов. И хотя спад инвестиций в 1997 году несколько замедлился, он продолжал быть весьма существенным - на уровне 3,6% в год. Этот тренд продолжился и в первой половине 1998 года.

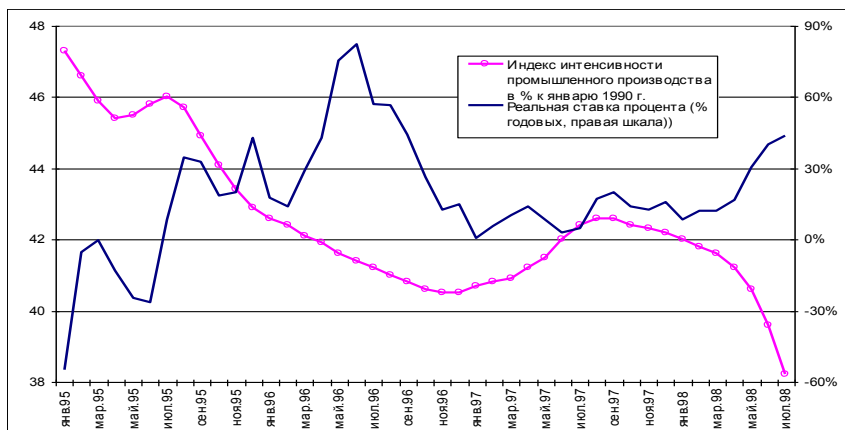
Рис. 1.2



Источник: Госкомстат РФ.

Замедление спада инвестиций и начало экономического роста в некоторой степени может быть связано с процессом снижения реальных процентных ставок, происходившим со второй половины 1996 до осени 1997 году (см. рис. 1.3). Падение доходности на рынке государственного долга и снижение банковского процента приводят к увеличению предложения кредитов реальному сектору экономики и, соответственно, к менее строгому рациированию кредита, увеличивающему объем кредитных вложений в экономику. Некоторое значение играет в процессе расширения кредитования рост спроса на кредиты, т.к. снижение процентных ставок делает более эффективным привлечение кредитов на пополнение оборотных средств предприятий. При этом речь о существенном изменении эффективности инвестиционных проектов, характеризовавшиеся ранее отрицательной чистой приведенной стоимостью, вряд ли может идти, т.к. реальные процентные ставки в 1997 году по прежнему были на весьма высоком уровне (см. рис. 1.3). Одновременный рост котировок акций на фондовом рынке также повышает возможности привлечения предприятиями кредитных ресурсов.

Рис. 1.3



Источник: ЦЭК, ИА "Финмаркет", ИЭППП.

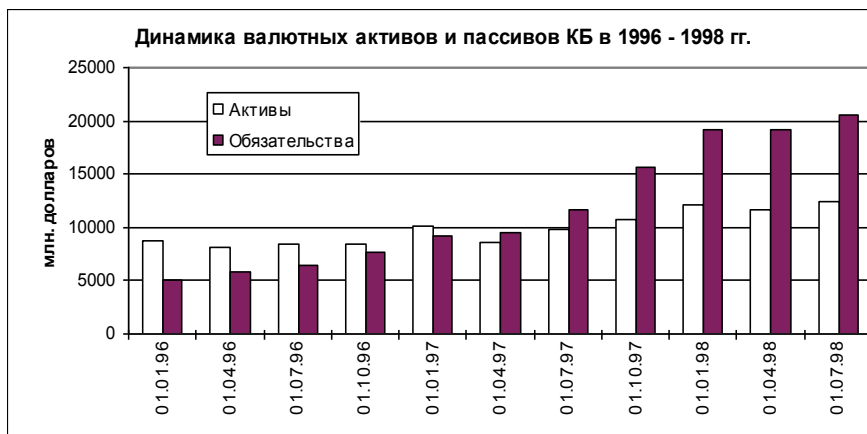
Таким образом, снижение процентных ставок, вызывающее рост кредитных вложений в экономику, по видимому привело к определенному оживлению экономической активности<sup>5</sup>. При этом следует отметить, что в ситуации возобновления роста после значительного (в 2 раза и более) падения производства инвестиционный фактор на первых порах не является решающим. Рост происходит как реакция на увеличение спроса (в нашем случае как следствие роста реальных доходов населения) и в основном за счет использования и обновления имеющихся мощностей. Именно это и происходило в России 1997 году.

Схоже обстоит дело и с производительностью труда. Хотя в 1997 году произошел некоторый рост этого показателя, рассчитываемого по ВВП (причем темпом, превышающим рост ВВП), уже в начале 1998 года его динамика резко изменилась на противоположную.

<sup>5</sup>Статистические данные о динамике кредитных вложений в экономику противоречивы. В частности, по информации Госкомстата РФ с июля 1996 года по сентябрь 1997 года данный показатель вырос с 218,8 до 251,4 трлн. рублей (или на 0,69% в реальном выражении). В тоже время, по данным консолидированного баланса российских коммерческих банков объем требований к частному сектору увеличился за рассматриваемый период со 151,2 до 205,2 трлн. рублей, или на 18,9% в реальном выражении.

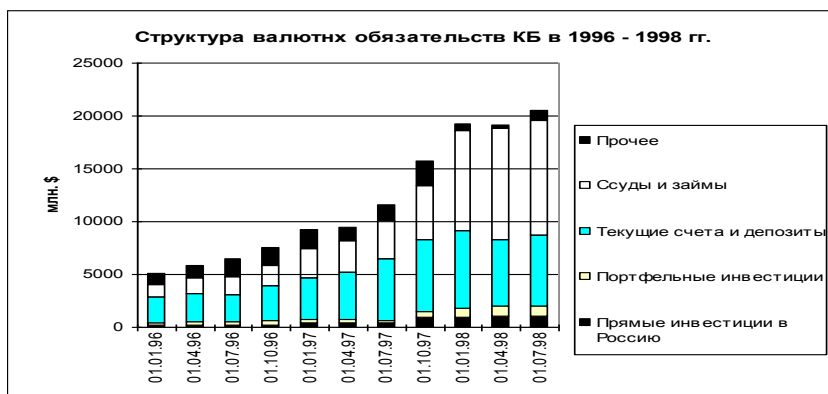
В условиях быстрого роста курса доллара в 1992 - 1994 годах в структуре активов коммерческих банков преобладали валютно номинированные кредиты. Быстрое обесценение рублевых обязательств позволяло финансировать даже малоэффективные, в валютном выражении проекты. При относительно стабильном курсе рубля ситуация изменилась: высокая реальная ставка по рублевым обязательствам требовала более эффективного размещения активов. Поэтому в 1995 -1996 годах происходил процесс увеличения валютно номинированных пассивов коммерческих банков. В первом квартале 1997 года их величина превысила валютные активы банков (см. рис. 1.4). При этом за год к концу первого квартала 1998 года валютные обязательства коммерческих банков выросли примерно в два раза с 9,5 млрд. долл. до 19,2 млрд. долл. На 1 июля 1998 года их величина достигла 20,5 млрд. долл. Это увеличение было следствием быстрого роста привлекаемых ссуд и займов при относительно стабильной величине текущих валютных счетов и депозитов (см. рис. 1.5). Валютные активы за этот период возросли примерно до 12,1 млрд. долл. Причем рост происходил в основном за счет увеличения выдаваемых кредитов (см. рис. 1.6). Очевидно, что такая структура баланса банковской системы (наряду с ее общей слабостью в финансовом отношении, вызванной протекционистским отношением государства к большинству крупных банков) сделала ее крайне уязвимой к девальвации национальной валюты. Кроме того, высокие объемы иностранных кредитов привлекались под залог ценных бумаг, падение котировок которых в ходе развития финансового кризиса, потребовавшее доведения средств на депозитные счета, инициировало начало разворачивания банковского кризиса.

Рис. 1.4



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 1.5



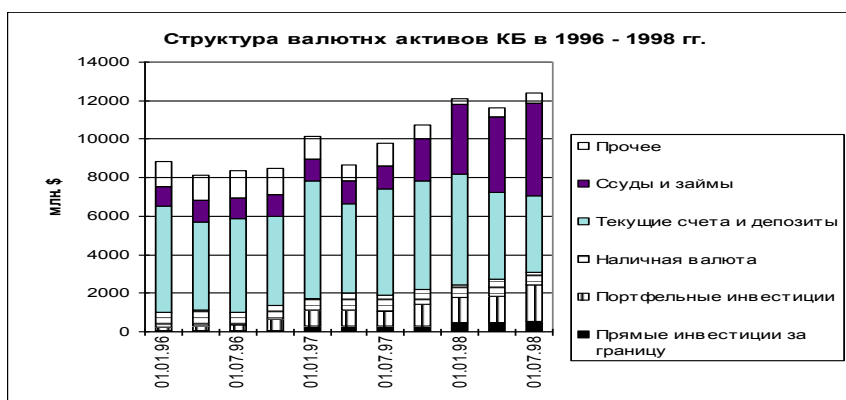
Источник: ЦБ РФ.

Следует отметить набор экзогенных факторов, способствовавших дестабилизации финансово-экономической обстановке в России. Это начавшийся в Азии и вскоре приобретший мировой характер финансовый кризис<sup>6</sup>, а также отмеченное выше падение мировых цен на энергоресурсы и сырье - важнейшие статьи российского экспорта. Однако сама по себе уязвимость российской экономики является результатом собственных, внутренних проблем функционирования экономико-

<sup>6</sup> Основные события, характеризующие развитие кризиса в странах Юго-Восточной Азии представлены в Приложении 1.

политической системы, которые и представляют основной интерес как для понимания причин кризиса, так и для определения путей выхода из него. Ниже мы более подробно остановимся на проблеме фискального кризиса в России, связанном с ним росте государственного долга и его структуре, которая оказалась одним из важных факторов финансового кризиса. Будут рассмотрены также тенденции динамики платежного баланса. Затем мы перейдем к анализу механизма разворачивания кризиса и проводившейся экономической политики.

Рис. 1.6



Источник: ЦБ РФ.

### Бюджетный кризис как проблема политическая и конституционная

Ключевой проблемой посткоммунистической экономики оказался бюджетный дефицит. Превышение расходов государства над доходами было устойчивым и воспроизводилось из года в год. Невозможность покрытия расходов за счет налоговых поступлений делало необходимым эмиссионное финансирование дефицита (до 1995 года) и наращивание заимствований на внутреннем и внешнем финансовых рынках, что значительно повышало уязвимость национальной экономики. Механизмом воспроизводства бюджетного дефицита было постоянное сокращение налоговых поступлений на фоне высоких расходных обязательств государства (см. табл. 1.1).



Таблица 1.1<sup>7</sup>.

<b>Доходы, расходы, дефицит и структура финансирования федерального бюджета в 1992-1998 гг., в % ВВП</b>								
Наименование показателей	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 1 кв.	1998 1 пол.
Доходы бюджета	17,7	14,7	12,7	14,3	12,7	12,4	10,7	10,8
Расходы бюджета	47,2	24,5	24,5	19,2	20,1	18,4	14,3	14,7
Дефицит	-29,4	-9,8	-11,8	-4,9	-7,4	-6,0	-3,4	-3,9
Внутреннее финансирование	18,6	7,8	10,9	3,3	5,9	4,0	2,5	1,0
Внешнее финансирование	11,0	1,9	0,9	1,6	1,5	2,1	0,9	2,9
Всего общее финансирование	29,4	9,8	11,8	4,9	7,4	6,0	3,4	3,9

<b>Доходы, расходы, дефицит и структура финансирования консолидированного бюджета в 1992-1998 гг., в % ВВП</b>							
Наименование показателей	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 1 пол.
Доходы бюджета	40,4	40,6	36,3	35,8	36,7	36,5	33,4
Расходы бюджета	65,1	48,6	47,5	41,1	43,0	43,1	38,5
Дефицит	-24,7	-8,0	-11,2	-5,3	-7,7	-6,7	-5,1
Внутреннее финансирование	13,7	6,1	10,3	3,8	6,2	4,6	2,2
Внешнее финансирование	11,0	1,9	0,9	1,5	1,5	2,1	2,8
Всего общее финансирование	24,7	8,0	11,2	5,3	7,7	6,7	5,0

Источник: Минфин РФ, ИЭППП.

Важным явлением, характеризующим фискальный кризис в России, стал быстрый рост задолженности предприятий по налогам. В таблице 1.2 приведены данные о динамике недоимки по платежам в бюджет (без внебюджетных фондов) из которых видно, что начиная с 1992 года наблюдался их устойчивый рост. Как показала практика 1996 - 1998 годов, периодически предпринимавшиеся попытки усиления политического и административного давления на экономических агентов с целью заставить их платить налоги давали лишь краткосрочные результаты.

Можно выделить три группы причин, обуславливавших кризис доходной базы бюджета. Нетрудно заметить, что все они носят в значительной мере политический характер.

<sup>7</sup> Данные за квартал и полугодие 1998 г. не вполне сопоставимы с годовыми данными за предыдущие годы вследствие учета в составе годовых данных заключительных оборотов по бюджетам.

Таблица 1.2

**Годовой прирост недоимки в 1992 – первом  
полугодии 1998, в % ВВП.**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	П.п. 1998
Прирост недоимки в федеральный бюджет	0,3	1,2	2,0	2,1	1,0	1,2	2,1
Прирост недоимки в консолидированный бюджет	0,5	2,0	3,0	3,9	1,7	2,9	3,9

Источник: Госналогслужба РФ.

Во-первых, сохранение политической нестабильности в стране, ограничивавшее готовность и способность власти собирать налоги. В предыдущих обзорах ИЭППП было показано, что наиболее резкие скачки налоговых недоимок происходили как раз в моменты резкого ослабления политических позиций федеральной исполнительной власти, а улучшение сбора налогов происходило тогда, когда власть временно консолидировалась<sup>8</sup>.

Во-вторых, угнетающее воздействие несбалансированности бюджета на состояние налоговой базы. Несбалансированность бюджета приводила к росту долгов федерального бюджета, что, в свою очередь, обуславливало быстрый рост в экономике общего уровня неплатежей, в том числе и налоговых<sup>9</sup>.

В-третьих, принципиальная ограниченность возможности государства (и особенно демократического государства) собирать налоги сверх определенного уровня. Разумеется, количественное определение этого уровня может быть дано лишь весьма условно. Однако опыт разных стран мира показывает, что существует некоторая связь между уровнем экономического развития той или иной страны и налоговой (точнее, бюджетной) нагрузкой на экономику<sup>10</sup>. Этот вопрос особенно ва-

<sup>8</sup> См. подробнее: Экономика переходного периода. М.: ИЭППП, 1998. С. 297-302.

<sup>9</sup> О связи между несбалансированностью бюджета и уровня неплатежей см.: Экономика переходного периода. М.: ИЭППП, 1998. С. 1032-1033.

<sup>10</sup> Гипотеза о существовании положительной связи между уровнем расходов государства и уровнем экономического развития страны впервые была отчетливо сформулирована в форме закона Вагнера (Wagner A.H. Finanzwissenschaft. Leipzig: C.F.Winter, Bd I 1877, Bd II 1890). В ходе экономического развития расходы госу-

жен для понимания характера переживаемого в настоящее время Россией кризиса, и потому мы рассмотрим его более подробно.

Экономически более развитые страны могут перераспределять через бюджет большую долю производимого в них продукта. Причем ключевым здесь является именно возможность, а не необходимость такого перераспределения. США, будучи одним из лидеров по уровню экономического развития, перераспределяют через бюджет значительно меньше ВВП, чем, скажем, Испания. Противоположный пример дают страны с устойчивыми социал-демократическими традициями (Швеция, Норвегия). Однако при прочих равных условиях, страны, заметно отстающие по уровню своего развития, характеризуются и меньшей долей бюджетной нагрузки.

Содержательно возможный уровень сбора налогов определяется такими факторами, зависящими от уровня экономического развития страны, как структура экономики; образовательный уровень населения, позволяющий использовать

---

дарства увеличиваются вследствие следующих факторов: индустриализация ведет к более комплексному характеру экономической деятельности, что требует большей роли государства для ее регулирования, рост доходов увеличивает спрос на люксовые блага с эластичностью больше единицы, рост масштабов инвестиций требует участия в проектах государства (Musgrave R.A. *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York, 1959, 480p.). Соответственно увеличиваются и доходы государства. Следует учитывать и причины роста государственных доходов и расходов, связанные с воздействием на принятие соответствующих государственных решений электората, являющегося одновременно налогоплательщиком, реципиентом государственных трансфертов и потребителем общественных благ (Atkinson A.B., Stiglitz J. E. *Lectures on Public Economics*. London: McGraw-Hill, 1980, 619p.). Эмпирические исследования, подтверждающие наличие зависимости между долей государственных доходов и расходов в ВВП и уровнем экономического развития страны, описаны, например, в (Martin A., Lewis W.A. *Patterns of public revenue and expenditure* // *The Manchester school of economic and social studies*, 1956, vol. XXIV, pp. 203-244; Lotz J.R., Mores E.R. *Measuring tax effort in developing countries*. IMF Staff Papers, vol. XIV, 1967, pp. 478-499, pp. 87-124.; Bahl R.W. *A regression approach to tax effort and tax ratio analysis* // IMF Staff Papers, mars 1972, pp. 87-124.; Chenery H., Syrquin M. *Patterns of Development, 1950-1970*, London, 1975; Chelliah R.J. *Trends in Taxation in Developing Countries*. // IMF Staff Papers, juill. 1972, pp. 254-331; Chenery H., Syrquin M. *Patterns of Development, 1950-1983*, Washington, 1988.; Kravis I., Heston A., Summers R. *World Product and Income. International Comparisons of Real Gross Product*. The Johns Hopkins University Press, 1982).

развитое налоговое законодательство и соответствующие правила бухгалтерского учета; уровень развития налоговой администрации; а также общий уровень законопослушности граждан и складывающиеся в обществе традиции уплаты налогов.

Известно также, что потенциально более высокие налоги могут быть собраны в странах с высоким уровнем социальной и этнографической однородностью, вследствие больших возможностей достижения общественного консенсуса в данной области. Важное значение имеют также традиции добровольной уплаты налогов, которые сильнее в странах, налоговые системы которых эволюционировали из систем самообложения.

Эта схема существенно искажается, если в анализ вводится политический фактор. Выясняется, что отмеченная закономерность действует для стран с демократическими режимами. Авторитарные режимы, отрицающие гражданские права и парламентский контроль за бюджетом, могут позволить себе концентрировать в руках государства гораздо большую долю ресурсов, чем это было бы возможно при демократическом правлении. Именно так обстояли дела в коммунистических странах, и именно поэтому все они, вступив на путь рыночной демократии, столкнулись с проблемой необходимости снижения бюджетной нагрузки, или, иными словами, снижения расходных обязательств государства.

Величина снижения обязательных налоговых изъятий как доли ВВП в странах с переходной экономикой определяется как отмеченными выше общими мировыми закономерностями (в первую очередь, структурой экономики, уровнем образования населения, развитостью налогового законодательства, зависящими от уровня экономического развития страны), так и экономической политикой, осуществляемой в ходе постсоциалистической трансформации.

Серьезное влияние на уровень налоговых доходов бюджета в постсоциалистических странах оказывают темпы экономических преобразований. Одним из показателей, характеризующих темпы и последовательность осуществления реформ, является длительность периода высокой инфляции, следующего за либерализацией цен и уровень этой инфляции. Как показы-

вает анализ опыта ряда постсоциалистических стран, чем выше уровень накопленной инфляции между моментом либерализации цен и финансовой стабилизацией, тем ниже доля налоговых изъятий в ВВП (см. рис. 1.7)<sup>11</sup>. Содержательно такая зависимость объясняется тем, что в условиях мягкой финансовой политики широкое распространение получает бартер, неплатежи, отрицательно воздействующие на величину сбора налогов. Одновременно у экономических агентов формируются стереотипы поведения, не совместимые с высоким уровнем налоговой дисциплины, и соответствующий набор приемов и методов легального и нелегального уклонения от налогов<sup>12</sup>. Одновременно в таких условиях государство не проявляет должной твердости в борьбе с уклонением от налогов, с ростом налоговых недоимок и с разрастанием налоговых льгот, т.к. оно имеет возможность покрывать часть своих потребностей с помощью сеньоража, а также не полностью индексировать бюджетные расходы.

Отсюда становятся более понятными бюджетные проблемы России. Будучи по уровню экономического развития одной из последних в ряду демократических государств, по бюджетной нагрузке страна находится на уровне США<sup>13</sup>. Бюджетный кризис в посткоммунистической России является политическим не потому, что у правительства не хватает политической воли бороться с сокрытием налогов и налоговыми недоимками. Политический характер бюджетного кризиса отражает несовмести-

---

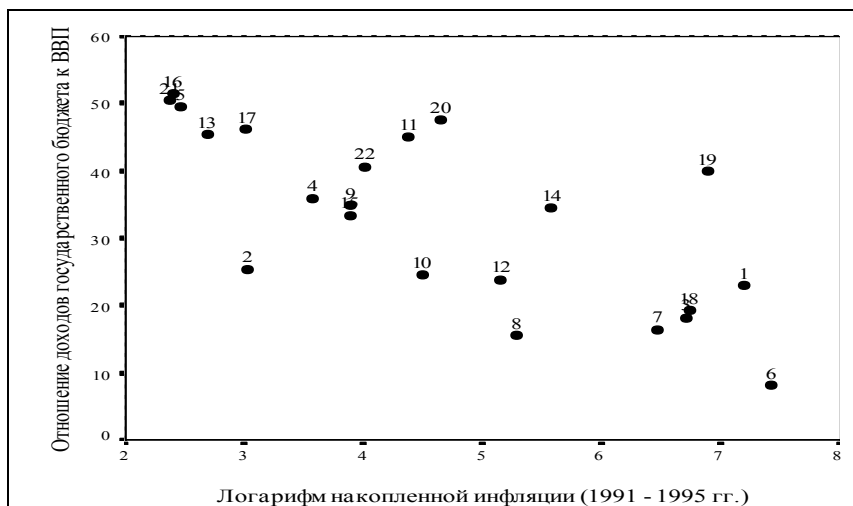
<sup>11</sup> См.: Е. Гайдар. Аномалии экономического роста. М.: "Евразия", 1997.

<sup>12</sup> Показательным фактом является неуклонное увеличение количества убыточных предприятий. Их доля с 14% в 1992 году достигла 60% в 1997 году (в промышленности - 7% и 47% соответственно). Рост убыточности сохранился и в 1998 году. По крайней мере два фактора объясняют этот процесс. Во-первых, медленный процесс адаптации к рыночной конкуренции, длительное сохранение мягких бюджетных ограничений, недейственность процедуры банкротства - все это, тормозя структурную перестройку на предприятиях, становилось фактором усиления их убыточности. Во-вторых, убыточность (точнее, сокрытие прибыли) является важнейшей предпосылкой уклонения от налогов - явления, более чем типичного для современной России.

<sup>13</sup> См.: The World Bank. The State in a Changing World. Washington: Oxford University Press, 1997. P. 240-241; Илларионов А. (ред.). Россия в меняющемся мире. М.: ИЭА, 1997. С. 160-257.

мость сложившегося уровня налоговых изъятий государства с демократическим характером политического режима и уровнем экономического развития страны.

Рис. 1.7



Примечание: Азербайджан - 1, Албания - 2, Армения - 3, Болгария - 4, Венгрия - 5, Грузия - 6, Казахстан - 7, Кыргызстан - 8, Латвия - 9, Литва - 10, Македония - 11, Молдова - 12, Польша - 13, Россия - 14, Румыния - 15, Словакия - 16, Словения - 17, Таджикистан - 18, Украина - 19, Хорватия - 20, Чехия - 21, Эстония - 22.  
Источник: International Financial Statistics, ИЭППИ.

Непонимание описанной природы бюджетного кризиса предопределило ошибочные действия по его преодолению. На протяжении 1995 - 1998 годов периодически осуществлялись попытки улучшения собираемости налогов (в т.ч. сокращения или хотя бы прекращения роста недоимки), как путем улучшения системы налогового администрирования, так и путем совершенствования налогового законодательства. Данный вопрос стоял в центре внимания исполнительной власти, он выдвигался в качестве критериального представителями международных финансовых институтов при предоставлении России займов МВФ и Всемирного банка, к нему проявляли повышенный интерес руководители и аналитики ведущих инвестиционных банков.

Власти предпринимали немалые организационные и политические усилия по улучшению сбора налогов. Объявлялись

кампании по борьбе с налоговыми недоимками<sup>14</sup>. Расширились функции налоговой службы, а ее руководитель получил ранг министра, а затем и вице-премьера. На протяжении 1997 - 1998 годов осуществлялись попытки увязать выполнение текущих обязательств по налогам с реструктуризацией задолженности в бюджет и внебюджетные фонды.

Однако не будет преувеличением, если сказать, что все предпринимавшиеся меры давали весьма ограниченный и краткосрочный результат, затем собираемость налогов вновь падала до прежнего уровня или ниже. Как следует из сказанного выше, это объясняется тем, что в современной экономике России любые попытки значительно повысить уровень обязательных налоговых изъятий обречены на провал. Можно спорить о том, какой именно уровень налоговых поступлений в наибольшей степени соответствует уровню развития отечественной экономики, ее отраслевой структуре, уровню благосостояния граждан, структуре их потребления, традициям подчинения законодательству, степени его проработанности и многим другим факторам. Однако тот факт, что этот уровень возможного сбора налогов не превышает 30% ВВП плюс - минус несколько процентных пунктов можно считать доказанным хозяйственной практикой.

Следует отметить, что сказанное нисколько не умаляет важнейшего значения и не отменяет необходимость проведения налоговой реформы в России. Однако ее цель заключается не в том, чтобы собирать больше налогов и тем самым решить проблему бюджетного кризиса, а в том, чтобы сделать россий-

---

<sup>14</sup> Следует отметить, что применявшаяся до 1998 года практика сокращения недоимки путем проведения зачета между неуплаченными налогами и бюджетными расходами приводила к ряду крайне негативных последствий, среди которых: создание негативных стимулов для налогоплательщиков, которые стремились не платить текущие налоги с тем, чтобы в последствие осуществить зачет обязательствами бюджета; искажение структуры относительных цен товаров, включенных в цепочки взаимозачетов; ухудшение структуры государственных расходов (т.к. финансировались в большей степени расходы, которые могли быть (с учетом формировавшихся цепочек) зачтены с недоимкой; возникновение потерь бюджетополучателей в размере дисконта, взимавшегося посредниками в формировании цепочек; нарушение прозрачности механизма финансирования государственных расходов, усиливавшее коррупцию.

скую налоговую систему более справедливой по отношению к налогоплательщикам, находящихся в различных экономических условиях (в частности, ликвидировать ситуации, при которых одни налогоплательщики несут полное налоговое бремя, а другие уклоняются от налогов законными и незаконными методами<sup>15</sup>) и одновременно повысить уровень ее нейтральности по отношению к установлению общего экономического равновесия (налоги должны вносить минимум искажений в систему относительных цен, в процессы формирования сбережений, в распределение времени между досугом и работой и т.д.).

Таким образом, ключевым моментом балансирования бюджета должна была стать реструктуризация расходов, включая их сокращение, - вопрос исключительно болезненный как с политической, так и с социальной точек зрения. Представленные таблицы 1.3, 1.4 содержат данные о расходах консолидированного бюджета России (включая внебюджетные фонды) за 1991 - первое полугодие 1998 года.

Анализ динамики государственных расходов в долях ВВП показывает, что за 1992 – 1998 годы произошло их существенное сокращение. При этом в наибольшей степени сокращению подверглись расходы на оборону, на народное хозяйство<sup>16</sup>, на науку. Доля затрат консолидированного бюджета на государственное управление, охрану общественного порядка и социальные цели практически осталась на прежнем уровне. В то же время, реальные расходы государства за период с 1991 по 1997 год сократились примерно в 2,5 раза. При этом расходы на социальные цели уменьшились примерно на треть. Такое же сокращение претерпели расходы в расчете на душу населения.

---

<sup>15</sup> С этой точки зрения, становятся важными усилия по борьбе с недоимками в бюджет, поскольку накопление недоимки позволяет предприятиям существенно снизить эффективный уровень налогового бремени, причем этот процесс усиливает асимметричность существующей системы налогообложения.

<sup>16</sup> Увеличение доли расходов на народное хозяйство в 1992 году и ее резкое снижение в 1993 году, во многом объясняется ростом реального обменного курса рубля и снижением соответствующей оценки расходов, осуществлявшихся за счет внешних кредитов.



Таблица 1.3

**Расходы консолидированного бюджета России  
в 1991-1998 гг., в % ВВП**

	1991*	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998***
Государственные расходы и ссуды за вычетом погашений	69,3	65,1	48,6	47,5	41,1	43,0	42,0	38,5
1. Расходы на содержание органов государственной власти и управления	0,6	0,6	0,9	1,1	0,7	0,8	1,1	1,1
2. На оборону	6,3	4,7	4,4	4,4	3,0	2,9	3,0	1,9
3. На содержание правоохранительных органов	1,5	1,4	1,6	1,8	1,6	1,8	2,1	1,6
4. На науку	0,6	0,6	0,6	0,5	0,3	0,4	0,4	0,3
5. Социальные и коммунальные услуги в т.ч.	16	13,8	18,0	18,0	16,0	16,6	17,4	17,1
образование	0	3,8	4,3	4,4	3,6	3,8	4,1	3,7
культура искусство и средства массовой информации	0	0,6	0,6	0,7	0,6	0,5	0,6	0,5
здравоохранение и физкультура	0	2,6	3,3	3,1	2,5	2,6	4,1	3,6
социальное обеспечение	0	6,8	9,7	9,7	9,3	9,7	8,7	9,3
6. Государственные услуги, предоставляемые народному хозяйству **	18,3	20,9	12,7	10,9	9,7	9,0	9,4	7,0

Таблица 1.4

**Реальные расходы консолидированного бюджета  
России в 1991-1997 гг. (млрд. руб. в ценах 1991)**

	1991*	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998***
Государственные расходы и ссуды за вычетом погашений	901	724	493	421	335	336	355	138
1. Расходы на содержание органов государственной власти и управления	8	7	9	10	6	6	9	4
2. На оборону	82	53	45	39	24	23	25	7
3. На содержание правоохранительных органов	20	15	16	16	13	14	18	6
4. На науку	8	7	6	4	2	3	3	1
5. Социальные и коммунальные услуги в т.ч.	208	153	183	159	131	130	147	62

образование	-	42	43	39	29	30	35	13
культура искусство и средства массовой информации	-	7	7	7	5	4	5	1
здравоохранение и физкультура	-	29	34	28	21	20	34	25
социальное обеспечение	-	76	99	86	76	76	74	33
б. Государственные услуги, предоставляемые народному хозяйству **	238	232	129	97	79	70	79	25

\* Расходы российского бюджета и союзного бюджета СССР на территории России

\*\* В 1992 году субсидии импортерам по текущему курсу рубля по оценкам составили 10,5% ВВП, в 1993 - 1,1% ВВП.

\*\*\* Первое полугодие

Источник: Минфин РФ, Госкомстат РФ, ИЭППЦ,

Из анализа таблиц 1.3 и 1.4 с очевидностью вытекают два вывода. Во-первых, общий объем сокращения расходов государства проходил крайне медленно и явился совершенно недостаточным для установления бюджетного равновесия. Во-вторых, в условиях невыполнения бюджетных планов по доходам, типичных для всего пореформенного периода, секвестрирование при исполнении расходной части бюджета осуществлялось под давлением различных лоббирующих групп (АПК, ВПК, банковский и минерально-сырьевой сектор и др.), что привело к формированию крайне нерациональной структуры расходов.

Сложившаяся структура расходов государства неспособна обеспечивать ни условий экономического роста, ни поддержания достаточного уровня социально-политической стабильности. В то же время в краткосрочной перспективе большая часть конкретных видов расходов не поддается дальнейшему сжатию. Сокращение расходов на управление, на оборону, на правоохранительные органы, на дотации региональным бюджетам и т.д. требует проведения радикальных реформ в соответствующих сферах. Причем часто среднесрочная рационализация бюджетных расходов требует временного роста их общего объема. Отдельно стоит вопрос о сокращении социальных расходов. Груз социальных расходов, равный 16% - 19% ВВП является непосильным для страны такого уровня развития, как Россия. В то же время существуют серьезные

ограничения на его снижение, связанные с привычным уровнем государственной поддержки населения, сложившейся при социализме. Кроме того, поддержка населением проводимых экономических преобразований в значительной степени определяется динамикой социальных расходов государства. Важно учитывать и то обстоятельство, что расходы государства, обеспечивающие поддержание высокого образовательного уровня населения (а сюда входит целый ряд бюджетных расходов, связанных с финансированием социальной сферы), являются одним из важных факторов, создающих возможности экономического роста. Тем не менее резервы такого сокращения существуют и заключаются в переориентации всей системы социальной помощи населения на адресную поддержку, при которой происходит концентрация финансовых ресурсов на социально незащищенных группах населения.

Правительство в рассматриваемый период (и особенно на рубеже 1997-1998 годов) предпринимало попытки наведения порядка в расходовании средств федеральных и местных бюджетов, а кабинетом С. Кириенко в июне - июле 1998 г. была даже разработана и одобрена специальная программа на этот счет<sup>17</sup>. Однако по существу предпринимавшиеся в этом направлении меры носили характер упорядочивания отдельных расходов, представляли собой попытки выявления и ликвидации нерациональных расходов, тогда как проблемы была гораздо более сложной: государство должно было отказаться от значительной части своих обязательств, выполнение кото-

---

<sup>17</sup> Постановление Правительства № 600 "Об утверждении программы экономии государственных расходов", принятое 17 июня 1998 года во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 26 мая 1998 г. N 597 "О мерах по обеспечению экономии государственных расходов», было нацелено на сокращение неэффективных социальных льгот, государственных инвестиций, дотаций в отдельные отрасли. По расчетам разработчиков соответствующей программы, ее осуществление должно было привести к снижению расходов бюджета на 41,9 млрд. руб. На решение той же задачи были направлены Постановление Правительства от 12 мая 1998 г. N 438 «О мерах по укреплению финансовой дисциплины», Указ Президента Российской Федерации от 14 мая 1998 года N 554 "О мерах по укреплению финансовой дисциплины и исполнению бюджетного законодательства Российской Федерации", Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 июля 1998 г. № 970-р и др.

рых стало невозможно без опасного наращивания государственного долга.

На решение задачи сокращения расходных обязательств государства серьезное влияние оказали особенности российской конституционной системы. Заложенный в Конституцию 1993 года механизм формирования институтов власти препятствует ее разрешению. Режим сильной президентской республики закладывался, в частности, для того, чтобы ограничить популистскую и лоббистскую активность законодательного корпуса. Однако на практике независимость от Думы не только ограждала Правительство от популизма, но в то же время ставила депутатов в комфортную и политически беспроигрышную ситуацию, когда парламент не несет ответственности за результаты осуществляемого социально-экономического курса. Особенно болезненно такое положение проявлялось при прохождении через Думу федерального бюджета.

В современных конституционных условиях у депутатов не только нет желания разделить ответственность с Правительством за социальные последствия осуществления реального по расходам бюджета, но более того у них (особенно у оппозиционного большинства Думы) появляется стимул к противоположным действиям.

#### **Проблема обслуживания и рефинансирования государственного долга**

Недостаточность мер по сокращению государственных расходов до 1995 года приводила к необходимости прямого кредитования Правительства Центральным банком и соответствующему финансированию дефицита бюджета за счет сеньоража. Несмотря на то, что номинальные величины внутреннего государственного долга в 1992 - 1994 годах быстро возрастали за счет роста задолженности Правительства Центральному банку РФ, высокая инфляция приводила к сниже-

нию реальной величины внутреннего долга с 21,7% ВВП на конец 1993 года<sup>18</sup> до 11,4% ВВП на конец 1995 года.

Таблица 1.5

**Динамика государственного внутреннего долга и расходов на его обслуживание**

	на 1 января 1994		на 1 января 1995		на 1 января 1996	
	Трлн. руб.	% ВВП	Трлн. руб.	% ВВП	Трлн. руб.	% ВВП
Государственный внутренний долг, в т.ч.	35,2	21,7	88,4	14	188	11,9
задолженность по ценным бумагам	0,3	0,2	18,9	3,0	85,2	5,4
задолженность Центральному банку	29,2	18,0	58,8	9,3	61,0	3,8
Обслуживание внутреннего долга	0,99	0,6	16,1	2,6	38,2	2,4
	на 1 января 1997		на 1 января 1998		на 1 июля 1998	
	Трлн. руб.	% ВВП	Трлн. руб.	% ВВП	Млрд. руб.	% ВВП
Государственный внутренний долг, в т.ч.	365,5	16,6	501	19,4	607	25,6
задолженность по ценным бумагам	249	11,3	449	17,4	544	22,9
задолженность Центральному банку	59,6	2,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Обслуживание внутреннего долга	105,7	4,8	96,3	3,7	46,95	3,9

Источник: Минфин РФ, ЦБ РФ, ИЭППП

С 1995 года началось быстрое нарастание внутреннего государственного долга, в первую очередь, за счет заимствований на рынке ценных бумаг. К началу 1998 года внутренний долг увеличился до 19,4% ВВП. К середине 1998 года - до 25,6% ВВП (в годовом исчислении).

Увеличение внутреннего долга вызвало соответствующий рост расходов на его обслуживание. К 1998 году эти расходы превратились в одну из наиболее крупных и быстрорастущих статей расходов федерального бюджета. С 1995 года по 1996 год их величина возросла с 2,6% ВВП до 4,8% ВВП. В 1997 и

<sup>18</sup> Отсутствие надлежащего оформления кредитов ЦБ Правительству препятствует получению корректной оценки величины внутреннего долга на более раннюю дату.

первом полугодии 1998 года эти расходы хотя и несколько сократились, тем не менее составляли 3,7% ВВП и 3,9% ВВП, соответственно.

Одновременно в 1996 – 1998 годах началось широкое использование заимствований на внешних финансовых рынках. Динамика внешнего долга Российской Федерации представлена в таблице 1.6.

Таблица 1.6

### Динамика внешнего долга России

	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

\* Оценка

Источник: Минфин РФ, Госкомстат РФ, ИЭППП.

Одновременно в 1996 – 1998 годах началось широкое использование заимствований на внешних финансовых рынках. Динамика внешнего долга Российской Федерации представлена в таблице 1.6.

Общий уровень долговой нагрузки на экономику страны, равный 49,8% ВВП (на 1 января 1998 года), если сравнивать с ситуацией в других странах мира, можно оценить как относительно низкий. Так, в соответствии с Маастрихтскими соглашениями о создании Европейского валютного союза, кандидаты на вступление в этот союз должны обеспечить снижение отношения государственного долга к ВВП до 60%. Причем высокий уровень внешнего долга в значительной степени объясняется долгами бывшего СССР, обязательства по которым были приняты на себя Россией. Величина собственно российского долга на 1 января 1998 года составила 7,6% ВВП, т.е. 25,2% от общей суммы. За восемь месяцев 1998 года доля

долговых обязательств РФ в общем объеме внешнего долга, включающем задолженность бывшего СССР, достигла 36,7%.

Особенность ситуации с внутренним долгом, сложившаяся в России к 1997 году, определяется его краткосрочным характером и значительной долей долга, принадлежащего нерезидентам. Кроме того, имеющий место в России уровень монетизации определяет низкие объемы внутренних финансовых сбережений, что накладывает на величину внутреннего долга (как долю ВВП) более серьезные ограничения, чем в развитых странах. В таблице 1.7 приведены данные по уровню монетизации ВВП в ряде стран<sup>19</sup>.

Внутренний долг был представлен краткосрочными (в основном до одного года) ценными бумагами. Как видно из рисунка 8, дюрация внутреннего долга РФ (средний срок до погашения обращающихся ГКО-ОФЗ) выросла за 1995 год с 60 до 90 дней, за 1996 г. – до 150 дней, в 1997 году – до 250 дней. В 1998 году тенденция к увеличению дюрации сохранилась, но, тем не менее, к августу 1998 года данный показатель составил только около 330 дней. В результате средства, необходимые ежемесячно только для погашения ранее выпущенных облигаций (без учета купонных выплат по двух – трехлетним купонным бумагам, ОФЗ) достигли в первой половине 1998 года 10% – 15% месячного ВВП.

*Таблица 1.7.*

**Уровень монетизации экономики отдельных стран  
в 1995-96 гг. (M<sub>2</sub>/ВВП, %)**

Страны с переходной экономикой		Развивающиеся страны		Развитые страны	
Болгария	33,6	Аргентина	20,8	Австрия	91,4
Чехия	79,4	Бразилия	21,4	Канада	61,5
Эстония	27,0	Чили	42,3	Финляндия	54,1
Венгрия	34,4	Индия	48,8	Франция	68,6
Казахстан	8,6	Индонезия	52,1	Германия	66,6
Латвия	23,0	Израиль	67,3	Италия	59,9
Литва	17,1	Корея	45,7	Япония	112,3

<sup>19</sup> Подробнее о проблемах монетизации экономики в постсоциалистических странах см. Е. Гайдар. Аномалии экономического роста. М.: "Евразия", 1997, стр. 486-491.

Монголия	22,4	Мексика	26,8	Люксембург	100,7
Польша	37,6	Перу	22,9	Нидерланды	85,5
Румыния	28,0	Сингапур	92,4	Испания	79,0
Россия	16,2	Таиланд	81,0	Швеция	48,3
Словакия	61,3	Турция	38,1	Швейцария	137,8
Словения	45,1	ОАЭ	53,1	Великобритания	108,6
Украина	11,5	Венесуэла	20,0	США	59,0

Источник: International Financial Statistics

Рис. 1.8.

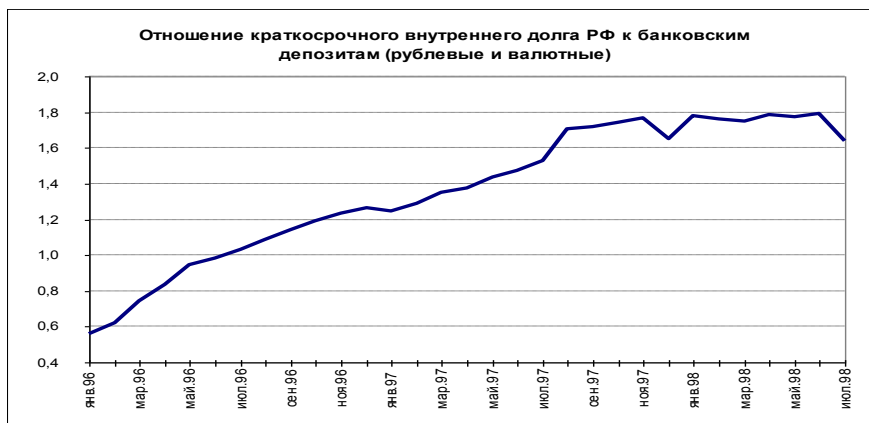


Источник: ИЭППП.

На рис. 1.9 представлена динамика отношения краткосрочного внутреннего долга к банковским депозитам населения, характеризующим объем внутренних финансовых сбережений в России. Из представленных данных виден быстрый рост внутреннего долга по отношению к банковским депозитам, продолжавшийся вплоть до осени 1997 года, причем весной 1996 года данное отношение превысило единицу.



Рис. 1.9



Источник: ЦБ РФ, Russian Economic Trends, ИЭППП.

Ситуация, при которой государственные заимствования требовали значительно больше ресурсов, чем составляла величина внутренних ликвидных сбережений, предопределила решение о допуске нерезидентов на рынок внутреннего государственного долга. Приведенные данные показывают, что при имевшем место объеме дефицита государственного бюджета и ограниченной возможности внешних заимствований выбора в решении этого вопроса не было. Либо нужно было сократить дефицит государственных финансов, либо открывать рынок внутреннего долга для нерезидентов.

В результате, в феврале 1994 года ЦБ РФ официально объявил о допуске нерезидентов на рынок и предоставлении им возможности приобретать до 10% номинального объема выпуска. В феврале 1996 года правила допуска на рынок государственных ценных бумаг нерезидентов были либерализованы: нерезиденты получили возможность участвовать через уполномоченные банки-нерезиденты в аукционах по ОФЗ и репатриировать получаемую прибыль (19 – 24% годовых в валюте) под гарантии Центробанка РФ<sup>20</sup>. В августе 1996 года ЦБ РФ

<sup>20</sup> Согласно данной схеме, инвестиции нерезидентов на рынке ГКО-ОФЗ осуществлялись за счет средств, покупаемых у Банка России по сделке валютного свопа. Нерезиденты не участвовали на вторичном рынке ГКО-ОФЗ, в связи с чем рублевая

ввел новую схему допуска нерезидентов на рынок ГКО-ОФЗ, которая предусматривает их участие через российские банки-дилеры на вторичных торгах и репатриацию прибыли через счета типа "С". Постепенное понижение в 1997 года гарантированной доходности для нерезидентов до 9% годовых, практически не оказало влияния на привлекательность для них рынка государственных обязательств.

С 1 января 1998 года Центральный банк и Правительство РФ объявили о полной либерализации рынка для нерезидентов (были отменены гарантированный уровень доходности и ограничения на срок репатриации прибыли). В результате доля нерезидентов на рынке ГКО-ОФЗ неуклонно росла. По данным Министерства финансов РФ, в апреле 1998 года доля нерезидентов составляла около 28% объемов рынка ГКО-ОФЗ.

Широкий доступ нерезидентов на рынок внутреннего государственного долга позволил решить задачу снижения процентных ставок в российской экономике, тем самым уменьшая нагрузку на бюджет в части расходов на обслуживание государственного долга. Кроме того, снижение процентных ставок сняло запретительный барьер на пути расширения кредитования реального сектора экономики. Одновременно широкое участие иностранных инвесторов в финансировании дефицита государственного бюджета резко усилило зависимость экономики России от конъюнктуры мировых финансовых рынков.

Следует также отметить, что существенное ослабление контроля за иностранным капиталом и соответствующее снижение стоимости обслуживания государственного долга создало у Правительства иллюзию об отсутствии проблем с обеспечением финансирования дефицита государственного бюджета по крайней мере в среднесрочной перспективе. С этой точки зрения, допуск нерезидентов на рынок внутреннего долга оказал негативное влияние на экономическую политику, усилив моральные риски выбора мягкой бюджетной политики, не предполагавшей резкого снижения бюджетного дефицита и,

---

доходность их операций определялась аукционной доходностью. Устанавливая курс валютной части свопа, Центробанк фиксировал валютную доходность операций.

соответственно, потребностей в государственных заимствованиях.

Внешние заимствования являются более "длинными" по сравнению с ценными бумагами, размещаемыми на внутреннем рынке, однако, начиная с 1999 года, Россия вступает в период выплаты предоставленных ранее международными финансовыми организациями кредитов и займов, а с 2001 года будет необходимо нести расходы по погашению размещенных в 1997 – 1998 годах евробондов. В течение ближайших 10 лет ежегодные затраты только на погашение долгов международным финансовым организациям и процентные выплаты инвесторам, купившим российские еврооблигации, составят от 3,5 до 5 млрд. долларов США (см. рис. 1.10, 1.11). Кроме того, в 2002 году кончается льготный период обслуживания долгов Лондонскому и Парижскому клубу, что также означает значительный рост годовых объемов внешних выплат.

*Рис. 1.10*



Рис. 1.11



Источник: Минфин РФ, ИЭППП.

Тем не менее, по видимому, можно говорить о том, что в 1997 - 1998 годах проводимая политика управления государственным долгом недостаточно учитывала преимущества внешних заимствований по сравнению с внутренними, заключающиеся в их более долгосрочном характере и отсутствии для инвесторов риска изменения курса рубля, что делает их цену менее зависимой от текущей курсовой политики. Попытка увеличить объем внешних займов за счет размещения евробондов в это период проводилась, на наш взгляд, недостаточно последовательно. За 1997 - 1998 год величина размещения еврозаймов составила 14,9 млрд. долларов США (см. табл. 1.8). Если бы консолидация - замена краткосрочного долга на долгосрочный, путем изменения соотношений внутренних и внешних заимствований осуществлялась более интенсивно, то угрозу финансового кризиса, по-видимому, можно было несколько снизить<sup>21</sup>. Разумеется, анализируя возможности консолидации, следует иметь в виду существова-

<sup>21</sup> Очевидно, что вопрос о том, могли ли какие-либо тактические меры предотвратить то развитие событий, которое произошло в 1998 году в России не имеет однозначного ответа. Тем не менее ближайшее будущее покажет сможет или нет избежать острого финансового кризиса Бразилия, в которой при сопоставимых условиях на момент осени 1997 года проводимая экономическая политика, на наш взгляд, в большей мере соответствовала требованиям экономической обстановки.

ние значительно более строгого рационарования на рынке еврооблигаций, чем на рынке внутреннего государственного долга: увеличение процента по займам не влечет за собой соответствующий рост объемов привлекаемых ресурсов, а превышение величиной процента некоторого уровня (значительно меньшего, чем сопоставимый уровень на внутреннем рынке) ведет к снижению объемов кредита. Это соображение особое значение имело в 1998 году.

Таблица 1.8

#### Размещение российских еврооблигаций в 1997 – 1998 гг.

Валюта выпуска	Дата эмиссии	Дата погашения	Объем эмиссии (млн. \$, DM, ITL)	Купонная ставка	Цена размещения
DM	25.03.97	25.03.04	2 000	9,000%	101,750
\$	26.06.97	26.06.07	2 000	10,000%	99,164
\$	28.10.97	26.06.07	400	10,000%	103,500
DM	31.03.98	31.03.05	1 250	9,375%	101,418
ITL	30.04.98	30.04.03	750 000	9,000%	99,710
\$	10.06.98	10.06.03	1 250	11,750%	98,790
\$	24.06.98	24.06.28	2 500	12,750%	98,437
\$	24.07.98	25.07.05	3 469	8,750%	73,801
\$	24.07.98	25.07.18	2 967	11,000%	73,858

Источник: Минфин РФ.

#### Тенденции показателей платежного баланса

В данном разделе мы рассмотрим основные изменения в динамике показателей платежного баланса. При этом мы уделим внимание факторам, определяющим возникновение отрицательного сальдо платежного баланса по текущим операциям, таким как: падение цен на энергоносители и сырье на мировом рынке и рост затрат на обслуживание долга Правительства и частных экономических агентов. В проводимом анализе важно иметь в виду внутреннюю противоречивость экономической ситуации в России.

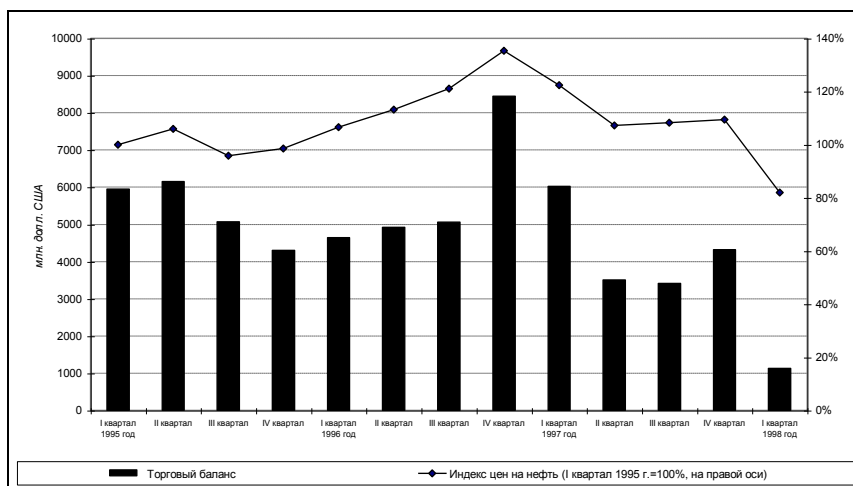
С одной стороны, при падении цен на нефть у экономических агентов возникли подозрения в переоцененности рубля, с точки зрения изменившихся условий торговли, и, соответственно, появились ожидания девальвации. Эти ожидания усиливались также из-за роста спроса на валюту в связи с

необходимостью обслуживания и погашения внешнего долга. При долгосрочном прогнозе изменения конъюнктуры на мировых рынках энергоносителей корректировка проводимой курсовой политики и определенное обесценение рубля действительно были необходимыми. Это стало очевидным в последнем квартале 1997 года, когда обозначилась тенденция использования официальных золотовалютных резервов в качестве одного из основных источников финансирования дефицита.

Однако, с другой стороны, если экономическая ситуация характеризуется наличием короткого внутреннего государственного долга и высокой доли нерезидентов на этом рынке, то любые попытки изменения курсовой политики (в частности, попытки ускорения постепенного обесценения рубля) вызывают массовый отток иностранных инвесторов с финансовых рынков, рост процентных ставок, увеличение спроса на валюту, снижение валютных резервов, увеличение риска дефолта по государственным обязательствам и резкой девальвации. В результате, осуществление политики постепенного обесценения рубля в целях уравнивания платежного баланса становится практически невозможным.

Начиная со второго квартала 1997 года, сальдо по счету текущих операций в основном принимает отрицательные значения (исключение составляет IV квартал 1997 года, когда указанный показатель был зафиксирован на уровне, не превышающем 400 млн. долл.). Среди основных факторов снижения сальдо по счету текущих операций можно выделить неблагоприятную конъюнктуру на мировом рынке основных экспортных товарных групп России (как видно из рисунка 1.12, колебания сальдо торгового баланса РФ практически полностью повторяют изменения мировых цен на нефть), а также увеличение общего объема выплат процентных доходов нерезидентам (по итогам 1997 года сальдо выплаченных доходов по услугам капитала составило -8 млрд. долл. или 1,75% ВВП — см. рисунок 1.13).

### Сальдо торгового баланса РФ и мировые цены на нефть в 1995 - I квартале 1998 года



Источник: ЦБ РФ, International Financial Statistics

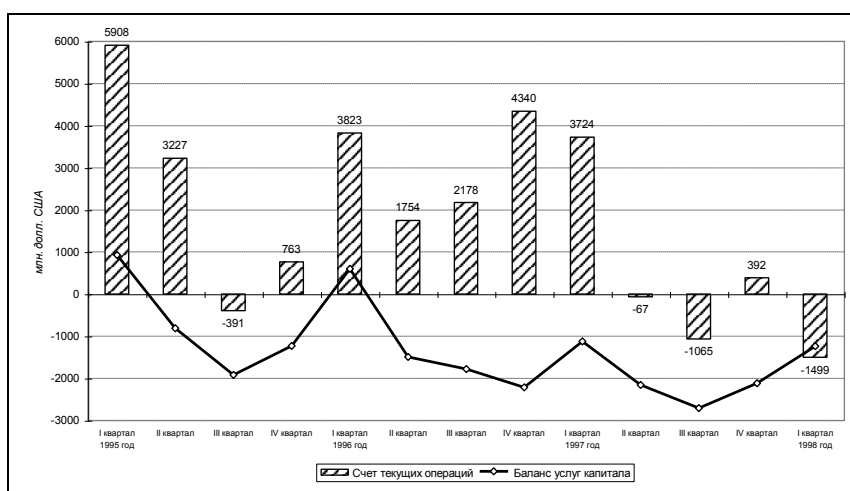
Несмотря на неблагоприятную динамику счета текущих операций, сальдо по счету операций с капиталом и финансовыми инструментами в 1997 году оставалось положительным и было зафиксировано на уровне 19,5 млрд. долл. или 4,2% ВВП, что привело к активному сальдо общего платежного баланса. Однако профицит финансового счета в 1997 году возник вследствие показанного в платежном балансе притока иностранных портфельных инвестиций<sup>22</sup>, а сальдо по остальным

<sup>22</sup> В 1993 году прирост российских активов нерезидентов незначительно превышал прирост российских зарубежных активов, в 1994 году последний показатель был ниже первого. В 1995 году зарубежные портфельные инвестиции резидентов также росли быстрее инвестиций нерезидентов в России. Начиная с 1996 года, эта тенденция изменилась на противоположную: если за 1995 год иностранные портфельные инвестиции в России составляли 0,03% ВВП против 0,42% ВВП российских инвестиций за рубежом, то в 1996 году прирост первого показателя составил 2,21% ВВП, а второго 0,04% ВВП. 1997 год можно охарактеризовать как год максимального притока иностранных портфельных инвестиций в Россию: по его итогам разница между увеличением российских активов нерезидентов и приростом зарубежных активов резидентов превысила 46 млрд. долл. США и составила 10,02% ВВП, причем прирост иностранных инвестиций в Россию был зафиксирован на уровне 10,06% ВВП. Всего за три года прирост иностранных портфельных активов в Рос-

статьям счета операций с капиталом и финансовыми инструментами в течение года оставалось принимало либо отрицательные, либо невысокие положительные значения.

Рис. 1.13

### Счет текущих операций и баланс услуг капитала РФ в 1995 - I квартале 1998 года



Источник: ЦБ РФ.

Такие показатели финансового счета платежного баланса в 1997 году были вызваны реструктуризацией задолженности России по долгам бывшего СССР перед членами Лондонского клуба, которая была осуществлена путем выпуска облигаций на сумму основного долга (22,1 млрд. долл.) и на просроченные проценты (6,1 млрд. долл.). Отражение данной операции в платежном балансе заключалось в уменьшении задолженности госсектора по привлеченным кредитам (снижение просроченной задолженности) и соответствующем увеличении обязательств по портфельным инвестициям нерезидентов (как результат выпуска ценных бумаг). В целях получения значений сальдо по счетам платежного баланса, отражающих реальное положение дел в IV квартале 1997 года, нами была произведе-

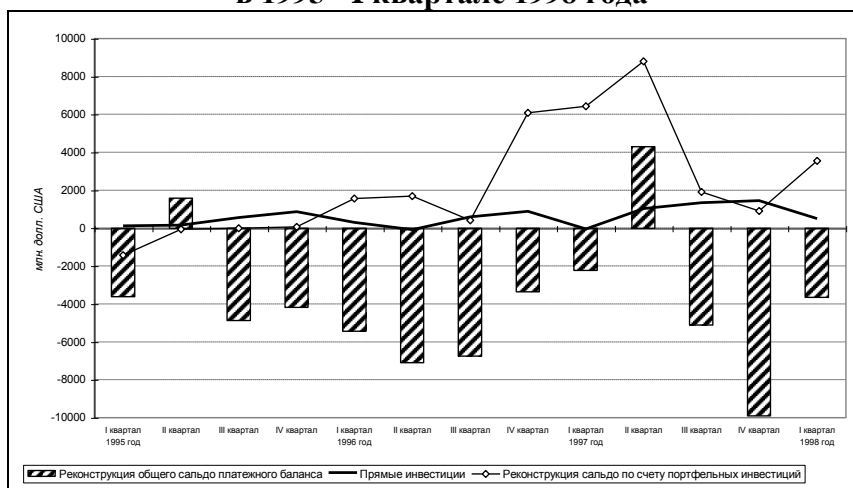
сии составил 56,4 млрд. долл. США (4,4% ВВП), а прирост российских портфельных активов за рубежом — 1,9 млрд. долл. США (0,15% ВВП).



на реконструкция счетов "портфельные инвестиции" и "пассивы сектора государственного управления" платежного баланса РФ, заключающаяся в уменьшении пассивов резидентов по портфельным инвестициям на сумму реструктурированного долга и одновременном увеличении обязательств сектора государственного управления (см. рис. 1.14).

Рис. 1.14

**Реконструкция сальдо по счетам инвестиций платежного баланса РФ и общего сальдо платежного баланса в 1995 - I квартале 1998 года**



Источник: ЦБ РФ.

Анализ реконструированного платежного баланса России за 1997 год показал значительное снижение сальдо по счету портфельных инвестиций в IV квартале до 906 млн. долл. США (0,72% ВВП) и общего сальдо платежного баланса до -9,9 млрд. долл. США (-7,9% ВВП). Таким образом, динамика портфельных иностранных инвестиций имела резкий перелом осенью 1997 года. Наряду с ухудшением конъюнктуры цен на основные товары российского экспорта, этот фактор в конце 1997 - первой половине 1998 года привел к катастрофическому росту дефицита платежного баланса, финансируемого за счет снижения внешних резервов ЦБ РФ.

В последнем квартале 1997 года золотовалютные резервы снизились на 5,9 млрд. долл. Согласно предварительным данным о состоянии платежного баланса РФ, во втором квартале 1998 года в России впервые за период составления баланса был зафиксирован дефицит торгового баланса (более 1 млрд. долл.), продолжался рост дефицита по счету текущих операций (дефицит превысил 4 млрд. долл.) при дальнейшем росте величины обслуживания внешней задолженности (баланс услуг капитала превысил -4 млрд. долл.)

Если весной и в начале лета 1998 года дефицит текущего платежного баланса финансировался как за счет привлечения портфельных инвестиций и кредитов МВФ, так и за счет снижения золотовалютных резервов ЦБ, то в августе 1998 года валютные резервы, как источник финансирования дефицита, были практически исчерпаны (за июль 1997 — август 1998 года золотовалютные резервы ЦБ сократились на 12 млрд. долл.), дальнейшее привлечение портфельных инвестиций в связи с кризисом оказалось невозможным, а первый транш расширенного кредита МВФ был израсходован на поддержание курса рубля в рекордно короткие сроки. В этих условиях единственным способом уравнивания платежного баланса являлась девальвация национальной валюты, решение о проведении которой было принято 17 августа.

При анализе состояния платежного баланса России также возникает вопрос об источниках финансирования основной суммы внешнего долга и процентных платежей к выплате в 1999 году, а также погашения третьего транша ОВВЗ (в сумме около 18 млрд. долл.). Очевидно, что совокупность перечисленных выше факторов (растущий дефицит по счету текущих операций, снижение золотовалютных резервов ЦБ, неблагоприятные прогнозы получения кредитов от международных финансовых организаций и привлечения иных инвестиций) не позволяет выплатить указанную сумму. При этом дальнейшая девальвация рубля в целях улучшения торгового баланса не приведет к необходимому росту экспорта вследствие его ценовой неэластичности. В этих условиях единственным вариантом

политики управления внешним долгом становится в 1999 году его дальнейшая реструктуризация.

### Консолидация власти и политические конфликты в условиях развития финансового кризиса

Другая группа факторов резкого обострения финансового кризиса связана с кризисом социально-политической базы либерально-стабилизационного макроэкономического курса 1995 - 1997 годов. Среди влиятельных групп интересов, обеспечивавших поддержку этого курса, были экспортоориентированные отрасли, эффективность которых позволяла определенное время выдерживать повышение реального курса рубля, а в 1996 - 1997 годах также и банки (после того, как в составе их пассивов существенную долю стали составлять валютно-номинированные займы)<sup>23</sup>. Стабильность рубля создавала благоприятные условия для их бизнеса. Однако в 1997 году ситуация начала меняться.

Во-первых, падение мировых цен на энергоносители и металлы обусловило заинтересованность экспортеров в снижении курса национальной валюты, тем самым фактически они оказались в рядах проинфляционно настроенных сил. Во-вторых, со стороны нефтяного лобби резко усилилось давление в пользу снижения акцизов и в целом налогообложения нефтяной отрасли, реализация чего не могла не сказаться негативно на состоянии федерального бюджета и, следовательно, на макроэкономической стабильности.

В таких условиях девальвация становилась практически неизбежной, если бы не ситуация, сложившаяся в банковской системе. Значительные валютные обязательства ведущих российских коммерческих банков ставили их на грань банкротства в случае снижения курса рубля, что становилось важным фактором, противодействующим девальвации. Причем реальная ситуация оказывалась еще более сложной, поскольку банковский и нефтегазовый бизнес были в посткоммунистической России тесно переплетены.

---

<sup>23</sup> См. Экономика переходного периода. М.: ИЭПП, 1998. С. 157-165.

Наконец, важным фактором внутренней дестабилизации стала резко обострившаяся борьба между различными группировками элиты российского бизнеса, в которую оказалось вовлечено и Правительство. Бюджетный кризис заставил Кабинет в 1997 году резко усилить внимание к собираемости налогов, с одной стороны, и к финансовым результатам приватизации, с другой.

Борьба за налоговую дисциплину осложнила отношения Правительства с ведущими экспортоориентированными и политически исключительно влиятельными компаниями, прежде всего с РАО "Газпром" и нефтяными компаниями. Именно от этих компаний, вносящих значительный вклад в федеральный бюджет, в первую очередь потребовали соблюдения налоговой дисциплины и погашения долгов перед государством. Одновременно были предприняты шаги по усилению реального государственного контроля за деятельностью "Газпрома" - организации, которая, несмотря на свой характер естественной монополии и при наличии у государства блокирующего пакета акций, фактически находилась под полным контролем высшего менеджмента (с которым формально был заключен трастовый договор по управлению пакетом акций, принадлежащих государству). От "Газпрома", как и от других компаний - экспортеров энергоресурсов потребовали перехода на современные западные формы организации бухгалтерского учета, обеспечивающие гораздо большую прозрачность хозяйственно-финансовой деятельности.

Естественная негативная реакция соответствующих компаний на подобные действия Правительства, непривычные и в принципе неприятные для них, была значительно усилена двумя группами факторов. Во-первых, высокий уровень неплатежей в народном хозяйстве, и особенно неплатежей со стороны бюджетных организаций, позволял предприятиям топливно-энергетического комплекса утверждать, что задолженность по налогам является результатом неплатежей за поставку соответствующих энергоресурсов (в первую очередь это касалось "Газпрома" и РАО "ЕЭС России"). Во-вторых, усилия по собираемости налогов накладывались на быстрое снижение ми-

ровых цен на нефть, что объективно еще более осложняло положение соответствующих компаний и давало им повод обвинять Правительство в целенаправленном подрыве нефтяной отрасли. Разумеется, усиление прозрачности отчасти способствовало бы снижению издержек и повышению эффективности, но решительно противоречило интересам собственников и менеджмента этих фирм.

В 1997 году произошел и пересмотр отношения власти к приватизации, когда на первый план выдвинулись ее финансово-бюджетные задачи. Это существенно отличалось от характерной для предшествующего периода модели, когда приватизация рассматривалась преимущественно как инструмент укрепления политической базы исполнительной власти. Попытка государства получить максимальную выручку от продажи акций ряда крупных и весьма привлекательных компаний вызвало резкое недовольство среди банковской элиты, ранее ориентированной на поддержку исполнительной власти. Особо острые разногласия вызвали результаты продажи крупных пакетов акций "Связьинвеста" и РАО "Норильский никель", а также перспективы приватизации компании "Роснефть". Началась затяжная «банковская война» результатом которой стало резкое ослабление эффективности функционирования Кабинета.

Результатом всех этих событий стало усиление политической борьбы внутри самого Кабинета (прежде всего между премьером и его двумя первыми заместителями) и в конце 1997 года дееспособность Правительства оказалась резко ослабленной. Принятие практически любого значимого решения оказывалось заблокированным<sup>24</sup>.

Формирование нового Кабинета в марте 1997 года вызвало у экономических агентов ожидание благоприятных перспектив российской экономики, что отразилось как в резком снижении

---

<sup>24</sup> Наиболее типичным примером последнего стала история с попыткой ареста имущества некоторых крупных нефтяных компаний - неплательщиков налогов, решение о чем было принято А. Чубайсом и отменено В. Черномырдиным (декабрь 1997). Аналогичные проблемы возникали при перераспределении обязанностей между руководителями Правительства (январь 1998).

забастовочной активности, так и в положительных сдвигах в опросах общественного мнения. Этому же способствовали и успехи в погашении задолженности перед работниками бюджетной сферы (рис. 1.15, 1.16, 1.17, 1.18). Однако с начала 1998 года ситуация меняется. Ухудшение финансовой ситуации и скандалы в высших эшелонах исполнительной власти привели к ослаблению ее поддержки в обществе. С нового года вновь возобновился рост бюджетной задолженности, касавшийся в первую очередь военнослужащих и работников социальной сферы. Соответственно, нарастает, хотя и не очень быстро, количество участников забастовок. Увеличивается количество недовольных как своим положением, так и деятельностью властей. Естественным следствием всего этого комплекса событий стала отставка Кабинета В. Черномырдина в марте 1998 года.

Одним из вопросов, возникающим при анализе экономико-политических процессов 1998 года, является оценка факта отставки В. Черномырдина и формирования нового Правительства. Объяснение целесообразности этого решения сводилось по крайней мере к следующим трем аргументам, впрочем, достаточно тесно связанным друг с другом.

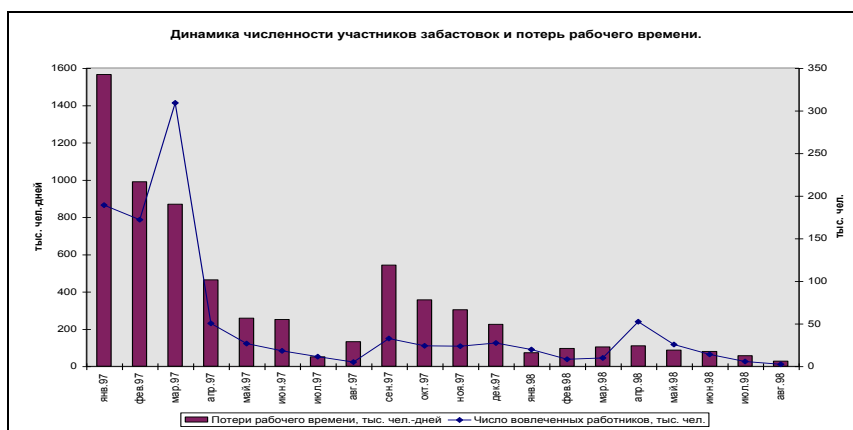
Во-первых, излишняя политизированность Кабинета не позволяла ему сосредоточиться в должной мере на решении текущих хозяйственных проблем. Этот упрек прямо сформулировал Б. Ельцин, мотивируя свое решение об отставке. Особенно это касалось явно нацеленного на будущие президентские выборы В. Черномырдина.

Во-вторых, возобновившееся ухудшение социально-экономической ситуации, что нашло отражение в торможении начавшегося было роста производства, а также в восстановлении бюджетной задолженности по зарплатам и пенсиям.

В-третьих, резкое снижение эффективности работы правительства, связанное с обострением в нем политической борьбы. Стало ясно, что Кабинет, в котором одновременно присутствуют два потенциальных претендента на президентский пост (В. Черномырдин и Б. Немцов) не может в полной мере обеспечивать вывод страны из кризиса.

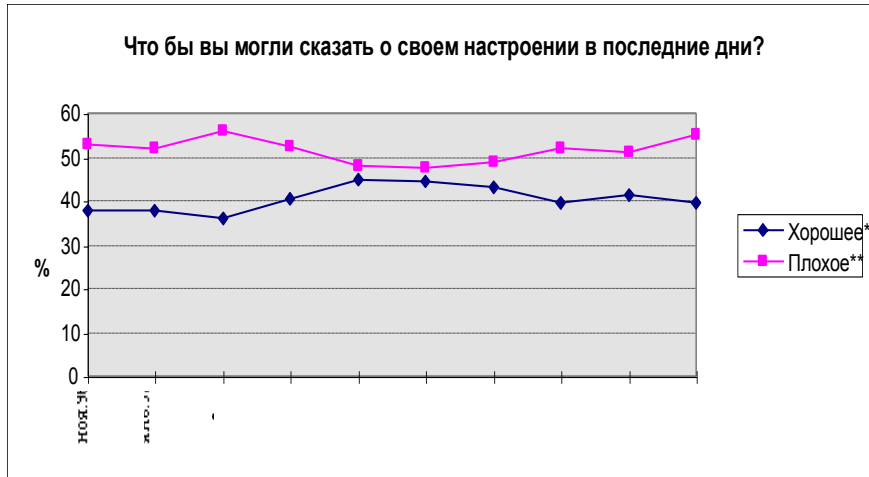
Новое Правительство должно было стабилизировать ситуацию в стране и ослабить воздействие на российскую экономику мирового финансового кризиса. Основными задачами, которые ставил в этой связи перед собой Кабинет С. Кириенко, были недопущение девальвации рубля, дефолта по государственному долгу, преодоление платежного кризиса и выплата долгов государства перед бюджетополучателями, осуществление такой промышленной политики, которая позволила бы поддерживать начатый в 1997 году экономический рост. Нетрудно видеть противоречивость перечисленных задач. Естественно, что в условиях обостряющегося финансового кризиса, основные усилия были сосредоточены на решении макроэкономических проблем, которые, впрочем, создавали базовые предпосылки и для проведения осмысленной промышленной политики.

Рис. 1.15



Источник: Госкомстат РФ.

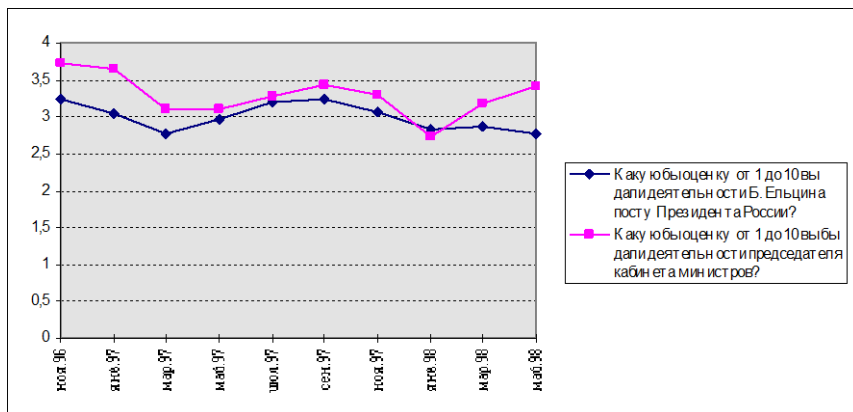
Рис. 1.16



Источник: ВЦИОМ

Рис. 1.17

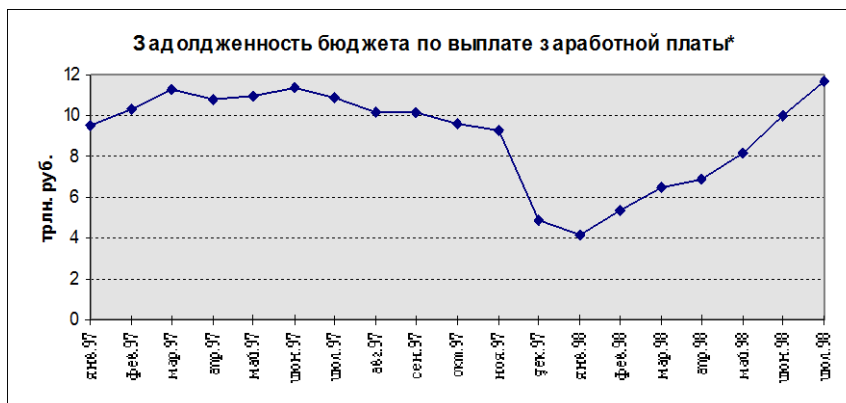
### Отношение к деятельности Президента и Правительства



Источник: ВЦИОМ.



Рис. 1.18



\*Данные по восьми секторам: промышленность, строительство, транспорт, сельское хозяйство, образование, здравоохранение, наука и искусство.  
Источник: Госкомстат России.

Одним из вопросов, возникающим при анализе экономико-политических процессов 1998 года, является оценка факта отставки В. Черномырдина и формирования нового Правительства. Объяснение целесообразности этого решения сводилось по крайней мере к следующим трем аргументам, впрочем, достаточно тесно связанным друг с другом.

Во-первых, излишняя политизированность Кабинета не позволяла ему сосредоточиться в должной мере на решении текущих хозяйственных проблем. Этот упрек прямо сформулировал Б. Ельцин, мотивируя свое решение об отставке. Особенно это касалось явно нацеленного на будущие президентские выборы В. Черномырдина.

Во-вторых, возобновившееся ухудшение социально-экономической ситуации, что нашло отражение в торможении начавшегося было роста производства, а также в восстановлении бюджетной задолженности по зарплатам и пенсиям.

В-третьих, резкое снижение эффективности работы правительства, связанное с обострением в нем политической борьбы. Стало ясно, что Кабинет, в котором одновременно присутствуют два потенциальных претендента на президентский пост (В. Черномырдин и Б. Немцов) не может в полной мере обеспечивать вывод страны из кризиса.

Новое Правительство должно было стабилизировать ситуацию в стране и ослабить воздействие на российскую экономику мирового финансового кризиса. Основными задачами, которые ставил в этой связи перед собой Кабинет С. Кириенко, были недопущение девальвации рубля, дефолта по государственному долгу, преодоление платежного кризиса и выплата долгов государства перед бюджетополучателями, осуществление такой промышленной политики, которая позволила бы поддерживать начатый в 1997 году экономический рост. Нетрудно видеть противоречивость перечисленных задач. Естественно, что в условиях обостряющегося финансового кризиса, основные усилия были сосредоточены на решении макроэкономических проблем, которые, впрочем, создавали базовые предпосылки и для проведения осмысленной промышленной политики.

Проблема недопущения девальвации была в этом ряду задач ключевой. Такая постановка проблемы вызывала и вызывает многочисленные возражения, поскольку падение цен на нефть и, соответственно, ухудшение торгового и платежного балансов ставили вопрос о девальвации в повестку дня. Однако и Правительство В. Черномырдина, и Правительство С. Кириенко концентрировали свои усилия на недопущении резкого снижения стоимости рубля. Причины такого выбора стратегии кроются в первую очередь в сфере социально-политической. Девальвация должна была привести к резкому скачку инфляции, а также повлекла бы за собой крушение банковской системы. И то, и другое могло иметь непредсказуемые социальные последствия. Кроме того, девальвация при высокой зависимости российского бюджета от внешних заимствований надолго бы подорвала доверие международных финансовых кругов к российскому рынку. Наконец, девальвация приводила к резкому удорожанию обслуживания внешнего долга с высокой вероятностью дефолта. Политическими последствиями этого могли быть не только резкий рост социального недовольства, но и смена существующего политического режима.

В этих условиях и для реализации своих целей Правительство разрабатывает комплекс мер по стабилизации финансовой

ситуации и для восстановления доверия инвесторов. Таким образом, налицо попытка возвращения к курсу Кабинета образца весны - лета 1997 года, связанного прежде всего с именами Б.Немцова и А.Чубайса. Этот курс получает окончательное оформление с фактическим возвращением последнего в Правительство в качестве спецпредставителя Президента на переговорах с международными финансовыми организациями.

Однако реальная ситуация стала развиваться не так, как в 1997 году. Провалились попытки осуществления крупных приватизационных проектов, что обернулось новыми потерями для федерального бюджета. Замедлились процессы реструктуризации естественных монополий. В то же время продолжался отток капитала из страны. Ряд факторов объективного и субъективного характера обусловил эти отличия.

К внешним относится продолжение мирового кризиса и дальнейшее ухудшение экономической ситуации в Азии, и особенно в Японии. Отношение к развивающимся рынкам все более ухудшалось, и Россия была лишь одним звеном в цепи этого кризиса. Дополнительные проблемы создавали слухи о вероятном повышении ставок Федеральной резервной системы США, и хотя они так и остались слухами, портфельные инвесторы все более склонялись к менее рискованным вложениям в Северной Америке и Европе.

Отношения между Министерством финансов и Центральным банком оставались крайне напряженными. Заявления руководителей обоих ведомств нередко были противоречивыми и приводили к дестабилизации обстановки в стране. Нередко посылались сигналы, которые лишь усиливали сомнения мирового финансового сообщества в приоритетах российских денежных и финансовых властей<sup>25</sup>.

Политическая слабость Правительства проявилась и в его уязвимости по отношению к нефтяному лобби. Необходимость

---

<sup>25</sup> Примерами этого могут быть заявления С. Дубинина о грядущем долговом кризисе России, заявления М. Задорнова о незаинтересованности в получении помощи от МВФ, и т.п.

сбора налогов сочеталась со стремлением помочь руководству нефтяных компаний в ситуации дальнейшего падения мировых цен на нефть. Попытка связать уплату налогов с доступом к экспортным поставкам вызвала резкое сопротивление нефтяников, чьи политические позиции резко укрепились благодаря появлению их представителя на посту Министра топлива и энергетики. Да и сам премьер не был склонен к резким действиям по отношению к нефтяным компаниям.

Будучи политически ослабленным, Правительство не смогло оказать воздействие на естественные монополии по усилению их прозрачности и возвращению долгов государству. Давление, как обычно, началось с "Газпрома". Тем более, что его политический вес относительно снизился после отставки В. Черномырдина. "Газпрому" пришлось заплатить, однако руководство Кабинета было вынуждено пойти на серьезные компромиссы, обозначавшие слабость его политических позиций. Это стало еще одним фактором дальнейшего снижения общего уровня доверия к Кабинету, в том числе и со стороны участников фондового рынка.

Все это отразилось и на способности Правительства осуществлять приватизационные сделки, используя их в бюджетных целях. Разумеется, обстановка финансового кризиса существенно ухудшает возможности по привлечению ресурсов от приватизации. Однако на это общее ограничение накладывался и дополнительный фактор - борьба потенциальных участников сделок за снижение цены приватизируемых объектов.

## **1.2. Хронология кризиса финансовой системы России в 1997 – 1998 гг.**

В предыдущем разделе было показано, что в основе финансового кризиса в России лежат фундаментальные бюджетные проблемы. Далее мы рассмотрим финансово-экономическую и политическую ретроспективу, предшествующую кульминации кризиса в середине 1998 года, а также остановимся на его результатах.

В процессе развития кризисных процессов мы выделим четыре крупных этапа - ноябрь 1997, январь 1998, февраль – апрель 1998 и май - август 1998 года. На протяжении всего указанного периода оценка риска, связанного с ведением бизнеса в России, неуклонно возрастала. Напрямую были затронуты такие составляющие данного понятия, как риск конвертируемости валюты, изменения кредитного рейтинга страны и внутренних контрагентов, риск репутации, риск неблагоприятного для инвесторов изменения в системе налогообложения, риск неблагоприятного изменения правового пространства и риск катастрофы. Произошла реализация самых негативных вариантов развития событий.

Несмотря на то, что летом 1997 года ситуация на финансовых рынках Юго-Восточной Азии начала обостряться, это практически не сказывалось на отечественных финансовых рынках. Важным фактором, обеспечивавшим благоприятную оценку перспектив российской экономики в глазах иностранных инвесторов, была достаточно четкая и последовательная программа реформ, предложенная командой "молодых реформаторов" во главе с А. Чубайсом и Б. Немцовым. Эта программа, предложенная после формирования Правительства в середине марта 1997 года, была направлена на оздоровление государственных финансов и имела несколько важнейших приоритетов: повышение собираемости налогов, сокращение задолженности бюджета перед бюджетополучателями, принятие налогового и бюджетного кодексов, перевод бюджета на казначейское исполнение, проведение комплекса реформ в социальной сфере, борьба с кризисом неплатежей, повышение бюджетного эффекта программы приватизации и др.

За десять месяцев 1997 года рост реального ВВП составил 0,7% по отношению к соответствующему периоду прошлого года. Продукция промышленности увеличилась в реальном выражении на 2,4%, сельскохозяйственное производство - на 0,2%. Инфляция в октябре составила 0,2%, а накопленный с начала года индекс цен – 9,2%.

Доходы федерального бюджета за десять месяцев составили 10,91% ВВП (налоговые доходы - 8,36% ВВП). Доходы

консолидированного бюджета - 23,8% ВВП (налоговые доходы - 20,0%). Расходы федерального бюджета составили - 14,57% ВВП (с учетом обслуживания ГКО и ОФЗ - 17,8% ВВП), консолидированного - 27,7% ВВП (30,91% ВВП с учетом обслуживания ГКО и ОФЗ). В результате дефицит федерального бюджета достиг 3,66% ВВП (6,87% ВВП с учетом обслуживания ГКО и ОФЗ). Процентная ставка на рынке государственных краткосрочных обязательств составляла 19 - 20% годовых (по бумагам со сроком погашения до 1 января 1998 года - 13 - 15%, по годовым обязательствам 20 - 21%), на рынке межбанковских кредитов - 12 - 17%. Обменный курс рубля составил 5873 руб. за долл., увеличившись с начала года на 6,6%. Реальный курс рубля вырос на 3,3% по сравнению с началом года.

Фондовый индекс РТС-1 увеличился по сравнению с началом года на 162,4% и достиг значения 518,39 (на 24 октября). По сравнению с максимальным значением, имевшим место 6 октября значение индекса снизилось на 9,3%. Капитализация рынка составила 58,7 млрд. долл., уменьшившись по сравнению с максимальным значением на 6,1 млрд. долл., или на 9,4%. За октябрь (с 30 сентября по 30 октября) фондовый индекс снизился на 15,28%.

Первые успехи нового Правительства в реализации намеченных целей, а также снижение темпов инфляции и уровня процента на финансовых рынках, относительная политическая устойчивость в стране вместе с повышенной деловой активностью российских компаний и банков создавали благоприятное впечатление у западных инвесторов по поводу перспектив российской экономики.

Отмеченные характеристики экономической ситуации позволили МВФ выделить в сентябре очередной транш кредита в размере 700 млн. долларов из трехлетней кредитной программы общим объемом около 10 млрд. долларов. Кроме того, в начале сентября 1997 года на переговорах с Лондонским клубом банков-кредиторов России удалось достичь договоренности о реструктуризации долга бывшего СССР на сумму 20 млрд. марок. 17 сентября 1997 года был подписан "Меморан-

дум о присоединении России к деятельности Парижского клуба кредиторов в качестве участника". Ежегодные расчетные поступления России должны были составить от 500 до 700 млн. долларов.

Благоприятная ситуация на российских финансовых рынках в сентябре 1997 года (средневзвешенная доходность на рынке ГКО-ОФЗ опустилась до уровня 20% годовых, индекс РТС-1 составлял около 500 пунктов) позволила Б. Ельцину заявить о том, что Россия начиная с 1999 года откажется от финансовых программ, предоставляемых МВФ. Данное выступление носило также подготовительный характер для проведения деноминации рубля. Кроме того, в сентябре Анатолий Чубайс по итогам 1997 года был признан лучшим министром финансов в мире, что безусловно повысило авторитет российского Правительства и послужило сигналом стабильности курса рыночных реформ и устойчивости ситуации в России для западных инвесторов.

Таким образом, в краткосрочном плане в начале осени 1997 года российская экономика характеризовалась в целом позитивной динамикой конъюнктуры. Однако финансовая стабилизация и бурное развитие российских финансовых рынков происходили, как было отмечено в предыдущих разделах, на фоне углубления фундаментальных экономических проблем: фискального кризиса, значительного ухудшения состояния платежного баланса, и нарастания предпосылок усиления нестабильности экономической политики. Внушало серьезные опасения соотношение краткосрочных обязательств государства, находящихся у нерезидентов, и внешних резервов Центрального банка, характеризующее курсовой риск при репатриации прибыли от вложений на российских финансовых рынках. Кроме того, после политических скандалов, произошедших в связи с проведенным в июле 1997 года конкурсом по продаже пакета акций АО «Связьинвест», оценка инвесторами уровня стабильности политической ситуации и возможностей команды «молодых реформаторов» по обеспечению ускорения процесса экономических реформ значительно снизилась.

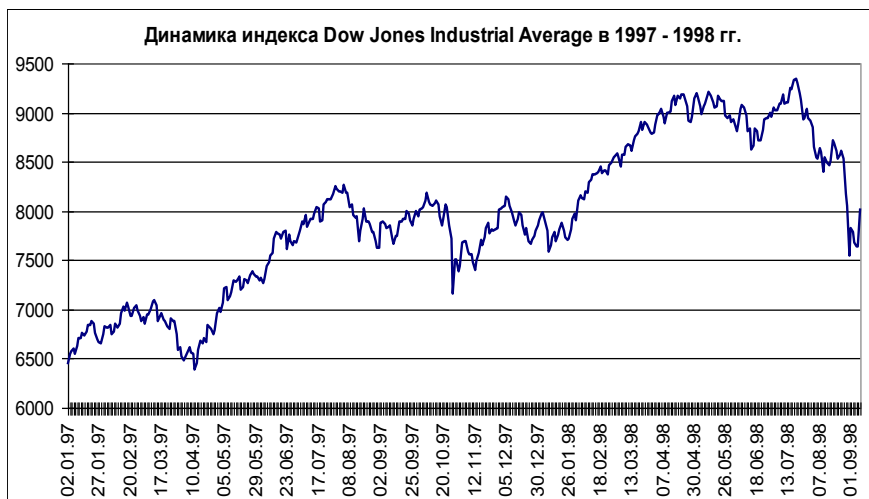
Одновременно к середине августа 1997 года кризисные явления в экономиках и на финансовых рынках стран Юго-Восточного региона набрали такую силу, что уже начали оказывать заметное влияние на конъюнктуру финансовых рынков ведущих западных стран. В результате, осенью 1997 года Россия стала рассматриваться западными инвесторами как потенциально опасное место вложения капитала.

#### Начало кризиса (ноябрь - декабрь 1997 года)

27 октября 1997 года индекс Dow Jones Industrial Average упал на рекордную величину 554 пунктов. Несмотря на последующее быстрое восстановление значения индекса Доу-Джонса и других американских фондовых индексов (см. рис. 1.19), эту дату можно считать началом развертывания финансового кризиса в России, разрушившего все достигнутые к 1997 году макроэкономические результаты и повлекшего за собой смену курса экономических преобразований. Разумеется, обострение мирового финансового кризиса, коснувшееся развитых рынков и обрушившее цены на ряде emerging markets, было лишь спусковым крючком для начала разрушительных процессов в России. Однако мы можем рассматривать конец октября 1997 года как дату, начиная с которой доверие иностранных инвесторов к устойчивости финансовой и макроэкономической ситуации в России, несмотря на некоторые колебания, в целом снижалось, сопровождаясь падением цен на российские финансовые инструменты и ростом спроса на иностранную валюту.



Рис. 1.19



Источник: Reuter.

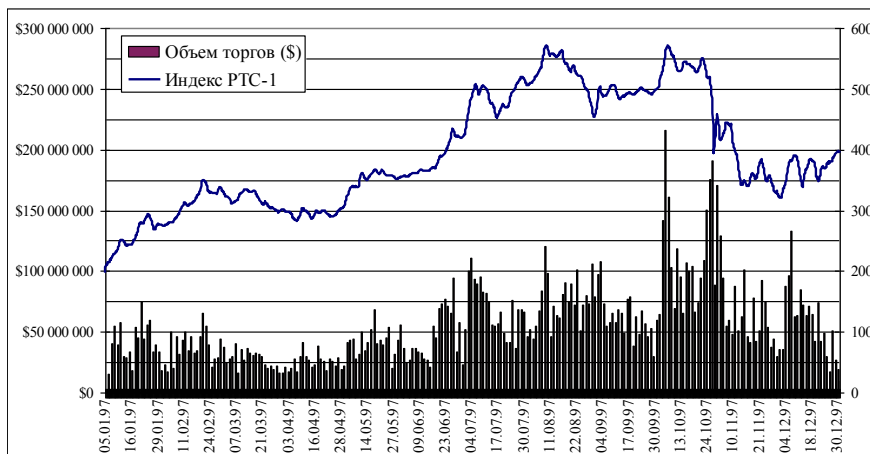
Неблагоприятные изменения в мировой конъюнктуре вызвали отток капиталов с российских финансовых рынков. Наиболее быстро это отразилось на российском рынке акций. За неделю с 27 октября по 2 ноября фондовый индекс упал на 18,5%. (см. табл. 1.17). В целом к концу ноября 1997 года индекс РТС-1 опустился до значения 328,5, т.е. падение котировок составило около 32% (см. рис. 1.20).

Следует отметить, что в 1997 - 1998 годах наблюдалась достаточно тесная связь между российским фондовым индексом РТС-1 и динамикой индекса Доу - Джонса. Причем эта зависимость является асимметричной: наиболее тесная зависимость проявлялась в периоды снижения индекса Доу-Джонса<sup>26</sup>. Содержательное объяснение этому заключается в том, что в условиях роста курсов акций на американских биржах вложения в иностранные акции могут как увеличиваться, так и уменьшаться (в зависимости от различных факторов, характеризующих доходности, риски и т.д.). Однако в условиях ухудшения конъюнктуры на мировых фондовых рынках инвесторы резко ограничивают свое присутствие на emerging

<sup>26</sup> См.: Развитие российского финансового рынка и новые инструменты привлечения инвестиций. Под. ред. Р. Энтова. М.: ИЭППП, 1998, стр. 235 - 240.

markets, что приводит к соответствующему падению котировок.

Рис. 1.20



Источник: РТС.

Рис. 1.21



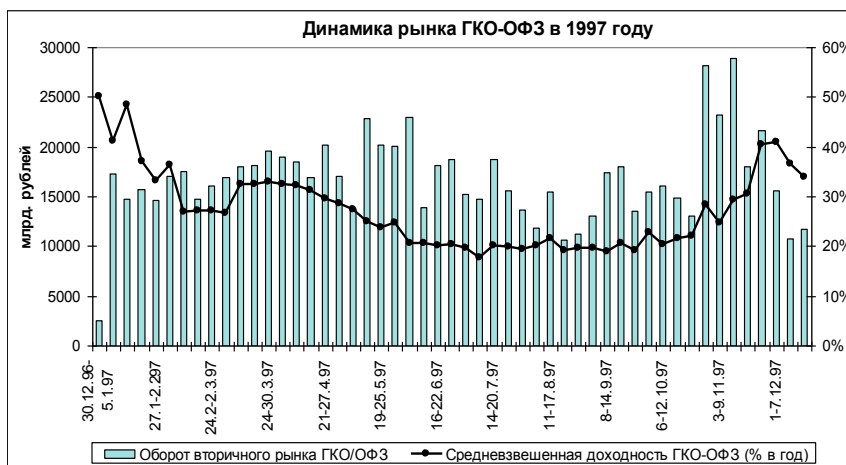
Источник: Минфин РФ.

Уже в первую неделю кризиса средневзвешенная доходность на рынке государственных долговых обязательств возросла с 22% до 28% годовых (см. табл. 1.17). Резко выросли объемы торгов: недельный оборот вторичного рынка увеличился более, чем в два раза. Одновременно произошло резкое падение котировок российских еврооблигаций (см. рис. 1.21).

В результате ЦБ РФ оказался перед выбором курса политики в условиях развертывания финансового кризиса. Разумеется в сложившейся ситуации уже не существовало хороших решений. Центральному банку пришлось выбирать между плохими и очень плохими решениями. Речь шла о двух возможных вариантах политики или какой-либо их комбинации. Первый вариант сводился к защите от атак на рубль и, соответственно, от потерь международных резервов и возможной резкой девальвации рубля путем увеличения процентных ставок на рынке государственных обязательств. Второй вариант заключался в удержании процентных ставок на относительно низком уровне путем проведения операций на открытом рынке.

К сожалению, в ноябре месяце Центробанк РФ придерживался второго варианта, пытаясь реализовать политику удержания процентных ставок за счет увеличения принадлежащего ему пакета ГКО (см. рис. 1.22).

Рис. 1.22



Источник: ИА "Финмаркет", ИЭПП.

Только 11 ноября, т.е. с двухнедельным опозданием Центральный банк увеличил ставку рефинансирования с 21% до 28% (см. рис. 1.23), что было явно недостаточно для обеспечения равновесия на рынке государственного долга. Интервенции на рынке ГКО позволили Банку России вплоть до последней недели ноября предотвращать повышение ставок выше

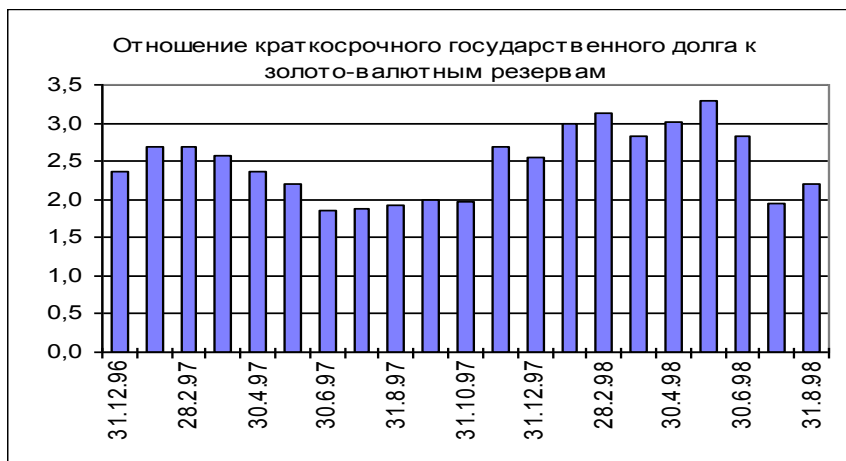
30%. Однако соответственно возросший спрос на валюту со стороны нерезидентов, продавших свои пакеты государственных облигаций, привели к быстрому сокращению золотовалютных резервов Банка России и поставили под удар устойчивость курсовой политики. За ноябрь месяц внешние резервы ЦБ сократились с 22,9 млрд. долл. до 16,8 млрд. долл., т.е. на 6,1 млрд. долл. Начиная с марта 1997 года, рост международных резервов привел к снижению рассматриваемого отношения к концу октября до величины, меньшей 2. Ноябрьская потеря резервов вызвала скачок отношения величины краткосрочного долга к международным резервам с 1,9 до 2,7. На конец 1997 года отношение величины краткосрочного долга к золотовалютным резервам составляло около 2,4, затем произошло некоторое повышение данного показателя, связанное в основном с ростом объема заимствований (см. рис. 1.24).

Рис. 1.23



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 1.24



Источник: ИЭППП, ЦБ РФ.

Описанная политика представляется нам ошибкой, которая в значительной мере определила дальнейшее развитие кризиса. Банку России не следовало поддерживать низкий уровень процентных ставок на рынке ГКО-ОФЗ, надо было допустить их рост до установления рыночного равновесия на более высоком уровне<sup>27</sup>. При своевременном существенном увеличении ставки рефинансирования и соответствующем росте процентных ставок по государственным ценным бумагам атака на российский рубль могла бы быть гораздо менее интенсивной, в результате отношение краткосрочного долга к внешним резервам не достигло бы опасного, с точки зрения иностранных инвесторов, значения.

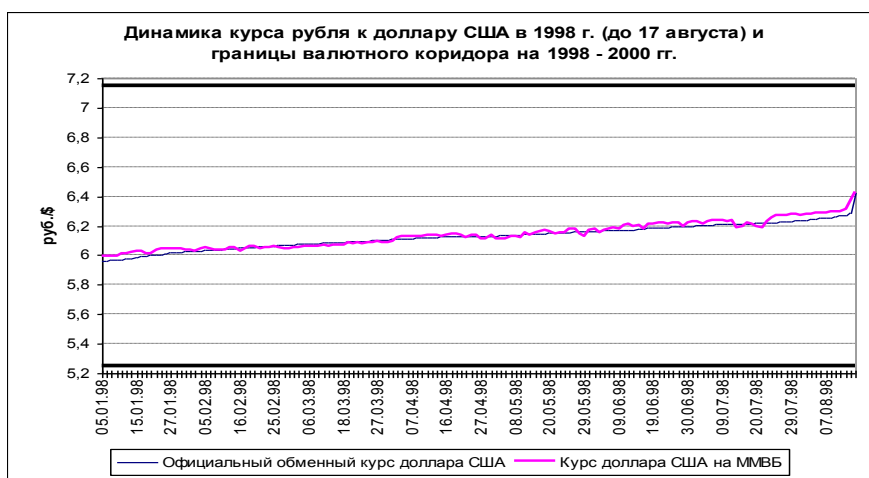
Рассмотренная политика повышения процентных ставок могла бы быть дополнена обеспечением более высоких темпов обесценения курса рубля. Это хотя и послужило бы для инвесторов сигналом увеличения риска девальвации, но при достаточном уровне внешних резервов и прогнозируемом поведении обменного курса могло бы способствовать стабилизации валютного рынка. Такая политика могла быть реализована пу-

<sup>27</sup> При этом с 1 января 1998 года не следовало допускать полной либерализации рынка внутреннего долга для нерезидентов, в частности отменять гарантированный уровень доходности и регламентацию сроков репатриации прибыли.

тем сужения валютного коридора с увеличением угла его наклона.

Однако 10 ноября 1997 года Центробанк РФ, объявив целевые ориентиры курсовой политики на 1998 – 2000 годы, на практике не воспользовался предоставленными этими ориентирами возможностями ускорения темпа обесценения рубля. В 1998 году предполагалось расширение валютного коридора. Средний обменный курс доллара США должен был составить 6,1 руб./\$, а средний курс на ближайшие три года – 6,2 руб./\$. При этом возможные колебания не должны были превышать 15% от этого уровня (от 5,25 до 7,15 руб./\$)<sup>28</sup>. Динамика официального и биржевого курсов доллара США по отношению к рублю показана на рисунке 25. Таким образом, на практике Центральный банк РФ, подав рынкам негативный сигнал об увеличении курсового риска, продолжал поддерживать валютными интервенциями низкие темпы снижения курса рубля (см. табл. 1.9).

Рис. 1.25



Источник: ЦБ РФ.

<sup>28</sup> Кроме того, в 1998 году планировалось сохранить порядок ежедневного установления официального обменного курса рубля как среднего между курсами покупки и продажи по операциям ЦБ РФ на межбанковском рынке.

Таблица 1.9

**Соотношение темпов обесценения официального курса  
рубля и индекса потребительских цен  
осенью 1997 – в первой половине 1998 гг.**

	Индекс потребительских цен (% в месяц)	Темп роста официального курса доллара (% в месяц)
Август 1997	-0,1%	0,53%
Сентябрь 1997	-0,3%	0,40%
Октябрь 1997	0,2%	0,62%
Ноябрь 1997	0,6%	0,47%
Декабрь 1997	1,0%	1,18%
Январь 1998	1,4%	0,70%
Февраль 1998	0,9%	0,08%
Март 1998	0,6%	0,73%
Апрель 1998	0,4%	0,34%
Май 1998	0,5%	0,34%
Июнь 1998	0,1%	1,55%

Источник: Госкомстат РФ, ЦБ РФ.

Нельзя не признать, что прекращение поддержки цен на рынке государственного долга со стороны Банка России и Сбербанка поставило бы Минфин РФ в достаточно сложное положение, когда новые обязательства необходимо размещать по более низким ценам. В этом случае приблизительно через год существенно возросла бы нагрузка на федеральный бюджет. Однако дальнейшее развитие событий показывает, что роста стоимости государственных заимствований все равно не удалось избежать. Очевидно, что рассмотренные меры Банка России (повышение процентных ставок при ускорении темпов снижения курса рубля) весьма противоречиво влияли бы на финансовую ситуацию. Ряд инвесторов мог считать высокий уровень процента достаточной компенсацией повышенного риска. Более консервативные инвесторы продолжали бы выводить капиталы из России. Тем не менее наиболее вероятным результатом политики стало бы установление на российских финансовых рынках нового равновесного состояния при не слишком резком сокращении внешних резервов. В этом случае рассмотренные меры позволили бы сохранить все секторы отечественного финансового рынка, возможность привлекать

внешние займы, избежать дефолта и/или резкой девальвации национальной валюты, поддержать стабильность банковской системы и не допустить усиления социальной напряженности в обществе.

Важным обстоятельством, демонстрирующим неадекватную реакцию Правительства на углубляющийся кризис, явилось отсутствие разработанной программы мер по сокращению государственных расходов и сокращению дефицита государственного бюджета.

Дополнительным фактором, ухудшившим ситуацию на финансовых рынках, стали осуществленные в конце ноября изменения в составе Правительства<sup>29</sup>. Эти изменения по своей сути означали отказ от намеченной программы Правительства "молодых реформаторов" и посеяли у инвесторов неуверенность в способности исполнительной власти проводить осмысленную последовательную финансовую политику.

В последнюю неделю ноября Центральный банк, утратив более четверти международных резервов, отказался от попыток поддержания низких процентных ставок и ушел с рынка ГКО - ОФЗ. Средневзвешенная доходность государственных обязательств увеличилась до 40% годовых.

В декабре на финансовых рынках наблюдалась относительная стабилизация. Доходность государственных ценных бумаг и обороты на вторичном рынке постепенно снижались (см. табл. 1.17). Темпы снижения курса рубля составляли около 0,27% в неделю, что составляет 1,18% в месяц. Произошел рост котировок на фондовом рынке: индекс РТС-1 за месяц вырос на 20,8%, так что общее падение по сравнению с 27 октября составило 18,2%.

---

<sup>29</sup> 20 ноября 1997 г. А. Чубайс был освобожден от занимаемой должности Министра финансов России, однако, остался в Правительстве в должности первого вице-премьера, отвечающего за экономику и финансы. Министром финансов был назначен М. Задорнов. Были отправлены в отставку заместитель Председателя Правительства М. Бойко и руководитель Федеральной службы по делам несостоятельности и финансового оздоровления П. Мостовой.



### Углубление кризиса (январь 1998 года) и временная стабилизация (февраль - апрель 1998 года)

В конце 1997 – начале 1998 года происходило нарастание кризиса в Юго-Восточной Азии<sup>30</sup>. Это снова явилось причиной ухудшения положения на российских финансовых рынках. Повышение оценки уровня рисков в России и последующее перераспределение лимитов на инвестиции в различных странах у крупных инвестиционных фондов вызвали очередное падение цен на рынке акций и рост уровня доходности на рынке ГКО-ОФЗ.

В начале января процентная ставка на рынке государственных ценных бумаг вновь возросла до 40% (см. табл. 1.17) и сохранялась на этом уровне до конца месяца. В связи с общими пессимистическими настроениями относительно перспектив экономической ситуации, а также обострившейся ситуацией с ликвидностью (вследствие валютных интервенций в январе денежная масса  $M_2$  сократилась по отношению к октябрю 1997 года на 2,1%), сброс бумаг был подхвачен и внутренними участниками рынка.

Российский фондовый рынок в начале года продемонстрировал высокий уровень ценовой нестабильности. Ожидавшаяся стабилизация экономической и финансовой ситуации в азиатском регионе и пересмотр инвестиционных лимитов на Россию в наступающем году заставил многих инвесторов ожидать роста цен на российском рынке акций. По-видимому этим объяснялся тринадцатипроцентный рост индекса РТС-1 в конце декабря 1997 г. – начале января 1998 г (см. рис. 1.20, 1.26). Однако повышения котировок в январе 1998 г. не произошло.

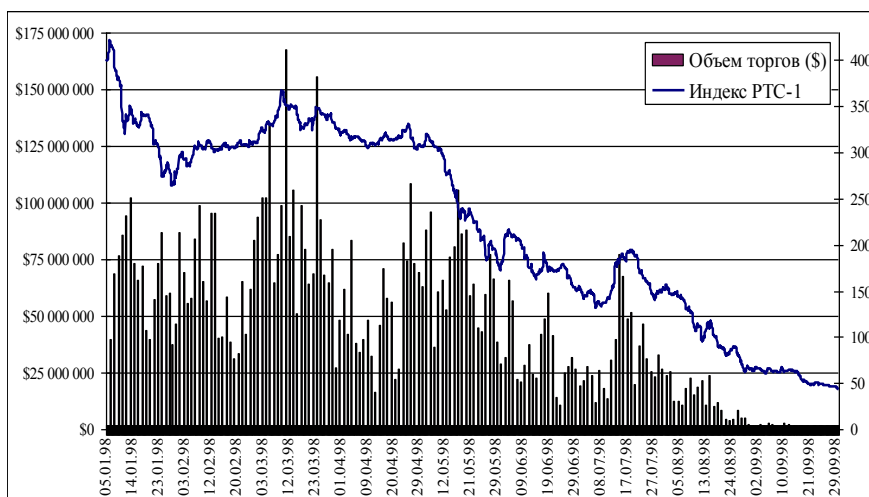
---

<sup>30</sup> 24 ноября о своем банкротстве объявила четвертая по величине в Японии компания Yamaichi Securities. 30 ноября Правительство Южной Кореи получила согласие МВФ на предоставление стабилизационного пакета общим объемом 57 млрд. долларов на реформирование финансовой системы. К середине декабря прекратили свою работу 56 из 91 финансовых компаний Таиланда. 15 декабря иена упала до рекордно низкой отметки за последние пять лет – 131 иены за доллар. 19 декабря рейтинговое агентство Moody's Investors Service объявило о снижении валютного кредитного рейтинга Индонезии, Малайзии, Южной Кореи и Таиланда. За первые две недели 1998 года произошли обвальные падения обменных курсов малайзийского ринггита, индонезийской рупии, филиппинского песо и таиландского бата.

Очередной виток кризиса в Азии, сопровождаемый падением крупнейших азиатских и западных фондовых индексов, разрушил оптимистические настроения. В январе произошло два серьезных падения котировок российских ценных бумаг, составивших около 30%. Общее падение индекса РТС-1 с 6 октября 1997 года<sup>31</sup> до конца января достигло 50,9%.

Снижение котировок акций российских компаний приобрело самоподдерживающийся характер. Получив заказы на продажу значительных клиентских пакетов и предвидя пробиение уровня поддержки рынка, инвестиционные компании сами стремились продать ликвидные акции, тем самым, усиливая кризис на рынке.

Рис. 1.26



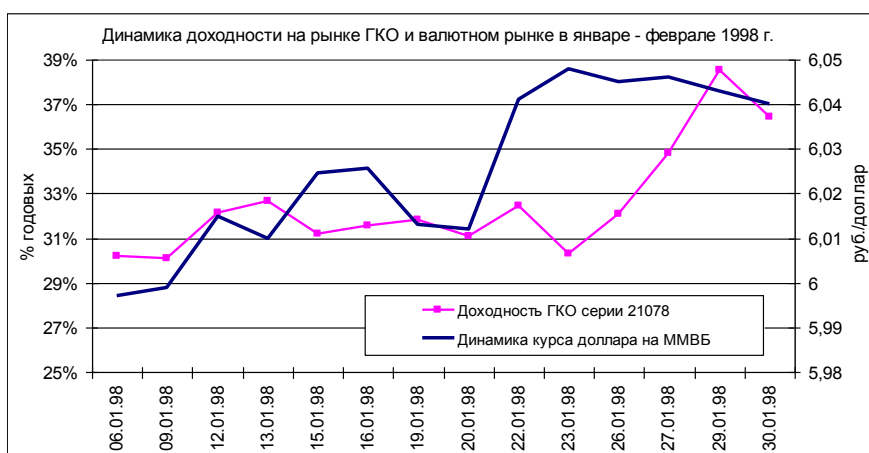
Источник: РТС.

В результате оттока портфельных инвестиций из России усилившееся давление на рубль вызвало в начале года быстрый темп роста официального обменного курса доллара США и привело к росту форвардных котировок. Как видно из рис. 1.27 попытки Центрального банка в январе ускорить темпы обесценения рубля, привели к резкому росту процентных ставок на рынке ГКО. Рынок экстраполировал повышение темпов

<sup>31</sup> На 6 октября 1997 г. приходится максимальное значение индекса РТС-1, равное 571,66.

роста курса и реагировал на это увеличением процентных ставок, компенсирующим снижение доходности, исчисленной в валюте. Такая реакция рынка подтверждает высказанное выше соображение о том, что проведение девальвации в условиях кризиса доверия при коротком государственном долге, высокой доли нерезидентов на этом рынке, низком уровне валютных резервов является крайне сложно реализуемым решением.

Рис. 1.27



Источник: ЦБ РФ, ИА "Финмаркет".

Следует отметить также, что отсутствие стабилизационных мер ЦБ РФ на открытом рынке в условиях достаточно широкого валютного коридора привело к значительному увеличению амплитуды колебаний курса. Такая повысившаяся волатильность курса рубля, в свою очередь, усилила недоверие инвесторов к способности Центрального банка последовательно осуществлять объявленную курсовую политику.

Во второй половине января вновь обострились политические процессы. В Правительстве произошло серьезное перераспределение полномочий: в ведении А. Чубайса осталась экономика, финансовая сфера перешла под кураторство В. Черномырдина. Б. Немцов был освобожден от кураторства над топливно-энергетическим комплексом. Ослабление позиций реформаторов явилось дополнительным фактором, ухудшившим ожидания инвесторов.

В феврале - апреле 1998 года на рынках наступил период относительной стабилизации. В значительной степени подобные положительные тенденции были следствием нескольких заявлений Президента и Правительства, которые внесли ясность в ближайшие перспективы экономической политики. К ним относятся, в частности, заявление президента об ужесточении бюджетной политики и достижении уже в 1998 году первичного профицита федерального бюджета. После проведенных перестановок Правительство разработало "12 крупных мер по социально-экономической политике". Документ определял персональную ответственность всех членов Правительства и представителей администрации Президента за реализацию мероприятий в области оздоровления бюджета, нормализации ситуации с выплатой задолженностей по заработной плате и т.д.

Произошел также ряд дополнительных событий, послуживших позитивными сигналами для инвесторов. Так, в феврале МВФ принял решение о продлении до 4-х лет трехлетнего кредита России. На переговорах России с МВФ директор-распорядитель М. Камдессю дал понять, что Россия получит очередной транш кредита в объеме 700 млн. долларов, и при выполнении всех договоренностей, будет получать кредиты до 2000 года. 24 февраля Россия и Великобритания полностью согласовали условия реструктуризации российского долга в рамках Парижского клуба.

10 марта 1998 г. рейтинговое агентство Fitch IBCA, несмотря на все колебания конъюнктуры отечественных финансовых рынков, подтвердило долгосрочный кредитный рейтинг России по заимствованиям в иностранной валюте на уровне ВВ+ и оставила краткосрочный рейтинг России на прежнем уровне – В. Однако рейтинговое агентство Moody's на следующий день объявило о понижении кредитного рейтинга по внешним заимствованиям в иностранной валюте с Ва2 до Ва3 и по банковским депозитам в иностранной валюте – до В1.

23 марта 1998 года Президент отправил в отставку Кабинет Министров РФ. С. Кириенко был назначен исполняющим обязанности премьер-министра. Краткосрочная реакция финансо-

вых рынков на реформирование Правительства была достаточно позитивной (см. табл. 1.17). Однако далее экономические агенты были дезориентированы долгим отсутствием назначения Председателя Правительства и соответствующей политической неразберихой.

С приходом нового Правительства главным направлением экономической политики становится оздоровление бюджета. Анализ бюджетной политики весной и в начале лета 1998 года показывает, что кабинету С. Кириенко удалось предотвратить дальнейшее углубление кризиса.

Таблица 1.10

Исполнение федерального бюджета в первом полугодии 1997 и первом полугодии 1998 г., %ВВП.													
	1.97	2.97	3.97	4.97	5.97	6.97	1997	1.98	2.98	3.98	4.98	5.98	6.98
<b>Доходы</b>													
Налоговые доходы	6,7	7,5	8,4	9,4	9,9	9,2	9,4	8,5	8,5	8,8	8,9	9,0	8,9
Всего доходов	8,5	9,7	10,3	11,1	11,5	10,9	12,4	10,2	10,3	10,7	10,8	10,9	10,8
<b>Расходы</b>													
Государственное управление	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3
Национальная оборона	1,9	2,4	3,2	3,4	3,5	2,9	3,1	2,0	2,0	1,9	1,9	1,8	1,9
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	1,5	1,5	1,8	1,7	1,8	1,6	1,7	1,1	1,3	1,2	1,2	1,2	1,1
Наука	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2
Государственные услуги народному хозяйству	1,0	1,0	1,6	1,7	1,7	1,6	2,0	0,4	0,7	0,6	0,7	0,7	0,8
Социальные услуги	0,6	2,0	2,4	2,5	2,5	2,5	1,9	1,6	1,8	2,0	2,0	1,9	1,9
Обслуживание государственного долга	5,6	6,1	5,9	6,1	5,6	5,4	4,6	2,7	3,3	5,0	4,9	5,3	5,2
(см. подолжение)													
Всего расходов	15,0	16,4	18,1	19,1	18,5	18,5	18,9	14,9	12,1	14,3	14,4	14,5	14,7
Дефицит	-6,2	-6,5	-8,0	-5,9	-7,4	-7,9	-6,1	-4,7	-1,8	-3,5	-3,7	-3,6	-3,9
<b>Исполнение консолидированного бюджета в первом полугодии 1997 и первом полугодии 1998.</b>													
	1.97	2.97	3.97	4.97	5.97	6.97	1997	1.98	2.98	3.98	4.98	5.98	6.98

<b>Доходы</b>													
Налоговые до- ходы	15,2	16,3	18,0	20,1	21,1	20,4	22,0	16,2	17,4	18,1	19,3	19,7	19,8
Всего доходов	17,9	19,4	20,8	22,7	23,8	23,1	26,4	18,8	20,1	21,2	22,4	23,0	23,2
<b>Расходы</b>													
Государствен- ное управление	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9	0,8	1,1	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1	1,1
Национальная оборона	1,9	2,4	3,2	3,4	3,5	3,0	3,1	2,0	2,0	1,9	1,9	1,8	1,9
Правоохрани- тельная дея- тельность и обеспечение безопасности	1,9	1,8	2,2	2,2	2,3	2,0	2,2	1,4	1,6	1,6	1,7	1,7	1,6
Наука	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Государствен- ные услуги народному хо- зяйству	4,6	5,0	5,9	6,4	6,7	6,5	8,4	3,4	4,5	4,6	5,0	5,2	5,5
Социальные услуги	6,4	7,9	8,9	9,3	9,4	9,7	9,8	6,7	7,2	7,7	8,4	8,4	8,8
Всего расходов	25,4	27,2	30,2	31,6	31,9	31,8	33,2	24,1	22,6	25,6	26,7	27,2	28,0
Дефицит	-7,5	-7,7	-9,4	-8,9	-8,0	-8,7	-6,6	-5,3	-2,4	-4,3	-4,3	-4,2	-4,8

Источник: Минфин РФ, ИЭППП.

Как видно из представленной таблицы, ситуация с налоговыми поступлениями как в федеральный, так и в консолидированный бюджеты в первом квартале 1998 года складывалась несколько лучше, нежели в 1997 году. Так, разница между налоговыми поступлениями в федеральный бюджет за первый квартал текущего года по сравнению с аналогичным периодом 1997 года составила примерно 0,4% ВВП. Общий уровень доходов федерального бюджета за первое полугодие 1998 года был аналогичен прошлогоднему.

В то же время исполнение расходной части как федерального, так и консолидированного бюджетов в первом полугодии 1998 года разительно отличается от прошлогоднего. Фактическому сокращению подверглись практически все статьи обоих бюджетов, за исключением обслуживания государственного долга и расходов на государственное управление. Расходы федерального бюджета на оборону в течение первого полугодия текущего года были примерно на 1% - 1,5% ВВП

ниже уровня предыдущего года. Расходы на правоохранительные органы и судебную власть были ниже прошлогодних на 0,3% ВВП в федеральном бюджете и на 0,4% ВВП в консолидированном бюджете. Расходы федерального бюджета на государственные услуги народному хозяйству, включающие в себя расходы на ЖКХ, промышленность и сельское хозяйство, были примерно вдвое меньше, чем год назад, а консолидированного бюджета – в среднем на 1% ВВП. Сокращение социальных расходов стало заметным лишь во втором квартале, причем произошло оно лишь в федеральном бюджете – на 0,5% ВВП.

Таблица 1.11

**Реконструкция исполнения федерального, местных бюджетов и внебюджетных фондов России в 1997 году**

	Федеральный бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	% бюдж.
<b>ДОХОДЫ</b>									
1. Подоходные налоги, налоги на прибыль	35650,3	1,3	142825,0	5,4			178475,4	6,9	18,8
1.1. Налог на прибыль	33144,9	1,2	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
2. Налоги на фонд оплаты труда	0,0	0,0	9147,1	0,3			9147,1	0,3	1,0
3. Налоги на товары и услуги	171356,0	6,6	73759,5	2,9			245115,5	9,5	25,8
4. Налоги на имущество	582,0	0,0	46930,4	1,9			47512,3	1,9	5,0
5. Платежи за использование природных ресурсов	6999,7	0,3	28609,7	1,1			35609,3	1,3	3,8
6. Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	27815,1	1,0	0,1	0,0			27815,2	1,0	2,9
7. Прочие налоги, сборы и пошлины	1144,7	0,0	27716,8	1,0			28861,5	1,1	3,0
<b>(см. продолжение)</b>									
8. Отчисления во внебюджетные фонды					232767,7	8,9	232767,7	8,9	24,4
9. Доходы бюджетных фондов	38322,0	1,4	5969,9	0,2			44291,9	1,7	4,7
<b>ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ</b>	<b>281010,2</b>	<b>10,8</b>	<b>334844,8</b>	<b>12,9</b>	<b>232767,7</b>	<b>8,9</b>	<b>848622,7</b>	<b>32,6</b>	<b>89,4</b>
<b>НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ</b>	<b>41824,0</b>	<b>1,6</b>	<b>80081,0</b>	<b>3,1</b>	<b>52980,9</b>	<b>2,1</b>	<b>100594,8</b>	<b>3,9</b>	<b>10,6</b>

<b>ВСЕГО ДОХОДОВ</b>	322834,2	12,4	414925,8	15,9	285748,6	11,0	949217,5	36,5	100,0
<b>РАСХОДЫ</b>									
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	1,6	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	2,1	166177,7	6,4	32311,4	1,2	250831,0	9,7	22,3
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. Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	3811,9	0,1	19504,8	0,7			23316,7	0,9	2,1
7. Социальные услуги	48484,5	1,9	205854,8	7,9	234861,7	9,0	466336,4	17,9	41,5
7.1. Образование	14385,4	0,5	94466,6	3,6	489,1	0,0	109341,1	4,2	9,7
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	0,0	1830,2	0,1			3161,5	0,1	0,3
7.4. здравоохранение и физическая культура	8831,7	0,3	66251,0	2,6	33840,0	1,3	108922,7	4,2	9,7
7.5. Социальная политика	22749,8	0,9	32372,7	1,2	200532,7	7,7	232790,6	8,9	20,7
8. Обслуживание государственного долга	117800,0	4,5					116382,0	4,5	10,4
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	62504,9	2,5	30076,7	1,1	20977,0	0,8	53816,5	2,5	4,8
11.1. Финансовая помощь другим уровням власти	49903,4	2,0	105,0	0,0			x		x
11.2. Прочие расходы, не отнесенные к другим подразделам	12601,5	0,5	29971,6	1,1	20977,0	0,8	53816,5	2,5	2,9
<b>ИТОГО РАСХОДОВ</b>	460984,4	17,7	441030,2	17,0	288167,5	11,1	1115891,0	42,9	99,4
<b>(см. продолжение)</b>									
<b>КРЕДИТОВАНИЕ МИНУС ПОГАШЕНИЕ</b>	18255,2	0,7	5885,5	0,2	-6381,0	-0,2	6721,9	0,3	0,6
<b>ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ</b>	479239,6	18,4	446915,7	17,2	281786,5	10,8	1122612,9	43,2	100,0
<b>ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУ-</b>	-156405,4	-6,0	-31989,9	-1,2	3962,1	0,1	-173395,4	-6,7	



ДАМИ ЗА ВЫЧЕТОМ ПО- ГАШЕНИЙ									
ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВА- НИЕ									
1. Внутреннее финансирова- ние, в т.ч.:	102936,3	3,9	32207,2	1,2	-3962,1	-0,1	120143,6	4,6	
ГКО, ОФЗ-ПК, ОФЗ-ПД	112699,1	4,3					112699,1	4,3	
2. Внешнее финансирование	53469,1	2,1	-217,2	0,0			53251,8	2,1	
ВСЕГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИ- РОВАНИЕ	156405,4	6,0	31989,9	1,2	-3962,1	-0,1	173395,4	6,7	

**Реконструкция исполнения федерального, местных бюд-  
жетов и внебюджетных фондов России  
в первом полугодии 1998 году**

	Федеральный бюджет		Местные бюд- жеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	% бюдж
<b>ДОХОДЫ</b>									
1. Подоходные налоги, налоги на прибыль	15888,9	1,3	57463,9	4,9			73352,8	6,2	18,5
1.1. Налог на прибыль	15833,4	1,3	27432,8	2,3			43266,1	3,7	10,9
1.2. Подоходный налог с физических лиц	55,5	0,0	30031,1	2,5			30086,7	2,5	7,6
2. Налоги на товары и услуги. Лицензионные и регистраци- онные сборы.	70293,6	5,9	29539,8	2,5			99833,4	8,4	25,2
2.1. Налог на добавленную стоимость	46983,9	4,0	21099,7	1,8			68083,6	5,8	17,2
2.2. Акцизы по подакцизным товарам и отдельным видам минерального сырья, произ- водимым на территории РФ	22802,8	1,9	6028,7	0,5			28831,4	2,4	6,6
4. Налоги на имущество	264,4	0,0	18832,2	1,6			19096,6	1,6	4,8
5. Платежи за использование природных ресурсов	1394,7	0,1	6990,0	0,6			8384,7	0,7	2,1
6. Налоги на внешнюю тор- говлю и внешнеэкономиче- ские операции	16273,6	1,4	0,1	0,0			16273,7	1,4	4,1
7. Прочие налоги, сборы и пошлины	1050,4	0,1	16313,4	1,4			17363,8	1,5	4,4
8. Отчисления во внебюд- жетные фонды					109630, 7	9,3	109630,7	9,3	27,6
10. Доходы целевых бюджет- ных фондов	13273,5	1,1	5862,4	0,5			19135,8	1,6	4,8
<b>ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛА- ТЕЖЕЙ</b>	118577, 4	10,0	135407, 0	11,4	109630, 7	9,3	363615,1	30,7	91,9
<b>НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ</b>	9455,5	0,8	29797,5	2,5	18980,2	1,6	31863,4	2,7	8,1
<b>ВСЕГО ДОХОДОВ</b>	128032, 9	10,8	165204, 5	14,0	128610, 9	10,9	395478,5	33,4	100,0
<b>РАСХОДЫ</b>									

1. Государственное управление	3997,4	0,3	8841,6	0,7			12838,9	1,1	2,8
2. Национальная оборона	22208,2	1,9					22208,2	1,9	4,9
2. Международная деятельность	-835,3	-0,1					-835,3	-0,1	-0,2
4. Судебная власть	1155,9	0,1					1155,9	0,1	0,3
5. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	12856,1	1,1	4901,0	0,4			17757,1	1,5	3,9
6. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	2818,5	0,2	221,8	0,0	6,8	0,0	3047,0	0,3	0,7
7. Государственные услуги народному хозяйству, в т.ч.:	9649,6	0,8	55693,3	4,7	17178,9	1,5	82521,8	7,0	18,1
7.1. Промышленность, энергетика и строительство	4604,8	0,4	4095,3	0,3			8700,1	0,7	1,9
7.2. Сельское хозяйство и рыболовство	1378,6	0,1	5654,2	0,5			7032,9	0,6	1,5
7.3. Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	249,0	0,0	7574,4	0,6			7823,4	0,7	1,7
8. Социальные услуги	22810,9	1,9	81267,0	6,9	106060,5	9,0	202467,3	17,1	44,5
8.1. Образование	5322,5	0,4	38825,1	3,3	235,3	0,0	44383,0	3,7	9,7
8.2. Культура и искусство	414,0	0,0	3873,2	0,3			4287,3	0,4	0,9
8.3. Средства массовой информации	390,9	0,0	736,0	0,1			1126,9	0,1	0,2
8.4. Здравоохранение и физическая культура	1922,1	0,2	24966,6	2,1	16186,9	1,4	43075,5	3,6	9,5
8.5. Социальная политика	14761,4	1,2	12866,0	1,1	89638,3	7,6	109594,7	9,3	24,1
9. Обслуживание государственного долга	61979,9	5,2					61979,9	5,2	13,6
10. Расходы целевых бюджетных фондов	10520,4	0,9	5661,0	0,5			16181,4	1,4	3,6
11. Прочие расходы	22004,9	1,9	15177,0	1,3	9375,7	0,8	27859,0	2,4	6,1
11.1. Финансовая помощь другим уровням власти	18698,7	1,6					x	x	x
11.2. Прочие расходы, не отнесенные к другим подразделам	3306,2	0,3	15177,0	1,3	9375,7	0,8	27859,0	2,4	6,1
ИТОГО РАСХОДОВ	169166,6	14,3	171762,6	14,5	132621,9	11,2	447181,3	37,8	98,2
КРЕДИТОВАНИЕ МИНУС ПОГАШЕНИЕ	5059,5	0,4	4410,3	0,4			8223,6	0,7	1,8
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	174226,1	14,7	176172,9	14,9	132621,9	11,2	455404,9	38,5	100,0
ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	-46193,2	-3,9	-10968,4	-0,9	-4011,0	-0,3	-59926,5	-5,1	
ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ									

1. Внутреннее финансирование, в т.ч.:	12337	1,0	10968,4	0,9	4011	0,3	26734,0	2,3	
ГКО, ОФЗ-ПК, ОФЗ-ПД	26454,6	2,2					26454,6	2,2	
ИТОГО ВНУТРЕННЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	12337,0	1,0	10968,4	0,9	4011,0	0,3	26070,3	2,2	
2. Внешнее финансирование	33856,3	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0	33856,3	2,9	
ВСЕГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	46193,2	3,9	10968,4	0,9	4011,0	0,3	59926,5	5,1	

Дефицит федерального бюджета по международному определению за счет общего снижения расходов сократился по сравнению с прошлым годом<sup>32</sup> с 8,7% ВВП до 4,8% ВВП т.е. в два раза.

Отслеживая динамику задолженности по налоговым платежам в федеральный бюджет за период 1997 - первое полугодие 1998 года можно отметить, что в течение всего первого полугодия 1997 года наблюдалось сокращение недоимок по налоговым платежам (см. табл. 1.12), что было связано с позицией правительства, направленной на ужесточение налоговой дисциплины и на повышение сбора налоговых платежей. Однако такая положительная тенденция уже в июле 1997 года сменилась на противоположную тенденцию роста недоимок по налоговым поступлениям. Так, в декабре 1997 года рост реальной недоимки по сравнению с ее июньским значением составил 37%. За первое полугодие 1998 года рост реальной недоимки по налоговым платежам по сравнению с декабрем 1997 года составил 20%. Если бы в 1998 году удалось предотвратить нарастание недоимки (без учета штрафов и пени), то налоговые платежи в федеральный бюджет за период январь-июль составили бы 9,5% ВВП.

В таблице 1.11 приведены реконструкции консолидированного бюджета России (включая внебюджетные фонды) в 1997 году и первом полугодии 1998 года. Из них видно, что уровень налоговых поступлений в первом полугодии 1998 года по сравнению с 1997 годом несколько снизился и составил 30,7% ВВП (32,6% ВВП – в прошлом году). Изменения в величине общих доходов были значительнее – 36,5% ВВП в прошлом

<sup>32</sup> При расчете вторичного дефицита федерального бюджета по международному определению его величина в первом полугодии 1997 года составляла примерно на 1% ВВП больше, нежели по данным Минфина РФ.

против 33,4% ВВП – в нынешнем. В то же время, большее сокращение расходной части консолидированного бюджета (с 43,2% ВВП до 38,5% ВВП) привело к уменьшению дефицита консолидированного бюджета на 1,6% ВВП.

Таблица 1.12

**Недоимки по налоговым платежам в федеральный бюджет в 1997-1998 годах**

	Янв.97	Февр.	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сент.
Недоимка всего, в т.ч.:	78117	80414	77192	75198	75328	73875	84143	90838	95809
по НДС	49481	51419	49764	47864	48662	49167	55559	59110	62772
по налогу на прибыль	8935	9126	8575	10131	10908	10530	11354	13418	13361
Дефлированные недоимки									
Недоимка всего, в т.ч.:	62669	63559	60169	58035	57617	55891	63091	68247	72199
по НДС	39696	40641	38790	36940	37220	37197	41659	44410	47303
по налогу на прибыль	7168	7213	6684	7819	8344	7966	8514	10081	10068
	Окт.	Нояб.	Дек	Янв.98	Февр.	Март	Апрель	Май	Июнь
Недоимка всего, в т.ч.:	102877	109947	103552	111850	107430	109682	119967	128547	129103
по НДС	69088	73671	71033	77940	75244	77219	82147	86475	89963
по налогу на прибыль	13058	15257	13964	14121	13281	13268	16173	18201	18334
Дефлированные недоимки									
Недоимка всего, в т.ч.:	77370	82194	76647	81566	77644	78798	85844	91617	9192
по НДС	51959	55075	52577	56837	54382	55476	58781	61632	64054
по налогу на прибыль	9821	11406	10336	10298	9599	9532	11573	12972	13054

До 1998 года в млрд. руб. За 1998 - в млн. руб.

Источник: Минфин РФ, Госкомстат РФ, ИЭППП

Дефицит федерального бюджета, благодаря опережающему снижению расходов по сравнению с доходами, сократился примерно на 40% (с 6,0% ВВП до 3,9% ВВП). Структура финансирования дефицита претерпела серьезные изменения: если в прошлом году основным источником средств являлись доходы от размещения ГКО и ОФЗ, то в текущем – кредиты международных финансовых организаций, иностранных государств и зарубежных коммерческих организаций.

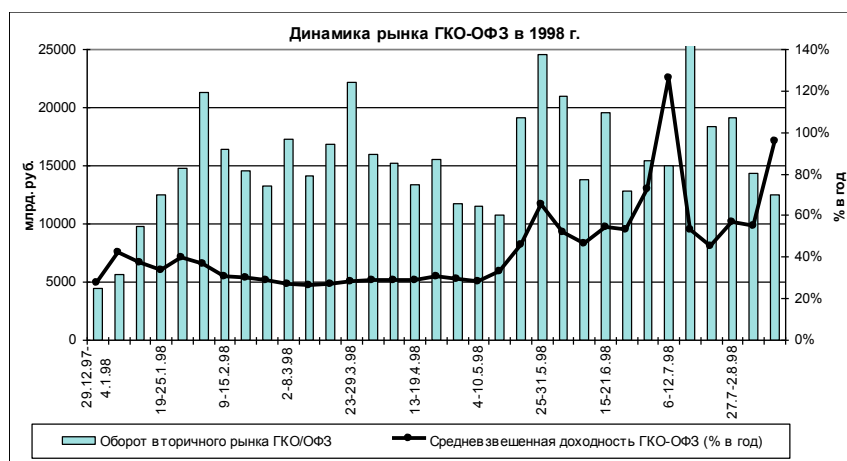
В первую очередь, это стало следствием стремления Правительства покрыть отрицательное сальдо равное примерно 0,8% ВВП по привлечению средств за счет размещения ГКО и ОФЗ-ПК (накопленным итогом за первое полугодие ценных бумаг данного вида было погашено на сумму большую, по сравнению с суммой привлечения средств по ним). В то же время на конец первого полугодия 1998 года сальдо остатков по счетам бюджета в банках составило около 1,3% ВВП. Погашения ОФЗ-ПД не производилось и, следовательно, сальдо погашения/привлечение по ним было положительным (3,0% ВВП). В итоге с учетом остальных статей внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, из внутренних источников было привлечено средств на сумму 12 337 млрд. рублей, что составило 1% ВВП (для сравнения в прошлом году эта величина составляла 3,9% ВВП). Во-вторых, параллельно с вышесказанным произошло увеличение средств, привлекаемых из внешних источников до 2,9% ВВП (рост на 0,8% ВВП по сравнению с 1997 г.).

#### **Нарастание кризиса, девальвация рубля, дефолт по внутреннему долгу, мораторий по внешним долгам коммерческих банков (май - август 1998 года)**

При обсуждении кульминационной стадии финансового кризиса в России следует учитывать, что при сохранении тяжелого положения в сфере государственных финансов, коротком внутреннем долге, высокой доле иностранных инвесторов, обозначившемся банковским кризисе, наблюдалось нарастание политической нестабильности, увеличивалось давление на валютные резервы. В такой ситуации даже при правильной, последовательной политике, направленной на оздоровление бюджета, соблюдение прав инвесторов и т.п., существует значительная вероятность продолжения ухудшения ситуации. При этом объективно имеет место несимметричная реакция рынков: любая ошибка экономической политики или плохая новость вызывают серьезные негативные последствия, а в то же время правильные шаги не вызывают положительного отклика рынков.

В середине мая макроэкономическая ситуация в России начала резко ухудшаться. Произошло резкое падение котировок государственных ценных бумаг: в середине месяца средневзвешенная доходность ГКО возросла до 33%, к двадцатым числам - до 46%, а в последнюю неделю мая - достигла 65% (см. рис. 1.28). Одновременно резко возросли обороты вторичного рынка. Около 40% составило падение фондового индекса РТС-1. Усилилось давление на обменный курс рубля. Валютные резервы за май месяц сократились на 1,4 млрд. долл. (почти 10%).

Рис. 1.28



Источник: ИА "Финмаркет", ИЭППП.

Определенное влияние на ухудшение ситуации в России оказало дальнейшее усиление политической и экономической нестабильности в Азии (ситуация в Индонезии и Индии, новый виток кризиса в Южной Корее, Таиланде и др.), а также ожидания повышения процентных ставок Федеральной резервной системой США, что повысило бы привлекательность вложений в американские ценные бумаги. Однако более важное значение сыграли по-видимому внутренние российские события. Наиболее важные из них, давшие негативные сигналы финансовым рынкам, были следующими.

Государственная Дума приняла, а Президент подписал Закон об особенностях распоряжения акциями РАО "ЕЭС Рос-

сии" и акциями других АО электроэнергетики, находящимися в федеральной собственности. Этот закон нарушил права собственников, т.к. он предполагает, что в собственности иностранных инвесторов согласно закону не должно находиться более 25% акций. Это усилило сомнения в готовности российского руководства гарантировать права собственности.

С. Дубинин на заседании Правительства заявил об угрозе кризиса финансовой системы и катастрофическом нарастании государственного долга. Вызванный эти заявлением резонанс особо усиливался из-за отсутствия прозрачной статистики, характеризующей денежную и валютную политику.

Появились тревожные симптомы начала банковского кризиса, проявившиеся во введении внешнего управления в Токкобанке, имевшем значительные кредиты со стороны западных банков.

Заявление председателя Счетной палаты Х. Кармокова о необходимости "пропорционального" секвестрирования бюджетных расходов было понято как предложение о замораживании выплат по обслуживанию и погашению государственного долга.

Несмотря на разрастание кризиса на российских финансовых рынках, реакция Правительства была замедленной, что внушало опасения в способность Правительства контролировать ситуацию, и само по себе усиливало развитие кризиса. Лишь к концу мая Правительство С. Кириенко вплотную начинает заниматься разработкой антикризисных мер. 17 - 19 мая были сделаны заявления Правительства (о приверженности курса на макроэкономическую стабильность), Центрального банка (о неизменности валютной политики и недопустимости эмиссионных методов финансирования бюджета), Министерства финансов (о плане жесткой экономии бюджетных расходов), ФКЦБ (об обеспечении прав инвесторов).

29 мая 1998 Правительство выступило с заявлением о немедленных мерах по стабилизации финансового рынка и о бюджетно-налоговой политике в 1998 год. Спустя несколько дней после своего назначения Б. Федоров обозначил основные пути повышения уровня собираемости налогов в России.

Определенный оптимизм на финансовых рынках начал появляться после визита А. Чубайса в Вашингтон 29 - 30 мая, в ходе которого обсуждалась проблема предоставления России большого пакета финансовой помощи. В первую неделю июня доходность государственных обязательств снизилась до 51%, а во вторую неделю - до 46%.

Тем не менее отсутствие систематических действий со стороны Правительства по преодолению кризиса, привело к нарастанию новой волны недоверия со стороны инвесторов. Негативным фактором развития ситуации в июне явилась медлительность в проведении переговоров российского правительства с МВФ о выделении крупного пакета помощи. С большим трудом российская сторона согласовывала программу мероприятий по выходу из кризиса, которую был бы готов поддержать МВФ. Так, одним из частных, но весьма показательным вопросом стало конкретное выполнение осеннего (1997 года) решения Правительства о том, что выделение дополнительных объемов на транспортировку нефти нефтедобывающим компаниям по системе магистральных нефтепроводов и терминалов в морских портах, используемых для экспорта нефти, должно быть увязано с погашением ими задолженности по уплате налогов<sup>33</sup>. Постановление от 4 мая 1998 года № 417 "О дополнительных мерах по обеспечению полноты уплаты налогов нефтедобывающими организациями" предполагало серьезное продвижение в этом вопросе. Однако 15 июня было принято Постановление № 599, в котором из-под действия Постановления от 4 мая были выведены объемы нефти, представляющие собой залог под полученные предприятиями экспортные кредиты. В результате соответствующая процедура практически лишилась смысла. В ответ МВФ отложил принятие решения о выделении очередного транша кредита.

В июне произошло серьезное снижение рейтингов России и ряда российских банков и компаний. 2 июня 1998 года рейтин-

---

<sup>33</sup> Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 1997 г. N 1130 "О распределении дополнительных объемов транспортировки нефти на экспорт".



говое агентство Moody's понизило рейтинг России до В1 по облигациям и коммерческим бумагам в валюте, до В2 по банковским депозитам в валюте, присвоило рейтинг В2 среднесрочным рублевым облигациям Российской Федерации и рейтинг "not prime" краткосрочным долговым обязательствам, включая ГКО. Рейтинговое агентство Fitch IBCA объявило о понижении долгосрочных кредитных рейтингов 14-ти российским банкам. Прогноз долгосрочного кредитного рейтинга России изменен на негативный, а краткосрочный рейтинг банков "В" остался без изменений. 8 июня агентство Fitch IBCA понизило долгосрочный рейтинг России, Санкт-Петербурга, Красноярского края, Ленинградской области, Республики Коми, Сбербанк РФ, НК "Сибнефть", НК "Татнефть" до уровня ВВ. Агентство Standard & Poor's понизило России долгосрочный рейтинг заимствований в валюте с ВВ- до В+. Краткосрочный кредитный рейтинг В- оставлен без изменений. Вслед за этим, 10 июня Standard & Poor's снизил с ВВ- до В+ кредитные рейтинги НК "ЛУКОЙЛ", АО "МГТС", АО "Мосэнерго", АО "Ростелеком", долгосрочный рейтинг Москвы, Нижегородской, Самарской, Свердловской областей, Санкт-Петербурга по заимствованиям в валюте.

Здесь важно заметить, что на фоне удачного визита А. Чубайса в Вашингтон снижение рейтингов в начале июня не повлияло негативно на финансовую ситуацию. Однако, когда соответствующие решения о снижении рейтингов наложились на негативные новости о ходе переговоров по кредиту МВФ после 8 июня, они вызвали резкое ухудшение ситуации на рынке.

Массовый вывод средств инвесторов с финансовых рынков после снижения российских кредитных рейтингов привел к новому повышению во второй половине июня процентной ставки по ГКО, которая превысила 50%. Снижение фондового индекса за июнь месяц (на первой неделе наблюдалось его повышение на 8,5%) составило 20%. Это резко повысило давление на обменный курс рубля, и потребовало масштабных интервенций со стороны Центрального банка на валютном рынке.

Несмотря на неблагоприятную ситуацию, 10 июня 1998 года Россия разместила пятилетние облигации на сумму 1,25 млрд. долларов под ставку 11,75%. 24 июня был размещен новый российский заем на 2,5 млрд. долларов. Процентная ставка составила 12,75. Проведенные размещения послужили негативным сигналом для инвесторов вследствие высокой цены заимствований и снизили котировки других обращающихся евробондов. Кроме того, Правительство объявило о повышении предполагаемого объема выпуска ценных бумаг, номинированных в иностранных валютах, с 3 - 4 млрд. долларов до 6 млрд. долларов.

17 июня Б. Ельцин назначил А. Чубайса спецпредставителем Президента по связям с международными финансовыми организациями в ранге вице-преьера. Данное решение, принятое накануне переговоров с МВФ, было весьма позитивно воспринято участниками российских финансовых рынков (см. рис. 1.28). 22 июня в Москву прибыла миссия МВФ во главе с первым заместителем директора-распорядителя фонда С. Фишером для проведения переговоров о выделении России нового стабилизационного кредита. Днем позже Совет директоров МВФ утвердил выделение России очередного транша кредита в размере 670 млн. долларов<sup>34</sup>. Кроме того, МВФ сделал заявление, в котором поддерживалась позиция российского Правительства, предпринимającego меры по поддержанию национальной валюты и недопущению резкой девальвации.

В июне 1998 года Правительство активно разрабатывало меры антикризисной программы, среди которых особенно можно выделить планировавшееся снижение цен на газ и тарифов на электроэнергию, изменения налогового законодательства (переход на взимание НДС по отгрузке, введение плоской шкалы подоходного налога, снижение ставки налога на прибыль, увеличение ставок акцизов, ограничение числа расчетных счетов предприятий, введение налога с продаж и др.), продажи принадлежащих государству пакетов акций

---

<sup>34</sup> Данная сумма поступила на счета Центрального банка и Министерства финансов РФ 30 июня 1998 г.

крупных российских корпораций (в частности, 5% акций РАО "Газпром" и государственного пакета акций АО "Связьинвест"). Пакет антикризисных законопроектов С. Кириенко представил Государственной Думе по частям в начале июля 1998 года.

Обострение ситуации на рынке государственных ценных бумаг, произошедшее в первой половине июля 1998 года, характеризовалось ростом средневзвешенной доходности на рынке до 126% годовых. 8 июля 1998 года Министерство финансов РФ отменило аукционы по размещению двух выпусков ГКО с погашением 6 января 1999 года и 7 июля 1999 года и дополнительного транша ОФЗ с постоянным доходом. 13 июля 1998 года Правительство России объявило о намерении предложить держателем ГКО конвертировать их в среднесрочные или долгосрочные облигации, номинированные в долларах с погашением в 2005 и 2018 годах.

Улучшение ситуации произошло после объявления 13 июля 1998 о том, что МВФ, МБРР и правительство Японии предоставят России 22,6 млрд. долларов финансовой помощи. Из этой суммы 5,6 млрд. долларов должны были быть предоставлены сразу после завершения заседания Совета директоров МВФ. С 13 по 19 июля средневзвешенная доходность ГКО снизилась до 53%. Индекс РТС-1 за эту неделю увеличился на 34%. Однако 15 июля аукцион по размещению ГКО вновь не состоялся и обслуживание государственного долга было произведено за счет государственного бюджета. 20 июля было объявлено о прекращении выпуска государственных ценных бумаг сроком на один год.

Многие законопроекты, входившие в состав антикризисного пакета, предлагавшегося Правительством в июне - июле 1998 года, были отклонены Государственной Думой. Поскольку принятие данных законов являлось составной частью обязательств российской стороны перед МВФ при получении финансовой поддержки, то можно было предположить некоторое снижение ее размеров. Тем не менее в результате переговоров А. Чубайса с руководством МВФ размеры первого транша были снижены не очень существенно: с 5,6 млрд. долларов до 4,8

млрд. долл. 21 июля МВФ принял решение о выделении России нового пакета помощи<sup>35</sup>. Всего в 1998 году планировалось предоставить России более 11 млрд. долларов. После принятия данного решения Россия направила в МВФ запрос о возможности открытия программы кредитования на 1999 – 2001 гг. Общий объем заимствований предполагался на уровне 8 млрд. долларов.

В утвержденном Постановлении Правительства от 20 июля 1998 года Заявлении Правительства и Центрального банка Российской Федерации, направленной о политике экономической и финансовой стабилизации были определены такие важнейшие меры в области государственных финансов, как повышение контроля за уплатой текущих налоговых обязательств, удлинение сроков погашения внутреннего долга, обеспечение первичного профицита бюджета в 1999 году в размере 3% ВВП, сокращение непроцентных расходов бюджета до 10% ВВП, сокращение дефицита бюджета до 2,75% ВВП. Правительство предполагало внести изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации, касающиеся введение единой ставки НДС в размере 20%, перехода к взиманию НДС по методу начисления, ликвидации льгот для ЗАТО, изменения структуры ставок подоходного налога с физических лиц, введения налога с продаж в размере 5%, отмены всех отсрочек по уплате налогов.

Несмотря на снижение величины первого транша, финансовые рынки положительно отреагировали на это событие. Доходность государственных обязательств уменьшилась до 45%. Таким образом, дальнейшее развитие событий во многом зависело от четких сигналов рынку об очередных шагах российского руководства по нормализации ситуации. Однако мероприятия, демонстрирующие наличие у Правительства обдуманного плана действий, не были реализованы.

Важным негативным обстоятельством стало обострившееся противостояние Министерства финансов и Центрального банка РФ. Существо конфликта заключалось в том, что Мини-

---

<sup>35</sup> Данный транш поступил на счета Центрального банка РФ 23 июля 1998 г.

стерство финансов к лету 1998 года стало систематически задерживать возврат Центральному банку задолженности, возникшей при погашении Банком очередной серии ГКО. Задолженность Минфина перед ЦБ РФ в июле стала достигать до 12 - 13 млрд. руб. В результате Центральный банк 21 июля арестовал счета Минфина. Проблема была урегулирована лишь несколько дней спустя, когда Министерство финансов обязалось не задерживать погашение долга по ГКО более, чем на шесть дней<sup>36</sup>.

Сразу после получения кредита следовало провести встречу Председателя Правительства с крупнейшими инвесторами для объяснения им плана действий Правительства по погашению и обслуживанию государственных обязательств на ближайшую перспективу (хотя бы до конца 1998 года). Однако Правительство сочло, что временная стабилизация рынка в двадцатых числах июля является устойчивой тенденцией и провело такое совещание только через неделю 27 июля. Здесь было показано, что Россия справляется со своими обязательствами до конца 1998 года. В основе этого лежали данные о повышении летом налоговых поступлений, об увеличении величины международных резервов после получения первого транша кредита МВФ<sup>37</sup>.

Кроме становившейся все более очевидной политической слабости Правительства, неспособного провести через Государственную Думу пакет согласованных с МВФ законопроектов (в связи с чем увеличивались сомнения в возможности получения от МВФ второго транша стабилизационного кредита),

---

<sup>36</sup> Одновременно 22 июля Министерство финансов при первичном размещении очередного транша ГКО допустило серьезную техническую ошибку. Его задачей была демонстрация рынкам того, что после получения кредита МВФ существует база для игры на повышение котировок российских ценных бумаг. Для этого следовало, не форсируя объемы привлечения средств, сделать осторожную заявку на размещение 2 - 3 млрд. руб. Вместо этого Минфин попытался разместить 13 млрд. руб., подняв процентную ставку на рынке до 49% и дав тем самым сигнал, по смыслу противоположный тому, который был необходимым для стабилизации положения.

<sup>37</sup> Однако при этом в материалах, розданных на совещании, были допущены серьезные ошибки, продемонстрировавшие нестыковки правительственных планов.

следует отметить ряд дополнительных факторов, которые к первым числам августа вызвали перелом в развитии ситуации и придали дальнейшим тенденциям неуправляемый характер.

В первую очередь, следует отметить ухудшение конъюнктуры на мировых финансовых рынках, выразившееся, в частности в резком падении индекса Доу-Джонса (см. рис. 1.19). Другим фактором, негативно повлиявшим на emerging markets стало сезонное снижение доли рискованных активов в портфелях крупных институциональных инвесторов, осуществляемое накануне летних отпусков.

Важнейшей причиной ухудшения ситуации в России, повлиявшей на финансовые рынки в начале августа, явилось серьезное обострение банковского кризиса, сделавшее для инвесторов очевидными проблемы банковского сектора. Оно было спровоцировано ухудшением ситуации на финансовых рынках на фоне жесткой денежной политикой первого полугодия 1998 года: денежная база на 1 сентября сократилась по сравнению со значением на начало года на 3,5%. Заметим, что в августе, несмотря на массированные продажи валюты Центральным банком, денежная база почти не сокращалась. Важную роль в обострении кризиса ликвидности банковской системы сыграло падение котировок российских государственных ценных бумаг, служивших обеспечением кредитов, выданных российским банкам зарубежными банками (см. рис. 1.28). В результате такого падения возникли дополнительные депозитные требования к российским банкам по увеличению средств на маржинальных счетах (margin call). Для доведения средств на маржинальные счета банки предприняли продажи имеющихся в их портфелях ГКО-ОФЗ, а также корпоративных акций с последующей конвертацией вырученных средств в валюту. Такая политика банков вызвала дополнительную нервозность на финансовых рынках, в т.ч. на рынке российских бумаг номинированных в валюте. Первыми банками, которые не смогли выполнить своих обязательств перед зарубежными кредитными учреждениями, стали "СБС-Агро" и "Империял".

В результате совокупного воздействия отмеченных выше факторов финансовая ситуация между моментом получения

кредита МВФ и первыми числами августа резко ухудшилась. Доходность государственных обязательств увеличилась до 56%, ускорилось падение фондового рынка. Индекс РТС-1 за время, прошедшее с момента выделения стабилизационного кредита МВФ до 17 августа, упал почти на 30%. Началось быстрое уменьшение объемов международных резервов денежных властей, по скорости сопоставимое с ноябрем 1997 года. Если на 23 июля их величина составляла 19,5 млрд. долл., то на 31 июля - 18,4 млрд. долл., на 7 августа - 16,3 млрд. долл. (см. табл. 1.13).

Подводя итоги кульминации кризиса, следует отметить, что наиболее важными факторами, не позволившими России в августе месяце избежать девальвации рубля, явились, по нашему мнению, отсутствие поддержки антикризисной программы Правительства со стороны Государственной Думы и недостаточный объем помощи со стороны МВФ. К середине месяца ситуация возможно могла бы быть выправлена за счет срочной помощи стран Большой семерки в размере 10 - 15 млрд. долл. Однако в существовавшей политической ситуации получение таких средств было нереальным. Единственным возможным выходом из создавшегося положения стала девальвация рубля.

*Таблица 1.13*

**Недельная динамика золотовалютных резервов и денежной базы в конце июля – октябре 1998 гг.**

	Денежная база (млрд. руб.)	Темп прироста денежной базы	Золотовалютные резервы (млрд. долларов)
20-26.7.98	–	–	19,5
27.7-2.8.98	160,8	–	18,4
3-9.8.98	–	–	16,3
10-16.8.98	160,7	–	15,1
17-23.8.98	161,8	0,68%	13,4
24-30.8.98	158,7	-1,92%	12,7
31.8-6.9.98	162,8	2,58%	12,3
7-13.9.98	167,3	2,76%	12,3
14-20.9.98	170,3	1,79%	12,0
21-27.9.98	171,2	0,53%	12,4

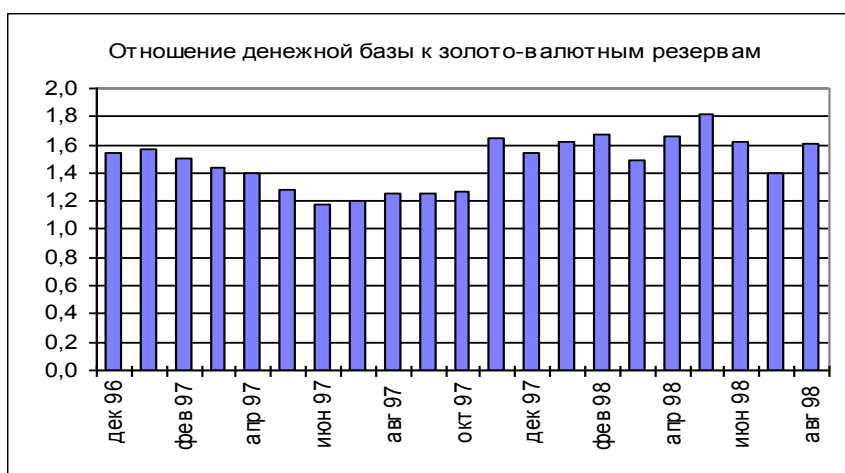
28.9-4.10.98	174,8	2,10%	12,8
5-11.10.98	183,9	5,21%	13,3

Источник: ЦБ РФ.

План Правительства, обнародованный 17 августа, включал в себя три группы мер: введение плавающего курса рубля с его девальвацией до конца года примерно до 9 руб. за доллар; введение трехмесячного моратория на погашение внешних долгов российских банков; принудительная реструктуризация долгов по ГКО-ОФЗ.

В период подготовки этого решения обсуждались несколько альтернативных вариантов его реализации. В частности, предлагалось введение фиксированного курса рубля на уровне, определяемом равенством величины внешних резервов денежной базе<sup>38</sup> (см. рис. 1.29). В августе 1998 года отношение денежной базы к золотовалютным резервам составляло около 1,6 (таким образом, девальвация рубля примерно на 60% привела бы к равенству денежной базы и валютных резервов). Предлагался вариант моратория на погашение внешних долгов, распространяющийся не на все банки, а только по их желанию.

Рис. 1.29

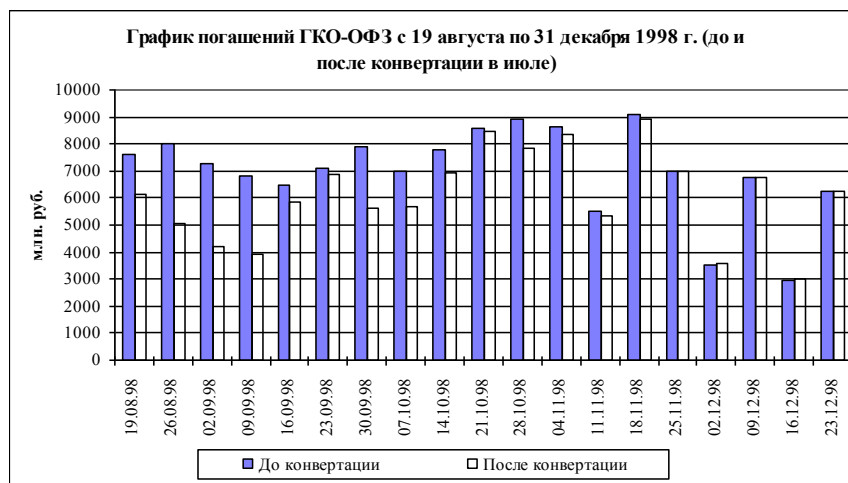


<sup>38</sup> В сложившейся ситуации подобное соотношение имеет скорее психологическое значение, чем реальное экономическое, поскольку из 12 млрд. долл. резервов около 5 млрд. долл. составляет золото, а еще около 3 млрд. долл. являются неликвидными и не могут быть быстро мобилизованными в случае атаки на рубль.



Источник: ЦБ РФ, ИЭППП.

Рис. 1.30



Источник: ИА "Финмаркет", ИЭППП.

Обсуждалось несколько схем реструктуризации государственных обязательств. Жесткое решение по объявлению дефолта ГКО-ОФЗ объяснялось тем, что погасить выпуски ГКО-ОФЗ в августе - декабре 1998 года при невозможности их рефинансирования за счет новых размещений можно было только за счет масштабной эмиссии. На погашение соответствующих выпусков требовалось около 20 - 25 млрд. руб. в месяц (см. рис. 1.30).

15 - 16 августа план Правительства был согласован с миссией МВФ. Однако далее МВФ настоял на обнародовании разработанных мер без схемы реструктуризации ГКО-ОФЗ, которая по мнению Фонда требовала дальнейших согласований. Объявление 17 августа принятой программы без схемы реструктуризации вызвало негативную реакцию на финансовых рынках. Фондовый рынок только за одну неделю упал дополнительно на 29%. С недельным опозданием Правительством РФ была обнародована схема реструктуризации внутреннего государственного долга<sup>39</sup>. Общая сумма замороженного внут-

<sup>39</sup> Предложенная Правительством РФ с недельным опозданием схема реструктуризации внутреннего государственного долга РФ предусматривает следующее: ГКО-ОФЗ со сроками погашения до 31 декабря 1999 г. погашаются в сроки, установлен-

ренного долга РФ составила 265,3 млрд. руб. (42,2 млрд. долларов по курсу на 14 августа 1998 г.) В обращении остаются ОФЗ на сумму около 75 млрд. руб. со сроками погашения в 2000 – 2001 гг.

Программа Правительства С. Кириенко не была реализована в первоначальном виде. 23 августа произошла отставка Правительства, возглавляемого С. Кириенко, и назначение В. Черномырдина исполняющим обязанности Председателя Правительства. Такое решение имело серьезные экономико-политические последствия. Во-первых, эта отставка и заявления о смене экономического курса практически аннулировали соглашения с МВФ, в части как программы расширенного кредитования, так и стабилизационного кредита (с учетом поддержанных МВФ мер по заявлению от 17 августа). Во-вторых, политический кризис резко увеличил неопределенность экономической политики, повысив при этом вероятность перехода к проинфляционным популистским мерам. Это связано с усилением позиций парламентского большинства, вызванным началом политического торга по утверждению нового Председателя Правительства.

Отмеченные факторы усиления неопределенности экономических перспектив вызвали новую волну паники на финансовых и товарных рынках. 26 августа Центральный банк РФ, растратив значительные запасы резервов при низких ценах

---

ные при их размещении, однако денежные средства не выдаются владельцам облигаций, а зачисляются на специальные "транзитные" счета, с которых они могут быть реинвестированы либо в новые рублевые купонные облигации со сроками обращения 3 – 5 лет и купонной ставкой 20 – 30% годовых, либо в депозитные сертификаты Сберегательного банка РФ. Данный порядок не распространяется на ценные бумаги, принадлежащие Центральному банку РФ и физическим лицам-резидентам РФ. Схема реструктуризации для первого владельца должна быть рассмотрена отдельно совместно с Министерством финансов РФ. Вторые, очевидно, должны получить номинальную стоимость облигаций в установленные при их размещении сроки. Отдельным пунктом постановление предусматривает возможность досрочного выкупа ГКО-ОФЗ (до 26 сентября 1998 г.) В этом случае инвестор, заявивший о намерении досрочно представить к оплате имеющиеся у него облигации, получает 5% от номинальной стоимости ценных бумаг и имеет возможность обменять до 20% своего пакета на валютные обязательства со сроком погашения в 2006 г. Предусмотрена также выплата 5% от номинала всех ГКО, погашаемых в период с 17 августа по 3 сентября 1998 г.

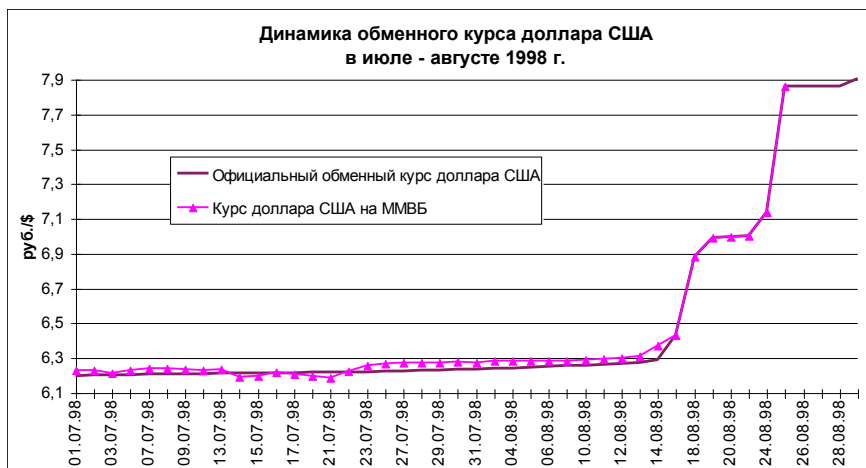
доллара, приостановил торги на ММВБ на неопределенный срок для сохранения своих золотовалютных резервов. С 28 августа приостановлены торги на региональных валютных биржах. В дальнейшем ЦБ уже не мог удерживать рубль от понижения из-за снижения уровня валютных резервов (12,46 млрд. долл. на 1 сентября).

В целом за август 1998 г. официальный обменный курс доллара увеличился с 6,238 руб./\$ до 7,905 руб./\$, т.е. на 26,7%, что соответствует 1615% в годовом исчислении. На ММВБ к 25 августа (последний день торгов) курс доллара вырос с 6,272 руб./\$ до 7,86 руб./\$, т.е. на 25,3% (1400% в пересчете на год). За период с 17 по 31 августа 1998 г. девальвация составила 25,7%. Динамика официального и биржевого курсов доллара США в июле – августе 1998 г. показаны на рисунке 1.31.

В августе 1998 года индекс РТС-1 стабильно снижался по тенденции, заданной еще с середины июля. За месяц его падение составило около 55%.

После 17 августа 1998 года на рынке МБК произошел скачок ставок по однодневным кредитам до 120 – 170% годовых. Кризис ликвидности банковской системы, возникновение проблем с платежеспособностью практически всех крупных коммерческих банков резко понизили уровень доверия финансовых институтов друг к другу. Во второй половине августа 1998 года дневные объемы выданных кредитов упали до рекордно низких отметок после августовского кризиса 1995 года.

Рис. 1.31



Источник: ЦБ РФ.

В сентябре 1998 года произошло дальнейшее обострение экономического и финансового кризиса, связанного с девальвацией рубля и снижением доверия к российской национальной валюте. Трехкратная девальвация рубля, резкое увеличение скорости обращения денежной массы определили быстрый рост потребительских цен. В августе цены выросли на 3,7%, а за первую неделю сентября индекс потребительских цен увеличился на 35,7% (см. рис. 1.32). Скачкообразное повышение курса доллара, резкое сокращение импортных поставок, закрытие ряда магазинов вызвали потребительскую панику, которая усилила рост цен и привела к возникновению дефицита ряда товаров.

В дальнейшем, одновременно со снижением курса доллара США, темпы инфляции замедлились. Таким образом, в целом за месяц ИПЦ вырос на 38,4%. В ближайшие два – три месяца темпы роста цен значительно замедлятся. Это в большой степени объясняется денежно-кредитной политикой, проводимой Центральным банком РФ в августе 1998 г. Как видно из рисунка 33, в августе практически не произошло изменения денежной базы, несмотря на то, что Банк России потратил в этом месяце 5,95 млрд. долларов США из своих золотовалютных резервов (см. рис. 1.34). Очевидно валютные интервенции бы-

ли стерилизованы в результате операций на открытом рынке с государственными обязательствами и выдачи стабилизационных кредитов коммерческим банкам.

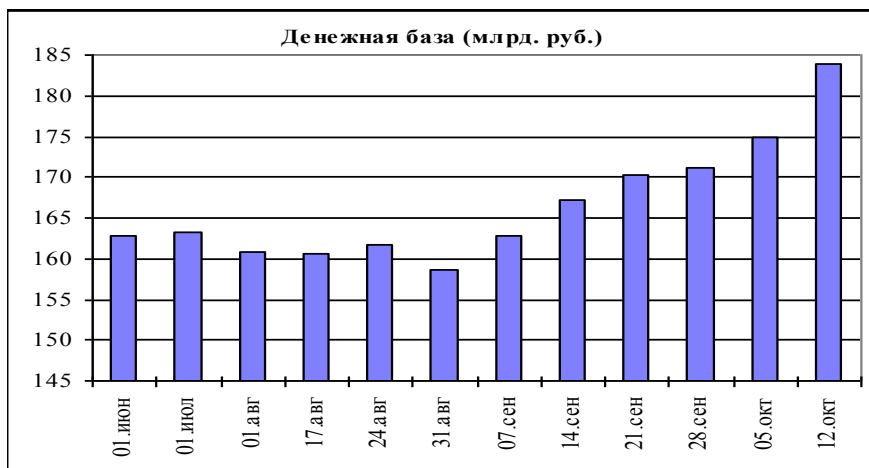
Рис. 1.32



Источник: Госкомстат РФ.

Кандидатура В Черномырдина на пост Председателя Правительства два раза была отвергнута Государственной Думой. В третий раз Президент внес кандидатуру Е. Примакова, которая была одобрена 17 сентября. Одновременно Государственная Дума утвердила В. Герашенко на посту Председателя Центрального Банка России. Сформированное к началу октября новое Правительство, коалиционное по своему составу, начало работу над экономической программой преодоления кризиса. На протяжении октября разработанные варианты антикризисных мер эволюционировали от откровенно проинфляционных с доминированием административного регулирования экономики до более осторожных, формально стремящихся по возможности ограничить эмиссионное финансирование бюджета и кредитную накачку экономики.

Рис. 1.33



Источник: ЦБ РФ.

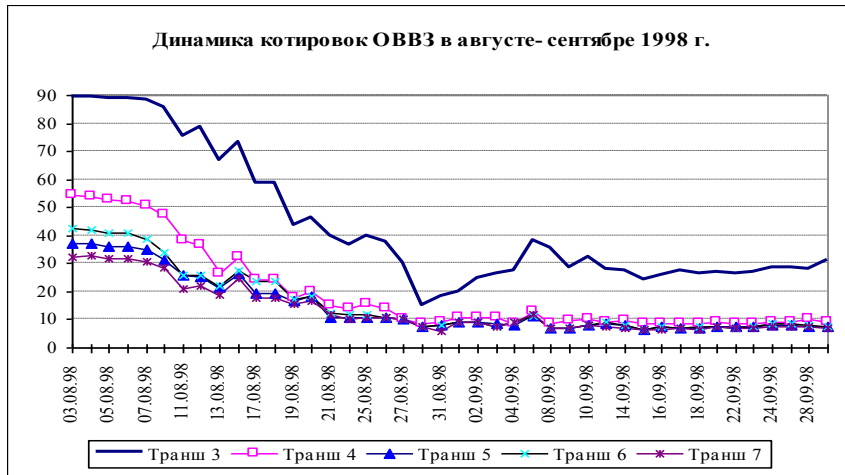
Рис. 1.34



Источник: ЦБ РФ.

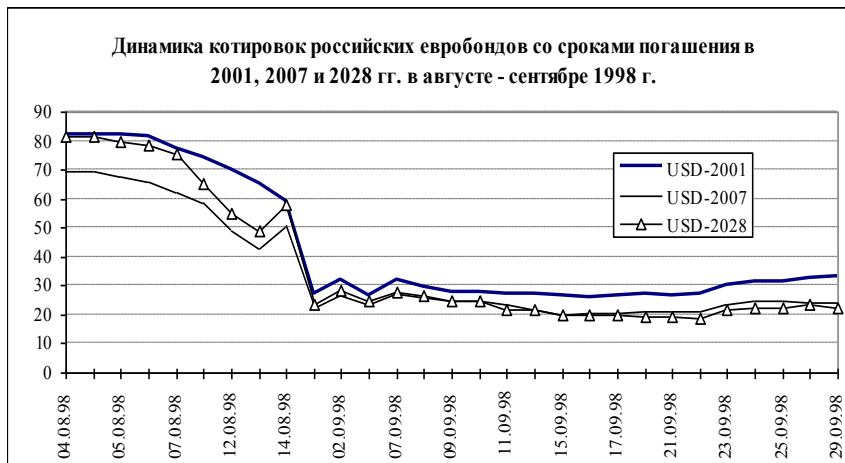
В сентябре денежная база выросла на 9,5% при резком замедлении темпов снижения внешних резервов. Одновременно инфляционное воздействие эмиссии компенсируется, в значительной степени, сокращением денежно-кредитного мультипликатора вследствие изъятия вкладов населения из коммерческих банков.

Рис. 1.35



Источник: ИА "Финмаркет".

Рис. 1.36



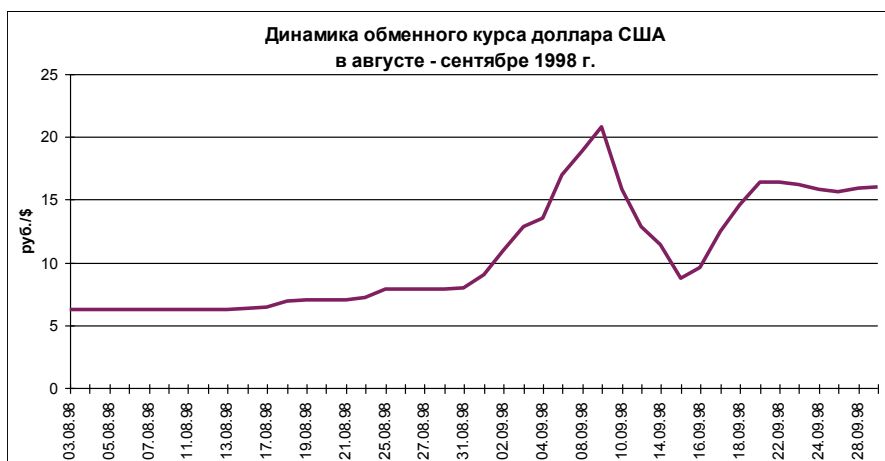
Источник: ИА "Финмаркет".

В условиях отсутствия рынка внутренних государственных заимствований единственным показателем процентных ставок по российским обязательствам становится рынок ОВВЗ и евробондов. Как видно из рисунков 35 и 36, котировки ОВВЗ 3-ей серии (погашение в 1998 г.) упали до уровня 40% от номинала по сравнению с 90% на начало августа, цены ОВВЗ других траншей упали до 10% от номинальной стоимости. Ев-

робонды котируются на уровне 20 – 30% от номинала (70 – 85% до кризиса).

В сентябре 1998 г. обменный курс доллара в Системе электронных лотовых торгов (СЭЛТ) демонстрировал значительные колебания. Так, если на 31 августа курс доллара составлял 7,905 руб./\$, то на 9 сентября он вырос до 20,825 руб. Необходимость снизить расчетные потери по форвардным контрактам с поставкой в середине сентября определила последующее снижение обменного курса доллара до уровня 8,67 руб./\$. После фиксации данного уровня курса на 15 сентября 1998 г. котировки доллара вновь выросли до уровня 16 руб./\$. По итогам сентября обменный курс доллара США вырос на 102,4% (см. рис. 1.37).

Рис. 1.37



Источник: ЦБ РФ.

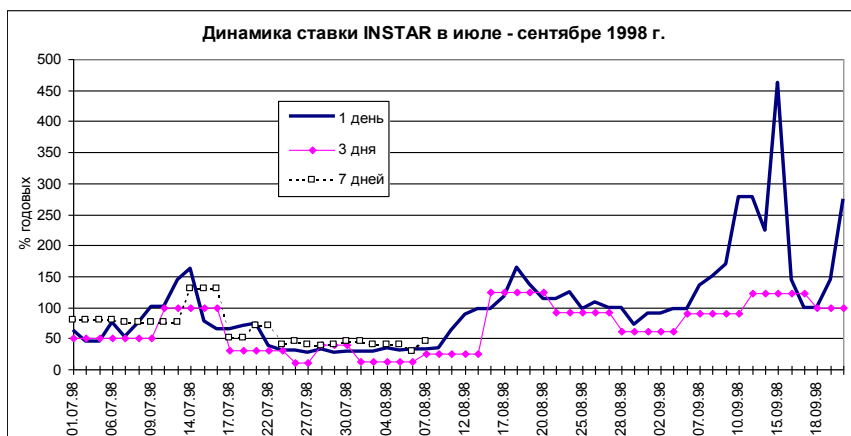
После августовского падения котировок в сентябре 1998 г. снижение цен российских акций несколько замедлилось. Если в августе индекс РТС-1 снизился на 56,2%, то в сентябре его уменьшение составило 33,2%. С начала 1998 г. индекс РТС-1 снизился на 89%, а с начала октября 1997 г. – на 92,3% (см. рис. 1.26).

На рынке рублевых межбанковских кредитов процентные ставки по однодневным кредитам в середине сентября достигали 450% годовых, по кредитам на три дня – 130% годовых



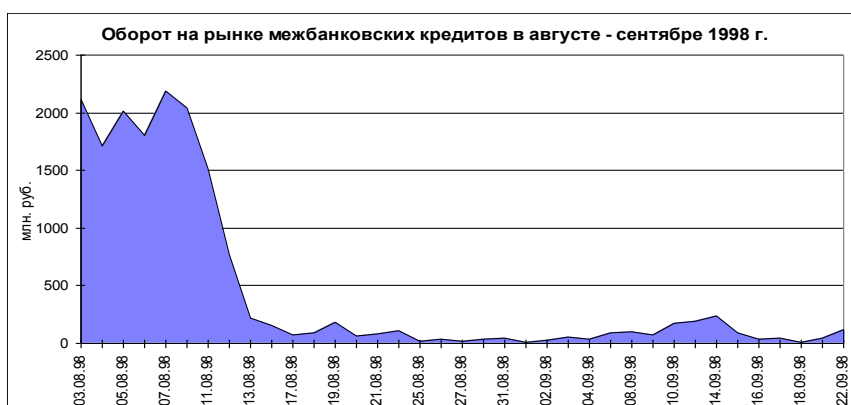
(см. рис. 1.38). Возвращение кредитов обеспечивалось высокой доходностью операций с валютой. Объемы сделок в сентябре упали по сравнению с августом в 10 раз (см. рис. 1.39).

Рис. 1.38



Источник: ИА "Финмаркет".

Рис. 1.39



Источник: ИА "Финмаркет".

### 1.3. Экономические и политические проблемы финансового кризиса

Среди важнейших экономических последствий финансово-го кризиса в России, особенно обострившегося к августу 1998 года, можно выделить следующие.

- Снижение доверия как внешних, так и внутренних инвесторов к Правительству, Центральному банку и Министерству финансов России означает утрату возможностей занимать деньги как на внешних, так и на внутренних рынках, а также отток зарубежных инвестиций и, как следствие, дальнейшее отдаление перспектив экономического роста.

- Закрытие как внешних, так и внутренних источников финансирования дефицита государственного бюджета означают в сложившейся ситуации переход к инфляционному характеру финансирования и возвращение к практике кредитования Центробанком Правительства России. Это, в свою очередь, повысит темпы роста денежной массы и неизбежно скажется на росте потребительских цен и общем ослаблении жесткости денежно-кредитной политики.

- Кризис отечественного банковского сектора, происходящий не только из-за потерь на финансовых рынках<sup>40</sup>, но и из-за самого факта ликвидации основного источника и взаимосвязанных источников получения доходов – рынка ГКО-ОФЗ, приведет к обострению кризиса неплатежей.

- Обвал на российском рынке акций, отразивший реальную привлекательность портфельных инвестиций в российский корпоративный сектор (индекс РТС-1 с начала октября 1997 года до начала сентября 1998 года упал на 90%) приведет к дальнейшему снижению возможностей российских предприятий по привлечению финансирования.

- Ожидаемого усиления деловой активности в нефтегазовом и других экспортноориентированных секторах экономики, благодаря изменению соотношения "затраты в рублях/выручка в валюте", может не произойти, поскольку в условиях обострения бюджетного кризиса государство постарается выбирать все дополнительные прибыли из сектора даже без введения дополнительных налогов в счет просроченной задолженности в бюджет. Точно также трудно прогнозировать

---

<sup>40</sup> Пакет ГКО - ОФЗ в активах российских банков на момент дефолта составил около 40 млрд. рублей (без учета Сбербанка РФ). Потери российских банков, хеджировавших курсовые риски иностранных инвесторов, в результате обвальной девальвации рубля составляют по разным оценкам от 15 до 22 млрд. долл.

способность ряда отечественных импортозамещающих отраслей быстро нарастить выпуск продукции, воспользовавшись резким падением реального курса рубля и соответствующим снижением конкурентоспособности импортных товаров. Эти перспективы зависят также от уровня предстоящей инфляции.

Социально-политические последствия проведенной 17 августа девальвации также являются достаточно очевидными и не нуждаются в подробных комментариях. Основными моментами здесь являются следующие.

Во-первых, усиление социального недовольства из-за инфляционного скачка. Причем особенно сильно страдают как раз те слои и группы населения, которые являются сторонниками существующей социально-экономической и политической системы - новый средний класс (работники быстро растущей сферы услуг), мелкий бизнес и вообще жители крупных городов.

Во-вторых, резкое ослабление политических позиций Президента. Настаивая на утверждении С. Кириенко на посту премьера, Б. Ельцин фактически взял на себя ответственность за результаты деятельности нового Кабинета. Девальвация и дефолт стали мощным ударом по Президенту, а увольнение Кабинета и переплетение политического кризиса с финансовым привело к новому снижению уровня доверия к Б.Ельцину и укреплению политических позиций тех, кто требовал смены конституционного строя и переизбрания Президента. Объективно это усилило позиции законодательной ветви власти. А назначение поддерживаемого Думой Е. Примакова на пост премьера фактически сделало последнего сильной легитимной политической фигурой.

В-третьих, заметная перегруппировка и изменение влияния различных групп интересов. Прежде всего произошло резкое ослабление политической роли "олигархов", в основном связанных с банковским и энергетическим бизнесом. Происходит политическое усиление ВПК, хотя пока неясно, каково будет здесь соотношение сил его экспортоориентированной и неконкурентоспособной частей. Усиливается и аграрное лобби.

В-четвертых, резко актуализировался вопрос о единстве страны. Ослабление рубля и угроза товарного дефицита подтолкнули региональные власти к принятию жестких и часто незаконных (и даже неконституционных) мер по контролю за внутренним рынком. Был ограничен вывоз товаров за пределы некоторых регионов, предпринимались попытки взять под контроль властей установление цен, некоторые руководители попытались воспрепятствовать перечислению в центр федеральных налогов.

На этом фоне особый интерес представляет собой характер Правительства, поскольку именно здесь, по-видимому, теперь будет находиться центр выработки политических решений. Отчасти оно напоминает Кабинет образца 1993-1994 годов. В условиях заметного усиления проинфляционистских сил, резко возросло и их представительство в Правительстве, причем политическое влияние инфляционистов теперь гораздо сильнее, чем пять лет назад. Как и в 1993 году, Кабинет включает в себя представителей различных групп давления (военно-промышленное, аграрное, нефтегазовое), причем с заметным их расширением за счет регионального лобби (в связи с введением ряда губернаторов в состав президиума Правительства). Тем самым можно говорить о "парламентаризации Правительства" - процессе, подробно проанализированном нами в материалах пятилетней давности<sup>41</sup>.

В этой ситуации ключевым становится вопрос о перспективах экономической политики, которая может осуществляться новым Кабинетом. Таких вариантов фактически два, и выбор этот во многом тот же, который был и в 1991, и в 1996 (накануне президентских выборов) годах. Речь идет о выборе между инфляционизмом и жесткой стабилизационной политикой. Механизмы и той, и другой достаточно известны. В сентябре обществу был предложен ряд программ, ориентированных на одну из названных моделей экономической политики<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> См. Экономика и политика России в 1994 году. М.: ИЭПП, 1995.

<sup>42</sup> См.: Программа первоочередных мер по выводу экономики из финансово-банковского кризиса. (Проект) // Коммерсантъ. 1998. 1 октября; Открытое письмо ученых Отделения экономики РАН Президенту, Федеральному Собранию и Прави-

Вопрос о выборе между инфляционизмом и жесткой стабилизационной политикой является по существу своему политическим. Дело не только в том, что этот выбор сам по себе не является абсолютно predetermined предыдущим развитием и именно правительству предстоит его сделать. Главной политической проблемой является здесь выбор тех социальных слоев и групп, которые заплатят основную цену за тот или иной вариант экономической политики. Инфляционистский и стабилизационный варианты экономической политики принципиально различны с точки зрения социального контекста и последствий их осуществления.

При инфляционном варианте прежде всего выигрывают банки. Банковский сектор России обязан своему расцвету именно инфляции 1992-1994 годов, и теперь, когда многие банки находятся в исключительно тяжелом положении и могут быть спасены за счет дешевых кредитных ресурсов Центробанка - "дешевых денег". Сильно теряют предприятия, вписавшиеся в рыночную конкуренцию - причем как экспортеры, так и производители продукции, конкурентоспособной на внутреннем рынке. Отсутствие финансово-денежной стабильности разрушает основу их функционирования, не позволяет принимать инвестиционные решения, развиваться.

От инфляции сильно страдает население крупных городов - промышленных центров. Во-первых, ухудшается положение находящихся здесь предприятий, которые адаптировались к рыночной среде. Во-вторых, городское (и особенно столичное) население гораздо сильнее зависит от стабильности товарных потоков, чем жители деревни и малых городов. При обесценении денег прекращаются поставки продовольствия, поскольку сельскохозяйственные регионы начинают ограничивать вывоз продукции за свои пределы, а импорт резко сжимается. Жители же провинции, так или иначе связанные с сельским хозяйством, лучше адаптируются к продовольственным проблемам.

---

тельству РФ // Экономика и жизнь. 1998. № 37; Антикризисная программа действий // Время. 1998. 1 октября; Антикризисные предложения "Яблока" Правительству // Независимая газета. 1998. 2 октября.

Развитие событий после 17 августа уже наглядно продемонстрировало, что именно крупные города (прежде всего Москва) оказываются наиболее уязвимыми при резком скачке цен и дезорганизации товарных потоков<sup>43</sup>.

Иначе складывается ситуация при осуществлении жесткой бюджетно-денежной политики. Ее неразрывной частью является ускорение структурной реконструкции народного хозяйства, банкротство и смена собственников у неэффективных хозяйственных агентов - как производственных предприятий, так и финансовых структур. Эта политика предполагает сохранение тесных связей стран с мировыми рынками товаров и капитала, поощрение конкуренции и ограничение государственного вмешательства в экономику.

Естественно, от этого курса выигрывают эффективные предприятия и крупные города. В условиях твердой валюты у первых открываются благоприятные возможности для реализации инвестиционных программ. У жителей городов появляется больше возможностей для активной трудовой или предпринимательской деятельности. При наличии значительных возможностей альтернативного трудоустройства безработица, неизбежно связанная со структурной перестройкой экономики, также оказывается менее болезненной для городских агломераций. Напротив, перед банками и неэффективными предприятиями со всей остротой встают задачи реорганизации, зачастую весьма болезненные. Вероятен рост безработицы, которая гораздо сильнее проявляется в провинции, где возможности найти работу гораздо уже, чем в больших городах.

---

<sup>43</sup> Нелишне напомнить, что основные политические катаклизмы в нашей стране в XX столетии были непосредственно связаны с дезорганизацией товарных потоков и их влиянием на положение столиц и крупных городов. Крушение монархии стало непосредственным результатом того, что в 1916 году губернаторы стали жестко ограничивать вывоз продовольствия за пределы своих губерний, а затем проблема снабжения столиц была резко усугублена транспортным кризисом. В 1927-1928 годах «великий перелом» был связан с тем, что крестьянство в условиях нарастающего товарного дефицита и реального обесценения червонца потеряло интерес в поставке товаров населению и промышленности городов. Наконец, в 1990-1991 годах именно товарный дефицит и отсутствие реальной валюты повели к быстрой дезинтеграции страны и к продовольственному кризису.

Впрочем, у описанных вариантов развития есть общие последствия, причем с социальной точки зрения весьма неприятные. В обоих случаях происходит снижение социальных обязательств государства. При жесткой финансовой политике это происходит непосредственно - через урезание бюджетных расходов до уровня бюджетных доходов. Инфляция имеет те же результаты, обесценивая бюджетные расходы. Оба варианта болезненны, но второй еще и несправедлив, поскольку от роста цен в первую очередь страдают беднейшие слои населения.

Вероятность перехода к политике инфляционизма в настоящее время весьма высока. О необходимости прибегнуть к "контролируемой" эмиссии говорят почти все политики и экономисты. Правительство находится под сильным социальным и политическим прессингом, связанным с крупной задолженностью федерального бюджета, а источника покрытия долга, кроме эмиссионного, не существует. Руководство Центрального банка не возражает против ослабления денежной политики, хотя и настаивает на принятии на этот счет законодательного акта, который разрешал бы ему прямое финансирование бюджетного дефицита.

Еще более важно, что откровенно проинфляционистские позиции заняли представители ряда нефтегазовых компаний и банков, до недавнего времени относившиеся к числу российских «олигархов». Инфляционизм банкиров понятен (о нем мы говорили выше). Сложнее с нефтяным сектором. В принципе, экспортные отрасли получают более благоприятные условия для развития в условиях твердой валюты. Однако в настоящее время ситуация для многих из этих фирм оказывается весьма противоречивой. Во-первых, девальвация не оправдала в полной мере надежд на повышение эффективности энергетического экспорта, что было вполне предсказуемо<sup>44</sup>, поскольку экспортеры продукции с относительно низкой долей заработной платы в цене продукции и сильно зависящие от импорта оборудования мало выигрывают от девальвации. Во-вторых, нефтегазовый бизнес в настоящее время тесно связан с бан-

---

<sup>44</sup> См.: Мау В. Девальвация и мифотворчество // Эксперт. 1998. N 24.

ковским, что, естественно, оказывает заметное влияние на позиции его лидеров. В-третьих, и это представляется в современной ситуации особенно важным, ужесточение бюджетной политики, равно как и ужесточение валютного контроля, касалось бы прежде всего нефтегазового сектора, значительная часть валютной выручки которого оказывается за рубежом. Понятно, что эмиссионный механизм ослабил бы давление на этот сектор, поскольку дал бы правительству другой, в краткосрочном плане менее конфликтный способ финансирования бюджета.

Таким образом, вполне вероятным становится развитие событий по инфляционному пути с переходом в гиперинфляцию, за чем следует возвращение к стабилизационному курсу, но уже на гораздо более низком уровне бюджетного равновесия, то есть со значительно сниженными обязательствами государства. Таков стандартный путь стран, проходящих через "экономическую популизацию", примерами чего могут служить различные государства Латинской Америки<sup>45</sup>.

#### **1.4. Макроэкономический прогноз**

Если рассмотреть гипотетический вариант осуществления первоначального плана действий по преодолению кризиса, разработанного Правительством С. Кириенко, то можно отметить следующие его возможные последствия. При предпосылке отсутствия расширения денежной базы после примерно 50%-ной девальвации, рост потребительских цен мог составить за один - два месяца около 30% - 50%. Однако в условиях сохранения приверженности жесткой денежной политике возможен вариант при котором в дальнейшем цены снижаются возможно даже до их первоначального уровня<sup>46</sup>. Но-

---

<sup>45</sup> См. подробнее: Мау В. Экономическая реформа и политический цикл в современной России // Вопросы экономики. 1996. № 6.

<sup>46</sup> Следующий за девальвацией рост цен вызывается падением спроса на деньги. В результате скачка цен (инфляционный шок) происходит сокращение реальных денежных остатков населения и средств предприятий, а также текущих доходов, что вызывает соответствующее сокращение спроса. За ним следует сокращение совокупного предложения. При этом можно было бы предположить возможность усиления тенденции роста цен вследствие сокращения предложения товаров (как за счет увеличения цены спроса при сокращении объема предложения, так и за счет



вое равновесие может характеризоваться меньшим объемом совокупного предложения, в котором большую долю занимают отечественные товары, а доля импорта является меньшей, чем до девальвации. Одновременно цены импортных товаров являются относительно более высокими, а цены отечественных - относительно более низкими, чем в первоначальном состоянии. При таких предпосылках бюджет на 1998 год мог быть исполнен за счет роста номинальных доходов вследствие инфляции, и экономии на расходах по обслуживанию внутреннего долга. Кроме того поддержка программ со стороны МВФ позволила бы получить последующие транши стабилизационного кредита. Политически такой вариант развития событий являлся трудно реализуемым из-за совершенно неизбежных социальных последствий (резкое снижение реальных доходов населения, рост безработицы, развитие банковского кризиса, неплатежи и т.д.). Кроме того, проведение жесткой денежной политики в условиях развивающегося банковского кризиса, одной из причин которого является сама жесткая денежная политика, крайне затруднительно<sup>47</sup>. Кризис ликвидности в российских условиях требует для своего преодоления ослабления денежной политики.

---

уменьшения эффекта масштаба). Однако сокращение предложения ведет к дальнейшему сокращению совокупного спроса, превышающему сокращение предложения, что является следствием массовых увольнений, невыплат зарплат, невыполнения контрактных обязательств и т.д. В результате цены продолжают снижение. Если экономические агенты верят в последовательность проведения жесткой денежной политики, то в ходе начинающегося дефляционного спада глобального спроса происходит замедление скорости обращения денег, и в конечном счете общий уровень цен может снизиться до первоначального уровня. Таким образом, снижение цен происходит по двум причинам: вследствие снижения агрегированного спроса и вследствие перестройки структуры активов экономических агентов (роста спроса на реальные кассовые остатки).

<sup>47</sup> Банкротства банков, начавшиеся в результате падения котировок валютноиницированных российских государственных ценных бумаг, дефолта по ГКО-ОФЗ, кризиса на российском фондовом рынке, набегов вкладчиков на банки вследствие ожиданий дальнейшей девальвации национальной валюты и роста цен, объективно требуют принятия мер по повышению их ликвидности, а также осуществления массовых банкротств банков с открытием отечественной банковской системы зарубежным банкам. Банковский кризис парализует всю экономическую, в т.ч. внешнеэкономическую, активность, резко обостряет кризис системы государственных финансов. В то же время следует учитывать, что в России разрешение кризиса ликвидности традиционным способом - путем некоторого увеличения денежной базы - крайне затруднено. В современных институциональных условиях кредиты банкам

Варианты экономической политики, при которых после девальвации происходит ослабление денежной политики, могут быть разделены на две принципиально отличающиеся группы. Первая группа представляет собой варианты, при которых происходит некоторое увеличение денежной базы в течение достаточно ограниченного промежутка времени, а затем осуществляется возврат к жесткой денежной политике. Такой вариант может иметь место в том случае, если переход к рестрикционной денежной политике происходит в условиях доверия к ней экономических агентов, т.е. одновременно происходит затухание инфляционных ожиданий и соответствующий рост спроса на реальные кассовые остатки.

В этом случае денежная эмиссия закрепляет повысившийся уровень цен, а стабилизация и последующее увеличение величины спроса на кассовые остатки поглощает дополнительное предложение денег. Таким образом, величина инфляции зависит от соотношения между объемом дополнительной эмиссии и ростом спроса на деньги в ходе дальнейшего ужесточения денежной политики. В зависимости от этого соотношения в новом состоянии равновесия возможно установление уровня цен как превышающего, так и более низкого, чем первоначальный их скачок, наблюдавшийся после девальвации, но в любом случае более высокого, чем до девальвации. Это, в частности, означает, что, если через несколько месяцев реальная денежная масса выйдет на додевальвационный уровень, то уровень инфляции составит ту же величину, что и рост денежной массы.

*Таблица 1.14.*

**Расходы федерального бюджета РФ в 1998 и 1999 гг.  
(% ВВП)**

	1998 (первое полугодие)	прогноз	
		1999 (дефицит 8%)	1999 (дефицит 10,5%)
1. Государственное управление	0,3	0,3	0,3
2. Национальная оборона	1,8	2,5	3,0

будут использованы преимущественно на покупку валюты и удовлетворение требований некоторых (ассоциированных с банком) кредиторов, а не на развязку неплатежей. Одновременно увеличение ликвидности при незатухших инфляционных ожиданиях экономических агентов приведет к резкому ускорению инфляции.

3. Судебная власть	0,1	0,1	0,1
4. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	1,1	1,4	1,5
5. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,2	0,3	0,3
6. Государственная поддержка народного хозяйства (в том числе банковского сектора)	0,8	3,5	4,5
7. Социальные услуги	1,9	1,9	1,9
8. Обслуживание государственного долга	5,1	2,0	2,0
9. Финансовая помощь другим уровням власти	1,6	2,5	3,1
10. Прочие расходы (включая помощь внебюджетным фондам)	1,3	2,5	2,8
Всего	14,1	17,0	19,5

Вторая группа вариантов экономической политики характеризуется значительным ростом денежной базы после девальвации, и осуществлением мягкой денежной политики, направленной на финансирование бюджетного дефицита и разрешение банковского кризиса за счет эмиссии. При таком развитии событий денежное равновесие отсутствует. Экономические агенты не верят в возможность стабилизации в обозримой перспективе и продолжают сокращение спроса на реальные кассовые остатки, начавшееся в связи с девальвацией. В этом случае рост цен опережает увеличение денежной базы, что ведет к фактическому уменьшению реального предложения денег.

Для прогноза динамики цен в ноябре – декабре 1998 г. и в 1999 году мы рассмотрим **три сценария** денежно-кредитной политики. Результаты расчетов и динамика основных макроэкономических параметров приведены в таблице 1.14. Общими для всех сценариев являются следующие предпосылки.

- Уровень доходов федерального бюджета в ноябре – декабре 1998 и в 1999 годах не превысит 6 – 7% ВВП (9,5% – 10,5% ВВП первой половине 1998 г.) Основным фактором столь значительного падения уровня доходов, по-нашему мнению, станет дальнейшее снижение налоговой дисциплины, вызванное, в первую очередь, многочисленными сигналами, поданными Правительством о планируемых налоговых послаблениях. К ним относятся заявления о

необходимости снижения ставок налога на прибыль и НДС, о проектах проведения амнистии по налоговой недоимке, о восстановлении практики зачетов между налогоплательщиками и бюджетом, в частности, с помощью так называемого целевого финансирования, и «инвестиционных» государственных ценных бумаг в ходе реструктуризации задолженности по ГКО (в ходе последней акции возможное снижение текущих налоговых поступлений может быть оценено величиной 0,5% ВВП), и т.д. Важную роль может сыграть также ухудшение финансового состояния предприятий в результате общеэкономического и финансового кризиса. Следует также отметить негативное влияние на динамику налоговых поступлений увеличения темпов прироста неплатежей в результате продолжающегося банковского кризиса, роста инфляционных ожиданий, снижения уровня монетизации экономики. Мы предполагаем, что не будет перераспределения налоговых поступлений в пользу внебюджетных фондов и местных бюджетов.

- Объем расходов федерального бюджета и источники финансирования федерального бюджета в IV квартале 1998 г. оценены на основе данных об основных параметрах федерального бюджета на октябрь–декабрь 1998 г., заявленных руководителями Министерства финансов РФ на заседании Правительства РФ 16 октября 1998 г. При этом мы полагаем, что Правительство не будет полностью финансировать объявленные расходы, т.к. это потребует эмиссии в размере более 80 млрд. руб. Более вероятным является сценарий, при котором бюджет будет выполнен в объеме, который позволит сохранить темпы роста денежной базы в ноябре–декабре на уровне сентября – начала ноября, т. е. около 8% в месяц.

- При оценке параметров бюджета на 1999 год мы исходили из того, что общая сумма непроцентных расходов федерального бюджета РФ, составляющая около 10% ВВП, позволяет предотвратить дальнейшее нарастание бюджетной задолженности. Помимо данных расходов, необходим трансферт Пенсионному фонду на покрытие дефицита фонда в размере около 3 млрд. руб. в месяц, который может достигнуть 1% ВВП. Министерству финансов РФ потребуются также средства на выплату 10% по «замороженным» ГКО-ОФЗ (0,5% ВВП), субсидии сельскому хозяйству (0,5% месячного ВВП в

апреле – сентябре) и на обслуживание и погашение внешнего долга РФ (см. сценарии ниже). Мы предполагаем, что Россия откажется от своих обязательств в части обслуживания и планового погашения задолженности бывшего СССР и будет осуществлена его новая реструктуризация.

- Мы предполагаем, что Закон о федеральном бюджете на 1999 г. будет принят не ранее конца февраля – начала марта 1999 г. Поэтому в рамках первых двух сценариев в январе – марте 1999 г. расходы федерального бюджета будут осуществляться в объеме 1/12 от фактических расходов федерального бюджета в 1998 г., а темпы роста денежной базы останутся на текущем уровне.
- В рамках рассматриваемых сценариев Правительство РФ не будет погашать бюджетную задолженность (в т. ч. по заработной плате), помимо средств, выделенных в плане расходов на четвертый квартал 1998 г. Кроме того, мы не рассматриваем вариант санации/рекапитализации банковской системы или поддержки системообразующих банков (последнее может потребовать дополнительных расходов на сумму 2 – 5% ВВП).
- Правительство РФ реализует согласованную на переговорах в Лондоне в ноябре 1998 г. схему реструктуризации ГКО-ОФЗ, согласно которой 10% от объема замороженного долга выплачивается деньгами (около 30 млрд. руб., четыремя траншами), 20% – «инвестиционными» ценными бумагами, которые могут быть использованы для погашения налоговой недоимки, накопленной на 1 июля 1998 г., и взносов в уставной капитал коммерческих банков (около 60 млрд. рублей) и 70% – «доходными» ценными бумагами со сроками обращения 4 – 5 лет.
- Дефлятор ВВП будет отставать от темпов роста ИПЦ в октябре – ноябре 1998 г., а с декабря будет расти в соответствии с потребительскими ценами.
- Денежный мультипликатор снизится к январю 1999 г. до 1,9.
- Падение реального ВВП в 1998 г. составит около 4 – 5% по отношению к соответствующему периоду предыдущего года, в 1999 г. – 5% по отношению к 1998 г.

- Будет наблюдаться относительная стабильность инфляционных ожиданий и отсутствие значительных колебаний курса доллара США. Это подразумевает стабильность реального курса рубля<sup>48</sup>.
- Индекс потребительских цен в декабре 1998 – феврале 1999 гг. скорректирован с учетом сезонных факторов.

Таким образом, для первых двух сценариев мы выделяем два периода: с ноября 1998 г. по март 1999 г., когда темпы роста денежной базы инерционны и финансирование недостатка средств федерального бюджета осуществляется в пределах данной эмиссии. При этом происходит дальнейшее нарастание бюджетной задолженности. На втором этапе (с апреля 1999 г.) темпы роста денежной базы определяются, исходя из потребности финансировать дефицит федерального бюджета и расходы на погашение и обслуживание государственного долга РФ. Третий сценарий предполагает единую бюджетную и денежную политику на всем рассматриваемом промежутке времени. (см. ниже).

**Первый сценарий** предполагает в 1999 году обслуживание внешнего долга в объеме, не превышающем 3% ВВП (6,5 млрд. долларов). Фактически это означает обслуживание и погашение внешней задолженности в части евробондов и ОВВЗ, государственных кредитов России при дефолте по обязательствам перед МВФ, Всемирного банка и другим международным финансовым организациями. Очевидно, что источники внешнего и внутреннего финансирования в этом случае для России закрыты, и общая сумма дефицита федерального бюджета и средств на погашение государственного долга составит 8,25% ВВП. Недостаток средств будет покрываться за счет эмиссии.

Согласно **второму сценарию** Россия в 1999 году выполнит все свои обязательства по обслуживанию и погашению своей внешней

---

<sup>48</sup> Опыт стран с высокой инфляцией показывает, что темпы снижения курса национальной валюты обычно опережают темпы роста цен. В России в 1992 – первой половине 1998 гг. наблюдалась обратная ситуация, связанная со значительной начальной переоценкой курса доллара в начале 90-ых гг., а также то, что стабилизационная политика Правительства и ЦБ РФ предусматривала использование номинального курса рубля в качестве «номинального якоря». В настоящее время предпосылки такого рода отсутствуют. Таким образом, в 1999 г. темпы обесценения рубля будут, очевидно, соответствовать темпам роста цен, что вероятно обеспечит стабильность реального курса.

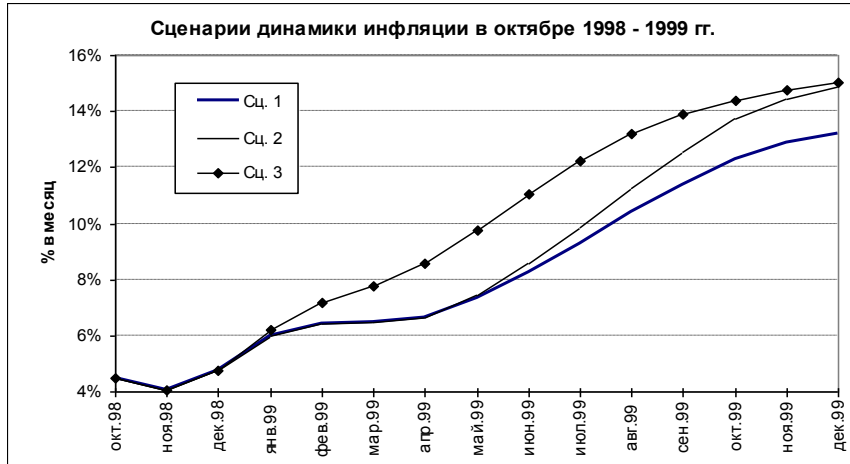
задолженности в соответствии с графиком. При этом сценарии РФ будет вынуждена выплатить 9 – 10 млрд. долларов, или 4,5% ВВП, а недостаток средств федерального бюджета достигнет 9,75%, которые также будут профинансированы за счет эмиссии.

Наконец, **третий сценарий** рассчитан для случая, когда Правительство с декабря текущего года переходит к политике финансирования текущих непроцентных расходов в размере, не приводящем к росту бюджетной задолженности (около 10% ВВП). Таким образом, мы не разделяем периоды до и после принятия Закона о федеральном бюджете на 1999 г. Недостаток средств (около 9,75% ВВП) будет покрываться за счет эмиссии, а темпы роста денежной базы вырастут уже в декабре 1998 г.

*Таблица 1.15.*

	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	1998 г.	1999 г.
Сценарий 1					
Инфляция (%)	4,5%	4,1%	4,7%	70%	187%
ВВП (млрд. руб.)	265	276	289	2714	7018
Темп прироста денежной базы (%)	7,11%	8,05%	8,05%	31,5%	255,6%
Темп прироста M <sub>2</sub> (%)	3,84%	5,41%	5,35%	12,8%	246,4%
Сценарий 2					
Инфляция (%)	4,5%	4,1%	4,7%	70%	208%
ВВП (млрд. руб.)	265	276	289	2714	7225
Темп прироста денежной базы (%)	7,11%	8,05%	8,05%	31,5%	306,4%
Темп прироста M <sub>2</sub> (%)	3,84%	5,41%	5,35%	12,8%	296,0%
Сценарий 3					
Инфляция (%)	4,5%	4,1%	4,7%	70%	255%
ВВП (млрд. руб.)	265	276	289	2714	8015
Темп прироста денежной базы (%)	7,11%	8,05%	10,21%	34,1%	353,1%
Темп прироста M <sub>2</sub> (%)	3,84%	5,41%	7,46%	15,0%	341,5%

Рис. 1.40



Для моделирования инфляции мы воспользовались авторегрессионной монетарной моделью динамики индекса цен, оцененной на периоде высокой инфляции 1992 – начала 1995 г.<sup>49</sup> В качестве характеристики денежной политики взята именно узкая (рублевая) денежная масса  $M_2$ , поскольку оценка различных спецификаций уравнения выявляет лучшую зависимость ИПЦ от данного агрегата, чем от динамики широких денег (с учетом валютных депозитов) или денеж-

<sup>49</sup> Данная модель связывает месячную инфляцию, с инфляцией в предыдущем месяце и с приростом денежной массы  $M_2$ . Индикатором такого прироста денежной массы является среднее геометрическое ее месячных приростов за предыдущие полгода. Оценка авторегрессии дает следующие результаты:

$$(7,5) \quad (4,0) \quad p_t = 0,646p_{t-1} + 0,408m_{t-1,t-7},$$

где  $p_t$  - индекс роста потребительских цен в течение месяца  $t$ ,  $m_{t-1,t-7}$  - среднее геометрическое месячных темпов прироста денежной массы  $M_2$  за предыдущие шесть месяцев.

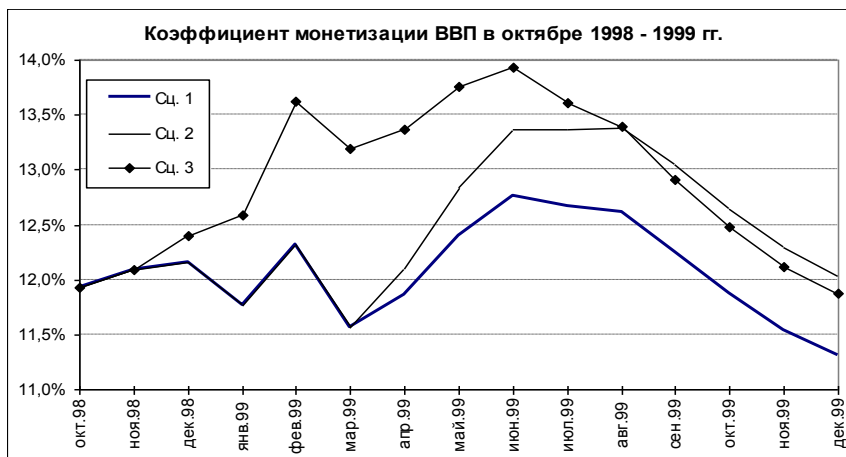
Уравнение регрессии не включает свободный член (как показала оценка, он статистически незначим). Проверка наличия автокорреляции остатков методом Лагранжа показала отсутствие автокорреляции первого порядка на 95%-ном уровне значимости. Кроме того тест Бокса - Пирса свидетельствует о том, что с 95%-ной вероятностью не может быть отвергнута гипотеза о том, что остатки представляют собой белый шум. Множественный коэффициент детерминации для уравнения со свободным членом  $R^2$  равен 0,81.



ной базы<sup>50</sup>. Динамика инфляции по месяцам в четвертом квартале 1998 и в 1999 г. для всех сценариев показана на рисунке 1.40.

Одним из основных последствий ускорения инфляционных процессов осенью 1998 – 1999 гг. станет падение уровня монетизации экономики. Как видно из приведенного графика (рис. 1.41), коэффициент монетизации (отношение  $M_2$  к ВВП) снизится к концу 1999 г. до 11,3 – 12,0% (по сравнению с 14 – 15% в первой половине 1998 г.), хотя к середине 1999 г. рост предложения денег даст кратковременное повышение уровня монетизации до 12,7 – 14,0%. Результатом этого явится рост неплатежей между предприятиями, увеличение бюджетной недоимки, задолженности по заработной плате, дальнейшее снижение уровня жизни населения. Временный всплеск деловой активности в первой половине 1999 г. неизбежно сменится новым резким падением производства к концу года.

Рис. 1.41.



<sup>50</sup> Необходимо заметить, что если в условиях финансовой стабилизации в 1995 – 1997 гг. динамики узкой и широкой денежной массы вели себя примерно одинаково, то с началом кризиса наблюдался рост валютной составляющей и, следовательно, широкой денежной массы, в то время как узкая (рублевая) денежная масса сокращалась.

## Приложение 1. Роль внешних валютных рисков в кризисе банковской системы России

Развитие экономической ситуации в России в августе-сентябре 1998 г. вновь поставило под вопрос устойчивость банковской системы. Кризис банковской системы и на этот раз в высокой степени связан с состоянием валютного рынка и политикой валютного курса. Российские, и прежде всего столичные, банки вообще склонны к ведению довольно рискованной валютной политики. Но если накануне кризиса на рынке МБК лета 1995 г. их иностранные активы более, чем в полтора раза превышали обязательства перед нерезидентами, то в 1998 г. ситуация резко изменилась. С начала 1997 г. темпы роста иностранных пассивов опережали темпами роста иностранных активов российских банков (рис.1.41), и с марта 1997 г. чистые иностранные активы<sup>50, 51</sup> приобрели отрицательное значение (рис. 1.42).

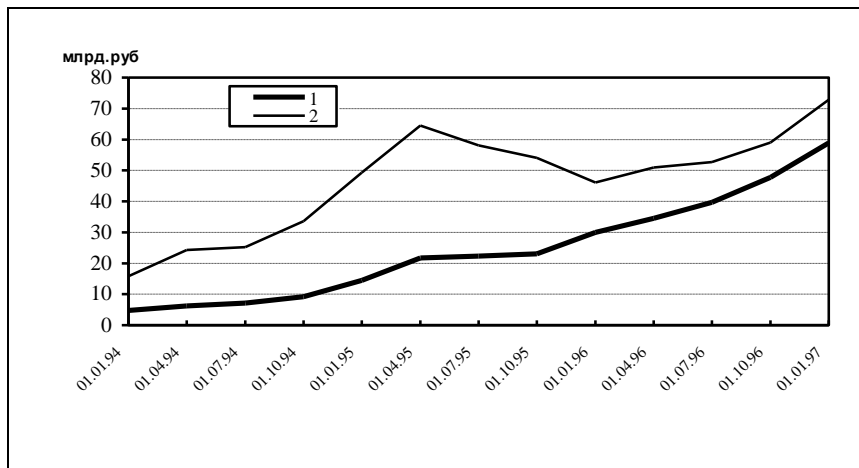
---

<sup>50</sup> Чистые валютные активы - сальдо активов и обязательств в иностранной валюте; их можно разделить на два элемента: внешняя составляющая (чистые иностранные активы) - сальдо активов, размещенных за пределами страны (иностранные активы) и обязательств перед нерезидентами (иностранные пассивы), и внутренняя составляющая - сальдо активов в иностранной валюте, размещенных внутри страны, и обязательств перед резидентами в иностранной валюте.

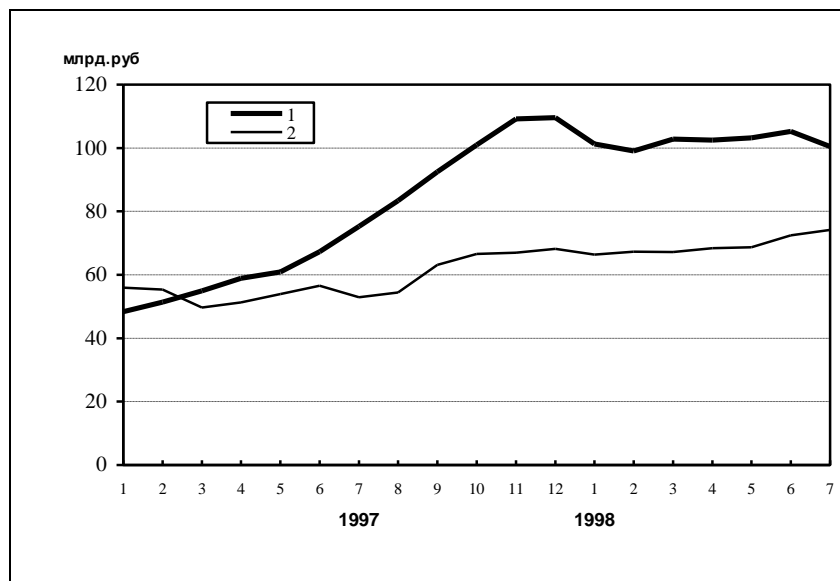
<sup>51</sup> Показатели рассчитаны на основе публикуемой ЦБР статистики. К сожалению, эти данные не охватывают риски, связанные с операциями на срочном валютном рынке. Они отражаются на забалансовых счетах, где объединены различные виды срочных обязательств банков. Кроме того, статистика ЦБР не дает возможности оценить общий размер валютных рисков, которые несет банковский сектор, т.к. публикуемые данные дают возможность оценить внешнюю составляющую чистых валютных активов, но по ним затруднительно определить внутреннюю составляющую чистых валютных активов. При этом приведенные значения отражают лишь часть общей картины - открытая валютная позиция несколько снижается, если учесть сальдо обязательств в валюте перед резидентами и активов в валюте, вложенных внутри страны. Насколько можно судить по нашим неполным данным, внутренняя составляющая чистых валютных активов была положительной, но не компенсировала отрицательное значение чистых иностранных активов.

Рис. 1.41

**Динамика иностранных активов и пассивов российских банков в 1994-1996 и 1997-98 гг.**



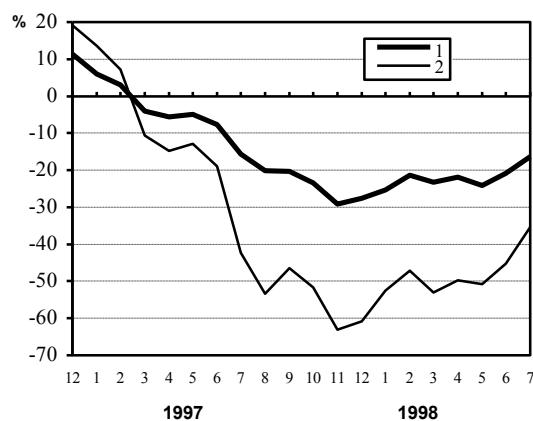
А



Б

1- иностранные пассивы  
2 - иностранные активы

**Динамика чистых иностранных активов российских банков в 1997-1998 гг.**



1 - чистые иностранные активы в процентах к капиталу

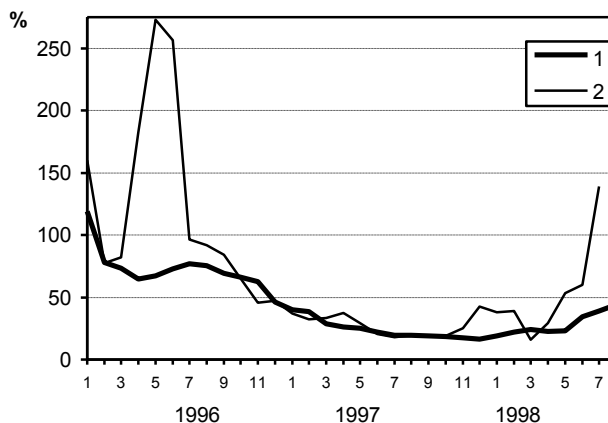
2 - чистые иностранные активы в процентах к иностранным активам

Представляется, что центральную роль в этом процессе играл рынок государственных заимствований. По нашим расчетам, аукционная доходность ГКО падала ниже депозитных ставок московских банков осенью 1997 года. Причем, как видно на рис. 1.43, опустить ставки под планку доходности по госбумагам банкам удается только к марту 1997 г. (и не без “помощи” самого эмитента, массивный рост заимствований которого привел к повышению доходности на рынке ГКО-ОФЗ весной 1997 г.). Но уже к началу лета 1997 г. уровни ставок по вкладам и доходности на рынке ГКО-ОФЗ снова выравниваются. Понятно, что вклады частных лиц - наиболее дорогой для банков источник кредитных ресурсов, тем не менее такая динамика ставок поставила банки перед необходимостью искать новые источники средств для инвестирования в госбумаги. И не хотелось бы сводить все к чисто спекулятивным мотивам - более двух сотен банков, преимущественно крупнейших, являлись официальными дилерами по ГДО и бы-

ли обязаны выкупать установленные квоты при их размещении.

Рис. 1.43

### Доходность по ГКО и по трехмесячным депозитам физических лиц

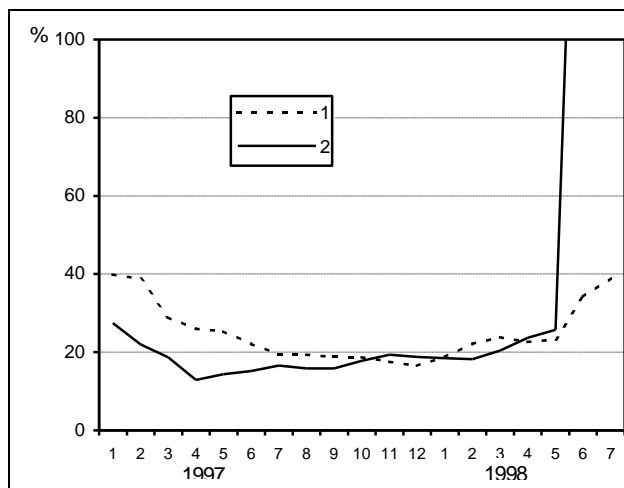


1 - ставки по трехмесячным депозитам физических лиц в рублях московских банков  
2 - аукционная доходность ГКО со сроком обращения до 135 дней  
Примечание. Доходность и ставки рассчитаны с учетом реинвестирования и приведены в годовом выражении.

В условиях плавного обесценения рубля самыми дешевыми для банков были средства в СКВ (рис. 1.44). До середины 1997 года расходы в рублевом выражении на выплату процентов по депозитам в валюте оставались существенно ниже, чем по депозитам в рублях. Но еще более привлекательно выглядели средства международных денежных рынков, если не с точки зрения ставок, то с точки зрения объемов (рис. 1.45). Список банков, привлекающих средства из-за рубежа, в 1997 г. стремительно расширяется<sup>52</sup>. Параллельно менялся и облик российского рынка МБК.

<sup>52</sup> Разумеется, не все привлеченные займы использовались для инвестирования в рублевые госбумаги. Часть банков продолжала программы кредитования реального сектора. Кроме того, крупнейшие банки активно инвестировали средства в обязательства Российского правительства, номинированные в иностранной валюте. В

**Проценты по вкладам в рублях и в долларах  
США в пересчете на рубли**



- 1 - Трехмесячные депозиты физических лиц в рублях
- 2 - Трехмесячные депозиты физических лиц в долларах США в пересчете на рубли

В 1997 г. рынок МБК пережил очередную структурную перестройку, что нашло отражение в разнонаправленной динамике привлечения и размещения МБК (табл. 1.20): привлечение средств росло, а размещение - падало.

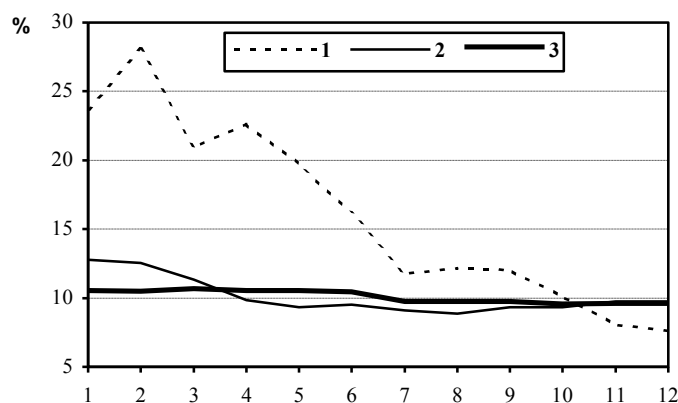
Общий объем размещенных МБК действующих банков за 1997 год снизился почти на 4 млрд. рублей (6,8%). Эта динамика лишь в небольшой степени определялась событиями последнего квартала 1997 г., когда кризис фондового рынка отразился и на рынке МБК, приведя к его сжатию (рис. 1. 46).

---

последнем случае проблемы у банков возникли уже не в силу валютных рисков, а из-за риска процентных ставок.

Рис. 1.45

**Проценты по вкладам физических лиц в рублях (в пересчете на доллары), в долларах США в пересчете на рубли и синдицированным займам в 1997 гг.**



Валютная доходность, % годовых

1 - Трехмесячные депозиты физических лиц в рублях

2 - Трехмесячные депозиты физических лиц в долларах США

3 - Кредиты иностранных банков

Примечания:

Валютная доходность по депозитам в рублях рассчитана исходя из изменения курса доллара за срок контракта и переведена в годовое выражение. Данные о доходности депозитов приведены по ставкам, объявляемым крупными московскими банками.

Доходность по кредитам иностранных банков рассчитана как сумма среднего за период значения ставки LIBOR по шестимесячным кредитам в долларах США и среднего спреда по привлеченным крупнейшими российскими банками кредитам иностранных банков в течение данного квартала.

Таблица 1.20

**Размещение и привлечение МБК российскими банками\***

	1. 1. 97	1.1.98	измене- ние, %	1.5.98	измене- ние, %	1. 9. 98	измене- ние, %
<b>размещение</b>							
млрд. руб.	57.3	53.4	- 6.8	45.9	-14.0	47.2	2.8
%	100.0	100.0	-	100.0		100.0	-
<b>в банках-резидентах</b>							
млрд. руб.	32.2**	30.7	- 4.7	26.7	-13.0	24.4	- 8.6
%	56.2	57.5	-	58.2		51.7	-
<b>в банках-нерезидентах</b>							
млрд. руб.	25.1	22.7	- 9.6	19.2	-15.4	22.8	18.8
%	43.8	42.5	-	41.8	-	48.3	-

привлечение							
млрд. руб.	70.9	108.0	52.3	104.4	-3.3	104.8	0.4
%	100.0	100.0	-	100.0	-	100.0	-
от банков-резидентов							
млрд. руб.	38.7**	33.3	-14.0	26.8	-19.5	24.4	-9.0
%	54.6	30.8	-	25.7	-	23.3	-
от банков-нерезидентов							
млрд. руб.	32.2	74.7	132.0	77.7	4.0	80.4	3.5
%	45.4	69.2	-	74.3	1	76.7	-

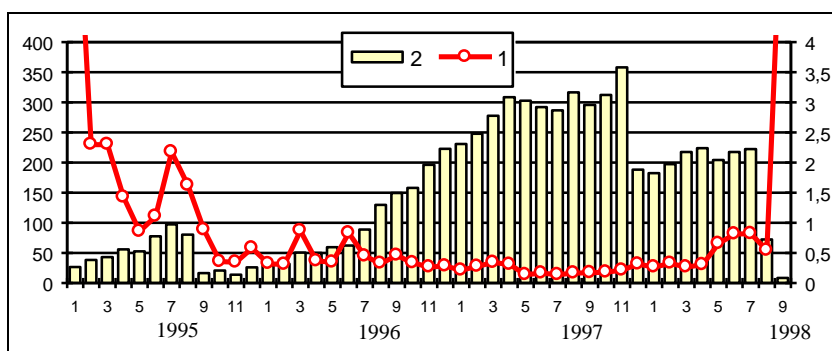
\* по данным 1332 банков, оперировавших на рынке МБК на конец 1996 г., 1031 банка на конец 1997 г., 1039 банков - на конец апреля 1998 г.

\*\* Разница между размещением и привлечением средств банков-резидентов может объясняться за счет сумм МБК в балансах банков с отзыванной лицензией, которые не учтены в таблице, а также списанием просроченных МБК с баланса банков-кредиторов при сохранении долга на балансе должника.

Примечание. Общее число банков, работающих на рынке МБК меньше, чем предоставляющих ссуды нефинансовому сектору: на конец 1996 г. две трети из общего числа действующих банков оперировали на рынке МБК, на конец 1997 г. - около 60%. Одновременно нефинансовый сектор кредитовало абсолютное большинство банков - более 90%.

Рис. 1.46

### Объем торгов и доходность МБК сроком 1-3 дня



1 - ставки по МБК на 1-3 дня (левая ось, % годовых с учетом реинвестирования)  
2 - средневзвешенный объем торгов (правая ось, млрд.руб. в масштабе цен 1998 г.)

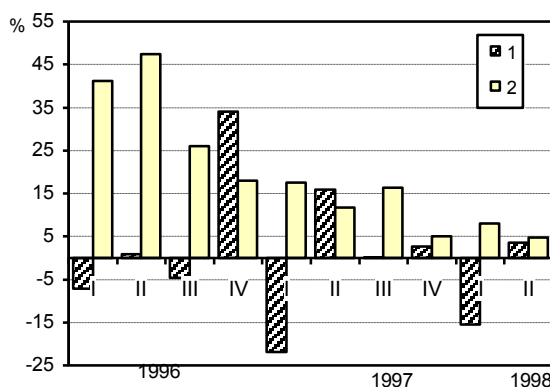
Уже на первое октября 1997 года суммы средств, размещенных в виде МБК, были ниже, чем на первое января, а наибольшее падение пришлось на первый квартал 1997 г. (рис. 1.47). На динамику показателей этого рынка сильное влияние оказывает сезонный фактор - на начало года приходился наиболее высокий объем кредитования, а в течение первого квартала абсолютные значения падают. Такая динамика наблюдалась и в 1996, и в 1997 г. и не в последнюю очередь



была обусловлена поведением эмитента на рынке ГКО/ОФЗ, с которым тесно связан рынок МБК. Сокращение МБК происходило на фоне роста совокупных активов банков, которые за год увеличились более чем на четверть. Такое сочетание позволяет говорить о том, что в целом в 1997 г. происходило перераспределение активов банков в пользу нефинансового сектора. Причем по итогам года кредитный портфель банков вырос на почти на 36%, а увеличение портфеля федеральных долговых обязательств в рублях несколько отстало от роста активов, составив 16%.

Рис. 1.47

### Динамика МБК в активах банков и объема заимствований на рынке ГКО-ОФЗ



1 - изменение размещения МБК за квартал

2 - изменение заимствований на рынке ГКО-ОФЗ за квартал

Источник: Бюллетень банковской статистики, Вестник Банка России, расчеты авторов

В начале 1998 г. падение абсолютных объемов размещенных в банковском секторе средств ускорилось: за четыре месяца их размер сократился, по нашей оценке<sup>53</sup>, почти на 15%. Однако затем эта тенденция прерывается, и к концу августа

<sup>53</sup> В серии "кредиты банкам", публикуемой ЦБР в Бюллетене банковской статистики, в 1998 г. произошли изменения в составе показателя, делающие несопоставимыми данные до и после 1.12.97 г.

суммы, размещенные в банковском секторе, превышают апрельский уровень на 2.4%.

Общий объем привлеченных банками на рынке МБК займов увеличился за 1997 год почти на 52%. При этом имело место сокращение внутреннего сегмента рынка, и общий рост был достигнут за счет расширения привлечения более дешевых средств банков-нерезидентов (табл.1). За год эта сумма увеличилась на 130% и составила 59.2% от общего объема межбанковских займов. В 1998 г. прирост привлечения средств нерезидентов несколько замедлился - за четыре месяца он составил 3.9%. Сокращение займов у российских банков составило за тот же период 19.5%, и общий объем привлеченных средств банковского сектора уменьшился на 3.3%. Все эти изменения происходили в достаточно узком кругу крупнейших банков. Число банков, использующих этот инструмент, за 1997 год изменилось незначительно (примерно на 8%) и составляло на начало 1998 года 130-140 банков. При этом отношение привлеченных средств банков-нерезидентов к активам в банковской системе за 1997 год выросло с 5.8 до 10.6%, а в 1998 г. изменилось незначительно (табл. 2). Причем, если исключить банки со 100-процентным иностранным участием, то отношение понижается до 9.4%, что не исключает высокой зависимости отдельных банков, в том числе крупных, от этих средств. Так, по состоянию на начало мая более чем у трех десятков банков доля кредитов банков-нерезидентов превышала 20% пассивов.

Таблица 1.21

### МБК в балансах коммерческих банков

	1.1.97	1.1.98	1.5.98	1.9.98
все банки*	2006	1688	1613	1544
средний размер активов млн. руб.	277	416	432	445
размещенные МБК в % к активам	10.3	7.6	6.6	6.9
просроченные МБК в % к размещенным МБК	4.5	2.8	3.3	5.9
привлеченные МБК в % к активам	12.7	15.4	15.0	15.3
в т.ч. банков-нерезидентов**	5.8	10.6	11.2	11.7
в т.ч. банки, привлекающие займы нерезидентов (А) все	131	141	152	153
средний размер активов млн. руб.	3052	4034	3784	3762
размещенные МБК в % к активам	12.0	8.2	7.0	7.6

просроченные МБК в % к размещенным МБК	3.8	2.4	2.9	5.3
привлеченные МБК в % к активам	14.9	18.0	17.0	16.7
в т.ч. банков-нерезидентов**	8.1	13.1	13.2	14.0
(Б) исключены банки со 100% иностранным капиталом 4	117	126	137	136
средний размер активов млн. руб.	3273	4238	3921	3961
размещенные МБК в % к активам	12.3	8.3	6.8	7.4
просроченные МБК в % к размещенным МБК	3.8	2.4	3.0	5.7
привлеченные МБК в % к активам	12.6	14.3	13.0	13.0
в т.ч. банков-нерезидентов**	5.5	9.4	9.1	10.3

\* из 2023 1697 1620 и 1556 банков, действовавших на соответствующую дату

\*\* в иностранной валюте

Примечания: 1. Данные за 1996 и 1997 гг. не вполне сопоставимы с более поздними данными из-за изменений в связи с переходом на новый План счетов

2. Отношения рассчитывались как средневзвешенные величины

Абсолютный размер средств размещенных на резидентном сегменте рынка МБК упал за 1997 год на 4.7%, а доля операций с резидентами по размещению и привлечению МБК снизилась в общем объеме с 55% до 40%. То есть нынешнему кризису, в отличие от кризиса 1995 г., не предшествовал период бурного роста - он развивается на фоне падающих объемов операций. По данным МФД (серия INSTAR), рост оборота прекратился в декабре 1997 года, с этого времени и до июля 1998 г. средневзвешенный объем кредитов снизился в 1.5-2 раза; резкий рост ставок, сигнализирующий о начале кризиса, начался на рынке с мая 1998 года на фоне стабильного объема операций (рис.6), в августе же объемы операций стремительно падают, и рынок как таковой перестает функционировать. Резко возрастает объем просроченных кредитов. В то же время активизируется размещение средств за рубежом: за четыре месяца (май-август) объем средств, размещенных как депозиты в зарубежных банках, увеличился в рублевом выражении на 19%.

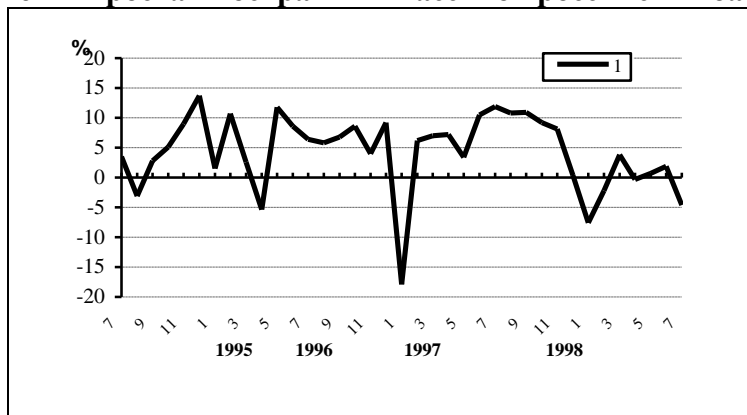
В течение всего периода нарастал дисбаланс между привлечением и размещением средств: если в начале 1997 г. привлеченные МБК превышали размещение на 24%, то к концу года уже в два раза, а весной 1998 г. - в 2.3 раза. Причем из-за высокой доли в привлеченных средствах кредитов нерезидентов в иностранной валюте последствия этого кризиса гораздо

опаснее для российского банковского сектора и будут сказываться гораздо дольше. Усугубляет положение высокая степень неопределенности политической ситуации и государственной экономической политики.

Причем, максимальными темпами расширение иностранных пассивов российских банков происходило летом 1997 года, когда доходность на рынке ГДО упала до минимального уровня (рис. 1.48 и рис. 1.43). К осени 1997 г. риск, который приняла на себя банковская система в связи с превышением иностранных обязательств над активами, достиг 20% совокупного капитала коммерческих банков, рассчитанного по методологии МВФ. Т.о., если в 1995 г. обесценение национальной денежной единицы служило источником доходов банков, а укрепление национальной валюты стало фактором банковского кризиса, то в нынешних условиях именно девальвация рубля была крайне опасна для устойчивости банковской системы.

Рис. 1.48

#### Темпы роста иностранных пассивов российских банков



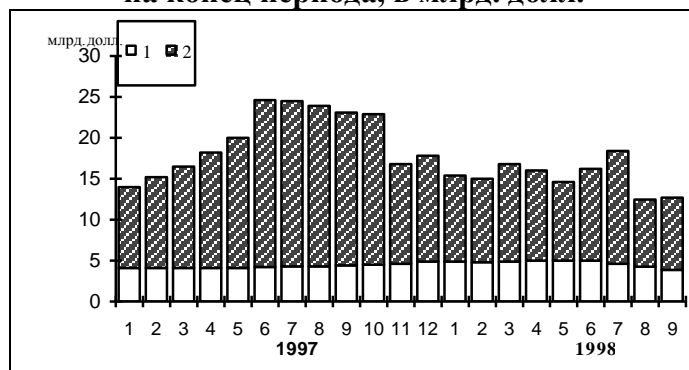
Начавшийся осенью 1997 г. кризис финансового рынка не сопровождался на первых порах снижением обязательств российских банков перед нерезидентами: в абсолютном выражении иностранные пассивы продолжали расти до конца года под влиянием принятых ранее обязательств. При этом из 2.5 млрд. долл. прироста иностранных обязательств в четвертом

квартале только четверть приходится на синдицированные кредиты иностранных банков.

В результате к началу 1998 г. отношение чистых иностранных активов к капиталу приблизилось к -30% , а в первые месяцы 1998 г. колебалось между -20 и -25%. В таких условиях особенно важное значение приобретают валютные резервы страны. Их динамика представлена на рис. 1.49 и 1.50.

Рис. 1.49

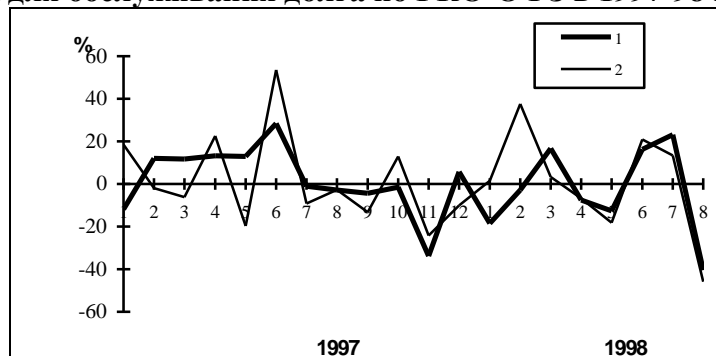
**Золотовалютные резервы РФ в 1997-1998 гг.,  
на конец периода, в млрд. долл.**



1 - золотая составляющая, млрд. долл. (из расчета 300 долл. за тройскую унцию).  
2 - валютные резервы, млрд. долл. США

Рис. 1.50

**Динамика валютных резервов РФ и расходов, необходимых для обслуживания долга по ГКО-ОФЗ в 1997-98 гг., %**



1 - изменение валютных резервов за месяц, %  
2 - изменение суммы ГКО и ОФЗ к погашению, %

Для оценки внешнеэкономических рисков можно воспользоваться отношением денежной массы к золотовалютным резервам. Динамика этого показателя отражена на рис. 1.51.

Рис. 1.51

### Отношение $M_2$ к золотовалютным резервам, %

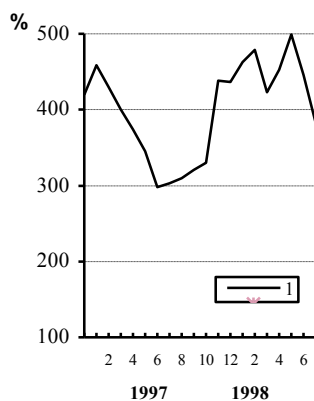
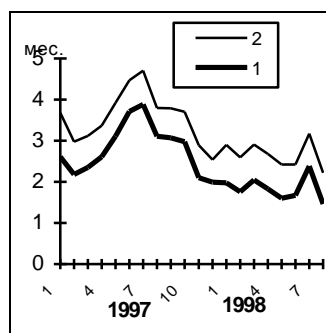


Рис. 1.52

### Обеспеченность импорта золотовалютными резервами, месяц



1 - обеспеченность импорта валютной составляющей золотовалютных резервов, мес.

2 - обеспеченность импорта золотовалютными резервами, мес.

В качестве индикатора денежной массы использована сумма показателей «деньги и квазиденьги», учитывающих не только рублевую составляющую, но и депозиты в иностранной валюте. Динамика денеж-

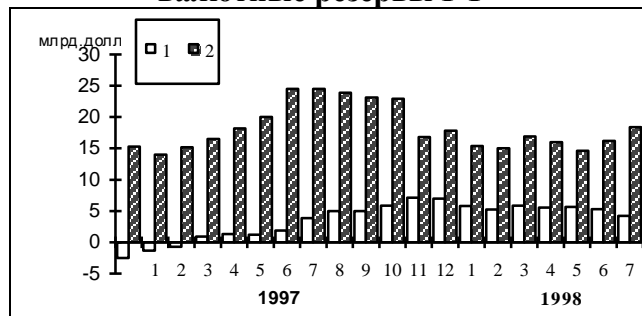
ной массы не носит плавного характера, и амплитуда колебаний отношения денежной массы и золотовалютных резервов еще выше, чем собственно резервов: за прошедший год его минимальное значение составляло 298%, а максимальное - 499%.

Один из показателей достаточности золотовалютных резервов для функционирования экономики - отношение резервов к импорту - приведен на рис. 1.52. Как видно на графике, в 1998 г. имеющихся запасов может хватить для финансирования импорта в течение квартала, а собственно валютных запасов достаточно для оплаты импорта в течение двух месяцев. Отрицательные чистые иностранные активы банковской системы оказывают дополнительное давление на валютные резервы Центробанка. Повышенный спрос на иностранную валюту со стороны банков формируется объективно в силу сложившейся валютной структуры их балансов. А масштабы этого потенциального давления становятся весьма значительными уже к концу 1997 г. (рис. 1.53). Если до середины 1997 г. чистые иностранные обязательства банков не превышали 10% суммы золотовалютных резервов, то к декабрю отношение превысило 40%, а в первой половине 1998 г. колеблется на уровне, превышающем 30% (рис. 1.54). Только в июле 1998 г. этот показатель понижается до 23% при одновременном увеличении валютных резервов и уменьшении иностранных обязательств в долларовом выражении.

Уменьшение открытой валютной позиции позволило бы несколько снизить валютный риск в банковской системе. Но для этого банкам необходимо было увеличение валютных активов. Такая стратегия банковского сектора одновременно со снижением принимаемых рисков объективно ведет к повышенному спросу на иностранную валюту со стороны банков и давлению на валютные резервы ЦБР безотносительно спекулятивных мотивов. Кроме того, следует также принять во внимание тот факт, что сам объем обязательств банковского сектора в иностранной валюте выступает фактором системного риска в условиях нестабильности финансов в стране, т.к. в случае девальвации риск невозврата кредитов резидентам в иностранной валюте также резко повышается.

Рис. 1.53

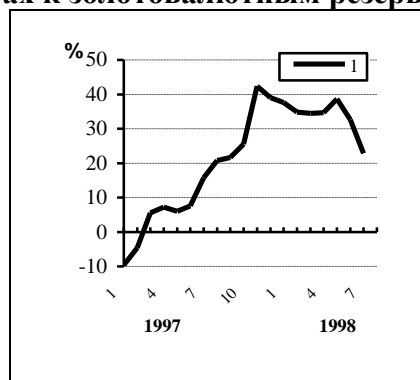
### Сальдо иностранных пассивов и активов банков и золото-валютные резервы РФ



1 - чистые иностранные обязательства (разность иностранных пассивов и активов)  
2 - золотовалютные резервы

Рис. 1.54

### Чистые иностранные пассивы российских банков в процентах к золотовалютным резервам



Примечание: валютная обеспеченность импорта рассчитана как отношение резервов на конец месяца к объему импорта с учетом неорганизованной торговли за месяц.

Ситуация на финансовом рынке ставила перед Центральным Банком дилемму поддержание валютного курса или банковской системы и требовала от денежных властей очень взвешенной политики. На практике совмещение этих целей вело к внешне непоследовательным действиям. Поддержание курса рубля требовало ограничить спрос на валюту со стороны банковского сектора, что ЦБР и пытался реализовать, ограничивая, вплоть до полного запрета, покупку банками СКВ для собственных нужд. Но для здоровья банковской системы эти меры были крайне несвоевременными.



## Приложение 2. Рынок субфедеральных и муниципальных ценных бумаг

В первом полугодии 1998 г. были зарегистрированы проспекты эмиссии внутренних облигационных займов 20 субъектов Федерации на сумму 8,92 млрд. рублей и 5 муниципальных образований на сумму 370,0 млн. рублей.

Таблица 1. 22

### Объем эмиссии субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 1998 г. (млн. руб.)

Месяц	Субфедеральные займы	Муниципальные займы
Январь	2410	140
Февраль	686,91	40
Март	355,56	25
<b>1 квартал</b>	<b>3922,47</b>	<b>205</b>
Апрель	2919,78	15
Май	1300	150
Июнь	775,36	0
<b>2 квартал</b>	<b>4995,14</b>	<b>165</b>
Июль	1500	8,95
Август	2540	0

Источник: Минфин РФ

Крупнейшими эмитентами стали Москва, Санкт-Петербург, республика Саха (Якутия), Омская и Свердловская области, Татарстан. Торговля субфедеральными ценными бумагами сосредоточилась главным образом на трех биржах - СПВБ, ММВБ и МФБ. Лидерство по оборотам субфедеральных облигаций удалось удержать СПВБ. Благодаря эффективной инфраструктуре, сложившейся на базе обслуживания облигаций Санкт-Петербурга, имеющих четырехлетнюю историю, на СПВБ удалось построить сравнительно ликвидный рынок субфедеральных ценных бумаг. При этом ликвидность ценных бумаг поддерживалась маркет-мейкерами, выступающими в роли генеральных менеджеров субфедеральных займов - инвестиционными компаниями "АВК" и "Сбербанк-капитал". В результате к концу первого полугодия на СПВБ обращались облигации 7 крупнейших эмитентов субфедеральных ценных

бумаг, при этом бирже удавалось опередить московские торговые площадки даже по оборотам торгов облигациями правительства Москвы. Ликвидность большинства облигаций, обращающихся на ММВБ и МФБ невысока, в их торговых системах по каждой серии облигаций проводятся лишь разовые сделки.

Одновременно, до второй половины августа, продолжали функционировать региональные биржевые системы, обслуживающие торговлю исключительно субфедеральными ценными бумагами администрации региона базирования, например СМВБ, ЮУФБ, ЕФБ, "Казанский совет по фондовой торговле".

Из семи облигационных займов муниципальных образований, зарегистрированных за первые 7 месяцев 1998 г., лишь ценные бумаги 2 эмитентов - Челябинска (150 млн. руб.) и Новосибирска (140 млн. руб.) вышли на биржевой рынок. Объемы выпуска остальных эмиссий муниципальных ценных бумаг не превышали 40 млн. руб.

Таблица 1. 23

#### Эмиссия внутренних субфедеральных и муниципальных ценных бумаг<sup>1</sup>

Эмитент - субъект Федерации	Объем эмиссии		Биржа
	1997 г. (млрд. руб.)	январь-август 1998 г. (млн. руб.)	
Москва	4 600	2800	СПВБ, ММВБ, МФБ, МЦФБ
Санкт-Петербург	1 250	2840	СПВБ, ФБ «Санкт-Петербург»
Республика Саха (Якутия) <sup>2</sup>	1270	1300	СПВБ
Оренбургская обл.	2 000	----	СПВБ, ФБ «Санкт-Петербург»
Омская обл.	350	1000	СПВБ, ФБ «Санкт-Петербург»
Ленинградская обл.	500	----	СПВБ
Свердловская обл.	300	1000	ЕФБ, СПВБ

Эмитент - субъект Федерации	Объем эмиссии		Биржа
	1997 г. (млрд. руб.)	январь-август 1998 г. (млн. руб.)	
Иркутская обл.	855	600	МФБ
Ростовская обл.	290	----	МФБ
Новосибирская обл.	200	200	СМВБ
Челябинская обл.	150	200	ЮУФБ
Татарстан <sup>3</sup>	800	560	ФБ "Казанский совет по фондовой торговле"
	700	----	ММВБ
Московская обл.	1 000	----	ММВБ
Курская обл.	400	----	ММВБ
Липецкая обл.	100	75	ММВБ
Новгородская обл.	----	30	ММВБ
Алтайский край	----	300	----
Белгородская обл.	----	100	----
Ивановская обл.	25	20	----
Приморский край	----	200	----
Томская обл.	----	100	----
Республика Чувашия	140	----	----
Ярославская обл.	300	----	----
Амурская обл.	5,4	----	----
Республика Бурятия	50	----	----
Волгоградская обл.	540	----	----
Кабардино-Балкария	0,15	----	----
Республика Коми	150	----	----
Пермская обл.	120	----	----
Самарская обл.	300	----	----
Ямало-Ненецкий АО	280	----	----
<b>Муниципалитеты</b>			
г. Челябинск	150	150	ЮУФБ
г. Новосибирск	----	140	СМВБ
г. Нижневартовск	20	40	----
г. Волгоград	10	25	----
г. Чапаевск	2	4	----
г. Волжский	---	15	----
г. Жуковский	---	4,95	----
г. Брянск	10	----	----
г. Дубна	10	----	----
г. Калининград	20	----	----

Эмитент - субъект Федерации	Объем эмиссии		Биржа
	1997 г. (млрд. руб.)	январь-август 1998 г. (млн. руб.)	
г.Лангепас	20	----	----
г.Лобня	3	----	----
г.Новокуйбышевск	7,78	----	----
г.Новочебоксарск	20	----	----
г.Петрозаводск	16	----	----
г.Саратов	2,59	----	----
г.Чебоксары	100	----	----
г.Челябинск	150	----	----
Ленский район, Республика Саха (Якутия)	10	----	----
г. Ярославль	30,2	----	----

1. Кроме «сельских» и «энергетических» облигаций.

2. Отдельные эмиссии облигаций, зарегистрированные в 1997 г., обращаются только на внебиржевом рынке. Торговля облигациями эмитентов на биржевом рынке началась в 1998 г.

3. Облигации республики Татарстан различных эмиссий раздельно обращаются на ММВБ и фондовой бирже "Казанский совет по фондовой торговле" (КСФТ). С 19 августа торги по облигациям на КСФТ приостановлены. В первом квартале до перевода на КСФТ торги по РКО Татарстана проводились на Волжско-Камской бирже.

Источник: Минфин РФ

Влияние финансового кризиса на рынок субфедеральных ценных бумаг проявилось в резком повышении их доходности на вторичном рынке, следующим за доходностью ГКО. Однако, если к концу июня спред между доходностью облигаций Москвы, Санкт-Петербурга, Новосибирской области не превышал 5-15% к доходности ГКО с аналогичным сроком погашения, то по наиболее рискованным субфедеральным ценным бумагам, в том числе облигациям Республики Саха (Якутия), Ленинградской, Оренбургской и Омской областей, превышал 20-40%. Падение котировок субфедеральных ценных бумаг привело к сокращению оборота биржевых торгов - большинство инвесторов предпочитало своевременное погашение облигаций.

Таблица 1. 24

**Биржевой оборот субфедеральных ценных  
бумаг на вторичном рынке  
в I полугодии 1998 г. (млн. руб.)**

Эмитент	01.98	02.98	03.98	04.98	05.98	06.98	Биржа
Санкт-Петербург	578,7	898,5	706,5	765,2	421,1	338,3	СПВБ,ФБ "Санкт-Петербург"
Оренбургская обл.	191,4	323,6	275,3	331,0	167,8	170,0	СПВБ,ФБ "Санкт-Петербург"
Москва	46,5	60,0	224,5	159,8	80,7	99,1	СПВБ, ММВБ, МФБ, МЦФБ
Омская обл. <sup>1</sup>	----	7,8	80,0	73,3	28,6	49,3	СПВБ,ФБ "Санкт-Петербург"

<sup>1</sup> Торговля началась в феврале 1998 г.

Источник: Агентство Прайм-ТАСС

Ряду регионов не удалось найти возможности погашения облигаций из собственных источников, и они вынуждены были идти на рефинансирование своих обязательств по рыночным ставкам, размещая ценные бумаги под 95-100% годовых.

Рост процентных ставок по заемным ресурсам угрожал заметным ухудшением состоянию региональных и местных бюджетов, продолжающих активно наращивать внутренние заимствования. С декабря 1997 года задолженность субъектов Федерации и органов местного самоуправления только перед коммерческими банками возросла почти в 5 раз, с 4,9 до 24,0 млрд. руб.

Если в течение января-ноября 1997 г. соотношение между депозитами, размещенными муниципальными и региональными органами власти в коммерческих банках, и объемом заимствований у банковской системы было устойчиво положительным в пользу администраций, то уже с декабря прошлого года коммерческие банки стали нетто-кредиторами местных органов власти. К началу июля 1998 г. требования банков к региональным и муниципальным администрациям превысили объем размещенных последними депозитов на 14,6 млрд. рублей.

Таблица 1. 25

**Группировка счетов кредитных организаций (млрд. руб.)**

Дата	1997 г.		1998 г.						
	1.07	1.10	1.01	1.02	1.03	1.04	1.05	1.06	1.07
Требования к местным органам власти*	4,9	10,3	12,5	20,1	21,1	23,0	23,5	24,2	24,0
Депозиты местных органов власти*	10,8	12,0	8,5	11,0	10,9	10,0	11,6	11,7	9,4
Сальдо требований и депозитов	-5,9	-1,7	4,0	9,1	10,2	13,0	11,9	12,5	14,6

\*органы государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления

Источник: расчеты ИЭПП на основе данных ЦБ РФ

В августе, в результате резкого повышения процентных ставок, подавляющее большинство субфедеральных эмитентов приостановили аукционы по размещению облигаций. Исключение составила Оренбургская область, проведшая 27 августа аукцион по доразмещению 6-месячных облигаций на сумму 50 млн. руб. Успешное доразмещение облигаций было обеспечено предварительной договоренностью с одним из коммерческих банков, что и позволило области выполнить свои обязательства по происходившему в тот же день погашению облигаций области 1-го выпуска

После объявления дефолта по ГКО, о принудительной реструктуризации своих облигаций, принадлежащих юридическим лицам, объявили республика Татарстан (торги прекращены с 19 августа) и Новосибирская область (торги прекращены 25 августа).

Правительство Татарстана объявило, что условия погашения республиканских облигаций (РКО) будет жестко привязано к схеме погашения ГКО, предполагая реинвестирование РКО в новые федеральные ценные бумаги. Погашение облигаций, принадлежащих физическим лицам, в денежной форме начато уже с 16 сентября. Условия реструктуризации облигаций Новосибирской областью предусматривают обмен погашаемых ценных бумаг на новые дисконтные годовые облигации с доходностью на уровне 66,73% годовых. Погашение новосибирских облигаций, принадлежащих физическим лицам, производится на первоначальных условиях эмиссии.

Ожидание гиперинфляции, наряду с высокими рисками дефолта, привели к полному обвалу котировок региональных обязательств. По состоянию на 16 сентября 1998 г., доходность к погашению субфедеральных ценных бумаг на вторичных торгах в системе СПВБ превысила: 400% годовых по облигациям Санкт-Петербурга и Свердловской области, 900% годовых по облигациям Оренбургской области и 2000% годовых по облигациям Омской и Ленинградской областей, Республики Саха (Якутия).

### "Сельские" и "энергетические" облигации

Одновременно с потребностью в рефинансировании краткосрочных бюджетных заимствований, в летние месяцы перед десятками регионов встала необходимость погашения и выплаты процентов по так называемым "сельским" облигациям. "Сельские" и «энергетические» облигации были выпущены субъектами Федерации в целях реоформления их задолженности федеральному бюджету по товарным кредитам 1996 г. предприятиям АПК и кредитам 1993-1995 гг. предприятиям энергетики и электрификации. По данным кредитам органы власти субъектов Федерации выступали гарантами возврата денежных средств предприятиями федеральному бюджету, выступавшему в роли кредитора. Особенности «сельских» облигаций является унифицированность их выпуска: эмиссия осуществлялась равными сериями на срок в 1, 2 и 3 года, бездокументарная форма выпуска, купонный доход в размере 10% годовых. Размещение «сельских» и «энергетических» облигаций осуществлялось с дисконтом на аукционной основе, их обращение на вторичном рынке проходило в торговой системе ММВБ.

В 1997 г. было зарегистрировано 193 проспекта «сельских» облигаций на общую сумму в 6,6372 трлн. руб. и 8 проспектов эмиссии «энергетических» облигаций на сумму 795,18 млрд. руб. В первом полугодии 1998 г. суммарный объем 18 зарегистрированных выпусков сельских и энергетических облигаций составил 722,61 млн. деноминированных рублей.

Поскольку «сельские» облигации были выпущены не по инициативе администраций регионов, а под давлением Минфина РФ, размещались среди сторонних инвесторов (зарегистрированных вне территории региона), а некоторые эмиссии не были размещены и остались в распоряжении Минфина, то многие эмитенты не рассматривают выплаты по этим ценным бумагам как первоочередные. Регионам приходится расплачиваться по гарантированным ими кредитам АПК, которые ранее традиционно списывались, и по этой причине, как правило, использовались неэффективно, без расчета на возвратность.

Невыплаты по облигациям, даже на фоне дефолта по федеральным обязательствам, вызывают значительные неблагоприятные последствия с точки зрения оценки кредитоспособности региональных властей внутренними и внешними инвесторами. Однако краткосрочные политические и экономические интересы руководства регионов, а также реальная дефицитность бюджетов приводят к случаям дефолта по «сельским» облигациям. Исключением являются те регионы, для которых погашение сельских облигаций составляет сравнительно незначительный процент от объема доходных поступлений, а также регионы, активно проводящие собственные программы выпуска долговых ценных бумаг, для которых невыполнение обязательств по сельским облигациям чревато потерей доверия к остальным выпускаемым ими облигациям.

Массовые случаи дефолта по "сельским" облигациям обострили кризис доверия на рынке субфедеральных ценных бумаг. По состоянию на середину июля никаких причитающихся выплат по сельским облигациям не произвели Астраханская, Волгоградская, Липецкая, Пензенская, Саратовская области, Республики Калмыкия и Удмуртия, Алтайский край и Агинский Бурятский АО. Лишь частично выполнили свои обязательства Читинская, Тамбовская и Калининградская области, Еврейская АО. Полностью выполнили свои обязательства Томская, Омская, Оренбургская области, Республики Карелия, Хакасия и Саха (Якутия). При этом, например, Оренбургской области пришлось в полном объеме выплатить инвесторам до-



полнительные проценты вследствие допущенной просрочки платежа.

В сентябре российским судом было принято первое решение в пользу банка МФК-Ренессанс по иску о неисполнении обязательств по сельским облигациям администрацией Еврейского автономного округа.

### Внешняя задолженность регионов

Одновременно с ростом внутренних заимствований продолжала наращиваться и внешняя задолженность регионов. В 1997 г. на гребне благоприятной конъюнктуры более двадцати российских регионов готовились выйти на рынок еврооблигаций. Ряд из них получило международный кредитный рейтинг агентств Mood's, Standart&Poor's, IBСA Fitch на уровне Российской Федерации. К июню 1998 г. оформленные указами президента разрешения на выпуск внешних облигационных займов получили 12 субъектов Федерации: Республика Коми, Татарстан, Красноярский край, Ленинградская, Московская, Орловская, Самарская, Свердловская и Челябинская области, а также Москва, Санкт-Петербург и Нижегородская область, уже выпустившие в 1997 году первые эмиссии займов, номинированных в иностранной валюте.

О подготовке выпуска еврооблигаций заявили еще по крайней мере 10 субъектов Федерации, не получивших пока разрешение на их выпуск, в том числе Республики Саха (Якутия) и Башкортостан, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Астраханская и Пермская области. Суммарный объем планируемых региональных еврооблигационных займов на 1998 г. составлял не менее 4 млрд. долл.

*Таблица 1. 26*

### Некоторые планировавшиеся еврооблигационные займы субъектов Российской Федерации

Название	объем эмиссии	срок обращения	генеральный менеджер, консультант
----------	---------------	----------------	-----------------------------------

Астраханская обл.	DM500 млн.	5 лет	Commerzbank
Иркутская обл.	\$100 млн.	н.д.	ING Barings, Всероссийский банк регионального развития
Республика Коми	\$100-150 млн.	5 лет	SBS Warburg, Национальный резервный банк
Красноярский край	\$ 100 млн.	5 лет.	CS First Boston
Орловская обл.	\$100 млн.	от 3 лет	Credit Agricole Indosuez, Российский кредит, Держава
Пермская обл.	\$150-200 млн.	н.д.	Morgan Stanley, Менатеп
Самарская обл.	до \$500 млн.	5 лет	Goldman Sachs, Инкомбанк
Свердловская обл.	до \$150 млн.	3 года	WestMerchantBank, Инкомбанк
Татарстан	\$200-500 млн.	3-5 лет	ING Barrings, Альфа-банк
Челябинская обл.	\$ 300 млн.	н.д.	Morgan Stanley, Автобанк
Ямало-Ненецкий автономный округ	\$250 млн.	н.д.	Bankers Trust, Национальный резервный банк

Источник: Агентство Reuter

Однако, вследствие кризиса доверия со стороны зарубежных инвесторов, в 1 полугодии 1998 г. выпуски еврооблигационных займов были зарегистрированы лишь Москвой (3 эмиссии) и Московской областью. (1 эмиссия). Номинированный в долларах США 500-миллионный займ Москвы разместить уже не удалось.

При невозможности размещения 3-5-летних внешних займов и крайне высоком уровне номинальных процентных ставок по внутренним заимствованиям ряд российских регионов, в том числе Республика Саха (Якутия), Татарстан, Ямало-Ненецкий автономный округ, пошли на привлечение дорогих краткосрочных внешних кредитов. Например, процентная ставка по кредиту Татарстана составила рекордные для внешних заимствований субъекта Российской Федерации 23% годовых в долларах США.

Санкт-Петербург, под реструктуризацию накопленного долга, подписал договор о получении доступа к сравнительно "дешевой" кредитной линии ЕБРР в размере 100 млн. долл. Тем не менее, к середине июля чистая нетто задолженность субъектов Федерации в рублях значительно превышала их задолженность в иностранной валюте, что стало одним из фак-

торов поддержки губернаторами предложений по девальвации рубля.

Кредитный рейтинг российских регионов снижался одновременно с рейтингом страны, и к 16 сентября составлял CCC-по шкале Standart&Poor's, что практически отсекает их от рынка частных несвязанных заимствований.

Таблица 1. 27

**Внешние субфедеральные облигационные займы, зарегистрированные Минфином РФ**

Эмитент	Объем эмиссии	Срок обращения	Дата	Лид-менеджер
Москва	\$500 млн.	3 года	31.05.97	CS First Boston, Nomura Int.
Санкт-Петербург	\$300 млн.	5 лет	18.06.97	Salomon Brothers
Нижегородская обл.	\$100 млн.	5 лет	03.10.97	ING Barings
Москва	DM 500 млн.	3 года	02.04.98	CS First Boston
Москва	ITL750 млрд.	3 года	03.05.98	Chase Manhattan International
Московская обл.	\$300 млн.	5 лет	07.05.98	Swiss Bank, Goldman Sachs
Москва	\$500 млн.	20 лет	23.06.98	CS First Boston, ING Barings

**Правовое регулирование рынка**

27 июля 1998 г. Президентом был подписан Закон "Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг", установивший ограничения на выпуск субфедеральных и муниципальных облигаций. Предельный объем заемных средств, направляемых субъектом Российской Федерации и муниципальным образованием в течение текущего финансового года на указанные цели, не должен превышать:

- для субъекта Российской Федерации - 30 процентов объема собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации на текущий финансовый год без учета финансовой помощи из федерального бюджета и привлеченных в текущем финансовом году заемных средств;

- для муниципального образования - 15 процентов объема доходов местного бюджета на текущий финансовый год без учета финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации, а также без учета привлеченных в текущем финансовом году заемных средств.

В составе предельного объема заемных средств не учитываются средства, привлекаемые и полностью используемые в текущем финансовом году:

- на погашение (реструктуризацию) имеющегося долга;
- на обслуживание (за исключением расходов на погашение) соответствующего государственного долга и муниципального долга в текущем финансовом году. При этом предельный объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации или муниципального образования в текущем финансовом году не должен превышать 15 процентов объема расходов бюджета соответствующего уровня.

Субъекты Российской Федерации могут осуществлять эмиссию государственных ценных бумаг, приводящую к образованию внешнего долга, при условии:

- представления при государственной регистрации проспекта эмиссии государственных ценных бумаг сведений о доходах, расходах, размере дефицита бюджета и источниках его финансирования за три последних года, предшествующих указанной эмиссии;
- обеспечения исполнения своих бюджетов в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством Российской Федерации;
- получения разрешения на осуществление валютных операций, связанных с движением капитала, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;
- получения в соответствии с международными стандартами кредитного рейтинга, определяемого не менее чем двумя ведущими международными рейтинговыми агентствами;

- соблюдения требований к объему заимствований и объему расходов на погашение и обслуживание всех видов долговых обязательств, установленных законом.

В соответствии с законом "выпуск внешних облигационных займов субъектов Российской Федерации осуществляется с учетом приоритета государственных внешних заимствований Российской Федерации".

Таким образом, реальные полномочия по утверждению внешних заимствований субъектов Федерации концентрируются в Минфине РФ и Центробанке. До принятия предшествующего закону Указа Президента РФ "О порядке выпуска органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации внешних облигационных займов" от 9 июня 1998 г. разрешения на выпуск внешних облигационных заимствований регионов предоставлялись указами Президента РФ на индивидуальной основе.

Следует учитывать, что в отличие от процедуры выпуска субфедеральных еврооблигаций, федеральные органы власти практически не контролируют объемы и стоимость внешних заимствований регионов, оформляемых в виде кредитов. При этом выданные кредиты могут свободно секьюритизироваться кредитором и служить обеспечением переходных ценных бумаг<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Так, в апреле 1998 г. были секьюритизированы годичный кредит, предоставленный Ямало-Ненецкому автономному округу, и 6-месячный кредит, выданный республике Татарстан.

### Приложение 3. Хронология финансового кризиса в Юго-Восточной Азии в 1997 - 1998 гг.

08.10.97	Перед опасностью краха национальной валюты Индонезия обращается за помощью в МВФ.
14.10.97	Осуществление плана реструктуризации банковской системы в Таиланде. Вьетнам объявляет о расширении "коридора" колебаний донга.
17.10.97	Атака на тайваньский доллар. Центральный банк решает отпустить валюту, которая теряет 10% своей стоимости.
20.10.97	Отставка министра финансов Таиланда. Начало политического кризиса и критики плана МВФ.
23.10.97	На фондовой бирже Гонконга индекс Hang Seng упал на 14%. Произошла атака на гонконгский доллар. Центральный банк отвечает повышением ставки по однодневным кредитам с 7% до 300%, что несколько успокаивает рынок. Однако биржевой крах все равно состоялся.
27.10.97	Индекс Доу-Джонса рухнул на рекордные 554 пунктов.
27.10.97	Начало финансового кризиса;
27.10.97	Падение котировок на мировых биржах. на NYSE падение составляет примерно 7,8%. В Гонгконге продолжается привязывание курса национальной валюты к доллару, ставка по однодневным кредитам устанавливается на уровне 8%.
28.10.97	Индекс "Доу-Джонса", упавший накануне на рекордную величину в 554 пункта, вернул свои позиции и поднялся на 337 пунктов.
30.10.97	МВФ предоставляет трехлетний заем Индонезии для реструктуризации финансовой системы.
03.11.97	Закрытие 16 частных банков в Индонезии в рамках программы МВФ.
05.11.97	Отставка премьер-министра Таиланда. Атака на корейский вон и смещение с поста министра финансов.
06.11.97	Английский банк неожиданно повысил учетную межбанковскую ставку. Представитель банка заявил, что данный шаг вызван необходимостью сдерживать инфляцию.
10.11.97	Принятие плана превентивных антикризисных мер в Бразилии.
18.11.97	Объявление Кореей программы по реформированию финансовой системы во избежание необходимости обращаться за помощью к МВФ.
19.11.97	Япония представляет план подъема экономики. Встреча руководителей центральных банков азиатских стран, приведший к решению об отказе от создания азиатского фонда.
24.11.97	О добровольном прекращении операций объявила четвертая по величине старейшая в Японии компания по операциям с ценными бумагами "Ямаити секьюритиз".
30.11.97	Обострение финансового кризиса в Южной Корее, правительство обращается за помощью к МВФ.
03.12.97	Корея дала согласие на осуществление плана МВФ, предусматривающего выделение \$57 млрд. на полное реформирование финансовой системы.
05.12.97	Малайзия объявляет о принятии плана жесткой бюджетной политики и сокращения бюджетных расходов на 18%.
06.12.97	Банкротство южнокорейского конгломерата Halla.
08.12.97	Закрытие 56 из 91 финансовых компаний Таиланда.

15.12.97	На джакартской валютной бирже индонезийская рупия "рухнула" вниз на 750 пунктов.
15.12.97	Падение курса японской иены до рекордно низкой отметки за последние пять лет до 131 иены за доллар.
16.12.97	Ассоциация стран Юго-Восточной Азии обращается за помощью к мировому сообществу.
17.12.97	В Японии утверждается \$100-миллиардный план подъема экономики.
17.12.97	Премьер-министр Японии Рютаро Хасимото, объявил о решении сократить в 1997 финансовом году подоходный налог с населения на сумму 2 трлн иен (более \$15 млрд).
18.12.97	В Корее прошли выборы президента.
19.12.97	Рейтинговое агентство Moody's Investors Service объявило о снижении валютного кредитного рейтинга Индонезии, Малайзии, Южной Кореи и Таиланда.
19.12.97	Падение индекса Никкэй, на 923 пункта.
22.12.97	Падение индекса Никкэй на Токийской фондовой бирже на 658 пунктов до уровня 14656 пунктов.
24.12.97	МВФ и мировое финансовое сообщество принимает решение о срочном выделении \$10 млрд. Южной Кореи.
30.12.97	Реструктуризация части краткосрочной частной задолженности в Южной Кореи.
02.01.98	Индонезия объявляет о проекте слияния 4 из 7 государственных банков. Малайзия объявляет аналогичный план.
04.01.98	Малайзия объявляет о возможности высылки части иностранной рабочей силы.
05.01.98	Новый рекорд падения курса иены по отношению к доллару на Токийской валютной бирже, курс опустился до отметки 132 иены за доллар.
08.01.98	Обвал национальных валют на биржах стран Юго-Восточной Азии - малайзийского ринггита, индонезийской рупии, филиппинского песо и тайландского бата.
08.01.98	Обесценение рупии. Общая паника, сопровождающаяся массовой скупкой предметов первой необходимости.
15.01.98	Новое соглашение между МВФ и Индонезией по устранению государственных монополий, реформированию банковского сектора и лишению семьи Сухарто привилегий.
20.01.98	Банкротство инвестиционной компании Peregrine в Гонгконге.
22.01.98	Обвал индонезийской рупии на валютных рынках - 14000 рупий за \$1.
27.01.98	Кризис затрагивает Австралию (падение курса австралийского доллар на 20%) и Чили. Отставка японского министра финансов.
01.02.98	Япония становится объектом критики на всемирном форуме в Давосе. Таиланд получает заем Всемирного Банка размером в \$300 млрд. на создание рабочих мест в сельскохозяйственном секторе.
04.02.98	Волна протеста в Индонезии, вызванная повышением цен на керосин и предметы первой необходимости.
10.02.98	Индекс Доу-Джонса установил новый рекорд, он поднялся до самой высокой за всю его историю отметки - подскочил за день сразу на 115 пунктов до уровня в 8295 пунктов.

10.02.98	Президент Сухарто объявляет о возможной индексации рупии по отношению к доллару, резко раскритикованной МВФ и МБ.
12.02.98	Индонезийское правительство рассматривает возможность жесткой "привязки" национальной валюты к доллару США.
13.02.98	Руководители центральных банков стран Юго-Восточной Азии обращаются к "большой семерке" за помощью.
16.02.98	МВФ угрожает прекратить финансовую помощь Индонезии в случае продолжения индексации рупии.
06.03.98	Ведущие банки Японии сокращают свои штаты и снижают зарплату менеджерам и высшим руководителям для получения средств из специального государственного фонда, созданного правительством для стабилизации финансовой системы.
03.04.98	"Мудиз инвесторс сервис" решило понизить рейтинг Японии по выплате ее государственной задолженности со "стабильного" до "негативного".
02.05.98	Европейский парламент дал "добро" предстоящему объединению 11 европейских валют.
14.05.98	Падение индонезийской валюты. Курс рупии по отношению к доллару США упал на 44%, достигнув 15 тысяч рупий за доллар.
01.06.98	Крах центральной фондовой биржи в городе Карачи Пакистана.
08.06.98	Падение курса японской иены ниже отметки 140 иен за доллар США.
10.06.98	Падение курса канадского доллара на валютных рынках Канады. За 100 канадских долларов давали 68,18 американских.
11.06.98	Обострение финансово-экономического кризиса в Индонезии, падение рупии до уровня 14500 рупий за доллар США.
25.06.98	Представители государств входящих в ОПЕК решили с 1 июля сократить уровень добычи нефти на 2,6 млн. баррелей в день по сравнению с февральским.
13.07.98	Отставка премьер-министра Японии Рютаро Хасимото.
29.07.98	Падение курса канадского доллара, за 100 канадских долларов давали всего чуть более 66 американских.
03.08.98	Падение индекса Dow Jones до отметки 8 487.
31.08.98	Обвал индекса Dow Jones (на 6,3%) на фондовой бирже Нью-Йорка. К концу торгов он остановился на отметке в 7539 пункта.
01.09.98	Падение фондовых индексов на финансовых рынках Азии, Австралии, Новой Зеландии, Великобритании.
01.09.98	Потери финансовой и инвестиционной группы Barclays Pl. в результате российского кризиса составили около 75 млн. фунтов стерлингов, Barclays Plc. стал первым иностранным банком, намеренным обратиться в суд для возмещения убытков.
01.09.98	Потери крупнейшей японской брокерской фирмы Nomura Securities Co, инвестировавшей в государственные облигации РФ, в результате российского финансового кризиса составили \$350 млн.
07.09.98	Резко падение курса доллара на Токийской валютной бирже, он опустился ниже черты в 132 иены.
28.09.98	Крупнейшее банкротство в Японии: о своей фактической несостоятельности объявила вторая по величине инвестиционная компания Японии Japan Leasing.



**Приложение 4. Краткая хронология российских политических и экономических событий конца 1997 - 1998 гг.**

Дата	Событие
02.10.97	Рейтинговое агентство "Томсон Бэнк Уотч" присвоило Сбербанку России внутристрановой кредитный рейтинг - "Ви-Си", краткосрочный рейтинг - "Эль-Си Один" и долгосрочный рейтинг - "Ви плюс".
02.10.97	Руководители крупнейших иностранных и российских банков, финансовых, промышленных и торговых компаний предложили создать специальный гарантийный фонд для иностранных инвесторов.
06.10.97	Внешэкономбанк России и Лондонский клуб подписали пакет соглашений о реструктуризации долгов (более \$24 млрд.) зарубежным банкам, унаследованных Россией от бывшего СССР.
06.10.97	Газпром будет участвовать в проекте, касающемся освоения газовых месторождений в Иране, заявил председатель правления РАО "Газпром" Рем Вяхирев.
08.10.97	Черномырдину и Чубайсу удалось снять напряженность в отношениях законодателей и исполнительной власти. Депутаты отказались ставить на голосование предложение фракции "Яблоко" о включении в повестку дня вопроса о вынесении вотума недоверия правительству.
09.10.97	Президент России Борис Ельцин принимает участие во втором заседании Совета Европы в Страсбурге.
10.10.97	Вступает в силу запрет на расчеты в иностранной валюте с физическими лицами на территории России
13.10.97	РФФИ официально объявил о проведении конкурса по продаже 34% акций "Восточной нефтяной компании".
13.10.97	Подписано соглашение сразу о трех займах, предоставленных России МБРР, предоставленные под проекты в области развития образования и здравоохранения, а также для реформы в системе РАО "ЕЭС России".
20.10.97	А. Чубайс был освобожден от занимаемой должности министра финансов России, однако, остался в Правительстве в должности первого вице-преьера, отвечающего за экономику и финансы. Министром финансов был назначен М. Задорнов. Были отправлены в отставку заместитель Председателя Правительства М. Бойко и руководитель Федеральной службы по делам несостоятельности и финансового оздоровления П. Мостовой.
20.10.97	Встреча Президента, премьер-министра, и председателей обеих палат российского парламента. Участники совещания "четверки" договорились "по основным вопросам".
20.10.97	Джордж Сорос подтвердил, что им приобретены акции компании "Связь-инвест", и он намерен принять участие в следующем аукционе по продаже акций этой компании.
21.10.97	Встреча Президента с лидерами думских фракций и депутатских групп. Участники встречи удовлетворены ее итогами.
22.10.97	ЛУКойл приступил к размещению своих еврооблигаций на Лондонской бирже. Ценные бумаги на сумму \$350 млн., размещаются сроком на шесть лет.
22.10.97	При продаже акций "Норильского никеля" были допущены нарушения,

	дающие основания для обращения в суд и признания сделки недействительной. Первое связано с неправильным установлением стартовой цены, второе - с условием допуска участников к аукциону.
24.10.97	Анатолий Чубайс заявил, что с 1 января 1998 года все счета, обеспечивающие доходную часть бюджета, будут переведены из коммерческих банков.
24.10.97	Граждане России теперь могут покупать и продавать в Сбербанке золотые мерные слитки.
24.10.97	Россия разместила дополнительный 400-миллионный транш третьего выпуска еврооблигаций.
28.10.97	РТС временно запретила маркет-мейкерам заключать сделки в автоматическом режиме.
28.10.97	ФКЦБ в связи с кризисной ситуацией, сложившейся на мировых фондовых рынках, рекомендовала участникам фондового рынка приостановить торги корпоративными бумагами на срок, определяемый ФКЦБ.
29.10.97	В случае падения курса акций более чем на 5% в день торги должны приостанавливаться. Распоряжение об этом подписал председатель ФКЦБ Дмитрий Васильев.
30.10.97	ГД приняла несколько поправок к ряду законов, касающихся деятельности ЦБ, ему разрешается сохранять контрольный пакет акций в Сбербанке, Банке внешней торговли и пяти зарубежных банках.
31.10.97	Россия не получит от МВФ очередной транш кредита "расширенного финансирования". Решение связано с тем, в III квартале бюджет недополучил 10 трлн. рублей.
03.11.97	Международная финансовая корпорация приступает к распространению сводного инвестиционного индекса, в котором представлена Россия. Данный индекс - один из основных показателей, которыми руководствуются вкладчики капиталов во всем мире.
03.11.97	Правительство передает Госналогинспекции функции по принятию решения о реструктуризации долгов предприятий, имеющих задолженность перед федеральным бюджетом.
05.11.97	"Газпром" получил кредит в \$3 млрд. на 8 лет от консорциума западных банков. Соглашение об этом подписали Рем Вяхирев и представители всех 12 банков.
05.11.97	Президент подписал указ, отменяющий ограничение на участие иностранных инвесторов в уставном капитале российских НК при приватизации. До сих пор их участие было ограничено 15%.
05.11.97	Совет Федерации отложил рассмотрение Земельного кодекса.
10.11.97	Центробанк РФ объявил целевые ориентиры курсовой политики на. В 1998 году введено расширение валютного коридора. Средний обменный курс доллара США должен был составить 6,1 руб./\$, а средний курс на протяжении 1998 – 2000 гг. – 6,2 руб./\$. При этом возможные колебания не должны были превышать 15% от этого уровня (от 5,25 до 7,15 руб./\$).
17.11.97	РАО "Газпром" и англо-голландским концерном "Ройял датч шелл" подписали договор о сотрудничестве.
17.11.97	ЦБ известил 8 крупных западных банков, имеющих представительство в Лондоне, что приостанавливает с ними отношения в связи с невыполнением ряда обязательств по котировкам на фондовых биржах российских ценных бумаг.

18.11.97	Подписано соглашение о партнерстве между "Бритиш Петролеум" и АО "Сиданко", в которой ОНЭКСИМ банк располагает 51% акций.
20.11.97	На заседании Парижского клуба достигнута принципиальная договоренность о погашении внешней задолженности Йемена - одного из крупнейших должников России.
20.11.97	ГД отложила рассмотрение бюджета-98 до 5 декабря
20.11.97	Чубайс освобожден от занимаемой должности министра финансов РФ. Президент назначил Михаила Задорнова министром финансов РФ.
26.11.97	Россия принята в Организацию Азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества.
27.11.97	Россия начала выплачивать иностранным держателям доходы по первому выпуску российских евробондов.
01.12.97	Покупка British Petroleum крупного пакета акций НК Сиданко. Финансовые консультанты - "Ренессанс капитал", банк МФК.
02.12.97	Президент подписал указ "О предварительной компенсации вкладов отдельных категорий граждан РФ в Сбербанке РФ, обесценившихся в 1992-1995 годах". Компенсируются вклады граждан (1000 руб.), родившихся в 1917-1920 гг.
02.12.97	Внешэкономбанк начинает выплату первых \$3 млрд. в счет процентов долга Лондонскому клубу.
04.12.97	Европейское агентство ИВСА присвоило Московской области международные кредитные рейтинги. По долгосрочным кредитам - ВВ, по краткосрочным, сроком до 1 года, В.
15.12.97	Заключено соглашение о поставках российского природного газа по дну Черного моря
18.12.97	Всемирный банк одобрил выделение России двух новых кредитов на сумму более \$1,5 млрд.
18.12.97	ГД приняла законопроект о налоге на покупку иностранной валюты.
25.12.97	Бюджетную задолженность и налоговые недоимки ликвидировали такие крупные компании, как "ЛУКОЙЛ", "ЮКОС", "Сиданко", "Сибнефть", "Татнефть" и др. По-прежнему не выполнили свои обязательства "Восточная нефтяная компания" и "Роснефть".
26.12.97	Внешэкономбанк России перечислил \$120 млн. владельцам третьего выпуска российских еврооблигаций по очередному полугодовому купону.
01.01.98	Деноминация российского рубля.
05.01.98	По данным Госкомстата инфляция в 97 году составила 11%, на 1998 г. прогнозировалась в размере 5,7%.
05.01.98	ЦБ приступил к реализации новой политики установления валютного курса рубля. Введено понятие - "центральный обменный курс", который как min до 2000 года, должен быть на уровне 6 руб 20 коп за 1\$. Отклонения не должны превышать 15% в ту или иную сторону.
08.01.98	МВФ выделил России новый кредитный транш в размере \$677 млн.
08.01.98	Совет директоров МВФ принял решение выделить России новый кредитный транш в размере 670 миллионов долларов.
12.01.98	РТС приостановила торги после снижения индекса РТС на 7,58%.
13.01.98	ФКЦБ во избежание развития кризисной ситуации на рынке продлила действие распоряжения об антикризисных мерах на рынке ценных бумаг до 1 июля (ранее 31 декабря 97г.).

16.01.98	Черномырдин подписал документ о перераспределении обязанностей вице-премьеров. Чубайс займется экономикой, но не финансами (Минфин уходит под кураторство Черномырдина), Немцов освобожден от "чистых вопросов" ТЭКа (ими тоже будет заниматься Черномырдин).
19.01.98	Правительство разработало "12 крупных мер по социально-экономической политике". Документ определяет персональную ответственность всех членов правительства и представителей администрации президента.
28.01.98	ФКЦБ установила новые границы допустимых колебаний котировок на фондовых биржах. С 5 февраля торги на биржах должны приостанавливаться, если при их открытии котировки окажутся на 10% (ранее 15%) ниже показателя при закрытии торгов в предыдущий день.
30.01.98	На встрече с руководителями ведущих российских СМИ Ельцин заявил, что не намерен баллотироваться на третий срок.
04.02.98	Агентство Moody's рассматривает вопрос о понижении кредитного рейтинга российских евробондов и коммерческих бумаг, девяти российских банков и трех их зарубежных дочерних компаний.
05.02.98	Ельцин заявил, что намерен сохранить Анатолия Чубайса и Бориса Немцова в правительстве до 2000 года.
05.02.98	Ельцин подписал указ, суть которого состоит в том, что если инвесторы вкладывают в Россию более \$250 млн., то для них создаются специальные "свободные склады", имеющие характер свободных экономических зон.
09.02.98	Ростелеком получил регистрационное свидетельство Американской комиссии по ценным бумагам и фондовым биржам.
10.02.98	Государство потребовало от совета директоров РАО "ЕЭС России" назначить дату внеочередного собрания акционеров и утвердить повестку дня.
16.02.98	Агентство Fitch IBCA объявила о начале пересмотра долгосрочных рейтингов российских банков в сторону понижения. Ранее было объявлено о возможном пересмотре рейтинга РФ.
17.02.98	Директор-распорядитель МВФ Мишель Камдессю прибыл в Москву для проведения анализа и оценки текущей экономической и финансовой ситуации.
19.02.98	МВФ согласился продлить до 4 лет трехлетний кредит России. Но МВФ требует, чтобы Россия сократила пошлины на импорт нефти с 30% до 20%.
19.02.98	Правительство утвердило перечень приватизационных проектов, подлежащих реализации в 1998 г. - "Связьинвест", "ЛУКОЙЛ", "Роснефть", "ТНК", "Норси-Ойл", "ВНК", "Славнефть", "Новосибирский электродный завод", "Электросвязь" и "Сибур".
20.02.98	На переговорах России с МВФ директор-распорядитель М. Камдессю дал понять, что Россия не только получит в ближайшее время \$700 млн., но и будет получать кредиты до 2000 года.
23.02.98	Японский экспортно-импортный банк принял решение предоставить России совместно с Всемирным банком несвязанный кредит в \$1,5 млрд. на два года.
24.02.98	Россия и Великобритания полностью согласовали условия реструктуризации российского долга в рамках Парижского клуба.
25.02.98	Начало переговоров Moody's с представителями министерства финансов РФ о возможности пересмотра кредитного рейтинга России (в сторону понижения).

25.02.98	ЦБ готовит новый вариант инструкции №16, который упростит доступ нерезидентам к облигационным займам субъектов РФ.
28.02.98	Президент освободил от занимаемых должностей вице-преьера Валерия Серова, министра транспорта Николая Цаха и министра общего и профессионального образования Владимира Кинелева.
04.03.98	ГД приняла проект федерального бюджета-98 в четвертом чтении.
06.03.98	В Лондоне успешно размещены еврооблигации МГТС на сумму \$150 млн.
10.03.98	Fitch IBCA подтвердило долгосрочный кредитный рейтинг России по заимствованиям в иностранной валюте на уровне ВВ+, оставила краткосрочный рейтинг России на прежнем уровне - В.
11.03.98	Moody's понизило кредитный рейтинг России по внешним заимствованиям в иностранной валюте до "Ba3" с "Ba2" и по банковским депозитам в иностранной валюте до "B1".
11.03.98	ГД приняла постановление по результатам проверки аукционов по продаже акций "Связьинвеста", "ТНК", "Сибнефти" и "Норильского никеля", подтверждающее нарушения законодательства в ходе аукционов. Постановления и материалы проверки направлены Президенту.
12.03.98	Первый вице-премьер Анатолий Чубайс возглавит комиссию по обеспечению доходов федерального бюджета.
12.03.98	СФ одобрил закон "О федеральном бюджете на 1998 год"
14.03.98	Британская компания "Клинворт Бенсон лтд" завершила оценку НК "Роснефть", она оценена в \$2млрд 400 млн.
16.03.98	ЕБРР приступает к размещению выпуска годовых облигаций на 300 миллионов рублей.
16.03.98	Минфин начинает презентацию очередного выпуска российских еврооблигаций. Российские евробонды будут номинированы в немецких марках.
16.03.98	Черномырдин сообщил, что правительство намерено снизить таможенные пошлины на 50%.
23.03.98	Президент России отправил в отставку кабинет министров, и.о. премьера назначен Сергей Кириенко.
24.03.98	Агентство "Standard&Poog's", после отставки кабинета министров, приняло решение оставить без изменения кредитный рейтинг России (ВВ-).
24.03.98	Россия разместила еврооблигаций на сумму 1 млрд 250 млн. немецких марок со сроком погашения в 7 лет.
27.03.98	Президент подписал закон о федеральном бюджете на 1998 год.
31.03.98	Президент назначил Евгения Примакова министром иностранных дел, Михаила Задорнова - министром финансов.
07.04.98	ЦБ рассматривает вопрос об отзыве лицензий приблизительно у 30 коммерческих банков.
15.04.98	Россия начала презентацию внешнего займа в итальянских лирах. Выпуск намечен на 20-21 апреля.
16.04.98	Агентство Moody's присвоило еврооблигациям Москвы валютный рейтинг Ba3.
17.04.98	Правительство подписало постановление о реструктуризации долгов предприятий в бюджет, оно предусматривает рассрочку оплаты основного долга до 4 лет и отсрочку уплаты пени до 10 лет.
20.04.98	Япония утвердила график выделения России первых двух траншей несвязанного кредита по линии Экспортно-импортного банка Японии. Общая

	сумма кредита \$1,5 млрд. Первый транш - \$600 млн., второй - \$200 млн.
21.04.98	Россия размещает пятилетние еврооблигации на сумму 500 млрд. итальянских лир.
21.04.98	ФКЦБ подготовила изменения в ряд документов, по принятию дополнительных мер по защите прав инвесторов. Изменения касаются размещения ценных бумаг и порядка раскрытия информации.
24.04.98	ГД утвердила кандидатуру Сергея Кириенко на должность председателя правительства. Голосование проводилось тайно через кабины. За - 251 депутат, против - 25.
24.04.98	Президент подписал указ о назначении Сергея Кириенко председателем правительства РФ.
24.04.98	Россия доразместила еврооблигации в размере 250 млрд. лир.
29.04.98	Правительство РФ и ЦБ пообещали МВФ на 26% сократить дефицит федерального бюджета-98.
30.04.98	Президент завершил формирование правительства.
05.05.98	Группа западных банков во главе с Deutsche Bank AG предоставит "Газпрому" синдицированный кредит в размере \$230 млн.
07.05.98	Россия с 2000 года перестанет пользоваться заимствованиями у МВФ, сообщил первый зам. министра финансов Владимир Петров.
12.05.98	ЕБРР утвердил финансирование проектов для России общей стоимостью в 4 миллиарда долларов.
20.05.98	Министерство финансов, ЦБ и ФКЦБ РФ выступили с совместным заявлением о защите российского фондового рынка. Речь шла о выкупе внутреннего долга за счет внешних заимствований и ряде мер по оздоровлению ситуации с бюджетом. Кроме того, Д. Васильевым было заявлено о недопущении дискриминации прав иностранных инвесторов. ФКЦБ приняла ряд нормативных актов, ужесточающих требования к эмитентам о порядке допуска корпоративных ценных бумаг на зарубежные рынки.
21.05.98	Правительство С. Кириенко одобрило план первоочередных антикризисных мер, включающем помимо прочего усиление фискального пресса (повышение импортных пошлин на продовольственные товары, введение компенсационных пошлин на субсидируемый импорт), ускорение процедур банкротства предприятий и пр.
28.05.98	В Москву прибыл представитель МВФ для обсуждения условий предоставления России займа на \$10 млрд.
28.05.98	Одобрены 9 законопроектов по реализации плана первоочередных мероприятий кабинета, принятие которых позволит увеличить поступление доходов в федеральный бюджет.
29.05.98	Moody's понизило рейтинг России до В1 по облигациям и коммерческим бумагам в валюте, до В2 по банковским депозитам в валюте, присвоило рейтинг В2 среднесрочным рублевым облигациям РФ и рейтинг "not prime" краткосрочным долговым обязательствам включая ГКО.
29.05.98	ВЧК при президенте по укреплению налоговой и бюджетной дисциплины призвала активизировать работу по поиску неплательщиков подоходного налога среди физических лиц.
29.05.98	Правительство выступило с заявлением о немедленных мерах по стабилизации финансового рынка и о бюджетно-налоговой политике в 1998 году.
29.05.98	Президент освободил от должности главу Госналогслужбы Александра

	Починка. На этот пост назначен Борис Федоров.
29.05.98	Руководство МВФ будет рекомендовать совету директоров фонда выделить России очередной транш кредита в размере 670 млн. долл.
01.06.98	Агентство Fitch IBCA объявило о понижении долгосрочных кредитных рейтингов 14 российским банкам. Прогноз долгосрочного кредитного рейтинга изменен на негативный. Краткосрочный рейтинг банков "В" остается без изменения.
02.06.98	Встреча 10 ведущих предпринимателей с Борисом Ельциным, посвященная обсуждению финансовых и экономических тем.
03.06.98	Министерство путей сообщения с 15 июня намерено снизить тарифы на перевозки основных промышленных грузов (уголь, руда и нефть) по всей сети железных дорог на 25%.
04.06.98	Россия разместила пятилетние еврооблигации на сумму \$1 млрд. 250 млн.
05.06.98	Борис Федоров создал отдел налогового контроля за физическими лицами, имеющими крупные доходы. Будет создана база, включающая данные о доходах, а впоследствии и о расходах примерно 1000 наиболее известных лиц РФ.
08.06.98	Fitch IBCA понизило долгосрочный кредитный рейтинг России, Сбербанк России, Санкт-Петербурга, Красноярского края, Ленинградской обл., Республики Коми, "Сибнефти" и "Татнефти" до уровня ВВ. "Сибнефть" и "Татнефть" поставлены в список на понижение.
09.06.98	Standard & Poor's понизило долгосрочный рейтинг заимствований в валюте России с ВВ- до В+. Краткосрочный кредитный рейтинг В- подтвержден. Прогноз долгосрочного кредитного рейтинга России стабильный.
10.06.98	Standard & Poor's снизил кредитные рейтинги с уровня ВВ- до В+ "ЛУКОЙЛу", "МГТС", "Мосэнерго", "Ростелекому", долгосрочный рейтинг Москвы, Нижегородской, Самарской, Свердловской областей, Санкт-Петербурга по заимствованиям в валюте с ВВ- до В+.
11.06.98	Правительство решило установить объем выпуска государственных ценных бумаг, номинированных в иностранных валютах, в пределах до \$6 млрд, вместо \$3-\$4 млрд.
17.06.98	Девальвации рубля не будет, заявил председатель Центробанка РФ Сергей Дубинин
17.06.98	Ельцин назначил Чубайса спецпредставителем Президента по связям с международными финансовыми организациями в ранге вице-преьера.
18.06.98	Встреча лидеров российского бизнеса с Кириенко, посвященная проекту положения о Совете экономического взаимодействия при правительстве. По неофициальной информации, обсуждался вопрос о целесообразности девальвации рубля, отвергнутое Кириенко и Чубайсом.
18.06.98	Россия разместила новый заем на сумму \$2,5 млрд.
22.06.98	В Москву прибыла миссия МВФ во главе с первым заместителем директора-распорядителя МВФ Стэнли Фишером для проведения переговоров о выделении России стабилизационного кредита в размере \$10 млрд.
23.06.98	Первый заместитель директора-распорядителя МВФ Стэнли Фишер заявил, что дополнительный кредит будет предоставлен России в случае выполнения ею всех условий, включая реструктуризацию естественных монополий.
24.06.98	Встреча Кириенко, Чубайса с представителями МВФ в связи с возможностью предоставления России очередного транша кредита МВФ и стабили-

	зационного кредита, размер которого может составить до \$15 млрд.
24.06.98	РАО "ЕЭС России" планирует снизить инвестиции в собственные проекты и проекты своих дочерних предприятий в 1998 г. с \$1 млрд. до \$400-\$500 млн.
25.06.98	Россия перечислила \$120 млн. в счет погашения очередного полугодового 10% купона девятилетнего выпуска российских евробондов.
26.06.98	Совет директоров МВФ утвердил выделение очередного кредитного транша России на сумму \$670 млн.
29.06.98	МВФ поддерживает позицию российского правительства, предпринимающего меры по поддержанию рубля и стремящегося не допустить его девальвацию.
30.06.98	На счета Минфина в ЦБ поступили \$670 млн. очередного транша кредита, который был утвержден на Совете директоров МВФ 25 июня.
30.06.98	Чубайс, МВФ и Всемирный банк обсудили возможность предоставления нового структурного кредита России, предоставляемого Всемирным банком, а также пакет дополнительного стабилизационного кредита.
01.07.98	Сергей Кириенко представил ГД пакет антикризисных законопроектов.
02.07.98	Директор-распорядитель МВФ М. Камдессю считает, что финансовый кризис в Азии вызвал сложности с оказанием помощи России. Если МВФ должен будет гарантировать выделение России кредита в \$10-15 млрд., то финансовое положение МВФ окажется очень напряженным.
02.07.98	Утром Кириенко поручил Немцову расторгнуть трастовый договор по управлению государственным пакетом акций с Вяхиревым, Госналогслужбе наложить арест на имущество РАО. Во второй половине дня Немцов заявил, что расторжения договора не будет.
03.07.98	ГД приняла закон "О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг".
09.07.98	Золотовалютные резервы России с 26 июня по 3 июля сократились на 5,6% - с \$16 млрд. до \$15 млрд. 100 млн. С начала года они уменьшились на \$2 млрд. 700 млн., примерно на 15 %.
10.07.98	Премьер-министр Великобритании, президент Франции и канцлер Германии поддерживают меры правительства РФ по стабилизации экономики.
13.07.98	Госналогслужба направила в правительство РФ предложение о снижении размера накопленной задолженности предприятиям, осуществляющим в полном объеме текущие налоговые платежи.
13.07.98	МВФ, МБРР и правительство Японии предоставят России \$22,6 млрд. финансовой помощи. \$6 млрд. будут предоставлены сразу же после завершения заседания совета директоров МВФ.
13.07.98	Правительство России объявило о намерении предложить держателям ГКО конвертировать их в среднесрочные или долгосрочные облигации, номинированные в долларах с погашением в 2005 и 2018 годах.
14.07.98	Банк России не будет обменивать свой портфель краткосрочных ГКО.
14.07.98	Для оказания дополнительной помощи России МВФ придется одалживаться у собственных членов.
15.07.98	Правительство разрешило Пенсионному фонду выпустить собственные ценные бумаги на сумму до 15 млрд. рублей.
16.07.98	ГД приняла в третьем чтении закон, предусматривающий снижение налога на прибыль с 35% до 30%. При этом 10% поступают в федеральный бюджет.



	жет, 20% - в региональный.
16.07.98	ГД приняла в третьем чтении правительственный закон "О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности, осуществляемых субъектами малого предпринимательства".
17.07.98	Отказ конгресса США в предоставлении дополнительного взноса в МВФ в объеме \$18 млн. не скажется на предоставлении России дополнительной финансовой помощи. Главное условие помощи - выполнение правительством РФ программы по стабилизации экономики.
17.07.98	Объем золотовалютных резервов РФ составляет \$13 млрд. 600 млн.
18.07.98	Кириенко подписал постановление, предусматривающее повышение импортных пошлин на 3%. Эта мера включена в стабилизационную программу правительства и согласована с МВФ.
20.07.98	Правительство приняло заявление о политике приватизации. К концу года может произойти продажа акций предприятий "Роснефть", "Славнефть", РАО "ЕЭС России", "ЛУКОЙЛ", "Связьинвест" и ряд других.
20.07.98	Прекращен выпуск ГКО сроком на один год.
21.07.98	МВФ принял решение о выделении России нового пакета помощи. Всего в текущем году МВФ предоставит России более \$11 млрд. Однако первый транш уменьшен до \$4 млрд. 800 млн. (а не \$5 млрд. 600 млн.).
21.07.98	Россия направила запрос в МВФ о возможности открытия программы кредитования на 1999-2001 годы. Общий объем заимствований может превысить \$8 млрд.
22.07.98	ЮКОС, "ЛУКОЙЛ", "Газпром", "Сиданко", "Сибнефть", "Сургутнефтегаз", "ТНК", "ВНК" выступили с критикой ряда шагов, предпринятых исполнительной властью в рамках реализации антикризисной программы правительства.
22.07.98	Правительство намерено до конца года продать часть государственного пакета акций РАО "ЕЭС России", превышающего размеры контрольного пакета - 50% + 1 акция, аналогично продадут "Роснефть", "Славнефть", "ЛУКОЙЛ", "Связьинвест".
23.07.98	Президент подписал закон "О государственном контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым физическими лицами доходам".
23.07.98	\$4 млрд. 300 млн. из выделенного МВФ России транша поступили на счета ЦБ России для поддержания золотовалютных резервов.
24.07.98	Руководство МВФ поддерживает стабилизационную экономическую программу правительства России и считает нынешнее правительство самым реформаторским из всех, которые были до сих пор.
24.07.98	ЕБРР открыл Санкт-Петербургу кредитную линию в объеме \$100 млн.
25.07.98	Ельцин подписал указ, согласно которому 35% акций РАО "Газпром" закрепляется в федеральной собственности, т.е. госпакет акций РАО уменьшается на 5%. "Газпром" выступает за продажу этих акций зарубежному стратегическому инвестору.
27.07.98	Специальная комиссия ГД по импичменту президента приступила к слушаниям по первому пункту обвинения.
28.07.98	РАО "ЕЭС России" и "Газпром" заключили соглашение о реструктуризации взаимной задолженности. Соглашение подписали председатель Правления РАО А. Чубайс и руководитель Газпрома Рем Вяхирев.

29.07.98	Минфин объявил аукцион по первому выпуску дисконтных Государственных федеральных облигаций - документарные ГКО - на 7 млрд. рублей.
29.07.98	Президент Ельцин досрочно прервал отпуск и вернулся из Карелии в Москву. Он пояснил, что это связано "со сложной политической и экономической ситуацией в стране".
30.07.98	Fitch IBCA понизило долгосрочные валютные рейтинги Татнефти, Сибнефти, Сбербанку России, Санкт-Петербургу, Красноярскому краю, Ленинградской обл. и Республике Коми с уровня "ВВ" до "ВВ-", а также долгосрочный валютный рейтинг России
31.07.98	Встреча специального представителя президента по связям с международными финансовыми организациями А. Чубайса с Ельциным.
31.07.98	Российские власти угрожают отключить крупные НК "Лукойл", Сиданко и ОНАКО от экспортной трубы. Лишение доступа к трубопроводам - наказание за остающиеся долги этих компаний перед бюджетом.
31.07.98	Международное рейтинговое агентство Fitch IBCA понизило общий кредитный рейтинг России.
31.07.98	В Москву прибыл первый заместитель директора МВФ Стенли Фишер для проверки того, как правительство и ЦБ выполняют обещания, благодаря которым в июле России был предоставлен кредит.
31.07.98	До 6 августа приостановлено оформление документов для поставки нефти на экспорт НК "СИДАНКО" из-за задолженности перед бюджетом.
31.07.98	Июльская "рельсовая война" в Кузбассе прекращена.
31.07.98	Компании ENI и Shell заявили о своей заинтересованности в покупке акций Газпрома. Рассматривается 2 варианта продажи 5% пакета акций РАО - продажа отдельными лотами или выпуск производных ценных бумаг на акции.
03.08.98	Правительство России намерено придерживаться "сдержанного" подхода к использованию внешних источников финансирования и планирует привлечь до конца года не более \$2 млрд. в форме внешних облигационных займов.
03.08.98	Правительство заявило о намерении продать 5% акций российского акционерного общества "Газпром" единым пакетом, лимиты участия иностранного капитала в РАО (9%) не увеличатся. Конкурс может состояться в сентябре.
03.08.98	Правительство заявило о намерении с 31 июля до 31 декабря 98г. продать акций 10 предприятий - "Роснефть", "Связьинвест", СИБУР, ЛУКОЙЛ, "Челябинсксвязьинформ", "Электросвязь", Новосибирский электродный з-д, НОРСИ-Ойл, "Славнефть", РАО ЕЭС.
04.08.98	Президент Ельцин прибыл для продолжения отпуска на Валдай.
04.08.98	Минфин отменил аукцион по ГКО.
05.08.98	Слухи о кончине рубля преждевременны, ЦБ не рассматривает девальвацию "как возможный инструмент экономической политики", заявил первый заместитель председателя ЦБ С.Алексашенко.
05.08.98	Добавочный капитал РАО "ЕЭС России" (15 млрд. руб.) может помочь осуществить вторичную эмиссию акций и сократить долю иностранного участия в РАО с 28% до 25%, заявил председатель Комитета ГД по промышленности... В. Гусев.
05.08.98	Правительство России и РАО "Газпром" договорились о выплате налоговых

	платежей за июль месяц и до конца года.
05.08.98	Госналогслужба начала аресты имущества и счетов российских НК "Сиданко", "Онако", "Восточная нефтяная компания" и их дочерних предприятий.
06.08.98	Правительство России планирует увеличить на текущий год в 2,3 раза лимит выпуска государственных ЦБ, номинированных в иностранных валютах - до 90 миллиардов рублей.
06.08.98	Сберегательный банк России конвертировал ГКО в еврооблигации Министерства финансов на общую сумму \$2,5 млрд. Это около 10% от портфеля бумаг банка.
07.08.98	Всемирный банк предоставит России новый кредит на \$1,5 млрд, срок погашения которого-7 лет, на структурную перестройку экономики. Деньги поступят тремя траншами в \$300, \$500 и \$700 млн. Первое поступление ожидается в 10 августа.
07.08.98	Российское правительство занимается вопросом выделения России Всемирным банком угольного займа, банк должен выделить России около \$500 млн на реструктуризацию угольной отрасли.
07.08.98	Б.Федоров заявил, что ведомство намерено активизировать работу по взысканию недоимки по платежам в бюджет с нефтяных компаний.
07.08.98	Банк МЕНАТЕП направил акционерам Токобанка официальное предложение продать ему акции Токобанка. Банк готов потратить на приобретение контрольного пакета акций \$5 млн.
10.08.98	На счета ЦБ поступили \$300 млн - первый транш третьего займа Всемирного банка на структурную перестройку экономики.
10.08.98	Fitch IBCA снизило кредитные рейтинги 10 банкам. "СБС - Агро" с ВВ- до В+; "Менатепу", Нац.резервному банку, "Альфа-банку", Московский деловой мир и Диалог-банку до В с ВВ- и В+; "Межкомбанку", "Мосбизнесбанку" и "Росэстбанку" - до В-.
11.08.98	Госналогслужба будет работать по принципу индивидуального подхода с физическими лицами, являющимися наиболее крупными налогоплательщиками, этом заявил Б. Федоров.
11.08.98	На российском финансовом рынке произошло падение цен из-за массового оттока денег нерезидентов, усилились ожидания девальвации рубля.
12.08.98	Минфин планирует провести в сентябре мероприятие по стабилизации внутреннего рынка. Минфином подготовлен проект Федерального бюджета на 1999г., в установлен первичный профицит на уровне 2,8%.
12.08.98	15 иностранных брокерских компаний, имеющих представительства в Москве, объединились в некоммерческую организацию Финансовый Совет России, цель которой в проведении кампании по улучшению образа российской экономики в западных. СМИ.
13.08.98	Индустриально развитые страны ведут активные прямые и телефонные консультации по поводу совместных действий для быстрой стабилизации российского финансового рынка.
13.08.98	Углубление кризиса на российском финансовом рынке, практически парализованной оказалась торговля на межбанковском валютном и кредитном рынках и на рынке государственных ценных бумаг.
13.08.98	С.Кириенко назвал "психозом" ситуацию на российском финансовом рынке. Он отметил, что ответом правительства на панику будет четкое выполнение стабилизационной программы. Бюджет августа, отметил премьер,

	полностью сбалансирован.
13.08.98	За срочное выделение России дополнительных \$15 млрд высказался Джордж Сорос. Он считает, что \$50 млрд способны переломить негативные тенденции на российских финансовом и фондовом рынках.
13.08.98	ЦБ принял решение о введении с 13 августа ограничения на покупку валюты коммерческими банками для собственных нужд. ЦБ заинтересован, чтобы банки не копили денежные средства в иностранной валюте. Для населения правила покупки-продажи валюты прежние.
13.08.98	Котировки доллара на внебиржевом валютном рынке превысили верхнюю границу (6,299 руб/\$) установленного ЦБ валютного коридора. По состоянию на 13.00 котировки составляли 6,350/6,360 руб. за \$1.
13.08.98	Правительство России одобрило проект федерального закона о финансовом оздоровлении неплатежеспособных организаций. Главная цель закона - помочь финансовому оздоровлению предприятия без вмешательства суда.
13.08.98	Moody's снизило России потолок национального рейтинга по облигациям (с B2 до B1) и коммерческим бумагам, номинированным в иностранной валюте (с B2 до Caa1), до уровня странового был понижен рейтинг регионов, снижен рейтинг 11 российским банкам.
14.08.98	Борис Ельцин обещал, что девальвации рубля в связи с событиями на финансовых рынках страны не будет.
14.08.98	Объем золотовалютных резервов Российской Федерации по состоянию на 14 августа 1998г. составил \$15,1 млрд. (7 августа - \$17,0 млрд.).
14.08.98	Standand & Poog's понизило рейтинг России по заимствованиям в иностранной валюте с B+ до B-, долгосрочные кредитные рейтинги 6 российских банков и восьми российских корпораций.
15.08.98	С. Кириенко провел совещание по финансово-экономическим вопросам. В нем участвовали А.Чубайс, М. Задорнов и С. Дубинин.
15.08.98	В Москву прибыл Джон Одлинг-Сми, директор Второго европейского департамента МВФ. Ожидаются встречи с А.Чубайсом, М.Задорновым, С.Дубининым.
17.08.98	Обнародовано Заявление правительства о наборе антикризисных мер. Правительство и ЦБ повысили верхнюю границу валютного коридора. До конца года планировалось удерживать курс рубля в диапазоне от 6 до 9,5 рублей за доллар.
17.08.98	Правительство ввело ограничения для резидентов РФ на осуществление валютных операций капитального характера: объявлен мораторий сроком на 90 дней на выплаты по возврату финансовых кредитов.
17.08.98	ГКО и ОФЗ со сроками погашения до 31.12.99г. будут переоформлены в новые ценные бумаги. До завершения переоформления государственных ценных бумаг приостановлены торги на рынке ГКО-ОФЗ.
17.08.98	Московский представитель ЕБРР Нил Парисон заявил, что до 2003 года ЕБРР намерен осуществить 110 инвестиционных программ в российских регионах на общую сумму \$4 млрд.
17.08.98	ЦБ повысил ставку по кредиту overnight (однодневный кредит) до 250% годовых, (14 августа ставка составляла 150%).
17.08.98	Коммерческие банки могут теперь купить доллары на ММВБ только при условии предварительного депонирования рублевых средств.
17.08.98	Ельцин назначил Б. Федорова зам. председателя правительства - руководи-

	телем Госналогслужбы. Федоров будет курировать вопросы макроэкономики и управления государственным долгом.
17.08.98	В Москву прибыла делегация МВФ. Меры принятые правительством и ЦБ дают основания полагать, что второй транш стабилизационного кредита будет получен в заранее обговоренные сроки, заявил Чубайс после встречи с делегацией МВФ.
18.08.98	Минфин достиг договоренности с правительством об обслуживании долга перед физическими лицами по ГКО и ОФЗ.
18.08.98	12 крупнейших банков (СБ, ВТБ, ВЭБ, ОНЭКСИМ, НРБ, МЕНАТЕП, МОСТ, Инкомбанк, МФК, Альфа-банк, СБС-АГРО, Российский кредит) одобрили действия правительства и ЦБ, подписали соглашение о взаимной поддержке и взаиморасчетах, ЦБ их поддержит.
18.08.98	На межбанковском валютном и фондовом рынках деловая активность находится на очень низком уровне. Торги на рынке государственных ценных бумаг по прежнему не проводятся.
18.08.98	Fitch IBCA снизило рейтинг России по долгосрочным заимствованиям в иностранной валюте с ВВ- до В- и оставило негативный прогноз рейтинга. Fitch IBCA считает решение России девальвировать рубль правильным.
18.08.98	Standard&Poor's понизило рейтинг РФ по заимствованиям в иностранной валюте с В- до ССС, банкам Возрождение, Альфа-банк, Инкомбанк, Российский кредит, СБС-Агро, Альфа-Альянс присвоен долгосрочный партнерский рейтинг NM (не имеющий значения).
18.08.98	Standard and Poor's понизило долгосрочные рейтинги валютных заимствований 3 российским банкам - Российский Кредит, СБС-АГРО, Альфа-Банку с ССС до СС. Прогноз рейтинга негативный.
18.08.98	Fitch IBCA понизило долго- и краткосрочные рейтинги 14 ведущим российским банкам и индивидуальные рейтинги 13 банкам. Рейтинги МЕНАТЕПа, Национального резервного банка, Альфа-банка, "Российского кредита", ОНЭКСИМБанка снижены до ССС.
18.08.98	Fitch IBCA понизило рейтинги СБС-АГРО, Инкомбанка, МДМ-банка, Диалогбанка, Пробизнесбанка, Торибанка до ССС-; Межкомбанка, Мосбизнесбанка, Росэстбанка до СС. Рейтинг Сбербанка оставлен на уровне ВВ-.
18.08.98	Fitch IBCA понизило долгосрочные рейтинги нефтедобывающим компаниям Татнефть и Сибнефть с ВВ- до В-. Прогноз рейтингов негативный.
18.08.98	Moody's понизило долгосрочный кредитный рейтинг РФ и всем еврооблигациям, эмитентами которых являются российские компании, с В2 до Саа1. Прогноз рейтинга негативный.
18.08.98	Банк Москвы приобрел контрольный пакет акций Мосбизнесбанка.
18.08.98	ЦБ понизил ставку по кредиту overnight (однодневный кредит) до 150% годовых. 17 августа ставка overnight составляла 250%, 14 августа - 150% годовых.
18.08.98	В ГД прошло с участием представителей экономических комитетов ГД, правительства и ЦБ (М.Задорнов, Д.Васильев, С.Алексашенко, А.Казьмин, А.Смоленский) по вопросам финансового положения страны.
19.08.98	Распоряжением Банка России курс покупки наличной иностранной валюты и платежных документов в иностранной валюте за наличные рубли не должен отклоняться от курса продажи более чем на 15%.
19.08.98	ЦБ истратил на поддержку валютного курса рубля около \$3,8 млрд, заявил

	председатель ЦБ С.Дубинин.
19.08.98	Мингосимущества и РФФИ отложили аукцион по продаже 5% "Газпрома" пока РФФИ не получит меморандума о намерении участвовать в нем от 2 групп инвесторов, в которые входят 5 крупных западных корпораций.
19.08.98	ФКЦБ распространила распоряжение "Об условиях возобновления торгов организаторами торговли 19 августа 1998 года".
19.08.98	Thomson BankWatch понизило рейтинг кредитного риска РФ с B+ до B-, а также кредитные рейтинги 27 российским банкам..
19.08.98	Fitch IBCA опубликовало результаты исследования о состоянии суверенного внешнего долга РФ, он составляет \$141 млрд., \$90 млрд. из которых были унаследованы российским правительством от советского правительства.
19.08.98	Визит очередной миссии МВФ по мониторингу российской экономики для решения вопроса о предоставлении России второго транша стабилизационного кредита в размере свыше \$4 млрд ожидается в начале сентября.
20.08.98	ЦБ распространит госгарантии на вклады населения во всех кредитных организациях. В связи с этим ЦБ обратился ко всем банкам заключить соглашения с Банком России до вступления в действие закона о гарантировании вкладов.
20.08.98	Сбербанк выразил готовность подписать с крупнейшими банками соглашение, позволяющее их клиентам по желанию переводить свои счета в любой из банков-участников соглашения.
20.08.98	Встреча С. Кириенко с иностранными инвесторами. С российской стороны приняли участие А. Чубайс, Б. Федоров, М. Задорнов, С. Дубинин.
20.08.98	Черномырдин не возражает против своего возвращения в Белый дом и готов возглавить кабинет министров в случае отставки премьера.
20.08.98	Правительство распространило официальное заявление "Об условиях погашения отдельных видов государственных ценных бумаг", оно погасит внутренние государственные ценные бумаги с номиналом в рублях со сроком погашения до 31 декабря 1999г. новыми ценными бумагами.
20.08.98	Обмен государственных долговых обязательств ГКО и ОФЗ на новые ценные бумаги будет проходить с разбивкой на 3, 4 и пять 5 равными долями, сообщил С.Кириенко.
20.08.98	Благодаря действиям ЦБ темпы роста курса доллара на ММВБ замедлились, объем его долларовой интервенции оценивается в \$130 млн.
23.08.98	Президент отправил в отставку премьер-министра С. Кириенко и кабинет министров.
24.08.98	Ельцин назначил В. Черномырдина и.о. премьера. В. Черномырдин выдвинул Президенту требования о том, что премьер должен непосредственно контролировать силовиков.
24.08.98	Банка России снизил нормативы обязательных резервов для коммерческих банков по рублям и валюте на 1% до 10%.
24.08.98	Moody's понизило долгосрочный валютный рейтинг 11 банкам с Саа1 до Саа3: Альфа-Банк, Альба-Альянс, Автобанк, МЕНАТЕП, Газпромбанк, Нац. Резервный банк, Российский Кредит, СБС-АГРО, Юнибест, Объединенный Экспортно-Импортный, Внешторгбанк.
25.08.98	Мост-банк, ОНЭКСИМ-банк и МЕНАТЕП объявили о своем слиянии. На первом этапе будет создан холдинг, в который банки внесут по 51 % своих

	акций. Возглавит холдинг председатель правления ОНЭКСИМ-банка М.Прохоров.
25.08.98	И.о. премьера Черномырдин подписал "Постановление правительства о погашении государственных долговых обязательств со сроками погашения до 31 декабря 1999 года.", они будут погашены Минфином путем 3 новых выпусков госбумаг сроком 3-5 лет.
26.08.98	ЦБ признал несостоявшимися торги по доллару на ММВБ в связи с несбалансированностью спроса и предложения. Спрос превысил предложение на \$270 млн, курс составил 8,26 руб за \$. Курс немецкой марки вырос на 69% и составил 7,6 руб.
26.08.98	Зам.директора-распорядителя МВФ Стэнли Фишер назвал правительственный план реструктуризации внутреннего долга России "чрезвычайно негативным и достойным сожаления фактом".
27.08.98	По сообщению Банка России, объем золотовалютных резервов РФ на 21 августа 1998 года составлял \$13,4 млрд., (14 августа - \$15,1 млрд.)
27.08.98	Денежная масса России за 1 полугодие 1998г. сократилась на 1,3% - с 374,1 млрд. руб. до 369,2 млрд. руб. В июне этот показатель уменьшился с 370 млрд руб до 369,2 млрд руб, - на 0,2%.
27.08.98	Fitch снизило кредитные рейтинги России - по долгосрочным заимствованиям с В- до ССС, по краткосрочным - с В до С. Одновременно, рейтинги РФ были выведены из списка стран с тенденцией к понижению рейтинга.
28.08.98	Банк России принял решение о начале выпуска краткосрочных бескупонных облигаций Банка России. Первый аукцион по размещению новых гособлигаций на сумму 1 млрд. руб. со сроком обращения 2 недели состоится 2 сентября.
31.08.98	ГД не утвердила В.Черномырдина на должность председателя правительства РФ. За проголосовали 94 депутата при необходимом кворуме в 226 голосов.
31.08.98	Государственный таможенный комитет усилил контроль за вывозом-ввозом иностранной валюты физическими лицами.
01.09.98	В Москву по приглашению Б.Ельцина с официальным визитом прибыл президент США Билл Клинтон.
01.09.98	ЦБ объявил свое решение по защите вкладов населения в наиболее крупных банках. Вкладчикам предложено добровольно или оставить свои вклады в коммерческих банках, или перевести их в Сбербанк.
02.09.98	в Москву для проведения ежеквартального мониторинга состояния российской экономики прибыла миссия МВФ.
02.09.98	МВФ может задержать предоставление России следующего транша стабилизационного кредита из-за кризиса на российском финансовом рынке, заявил первый зам.директора МВФ Стенли Фишер.
02.09.98	Западные кредиторы заявили российскому руководству, что схема выплаты задолженности по просроченным ГКО-ОФЗ является "неприемлемой" и может иметь "серьезные негативные последствия" для отношений России с иностранными инвесторами.
02.09.98	Крупнейшие держатели российских еврооблигаций начали подготовку к конференции в Лондоне для выработки единой стратегии на случай, если Россия откажется от выплаты процентов по выпущенным облигациям.
02.09.98	ЦБ официально объявил о своем отказе поддерживать курс рубля к доллару

	в пределах верхней границы "валютного коридора". За июль-август ЦБ, стремясь поддержать курс рубля, продал более \$9 млрд. из своих валютных резервов.
03.09.98	Объем золотовалютных резервов РФ на 28 августа составил \$12 млрд. 700 млн. с 21 по 28 августа резервы сократились на \$700 млн, более чем на 5%, а по сравнению с началом года - почти на 29%.
07.09.98	ГД повторно отклонила кандидатуру Черномырдина на должность премьера. За проголосовало 138 депутата.
07.09.98	Президент подписал политическое соглашение между Президентом РФ, СФ и ГД ФС РФ и Правительством РФ, одобренное СФ и завизированное Черномырдиным.
08.09.98	Явлинский предложил компромиссную кандидатуру на пост премьера - Е.Примаков, и.о. министра иностранных дел, а Зюганов - Лужкова.
10.09.98	Потребительские цены в РФ с 1 по 7 сентября выросли на 35%. В августе инфляция достигла 15%, что явилось тах месячным значением за период с начала 1995 г. Темпы среднесуточного прироста цен в текущем месяце увеличились более чем в 10 раз.
10.09.98	Золотовалютные резервы РФ с 28 августа по 4 сентября сократились на \$400 млн. (с \$12,7 млрд. до \$12,3 млрд.) - примерно на 3,2%, или на 31% по сравнению с началом года (\$17,8 млрд).
11.09.98	Евгений Примаков утвержден ГД в должности председателя правительства РФ.
11.09.98	Б.Ельцин принял отставку главы ЦБ С.Дубинина и предложил ГД утвердить на пост главы ЦБ В. Геращенко. ГД утвердила В. Геращенко на этом посту.
12.09.98	Б.Ельцин назначил Е.Примакова председателем правительства РФ, Ю.Маслюков - первый зам. премьера, И.Иванов - министр иностранных дел, И.Сергеев - министр обороны, С.Степашин - министр внутренних дел и С.Шойгу - глава МинЧС.
14.09.98	Чрезвычайная встреча в Лондоне министров иностранных дел и министров финансов стран-членов "большой семерки", а также МВФ, Всемирного банка и ЕС, обсуждавших проблемы российской экономики и пути выхода из финансового кризиса.
15.09.98	А.Шохин согласился на предложение премьер-министра Е.Примакова занять пост вице-преьера, отвечающего за финансовую политику.
15.09.98	Moody's понизило кредитные рейтинги 11 российских банков: Альфа-Банк, Альфа-Альянс, Автобанк, МЕНАТЕП, Газпромбанк, Национальный Резервный Банк, Российский кредит, СБС-АГРО, Юнибест, ОНЭКСИМ, Внешторгбанк.
15.09.98	Образована делегация РФ для проведения переговоров с иностранными кредиторами. Ее руководителем утвержден заместитель министра финансов Михаил Касьянов.
15.09.98	Страны "большой семерки" полностью поддерживают курс руководства РФ по реформированию национальной экономики и готовы сотрудничать с Москвой по укреплению макроэкономической ситуации в России.
16.09.98	Мэр Москвы Ю.Лужков вновь подчеркнул необходимость пересмотра результатов приватизации.
16.09.98	ЦБ предложил обменять замороженные гособлигации - ГКО и ОФЗ - на облигации Банка России, а также на незамороженные ОФЗ-ПД. Это касает-



	ся только кредитных организаций - дилеров на рынке ГКО, ОФЗ.
17.09.98	Объем золотовалютных резервов РФ с 4 по 11 сентября не изменился - \$12,3 млрд, по сравнению с началом года он уменьшился на 31%. С начала августа ЦБ израсходовал более \$6 млрд. из своих золотовалютных резервов.
17.09.98	Standard & Poor's объявило о решении понизить долгосрочный рейтинг России по заимствованиям в иностранной валюте с CCC до CCC-. Краткосрочный рейтинг сохранен на уровне C. Рейтинговый прогноз негативный.
17.09.98	ЕБРР и Всемирный банк прекратили реализацию программы развития финансовых учреждений в России.
17.09.98	ГНС начала процедуру банкротства 28 компаний, имеющих крупные налоговые долги.
22.09.98	Россия ужесточает меры по контролю за производством алкогольной продукции, в правительстве сформирована комиссия, которая будет заниматься вопросами контроля за производством алкогольной продукции.
24.09.98	Золотовалютные резервы России с 11 по 18 сентября сократились на \$300 млн. (более, чем на 2%) - с \$12,3 млрд. до \$12 млрд. По сравнению с началом года этот показатель снизился почти на 33%, тогда он составлял более \$17 млрд.
24.09.98	Согласно информации Госкомстата потребительские цены в России с 1 по 21 сентября выросли более, чем на 45%, инфляция за август 1998г. составила 15%.
28.09.98	А.Шохин подал в отставку с поста вице-премьера, отвечающего за финансовую политику.
30.09.98	На начало сентября потери России от задержек с возвращением валютной выручки от российского экспорта составили \$3,4 млрд.
30.09.98	Начались переговоры Минфина и ЦБ с крупнейшими западными и российскими инвесторами по вопросу реструктуризации задолженности по ГКО/ОФЗ. Инвесторам предложены основные принципы реструктуризации долга.

## Приложение 5. Налоговая политика в 1998 году

Существующая в России налоговая система характеризуется высокими ставками налогов, значительным числом экономически неоправданных льгот, и, как следствие носит искажающий характер, приводит к неэффективности экономической деятельности. Неравные, в силу значительных льгот, условия деятельности экономических агентов, а также слабая система принуждения и относительно низкая ответственность за серьезные налоговые нарушения создают стимулы к уклонению от уплаты налогов. Это дополнительно приводит к росту доли налогового бремени, приходящейся на законопослушных налогоплательщиков, что зачастую вызыва-

ет их неконкурентоспособность в существующих условиях. Кроме того, широкое распространение нарушений налоговых обязательств при ограниченных ресурсах контролирующих органов приводит к уменьшению вероятности проверки конкретного агента и увеличивает привлекательность уклонения от налогообложения даже для потенциально добросовестных и несклонных к риску индивидуумов.

Комплексное реформирование налоговой системы должен был обеспечить Налоговый кодекс Российской Федерации. Однако в ноябре 1997 года проект Налогового кодекса был возвращен на первой чтении постановлением Государственной Думы. Новый, существенно измененный вариант внесен правительством в Государственную Думу в январе 1998 года. Его общая часть, касающаяся вопросов налогового администрирования, принята Государственной Думой 16.07.1998 года, подписана Президентом 31.07. 1998 года (Федеральный закон №146-ФЗ) и вступит в действие в соответствии с Федеральным законом от 31.07.98 № 147-ФЗ с 1 января 1999 года, за исключением ряда положений, в частности перечня налогов и сборов, который вводится в действие одновременно со второй частью Кодекса.

Перспективы второй, специальной части Налогового кодекса пока не ясны. Она была принята ГД ФС РФ в первом чтении (Постановление ГД ФС РФ от 16.04.98 N401-II ГД). Конкретные положения, касающиеся отдельных налогов, вызвали в Государственной Думе масштабные обсуждения, внесение огромного числа поправок, нарушающих общую концепцию документа. Поэтому в сложившихся обстоятельствах Правительством РФ осуществлялась работа по текущей корректировке налогового законодательства и инструкций. Ниже приводится обзор ряда важных документов, относящихся к налоговой системе, введенных в действие или принятых в 1998 году. Ниже мы рассмотрим две крупные группы нормативных изменений, касающихся налогового администрирования и налогового законодательства.

## 1. Налоговое администрирование

Часть принятых документов, принятых в конце 1997 -1998 году, не затрагивая техники налогообложения, была направлена на укрепление налоговой дисциплины, повышение ответственности за уклонение от уплаты налогов и несвоевременное исполнение обязательств перед бюджетом, а также включала ряд других мер, направленных на увеличение доходов бюджета.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7.11.1997 года № 1173 "О дополнительных мерах по мобилизации кассовых поступлений в Федеральный бюджет" Правительство Российской Федерации, начиная с 1.01.1998 г., должно прекратить использование любых форм зачетов по налоговым обязательствам в федеральный бюджет и по обязательствам перед поставщиками получателей средств федерального бюджета, включая денежные зачеты.

С 1.01.1998г. вступил в силу Указ Президента Российской Федерации от 31.12.1997 года № 1391 «О мерах по нормализации расчетов с Пенсионным фондом Российской Федерации», продлевающий на 1998 год право Пенсионного фонда предоставлять организациям рассрочки на погашение задолженности по взносам.

С 1.03.1998 года вводится в действие Федеральный Закон РФ от 8.01.1998 года № 6-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)", важный с точки зрения налоговой проблематики, поскольку он позволяет оказывать дополнительное давление на недоимщиков и делает менее привлекательными ряд способов уклонения от уплаты налогов, в частности связанных с задержкой оплаты за поставленную продукцию между аффилированными лицами, а также с завышением издержек производства путем оплаты за счет средств предприятия личных расходов его руководства.

Указ Президента Российской Федерации от 6.01.1998 года № 10 "О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 23.05.1994г. №1006 "Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюд-

жет налогов и иных обязательных платежей" устанавливает право взыскания налоговыми органами недоимки и пени в бесспорном порядке с текущих валютных счетов при отсутствии рублевых средств на расчетных, текущих и иных (кроме ссудных и депозитных) счетах предприятий, учреждений и организаций со дня возникновения недоимки, а не по истечении десяти дней, как было ранее. При этом разъясняется, что при недостаточности средств на рублевых счетах взыскание недоимки с валютного счета осуществляется только в пределах недостающего остатка рублевых средств.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 2.02.1998 г. №107 отменено право Министерства финансов Российской Федерации предоставлять отсрочки по уплате налогов при форс-мажорных обстоятельствах и задержке финансирования из федерального бюджета, приостанавливать финансирование федеральных программ на территории субъектов, а также право федеральных органов : приостанавливать финансирование федеральных программ на территориях субъектов - нарушителей порядка зачисления налогов в федеральный бюджет, передачу средств по взаимным расчетам, бюджетным ссудам и кредитам, выдачу лицензий на экспорт и поставку продукции, поступающей централизованно из государственных ресурсов.

Указом Президента Российской Федерации от 4.03.1998 года № 227 внесены изменения и дополнения в Указ Президента Российской Федерации от 15.05.1997г. № 484 «О предоставлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе». В частности, исключена рекомендация подавать декларацию на родственников. Председатель Правительства, заместители Председателя Правительства и министры подают декларацию не по месту жительства, а в ГНС Российской Федерации.

В соответствии с федеральным законом "О федеральном бюджете на 1998 год" Правительству Российской Федерации и уполномоченным им органам исполнительной власти поруче-

но провести в 1998 году реструктуризацию имеющейся на 1.01.1998 года задолженности юридических лиц перед федеральным бюджетом по налогам, сборам пеням и штрафам, путем предоставления юридическим лицам отсрочки или рассрочки по налогам и сборам до четырех лет, по пеням и штрафам до десяти лет.

Отсрочки или рассрочки по уплате задолженности даются при предоставлении собственниками имущества юридического лица достаточного для покрытия задолженности перед федеральным бюджетом обеспечения, либо под залог имущества и при условии своевременной уплаты текущих платежей. Проценты за отсроченные или рассроченные суммы платежей взимаются в размере одной четвертой ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действующей (в соответствии с Федеральным законом от 23.07.98 № 120-ФЗ) на 30.03.1998г., момент вступления в силу (опубликования) Федерального закона « О федеральном бюджете на 1998 год» от 26.03.98 № 42-ФЗ

Не начисляются в 1998 году пени за просроченные платежи в федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды, возникающие при неплатежеспособности исполнителей государственного оборонного заказа из-за несвоевременной оплаты продукции. Производится взаимное списание задолженностей исполнителей государственного оборонного заказа и федерального бюджета по состоянию на 1.01.1998 года в размере средств, недополученных из федерального бюджета.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления предоставлено право принимать решения о неначислении пеней за просрочку платежей по налогам, зачисляемым в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты.

Во исполнение были приняты Постановления Правительства Российской Федерации от 14 апреля 1998 г. № 395 «О порядке проведения в 1998 году реструктуризации задолженности юридических лиц перед федеральным бюджетом» от 12 августа 1998 г. № 940 «О порядке предоставления в 1998 году

налогоплательщикам отсрочек и (или) рассрочек уплаты налогов и других обязательных платежей в федеральный бюджет» от 9 июля 1998 г. № 729 «Об условиях и порядке списания задолженности по пеням за просрочку платежей в федеральный бюджет, начисленным в связи с несвоевременной оплатой предприятиям (организациям) государственного оборонного заказа в 1994 - 1997 годах», а также Фонда социального страхования Российской Федерации от 27 апреля 1998 г. № 26 «О списании пени и штрафов, начисленных за несвоевременное перечисление обязательных платежей в фонд с организаций и предприятий - исполнителей оборонного заказа в 1994 - 1997 гг.».

Циркулярным письмом Министерства экономики Российской Федерации от 3.04.1998г. № ИМ-643/7-301 «Об утверждении минимальных цен на водку, ликеро-водочную и другую алкогольную продукцию крепостью свыше 28 процентов, производимые на территории Российской Федерации или ввозимые на таможенную территорию Российской Федерации» увеличены минимальные цены на импортируемую алкогольную продукцию увеличены.

Постановлением Правительства №417 от 4.05.1998 года «О дополнительных мерах по обеспечению полноты уплаты налогов нефтедобывающими организациями» установлено, что с 1.07.1998 года доступ к магистральным нефтепроводам и портовым терминалам, используемым для экспорта нефти, разрешен лишь тем нефтедобывающим компаниям, которые не имеют задолженности по платежам в федеральный бюджет, или принимают на себя обязательство перечислять в полном объеме валютную выручку от реализации всей нефти, вывезенной ими за пределы таможенной территории РФ за исключением объемов, предоставленных в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 2.09.1997 г. № 1130 "О распределении дополнительных объемов транспортировки нефти на экспорт". Кроме того, вводится дополнение в постановление Правительства №1446 от 31.12.1994 года «О вывозе нефти и нефтепродуктов за пределы таможенной территории РФ», в соответствии с которым не допускается уступ-

ка права доступа к магистральным нефтепроводам и портовым терминалам нефтедобывающими предприятиями, имеющим задолженность по платежам в федеральный бюджет. Наличие задолженности по платежам определяется на первое число второго месяца квартала, предшествующего кварталу, в котором будет производиться транспортировка нефти.

Следует отметить, что Постановление Правительства Российской Федерации от 2.09.1997 г. № 1130 «О распределении дополнительных объемов транспортировки нефти на экспорт» также декларировалось как направленное на снижение недоимки предприятий нефтяного комплекса (предоставление дополнительных объемов обуславливалось отсутствием недоимки на 01.07.97г. или гарантированными обязательствами по уплате текущих платежей в 1997 г. и погашению задолженности к 01.01.98 г.), однако действенным инструментом влияния на недоимщиков оно не послужило, поскольку реальной увязки доступа к экспорту с погашением недоимки в нем не было.

Принятие упомянутого выше майского постановления (№ 417) связано с обязательствами перед МВФ и содержало в себе необходимые для выполнения этих обязательств положения. Однако Постановление Правительства Российской Федерации от 15.06.1998 г. № 599 «Об обеспечении полноты уплаты налогов нефтедобывающими организациями» ослабило содержащиеся в майском постановлении требования. Согласно постановлению № 599, ограничению не подлежат объемы транспортировки нефти, поставляемой на экспорт, обремененные залоговыми обязательствами, возникшими до 15.06.1998 г.

В связи с принятием Конституционным Судом РФ Определения от 06.11.97 №111-О, разъясняющего, что взыскание сумм штрафов и сумм сокрытого или заниженного дохода в бесспорном порядке противоречит Конституции РФ, Госналогслужба России своим письмом от 08.01.98 № ВП-6-11/4 и изменениями и дополнениями к нему от 08.01.98 № ВП-6-11/4 изменило порядок взыскания сумм штрафов и сокрытого или заниженного дохода. В бесспорном порядке суммы штрафов взимаются лишь в случае невнесения налогоплательщиком в установленный в акте ГНИ срок сумм штрафов и необжалова-

ния решения налоговых органов. Сумма налога и также сумма пени за несвоевременную уплату налога, взыскивается как и прежде в бесспорном порядке.

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 22.05.1998г. № 476 “О мерах по повышению эффективности применения процедур банкротства” при консолидации требований к организациям - должникам по обязательным платежам в федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды возможно применение к таким организациям ускоренных процедур банкротства с соответствию с «Положение об ускоренном порядке применения процедур банкротства», утвержденном тем же постановлением. В этом случае интересы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при рассмотрении дел о банкротстве представляет Федеральная служба России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению. Если собрание кредиторов принимает решение о введении внешнего управления и о применении ускоренных процедур банкротства в соответствии с данным положением, то на базе имущества организации - должника создается открытое акционерное общество с замещением в составе активов должника этого имущества на акции вновь образованного общества. Новое АО должно сохранить рабочие места. Средства от продажи акций нового АО направляются на удовлетворение требований кредиторов и, при наличии остатка, возвращаются должнику. Однако, если средств, вырученных от продажи акций недостаточно для удовлетворения требований кредиторов в полном объеме, арбитражный управляющий обязан обратиться в арбитражный суд с заявлением о прекращении внешнего управления, признании организации - должника банкротом и об открытии конкурсного производства.

Указ Президента Российской Федерации от 29.05.1998 года № 604 «О мерах по обеспечению безусловного исполнения решений о взыскании задолженности по налогам, сборам и иным обязательным платежам» предоставляет органам налоговой полиции полномочия по обращению взыскания на имуще-



ство должников до формирования службы судебных приставов в соответствии с Федеральным законом "О судебных приставах".

Указом Президента Российской Федерации от 29.06.1998 года № 734 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 18.08.1996 г. № 1212 "О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения"» отменяются счета недоимщика, не оправдавшие себя в качестве меры борьбы с неуплатой налогов.

Федеральный закон Российской Федерации от 25.06.1998 года № 92-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Уголовный Кодекс Российской Федерации" вносит изменения в статьи 198 и 199 УК РФ. При этом предусматривается ответственность за уклонение не только от уплаты налога, но и от страхового взноса в государственные внебюджетные фонды и пересматриваются размеры наказания в сторону увеличения.

Особое положение закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), в частности их право вводить независимо от органов власти субъектов Федерации собственные налоговые льготы, привело к использованию их в качестве налоговых убежищ. В связи с этим был принят ряд документов, ограничивающих права ЗАТО в части предоставления налоговых льгот. В Законе "О федеральном бюджете на 1998 год" (статья 47) предусматривается зачисление сумм налогов, поступающих от юридических лиц, зарегистрированных в качестве налогоплательщиков ЗАТО в 1998 году, на специально открытые счета в территориальных отделениях Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации. Дополнительные налоговые льготы предоставляются по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, что было закреплено Федеральным Законом Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 144-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О закрытом административно-территориальном образовании"». Данный закон предусматрива-

180

ет также ограничение срока действия ранее предоставленных льгот 1-м января 2000 года. Порядок предоставления льгот установлен постановлением Правительство Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 595 «О правилах предоставления органами местного самоуправления дополнительных льгот по налогам и сборам юридическим лицам, зарегистрированным в качестве налогоплательщиков в налоговых органах».

Федеральный закон Российской Федерации от 20 июля 1998 года № 116-ФЗ «О государственном контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым физическими лицами доходам» устанавливает обязанность физических лиц при приобретении недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, культурных ценностей и золота в слитках стоимостью более 1000 за каждый объект или более 3000 размеров МОТ в совокупности за несколько в течение года ( в первый год действия закона соответственно 1500 и 4500 размеров МОТ) представить в течение 60 календарных дней по получении письменного требования налогового органа специальную декларацию с указанием всех источников и размеров средств, израсходованных на приобретение этого имущества. Информацию о сделках должны сообщать налоговым органам лица и организации, осуществляющие регистрацию имущества или нотариальное удостоверение сделок. При невыполнении требований закона в судебном порядке могут быть взысканы штрафы в размере до 100 МОТ за непредставление декларации в течение 60 дней, до 1000 МОТ за непредставление декларации в течение 90 дней и до 100 МОТ за нарушение порядка представления сведений налоговым органам лицами, осуществляющими регистрацию имущества. Закон вступает в силу по истечении шести месяцев со дня его официального опубликования (24.07.98г.). При этом обоснование расходов возможно путем предъявления предварительно составленной и хранящейся у нотариуса декларации об имуществе.

Предусмотрен ряд мер, направленных на усиление государственного контроля за рынком алкогольной продукции. Они нашли воплощение в следующих документах. Постановлением

Правительства Российской Федерации от 9.07.1998 г. № 727 утверждены Положения «О лицензировании деятельности по производству, хранению и обороту этилового спирта, изготовленного из всех видов сырья, и спиртосодержащей продукции» и «О лицензировании деятельности по производству, розливу, хранению и обороту алкогольной продукции». Новые положения распространяется на более широкий круг организаций, чем прежние положения о лицензировании аналогичной деятельности. Выдача лицензий осуществляется Госналогслужбой России. Лицензии должны быть получены на каждый из территориально обособленных объектов, на которых осуществляется лицензируемая деятельность. До выдачи лицензии и в последующем ежегодно Госналогслужбой России проводится обследование организаций на наличие условий для осуществления лицензируемой деятельности. Наличие задолженности по уплате налогов или наличие основных средств, внесенных в уставной фонд организацией, уклоняющейся от уплаты налогов или признанной арбитражным судом несостоятельной, а также расчеты наличными денежными средствами сверх установленного предельного размера расчеты между организациями через третьих лиц, путем взаимозачетов и т. д. и производство с нарушением правил эксплуатации контрольного и учетно-измерительного оборудования являются основанием для отказа в выдаче лицензии или приостановления ее действия.

Усилению контроля за производством спирта служит также Постановление Правительства Российской Федерации от 9.07.1998 г. № 732 «О введении государственной регистрации денатурированных этилового спирта и спиртосодержащей продукции из всех видов сырья». Указ Президента Российской Федерации от 18.07.1998 года № 852 «Об учреждении федерального государственного унитарного предприятия "Росспиртпром"» постановляет в целях усиления государственного регулирования производства и оборота этилового спирта, ликероводочной и спиртосодержащей продукции, выработанной из пищевого спирта, передать закрепленные в федеральной собственности акции всех акционерных обществ спиртовой и

ликероводочной промышленности в уставный фонд учреждаемого федерального государственного унитарного предприятия "Росспиртпром". Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.08.1998 г. № 967 утвержден «Порядок передачи в государственную собственность акций (паев) открытых акционерных обществ на сумму средств в размере 50 процентов доходов от акцизов на виноградные вина (включая игристые и шампанские) и коньяк, оставляемых этим обществам на развитие виноградарства», разработанный в соответствии со статьей 22 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1998 год" и обеспечивающий государственное участие в управлении открытыми акционерными обществами за счет увеличения доли государства в уставных капиталах этих обществ. Перечисление 50 процентов доходов от акцизов осуществляется после регистрации открытыми акционерными обществами дополнительного выпуска акций (паев) на сумму в размере предоставляемых средств и передачи их в государственную собственность по номинальной стоимости.

Указ Президента Российской Федерации от 6.10.98г. № 1199 «Об усилении государственного регулирования в сфере производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции» предусматривает введение на предприятиях, производящих этиловый спирт, ежедневного государственного контроля за объемами производства, контроля за соответствием объемов производства алкогольной продукции объемам приобретаемого спирта, лицензирования и квотирования экспорта и импорта этилового спирта.

## 2. Налоговое законодательство и техника налогообложения

Наиболее важными из изменений в налоговом законодательстве и технике налогообложения, вступивших в действие или принятых в 1998 году являются следующие.

С момента опубликования 04.01.98 года вступил в силу Федеральный Закон от 31.12.1997 года № 159-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О подоходном налоге с физических лиц".

Согласно этому закону датой получения дохода является дата выплаты или перечисления дохода физическому лицу, либо дата передачи дохода в натуральной форме, включая авансовые платежи, таким образом, подоходный налог взимается с фактически полученных, а не с начисленных сумм дохода.

Отменяется общее для всех налогоплательщиков ежемесячное уменьшение налогооблагаемой базы на сумму минимальной оплаты труда и аналогичный вычет на каждого иждивенца, но вводится дифференцированная льгота, зависящая от совокупного годового дохода. Вычет двукратного размера МРОТ производится до месяца, в котором доход с начала года не превышает 5000 рублей, со следующего месяца производится однократный вычет МРОТ, пока доход нарастающим итогом с начала года не превышает 20000 рублей, в дальнейшем уменьшения налогооблагаемой базы не производится. Такие же вычеты предусмотрены на содержание каждого из детей и других иждивенцев.

Таким образом, введенные данным законом изменения, имея неопределенное влияние на доходы бюджета, увеличивают издержки заполнения и проверки налоговых деклараций, а также ведения баз данных налоговыми инспекциями, поскольку определение налогооблагаемой базы требует учета не только совокупного годового дохода, но и ежемесячного распределения полученных доходов. Кроме того, данное положение нарушает принцип горизонтальной справедливости налога, так как вычеты из налогооблагаемой базы при неравномерном получении дохода могут существенно зависеть от того, на какой период приходится большая часть выплат.

Большой социальный резонанс может иметь потеря права на часть льгот лицами, выплата заработной платы которых задерживается до начала нового года. Позднее, в Изменениях и дополнениях №6, внесенных Приказом Госналогслужбы РФ от 26.02.98 № АП-3-08/28 в Инструкцию Госналогслужбы России от 29.06.95 №35 "По применению Закона Российской Федерации "О подоходном налоге с физических лиц", подготовленных в соответствии с рассматриваемым Законом, разъясняется,

что при перерасчете налога исходя из фактически полученного дохода полагающиеся гражданину вычеты предоставляются за тот период, за который произведена выплата дохода, включая и те месяцы, за которые доход начислен, но не выплачен. Следует однако отметить, что, согласно букве закона, лица, которым в начале 1999 года будет погашена значительная задолженность по заработной плате, могут потерять право на льготы на весь период до января 2000 года.

Вычеты из доходов, полученных не по основному месту работы, начиная с 1998 года будут производиться только при подаче налоговых деклараций. Причем при получении доходов от нескольких источников, декларации о доходах граждане должны представлять независимо от размера полученного дохода.

Изменены ставки подоходного налога, причем предельные ставки при каждом возможном уровне дохода уменьшены. Однако, если к концу 1998 года темп прироста цен достигнет 250%, то при каждом уровне реального дохода предельные ставки возрастут, а если инфляция составит 150% за год, то реальные предельные ставки понизятся только для индивидуумов, у которых номинальный облагаемый доход составит от 30000 до 40000 рублей за год.

Укреплению налоговой дисциплины должно послужить перечисление налога за филиалы и другие обособленные подразделения, не имеющие расчетных (текущих) счетов, в бюджет по месту нахождения указанных филиалов и подразделений головными организациями.

Аналогичное положение, в соответствии с Федеральным законом от 8.01.1998 года № 1-ФЗ "О внесении дополнения в статью 7 Закона Российской Федерации "О налоге на имущество предприятий" установлено и в отношении налога на имущество предприятий, а именно, головные предприятия, в состав которых входят филиалы и другие обособленные подразделения, не имеющие отдельного баланса и расчетного счета, должны зачислять часть налога в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов по месту нахождения этих подразделений в соответствии с дей-

ствующими на территории субъекта Российской Федерации налоговой ставкой и имуществом этих подразделений. Остальная часть налога, исчисленного по предприятию в целом, уплачивается в бюджет по месту нахождения головного предприятия.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.12.1997 г. №1672 "О мерах по совершенствованию порядка и методов определения амортизационных отчислений" отменяется включение в налогооблагаемую базу налога на прибыль начисленных ускоренным методом амортизационных отчислений в случае их нецелевого использования. Нельзя не признать разумной мерой отмену положения, контроль за исполнением которого затруднен, а влияние на инвестиционную активность сомнительно. Этим же постановлением устанавливается, что организации, при ухудшении ее финансово - экономических показателей в результате переоценки основных фондов по состоянию на 1.01.1997 г., предоставляется право сохранять при ведении бухгалтерского и статистического учета и составлении отчетности на 1.01.1998 г. балансовую стоимость основных фондов по состоянию на 1.01.1996 г.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 1392 от 31.12.97 "О признании утратившим силу Указа Президента Российской Федерации от 18.08.1996 г. № 1216 "Об обложении налогом на добавленную стоимость товаров, происходящих с территории Украины и ввозимых на таможенную территорию Российской Федерации" начиная с 1.02.1998 года товары, происходящие с территории Украины, не облагаются НДС при ввозе на территорию Российской Федерации.

Федеральным Законом Российской Федерации от 14.02.1998 года № 29-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный Закон "Об акцизах"» законодательно закреплено исключение из перечня подакцизных товаров денатурированного спирта, установленное ранее Постановлением Правительства Российской Федерации от 7.05.1997г. № 559 "О спиртосодержащих растворах, облагаемых акцизами" и изме-

нены ставки акциза на некоторые виды алкогольной продукции.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.05.1998 г. №509 «О внесении изменения в положение о составе затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг), включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг), и о порядке формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли» разрешается относить на себестоимость платежи по заключенным в пользу работников предприятия договорам с негосударственными пенсионными фондами, имеющими государственную лицензию.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.06.1998 г. № 627 «Об уточнении порядка расчета амортизационных отчислений и переоценке основных фондов» предоставляется право в случае, когда балансовая стоимость объектов основных фондов превышает текущие рыночные цены, провести в 1998 году переоценку основных фондов по состоянию на 1.01.1998 г. путем прямого пересчета стоимости отдельных объектов основных фондов по документально подтвержденным рыночным ценам на них, сложившимся на 1.01.1998 г. При этом с 1.10.1998 г. разрешается применять понижающие коэффициенты к действующим нормам амортизационных отчислений.

С 20.07.98 вступил в силу Федеральный закон Российской Федерации от 16.07.1998 года № 98-ФЗ "О внесении изменений в федеральный закон "О налоге на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте"", принятый Государственной Думой 18.12.1997 года. Уточнена и увеличена налогооблагаемая база налога и увеличена его ставка с 0,5% до 1% от налогооблагаемой базы.

Федеральный закон Российской Федерации от 23.07.1998 года № 118-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об акцизах" увеличивает ставки акциза на некоторые виды алкогольных напитков.

10.07.1998 г. Правительством Российской Федерации принято постановление № 762 «О мерах по стабилизации соци-



ально - экономического положения в стране», предусматривающее в числе прочих ряд мер налогового характера. В частности, давно обсуждавшийся переход на начисление налога на добавленную стоимость по дате отгрузки продукции. В условиях возникновения налоговых обязательств по факту оплаты в задержке платежей за отгруженную продукцию могут быть заинтересованы не только ее покупатели, но и производители, особенно при расчетах между аффилированными лицами или при наличии взаимных поставок продукции, что приводит не только к задержке налоговых платежей, но и к росту задолженностей между предприятиями. Это предложение было воплощено в компромиссном варианте вступившим в силу с 1.08.1998 г. Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.07.1998 г. № 786 «Об особенностях уплаты налога на добавленную стоимость», согласно которому обязательства по налогу на добавленную стоимость возникают в первую следующих дат: день оплаты товаров; конец следующего месяца после предъявления счета - фактуры; конец следующего месяца после отгрузки (передачи, обмена) товаров (работ, услуг).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1998 г. № 791 «О введении дополнительной импортной пошлины» вводится на срок с 15 августа 1998 г. по 31 декабря 1999 г. дополнительная импортная пошлина в размере 3% сверх действующих ставок таможенных пошлин на все товары, кроме происходящих из государств - участников соглашений о Таможенном союзе. Позднее, в Постановлении Правительства РФ от 05.09.98 № 1030 исключены из обложения дополнительной пошлиной лекарства, хлопковое волокно и инвалидные коляски.

Важной мерой, реализованной в законах № 148-ФЗ от 31.07.1998 года «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности» и №149-ФЗ от 31.07.1998 года «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации"». Введение такого налога теоретически могло бы сокращать стимулы и возможности уклонения от налогообложения, а также являлось бы менее искажающей формой налогообложения в рамках одного временного периода, если бы было воз-

можно корректно определить натуральные показатели, влияющие на предпринимательскую деятельность, исключить возможность их сокрытия или занижения и точно рассчитать среднюю доходность упомянутых показателей. Однако это является крайне трудноразрешимой задачей. Рекомендуемые в Письме Правительства Российской Федерации № 4435п-П15 от 7.09.1998 г. формулы расчета и их составляющие теоретически не обоснованы, предлагаемые поправочные коэффициенты не дифференцированы по видам деятельности. Важнейшим недостатком закона является расширительная трактовка малого предпринимательства, создающая значительные возможности для уклонения от налогообложения.

Согласно «Плану стабилизационных мер Правительства Российской Федерации» утвержденному Постановлением Правительства от 10.07.1998 г. № 762 предполагалось введение налога с продаж со ставкой от нуля до 10% оборота по усмотрению региональных властей. Федеральным законом от 31.07.1998 года № 150-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в статью 20 закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации"» ставка налога с продаж устанавливается в размере до 5 процентов. Базой налога является стоимость товаров (работ, услуг), реализуемых в розницу или оптом за наличный расчет за исключением стоимости ряда товаров и услуг первой необходимости и услуг в сфере культур, искусства и образования.

Предложенную в рамках стабилизационного пакета меру по введению единой ставки НДС в размере 20% можно считать реализованной частично. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.07.1998 г. № 787 «О продовольственных товарах, по которым применяется ставка налога на добавленную стоимость в размере 10 процентов» ограничивает перечень указанных товаров хлебом и хлебобулочными изделиями, молоком и молокопродуктами (за исключением мороженого), продуктами детского и диетического питания. В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.07.1998 г. № 788 «О товарах для детей, по которым применяется ставка налога на добавленную стоимость в размере 10 процентов» из перечня товаров, на которые распространяется льгота исключен трикотаж, швейные изделия и обувь.

Повышение ставок земельного налога и введение повышенной платы за неиспользуемые земельные ресурсы вводится Указом Президента Российской Федерации от 18.07.1998 года № 854 «Об индексации ставок земельного налога», который устанавливает с 1.09.1998 г. коэффициенты 2 и 4 к действующим ставкам земельного налога в зависимости от категорий земель, а также двукратное увеличение налога на участки, не используемые по целевому назначению.

Таблицы 1.16

Основные показатели денежно-кредитной политики в России в 1997 – 1998 годах.													
	ИПЦ, % в ме- сяц	М <sub>2</sub> , млрд. рублей	Темп роста М <sub>2</sub> , % в месяц	М <sub>0</sub> , млрд. рублей	Темп роста М <sub>0</sub> , % в месяц	Денеж- ная база, млрд. рублей	Темп роста денеж- ной ба- зы, % в ме- сяц	ЧВА, млрд. руб.	ЧМР, млрд. руб.	ЗВР, млрд. долл.	Валют- ные ре- зервы, млрд. долл.	Золото, млрд. долл.	ВВП, млрд. рублей
янв 97	2,3%	289900	0,75%	96300	-7,23%	123900	-5,35%	120700	3100	13993	9929,5	4063,5	172000
фев 97	1,5%	299500	3,43%	102000	5,92%	130200	5,08%	123600	6600	15207,7	11126,9	4080,8	175000
мар 97	1,4%	305800	2,41%	105200	3,14%	136300	4,69%	125000	11300	16508,7	12428,8	4079,9	194000
апр 97	1,0%	317800	4,25%	115200	9,51%	145700	6,90%	122200	23500	18184,3	14067,8	4116,6	202000
май 97	0,9%	328400	3,35%	120400	4,51%	148200	1,72%	116900	31300	20016,1	15884,1	4132	205000
июн 97	1,1%	352000	7,19%	136900	13,70%	167000	12,69%	106100	60900	24548,9	20395,7	4153,2	213000
июл 97	0,9%	363000	3,22%	140400	2,56%	171400	2,63%	109300	62100	24456	20186,1	4269,9	222000
авг 97	-0,1%	364600	0,59%	141600	0,85%	174700	1,93%	113800	60900	23920,2	19603,9	4316,2	241000
сен 97	-0,3%	363000	-0,40%	134900	-4,73%	169800	-2,80%	117100	52700	23105	18737	4368	252000
окт 97	0,2%	368800	1,62%	135800	0,67%	170600	0,47%	119200	51200	22915,5	18447,7	4467,8	242000
ноя 97	0,6%	357400	-2,93%	128800	-5,15%	163800	-3,99%	146000	17800	16809,9	12201,4	4608,5	226000
дек 97	1,0%	374100	2,26%	130500	1,32%	164500	0,43%	141200	23300	17783,8	12894,7	4889,2	258000
янв 98	1,4%	361200	-3,45%	116700	-10,57%	150500	-8,51%	141100	9400	15400	10500	4900	187000
фев 98	0,9%	362900	0,47%	120400	3,17%	152400	1,26%	149200	3200	15000	10200	4800	184000
мар 98	0,6%	360400	-0,69%	119100	-1,08%	152600	0,13%	138500	14100	16900	11900	4900	198000

(См. продолжение)

Основные показатели денежно-кредитной политики в России в 1997 – 1998 годах.													
	ИПЦ, % в ме- сяц	M <sub>2</sub> , млрд. рублей	Темп роста M <sub>2</sub> , % в месяц	M <sub>0</sub> , млрд. рублей	Темп роста M <sub>0</sub> , % в месяц	Денеж- ная база, млрд. рублей	Темп роста денеж- ной ба- зы, % в ме- сяц	ЧВА, млрд. руб.	ЧМР, млрд. руб.	ЗВР, млрд. долл.	Валют- ные ре- зервы, млрд. долл.	Золото, млрд. долл.	ВВП, млрд. рублей
апр 98	0,4%	368000	2,11%	128600	7,98%	161200	5,64%	152800	8400	16000	11000	5000	205000
май 98	0,5%	370000	0,54%	129900	1,01%	162900	1,05%	163100	-200	14600	9600	5000	206000
июн 98	0,1%	369200	-0,22%	129800	-0,08%	163200	0,18%	154500	8700	16200	11200	5000	207000
июл 98	0,2%	359400	-2,65%			160800	-1,47%	166000	-5200	18400	13800	4600	214000
авг 98	3,7%					158700	-1,31%			12300			226000

Примечание: ИПЦ – индекс потребительских цен, ЧВА – чистые внутренние активы, ЧМР – чистые международные резервы, ЗВР – золотовалютные резервы.

Источник: Госкомстат РФ, ЦБ РФ

Таблица 1.17

Недельная динамика показателей финансового рынка России в августе 1997 – августе 1998 годов										
Недели года	Инфляция, % в неделю	Курс рубля на ММВБ, руб./\$	Темп роста курса \$, % в неделю	Индекс РТС-1, на конец недели	Темп изменения индекса РТС-1, % в неделю	Средневзвешенная доходность ГКО-ОФЗ, % годовых	Оборот вторичного рынка ГКО/ОФЗ, млрд. руб.	Объем ГКО/ОФЗ в обращении на конец недели, млрд. руб.	Аукционная ставка по ГКО-ОФЗ, % годовых	Длительность рыночного портфеля на ГКО-ОФЗ, на конец недели, дней
4-10.8.97	0,00%	5813	0,14%	569,23	11,57%	20,12%	11885,204	312050,128	20,54%	214,93
11-17.8.97	-0,10%	5813	0,00%	563,14	-1,07%	21,47%	15453,983	313550,869	19,06%	216,39
18-24.8.97	0,00%	5825	0,21%	525,25	-6,73%	19,23%	10617,683	315627,115	18,71%	217,77
25-31.8.97	0,00%	5839,5	0,25%	474,80	-9,60%	19,50%	11257,131	317008,224	18,67%	222,10
1-7.9.97	-0,10%	5839,2	-0,01%	488,46	2,88%	19,58%	13120,967	318825,768	18,60%	226,24
8-14.9.97	0,00%	5850	0,18%	483,75	-0,97%	18,81%	17435,253	320200,645	18,10%	233,44
15-21.9.97	0,00%	5862	0,21%	497,94	2,93%	20,54%	17966,633	322433,781	19,01%	235,12
22-28.9.97	-0,20%	5861	-0,02%	491,42	-1,31%	19,18%	13594,635	323131,221	18,44%	236,81
29.9-5.10.97	0,00%	5877	0,27%	552,14	12,36%	22,75%	15488,706	327095,416	18,36%	245,50
6-12.10.97	0,00%	5869,9	-0,12%	527,78	-4,41%	20,34%	16119,549	334440,996	17,88%	242,99
13-19.10.97	0,10%	5868	-0,03%	532,90	0,97%	21,65%	14862,621	329211,683	18,28%	248,77
20-26.10.97	0,10%	5873	0,09%	518,29	-2,74%	21,94%	13021,797	330361,880	17,59%	251,85
27.10-2.11.97	0,10%	5900	0,46%	422,26	-18,53%	28,30%	28180,178	332547,925	19,55%	256,38
3-9.11.97	0,20%	5902	0,03%	438,34	3,81%	24,69%	23179,448	333707,460	19,74%	257,90
(См. продолжение)										
10-16.11.97	0,20%	5909	0,12%	342,07	-21,96%	29,24%	28938,773	334658,444	26,61%	255,79

<b>Недельная динамика показателей финансового рынка России в августе 1997 – августе 1998 годов</b>										
Недели года	Инфляция, % в неделю	Курс рубля на ММВБ, руб./\$	Темп роста курса \$, % в неделю	Индекс РТС-1, на конец недели	Темп изменения индекса РТС-1, % в неделю	Средневзвешенная доходность ГКО-ОФЗ, % годовых	Оборот вторичного рынка ГКО/ОФЗ, млрд. руб.	Объем ГКО/ОФЗ в обращении на конец недели, млрд. руб.	Аукционная ставка по ГКО-ОФЗ, % годовых	Дюрация рыночного портфеля на ГКО-ОФЗ, на конец недели, дней
17-23.11.97	0,20%	5917	0,14%	382,59	11,84%	30,44%	18069,85	335483,064	26,27%	251,75
24-30.11.97	0,00%	5928	0,19%	328,49	-14,14%	40,48%	21694,138	337586,469	28,00%	248,17
1-7.12.97	0,40%	5943	0,25%	382,42	16,42%	40,77%	15573,864	338125,669	41,34%	244,74
8-14.12.97	0,20%	5922	-0,35%	339,25	-11,29%	36,64%	10805,339	339148,335	34,52%	241,17
15-21.12.97	0,30%	5923	0,02%	354,41	4,47%	33,82%	11719,2782	341291,113	32,57%	236,40
22-28.12.97	0,20%	5955	0,54%	380,11	7,25%	33,37%	9977,415	343077,919	33,66%	235,21
29.12-4.1.98	0,40%	5998	0,72%	396,86	4,41%	27,36%	4411,860	343077,919	0,00%	231,21
5-11.1.98	0,30%	5,999	0,02%	372,46	-6,15%	41,70%	5676,557	344398,774	32,83%	223,81
12-18.1.98	0,40%	6,0255	0,44%	334,54	-10,18%	37,02%	9793,106	346574,460	34,71%	221,98
19-25.1.98	0,40%	6,048	0,37%	294,71	-11,90%	33,29%	12471,412	348418,880	32,14%	221,36
26.1-1.2.98	0,20%	6,04	-0,13%	284,35	-3,52%	39,37%	14792,133	349193,781	41,38%	219,64
2-8.2.98	0,20%	6,0475	0,12%	304,04	6,93%	36,41%	21309,455	351434,161	44,47%	220,49
9-15.2.98	0,30%	6,0525	0,08%	302,24	-0,59%	30,24%	16361,676	355411,408	34,68%	222,85
16-22.2.98	0,20%	6,046	-0,11%	305,81	1,18%	29,65%	14511,897	358865,780	35,32%	226,70
23.2-1.3.98	0,20%	6,045	-0,02%	309,56	1,23%	28,84%	13239,447	362202,605	32,31%	226,96
(См. продолжение)										
2-8.3.98	0,10%	6,065	0,33%	339,66	9,73%	26,83%	17329,613	367470,807	28,53%	232,97

<b>Недельная динамика показателей финансового рынка России в августе 1997 – августе 1998 годов</b>										
Недели года	Инфляция, % в неделю	Курс рубля на ММВБ, руб./\$	Темп роста курса \$, % в неделю	Индекс РТС-1, на конец недели	Темп изменения индекса РТС-1, % в неделю	Средневзвешенная доходность ГКО-ОФЗ, % годовых	Оборот вторичного рынка ГКО/ОФЗ, млрд. руб.	Объем ГКО/ОФЗ в обращении на конец недели, млрд. руб.	Аукционная ставка по ГКО-ОФЗ, % годовых	Дюрация рыночного портфеля на ГКО-ОФЗ, на конец недели, дней
9-15.3.98	0,20%	6,066	0,02%	350,20	3,10%	26,45%	14168,811	371091,590	29,05%	239,18
16-22.3.98	0,10%	6,0815	0,26%	335,78	-4,12%	26,79%	16826,720	373767,032	27,86%	242,85
23-29.3.98	0,10%	6,092	0,17%	341,48	1,70%	27,82%	22150,965	378813,702	25,98%	247,21
30.3-5.4.98	0,10%	6,092	0,00%	313,48	-8,20%	28,42%	15934,378	380320,665	28,57%	248,11
6-12.4.98	0,10%	6,134	0,69%	308,96	-1,44%	28,71%	15249,230	382804,428	34,23%	252,89
13-19.4.98	0,10%	6,1415	0,12%	312,69	1,20%	28,86%	13326,875	387165,160	33,81%	260,43
20-26.4.98	0,10%	6,139	-0,04%	326,16	4,31%	30,54%	15544,843	389134,692	34,93%	264,39
27.4-3.5.98	0,00%	6,1095	-0,48%	312,37	-4,23%	29,40%	11727,225	393345,432	31,84%	268,96
4-10.5.98	0,10%	6,128	0,30%	302,82	-3,06%	27,94%	11566,586	397651,534	34,16%	271,69
11-17.5.98	0,10%	6,1525	0,40%	258,10	-14,77%	33,11%	10767,486	398084,164	34,16%	272,95
18-24.5.98	0,10%	6,154	0,02%	225,41	-12,67%	45,77%	19094,463	398577,325	45,16%	270,28
25-31.5.98	0,10%	6,13	-0,39%	191,29	-15,14%	64,96%	24610,293	399281,413	61,07%	266,63
1-7.6.98	0,00%	6,178	0,78%	207,65	8,55%	51,45%	20938,528	399016,673	53,15%	265,60
8-14.6.98	0,10%	6,21	0,52%	178,13	-14,22%	46,55%	13799,083	400853,454	48,04%	269,68
15-21.6.98	0,00%	6,216	0,10%	174,65	-1,95%	54,29%	19576,525	395901,065	49,31%	284,61
(См. продолжение)										
22-28.6.98	0,00%	6,225	0,14%	163,99	-6,11%	52,72%	12827,391	394435,777	51,19%	287,41



<b>Недельная динамика показателей финансового рынка России в августе 1997 – августе 1998 годов</b>										
Недели года	Инфляция, % в неделю	Курс рубля на ММВБ, руб./\$	Темп роста курса \$, % в неделю	Индекс РТС-1, на конец недели	Темп изменения индекса РТС-1, % в неделю	Средневзвешенная доходность ГКО-ОФЗ, % годовых	Оборот вторичного рынка ГКО/ОФЗ, млрд. руб.	Объем ГКО/ОФЗ в обращении на конец недели, млрд. руб.	Аукционная ставка по ГКО-ОФЗ, % годовых	Длительность рыночного портфеля на ГКО-ОФЗ, на конец недели, дней
29.6-5.7.98	0,00%	6,215	-0,16%	151,33	-7,72%	72,44%	15457,959	391975,482	63,11%	291,62
6-12.7.98	0,10%	6,231	0,26%	144,02	-4,83%	125,77%	15045,254	387523,792	107,23%	288,08
13-19.7.98	0,10%	6,209	-0,35%	193,35	34,26%	52,94%	34163,636	383185,563	0,00%	302,44
20-26.7.98	0,00%	6,27	0,98%	157,74	-18,42%	45,11%	18323,277	382555,058	48,96%	315,77
27.7-2.8.98	0,10%	6,272	0,03%	149,65	-5,13%	56,41%	19155,219	347498,481	0,00%	337,39
3-9.8.98	0,20%	6,285	0,21%	132,86	-11,22%	54,66%	14305,244	343554,332	0,00%	334,38
10-16.8.98	0,20%	6,31	0,40%	115,00	-13,44%	95,58%	12488,508	340326,857	0,00%	330,59
17-23.8.98	7,60%	7,005	11,01%	81,76	-28,90%	—	—	—	—	—

Источник: ЦБ РФ, Госкомстат РФ, ИА "Финмаркет", РТС, ИЭППИ

Таблица 1.18

Платежный баланс России в 1995 - первом квартале 1998 гг. (млн. долл. США)													
квартал	1995 год				1996 год				1997 год				1998 год
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I
<b>Счет текущих операций</b>	<b>5908</b>	<b>3227</b>	<b>-391</b>	<b>763</b>	<b>3823</b>	<b>1754</b>	<b>2178</b>	<b>4340</b>	<b>3724</b>	<b>-67</b>	<b>-1065</b>	<b>392</b>	<b>-1499</b>
<i>Товары и нефакторные услуги</i>	4908	4119	1735	1968	3356	3457	4038	6508	4987	2352	1898	2811	135
<i>Товары (торговый баланс)</i>	5947	6148	5073	4302	4641	4921	5064	8449	6018	3507	3413	4324	1124
Экспорт товаров	18855	20071	20246	22382	20872	21940	21918	25781	21154	20654	21718	25402	17956
Импорт товаров	-12908	-13923	-15173	-18080	-16231	-17019	-16854	-17332	-15136	-17147	-18305	-21078	-16832
<i>Нефакторные услуги</i>	-1039	-2029	-3338	-2334	-1285	-1464	-1026	-1941	-1031	-1155	-1515	-1513	-989
<i>Баланс услуг труда и капитала (баланс доходов)</i>	915	-880	-2068	-1300	483	-1601	-1878	-2293	-1188	-2228	-2803	-2205	-1321
<i>Из них: баланс услуг капитала</i>	926	-810	-1920	-1227	603	-1491	-1781	-2215	-1118	-2151	-2701	-2112	-1235
Предоставленных нерезидентам	2573	614	409	530	2610	710	446	465	2390	592	549	527	2407
Полученных от нерезидентов	-1647	-1424	-2329	-1757	-2007	-2201	-2227	-2680	-3508	-2743	-3250	-2639	-3642
<i>Текущие трансферты</i>	84	-12	-59	95	-16	-101	18	123	-75	-191	-160	-214	-313
<b>Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами</b>	<b>-6161</b>	<b>-1802</b>	<b>-42</b>	<b>-13845</b>	<b>-6700</b>	<b>-5260</b>	<b>-7600</b>	<b>-5569</b>	<b>-3789</b>	<b>5467</b>	<b>-2866</b>	<b>20697</b>	<b>-532</b>
<i>Счет операций с капиталом</i>	-22	-73	-173	-80	-219	-66	-79	-99	-115	-317	-187	-179	-92

Платежный баланс России в 1995 - первом квартале 1998 гг. (млн. долл. США)													
квартал	1995 год				1996 год				1997 год				1998 год
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I
Финансовый счет	-6139	-1729	131	-13765	-6481	-5194	-7521	-5470	-3674	5784	-2679	20876	-440
Прямые инвестиции	116	163	563	870	305	-79	590	892	-51	1021	1339	1443	498
Активы	-68	-124	-70	-43	-131	-316	-166	-157	-580	-623	-678	-608	-125
Пассивы	184	287	633	913	436	237	756	1049	529	1644	2017	2051	623
Портфельные инвестиции	-1438	-57	-1	62	1567	1692	409	6073	6073	8017	1924	29400	3552
Активы	-1496	-26	-23	20	140	-73	3	-243	187	-67	-305	4	-97
Пассивы	58	-32	23	42	1427	1765	406	6316	5886	8084	2229	29396	3649
Прочие инвестиции	-4817	-1835	-432	-14697	-8353	-6807	-8520	-12435	-9696	-3254	-5942	-9967	-4490
Активы	-2624	1035	5794	-656	-4792	-8122	-4948	-11441	1192	-6313	-9951	-11594	-5099
в том числе:													
Наличная иностранная валюта и депозиты	-114	2454	846	1173	999	-5102	-1423	-4379	-1315	-1950	-4705	-4517	1878
Торговые кредиты и авансы	-228	2	8039	227	-1626	-1800	-1700	-4375	-858	-882	-1647	-3403	-2360
Ссуды и займы предоставленные (непросроченные)	1817	3748	1408	1585	2424	3123	2267	1685	4050	2335	391	207	1861
Пассивы	-2193	-2870	-6226	-14041	-3561	1315	-3572	-994	-10888	3059	4009	1627	609
в том числе:													
Торговые кредиты и авансы	395	-433	-1278	-6774	75	-434	-571	131	-423	28	120	211	85
Привлеченные кредиты	-2881	-2758	-5284	-9927	-3288	-2	-3614	-1325	-2494	2123	2246	198	1703
Поправка к резервным активам	146	-263	187	1006	-400	-798	-196	-90	48	30	-49	-48	18

<b>Платежный баланс России в 1995 - первом квартале 1998 гг. (млн. долл. США)</b>													
	1995 год				1996 год				1997 год				1998 год
квартал	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I
Чистые ошибки и пропуски	-3520	413	-4635	7899	-2164	-2789	-1128	-2051	-2220	-1137	-1135	-2753	-1645
<b>Общее сальдо платежного баланса</b>	<b>-3627</b>	<b>1575</b>	<b>-4881</b>	<b>-4177</b>	<b>-5441</b>	<b>-7093</b>	<b>-6746</b>	<b>-3370</b>	<b>-2237</b>	<b>4293</b>	<b>-5115</b>	<b>18288</b>	<b>-3658</b>
<b>Финансирование</b>	<b>3627</b>	<b>-1575</b>	<b>4882</b>	<b>4177</b>	<b>5441</b>	<b>7093</b>	<b>6746</b>	<b>3370</b>	<b>2237</b>	<b>-4293</b>	<b>5115</b>	<b>-18288</b>	<b>3658</b>
Резервные активы	-96	-5936	-1105	-3249	-2034	3431	1390	54	-1331	-8034	1616	5934	892
Исключительное финансирование	3109	3920	5319	6343	4718	3102	4486	2581	2960	2131	2624	-26637	1741
Использование новых займов органами гос.управления для финансирования дефицита	0	1690	1650	2144	1393	1013	677	672	646	701	677	0	669
- использование кредитов МВФ	0	1690	1650	2144	1393	1013	677	672	646	701	677	0	669
Просрочено платежей	899	560	1059	-1387	725	619	619	729	994	1080	1107	-27227	602
Перенесено платежей по обслуживанию официального внешнего долга	2210	1670	2610	5586	2600	1470	3190	1180	1320	350	840	590	470
Прочие операции	614	441	668	1083	2757	560	870	735	608	1610	875	2415	1025
<i>Справочно: ВВП (млн. долл. США)</i>	<i>60400</i>	<i>73200</i>	<i>110800</i>	<i>120300</i>	<i>106600</i>	<i>112000</i>	<i>112800</i>	<i>118100</i>	<i>107000</i>	<i>108000</i>	<i>120600</i>	<i>125600</i>	<i>94100</i>

Источник: ЦБ РФ

Таблица 1.19

<b>Индикаторы финансовых рынков в 1998 г.</b>									
<b>Месяц</b>	<b>декабрь 97</b>	<b>январь</b>	<b>февраль</b>	<b>март</b>	<b>апрель</b>	<b>май</b>	<b>июнь</b>	<b>июль</b>	<b>август</b>
<b>месячная инфляция</b>	<b>1,0%</b>	<b>1,5%</b>	<b>0,9%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,2%</b>	<b>3,7%</b>
расчетная годовая инфляция по тенденции данного месяца	12,68%	19,56%	11,35%	7,44%	4,91%	6,17%	1,21%	2,43%	54,6%
ставка рефинансирования ЦБ РФ	28%	28%	36%	30%	30%	150	80%	60%	60%
аукционная ставка по ГКО (на конец месяца)	33,55%	41,38%	32,25%	32,75%	34%	61,07%	53,45%	99,57%	–
аукционная ставка по ОФЗ (на конец месяца)	25,67%	31,44%	32,79%	40%	41%	33,75%	49,29%	48,96%	–
доходность к погашению выпусков ГКО (% в год) со сроками:									
менее 1 месяца	30,98%	29,57%	29,83%	21,87%	27%	45,01%	68,33%	73,98%	60,71%
1-6 месяца	36,19%	33,02%	33,83%	24,40%	32%	43,20%	70,31%	85,24%	95,00%
более 6 месяцев	31,94%	34,18%	38,79%	27,31%	33%	42,27%	63,71%	83,94%	103,39%
средняя ставка по всем выпускам	33,82%	32,63%	35,01%	25,76%	32,4%	43,14%	65,17%	83,57%	94,77%
средняя по всем выпускам доходность к погашению ОФЗ (% в год)	36,29%	33,30%	39,25%	35,34%	35%	44,38%	57,61%	70,28%	86,27%
оборот рынка ГКО-ОФЗ за месяц (млрд. руб.)	52488	42733	65422	78724,8	64038	66039	74354	94933	26822
ставка МБК-INSTAR (% в год на кон. мес.) по кредитам на:									
1 день	36,13%	27,97%	39,32%	32,8%	33,8%	192,8%	109,04%	28,85%	72,69%
1 неделю	33,93%	28,00%	25,00%	25,0%	25,7%	45,0%	80,0%	45,0%	450%
2 недели	36,00%	33,00%	33,00%	38,0%	19,4%	32,0%	55,0%	55,0%	–
1 месяц	28,00%	36,15%	35,00%	30,0%	30,0%	28,0%	90,0%	90,0%	–
оборот рынка МБК за месяц (млрд. руб.)	83258	31362	39564	46780,5	51577	38931	47274	51358	15313
курс USD на конец месяца на ММВБ (СЭЛТ) (руб.)	5960	6,023	6,070	6,106	6,133	6,166	6,198	6,272	7,905
(См продолжение)									

<b>Индикаторы финансовых рынков в 1998 г.</b>									
<b>Месяц</b>	<b>декабрь 97</b>	<b>январь</b>	<b>февраль</b>	<b>март</b>	<b>апрель</b>	<b>май</b>	<b>июнь</b>	<b>июль</b>	<b>август</b>
курс DM на конец месяца на ММВБ (СЭЛТ) (руб.)	3361	3,3536	3,3407	3,3425	3,4156	3,466	3,4224	3,524	4,3948
средний темп роста курса USD за месяц по тенденции (% в год)	9,08%	13,45%	9,34%	7,35%	5,44%	6,65%	6,41%	15,31%	1507%
средний темп роста курса DM за месяц по тенденции (% в год)	1,56%	-2,58%	2,36%	0,65%	29,64%	19,22%	-14,09%	42,06%	1315%
суммарный брутто-оборот по USD и DM на ММВБ за месяц (млрд. руб.)	10234	9564,7	6969,0	9080,6	11580	10448	14798	13888	24630
оборот фондового рынка в РТС за месяц (млн. долларов США):	1240	1269	1268	1838,7	1236,2	1195,1	685,8	752,2	240
значение индекса РТС-1 на конец месяца	396,86	284,35	309,56	325,50	312,37	191,29	151,35	149,65	65,61
изменение индекса РТС-1 за месяц (%)	20,81%	-28,35%	8,87%	5,15%	-4,03%	-38,76%	-20,88%	-1,12%	-56,16%

Источник: Госкомстат РФ, ЦБ РФ, ИА "Финмаркет", РТС, журнал "Эксперт", ИЭППП.

## **Раздел 2.**

### **Реальный сектор экономики**

#### **2.1. Основные тенденции в реальном секторе экономики**

##### **Производство ВВП: факторы и тенденции**

Ситуация в реальном секторе экономики в текущем году определялась действием противоречивых тенденций и факторов. Позитивные тенденции, сформировавшиеся в 1997 году, продолжали определять движение основных показателей реального сектора и в 1998 году. Вместе с тем, неустойчивость и резкие колебания конъюнктуры на финансовых рынках оказали дестабилизирующее воздействие на уровень деловой активности в национальной экономике.

На состояние и тенденции развития российской экономики с начала 1998 года существенное влияние оказывало и изменение конъюнктуры мирового рынка. В условиях резкого падения мировых цен на топливно-энергетические ресурсы наблюдалось падение экспорта не только в стоимостном, но и физическом выражении. Сокращение доходов от внешнеторговой деятельности оказывало существенное влияние на финансовое состояние экспортно-ориентированных отраслей добывающего сектора, а также и на макроэкономическую политику.

В этих условиях возобновились тенденции к снижению реального объема ВВП, ухудшилась динамика промышленного производства. Негативное воздействие на макро структуру

оказало усиление спада в сельском хозяйстве, строительстве и на транспорте (Таблица 2.1).

Таблица 2.1

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

	1998								
	01	01-02	01-03	01-04	01-05	01-06	01-07	01-08	01-09
Валовой внутренний продукт	101,3	100,7	100,0	100,0	99,8	99,5	98,9	97,9	97,0
Промышленность:	101,5	101,4	101,3	101,2	100,6	100,1	98,7	97,4	96,1
добывающая	100,7	101,2	100,9	100,1	99,8	99,8	98,4	96,7	96,8
обрабатывающая	102,3	101,8	101,9	101,6	101,1	101,2	100,3	98,8	93,6
потребительские товары	101,7	101,0	101,5	101,9	101,6	101,4	100,5	99,1	98,3
Сельское хозяйство	98,0	98,0	101,0	101,2	101,3	100,6	97,0	92,3	90,6
Инвестиции	90,5	92,5	93,1	94,2	93,8	93,7	94,5	94,4	93,2
Грузооборот предприятий транспорта	98,1	97,5	95,4	96,1	95,6	96,1	97,0	97,0	102,7
Объем услуг связи	108,2	108,3	108,0	102,7	116,7	113,5	113,7	113,6	119,8
Товарооборот	105,0	104,4	103,7	103,1	103,1	103,1	103,3	103,6	102,7
Платные услуги	91,7	98,3	99,7	99,2	100,1	100,4	100,2	99,8	99,2
Внешнеторговый оборот	97,1	96,3	95,4	92,5	94	96,4	95,7	94,0	
Экспорт	86,1	84,2	85,6	83,8	84,8	87,0	87,0	86,1	
Импорт	117,7	114,4	109,6	104,4	106,5	108,4	106,2	103,7	
Сальдо	24,0	26,7	40,0	28,9	28,4	-			
Реальные располагаемые денежные доходы	100,0	92,7	93,2	92,6	92,1	91,0	91,2	88,9	87,6
Безработные, официально зарегистрированные	78,3	77,7	77,7	77,4	77,4	77,5	77,8	78,2	78,9
Индексы цен: *)									
потребительских	101,5	100,9	100,6	100,4	100,5	100,1	100,2	103,7	138,4
продовольственные товары	102,1	101,2	100,7	100,3	100,6	100,0	99,9	102,4	139,5
непродовольственные товары	100,5	100,3	100,2	100,2	100,1	100,0	100,1	107,1	154,3
платные услуги населению	101,7	101,0	101,2	101,0	101,1	100,6	101,2	101,2	103,4
(См. продолжение)									



	1998								
	01	01-02	01-03	01-04	01-05	01-06	01-07	01-08	01-09
промышленности									
на готовую продукцию	100,9	100,8	99,9	100,0	99,1	100,0	99,2	98,8	107,5
на приобретенные ресурсы	100,4	101,5	99,4	100,1	99,5	99,1	98,5	97,8	103,7
в капитальном строительстве	101,3	100,9	100,4	100,0	100,2	99,6	100,1	100,5	102,9
на грузовые перевозки	101,2	100,0	100,1	98,5	100,0	90,9	116,3	100,6	105,0
на услуги связи	102,8	100,5	100,6	100,0	100,0	99,5	100,2	100,1	101,6
Официальный курс доллара*	101,1	100,8	100,6	100,4	100,5	100,6	100,6	126,7	203,2

\*в процентах к предыдущему месяцу

Источник: Госкомстат России

Валовой внутренний продукт за январь-сентябрь 1998 г. составил 1881,1 млрд. руб., и по сравнению с соответствующим периодом прошлого года сократился на 3,0%. Если в I квартале в силу высокой инерционности экономики и накопленного потенциала в реальном секторе поддерживалась довольно стабильная ситуация, то, начиная с апреля, наблюдаются процессы углубления спада производства ВВП. В структуре производства ВВП рост доли производства услуг при общей тенденции к сокращению спроса на продукцию этой сферы деятельности в связи с ухудшением общеэкономической ситуации является, прежде всего, отражением спада деловой активности в отраслях, производящих товары (Таблица 2.2).

Динамика развития транспорта и связи в общем коррелирует с изменениями темпов производства в национальной экономике. Если в 1997 г. наблюдалось сокращение разрыва в темпах изменений грузооборота и ВВП, то с начала текущего года наблюдается обратная тенденция. Коммерческий грузооборот предприятий транспорта снизился за январь-сентябрь 1998 года снизился на 3,6%, в том числе железнодорожного транспорта, на долю которого приходится более 1/3 объемов перевозки грузов и грузооборота страны, - на 6,6%. В текущем году отмечалось резкое нарушение ритмичности работы транспорта. Участились забастовки и периодические

блокады железных дорог, парализующие работу целых регионов и отраслей. С развитием острого финансового кризиса резко сократились объемы перевозок импортных грузов, наблюдается обвальное падение грузооборота на автомобильном и морском транспорте. За январь-сентябрь 1998 года по сравнению с аналогичным периодом прошлого года коммерческий грузооборот автомобильного транспорта сократился на 17,6% , а морского флота - на 31,5%.

Устойчивый рост услуг связи, подкрепленный ростом инвестиционных ресурсов, отмечается на протяжении последних двух лет. Объем услуг связи в январе -сентябре 1998 г. вырос по сравнению с прошлым годом на 11,9%. Связь относится к одной из наиболее интенсивно развивающихся отраслей национальной экономики.

В январе-июле сохранялся рост насыщенности оптового и потребительского рынков и на этой основе продолжалась нормализация деятельности предприятий розничной торговли: росла сеть магазинов, торговых площадей, стабилизировались запасы в торговле. Товарооборот розничной торговли в январе-июле 1998 года по сравнению с соответствующим периодом прошлого года увеличился на 3,3%. Однако в августе -сентябре состояние потребительского рынка было подвержено существенным изменениям. В сентябре текущего года отмечен спад розничного товарооборота по сравнению с предыдущим месяцем на 4,5%, при этом если товарооборот по продовольственным товарам продолжал сохранять положительную динамику, то по непродовольственным товарам сокращение достигло почти 10%. Ажиотажный покупательский спрос, характерный для конца августа - начала сентября и сопровождавшийся существенными размерами изымания банковских вкладов, сменился во второй половине месяца резко суженной потребительской активностью. Это можно интерпретировать, как свидетельство сокращения денег на руках населения, которые могли быть направлены на поддержание текущих потребительских расходов.

При анализе экономической ситуации необходимо принимать во внимание изменения в соотношении цен по секторам

экономики и отраслям промышленности. Увеличение инфляции в начале 1998 г. не вышло за рамки сезонных колебаний. Тенденция снижения инфляции наблюдалась с начала года практически во всех секторах экономики. При сложившемся уровне платежеспособного спроса производители проводили сдержанную ценовую политику, ориентируясь на сохранение рынков сбыта. В I полугодии 1998 года по сравнению с декабрем 1997 года потребительские цены выросли на 4,1%, при росте цен производителей на 0,5%. Прирост цен на платные услуги населению с начала года составил 6,7%.

В текущем году вплоть до последней декады августа динамика роста потребительских цен быстро затухала под воздействием ограничений платежеспособного спроса и усиливающегося давления импорта при стабильном курсе рубля. За август-сентябрь под давлением ажиотажного спроса населения продовольственные товары подорожали в среднем на 42,8%, а непродовольственные на -65,3%. По сравнению с декабрем 1997 года потребительские цены в сентябре выросли почти в 1,5 раза.

Стремительное падение курса рубля в августе вызвало всплеск инфляционных ожиданий, галопирующий рост цен на импортные товары и повышение ценовой динамики на отечественную продукцию в соответствии с изменением конъюнктуры на внутреннем рынке.

И если в I полугодии, как и в предыдущие три года, опережающий рост цен и тарифов на услуги по сравнению с ценами на потребительские и капитальные товары, являлся одним из определяющих факторов изменения структуры производства ВВП, то во второй половине 1998 года сдвиги в национальной экономике необходимо анализировать с позиций динамики цен потребительского сектора экономики.

*Таблица 2.2*

**Структура производства валового внутреннего продукта  
в I полугодии соответствующего года (в % к итогу)**

	1995	1996	1997	1998
Валовой внутренний продукт,	100,0	100,0	100,0	100,0

в том числе:				
Производство товаров	46,0	40,9	37,7	40,3
из них:				
промышленность	30,5	25,2	26,4	26,6
сельское хозяйство	6,8	8,0	4,7	5,2
строительство	8,0	7,2	6,2	5,8
Производство услуг,	52,1	49,1	50,7	51,8
из них:				
транспорт	9,2	10,9	12,3	11,4
связь	1,3	1,6	2,0	2,7
торговля	19,1	21,4	23,6	23,0
Чистые налоги на продукты и импорт	8,1	10,0	11,6	7,9

Источник: расчет по предварительным данным Госкомстата России

На первых этапах финансовый кризис в открытой форме не оказал влияния на динамику промышленного производства. В январе-июле 1998 года в каждом втором регионе Российской Федерации наблюдался рост промышленного производства по сравнению с аналогичным периодом прошлого года.

Таблица 2.3

**Индексы физического объема продукции  
по отраслям промышленности  
(в % к соответствующему периоду предыдущего года)**

	1998								
	01	01-02	01-03	01-04	01-05	01-06	01-07	01-08	01-09
Электроэнергетика	96,9	99,4	101,0	101,4	101,1	99,7	99,3	98,9	98,3
Топливная промышленность	99,4	99,5	99,1	98,9	98,2	98,2	98,0	97,7	97,5
в том числе:									
Нефтедобывающая	100,7	101,2	100,6	100,1	99,6	99,6	99,5	99,3	99,9
Газовая	102,8	102,1	93,0	93,5	101,4	100,7	101,6	102,3	102,3
Черная металлургия	104,5	100,8	99,0	98,4	98,3	97,9	96,3	94,6	93,4
(См продолжение)									
Цветная металлургия	116,9	115,1	112,3	109,1	107,2	102,0	101,5	99,6	97,7
Химическая и нефтехимическая	99,5	99,2	97,1	96,4	96,2	96,5	94,6	93,9	93,1
Машиностроение	103,5	102,7	103,6	103,1	101,8	101,0	98,6	96,3	93,8
в том числе:									
Электротехническая промышлен-	101,9	109,0	108,3	107,0	105,7	106,4	103,5	99,7	94,5

	1998								
	01	01-02	01-03	01-04	01-05	01-06	01-07	01-08	01-09
ность									
Приборостроение	147,9	144,3	127,2	115,2	111,7	105,5	105,8	105,6	101,1
Промышленность средств связи	242,1	241,5	194,3	173,0	161,2	155,7	154,0	163,6	150,5
Автомобилестроение	107,8	107,4	107,7	107,2	104,2	100,9	95,3	91,9	88,7
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	96,1	97,1	98,9	100,0	101,1	103,4	103,6	102,5	101,4
Производство строительных Материалов	87,9	90,0	92,0	94,7	95,9	99,5	98,0	97,6	96,6
Легкая	109,5	109,9	105,5	104,8	102,6	100,0	98,7	96,4	93,9
Пищевая	93,2	98,7	101,3	101,9	103,5	103,7	102,1	100,1	97,9
Микробиологическая	107,8	102,4	108,3	114,2	112,9	109,8	106,6	103,4	99,6
Медицинская	113,7	113,8	112,6	112,5	111,6	112,4	106,5	102,4	102,7
Полиграфическая	109,7	120,1	116,9	110,4	19,8	125,1	122,9	119,5	115,9

Источник: Госкомстат России

В I полугодии в промышленности сохранилась положительная динамика, однако наблюдалась тенденция постепенного замедления темпов роста по сравнению с прошлым годом.

В третьем квартале спад промышленного производства резко усилился и составил в июле 9,4%, в августе -11,5% и в сентябре - 14,5%. В результате за январь-сентябрь 1998 года объема промышленного производства сократился на 2,9% по сравнению с соответствующим периодом прошлого года. Это обусловлено не только ухудшением с конца прошлого года внешнеэкономической конъюнктуры для товаров российского топливно-сырьевого экспорта и низкой инвестиционной активностью, но также и продолжающимся ростом издержек производства, сокращением массы прибыли и рентабельности производства, уменьшением денежных ресурсов предприятий.

С начала года предприятия стали испытывать нарастающее воздействие спросовых ограничений. С изменением конъюнктуры мировых рынков энергоносителей и металлов в российской промышленности наблюдается тенденция к углублению

темпов спада производства в топливной промышленности и отраслях металлургического комплекса. Усиление спада в добывающем секторе экономики инициировалось и сокращением спроса на внутреннем рынке. По сравнению с аналогичным периодом прошлого года в январе-сентябре 1998 года на внутреннем рынке продано для производственно-эксплуатационных нужд нефти меньше на 8%, газа - на 3,9%, угля - на 7,0%. С сокращением спроса отраслей тяжелого машиностроения снизились продажи на внутреннем рынке проката и стальных труб.

Нефтяная промышленность в текущем году находилась под воздействием резкого падения мировых цен на нефть. Средняя мировая цена нефти упала со 120.5 долл./т в декабре 1997 г. до 80.3 долл./т в июне текущего года, или с 16.5 до 11 долл./бар., то есть на 33% (Рис. 2.1). Главным фактором падения мировых цен 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 решением о десятипроцентном увеличении экспортных квот и фактически продолжался весь первый квартал текущего года. В то же время спрос на нефть и нефтепродукты находился под негативным влиянием кризиса в Юго-Восточной Азии, замедления темпов экономического роста в США и Западной Европе, а также относительно теплой зимы в северном полушарии. Результатом явилось перепроизводство нефти, разбалансировка мирового нефтяного рынка и обвал цен.

Рис. 2.1



Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

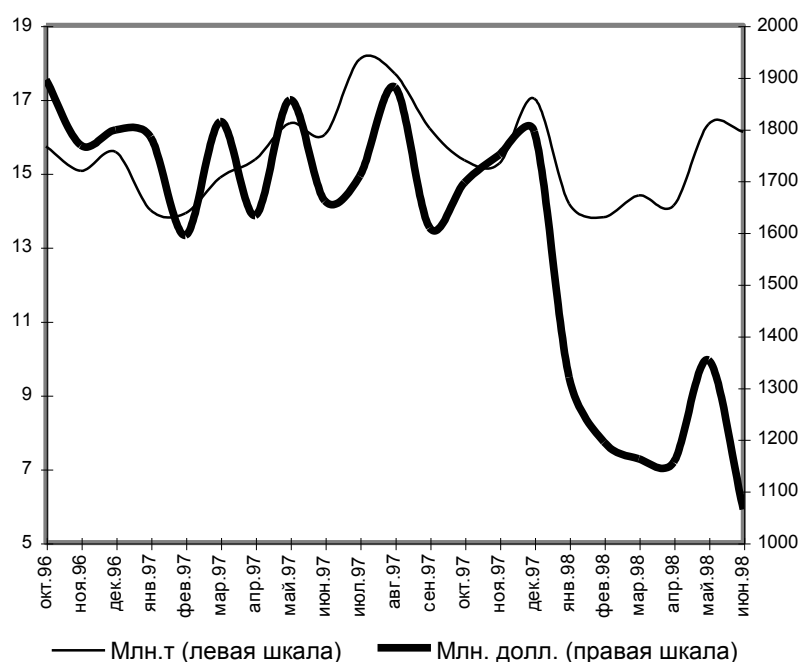
Усилия стран ОПЕК по ограничению объемов добычи нефти, предпринятые с целью восстановления предкризисного уровня цен, не дали видимого положительного результата. Это было связано с продолжающимся ростом производства нефти за пределами ОПЕК, накоплением в промышленно развитых странах избыточных запасов нефти и нефтепродуктов, а также с существенным увеличением производства нефти Ираком, экспортная квота которого на июнь-ноябрь текущего года по решению Совета Безопасности ООН была увеличена с 2 до 5.25 млрд.долл.

Снижение мировых цен привело к резкому сокращению валютных поступлений (Рис. 2.2), падению рентабельности российского нефтяного экспорта ниже нулевой отметки и потере нефтяными компаниями большей части получаемой ими прибыли (по нашим оценкам, почти три четверти всей прибыли от

реализации нефти в прошлом году было получено от ее продажи на внешнем рынке).

Рис. 2.2

**Экспорт нефти и нефтепродуктов  
в 1996-1998 гг., млн.т , млн. долл.**



Источник: рассчитано по данным Oil & Gas Journal

Реакцией на ухудшение внешних условий развития отрасли стало заметное сокращение производства и возобновление спада в нефтяной промышленности. Добыча нефти в январе-сентябре снизилась на 0,9% по сравнению с соответствующим периодом прошлого года, ее переработка - на 8% (в 1997 г. имел место рост производства нефти на 1,3% и увеличение ее переработки на 1%). Ускорилось свертывание производственного аппарата: эксплуатационный фонд нефтяных скважин сократился со 138.8 тыс. шт. в конце 1997 г. до 131 тыс. шт. к



концу сентября, в том числе работающих - с 102,1 до 97,5 тыс. единиц. Резко сократились производственные инвестиции: объем эксплуатационного бурения на нефть в январе-сентябре снизился на 35,4%, ввод новых нефтяных скважин - на 17,7% по сравнению с соответствующим периодом прошлого года.

Экстремально низкие мировые цены поставили нефтепроизводителей перед необходимостью существенного снижения всех видов затрат. С целью выхода на положительную рентабельность экспорта нефтяные компании были вынуждены пойти на резкое сокращение амортизационных отчислений (на основе применения понижающих коэффициентов при переоценке основных фондов), снижение оплаты труда и сокращение персонала. Сопоставление показателей динамики эксплуатационного фонда скважин и объемов добычи нефти свидетельствует также о формировании тенденции концентрации производства нефти на наиболее продуктивных месторождениях.

Результатом сокращения производственных затрат явилось значительное снижение внутренних цен на нефть. Средняя цена производителей в долларовом выражении упала с 63,9 долл./т в декабре 1997 г. до 46 долл./т в июне текущего года, или на 27%. Снизились также цены на нефтепродукты (Таблица 2.4). Следует, однако, заметить, что данный эффект был достигнут не только за счет реального сокращения затрат, но и вынужденного снижения нормы прибыли предприятий-производителей в результате обострения проблемы реализации продукции как на внешнем, так и на внутреннем рынке.

Несмотря на резкое падение мировых цен, физические объемы нефтяного экспорта сократились относительно незначительно, что объясняется стремлением нефтяных компаний сохранить свое место на мировом рынке и обеспечить реальные денежные поступления. Суммарный экспорт нефти и нефтепродуктов снизился со 124,2 млн. т в январе-августе 1997 г. до 121,5 млн. т за первые восемь месяцев текущего года, или на 2,2%. При этом заметно (на 8,2%) увеличился экспорт сырой нефти и резко (на 26,6%) упал экспорт нефтепродуктов, рентабельность которого стала отрицательной. В результате удель-

ный вес сырой нефти в экспорте жидких углеводородов повысился с 67.6 до 75%.

Таблица 2.4

**Внутренние цены на нефть и нефтепродукты в долларом выражении (средние оптовые цены предприятий, долл./т)**

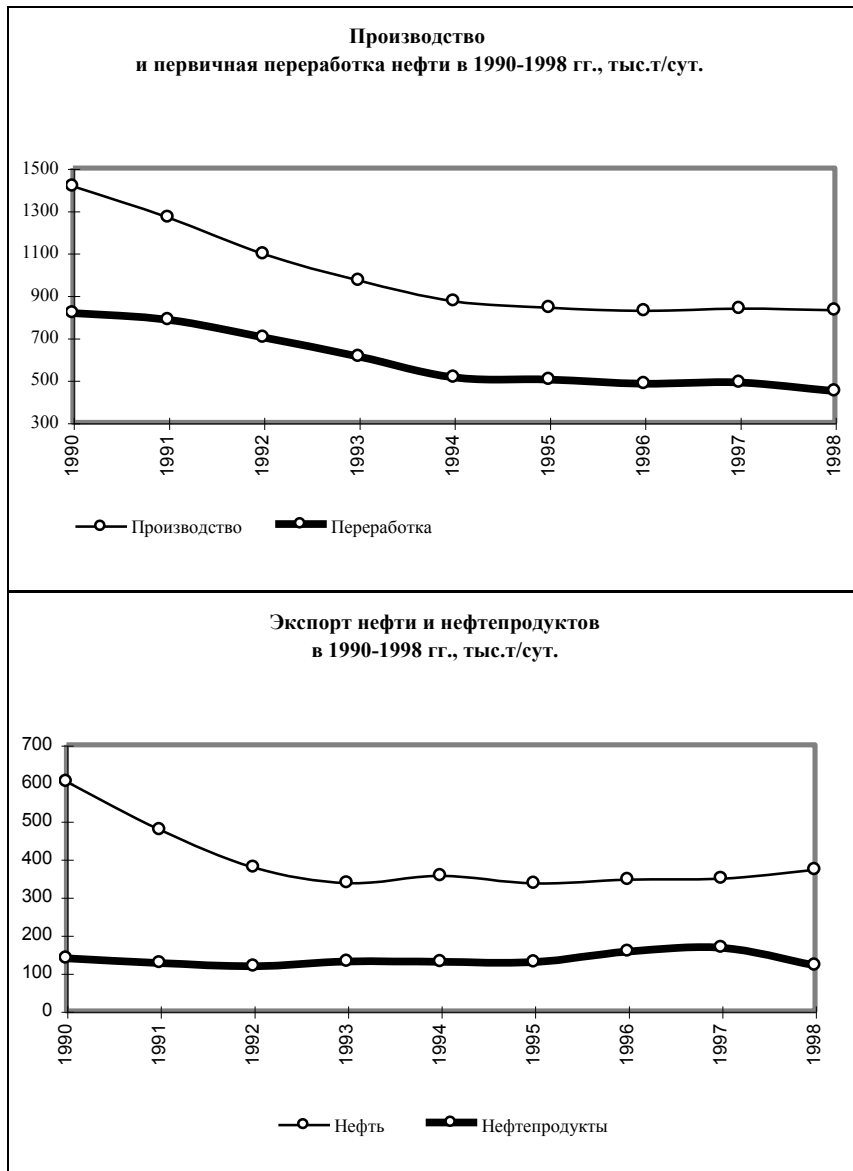
	1996 г. декабрь	1997 г. июнь	1997 г. сентябрь	1997 г. декабрь	1998 г. июнь
Нефть	63.9	65.0	64.0	63.1	46.0
Автомобильный бензин	164.0	157.2	165.2	169.6	162.6
Дизельное топливо	153.8	163.8	167.9	170.0	147.3
Топочный мазут	71.2	75.1	74.4	73.8	68.3

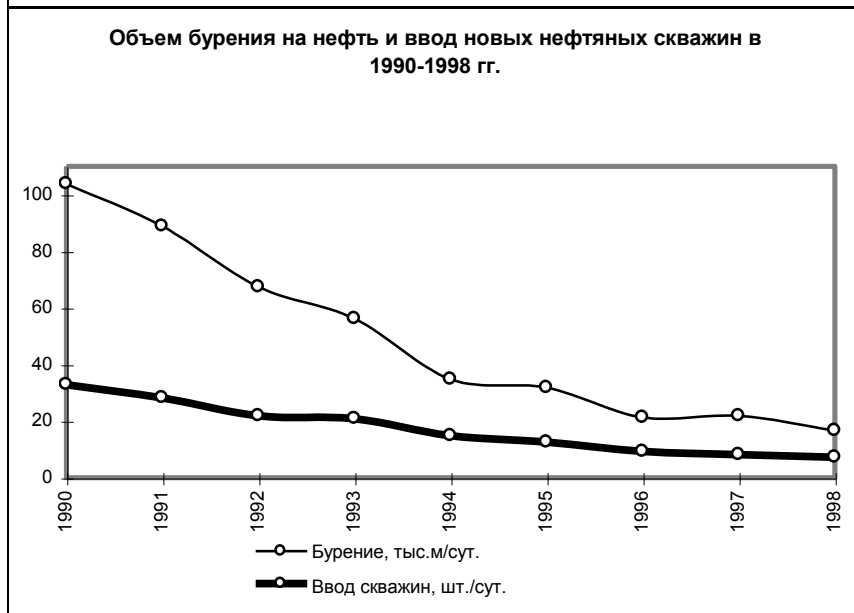
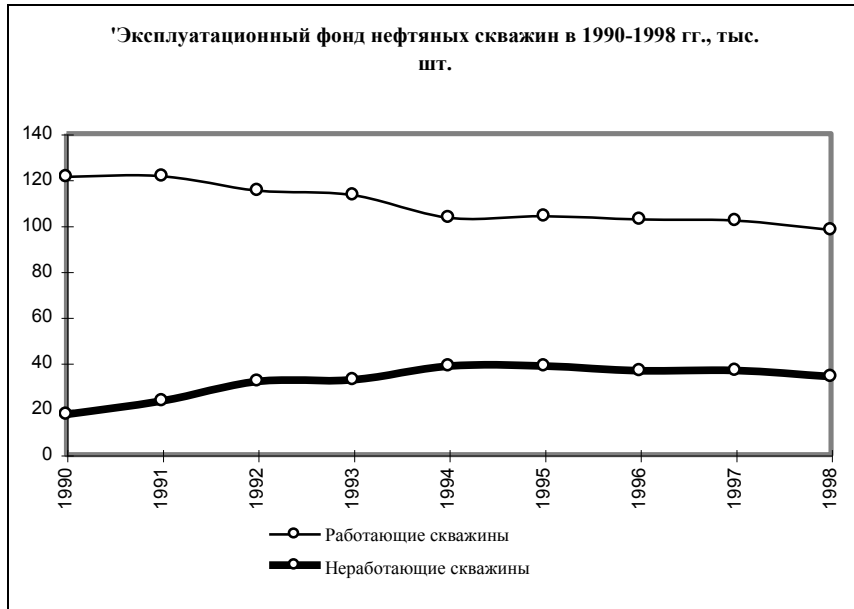
Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

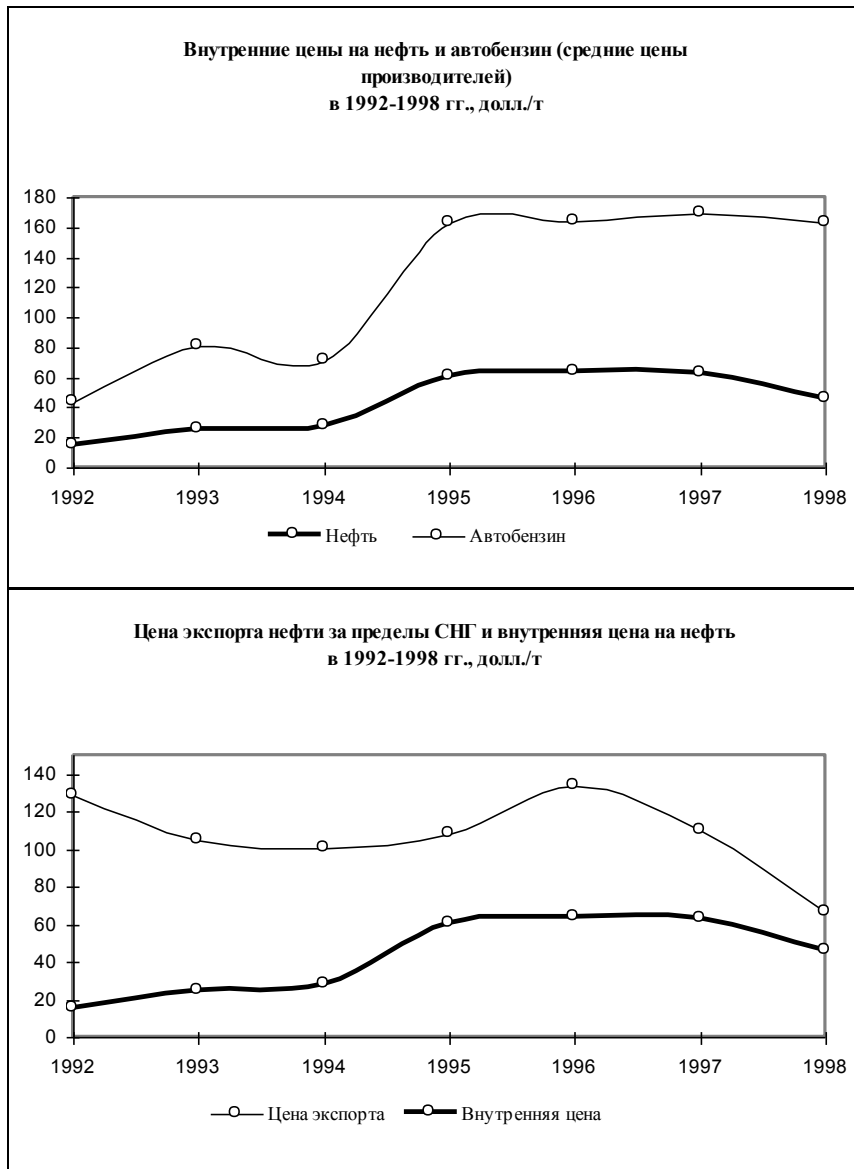
Изменение основных показателей, характеризующих развитие нефтяного сектора экономики в первом полугодии текущего года, отражено на (Рис. 2.3 и Рис. 2.4)

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о вступлении нефтяной промышленности России в новую фазу кризиса. При этом, в отличие от кризиса 1990-1996 гг., обусловленного главным образом падением спроса на нефть на внутреннем и внешнем рынках, сокращение производства в 1998 г. связано с ухудшением экономических условий деятельности отрасли в результате резкого снижения мировых цен. Изменение конъюнктуры мирового рынка в условиях высокого уровня затрат на производство привело к сокращению выпуска, прибыли и инвестиций в российской нефтяной промышленности. Последнее фактически означает накопление потенциала дополнительного спада в отрасли. К положительным эффектам кризиса следует отнести резкую активизацию деятельности российских нефтяных компаний по снижению затрат и реструктуризации производства.

Рис. 2.3

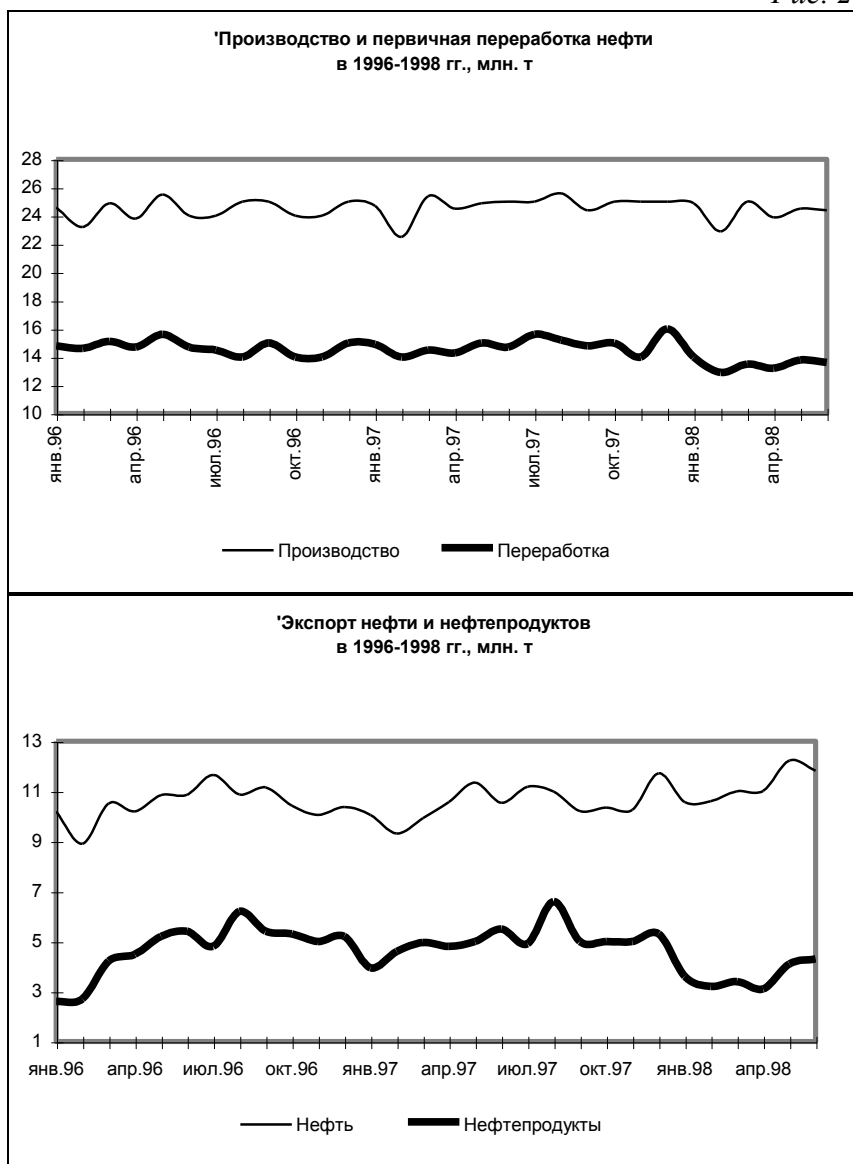


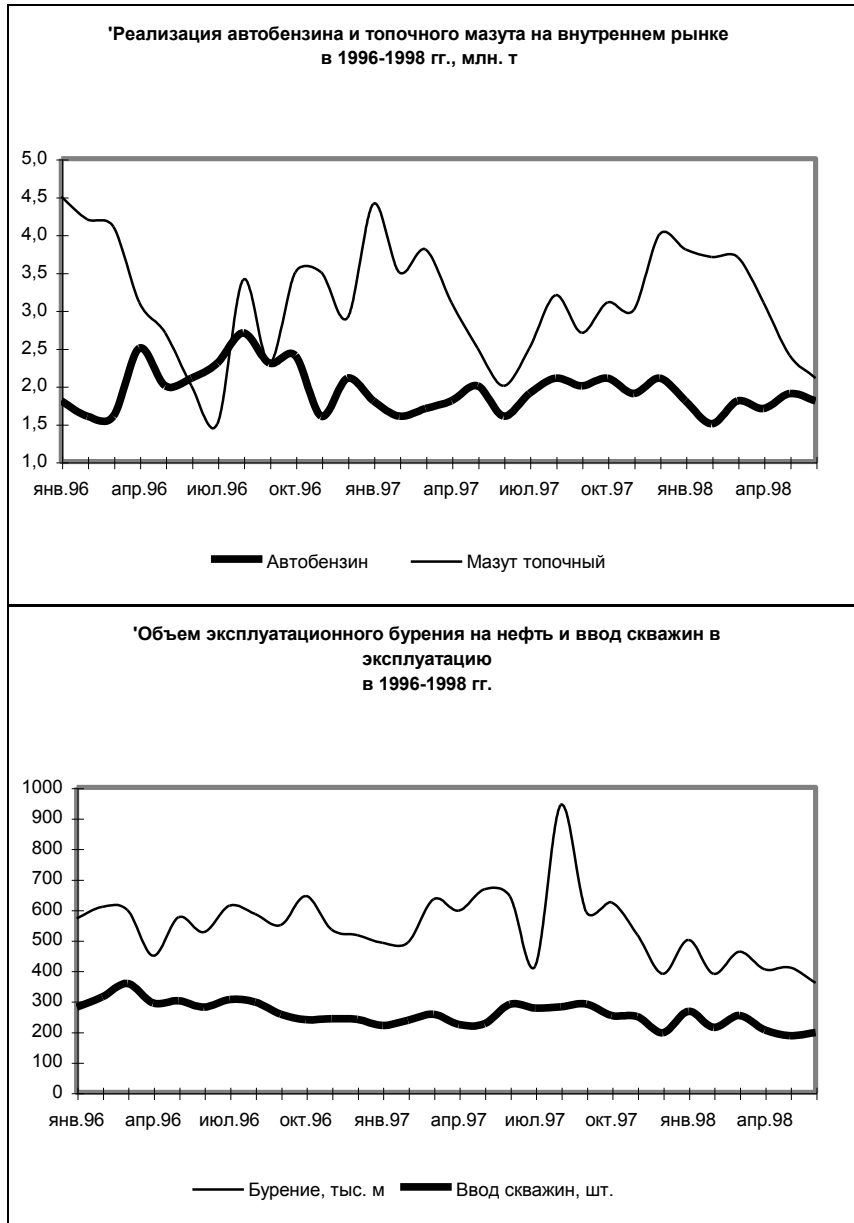


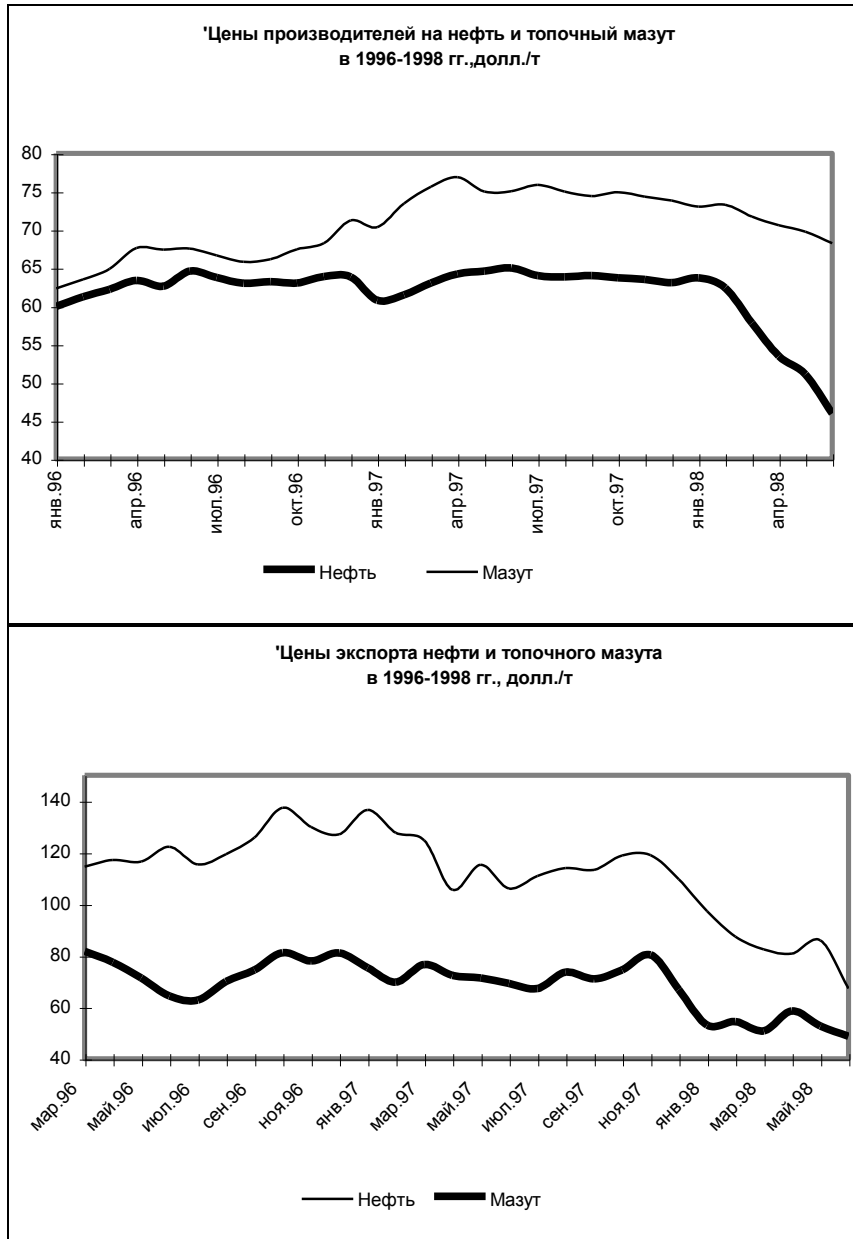


Источник: Госкомстат России, расчеты авторов

Рис. 2.4







Источник: Госкомстат России, расчеты авторов

Девальвация рубля позволила улучшить финансовое положение нефтяных компаний за счет резкого увеличения разрыва между затратами на производство и выручкой от реализации



продукции на внешнем рынке. По расчетам Всемирного банка, чистая прибыль от экспорта нефти в результате падения валютного курса рубля увеличилась с 0,2 до 21,3 долл./т. В то же время значительные обязательства большинства нефтяных компаний по обслуживанию долга в иностранной валюте фактически нейтрализуют эффект девальвации. По данным Всемирного банка, текущие расходы нефтяных компаний по обслуживанию внешнего долга в расчете на тонну добываемой нефти в настоящее время значительно превышают размеры их чистой прибыли. В этих условиях при прогнозируемом сохранении низкого уровня цен на мировом нефтяном рынке финансовое положение нефтепроизводителей в ближайшей перспективе будет зависеть от погашения их внешнего долга и динамики реального курса рубля. Снижение последнего будет вести к росту чистой прибыли нефтяных компаний. В противном случае следует ожидать постепенной утраты эффекта девальвации и приближения ситуации в нефтяном секторе к преддевальвационной.

В отраслях обрабатывающей промышленности после некоторого оживления деятельности в 1997 году в связи с ростом производства в машиностроении с начала текущего года наблюдается замедление темпов и формирование признаков депрессии.

При оценке состояния и возможных изменений конъюнктуры российской промышленности обращали на себя внимание такие тревожные симптомы как резкий спад производства в мае текущего года по сравнению с апрелем в автомобильной промышленности - на 27,5% и в легкой промышленности - на 28,2%. Анализ тенденций и факторов кризиса в промышленности в период 1992-1996 гг. показывает, что сокращение производства в этих отраслях непосредственно обусловило почти 40% промышленного спада. Кроме того, сокращение платежеспособного спроса со стороны этих отраслей инициирует падение производства в металлургии и химической промышленности, в топливно-энергетическом комплексе. Это позволяет рассматривать отрасли машиностроения и легкую промышленность в качестве основных генераторов промышленного

спада. При этом, если в легкой промышленности сокращение производства объясняется главным образом его неэффективностью, то спад производства в машиностроении аккумулирует в себе действие всех основных факторов кризиса в финансовом, реальном и потребительском секторах экономики.

Если в 1997 году оживление промышленного производства связывали с восстановлением положительной динамики в автомобилестроении, то в текущем году наблюдается обратная картина. Автомобилестроение с начала нынешнего года столкнулось с проблемой сбыта. Признаки этой опасности появились еще в 1994 году, когда у заводов резко упало количество проданных автомобилей, а с лета 1995 г. и по сей день на автомобильном рынке наблюдается стагнация продаж отечественных автомобилей. Автозаводы, столкнувшись с ограничением платежеспособного спроса, стали проводить сдержанную ценовую политику и в период 1994-1997 гг. отмечалось постепенное замедление роста цен и на легковые, и на грузовые автомобили. Однако это уже не изменило ситуацию на рынке автомобильной продукции.

К концу июня 1998 года на площадках АО "АвтоВАЗ" находилось более 100 тысяч автомобилей. Кризис сбыта привел к снижению цен с начала года почти на 15-20% в зависимости от модели и системы комплектации, но и это не привело к оживлению продаж. Спад спроса на автомобили "АвтоВАЗа" привели к кризису многие дилерские центры. В этой ситуации завод перешел на односменный режим работы и сократил выпуск автомобилей. Кризис перепроизводства негативно отражается и на состоянии других предприятий автомобильной промышленности. "Автотор" (Калининградская область) с целью поддержания позиций на рынке с начала года дважды снижал цену на "КИА": на 10% в феврале и еще на 7% - в мае. Вновь приостановлено производство на ОАО "Москвич" и, по оценкам специалистов предприятия, убытки автозавода к концу года достигнут 705,8 млн. руб.

Спад производства в автомобилестроении за январь-сентябрь 1998 года составил 11,2% и был значительно глубже, чем в целом по промышленности и машиностроительному

комплексу. Продукция автомобилестроения составляет почти 1/3 валового выпуска машиностроительного комплекса и, безусловно, сложившаяся ситуация оказывает дестабилизирующее влияние на тенденции развития национальной экономики.

Одной из возможных точек роста российской промышленности остается оборонная промышленность. По данным Госкомстата России, продукция этого комплекса в I полугодии 1998 года увеличилась на 3,9% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, в том числе производство изделий электронной техники - на 9,2%, медицинской техники - на 23,2%, выпуск гражданского судостроения - на 9,1%.

За январь-июнь 1998 года на предприятиях оборонной промышленности произведено оборудования для отраслей топливно-энергетического комплекса (ТЭК) на сумму 790 млн. руб. В условиях хронического недостатка финансовых средств предприятия оборонных отраслей (АО НПО "Искра" /г. Пермь/, КБ "Химвавтоматика" /г. Воронеж/, КБ "Химмаш" /г. Королев/) продолжают освоение производства импортозамещающего оборудования для отраслей ТЭКа.

После длительного спада производства продукции потребительского назначения с III квартала 1997 года отмечалось постепенное восстановление положительной динамики выпуска. В I полугодии 1998 года прирост производства непродовольственных потребительских товаров на предприятиях оборонной промышленности составил 3,4%. Увеличился выпуск бытовой техники: холодильников, морозильников, стиральных машин и телевизоров с использованием импортных комплектующих. Например, за шесть месяцев текущего года 98 тыс. цветных телевизоров, или почти 87% от общего объема выпуска, было собрано из импортных комплектующих на предприятиях АО "Стандарт" /г. Александров/, АО "Рубин" и АО "Орбита" /г. Москва/. Однако, с изменением финансово-экономической ситуации с начала второго полугодия при резком сжатии платежеспособного спроса производство гражданской продукции на предприятиях оборонного комплекса

переживает тяжелейший кризис. В целом по оборонному комплексу выпуск продукции гражданского назначения за январь-сентябрь составил 89.9% к уровню аналогичного периода прошлого года.

Конверсионные предприятия оборонной промышленности увеличили свою роль и значение во внешнеторговом обороте. В I квартале 1998 года объем экспорта гражданской продукции и потребительских товаров по предприятиям оборонной промышленности составил 175 млн. долл. и увеличился в 1,7 раза по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Экспортные поставки составили 13,1% от общего объема выпуска гражданской продукции предприятий оборонного комплекса.

При анализе динамики производства не следует забывать, что значительное число предприятий оборонного комплекса, не получивших возможности своевременно завершить конверсию и освоить выпуск гражданской продукции, находятся в крайне тяжелом финансовом положении. По итогам I полугодия 1998 года кредиторская задолженность предприятиям оборонного комплекса в 2,1 раза превысила дебиторскую и на 1.05.98 г. признаны неплатежеспособными 395 предприятий отрасли. Учитывая то обстоятельство, что большинство из них является градообразующими, это привело к росту социальной напряженности.

В III квартале сохранились высокие темпы роста производства в электротехнической промышленности, приборостроении, в промышленности средств связи. Несмотря на невысокий удельный вес этих отраслей в структуре машиностроительного комплекса, эти производства влияют на изменение конкурентной среды на рынке машин и оборудования. Продукция этих отраслей вполне конкурентоспособна на внутреннем рынке и пользуется повышенным спросом отраслей инфраструктуры рынка.

Изменение внутриотраслевой структуры машиностроения имеет принципиальное значение для дальнейшего продвижения реформ и восстановления экономического роста. К началу рыночных преобразований основной капитал российской эко-

номики имел средний возраст 11 лет, при этом на долю оборудования в возрасте до 5 лет приходилось примерно 30% функционирующего оборудования. Нарушение нормального цикла воспроизводства основного капитала за последние семь лет привело к увеличению его износа: в настоящее время средний возраст производственного оборудования составил почти 15 лет, а доля оборудования в возрасте до 5 лет снизилась до 8,7%. Учитывая сложившуюся структуру производственных мощностей, это приводит к усилению технологической отсталости производства и может иметь необратимые последствия для национальной экономики.

Сужение спроса на внутреннем рынке усилило тенденцию к спаду производства продукции общепромышленного назначения всех производственных комплексов. Например, в химическом комплексе в январе-сентябре 1998 года производство продукции основной химии сократилось на 7,3% по сравнению с прошлым годом, в лакокрасочной промышленности - на 9,0%, в шинной промышленности - на 11,2%.

Сохраняется тенденция к свертыванию производства строительных материалов и сокращению объемов работ строительных организаций. Инвестиции в основной капитал в январе-сентябре 1998 года составили 93,2% от уровня прошлого года и инициировали спад производства капитальных товаров на 5,4%.

Как мы отмечали выше, с мая 1998 года вновь наблюдается тенденция к свертыванию производства в легкой промышленности, хотя в целом за I полугодие положительная динамика производства в этой отрасли сохранилась. Частные и совместные предприятия способствовали реструктуризации отраслей легкой промышленности, их постепенной адаптации к конъюнктуре рынка. С середины прошлого года в текстильной и швейной отраслях произошло оживление производства, которое сохраняется и в настоящее время. Занимая определенную нишу на потребительском рынке, продукция швейной промышленности довольно успешно начинает конкурировать с аналогичными импортными образцами. По сравнению с январем-сентябрем 1997 года прирост производства в швейной

промышленности составил 5,8%. Это обеспечивает рабочими местами занятых в швейном производстве и сопряженных с ним отраслях легкой и химической промышленности. Однако в условиях систематического недофинансирования производства нет достаточных оснований для оптимистических оценок перспектив функционирования этих отраслей.

В пищевой промышленности производство в январе-августе 1998 г. сохранилось на уровне прошлого года, однако положение осложняется в связи со снижением поставок на рынок сельскохозяйственного сырья отечественных производителей. В январе-сентябре выпуск продукции в пищевой промышленности снизился по сравнению с соответствующим периодом прошлого года на 2,1%. При этом спад производства за сентябрь составил 10,5%. Это связано с уменьшением поступления сырья на промышленную переработку, ростом цен на продукцию, а также нарушением хозяйственных связей из-за ухудшения финансовой ситуации.

#### Формирование ВВП по доходам

В 1998 году продолжалась снижение уровня рентабельности производства в промышленности и отраслях производственной инфраструктуры, наблюдается уменьшение реальной массы прибыли, полученной крупными и средними предприятиями, усиливается дифференциация отраслей по финансово-экономическим показателям. В I полугодии 1998 года сальдированный финансовый результат крупных и средних предприятий и организаций составил 55,1 млрд. руб. или 70,9% к соответствующему периоду прошлого года. Показатели финансовой деятельности ухудшились во всех отраслях реального сектора, кроме связи, в которой сальдированный финансовый результат деятельности был на 2,8% выше прошлогоднего уровня.

В январе-августе 1998 г. сальдированный финансовый результат крупных и средних предприятий и организаций составил 55,7 млрд.руб., или 57,8% к соответствующему периоду 1997 года, в том числе в промышленности соответственно 34,3

млрд.руб. и 57.8%, на транспорте - 10.3 млрд.руб. и 63.1%, в строительстве - 5.1 млрд.руб. и 60.4 %.

Впервые с начала текущего года в августе величина убытков превысила сумму прибыли, полученной крупными и средними предприятиями всех отраслей экономики. Негативная тенденция убыстряющегося спада промышленного производства, снижение спроса и цен на промышленную продукцию привели к увеличению издержек производства продукции и убыточности деятельности в целом. В августе промышленными предприятиями получен отрицательный сальдированный финансовый результат в сумме 2.6 млрд.рублей.

В течение всего периода увеличивалось число убыточно работающих предприятий и организаций. На 1 сентября 1998 г. доля убыточных предприятий составила 48.9% от общего числа, в том числе в промышленности - 50.1%, строительстве - 42.3% и на транспорте - 59.2%. При этом доля убыточных предприятий и организаций в основных отраслях экономики увеличилась по сравнению с началом года.

Резкое обострение платежного и финансового кризисов значительно обострило проблему обеспеченности предприятий собственными денежными оборотными активами. Формирование оборотных активов в I полугодии 1998 года обеспечивалось за счет задолженности за отгруженную продукцию на 44,0% и лишь 2,0% приходилось на долю остатков денежных средств на счетах предприятий и организаций. В условиях острого недостатка ликвидных средств усилились нарушения платежно-расчетных отношений. Негативное влияние в этой ситуации оказала гипертрофированная система неденежных форм расчетов предприятий. Реальный сектор экономики особенно болезненно отреагировал на повышение стоимости кредитных ресурсов и это, прежде всего, выразилось в усилении тенденции к росту неплатежей.

При оценке состояния и перспектив развития необходимо принимать во внимание сохранение огромного объема просроченных платежей. На 1 января 1998 г. суммарная задолженность по обязательствам (кредиторская, задолженность по кредитам банков и займам) промышленности, строительства,

сельского хозяйства и транспорта составила 1453,0 млрд. руб., из нее просроченная -782,2 млрд. руб. На протяжении 1997-1998 гг. структура просроченной кредиторской задолженности изменялась незначительно. На 1 сентября 1998 года суммарная задолженность по обязательствам промышленности, строительства, сельского хозяйства и транспорта достигла 2315,2 млрд. руб., из нее просроченная -1214,0 млрд. руб.

Дебиторская задолженность в целом по реальному сектору на 1 сентября 1998 года составила 1343,0 млрд. руб., из нее просроченная - 710,2 млрд. руб. В структуре просроченной дебиторской задолженности 85,7% приходится на задолженность покупателей, в том числе 5,5% на оплату выполненных работ и услуг по государственным заказам. По итогам 1997 года просроченная кредиторская задолженность составила 29,2% ВВП при дебиторской задолженности 17,1% произведенного ВВП, т.е. в целом предприятия были чистыми должниками, и при этом размер чистого долга систематически увеличивается. За шесть месяцев 1998 года просроченная кредиторская задолженность увеличилась в 1,43 раза.

В условиях кризиса финансовой и бюджетной систем в текущем году вновь отмечается рост задолженности по заработной плате и социальным трансфертам населению. На 1 октября 1998 года задолженность по оплате труда составила 88,1 млрд. руб., в том числе из бюджетов всех уровней 20,9 млрд. руб. Задолженность по выплате пенсий на 1 октября достигла 30,6 млрд. руб. против 4,3 млрд. руб. на 1 мая 1998 г. Возобновление тенденции к росту задолженности по оплате труда и выплате пенсий показало, что принятые в 1997 году меры носили паллиативный характер и не привели к устранению фундаментальных причин, которые возможно снять только путем реформирования трудовых отношений и пенсионной системы.

Ухудшение финансового состояния предприятий, рост неплатежей в экономике и задолженности по выплате заработной платы определили особенности формирования ВВП по доходам.



Таблица 2.5

**Структура образования ВВП по доходам  
в I полугодии (в %)**

	1995	1996	1997	1998
Валовой внутренний продукт, всего	100	100	100	100
в том числе:				
оплата труда наемных работников	44,7	45,9	49,0	45,3
чистые налоги на производство и импорт	12,1	10,3	9,5	10,9
валовая прибыль, включая чистый предпринимательский доход	43,2	43,8	41,5	43,8
из него:				
доходы от предпринимательской деятельности	-	27,3	32,3	-

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России

В I полугодие 1998 года продолжается тенденция сокращения номинальной совокупной массы прибыли. При этом прибыль в промышленности снизилась на 16,8%, в строительстве - на 56,7%, на транспорте - на 83,3%, а в торговле - на 22,4%.

С 1996 года отмечается увеличение расхождений показателей, определенных на начисленной основе, от оценок реальных денежных потоков в экономике. Доля оплаты труда наемных работников (начисленная) составила 45,3% в I полугодии 1998 года против 49,0% в аналогичный период 1997 года. Однако реально на оплату труда в текущем году использовано 34,5% ВВП. В результате несвоевременной выплаты заработной платы увеличилось число забастовок и усилилась социальная напряженность. Систематическая задолженность по заработной плате и снижение реальных доходов населения остается одной из критических точек российской экономики с начала 1998 года.

#### Использование валового внутреннего продукта

Основным фактором, влияющим на динамику и структуру использования валового внутреннего продукта в I полугодии 1997 г., было дальнейшее поддержание и даже рост потребительского спроса при свертывании инвестиционного рынка.

Таблица 2.6

**Структура конечного использования валового внутреннего продукта в I полугодии**

	1995	1996	1997	1998
Валовой внутренний продукт, всего	100,0	100,0	100,0	100,0
в том числе:				
Расходы на конечное потребление	64,8	69,7	64,7	66,4
в том числе домашних хозяйств	42,0	42,3	45,8	52,1
Валовое накопление	28,3	24,9	27,5	28,2
Чистый экспорт товаров и услуг	6,9	5,4	7,7	5,4

Источник: рассчитано авторами по данным Госкомстата России.

Доля расходов на конечное потребление домашних хозяйств с учетом бесплатных услуг в I полугодии 1998 г. повысилась на 2,3 пункта по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Доля валового накопления в ВВП повысилась на 0,8 пункта, что связано с повышением доли внешних кредитов экономике. С развитием кризиса перепроизводства наблюдается рост доли накопления материальных оборотных средств в ВВП за счет роста остатков нерезализованной продукции.

Негативное влияние на конъюнктуру внутреннего рынка оказывало сокращение спроса на капитальные товары. Доля новых инвестиций в основной капитал в I полугодии 1998 года составила 12,1% ВВП и сохранилась примерно на уровне соответствующего периода прошлого года. Объем новых инвестиций в основной капитал за январь-июнь 1998 года сократился на 4,0% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Одной из причин свертывания инвестиционной деятельности в первой половине 1998 года явилось резкое сокращение объемов финансирования государственных инвестиционных расходов и строительных программ предприятий в связи с острым недостатком оборотных средств.

В структуре валового национального накопления по-прежнему уменьшалась доля чистого накопления. Замедление темпов обновления основного капитала и ухудшение их возрастной и технологической структуры приводит к необратимым процессам в воспроизводстве капитала. В этой ситуации особенно актуальным является определение государственных

приоритетов и стратегии воспроизводства основного капитала с учетом необходимых структурных преобразований на всех уровнях экономики. Решение этой проблемы связано с поиском путей оздоровления финансовой системы государства и формирования привлекательной конкурентной среды для привлечения инвестиций в реальный сектор экономики.

### **Приложение 6. Конъюнктура промышленности**

В 1998 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 панельной выборки составляет 1400 предприятий, на которых работает около 20% занятых в промышленности. Выборка смещена в сторону крупных предприятий по каждой из 50 выделяемых подотраслей. Возврат анкет составляет около 70%.

#### **Спрос**

По оценкам промышленных предприятий, интенсивность сокращения платежеспособного спроса на производимую продукцию за октябрь 1997 г. - сентябрь 1998 г. возросла на 42 пункта (по балансу) и достигла - 51% (Рис. 2.5). Это значение является худшим для последних 27 месяцев. В начале рассматриваемого периода 2/3 предприятий сообщали о неизменности этого показателя, к концу доля таких ответов упала до 1/3. Резкий (на 23 пункта) рост интенсивности свертывания спроса опросы зарегистрировали в апреле - июне 1998 г. В сентябре падение составило еще 9 пунктов.

Рис. 2.5



В сентябре 1998 г. абсолютное сокращение платежеспособного спроса (отрицательный баланс) зарегистрировано во всех отраслях промышленности. Балансы колебались от -19% в лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности до -60% в черной металлургии и машиностроении. Но в течение последних 12 месяцев опросы регистрировали и рост платежеспособного спроса (положительный баланс). Такое соотношение ответов “растет” и “снижается” имело место в металлургии (март-апрель), промышленности строительных материалов (апрель-май) и нефтехимии (декабрь). В других отраслях в лучшем случае балансы “приближались к нулю слева”.

Динамика платежеспособного спроса на промышленную продукцию российских предприятий с начала 1998 г. становится все менее сопоставимой с аналогичными показателями в крупнейших европейских странах (Рис. 2.6). В 1997 г., правда, лучшие значения для России находились на одном уровне с худшими значениями для Франции и Германии.

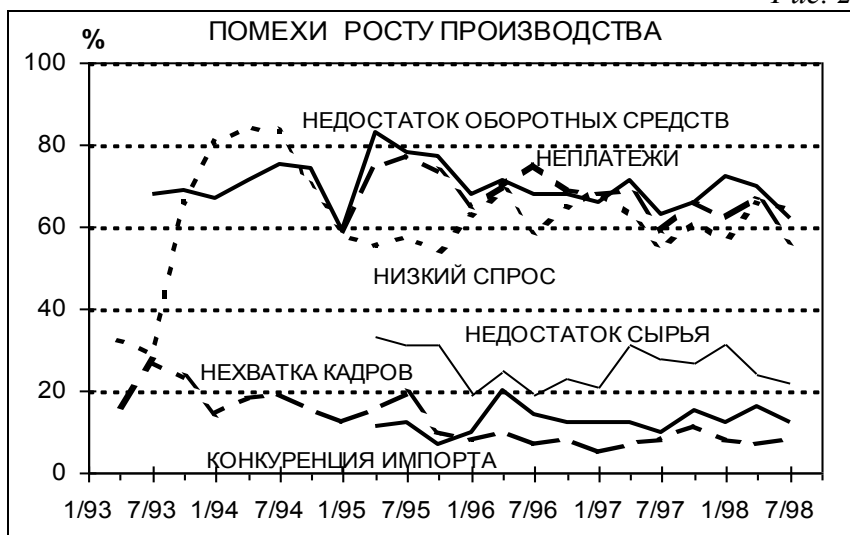
Рис. 2.6



Изменение динамики платежеспособного спроса мало сказывается на его оценках. Частота упоминания спроса как фактора, сдерживающего рост выпуска, не претерпела за последние годы существенных изменений (Рис. 2.7). Это позволяет предположить, что произошедшее в 1997 г. замедление его спада не перешло “порога чувствительности”, за которым предприятия стали бы считать недостаточный спрос “нормальной”, а не критической помехой для своего существования.

Прогнозы изменения платежеспособного спроса в течение октября 1997 г. - сентября 1998 г. претерпели два существенных спада. Первый пришелся на октябрь - декабрь 1997 г., составил 14 пунктов и вполне может считаться сезонным. Второй начался в мае 1998 г. и достиг к сентябрю беспрецедентной глубины (61 пункт). Баланс прогнозов составил -43%, что является абсолютным рекордом с начала регистрации этого показателя в январе 1995 г.

Рис. 2.7



В то же время “бартерный” (т.е. в обмен на другие товары) спрос растет. Баланс ответов этого, впервые включенного в августе в регулярную анкету, вопроса положителен и увеличился за сентябрь на 10 пунктов. Предприятия в условиях кризиса вынуждены все больше уходить из сферы денежного обращения (в которой им и раньше было сложно существовать).

### Запасы

Динамику объемов запасов готовой продукции в октябре 1997 г. - сентябре 1998 г. можно оценить как благоприятную для предприятий (Рис. 2.8). В октябре 1997 г. опросы зарегистрировали самое интенсивное снижение их объемов: баланс (рост - снижение) составлял -22%. Затем баланс начал увеличиваться и достиг в июле 1998 г. -1%. В целом по промышленности произошла балансировка объемов сбыта и производства. Половина предприятий все это время сообщала о неизменности объемов своих запасов.

Оценки предприятиями запасов готовой продукции по шкале “выше нормы” - “нормальные” - “ниже нормы” также свидетельствуют о нормализации соотношения спроса и производства. В октябре 1997 г. в промышленности сохранялся самый высокий недостаток запасов. Баланс оценок составлял -

14%, т.е. превышение доли ответов “ниже нормы” над долей ответов “выше нормы” достигло четырнадцати пунктов, 39% предприятий считали свои запасы нормальными. К марту 1998 г. ситуация нормализовалась в том смысле, что ответы “выше нормы” уравнивались ответами “ниже нормы”. Во II и III кварталах такая ситуация сохранялась, за исключением апреля и июля, когда балансы оказывались положительны и существенно отличались от нуля. В сентябре 1998 г. баланс оценок в целом по промышленности остался нулевым.

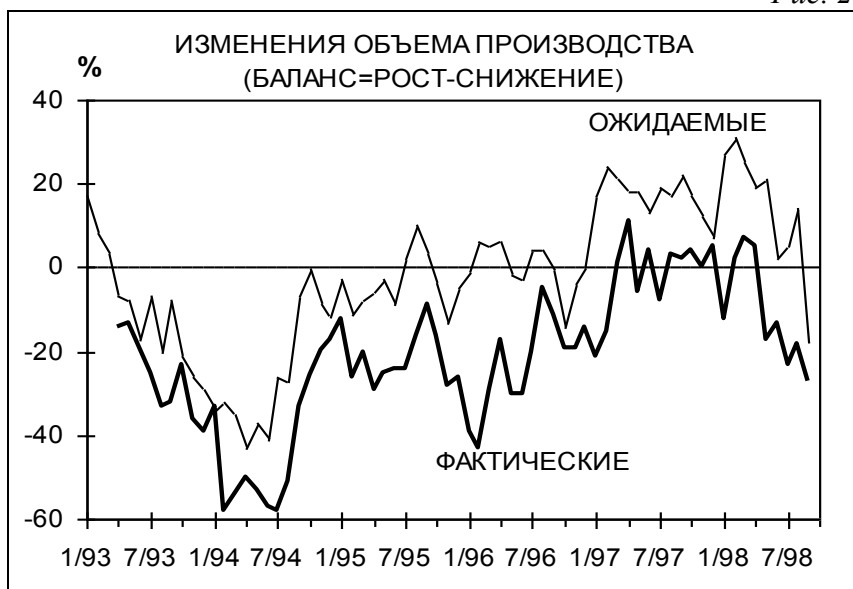
Рис. 2.8



### Выпуск

В 1997 г. опросы впервые зарегистрировали абсолютный рост промышленного производства. Эта тенденция оказалась устойчивой в последние месяцы 1997 г. и первые месяцы 1998 г. Единственное исключение - январь - имеет очевидное сезонное объяснение (Рис. 2.9).

Рис. 2.9



Прогнозы (ожидания) изменения выпуска демонстрировали высокий оптимизм в промышленности. В феврале 1998 г. роста производства ожидали 40% предприятий, падения - только 9%, баланс (+31%) являлся абсолютным максимумом показателя за все время его регистрации с сентября 1992 г.

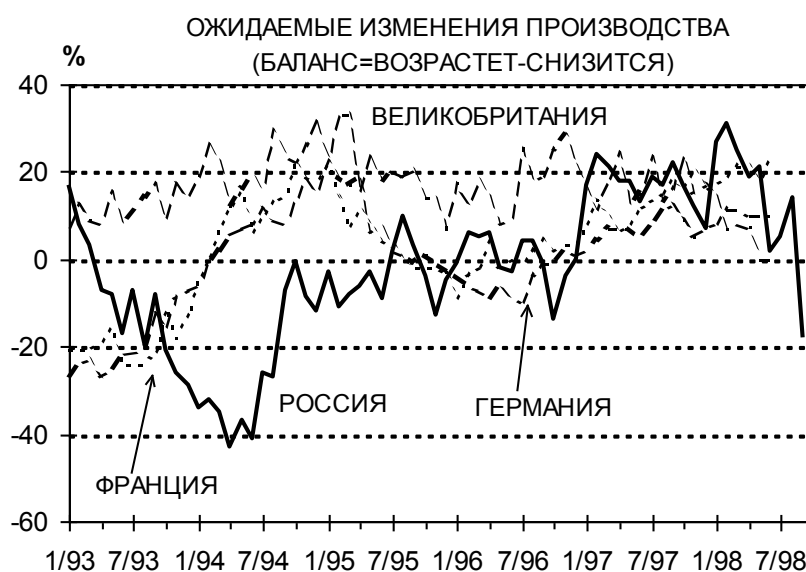
Рис. 2.10





И фактические, и прогнозные изменения выпуска российских предприятий в конце 1997 - начале 1998 г. стали вполне сопоставимы с уровнем аналогичных показателей в европейских странах (Рис. 2.10 и Рис. 2.11).

Рис. 2.11



Но в мае ситуация стала резко ухудшаться. Баланс фактических изменений выпуска упал за месяц на 22 пункта и стал отрицательным (-17%). Производство начало интенсивно сокращаться. В сентябре баланс достиг -27%. Худшие значения этого показателя последний раз регистрировались в начале 1996 г.

Существенное падение производства зарегистрировано в сентябре 1998 г. во всех отраслях. Доля сообщений о сокращении выпуска увеличилась в два раза и составила 50-60%. Загрузка производственных мощностей уже к июлю 1998 г. упала до 39%, что является абсолютным минимумом. В январе 1998 г. значение этого показателя достигало 47% и было лучшим с начала 1995 г.

Ухудшение прогнозов изменения производства началось в марте. К июню баланс прогнозов упал на 29 пунктов и практи-

чески сравнился с нулем. Затем опросы зарегистрировали всплеск оптимизма на 12 пунктов, охвативший в той или иной степени все отрасли, за исключением промышленности строительных материалов. Но в сентябре баланс упал сразу на 32 пункта и составил -18%. Последний раз столь пессимистичные прогнозы регистрировались в 1994 г. Рост выпуска в ближайшие месяцы возможен только в цветной металлургии. В других отраслях безусловно преобладают ожидания спада.

## **2.2 Агропродовольственный сектор**

### **Влияние экономического кризиса на агропродовольственный сектор**

Разразившийся в середине августа кризис в экономике страны имел быстрое и непосредственное воздействие на агропродовольственный сектор. Прежде всего неопределенность с обменным курсом приостановила реализацию импортного продовольствия: импортеры стали задерживать поставки в оптовое звено, а оптовики - в розничную торговлю. Паралич платежной системы страны привел к тому, что уже ввезенная агропродовольственная продукция задерживается на границе из-за непрохождения таможенных сборов и платежей. Наконец, падение курса рубля и финансовая нестабильность привели к сворачиванию импорта, в том числе и продовольственного. Иностраные и совместные предприятия пищевой промышленности, отечественные перерабатывающие предприятия, работающие на иностранном сырье, приостановили свою работу. Все это привело к определенному сокращению предложения на продовольственных рынках крупных городов. В то же время стремительная девальвация национальной валюты породила инфляционные ожидания населения, в памяти которого еще не стерся опыт 1992-1994 гг. В результате совокупность всех этих факторов спровоцировали ажиотажный спрос на продовольствие (продукты длительного хранения), рост цен на него и напряжение в продовольственном снабжении страны.

Региональные власти в сложившихся условиях предпринимают меры чрезвычайного характера, в своем большинстве ориентированные на контроль цен, продовольственное рacionamento, ограничения на вывоз агропродовольственной продукции за пределы своих территорий, вводятся обязательные поставки в региональные фонды. Пока не всегда понятна природа такого рода мер: они в настоящее время могут не обязательно свидетельствовать о стремлении местных властей к возврату к административным мерам в продовольственном комплексе, тем более что для реализации такой политики нет ни финансовых ресурсов, ни достаточной концентрации власти. Весьма вероятно, что во многих местах данные меры приняты в качестве ажиотажного противоядия.

Такое развитие событий является краткосрочной реакцией продовольственного комплекса страны и пока достаточно поверхностно. Тем не менее, в сложившейся ситуации на агропродовольственную сферу будет действовать ряд долгосрочных факторов, определяющих ее развитие на довольно продолжительный период, по крайней мере, на 1-2 года. Эти факторы носят неоднозначный характер. С одной стороны, агропродовольственный сектор получает определенные преимущества.

*Во-первых*, девальвация рубля становится естественной и универсальной защитой внутреннего агропродовольственного рынка от импорта и дает определенный шанс отечественным производителям отвоевать часть потребительского рынка. В первые годы реформ ввозимое продовольствие также было более дорогим по сравнению с отечественным, однако в 1992-1994 гг. не было рыночной инфраструктуры, способной доставлять производимую продукцию от российского сельскохозяйственного производителя до потребителя. Сегодня такая инфраструктура создана, в части обслуживания импорта она является вполне развитой. Если эта инфраструктура сможет быть использована отечественными производителями, то сокращение продовольственного импорта будет в значительной мере скомпенсировано российским производством.

*Во-вторых*, раскручивание инфляционной спирали, перед которой стоит сегодня российская экономика, агропродовольственному сектору не грозит ростом ценового диспаритета, как в аналогичной ситуации 1992-1994 гг. Относительные цены (цены на сельскохозяйственную продукцию к ценам на средства производства и цены на сельскохозяйственную продукцию к ценам на продукты питания) уже к концу 1994 г. в России примерно достигли мирового уровня, и с тех пор изменения цен на ресурсы для сельского хозяйства, сельскохозяйственную и продовольственную продукцию происходят параллельно. Более того, есть основания предполагать, что условия обмена для аграрного сектора могут даже несколько улучшиться, если принять во внимание очень низкий уровень закупок ресурсов сельским хозяйством.

Несмотря на наличие вышеназванных позитивных (или точнее, потенциально позитивных) факторов воздействия кризиса на агропродовольственный сектор, негативные факторы представляются сегодня более существенными.

*Во-первых*, с финансовым кризисом резко обостряется проблема сельскохозяйственного кредита. Состояние национального бюджета не позволяет надеяться на сколько-нибудь масштабные субсидии или льготные кредиты для сельского хозяйства. В 1996 г. был создан Фонд льготного кредитования АПК. В текущем году около 70% средств данного Фонда распределял СБС-Агро. Состояние этого банка в настоящее время не позволяет надеяться на то, что он сможет эффективно собрать распределенные кредиты, а это значит, что пополнить Фонд кредитования АПК в ближайшей перспективе не удастся. Банковский же кредит на общих основаниях для сельскохозяйственных заемщиков в условиях надвигающейся инфляции становится вновь недоступным в силу высоких процентных ставок и коротких сроков кредитов. Это в первую очередь скажется на осенних полевых работах, так как в настоящее время важность макроэкономических решений оттесняет все остальные проблемы на обочину повестки дня правительства.

В этом смысле ситуация для сельского хозяйства значительно хуже, чем в первые годы реформ. Тогда бюджет имел

возможность осуществлять довольно значительную финансовую поддержку сектора<sup>55</sup>. Кроме того, несмотря на стремительную, в течение 1-2-х лет, потерю оборотного капитала сельским хозяйством, производители могли использовать накопленный в годы советской экономики производственный потенциал, который сегодня в значительной мере исчерпан.

Недоступность денежного кредита неизбежно приведет к дальнейшему распространению бартера в аграрном секторе, который уже сегодня охватывает основную часть операций на рынке сельскохозяйственной продукции. Тем не менее, возможности расширения товарообменных, натуральных операций не безграничны. Так, в последние годы появились сообщения об уплате даже налогов зерном, но данный способ платежей в бюджеты не может быть универсальным. Частично в денежной форме должна выплачиваться и заработная плата.

Скорее всего весенняя посевная будет профинансирована за счет эмиссии. Но как уже показал российский опыт последних лет, такой способ кредитования для сельского хозяйства имеет скорее негативные, чем позитивные последствия.

*Вторым*, очевидно негативным фактором воздействия кризиса на агропродовольственный сектор является сокращение покупательной способности населения. Реальные доходы населения сокращались на протяжении всего 1998 г., что, безусловно, оказывало определенное депрессирующее воздействие на продовольственный спрос. Однако сегодня платежеспособный спрос населения будет сокращаться более резко.

В первую очередь спросовые ограничения коснутся мясомолочного подкомплекса, так как его продукция все годы реформ отличалась крайне высокой эластичностью спроса. В силу этого значительная часть мелких мясомолочных перерабатывающих предприятий в ближайшее время будут поставлены на грань банкротства и, очень вероятно, скуплены более крупными фирмами. Такая тенденция уже наметилась в последнее время, когда такие гиганты как Черкизовский мясо-

---

<sup>55</sup> См. предыдущие обзоры ИЭППП «Российская экономика. Тенденции и перспективы».

комбинат, например, приобретает мелкие предприятия мясной переработки в различных регионах страны, используя их как забойные цеха. Данная тенденция усилится в силу, с одной стороны, массового банкротства мелких предприятий, а с другой - из-за стремления крупных переработчиков переориентироваться на российское сырье для удешевления своей конечной продукции. Таким образом, возможным эффектом современного кризиса может стать усиление концентрации в мясомолочной промышленности.

Будет расти потребление продуктов питания с низкой эластичностью спроса, прежде всего - хлеба и картофеля. Ажиотажный спрос начала сентября привел к созданию населением определенных запасов продуктов длительного хранения, таких как крупы, сахар, мука, растительное масло, чай, кофе, и т.п. По опыту 1991-1992 гг. можно ожидать определенного спада спроса на эти продукты, который розничная и оптовая торговля не всегда адекватно оценивала.

В 1996-1997 гг. начался некоторый спад продовольственного производства в домашних хозяйствах населения из-за сокращения альтернативных издержек. Новая инфляционная волна в стране приведет к восстановлению прежних объемов производства в этом секторе, и не только из-за роста цен на продовольствие в розничной торговле, но и из-за увеличения рисков потерять источники денежного дохода, нестабильности продовольственного снабжения и т.д.

Важным фактором развития событий в агропродовольственном секторе станет накопленный администрацией крупных городов, зависимых от продовольственного импорта, опыт борьбы с криминалом в этой сфере. Продовольственная торговля вновь становится довольно высокодоходным бизнесом, который будет привлекать криминальные структуры. Если руководителям крупных городов не удастся удержать свои рынки открытыми для отечественных производителей агропродовольственной продукции, то рост цен на продовольствие в этих городах будет пропорционален обесценению российского рубля. Данный фактор может стать решающим в том, сможет ли российский агропродовольственный сектор вос-

пользоваться открывшейся возможностью отвоевать рыночную нишу у импорта.

Сальдо продовольственной внешней торговли в сложившейся ситуации, безусловно, останется отрицательным, хотя, возможно, несколько сократится. Российский продовольственный экспорт базируется на нескольких товарах: рыба и морепродукты, подсолнечник, зерновые, алкогольные напитки. Первая и последняя товарная группы являются традиционными товарами российского экспорта в страны дальнего зарубежья с довольно фиксированным рынком, и вряд ли вывоз этих товаров может значительно возрасти в результате девальвации рубля. Производство зерновых и подсолнечника в текущем году не позволяет рассчитывать на увеличение объемов их экспорта. Грядущие финансовые трудности для аграрного сектора также не дают основания надеяться на рост объемов производства этих культур в следующем сельскохозяйственном году.

Динамика продовольственного импорта будет различной по различным товарам агропродовольственной группы в зависимости от соотношения эластичностей спроса и предложения этих товаров в стране. Так, для товаров с эластичным спросом и неэластичным предложением на внутреннем рынке объемы импорта будут, скорее всего, сохранены. Таким продуктом является, прежде всего, говядина. Свинина и мясо птицы имеют несколько менее высокую эластичность спроса и значительно более высокую эластичность предложения. Кроме того, оба сектора в последний год демонстрируют определенные признаки оживления. Соответственно, импорт этих продуктов может быть значительно сокращен. Импорт сахара, как товара с относительно неэластичным спросом и достаточно неэластичным предложением, может сохраниться на прежнем уровне. Если соотношение таможенных тарифов на белый сахар и сахар-сырец не будет пересмотрено, то импорт сырца по-прежнему будет превалировать.

Другим фактором влияния на динамику импорта агропродовольственной продукции станет характеристика сложившихся импортеров. Так, крупные, особенно западные, импортеры могут сохранить уровень своих поставок в Россию для

удержания рынка в перспективе (крупнейшие импортеры мяса птицы в США, скорее всего, смогут удержать значительную долю своей продукции на российском рынке). С другой стороны, девальвация рубля вызовет снижение импорта продовольствия, основанного на мелкооптовой, часто приграничной торговле. Прежде всего, поставки из Китая, Польши и Турции.

Продовольственная торговля со странами СНГ также окажется под влиянием кризиса. В краткосрочном периоде пока еще более дешевая продукция в этих странах будет мигрировать в Россию на уровне челночной торговли. Не случайно Белоруссия уже ввела жесткие ограничения на вывоз продовольствия в Россию. В дальнейшем, в той степени, в которой российский кризис распространится на страны СНГ (что, по видимому, неизбежно), с одной стороны, цены будут выравниваться, с другой - вновь, как и в первые годы распада СССР, ухудшится платежная дисциплина, возникнут проблемы обменных курсов, банковских платежей и т.д. В результате продовольственная торговля с ближним зарубежьем вновь начнет сокращаться.

Таким образом, на положение российского агропродовольственного комплекса в среднесрочной перспективе будет влиять целый ряд противоположных факторов, реальный баланс которых сегодня трудно предусмотреть. Очевидно, что натурализация обменных процессов в секторе и продовольственная самообеспеченность населения, сложившиеся к 1998 г., будут усиливаться в результате кризиса и станут определенным буфером для агропродовольственной экономики и потребления населения в условиях разворачивающегося кризиса. Более того, агропродовольственный сектор с девальвацией рубля получил еще один шанс усилить свою конкурентоспособность на внутреннем рынке. Тем не менее, реализовать этот шанс сектор сможет только при решении финансовых проблем и при сохранении для отечественных производителей открытыми продовольственных рынков мегаполисов.

У государственной власти не так много инструментов для решения проблем сектора. Представляется, что было бы целесообразным максимально либерализовать аграрную политику,



освободив сельскохозяйственных производителей от всех форм регулирования (государственные фонды всех уровней создают только иллюзию гарантированности продовольственного снабжения), максимально упростить доступ на рынки, возможно, срочно реструктурировать задолженности перед бюджетом (то, что еще не реструктурировано) и временно (на год) освободить сельское хозяйство от большинства платежей. Те потери, которые понесет бюджет от непоступления платежей от аграрного сектора (которые составляют 1% от общей суммы поступлений в бюджет), будут значительно меньшими, по сравнению с теми компенсациями, которые государство будет вынуждено выплачивать населению (преимущественно, городскому) из-за резкого удорожания продуктов питания. Кроме того, снятие платежей с сельского хозяйства может рассматриваться как альтернатива эмиссионного кредитования села весной 1999 г.

Вторая задача стоит перед администрациями крупных городов страны: они должны удержать свои рынки от криминального блокирования по образцу 1992-1994 гг., тем более уже накоплен опыт решения данной проблемы.

### Развитие агропродовольственного комплекса

Развитие агропродовольственного комплекса определялось тенденциями, проявившимися в предыдущий год и относительно неблагоприятными погодными условиями этого года. Перманентный политический кризис в стране в целом не оказал пока воздействия на его динамику, а новой аграрной политики так и не было выработано. Падение реальных доходов населения, показываемое официальной статистикой, не стало сдерживающим фактором для агропродовольственного сектора страны, что, возможно, связано с определенным отложенным эффектом.

В первом полугодии в сельском хозяйстве сохранялась слабая тенденция роста производства (объем продукции за первое полугодие увеличился на 0,6 % по сравнению с первым полугодием 1997 г.), однако позже начинает сказываться неурожай

в растениеводстве и динамика аграрного производства уже с июля начинает становиться отрицательной.

Заложенная в 1997 г. позитивная динамика в животноводстве была продолжена и в этом году: росло производство в отечественном птицеводстве, наметился, как и предсказывалось, перелом в свиноводстве, показатели продуктивности почти во всех отраслях животноводства продолжали улучшаться. Стабилизация экономической ситуации в стране, повышение гарантированности продовольственного снабжения, незначительный рост безработицы по-прежнему обуславливали слабое сокращение животноводческого производства в личном подсобном секторе, так как альтернативные издержки продовольственной самообеспеченности населения стали падать. Птицеводство и свиноводство стали укрепляться на крупных, специализированных сельскохозяйственных предприятиях. В этих двух секторах усилилась вертикальная интеграция: крупные мясокомбинаты, торговцы зерном, крупные оптовые продовольственные компании стали применять не только методы ценового и контрактного вертикального регулирования в продовольственных цепочках в мясном секторе, но также и более глубокие формы интеграции, такие как приобретение собственности в производстве животноводческого сырья.

С другой стороны, практически все сельскохозяйственные регионы страны в первой половине 1998 г. подверглись тем или иным стихийным бедствиям. Весеннее половодье и связанное с этим подтопление сельхозугодий на юге Европейской части России привело к гибели озимых культур (в Краснодарском крае - половины посевов озимых), летняя засуха в основных зерновых регионах уничтожила урожай на огромных территориях (в основном в Поволжье), проливные дожди в период уборки не позволяют собрать урожай во многих областях Сибири. Ожидаемое производство зерновых составляет, по последним оценкам, около 50 млн. т, что соответствует уровню производства середины 50-х годов. Хотя данный урожай намного ниже прошлогоднего, необходимости в массированном зерновом импорте нет, так как переходящие запасы

прошлого, весьма урожайного, года позволяют сводить зерновой баланс без существенного дефицита.

Мировое производство зерна в этом году значительно сократилось по сравнению с прошлым годом, и в результате резко выросли зерновые цены. В России парадоксальным образом зерновые цены сохраняются на уровне прошлого года (в июле 1998 г., по сравнению с началом года, цены на зерновые культуры выросли на 0,8 п.п.), а зерно не находит сбыта. В этих условиях возможен массовый экспорт зерна по демпинговым ценам и возникновение его дефицита на внутреннем рынке. При этом зернопроизводители, хранившие свою продукцию на ответственном хранении на частных элеваторах, сегодня уже практически передали всю основную массу своего зерна в собственность владельцев элеваторов. Таким образом, доходы от экспорта (или от роста цен на зерно, если он все же произойдет на внутреннем рынке) в сельское хозяйство не попадут. С другой стороны, низкие цены на зерно позволяют сохранять положительную динамику в животноводстве, основными элементами затрат в котором являются расходы на корма. За первое полугодие расход зерна на кормовые цели увеличился даже по сравнению с аналогичным периодом прошлого, урожайного на зерновые, года.

Предварительные итоги обследования, проведенного ИЭППП в трех областях Европейской части России (Псковской, Орловской и Ростовской), показывают, что в текущем году, как и в 1997, доля всевозможных натуральных форм расчета в сельском хозяйстве была очень высокой - до 30%, включая прямой бартер, товарные кредиты, взаимозачеты, давальческие операции, натуральную оплату труда работников хозяйств и проч. В денежных расчетах значительную долю составляют наличные операции, что, очень часто, связано с теневым оборотом. В этих условиях упрощаются связи в производственных цепочках. Так, оптовые посредники между отечественной переработкой и розничным звеном почти перестали существовать, оптовики работают только с импортным продовольствием. Сельхозпроизводители и перерабатывающие предприятия все больше стремятся к созданию собствен-

ной розничной сети для получения наличных средств. С одной стороны, такое положение делает сектор менее зависимым от внешних кредитов, но, с другой стороны, ведет к снижению общей эффективности в продовольственной цепочке. В частности, растущая натуральная оплата труда по существу означает перекалывание функций сбыта продукции с предприятия на работников, что неизбежно связано с падением эффективности системы распределения в целом.

Продовольственный импорт в 1998 г. продолжал нарастать (до августа), причем поставки росли за счет стран дальнего зарубежья. В то же время продовольственный экспорт сокращался (хотя и медленнее, чем общий российский экспорт) и все более ориентировался на страны СНГ. Таким образом, отрицательное сальдо продовольственной торговли все возрастает.

### Основные тенденции в производстве

*Растениеводство.* В 1998 г. общая площадь посевов вновь сократилась – приблизительно на 6% по сравнению с прошлым годом. По отношению же к 1992 г., то есть со времени начала рыночных реформ, посевные площади в стране уменьшились почти на одну пятую (Таблица 2.7). Наиболее резко за годы реформ сократились посевы технических культур – сахарной свеклы и особенно льна-долгунца, а также кормовых культур. Эти же культуры продолжали лидировать по сокращению площадей и в 1998 г. Все эти изменения отражают сохраняющееся перераспределение производственных ресурсов отрасли (в данном случае земли) под влиянием фундаментальных сдвигов в рыночном спросе и экономической политике. Постоянное сокращение посевов кормовых и зерновых культур в течение последних лет развивается как реакция на интенсивное сворачивание животноводческого сектора и, соответственно, уменьшение потребности в кормах. Зерновой клин переориентируется на продовольственное зерно, поэтому из зерновых культур площади росли в основном по пшенице (за исключением только 1994 г.). Однако в 1998 г. посевы пшеницы также сократились. Площади под подсолнечником имели

тенденцию к увеличению все годы реформ, и к 1998 г. они расширились более чем на 40% по сравнению с 1992 г. и на 15% по сравнению 1997 г.

Таблица 2.7

**Посевные площади под важнейшими сельскохозяйственными культурами в России в 1995-1998 гг., в млн. га**

	1992	1995	1996	1997	1998	1998 в % к 1997	1998 в % к 1992
Вся посевная площадь	114,6	102,6	99,4	96,3	90,9	94,4	79,3
Зерновые культуры	61,9	54,7	53,4	53,8	50,8	94,4	82,1
в том числе пшеница	24,3	23,9	25,7	26,1	25,9	99,2	106,6
Подсолнечник	2,9	4,1	3,9	3,6	4,1	115,5	141,4
Сахарная свекла	1,4	1,1	1,1	0,9	0,8	84,9	55,6
Лен-долгунец	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	90,9	30,3
Картофель	3,4	3,4	3,4	3,4	3,3	98,3	96,9
Овощи	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7	94,6	102,6
Кормовые культуры	42,5	37,1	35,6	32,8	30	91,5	70,6

Источник: Российский статистический ежегодник, 1997 г.; Социально-экономическое положение России. Январь-июнь 1998 г. Госкомстат России.

В результате произошли определенные сдвиги в структуре посевных площадей (Таблица 2.8). При более или менее стабильной доле площадей под зерновыми, удельный вес под пшеницей заметно возрос. Доля подсолнечника увеличилась почти вдвое. Одновременно сократился удельный вес площадей под кормовыми культурами и весьма резко – под сахарной свеклой и льном. В связи с растущим значением хозяйств населения в сельскохозяйственном производстве, в структуре посевных площадей произошел также сдвиг в пользу картофеля и овощей - традиционных для этой категории производителей культур. В 1998 г. эти тенденции были продолжены.

Таблица 2.8

**Структура посевных площадей в России в 1992-1998 гг., в %**

	1992	1995	1996	1997	1998
Вся посевная площадь	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Зерновые культуры	54,0	53,3	53,7	55,9	55,9
в т. ч. пшеница	21,2	23,3	25,9	27,1	28,5
Подсолнечник	2,5	4,0	3,9	3,7	4,5
Сахарная свекла	1,3	1,1	1,1	1,0	0,9
Лен-долгунец	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1
Картофель	3,0	3,3	3,4	3,5	3,6
Овощи	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8
Кормовые культуры	37,1	36,2	35,8	34,1	33,0

Источник: Российский статистический ежегодник, 1997 г.; Социально-экономическое положение России. Январь-июнь 1998 г. Госкомстат России.

Намолоченный в целом по стране объем зерна на первую декаду октября был примерно на половину, а урожайность – на четверть ниже, чем на эту же дату прошлого года (Таблица 2.9).

При весьма низком ожидаемом производстве, ситуация с зерновым обеспечением в этом году может сложиться не столь драматично, учитывая высокие переходящие запасы прошлого года. Гораздо более неблагоприятным было положение в 1996 г., когда низкий неурожай наблюдался второй год подряд и запасы зерна были на чрезвычайно низком уровне.

Таблица 2.9

### Ход уборки урожая зерновых культур на 12 октября 1998 г., млн. га

	1996	1997	1998	1998 в % к 1997
Скошено зерновых культур (без кукурузы)	41,4	43,3	32,1	74,2
в % к площади посева	85,6	90,6	71,1	-
Намолочено зерна*				
всего, млн. тонн	66,9	83,7	44,9	53,7
с 1 га, центнеров	16,3	19,4	14,1	72,3

\* в первоначально оприходованном весе

Источник: Информация о социально-экономическом положении России. Январь-сентябрь 1998 г. Госкомстат России.

*Животноводство.* В январе-сентябре 1998 г. продолжало падать поголовье всех видов скота. Численность крупного рогатого скота и свиней составила немногим более двух третей к уровню аналогичного периода 1994 г., а поголовье овец и коз сократилось почти на 60% (Таблица 2.10). Следует, однако, отметить, что в первом полугодии 1998 г. темпы сокращения стада были ниже, чем в 1997 г., особенно по свиньям.

Таблица 2.10

**Поголовье скота в хозяйствах всех категорий на 1 октября, млн. голов**

	1994	1995	1996	1997	1998	1998 в % к 1997	1997 в % к 1996	1998 в % к 1994
Крупный рогатый скот	47,6	42,7	38,3	34,5	31,5	91,3	90,1	66,2
Коровы	19,3	18	16,8	15,3	14,1	92,2	91,1	73,1
Свиньи	28,5	25,3	21,9	19,6	19	96,9	89,5	66,7
Овцы и козы	43	33,1	27,1	22,3	18,9	84,8	82,3	44,0

Источник: Социально-экономическое положение России. Январь-сентябрь. За соответствующие годы. Госкомстат России.

Более медленное сокращение поголовья скота в хозяйствах населения по сравнению с сельскохозяйственными предприятиями в последние годы вело к тому, что доля поголовья в хозяйствах населения в общем поголовье всех видов скота росла вплоть до 1997 г. Однако в 1998 г. произошел перелом этой тенденции. Наметился некоторый сдвиг в структуре поголовья свиней, овец и коз в пользу сельскохозяйственных предприятий, а удельный вес крупного рогатого скота в хозяйствах населения возрос лишь незначительно. Конъюнктурный опрос ИЭППП в первом квартале 1998 г. показал, что рост поголовья свиней происходит главным образом на крупных специализированных предприятиях.

Таблица 2.11

**Распределение поголовья скота по категориям хозяйств, в %**

	1992	1994	1997	1998

Крупный рогатый скот				
сельскохозяйственные предприятия	77,2	70,5	64,7	64,2
хозяйства населения и фермерские хозяйства	22,8	29,5	35,3	35,8
Свиньи				
сельскохозяйственные предприятия	70,7	62,9	53	55
хозяйства населения и фермерские хозяйства	29,3	37,1	47	45
Овцы и козы				
сельскохозяйственные предприятия	69,6	60,0	42,9	43,1
хозяйства населения и фермерские хозяйства	30,4	40,0	57,1	56,9

Рассчитано по: Социально-экономическое положение России. Январь-июнь. За соответствующие годы. Госкомстат России.

Определенные позитивные сдвиги наблюдались в динамике объемов животноводческого производства. Отмечается некоторая стабилизация производства молока (которая особенно отчетливо проявилась в середине года), а также заметный рост производства яиц. Реализация скота и птицы на мясо продолжала падать, однако, в меньшей степени, чем в аналогичный период прошлого года. Учитывая тот факт, что все это происходило на фоне сокращающегося поголовья, можно сделать вывод о повышении продуктивности животных. Немаловажную роль в этом сыграло улучшение кормления, в связи с избытком кормового зерна и низких цен на него после высокого урожая 1997 г. Однако, сегодня следует ожидать ухудшения положения в животноводстве. В первую очередь это связано с резко изменившейся картиной обеспеченности кормами. Низкий урожай зерна в этом году привел к значительному сокращению ресурсов кормового зерна. По состоянию на 1 октября 1998 года обеспеченность сельскохозяйственных предприятий всеми видами кормов в расчете на 1 условную голову составляет 12,2 центнеров кормовых единиц, что почти на 20% ниже, чем на ту же дату прошлого года.

*Таблица 2.12*

**Производство основных видов продукции животноводства  
в январе-сентябре соответствующего года, млн. тонн**



	1994	1995	1996	1997	1998*	1998 в % к 1997	1997 в % к 1996	1998 в % к 1994
Мясо (скот и птица на убой в живом весе)	6,8	5,7	5,3	4,7	4,5	95,7	88,7	66,2
Молоко	35,8	32,9	29,9	28,7	28,5	99,3	96,0	79,6
Яйца, млрд. шт.	29,5	26,4	24,4	24,8	25,4	102,4	101,6	86,1

\*Расчитана как сумма помесечных расчетных объемов производства, публикуемых Госкомстатом России

Источник: Социально-экономическое положение России. Январь-сентябрь. За соответствующие годы. Госкомстат России.

### Агропродовольственная политика

Агропродовольственная политика текущего года трудно поддается анализу хотя бы потому, что базовые решения, закладывающие основные положения этой политики, принимало в начале года одно правительство, выполнять их должно было другое правительство, которое даже не успело обнародовать собственные ориентиры в агропродовольственной политике. Сформированное в настоящее время третье правительство, по-видимому, еще не скоро приступит к выработке своей агропродовольственной стратегии, если не рассматривать оперативные меры в сфере продовольственного снабжения.

Федеральное правительство фактически полностью отстранилось от субсидирования агропродовольственного комплекса: если все предыдущие годы реформ в общем объеме бюджетного финансирования АПК доля федерального бюджета составляла около одной трети, то в первом полугодии 1998 г. эта доля упала до 19%. Кроме того, приоритеты агропродовольственного сектора в бюджетной политике государства всегда выражались тем, что процент выполнения проектных расходов на этот сектор экономики был выше, чем на другие сектора. В этом году запланированные расходы на сельское хозяйство выполнены в первом полугодии только на 11,5% - это самый низкий уровень исполнения расходов среди основных бюджетных статей (в среднем расходы исполнены на 35%, на промышленность, энергетику, строительство - на 17%). Все

проекты бюджета на следующий год фактически полностью исключают аграрный сектор из федеральных расходов.

Традиционное сезонное постановление по АПК было принято в текущем году 15 апреля. Так поздно его еще не утверждали: когда не только уже производственные программы в АПК приняты, кредиты получены (или не получены), но и посевная началась там, где это позволила поздняя весна. Такому опозданию есть объективные причины - позднее принятие бюджета страны. Однако суть не только в этом. В принятом документе не содержится ничего принципиально нового в государственной аграрной политике. Система мер, даже форма постановления повторяется из года в год, меняются только цифры и подписи под ним. Поэтому срок принятия постановления не играет роли для реального функционирования АПК.

Наиболее заметной чертой принятого весной постановления стало свидетельство того, что федеральные программы смещаются в область поддержки растениеводства, так как именно эти дотации предполагается увеличить в наибольшем масштабе. Животноводческие программы, по всей видимости, предполагалось все более отдавать на откуп субъектов Федерации.

Главной новеллой аграрной политики, сформулированной в постановлении от 15 апреля, является попытка ввести интервенционные закупки. Можно было бы согласиться с такой политикой, если бы она предлагалась в качестве меры выравнивания цен на молоко, имеющих сезонный размах колебаний, крайне неблагоприятный для сельского хозяйства и продовольственного рынка. Однако правительство намеревалось проводить закупочные интервенции на зерновом рынке - то есть на рынке наиболее рентабельного товара в современном аграрном секторе страны. При этом реальных бюджетных средств на эту активность не предусмотрено, и, как и следовало ожидать, она осталась очередным благим пожеланием.

В апреле же вышло долгожданное постановление правительства о реструктуризации задолженности юридических лиц перед федеральным бюджетом. По количеству юридических лиц, имеющих задолженность перед бюджетом, сельское хо-

зяйство, наверное, является первым сектором экономики. Однако данное постановление для АПК безнадежно опоздало, так как основные сезонные кредиты к тому времени были выданы, причем выданы в условиях высокой закредитованности хозяйств. В результате кредит сельскому хозяйству в 1998 г. принимал все более экзотические формы, ведущие к администрированию, с одной стороны, и дальнейшей бартеризации связей в АПК, с другой.

Органы управления сельского хозяйства на местах получили возможность возродить распределительную практику кредитования со всеми вытекающими отсюда последствиями. Часто это связано с неверно выбранной политикой льготного кредитования, так как из 12 отобранных на тендере банков для распределения средств Фонда льготного кредитования, только СБС-Агро имеет реальную региональную сеть. Остальные уполномоченные банки вынуждены работать через корреспондентские счета местных банков, которые в большинстве случаев подконтрольны региональным органам власти. Основная же часть кредита поступала в сельское хозяйство через посредничество переработчиков и заготовителей, что ведет к всевозможным формам товарного кредита, давальчества, бартера.

Летом 1997 г. был принят Федеральный закон «О государственном регулировании АПК». Сам по себе закон весьма описательный, не несущий реального правового содержания. Он мог бы остаться одним из прочих неработающих законов, если бы Минсельхозпрод РФ не начал деятельность по претворению некоторых его положений в жизнь. Так, весной была подготовлена методика определения и использования целевых цен на сельскохозяйственную продукцию и сырье. Главная мысль методики заключалась во введении неких целевых цен, рассчитываемых на основе соотношения цен уровня 1990 года и используемых для обоснования уровня дотаций на сельскохозяйственные продукты. Методика приводила к тому, что дотаций требовало производство даже зерна и подсолнечника, а суммарные расходы на эти дотации превосходили бы все расходы национального бюджета. Опыт последних лет показывает, что назначенные в проекте бюджета и невыплачен-

ные реально субсидии ведут к росту взаимозачетов, бартерных сделок, увеличивают вмешательство в экономические процессы региональных властей. Также очевидно, что в этих условиях сельскохозяйственные производители (а очень часто и потребители продовольствия, то есть население) страдают прежде всего. Иначе говоря, назначенные, но не выплаченные дотации ведут к ухудшению положения аграрного сектора, причем не только и не столько в силу обманутых ожиданий.

В течение года, начиная с середины 1997 г., идет процедура ликвидации скандально известной Федеральной продовольственной корпорации (ФПК) и создание Агентства по регулированию агропродовольственного рынка. Основная проблема заключается в том, что формирование уставного фонда Агентства предполагается, главным образом, за счет активов ликвидируемого ФПК, а гласного и всестороннего анализа финансовых результатов ее деятельности до сих пор не проведено.

Обсуждение проекта Земельного кодекса в Федеральном собрании пока остается безрезультатным. Попытка достижения компромисса по основным вопросам несогласия была сделана на Круглом столе, проведенном под эгидой Президента РФ в начале 1998 г. По итогам обсуждения правительством была подготовлена и принята Федеральная программа «Развитие земельной реформы в РФ на 1998-2001 годы». Программа имеет достаточно либеральную направленность и отстаивает концепцию постепенного формирования регулируемого земельного рынка в стране. Тем не менее, ее влияние на реальные процессы в законодательной сфере крайне ограничено. Государственная Дума по-прежнему нацелена на принятие своего варианта Земельного кодекса, который во многом противоречит Федеральной программе. В то же время экспертный опрос, проведенный в августе этого года, показал, что принятие данного варианта Кодекса специалисты не ожидают в ближайшей перспективе.

В то же время перманентная реорганизация в правительстве, и в частности в органах управления земельными отношениями, привела к тому, что выполнение Указа Президента РФ

от 7 марта 1997 г. «О реализации конституционных прав граждан на землю» фактически приостановлено: регистрация контрактов на использование земельных долей заморожена.

### **2.3. Инвестиции в реальный сектор экономики**

#### **Источники формирования инвестиционных ресурсов**

На протяжении 1997 г. в российской экономике отмечалось постепенное улучшение инвестиционного климата. При тенденции устойчивого замедления темпов инфляции и оживления хозяйственной деятельности снижалась ставка рефинансирования, наблюдался рост доли кредитов экономике и населению в структуре кредитных вложений, повышался уровень средне- и долгосрочного кредитования в портфелях коммерческих банков. Однако развитие этих позитивных тенденций было приостановлено разразившимся финансовым кризисом.

Дестабилизация ситуации в финансовом секторе сопровождалась ухудшением параметров функционирования кредитно-финансового рынка и инициировала усиление спада инвестиционной деятельности в реальном секторе экономики.

Инвестиции в основной капитал в январе- сентябре 1998 г. сократились на 6,8% по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года. Доля инвестиций в основной капитал за это же период составила 12,3% ВВП и снизилась на 0,5 процентных пункта по сравнению с январем- сентябрем 1997 года. Недостаток собственных средств предприятий и высокие процентные ставки на кредитные ресурсы в сочетании с высокими рисками остаются основными причинами, определяющими низкий уровень инвестиционной активности.

*Таблица 2.13*

#### **Инвестиции в основной капитал по источникам финансирования в I полугодии, в ценах соответствующих лет**

	млрд.руб.			в % к ВВП			структура инвестиций в основной капитал, в %		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996	1997	1998
<b>Инвестиции в основной капитал</b>	<b>133</b>	<b>146,7</b>	<b>143,6</b>	<b>13,6</b>	<b>12,7</b>	<b>12,1</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
в том числе:									
1. Собственные и привлеченные средства	107,5	119,9	119,0	11	10,3	10,0	80,8	81,7	82,9
из них:									
- собственные средства предприятий	71,4	86,2	63,5	7,3	7,1	5,5	53,7	58,8	55,6
- кредиты коммерческих банков	2,7	2,7	5,8	0,3	0,2	0,5	2,0	1,8	4,0
- средства внебюджетных фондов	11,6	7,8	9,9	1,2	0,7	0,8	8,7	5,3	6,9
- иностранные инвестиции	2,9	4,3	6,1	0,3	0,4	0,5	2,2	2,9	4,2
- прочие	18,9	18,9	33,7	1,9	1,6	2,8	14,2	12,9	23,5
2. Средства консолидированного бюджета	25,5	26,8	24,6	2,6	2,3	2,1	19,2	18,3	17,1
из них средства федерального бюджета	12,2	12,6	7,3	1,2	1,1	0,6	9,2	8,6	5,1

Источник: Госкомстат России

В большинстве случаев предприятия не имеют достаточных собственных инвестиционных средств, необходимых для реализации инвестиционных программ. Процесс их накопления ограничивается ухудшением показателей финансовой деятельности: систематическим ростом издержек производства и снижением рентабельности. Привлечение заемных средств в производство в условиях неопределенности финансово-кредитной политики государства становится практически неразрешимой проблемой. Государственные инвестиции систематически сокращаются, а частный капитал с осторожностью относится к масштабным инвестиционным проектам в реальном секторе.

В структуре инвестиций в основной капитал по источникам финансирования доля профинансированных инвестиционных

расходов из федерального бюджета по сравнению с аналогичным периодом прошлого года снизилась на 3,5 процентных пункта. Резкое сокращение объемов финансирования государственных инвестиций с начала 1998 г. сдерживает реализацию федеральных целевых программ и поддержку отдельных отраслей и регионов, устойчивая работа которых важна для обеспечения экономической социально-экономической стабильности.

Российский рынок корпоративных акций практически не выполняет функцию трансформации финансовых ресурсов в реальные инвестиции. Еще в докризисный период за счет эмиссии корпоративных ценных бумаг финансировалось менее 1% всех внебюджетных инвестиций, тогда как в странах с развитой экономикой - от 10% до 40%. Падение курса акций, отмеченное с осени 1997 года, сопровождается отказом многих крупных предприятий от планов проведения эмиссии и размещения ценных бумаг.

Коммерческие банки в условиях крайне нестабильной ситуации на финансовых рынках и повышения инвестиционных рисков не проявляют интереса к долгосрочному кредитованию реального сектора. Кризис банковской системы полностью парализовал деятельность финансовых институтов.

В результате нового витка финансового кризиса в российской экономике сформировались реальные предпосылки для дальнейшего углубления спада капиталобразующих инвестиций. Развитие ситуации в инвестиционной сфере до конца текущего года во многом будет зависеть от того, насколько быстро удастся восстановить платежную систему и нормализовать движение товарно-денежных потоков.

Вопреки реальной необходимости обновления производственного аппарата и активизации инновационной деятельности инвестиционные программы приобретают декларативный характер, полностью подчиняясь решению текущих проблем.

### Отраслевая структура инвестиций

Общий объем инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования за январь-ноябрь 1998 года со-

ставил 231,8 млрд. руб., или 93,2% к соответствующему периоду 1997 года.

Отличительной особенностью 1997 года явился рост инвестиций в объекты производственной сферы. В 1998 году с изменением ситуации на финансовых рынках прослеживается тенденция к усилению спада инвестиций в основной капитал производственной сферы. Инвестиции в объекты производственного назначения за счет всех источников финансирования составили 143,6 млрд. рублей, или 93% к соответствующему периоду 1997 года.

Продолжают сжиматься и инвестиционные программы естественных монополий. Доля инвестиций в развитие отраслей естественных монополий в общем объеме инвестиций составила 32,8% в I полугодии 1998 года против 33,7% в соответствующий период прошлого года. Инвестиции по крупным и средним предприятиям отраслей естественных монополий уменьшились за I полугодие 1998 года по сравнению с аналогичным периодом прошлого года в нефтедобывающей промышленности на 5%, в газовой промышленности -на 22,7%, в электроэнергетике на 11,4%, в железнодорожный транспорт - на 53,8%.

Анализ отраслевой структуры инвестиций в основной капитал выявил устойчивую тенденцию к сокращению объемов инвестирования в отрасли ТЭК и увеличение доли таких производственных комплексов как металлургия, строительство, транспорт и связь. Снижение мировых цен на энергоресурсы и, особенно на нефть, систематический рост неплатежей покупателей снизили доходную базу топливных отраслей и обусловили сокращение собственных средств на инвестиционные цели.

Принимая во внимание ограничение пропускной способности трубопроводного транспорта в текущем году увеличились масштабы инвестиционной поддержки это направления: прирост инвестиций в развитие трубопроводного транспорта за I полугодие составил 34,7%. Несмотря на общее ухудшение макроэкономической ситуации достаточно стабильное положение занимает отрасли инфраструктуры рынка, в частности

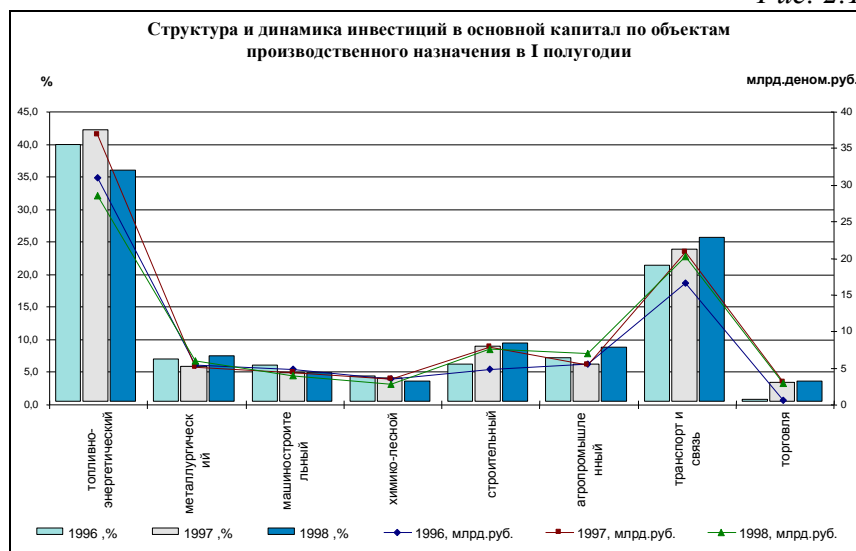


связь. Рост доля услуг связи в структуре ВВП поддерживается активизацией инвестиционной деятельности в этом секторе. Только за I полугодие инвестиции в развитие связи увеличились на 30,5% по сравнению с прошлым годом.

При сложившейся структуре российской экономики возобновлению производства высокотехнологической, конкурентоспособной продукции могло бы способствовать стабильное и полномасштабное финансирование инвестиционных проектов по конверсии оборонных предприятий. Однако на протяжении последних пяти лет финансирование этого направления из бюджета проводилось в крайне ограниченных размерах.

Объем реально выделенного конверсионного кредита в 1995 и 1996 годах составил соответственно 22,5% и 11% от объемов, предусмотренных в бюджетах. В 1997 году он практически не выделялся и только отдельными правительственными решениями двум предприятиям из федерального бюджета было перечислено 25,55 млрд. руб. (неденоминированных рублей), что составило 1,5% от секвестированных бюджетных расходов на эти цели. В 1997 году остались не профинансированными конверсионные программы 141 предприятия, включенные в утвержденные в установленном порядке перечни переходящих конверсионных программ, а также переходящие с 1993-1996 годов конверсионные программы 300 предприятий.

Рис. 2.12



Источник: Госкомстат России

В I полугодии 1998 года финансирование инвестиционных программ конверсии на возвратной основе не осуществлялось. Статья федерального бюджета “Конверсия оборонной промышленности” профинансирована в объеме 59,4 млн. руб., или 22,4% от лимита бюджетных обязательств первого полугодия. Это позволило профинансировать расходы конверсируемых предприятий на частичное возмещение затрат по фонду заработной платы, на содержание социальной инфраструктуры и уникальной стендовой базы предприятий отрасли.

Отсутствие собственных средств предприятий и государственной поддержки приводит к систематическому росту объемов консервации производства продукции инвестиционного назначения.

При сложившейся возрастной структуре транспортных средств, настоятельной необходимости их обновления, необходимо учитывать перспективы развития гражданского авиастроения и судостроения - одних из немногих отраслей российской экономики, продукция которых может быть конкурентоспособна на мировом рынке. В текущем году авиастроительные предприятия обеспечили поставку 12 са-

молетов и вертолетов заказчикам. По сравнению с прошлым годом падение темпов производства на 8,7% в I полугодии 1998 года связано с отсутствием финансирования предприятий из средств федерального бюджета. По федеральному бюджету на 1998 год предусматривалось выделение 4,0 млрд. руб. на закупку гражданской авиационной техники по лизингу. Однако отсутствие федеральной поддержки привело к свертыванию производственных программ предприятий авиастроения и производств, поставляющих комплектующие и материалы. Нестабильность работы предприятий авиастроения ставит под вопрос выполнение обязательств по экспорту авиационной техники в зарубежные страны.

В гражданском судостроении за январь-июнь 1998 года сдано заказчикам 4 судна: танкер (водоизмещением - 28 тыс. т), лесовоз-контейнер (дедвейт - 4,6 тыс. т), сухогруз (дедвейт - 4,6 тыс. т), и пассажирское речное судно "Линда" на 70 человек. Отмечается положительная динамика продвижения технической готовности строящихся судов к сдаче их в эксплуатацию к концу 1998 года и рост объемов работ по межзаводской кооперации. Однако, следует отметить, что резкое снижение платежеспособности заказчиков привело к увеличению числа отказов от пролонгирования договоров на строящиеся суда. Интересно, что судостроительные предприятия не только не сокращают объемы работ, но за счет собственных средств развертывают строительство, предполагая найти заказчика на готовую продукцию. Так, АО "Завод "Красное Сормово", не имея договоров, строит 10 сухогрузов смешанного плавания, из которых 4 будут готовы к эксплуатации к концу 1998 года.

Один из основных факторов, определяющих увеличение числа строящихся в настоящее время судов в целом по всем предприятиям судостроительной промышленности до 45 единиц, связан с ростом их поставок на экспорт. В 1998 году 14 судов должны быть сданы иностранным заказчикам. Так, АО "Прибалтийский завод "Янтарь" строит балкер дедвейтом 12,5 тыс. т для Мальты и экспортный сухогруз дедвейтом 12,0 тыс. т для Эстонского парокходства; АО "Николаевский" - на Амуре

судостроительный завод“ - сейнер-траулер для Японии. Экспорт судостроительной промышленности составляет примерно 5,9% в экспорте гражданской продукции отраслей оборонной промышленности и обеспечивает занятость квалифицированной рабочей силы, а также позволяет накапливать опыт на международном рынке судостроения и с точки зрения технологии производства, и с позиций финансово-коммерческой деятельности.

За последние годы накоплен опыт эффективного использования мощностей на основе реконструкции и технического перевооружения в таких отраслях как пищевая промышленность (пиво-безалкогольная, кондитерская, хлебопекарная, мясоперерабатывающая отрасли), швейная промышленность, производство строительных материалов (плиточные и кровельные материалы, санитарно-технические изделия), приборостроение и промышленность средств связи.

Анализ инвестиционной деятельности в разрезе секторов экономики и отраслей и подотраслей промышленности не дает оснований для пессимистической оценки перспектив нормализации воспроизводства основного капитала. Однако условием реализации потенциальных возможностей российского рынка капитала является стабильность финансового сектора экономики, снижение процентных ставок и рисков долгосрочных вложений.

### Инвестиции в социальную сферу

Инвестиции в объекты непромышленного назначения составили около 88,3 млрд. руб. Причины снижения инвестиций в социальном комплексе - сложное финансово-экономическое положение страны и крайне ограниченный объем государственных инвестиций.

Финансирование государственных инвестиций по объектам социального комплекса в январе-сентябре составило лишь 11,7% от годового лимита. В связи с ограниченными инвестиционными ресурсами не финансируются в полном объеме даже такие социально значимые программы как: ”Социальная и радиационная реабилитация населения и территорий Ураль-

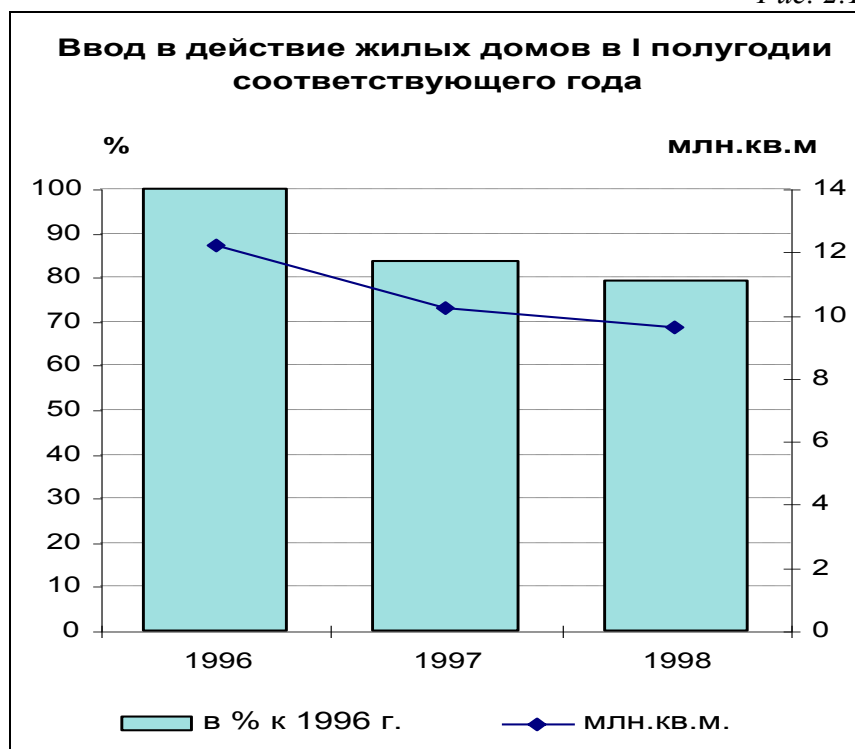
ского региона, пострадавших от деятельности производственного объединения “Маяк”; ”Реабилитация населения и социально-экономическое развитие районов Алтайского края, подвергшихся радиационному воздействию в результате ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне”; “Дети Севера”; ”Возрождение коренных малочисленных народов Севера”.

Продолжается спад деловой активности в жилищном строительстве. За девять месяцев текущего года ввод жилой площади предприятиями всех форм собственности составил 93,8% к соответствующему периоду прошлого года. Надежды на рост индивидуального жилищного строительства на долю которого приходится 44,8% от общего объема строительства жилья, также не оправдываются. Рост стоимости кредитов коммерческих банков практически исключил возможность использования заемных средств для большинства застройщиков. Строительство жилья за счет федеральных средств за I полугодие профинансировано менее, чем на 5%.

Динамика финансирования государственных инвестиций в жилищное, коммунальное строительство и метростроение позволяет предположить, что задолженность государства за ранее выполненные и неоплаченные работы в текущем году погашена не будет, что приведет к замораживанию ранее вложенных средств и росту объемов незавершенного строительства.

Строительные работы на объектах социальной сферы в I полугодии 1998 года велись в незначительных объемах. При отсутствии государственной поддержки эти объекты финансировались в основном за счет средств регионов.

Рис. 2.13



Источник: Госкомстат России

С началом новой волны финансового кризиса ситуация в строительном комплексе осложнилась настолько, что в ближайшие годы едва ли можно ожидать позитивных сдвигов в этой сфере деятельности.

#### Выполнение Федеральной инвестиционной программы 1998 года

В соответствии с Федеральной инвестиционной программой на 1998 год предусмотрен ввод в действие 272 важнейших объектов производственной и социальной сферы. За пять месяцев текущего года финансирование составило 743,6 млн. руб., и введен в действие 1 объект. При росте задолженности государственных заказчиков за выполненные строительномонтажные работы нет оснований для прогноза позитивных изменений в этой сфере капитального строительства.

Перспективы инвестиционного процесса связаны с оздоровлением финансового состояния предприятий, снижением издержек производства и усилением ориентации на выпуск конкурентоспособной продукции. В этой связи представляются рациональными меры правительства по изменению порядка начисления амортизации и переоценки балансовой стоимости основных фондов в сторону понижения, а также изменения порядка их налогообложения при реализации ниже балансовой стоимости. Это даст возможность предприятиям реализовать неиспользуемое оборудование, снизить издержки производства не только за счет амортизации, но и за счет сокращения затрат на поддержание основного капитала в эксплуатационном режиме. Реструктуризация производственных мощностей позволит проводить активную промышленную политику и сформулировать стратегию развития конкретного производства с учетом платежеспособного спроса на продукцию.

Государственные инвестиции за период январь-сентябрь 1998 года профинансированы в размере 1,4 млрд. руб., что составляет 11,2% годового лимита бюджетных обязательств. Итоги финансирования государственных инвестиций позволяют сделать вывод о невозможности выполнения федеральной инвестиционной программы текущего года, что негативно отразится при формировании программы 1999 года. Усилилась тенденция к росту кредиторской задолженности за выполненные работы. По данным Минфина РФ, на начало года она составляла 9,8 млрд. руб. и намечалось, что в счет лимитов бюджетных обязательств 1998 года будет погашено 5,7 млрд. руб. При невыполнении обязательств накопленная кредиторская задолженность к концу года достигнет 15 млрд. руб. и при прочих равных условиях значительно превысит объем государственных инвестиций на 1999 год. В этих условиях проблема формирования инвестиционной программы будущего года ограничивается поддержкой крайне узкого круга направлений. Учитывая острый кризис бюджетно-финансовой системы и то обстоятельство, что финансирование федеральных инвестиционных программ на протяжении последних трех лет подвергалось жесткому секвестированию, позитивных изме-

нений в этой сфере деятельности в ближайшем будущем не предвидится.

## **Приложение 7. Конъюнктура строительства**

Анализ проводится на основе данных 2-х опросов (в сентябре и ноябре) 1997 г. и трех опросов в I полугодии 1998 г., проведенных ИЭПП. Опросы проводятся один раз в два месяца с 1993 года и охватывают всю территорию Российской Федерации. Размер панельной выборки - 350 респондентов. Возврат анкет составляет 50-55%.

Опросы респондентов отразили сложные и неоднозначные процессы, протекающие в строительной отрасли. Рост влияния финансово-экономических ограничений определил в целом негативную направленность зарегистрированных в ходе исследований изменений.

Несмотря на некоторые признаки улучшения ситуации в строительстве во II половине 1997 г., надежды на устойчивый рост и смену тенденций в динамике основных экономических показателей (оценок строительного производства) не оправдались. Увеличения объемов строительно-монтажных работ (СМР), вопреки прогнозам руководителей организаций, в весенне-летний период 1998 г. достигнуто не было. Оценки уровня производственной загрузки в среднем ухудшились. Данные апрельского и июньского опросов, по существу, стали индикаторами приближения финансово-экономического кризиса.

Рост показателей обеспеченности заказами сопровождался явным снижением платежеспособности заказчиков, т.е. фактическим сокращением спроса на СМР. В этих условиях строительные организации в целом были вынуждены пойти на дальнейшее снижение цен на строительно-монтажные работы. После некоторого улучшения (в начале года) положения с занятостью в строительном секторе в дальнейшем тенденция к сокращению численности работающих усилилась.

Первые последствия кризиса нашли свое отражение уже в результате августовского опроса. По предварительным дан-



ным, наиболее явно это проявилось в увеличении задолженности за выполнение СМР и росте инфляционных ожиданий респондентов относительно стоимости работ.

### Динамика основных показателей строительного производства

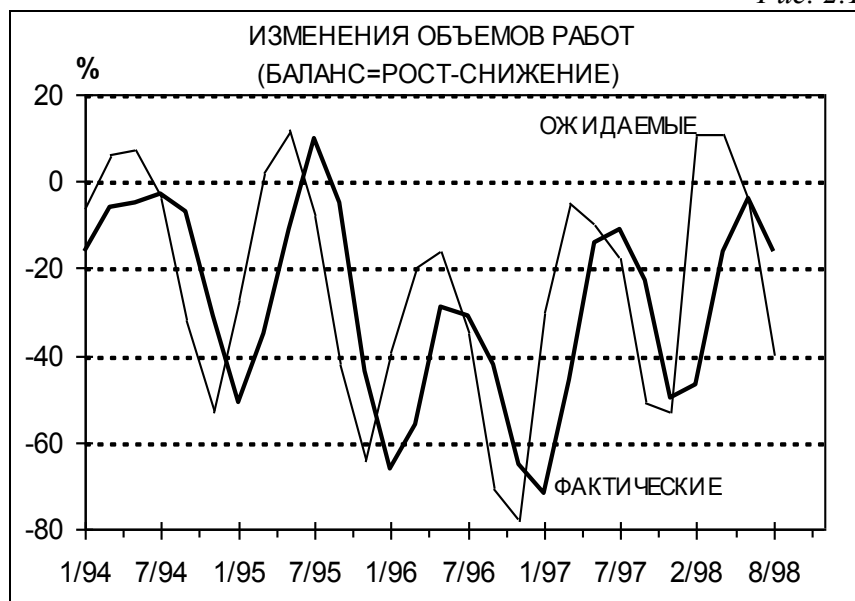
В конце 1997 г. (по данным сентябрьского и ноябрьского опросов) динамика основных экономических оценок точно соответствовала годовым циклам: росту показателей в весенне-летний период и понижению - в осенне-зимний период. Так, в сентябре тенденция к снижению объемов строительного производства усилилась: баланс изменения СМР ухудшился с -11% до -23% (на 5 п.п. ниже ожидаемого значения). Оценка уровня производственной программы понизилась с -59% до -64%. При этом доля организаций с нормальной загрузкой увеличилась до 32% (максимальное значение за 1996-1997 г.г.), а с повышенной - снизилась с 6 до 1%. Доля оценок “ниже нормы” составила, как и в июле, 65%. В силу этого сентябрьское ухудшение основных экономических показателей можно было считать незначительным и вызванным некоторым уменьшением спроса на сезонные виды строительного-монтажных работ.

По данным последнего опроса 1997 г., в ноябре фактическое сокращение строительных работ (баланс составил -50%) вполне соответствовало прогнозным оценкам (-51%). Показатель ухудшился на 27 пунктов, о снижении объемов строительного производства сообщили 58% респондентов. Уровень производственной программы в конце года оценивался балансом -76%. Доля “нормальных” оценок составила 20%, что является довольно высоким значением для ноября. Явным исключением из циклической закономерности стало ноябрьское улучшение финансовых оценок. Влияние фактора неплатежеспособности заказчиков снизилось с 74 до 71% , а задержек платежей - с 51 до 47%. Однако об отсутствии или недостатке заказов на СМР сообщили 40% строительных организаций (т.е. больше на 5 пунктов). Средняя обеспеченность заказами в ноябре несколько увеличилась: с 3.1 до 3.3 месяца; задержки

оплаты за выполненные работы сократились с 6.0 до 5.8 месяца.

В I полугодии 1998 г. оценки фактических изменений объемов СМР (баланс ответов “рост”-“снижение”) улучшились с -47% до -4%, а интервал изменения показателя достиг 43 пунктов. Спад строительного производства практически был приостановлен, однако обострение финансовых ограничений, по существу, воспрепятствовало сезонному росту СМР в апреле-июне. При этом прогнозы расширения фронта работ на весь этот период составляли, по балансу, +11%. Отставание фактических изменений от прогнозных достигло соответственно 27 и 15 пунктов. На рис. 2.14 наглядно отражен рост несоответствия в динамике данных показателей.

Рис. 2.14



Значительное расхождение ожиданий респондентов и реальных изменений ситуации с объемами работ обусловило сохранение достаточно низких показателей уровня производственной программы. Диапазон изменения оценок производственной загрузки составил всего 12 п.п.: от -78% в

феврале до -66% в июне. Среднее значение показателя составило -72%, что на 6 п.п. хуже, чем во II полугодии 1997 г.

В феврале производственные мощности строительных организаций были реализованы в среднем на 42%. Это на 10 пунктов ниже, чем во II полугодии 1997 г. (по данным июльского опроса 1997 г.). В группе организаций с нормальной производственной программой строительные мощности были задействованы лишь на 67% (69% - в июле), среди организаций с оценками "ниже нормы" - в среднем на 38% (41% - в июле). Доля строительных организаций с нормальным уровнем производственной программы в феврале сократилась с 20 до 16%, однако в апреле и июне достигла соответственно 25% и 26%.

В отраслевом разрезе (на фоне всей совокупности респондентов) в лучшую сторону по фактическим изменениям СМР выделялись показатели организаций, занятых в строительстве инфраструктуры и топливно-энергетических объектов, причем в сфере инфраструктуры в июле рост работ оценивался балансом +13%. Более высокие оценки производственной программы, помимо перечисленных объектов специализации, были зарегистрированы и в строительстве коммунальных объектов, однако лучшее значение показателя загрузки (баланс -52% и 43% организаций с нормальной производственной программой) было отмечено в апреле в топливно-энергетическом строительстве.

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 в первой группе в апреле и июне были зарегистрированы лучшие оценки производственной программы (-52% и -44%), а во второй - лучшие показатели изменения работ (+8% и +12%).

Среди организаций с различным организационно-правовым статусом в целом по основным показателям строительного производства более благополучная ситуация отмечалась в акционерных обществах открытого типа и госорганизациях, в

наиболее сложном положении находились товарищества с ограниченной ответственностью.

### Оценки финансово-экономического положения строительных организаций

Данные трех последних опросов строительных организаций показывают, что еще за 4-5 месяцев до начала экономического кризиса в августе 1998 г., строительные организации ощутили серьезное ужесточение финансовых ограничений (начиная с апреля 1998 г.).

В феврале практически единственным индикатором усугубления финансовых трудностей стройорганизаций был показатель изменения цен на СМР (разность ответов “рост”-“снижение”), который понизился с -6% до -12%, причем прогноз снижения цен составлял всего -4%. В промышленном строительстве значение показателя достигло -22%, а минимальное снижение (-8%) было зарегистрировано в строительстве жилых зданий и инфраструктуры.

С другой стороны, частота упоминания факторов “неплатежеспособность заказчиков”, “задержки платежей” и “дефицит заказов на СМР” в качестве основных ограничений в работе уменьшилась на 1-3 пункта.

Отставание оплаты выполненных работ в среднем уменьшилось с 5.8 до 5.6 месяца, показатель частичной оплаты СМР улучшился на 3 п.п. и составил 46% от стоимости работ. Показатель средней обеспеченности заказами для всей совокупности респондентов увеличился с 3.3 до 4.0 месяца. Однако в феврале усилилась тенденция к увеличению задолженности по оплате СМР: баланс по данному показателю достиг +12% (в июле 1997 г. +7%). О некотором уменьшении задолженности сообщили только частные строительные фирмы (-2%).

По сравнению со II полугодием 1997 г., оценки финансово-экономического положения организаций несколько ухудшились: об удовлетворительном положении сообщили только 22% организаций (в июле 28%); оценку “крайне плохое или критическое” дали 29% (21% - в июле). Общая тенденция фи-

нансово-экономического положения оценивалась балансом - 49%, что на 13 п.п. хуже соответствующего июльского уровня.

В апреле значимость фактора неплатежеспособности заказчиков возросла, по частоте упоминаний, с 70 до 74%. Влияние задержек платежей увеличилось с 44 до 47%. Задолженность по оплате выполненных работ увеличилась на 0.7 месяца и достигла 6,3 месяца. Условия финансирования (оплаты) текущих СМР полностью выполнялись у 8% респондентов, частично - у 38%. О полном несоблюдении графика оплаты сообщили 46% организаций.

Влияние фактора дефицита заказов в апреле не изменилось: частота упоминания (в качестве основного ограничения) составила 39%. Однако показатель средней обеспеченности заказами на СМР улучшился до 4.2 месяца (в феврале 4.0 месяца). Доля организаций с отсутствием заказов на момент опроса или с обеспеченностью менее 1 месяца сократилась с 25% до 20%.

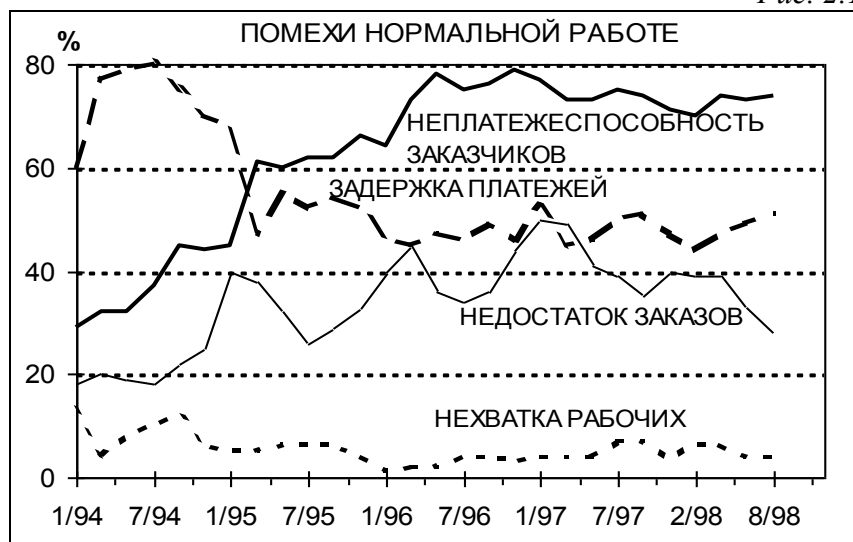
Фактическое снижение цен на СМР в апреле оценивалось балансом -14% (в феврале -12%). При этом прогноз изменения цен оставался на уровне -4%. Максимальное снижение цен на СМР (баланс -29%) было отмечено в ТОО. В сфере сельскохозяйственного строительства наблюдался небольшой рост цен (баланс +4%).

В июне отставание оплаты выполненных работ в среднем составило 6.2 месяца. В строительных организациях, сообщивших о частичной оплате СМР (48% от числа опрошенных), оценка задолженности в среднем выросла с 46 до 49% от стоимости СМР.

Значимость фактора “задержки платежей” возросла с 47 до 49%. Воздействие дефицита заказов в июне, по оценкам респондентов, понизилось с 39 до 33%. Однако показатель средней обеспеченности заказами на СМР ухудшился с 4.2 до 3.9 месяца. Доля организаций с отсутствием заказов на момент опроса или с обеспеченностью менее 1 месяца составила 26%.

На Рис. 2.15 представлены оценки значимости основных факторов (по частоте упоминаний), негативно влияющих на деятельность строительных организаций.

Рис. 2.15



В ряду остальных факторов-ограничений заметно снизилось влияние высоких цен на стройматериалы (с 15% до 9% упоминаний), а также нехватки квалифицированных кадров (с 6 до 4%).

Фактическое изменение цен на СМР составило -12% при ожидаемом значении -5%. 80% респондентов сообщили о сохранении расценок на СМР. В крупных фирмах баланс изменения цен достиг -20%.

В целях выхода из сложной финансово-экономической ситуации строительные организации чаще всего обращались к практике взаимозачетов (60% упоминаний). 36% организаций были вынуждены прибегнуть к получению платежей за СМР продукцией должников с последующей ее реализацией, столько же - заниматься непрофильными СМР. К деятельности по снижению строительных рисков (работа по предоплате и др.) обращались 34% организаций. Продажей стройматериалов, транспортными услугами и прочей деятельностью нестроительного характера занимались 32% организаций. 30% строительных организаций предпринимали активные меры для повышения конкурентоспособности по цене, срокам и качеству строительства. В подрядных торгах принимали участие 22%

опрошенных организаций. Кредитные и заемные средства в своей деятельности использовали только 6% респондентов.

### Прогноз экономической конъюнктуры строительного производства

По данным июньского опроса, ожидаемые в августе-сентябре изменения объемов строительно-монтажных работ оценивались балансом -5%. О вероятном сокращении работ сообщили 23% респондентов, а рост работ прогнозировали 18%.

Прогноз снижения объемов строительного производства в основном был обусловлен неблагоприятной перспективой развития ситуации в жилищном строительстве (баланс -11%). Соответствующие показатели для промышленного (-3%) и коммунального (-4%) строительства - существенно выше. В других отраслях строительного производства руководители организаций ожидали некоторого расширения фронта работ. Так, в сельскохозяйственном строительстве прогнозное значение показателя объемов СМР достигает +8%, в сферах инфраструктуры и топливно-энергетического строительства +2%, а в строительстве объектов соцкультбыта +5%. Рост работ ожидается в госсекторе, а также в больших и крупных организациях (балансы +5.и.+6%).

Прогнозы сокращения численности занятых в строительном секторе возросли с -18% до -25%. Тем не менее, 60% респондентов были уверены в сохранении штата .

Ожидаемое снижение цен на СМР (по балансу) составляло -7%, что на 2 пункта ниже предыдущего значения показателя. В росте цен на СМР были уверены только 2% респондентов.

Предварительные данные августовского опроса частично (за счет получивших анкету во 2-й половине августа) отразили ситуацию наступления кризиса и существенно скорректировали июньские ожидания респондентов в сторону ухудшения показателей.

Фактическое сокращение объемов работ достигло по балансу -16%, а прогноз динамики СМР на октябрь - ноябрь 1998 г. составил -40%.

В августе несколько увеличилась загрузка производственных мощностей: баланс увеличился с -66 до -59%, а доля организаций с нормальной производственной программой достигла 35%. Однако средняя обеспеченность заказами уменьшилась с 3.9 до 3.2 месяца. При этом прогнозы снижения цен на СМР сменились достаточно высокими инфляционными ожиданиями: баланс +9%. Возможные сокращения занятых в строительном секторе оцениваются балансом -36%.

О наличии задолженности по оплате выполненных СМР сообщили 96% опрошенных организаций. В случае частичной оплаты работ долг заказчиков увеличился в среднем с 49 до 56% от стоимости СМР. Только 22% респондентов оценили свое финансово-экономическое положение как удовлетворительное. Изменение финансово-экономического положения (разность ответов “улучшение” - “ухудшение”) в течение I полугодия 1998 г. оценивается балансом -44%. Дальнейшее ухудшение (во II полугодии) достигнет, по оценкам респондентов, -54%.

#### **2.4. Иностраннные инвестиции в российскую экономику**

По состоянию на 1 июля 1998 г. накопленный иностранный капитал в экономике России (без учета денежно-кредитного регулирования и банковского сектора) составил около 37,1 млрд. долл.

За первое полугодие 1998 года приток иностранных инвестиций в экономике России оценивается в 7,6 млрд. долл., что на 15,4% выше соответствующего периода 1997 года. Однако положительные сдвиги в сфере иностранных инвестиций можно считать относительными, поскольку рост идет за счет вложений, приходящихся на долю прочих инвестиций, формируемых в основном за счет кредитов, полученных от не прямых инвесторов. В целом прочие инвестиции в I полугодии 1998 года составили 6,1 млрд. долл. Если в 1991-1993 гг. их доля составляла лишь 10% от всех иностранных инвестиций, то в 1998 году на них приходится 80%.



Таблица 2.14

**Структура иностранных инвестиций в российскую экономику в I полугодии**

	1996		1997		1998	
	млн. долл.	доля в %	млн. долл.	доля в %	млн. долл.	доля в %
<b>Всего</b>	<b>2005,4</b>	<b>100</b>	<b>6670,8</b>	<b>100</b>	<b>7697,9</b>	<b>100</b>
в том числе:						
- прямые	555,6	27,7	2179,9	32,7	1509,4	19,6
- портфельные	20,4	1,0	137,3	2,1	32,4	0,4
- прочие	1429,4	71,3	4353,6	65,3	6156,1	80,0

Источник: Госкомстат России

Как видно из Таблица 2.14, падает интерес инвесторов к прямому и портфельному инвестированию, не позволяющих получить быструю отдачу по вложениям. Финансовый кризис конца 1997 - начала 1998 года привел к массовому оттоку иностранного капитала с российского фондового рынка: доля портфельных инвестиций сократилась в четверо. Незавершенность рыночных реформ, просчеты в экономической политике привели к существенному падению (на 13,1 п.п.) удельного веса и прямых иностранных инвестиций.

Анализ отраслевой направленности иностранных инвестиций в российскую экономику свидетельствует об неизменности их приоритетов, хотя в I полугодии 1998 года был отмечен некоторый рост интереса иностранных инвесторов к вложениям в сферу производства (Таблица 2.15).

Таблица 2.15

**Структура иностранных инвестиций в российскую экономику в I полугодии (по отраслям вложений)**

	1996		1997		1998	
	млн. долл.	доля в %	млн. долл.	доля в %	млн. долл.	доля в %
<b>Всего</b>	<b>2005,4</b>	<b>100</b>	<b>6670,8</b>	<b>100</b>	<b>7697,9</b>	<b>100</b>

	1996		1997		1998	
	млн. долл.	доля в %	млн. долл.	доля в %	млн. долл.	доля в %
в том числе:						
Финансовая, банковская, страховая деятельность, управление, коммерческая деятельность по обслуживанию рынка, торговля и общественное питание	1189,7	59,32	5239,4	78,5	5003,6	65,0
Основные производственные комплексы:	724,8	36,14	1260,9	18,9	2240	29,1
- топливный	152,5	7,6	588,3	8,8	1147	14,9
- пищевой	158,5	7,9	402,5	6,0	379,4	4,9
- транспорт и связь	96,3	4,8	68	1,0	173,8	2,3
- деревообрабатывающий и целлюлозно-бумажный	92,7	4,6	64,6	1,0	108,5	1,4
- металлургия	69	3,4	52,5	0,8	265,5	3,4
- химический и нефтехимический	55	2,7	44,8	0,7	40,9	0,5
- машиностроение и металлообработка	100,8	5,0	40,2	0,6	124,9	1,6
Прочие отрасли	90,9	4,54	170,5	2,6	454,3	5,9

Источник: Госкомстат России

Наиболее крупные вложения, как и прежде, направлены на финансовую, банковскую, страховую деятельность, управление, коммерческую деятельность по обслуживанию рынка.

За 1 полугодие 1998 года с 4,13% до 4,28% возрос удельный вес участия зарубежного капитала в российской банковской системе. В настоящее время в России действуют 17 кредитных организаций со 100-процентным и 11 организаций с 50-процентным участием иностранного капитала. Иностранными инвестициями в различных объемах располагают 168 российских кредитных организаций.

Иностранные инвестиции в промышленность составили 2,2 млрд. долл. (29,1% от общего объема иноинвестиций). Несмотря на рост абсолютных величин инвестиций в промышленность, сохраняется тенденция к снижению доли прямых

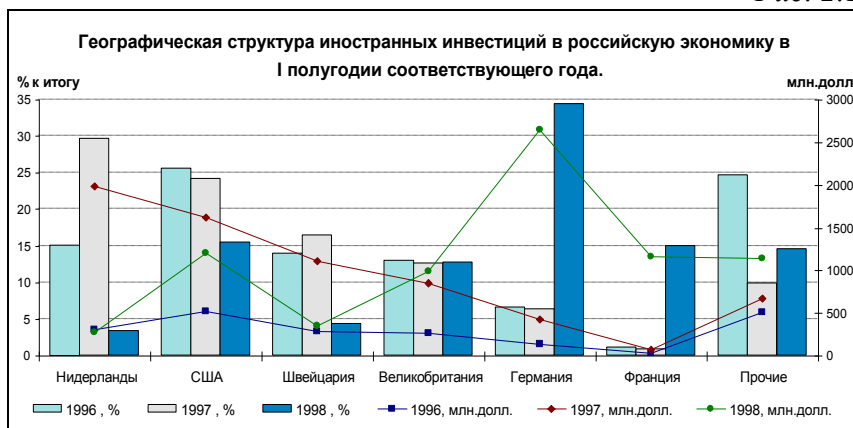
иностранных инвестиций в реальные, базовые сектора экономики. Наиболее привлекательными для зарубежного капитала по-прежнему остаются пищевая и топливная промышленность, металлургия, транспорт и связь. Доля этих отраслей составляет около 80% всех прямых вложений в промышленность. Такое положение связано с объективными условиями развития российской экономики, нормативно-правовой базой в области инвестиционной деятельности.

Прямые производственные инвестиции осуществлялись в основном компаниями США, на долю которых приходится почти 30% (443 млн. долл.) всех прямых иностранных инвестиций. Наиболее крупные инвестиции компании США направили в производство и на общую коммерческую деятельность по обеспечению рынка, что составило, соответственно, около 40% и 16,5% всех инвестиций из США.

В географической структуре иностранных инвестиций в российскую экономику в 1998 году наметились существенные изменения. Так, если доля инвестиций Великобритании и Германии в 1 полугодии 1997 года составляла примерно 20%, то в настоящее время только на долю Германии приходится 34,3% всех иностранных инвестиций. При этом основная их часть приходится на отрасли топливно-энергетического комплекса (более 45% от общего объема иностранных инвестиций в эту отрасль).

Существенно укрепила свои позиции на российском рынке Франция, по сумме инвестиций переместившаяся на 3 место среди стран-инвесторов в российскую экономику (в 1997 году - 7 место).

Рис. 2.16



Источник: Госкомстат России

Инвестиции компаний Великобритании в основном направляются в топливную промышленность и на общую коммерческую деятельность по обеспечению рынка (72% всех инвестиций из Великобритании).

На страны-участники СНГ в 1 полугодии 1998 года приходилось менее 1% всех иностранных инвестиций в российскую экономику - 4,4 млн. долл., 92% из которых составляют инвестиции Узбекистана, Украины и Казахстана.

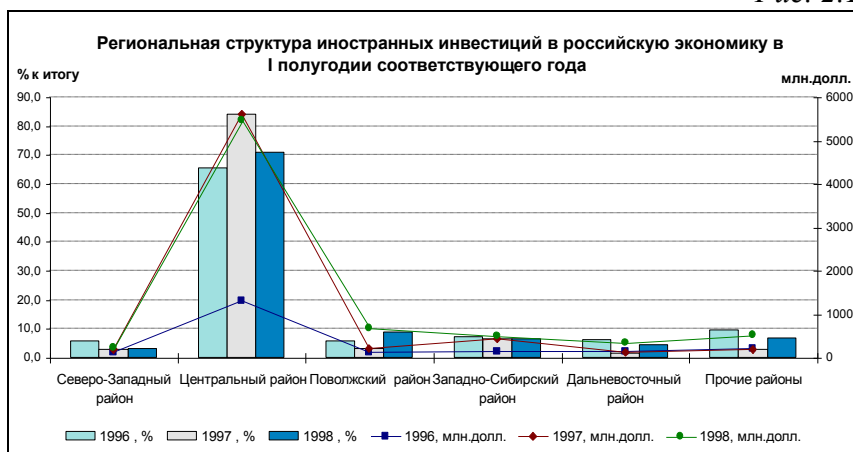
В региональной структуре иностранных инвестиций по-прежнему доминируют Центральный район, сырьевые регионы и приграничные регионы.

Региональная концентрация зарубежных капиталов преимущественно в Центральном регионе свидетельствует об адекватной реакции иностранных инвесторов на инвестиционный климат в России.

С целью улучшения инвестиционного климата и активизации привлечения капитала администрации российских регионов осуществляют мероприятия по законодательному урегулированию вопросов инвестирования, предоставлению налоговых льгот, расширению информационной поддержки потенциальных инвесторов, снижению рисков вложений и т.п. Как следствие, в некоторых областях в 1 полугодии 1998 года

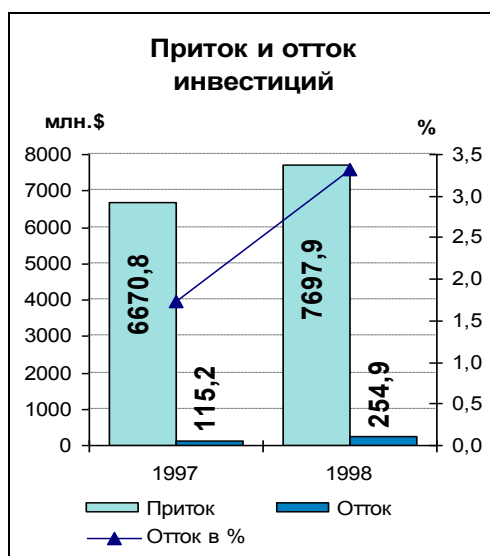
наблюдался значительный рост зарубежных капиталовложений.

Рис. 2.17



Источник: Госкомстат России

Рис. 2.18



Источник: Госкомстат России

Так, по итогам 6 месяцев 1998 года, общий объем иностранных инвестиций в экономику Нижегородской области составил 42 млн.долл., что на 31,2% больше, чем за аналогичный период прошлого года. В Мордовии рост иностранных инвестиций составил 18%.

Наряду с увеличением объемов иностранных инвестиций в российскую экономику, регулярный вывоз капитала из России сохраняется, как результат обострения экономической нестабильности в стране и невостребованности средств потенциальных российских инвесторов. Большую часть вывезенных из России средств (96,4%) составляют прочие инвестиции: торговые кредиты и банковские переводы иностранным партнерам. Прямые инвестиции за рубеж в текущем году увеличились на 43% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года и достигли 6,3 млн. долл. (2,5% от инвестиций за рубеж).

Экономическая нестабильность России, наиболее остро проявившаяся в июле - августе, связанная с падением курса акций предприятий, стремительным обесценением госбумаг, неблагоприятной для капиталовложений конъюнктурой кредитных рынков, оказала крайне негативное воздействие на инвестиционную деятельность. Финансовый кризис привел к оттоку иностранного капитала с российского фондового рынка. Пострадал и самый крупный по объемам рынок ГКО-ОФЗ. Однако, несмотря на сложность ситуации, массового оттока иностранных инвестиций из других сегментов российского рынка не произошло.

В условиях финансового кризиса целый ряд других крупных зарубежных инвесторов не ушли с российского рынка капиталов и продолжают работу в России. Примером могут служить фирмы, участвующие в реализации проектов "Сахалин-1" и "Сахалин-2", проекте разработки Харьягинского месторождения нефти в Республике Коми.

Резкий рост процентных ставок ослабил и без того ограниченные возможности российских предприятий по привлечению кредитов. Неустойчивое состояние российской экономики повысило степень риска для западных инвесторов, что вызвало

повышение требований к эффективности инвестиционных проектов и замораживание на неопределенный срок некоторых из них. По очевидным причинам многие западные компании свои инвестиционные намерения пока не реализовали, но и официального отказа от них не последовало. В условиях обострения политического и финансового кризиса иностранные инвесторы заняли выжидательные позиции. Скорее всего в ближайшее время следует ожидать реализации лишь отдельных «штучных» проектов, в которые уже были ранее инвестированы средства.

В целях восстановления доверия зарубежного бизнеса к России осуществлен ряд мероприятий. Так, на встрече 3 октября 1998 года Председателя Правительства Российской Федерации с руководителями крупных зарубежных компаний – членов Консультативного совета по иностранным инвестициям в России были обсуждены ключевые вопросы по стимулированию привлечения иностранных инвестиций, снятию внутренних и внешних барьеров на пути иностранных инвестиций в российскую экономику, восстановлению доверия иностранных инвесторов к России.

В оставшийся период 1998 года основной задачей является принятие законопроекта “Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», а также активизация работы по другим законопроектам: “О перечне отраслей, производств, видов деятельности и территорий, в которых запрещается или ограничивается деятельность иностранных инвесторов”, “О внесении в законодательные акты Российской Федерации изменений и дополнений, вытекающих из Федерального закона “О соглашениях о разделе продукции”, “О концессионных договорах, заключаемых с российскими и иностранными инвесторами”, “О свободных экономических зонах”.

## **2.5. Внешняя торговля**

Динамика внешней торговли России в 1998 г. продолжает сдерживаться влиянием ряда факторов. Прежде всего, это негативные тенденции в развитии мировой экономики, обу-

словленные экономическим кризисом, неблагоприятная внешнеторговая конъюнктура для основных товаров российского экспорта, низкая конкурентоспособность отечественной промышленной продукции, а также дискриминация российских экспортеров на международных рынках по ряду товарных групп.

Начавшееся в конце 1997 года падение мировых цен на энергоносители, в последней декаде мая 1998 г. замедлилось, цены на нефть и нефтепродукты на товарных биржах начали расти, однако в начале июня последовало их резкое падение, в результате которого достигнут десятилетний минимум - ниже 12 долларов за баррель сырой нефти.

На рынках основных цветных металлов, за исключением олова, также продолжалось снижение цен. Снижение среднемесячных котировок Международной биржи металлов в июне по сравнению с маем составило по алюминию - 6%, меди - 5%, свинцу - 4%, цинку - 2%, по никелю - 9%.

Таблица 2.16

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

	июнь, 1996	июнь, 1997	июнь, 1998
Алюминий, т	1490	1575	1316
Медь, т	2202	2543	1665
Свинец, т	791,8	616	534,1
Никель, т	7153,8	7054,6	4540
Олово, т	6192,3	5583	5967,4
Цинк, т	1010,2	1326,1	1017,7
Нефть (брент-смесь), т	130,7	133,1	100,7
Нефть (западнотехасская), т	146,3	139,6	105,1
Бензин, т	157,3	157,6	128,3
Котельное топливо, т	136,6	141,5	103,2
Газ (тыс.м <sup>3</sup> )	-	76,3	77,1

Источник: рассчитано по данным London Metal Exchange (Великобритания, Лондон), New York Mercantile Exchange (США, Нью-Йорк)

К факторам, сдерживающим динамику экспорта черных металлов, можно отнести частичную потерю российскими экспортерами мировых рынков сбыта своей продукции и анти-



демпинговые меры, применяемые правительствами ряда стран и направленные на ограничение ввоза на их территорию российских черных металлов.

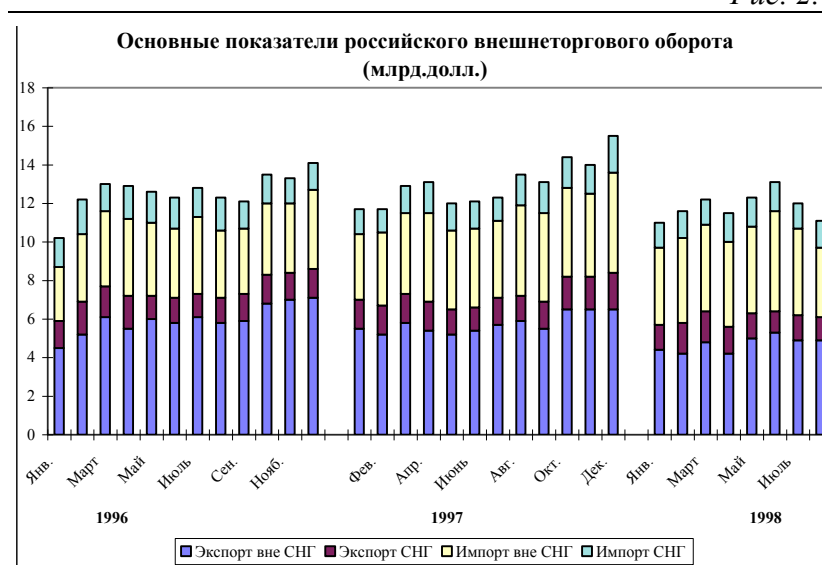
В результате в январе-августе 1998 г. наблюдалась тенденция к сокращению объемов внешней торговли России, вызванная в основном уменьшением экспортных поставок в страны дальнего зарубежья. Внешнеторговый оборот России (с учетом неорганизованной торговли) в январе-августе 1998 г. составил 94,8 млрд. долл., что на 6,1% меньше аналогичного показателя прошлого года. При этом во внешней торговле России отмечаются серьезные структурные сдвиги. Со второй половины 1997 г. некоторое оживление деловой активности в промышленности и сельском хозяйстве обусловило рост импортных поступлений, а ухудшение конъюнктуры мирового рынка привело к резкому спаду стоимостного объема экспортных поставок, вследствие чего значительно сократилось активное сальдо торгового баланса. Указанная тенденция продолжалась и в 1998 году, в результате положительное сальдо торгового баланса России в январе-августе 1998 г. снизилось по сравнению с аналогичным показателем 1997 г. на 80,5% и составило всего 2,2 млрд. долл. Уменьшение сальдо торгового баланса означало сокращение валютных поступлений в страну и ограничивало возможности Центрального банка России по осуществлению валютных интервенций в целях поддержания курса рубля, что явилось одной из причин девальвации национальной валюты.

Российский экспорт в январе-августе 1998 г. составил 48,5 млрд. долл., что на 13,4% меньше аналогичного показателя прошлого года. Главным фактором спада стоимостных объемов экспорта явилось снижение экспортных цен. Продолжающийся уже десять месяцев кризис на мировых рынках нефти значительно снизил выручку экспортеров. Средняя цена тонны нефти при поставке на экспорт в 1998 г. будет как минимум на 10% ниже заложенной в расчетах к бюджету. Суммарные потери России при экспорте энергоносителей в 1998 г., по сравнению с 1997 г. могут составить 4-6,2 млрд. долл.

Выручка от реализации продукции черной и цветной металлургии (20% от всего экспорта России) при дальнейшем

ухудшении мировой конъюнктуры также падает, суммарные потери при экспорте продукции металлургического комплекса в 1998 г., по сравнению с 1997 г., могут составить 2,0-2,5 млрд.долл.

Рис. 2.19



Источник: Госкомстат России

Импортные поставки в январе-августе 1998 г. увеличились по сравнению с аналогичным периодом 1997 г. на 2,9%, было ввезено товаров на сумму 46,3 млрд. долл. Снижение темпов роста импорта (за I полугодие рост составил 8,4%) было вызвано резким уменьшением импортных закупок в конце августа, которые произошли в связи с падением курса рубля по отношению к доллару и банковским кризисом, что практически парализовало деятельность абсолютного большинства импортеров.

Основными торговыми партнерами России по-прежнему остаются страны, не входящие в СНГ. На долю этих стран приходится 76,8% российского внешнеторгового оборота. В январе-августе 1998 г. экспорт в эти страны сократился на 15,3% и составил 37,7 млрд. долл., импорт увеличился на 3,8% - 35,1 млрд. долл.

Рис. 2.20



Источник: Госкомстат России.

Главным фактором спада стоимостных объемов экспорта, как уже отмечалось выше, явилось снижение экспортных цен. Так, в I полугодии 1998 г. снизились средние контрактные цены на поставляемые в страны дальнего зарубежья: руды и концентраты железные - на 10%, каменный уголь - на 23%, кокс - на 15%, сырую нефть - на 30%, нефтепродукты - на 29%, природный газ - на 17%, круглый лес - на 24%, медь - на 20%, никель - на 20%, аммиака - на 29%, азотных удобрений - на 40%, синтетического каучука - на 17%.

Однако, несмотря на снижение цен, физические объемы поставляемых в страны дальнего зарубежья железных руд и концентратов в I полугодии 1998 г. увеличились по сравнению с соответствующим периодом 1997 г. на 37,8%, сырой нефти - 7,3%, алюминия - на 4%, минеральных удобрений - на 5,3%. Позитивным моментом является увеличение на 20% экспорта машин и оборудования.

Таблица 2.17

**Экспорт основных видов товаров в натуральном выражении в страны, не входящие в СНГ (I полугодие)**

	1994	1995	1996	1997	1998
--	------	------	------	------	------

Нефть сырая, млн.т	46,1	47,5	49,4	53,7	57,6
Нефтепродукты, млн.т	17,2	19,8	23,8	27,7	20,5
Газ естественный, млрд.куб.м	54,7	60,7	64,9	60,1	60,4
Уголь каменный, млн.т	7,7	9,8	10	7,9	8,2
Железная руда, млн.т	4,5	5,5	3,6	3,7	5,1
Черные металлы, млн.долл.	2114,9	2770,5	3103	2892	2531,4
Алюминий, тыс.т	1199,3	995,4	1304	1294	1345,3
Медь, тыс.т	132,9	184,8	244	250	210,8
Никель, тыс.т	52,4	67,6	70,3	99,8	90,1
Машины и оборудование, млн.долл.	1451,5	2293,4	2431	2168	2602,4
Минеральные удобрения, тыс.т	4513,6	5886,9	5855	6771	7126,5
Аммиак безводный, тыс.т	1546,0	1638,8	1393	1604	1315,7
Метанол, тыс.т	508,0	477,5	191	367	280,1
Круглый лес, тыс.куб.м	6370,3	9173,2	7522	8752	7401,9
Пиломатериалы, млн.т	208,9	298,7	230	274	239
Целлюлоза, тыс.т	389,8	631,4	442	485	486,9
Бумага газетная, тыс.т	264,4	431,0	375	333	434,3
Водка, тыс.дал 10% спирта	432,4	998,8	1628	725	137,3

Источник: Госкомстат России.

К внутренним факторам, оказывающим воздействие на развитие российской внешней торговли, и прежде всего динамике экспорта, можно отнести продолжающееся снижение объемов инвестиций в основной капитал. В течение последних лет в стране практически не было достигнуто прогресса в части роста экспортного потенциала. Экспортный потенциал большинства экспортноориентированных отраслей приблизился к своему пределу и без значительных новых капиталовложений эти отрасли не смогут обеспечить динамичного развития экспорта.

На фоне ухудшения мировой конъюнктуры и в целом незначительного роста физических объемов экспорта топливных ресурсов отмечалось сохранение высокого уровня ТЭКа во внешней торговле страны. Но при этом доля минерального топлива в российском экспорте значительно сократилась - с 44,1% в июне 1997 г. до 32,0% - в июне текущего года.

Таблица 2.18

**Доля экспорта в производстве важнейших товаров (%)**

	1994	1995	1996	1997	1998 (I полугодие)
Нефть сырая	40,2	41,0	43,0	42,7	46,5
Нефтепродукты	25,4	26,1	32,4	34,0	26,5
Газ природный	30,4	32,3	33,0	36,9	35,4
Минеральные удобрения	70,4	74,0	75,0	72,0	73,4
Круглый лес	11,9	15,9	17,6	22,5	23,3
Пиломатериалы	20,5	17,2	13,3	17,2	16,4
Целлюлоза	79,1	78,5	88,5	84,5	81,1

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Произошедшая в августе девальвация национальной валюты должна была помочь экспортерам сырья, в первую очередь топливно-энергетического, хоть как-то компенсировать убытки от падения цен на мировых рынках. Однако разразившийся финансовый кризис, а также инфляционный фактор преграждают путь иностранным инвестициям в экспортоориентированные отрасли, что отрицательно сказывается на эффективности российского экспорта.

Объем импорта в I полугодии 1998 г. определялся в основном степенью насыщенности внутреннего рынка и замедленным развитием импортозамещающих производств. Самой динамичной статьёй российского импорта в январе-августе 1998 г. были продовольственные товары. Наиболее эффективными импортными товарами являлись мясо птицы, маргарин и масло сливочное. Цены отечественных производителей оказались более чем в два раза выше цен закупки за границей.

В значительной степени прирост импорта был обеспечен за счет поставок из стран дальнего зарубежья машин и оборудования, доля которых в импорте из этих стран в январе-июне текущего года составила 25,8%.

Таблица 2.19

**Импорт основных видов товаров в натуральном выражении (I полугодие)**

	1994	1995	1996	1997	1998
--	------	------	------	------	------

Черные металлы, млн.долл.	53,0	86,4	97,6	101	126,2
Трубы, тыс.т	387,6	193,8	219	110	87,3
Машины и оборудование, млн.долл.	4512,7	5911,7	5557	5625	6958
Мебель, млн.долл.	231,2	342,1	195	190	156
Текстильная и трикотажная одежда, млн.долл.	490,4	264,8	143	128	121,5
Обувь кожаная, млн.пар	22,9	12,4	21,5	8,1	5
Масло растительное, тыс.т	27,4	79,8	48,7	73,7	120,8
Сахар-сырец, тыс.т	603,0	621,1	1354	1008	2869,1
Сахар белый, тыс.т	340,9	81,8	76,9	71,6	246,7
Алкогольные и безалкогольные напитки, млн.долл.	257,4	344,9	169	163	254,3
Мясо свежемороженое, тыс.т	246,9	259,2	267	317	381,3
Мясо птицы, тыс.т	228,0	360,2	443	466	546,1
Консервы мясные, тыс.т	102,8	140,9	47,9	31,9	30,4
Масло животное, тыс.т	82,3	129,2	32,3	108	52,1
Зерно, млн.долл.	292,6	99,5	190	149	64
Чай, млн.долл.	133,5	161,5	105	120	182,7
Цитрусовые, тыс.т	357,5	296,7	270	298	390,8
Шоколадные изделия, тыс.т	115,4	70,4	53,5	34,3	30,3
Медикаменты, млн.долл.	666,7	500,0	480	604	828,3

Источник: Госкомстат России

В I полугодии 1998 г. возрос по сравнению с аналогичным периодом прошлого года импорт из стран дальнего зарубежья свежемороженого мяса - на 20,3%, мяса птицы - на 17,2%, сахара-сырца - на 184,6%, сахара белого - на 244,6%, масла растительного - на 63,9%, медикаментов - на 37,1%. Машин и оборудования было ввезено на 23,7% больше чем в I полугодии 1997 г.

Однако уже в начале II полугодия 1998 г. положение кардинально изменилось. Трехпроцентное повышение пошлин в июле обернулось для импортеров снижением рентабельности примерно на 6-7%, что привело к снижению импортных поставок. После 17 августа процессы стали просто неуправляемыми: дезорганизованная финансовая система блокировала импорт. По сравнению с июлем импорт в первой декаде августа сократился на 20%, во второй - на 30%, к началу сентября - на 42-45%. По данным ГТК России, в третьей декаде августа по сравнению с первой импорт мяса и мясных продуктов со-

кратился в 3 раза, рыбы - в 4 раза, масла животного и растительного - в 3 с лишним раза, сахара в 4 раза. В таких активных внешнеторговых регионах, как запад России (области, приграничные с Украиной), импорт упал на 90%, в Северо-Западном таможенном управлении (Петербург, Карелия, Новгородская область) спад достиг 60%.

Западные страховые компании отказываются страховать товары, идущие в Россию, контрагенты требуют стопроцентной предоплаты, порядка 1500 контрактов отложено или расторгнуто, до 2000 участников внешнеэкономической деятельности приостановили операции или самоликвидировались. На западных складах скопилось много товаров, предназначенных для отправки в Россию, но пересечь границу они не могут из-за паралича платежной системы. Одни банки бездействуют, другие если и проводят расчеты, то ненадлежащим образом.

Учитывая, что в последние годы около 60% снабжения крупных российских городов, где сосредоточена основная часть населения страны, приходилось на долю импортных поставок, а большинство отечественных производителей работает на импортном сырье, в стране возникла реальная угроза острого товарного дефицита.

### Внешняя торговля со странами СНГ

В первом полугодии в торговле России со странами СНГ сложилось положительное сальдо торгового баланса в размере 0,5 млрд. долл. При этом возрос удельный вес России в общем объеме взаимного экспорта и импорта в рамках СНГ по сравнению с первым полугодием прошлого года соответственно на 1% и 3%.

Внешнеторговый оборот России со странами СНГ за первое полугодие составил 16,7 млрд. долларов и снизился по сравнению с первым полугодием 1997 года на 1,5%, в том числе экспорт составил 8,1 млрд. долларов и уменьшился на 6,9%, импорт - 8,6 млрд. долларов и возрос на 4,1%. Если в течение первого полугодия снижение экспортных поставок было незначительным, то уже в августе экспорт снизился почти на 30%, а импорт уменьшился почти на 16%. Здесь уже возмож-

но сказывалось некоторое влияние финансового кризиса в России после 17 августа, повлекшее за собой сокращение взаимного товарооборота России и сопредельных стран. Тем не менее в августе Россия имела положительное сальдо торгового баланса равное 0,3%, в целом за январь-август 1998 года торговый оборот со странами СНГ уменьшился на 5,1%.

С октября 1997 по октябрь 1998 года Россия сохраняла положительное сальдо торгового баланса до начала второго квартала текущего года - начиная с апреля месяца импортные поставки стали превышать экспорт, хотя и незначительно.

В рамках Содружества в первом полугодии текущего года наибольший вес в общем объеме взаимного экспорта занимают Россия (51% против 50% в первом полугодии 1997 года), Белоруссия (18% и 14%), Украина (14% и 17%) и Казахстан (8,1 и 8,8%); импорта - Россия (40% против 37%), Белоруссия (18% и 15%), Украина (25% и 31%), Казахстан (6,1% и 5,5%).

Структура российского экспорта в СНГ все в большей мере приобретает сырьевую направленность: в первом полугодии 1998 года доля основных видов топливно-энергетических ресурсов здесь составила свыше 60%, что больше показателей прошлого года на 15%.

Главным фактором снижения стоимостных объемов российского экспорта явилось снижение экспортных цен для стран СНГ более чем на 5%, что, в первую очередь, было связано с падением цен на нефть. При этом физические объемы экспорта имели положительную динамику: За первые восемь месяцев текущего года поставки нефти возросли на 14,5% (до 12,9 млн. тонн). При этом в торговле нефтью с этими странами в последние месяцы наблюдалось превышение средних контрактных цен по сравнению с дальним зарубежьем, где падение цен было более существенным.

За восемь месяцев объемы экспорта природного газа в страны ближнего зарубежья сократились на 3,4% до 48,9 млрд. куб. метров.

Тем не менее вероятно некоторое увеличение экспортных поставок российского газа в четвертом квартале 1998 года, так как Украина заключила с "Газпромом" контракт на поставку 4



млрд. куб. метров газа по цене 80 долларов за 1 тыс. куб. метров, при этом оплата будет производиться продовольствием. Ранее предполагалось закупить 5 млрд. куб. метров при условии оплаты половины поставок продовольствием, а половины - валютой. На прежнем уровне сохранилась доля стран СНГ в экспорте машин и оборудования (16.6%), этот показатель даже рос в начале года.

В общем объеме импорта России в первом полугодии 1998 года на страны СНГ приходилось 21.7% ( в 1998 году - 23.8%).

Снижение удельного веса стран СНГ в российском импорте на 2,1% во многом связано с низким качеством поставляемых товаров и малыми сроками хранения, а также более высокими по сравнению с дальним зарубежьем импортными ценами, которые, например, на свежемороженое мясо выше на 20,9%; мясо птицы - в 2,7 раза; свежемороженую рыбу - в 2,4 раза; молоко сухое - в 2,2 раза; сахар белый - в 1,3 раза. При этом, в первую очередь, снизились поставки тех товаров, потребности в которых в основном обеспечивались за счет ввоза из соседних стран, например, импорт сахара белого в первом полугодии 1998 года уменьшился по сравнению с аналогичным периодом 1997 года на 78%, вследствие чего доля Украины в общем объеме российской внешней торговли со странами СНГ сократилась с 37,4% в 1997 году до 9,1% в 1998 году.

Однако динамика импорта была положительной почти все рассматриваемые месяцы, и в целом за первое полугодие он возрос по сравнению с прошлым годом на 4.1%.

Влияние нынешнего кризиса в России на развитие торговых связей в СНГ будет по-видимому иметь двоякий характер. С одной стороны, резкое ухудшение условий для российского импорта в результате девальвации рубля затронет торговлю со странами ближнего зарубежья в относительно меньшей степени, поскольку расчеты с этими странами по-прежнему в значительной мере осуществляются на основе клиринга и бартера (по разным оценкам объемы бартерных сделок в общем внешнеторговом объеме России с государствами Содружества достигают 30-40%). Поэтому можно предполагать, что доля стран СНГ в российском внешнеторговом обороте несколько

возрастет. С другой стороны, кризис приведет к существенно ослаблению позиций России как центра и движущей силы интеграции в рамках Содружества, снизит роль российской валюты в расчетах между партнерами по СНГ и т.д. Это может только усилить уже возникшую тенденцию к развитию двусторонних и многосторонних связей между странами ближнего зарубежья без участия России.

#### Внешняя торговля сельхозпродукцией и продовольствием в 1997 г. и в январе-марте 1998 г. <sup>56</sup>

*Динамика внешней торговли.* В 1997 г. объем внешней торговли России сельхозпродукцией и продовольствием увеличился по сравнению с 1996 г. в стоимостном выражении на 10% (в 1996 г. наблюдалось снижение на 10%). По данным Государственного таможенного комитета РФ, в 1997 г. внешнеторговый оборот России в агропродовольственном секторе составил 14,1 млрд. долл., в том числе со странами СНГ - 3,0 млрд. долл. <sup>57</sup>.

Доля продовольственного экспорта в структуре общего экспорта России сократилась с 2,1% в 1996 г. до 1,8% в 1997 г. В структуре импорта наоборот наблюдалось повышение доли продовольствия на 0,3 процентных пункта, которая в минувшем году достигла 26,3%.

Устойчивая тенденция роста продовольственного экспорта сменилась в 1997 г. его снижением (Рис. 2.21). При этом по сравнению с предыдущим годом сократились экспортные поставки продовольствия как в страны СНГ (на 24%), так и в страны дальнего зарубежья (на 14%).

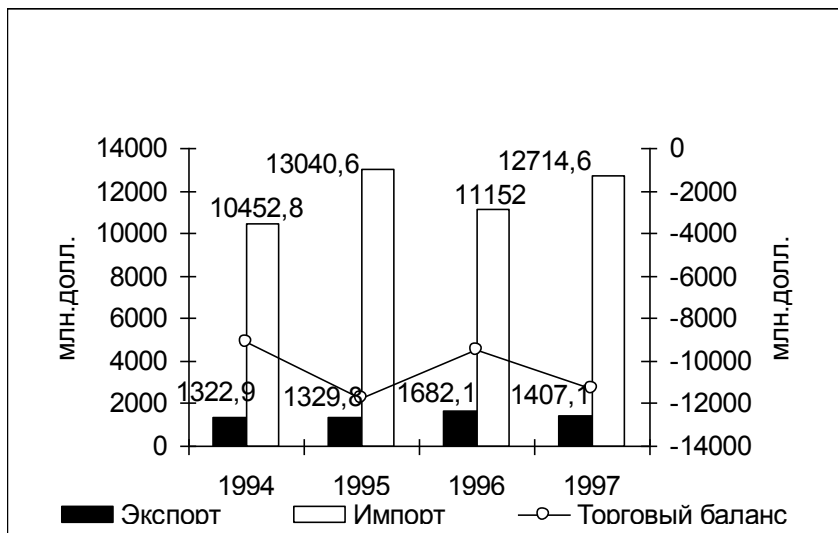
*Рис. 2.21*

#### **Динамика внешней торговли России агропродовольственной продукцией в 1994-1997 гг.**

---

<sup>56</sup> В данном разделе в основу анализа положены данные Государственного таможенного комитета РФ, которые расходятся, иногда существенно, с данными Госкомстата России.

<sup>57</sup> Здесь и далее в этом разделе без учета данных о торговле России с Белоруссией.



Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

Российский импорт сельскохозяйственной продукции и продовольствия напротив увеличился в стоимостном выражении на 14% и достиг 12,7 млрд. долл. При этом импорт рос за счет поставок из стран дальнего зарубежья (рост на 30%), в то время как поставки из СНГ сократились (на 23%).

Рост импорта и сокращение экспорта привели в 1997 г. к увеличению отрицательного торгового сальдо до 11,3 млрд. долл. В январе-марте 1998 г. тенденции внешнеторгового оборота агропродовольственной продукцией сохранились: оборот составил 3,5 млрд. долл. и увеличился по сравнению с январем-мартом 1997 г. в стоимостном выражении на 24,7%, в том числе со странами СНГ - 0,5 млрд. долл. и сократился на 12,3%, со странами дальнего зарубежья - 2,9 млрд. долл. и увеличился на 34,7%.

В первом квартале 1998 г. экспорт продовольствия сократился на 6% по сравнению с соответствующим периодом прошлого года (Таблица 2.20). Это снижение было меньше темпов общего сокращения экспорта России в первом квартале текущего года, поэтому доля поставок сельскохозяйственной продукции и продовольствия в другие страны в общем стоимост-

ном объеме экспорта России превысила соответствующий показатель в 1997 г. и составила 1,7%.

Таблица 2.20

**Итоги внешней торговли России сельхозпродукцией и продовольствием в I квартале 1998 г.**

	I кв. 1997	I кв. 1998	I кв.1998 к I кв. 1997, %
Экспорт, млн. долл.	283,6	266,8	94,1
<i>в т.ч. СНГ, млн. долл.</i>	74,2	93,4	125,9
<i>дальнее зарубежье, млн. долл.</i>	209,5	173,4	82,8
<i>СНГ, %</i>	26,2	35,0	-
<i>дальнее зарубежье, %</i>	73,8	65,0	-
Доля агропродовольственного экспорта во всем объеме экспорта, %	1,5	1,7	-
Импорт, млн. долл.	2489,2	3189,8	128,1
<i>в т.ч. СНГ, млн. долл.</i>	519,6	427,1	82,2
<i>дальнее зарубежье, млн. долл.</i>	1969,7	2762,7	140,3
<i>СНГ, %</i>	20,9	13,4	-
<i>дальнее зарубежье, %</i>	79,1	86,6	-
Доля агропродовольственного импорта во всем объеме импорта, %	25,9	27,4	-
Сальдо	-2205,6	-2923,0	132,5
<i>в т.ч. СНГ</i>	-445,4	333,7	74,9
<i>дальнее зарубежье</i>	-1760,2	2589,3	68,0

Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

Что касается российского импорта продовольствия, то в первом квартале он был выше уровня января-марта 1997 г. на 28%. Доля агропродовольственного импорта во всем стоимостном объеме закупок в других странах также увеличилась и составила 27,4%.

В январе-марте 1998 г. РФ сохранила отрицательное сальдо торгового баланса в агропродовольственном секторе, которое достигло 2,9 млрд. долл.

*Товарная структура.* Сокращение российского экспорта в 1997 г. произошло из-за сокращения физических объемов поставок некоторых видов сельхозпродукции и продовольствия: экспорт растительного масла и подсолнечника снизился примерно на 40% по сравнению с 1996 г. Однако экспортные поставки пшеницы и меслина продолжали расти и превысили

показатель 1996 г. на 51%, а экспорт рыбы увеличился более, чем в два раза (Таблица 2.21).

Таблица 2.21

**Динамика экспорта важнейших видов сельхозпродукции и продовольствия в 1994-1997 гг., тыс. тонн\***

	1994	1995	1996	1997	в % к предыдущему году	
					1996	1997
Рыба, мороженая	135,3	103,7	89,3	186,7	86,1	209,1
Пшеница и меслин	448,5	143,6	359,9	543,3	250,6	151,0
Рожь	н.д.	326,9	10,0	н.д.	3,1	-
Масло подсолнечное, сафлоровое или хлопковое	84,6	8,8	42,7	25,9	485,2	60,7
Подсолнечник	632,9	463,4	1779,0	1049,2	383,9	59,0

\*-. 1995-1997 гг. - без учета данных о торговле России с Белоруссией.

Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

Несмотря на значительный рост в первом квартале 1998 г. физических объемов российского экспорта некоторых сельскохозяйственных и продовольственных товаров, в стоимостном выражении экспорт сократился. Например, экспортные поставки мороженой рыбы в физических единицах за этот период по сравнению с январем-мартом 1997 г. возросли в 3,5 раза, пшеницы и меслина - в 4, а ржи - в 2,5 раза (Таблица 2.22). Экспорт растительного масла, как и в 1997 г., продолжал падать и снизился на 20%. Причиной падения экспорта в стоимостном выражении в январе-марте 1998 г. по сравнению с соответствующим периодом прошлого года стало снижение средних контрактных экспортных цен на ряд товаров. Причем, наибольшее сокращение наблюдалось на продукцию, поставляемую Россией в дальнее зарубежье. Средние контрактные цены на мороженую рыбу снизились на 40%, на пшеницу и меслин - на 27%, на рожь - на 39%. Однако цены на растительное масло возросли на 28%, в то время, как его экспорт, как уже было сказано выше, в первом квартале 1998 г. снизился.

Основным покупателем российского продовольствия является дальнее зарубежье. Так, в первом квартале 1998 г. в страны дальнего зарубежья поступило 99% всей экспортируемой

водки, 79% мороженой рыбы, 67% ржи, 59% пшеницы и меслина, а 87% масла растительного было закуплено странами СНГ.

Таблица 2.22

**Основные страны-импортеры важнейших видов сельхозпродукции и продовольствия из России в I квартале 1998 г.**

	I кв. 1997 г.			I кв. 1998 г.			I кв. 1998 к I кв. 1997, раз
	тыс.т	%	Средние цены, долл./т	тыс.т	%	Средние цены, долл./т	
Рыба, мороженая	11,3	100	1110	40,1	100	660	3,5
<i>в т.ч. Китай</i>	0,5	4,8	727	8,3	20,7	453	15,4
<i>Республика Корея</i>	1,5	13,7	506	7,5	18,8	641	4,9
Пшеница и меслин	91,7	100	161	362,3	100	118	4,0
<i>в т.ч. Узбекистан</i>	13,7	15,0	233	101,0	27,9	201	7,4
<i>Израиль</i>	28,6	31,3	117	77,8	21,5	76	2,7
Рожь	1,1	100	144	2,6	100	88	2,5
<i>в т.ч. Эстония</i>	1,0	95,8	147	1,8	66,8	79	1,7
<i>Казахстан</i>	0,04	4,2	67	0,8	30,7	111	19,4
Масло подсолнечное, сафлоровое, хлопковое	8,9	100	578	7,1	100	740	0,8
<i>в т.ч. Казахстан</i>	2,6	29,1	749	5,5	77,6	758	2,1
<i>Турция</i>	2,0	22,7	474	0,9	12,2	553	0,4

Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

В 1997 г. наблюдался рост российского импорта многих видов сельхозпродукции и продовольствия (Таблица 2.23). Устойчивая тенденция роста импорта ячменя и муки в предыдущие годы сменилась в 1997 г. их снижением. Кроме того, как и в 1996 г., продолжал падать импорт белого сахара. В 1997 г. Россия закупила белого сахара на 34% меньше, чем в предыдущем году, что связано с введением в мае 1997 г. 25-процентной пошлины на импорт сахара белого.

В первом квартале 1998 г. по сравнению с соответствующим периодом 1997 г. наибольший рост российского импорта наблюдался по мясу птицы, молоку и сливкам, растительному

маслу - примерно в 2 раза, по сахару-сырцу из тростника - в 6,6 раза.

Таблица 2.23

**Динамика импорта важнейших видов сельхозпродукции и продовольствия в 1994-1997 гг., тыс. тонн\***

	1994	1995	1996	1997	в % к предыдущему году		
					1995	1996	1997
Говядина	370,5	374,7**	448,9	618,1	-	-	137,7
Свинина	211,7	308,9	303,9	308,9	145,9	98,4	101,6
Мясо птицы	500,6	825,4	754,4	1146,6	164,9	91,4	152,0
Молоко и сливки	70,9	77,7	42,4	92,4	109,6	54,6	217,9
Сливочное масло	151,4	241,1	112,8	169,7	159,2	468,8	150,4
Пшеница и меслин	2155,2	1627,5	2058,8	2143,0	75,5	126,5	104,1
Ячмень	601,8	642,2	650,8	541,0	106,7	101,3	83,1
Кукуруза	900,9	251,4	179,8	283,3	27,9	71,5	157,6
Мука	59,2	533,1	720,4	386,9	900,5	135,1	53,7
Масло подсолнечное, сафлоровое, хлопковое	76,3	283,4	174,2	322,1	371,4	61,5	184,9
Сахар-сырец (трост.)	1034,5	1168,0	1678,9	2519,2	112,9	143,7	150,1
Сахар-сырец (свекл.)	147,0	83,9	17,2	н.д.	57,1	20,5	-
Сахар белый	971,1	1779,4	1436,0	949,9	183,2	80,7	66,1
Цитрусовые	629,1	466,5	443,8	570,1	74,2	95,1	128,5
Кофе	28,1	26,0	25,1	27,8	92,5	96,5	110,8
Чай	91,8	147,5	118,5	158,2	160,7	80,3	133,5

\*-. 1995-1997 гг. - без учета данных о торговле России с Белоруссией;

\*\*-. Только говядина мороженая.

Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

В январе-марте 1998 г. резко возрос импорт из стран дальнего зарубежья. В то же время, произошло снижение импортных поставок из стран СНГ.

Снижение торговли со странами СНГ прежде всего связано с более высокими по сравнению с дальним зарубежьем импортными ценами. Например, в январе-марте 1998 г. цены на мороженую говядину, сливочное масло, растительное масло и сахар белый, закупленные в странах Содружества, превышали цену на аналогичную продукцию, импортированную из стран дальнего зарубежья, в 1,2 раза; на свинину - в 1,4 раза; на молоко и цитрусовые - более, чем в 2 раза; на мясо птицы - в 3 раза.

Таблица 2.24

**Основные страны-поставщики некоторых видов агропродовольственной продукции в Россию в I квартале 1998 г.**

	I кв. 1997 г.			I кв. 1998 г.			I кв. 1998 к I кв. 1997, раз
	тыс.т	%	Средние цены, долл./т	тыс.т	%	Средние цены, долл./т	
Говядина, мороженая	134,7	100	1367	124,3	100	1488	0,9
<i>в т.ч. Украина</i>	52,0	38,6	1410	26,0	20,9	1669	0,5
<i>Германия</i>	19,3	14,4	1092	23,9	19,3	1365	1,2
Свинина	71,4	100	1662	77,2	100	1667	1,1
<i>в т.ч. Китай</i>	6,1	8,5	1593	21,9	28,4	1637	3,6
<i>США</i>	5,3	7,4	1281	14,2	18,4	1381	2,7
Мясо птицы	148,4	100	802	290,8	100	697	2,0
<i>в т.ч. США</i>	83,0	55,9	869	232,6	80,0	676	2,8
Молоко и сливки	20,1	100	908	44,4	100	630	2,2
<i>в т.ч. Германия</i>	1,1	5,6	1128	8,5	19,2	529	7,6
<i>Нидерланды</i>	1,9	9,5	888	7,8	17,6	445	4,1
Сливочное масло	69,3	100	1523	38,7	100	1801	0,6
<i>в т.ч. Новая Зеландия</i>	37,8	54,5	1684	21,7	56,1	1885	0,6
Пшеница и меслин	327,6	100	181	355,5	100	127	1,1
<i>в т.ч. Казахстан</i>	276,9	84,5	179	342,1	96,2	122	1,2
Ячмень	106,3	100	118	60,1	100	84	0,6
<i>в т.ч. Казахстан</i>	95,5	89,8	111	55,3	92,0	84	0,6
Кукуруза	42,4	100	254	41,1	100	162	0,9
<i>в т.ч. Югославия</i>	10,8	25,6	198	15,9	38,8	184	1,5
<i>Венгрия</i>	0,9	2,0	838	11,1	26,9	104	12,9
Мука	81,4	100	302	85,7	100	289	1,1
<i>в т.ч. Казахстан</i>	20,7	25,4	329	34,5	40,2	292	1,7
Масло подсолнечное, сафлоровое или хлопко- вое	31,6	100	714	60,9	100	609	1,9
<i>в т.ч. Аргентина</i>	13,0	41,3	652	24,8	40,7	461	1,9
<i>Венгрия</i>	7,6	24,0	759	21,6	35,5	722	2,9
Сахар-сырец тростнико- вый	151,8	100	315	1004,3	100	321	6,6
<i>в т.ч. Бразилия</i>	31,4	20,7	327	642,1	63,9	325	2,0
<i>Куба</i>	94,4	62,2	301	239,3	23,8	306	2,5
Сахар-сырец свеклович- ный	2,2	100	378	1,1	100	216	0,5
<i>в т.ч. Чехия</i>	-	-	-	0,7	64,6	160	-
<i>Польша</i>	-	-	-	0,4	33,2	311	-
Сахар белый	236,0	100	369	156,4	100	335	0,7
<i>в т.ч. Польша</i>	5,1	2,2	312	40,7	26,0	324	8,0



<i>Франция</i>	0,8	0,4	478	26,1	16,7	334	31,3
Цитрусовые	176,1	100	376	223,3	100	305	1,2
<i>в т.ч. Марокко</i>	19,4	11,0	312	67,3	30,1	273	3,5
<i>Греция</i>	49,9	28,4	363	43,6	19,5	311	0,9
Кофе	4,7	100	1316	1,9	100	1704	0,4
<i>в т.ч. Бразилия</i>	0,5	11,2	745	0,5	26,7	649	1,0
<i>Колумбия</i>	0,09	1,8	2647	0,3	17,7	1039	3,9
Чай	37,1	100	1480	41,7	100	2175	1,1
<i>в т.ч. Индия</i>	19,2	51,8	1275	29,0	69,7	2161	1,1
<i>Шри-Ланка</i>	8,1	21,9	1968	9,5	22,8	2221	1,2

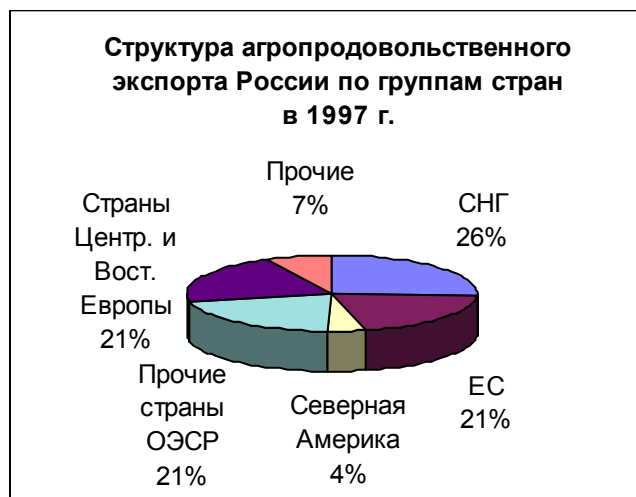
Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

В текущем году изменилась ситуация на рынке сахара: произошла переориентация закупок сахара белого по импорту со стран СНГ на страны дальнего зарубежья, а закупки сахара-сырца осуществлялись в это время только в дальнем зарубежье. Если в январе-марте 1998 г. более 63,9% сахара-сырца тростникового РФ импортировала из Бразилии, 64,6% сахара-сырца свекловичного - из Чехии, а 26 и 16,7% сахара белого - из Польши и Франции, соответственно, то в том же периоде 1997 г. Россия закупала сахар-сырец тростниковый преимущественно на Кубе, сахар-сырец свекловичный - на Украине, сахар белый - на Украине и в Молдавии.

Кроме того, в первом квартале 1998 г. основная масса говядины мороженой поступила из Украины и Германии, свинины - из Китая и США, молока и сливок - из Германии и Нидерландов, муки - из Казахстана, масла растительного - из Аргентины и Венгрии, цитрусовых - из Марокко и Греции, кофе - из Бразилии и Колумбии.

*Структура внешней торговли продовольствием по группам стран.* В структуре продовольственного экспорта России отмечалось снижение удельного веса стран СНГ с 29% в 1996 г. до 26% в 1997 г., стран ЕС - с 26 до 21%, стран Северной Америки с 4,4 до 4%. Доля стран Центральной и Восточной Европы повысилась на 7 процентных пунктов и составила 21% (Рис. 2.22). Однако страны Содружества по-прежнему остаются крупнейшим рынком сбыта для российской сельскохозяйственной и продовольственной продукции.

Рис. 2.22



Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

### Регулирование внешней торговли

Постановлением правительства от 11 декабря 1997 г. ввиду увеличения поставок демпинговой ковровой продукции в нашу страну с 1 января 1998 г. вводятся квоты на импорт из Европейского Союза ковров и текстильных напольных покрытий. Но с 1 мая ЕС и Россия отменяют все количественные ограничения на взаимный экспорт-импорт текстильной продукции. Одновременно Россия упраздняет ограничения на импорт ковровых изделий из Евросоюза.

Постановлением Правительства от 17.07.98 №791 с 15 августа 1998 г. по 31 декабря 1999 г. была введена дополнительная импортная пошлина в размере 3% на все товары, ввозимые на таможенную территорию Российской Федерации из всех стран, за исключением товаров, происходящих из государств - участников соглашений о Таможенном союзе. Дополнительная импортная пошлина, зачисляемая в федеральный бюджет, взимается сверх действующих ставок таможенных пошлин.

Резкое снижение импортных поставок в Россию и ажиотажный спрос на продовольствие, вследствие валютно-финансового кризиса, вынуждают правительство принимать

экстренные меры для исправления положения, в том числе пойти на ревизию импортного режима и таможенного тарифа. Вероятно, с 1 ноября будут снижены таможенные пошлины на ввоз продовольствия. НДС на товары первой необходимости, в том числе продовольствие, предлагается снизить с 20 до 10%, а сезонную пошлину - с 20-25% до 5%.

Чтобы обеспечить финансовую стабильность торговых компаний и гарантировать прохождение платежей через банковскую систему, ГТК разработал предложения, в случае одобрения которых российским компаниям-импортерам будут предоставлены дополнительные льготы по расчетам с бюджетом. В частности, планируется увеличить отсрочку таможенных платежей с двух до четырех месяцев для импортных товаров первой необходимости. Отсрочка платежей может осуществляться под залог недвижимости или под часть ввозимых товаров. Кроме того, ГТК предложил не применять ставку рефинансирования к отсроченным таможенным платежам по поставкам продовольствия.

Многие банки, через которые импортеры рассчитывались с казной, оказались не в состоянии проводить платежи. По данным ГТК, объем платежей в бюджет в январе-августе составил всего 50% от запланированного. Чтобы ликвидировать зависимость от банков, таможенный комитет предлагает временно снять ограничения на расчеты импортеров с таможенными органами в наличной форме. При этом предлагается разрешить импортерам выплачивать таможенные пошлины валютой, рублевая наличность будет пересчитываться в валюту по спецкурсу ЦБ.

Дополнительные доходы можно обеспечить за счет усиления контроля за импортом табака и алкоголя. ГТК подготовил проект президентского указа об усилении контроля за импортом этих товаров. Проект указа предусматривает ограничение числа импортеров наиболее крупными компаниями, ужесточение контроля за поставками этой продукции, создание механизма госрегулирования оптовых и розничных цен.

Для урегулирования ситуации на валютном рынке Центральный банк совместно с ГТК принял решение возобновить

обязательную продажу валютной выручки экспортеров: 50% - на валютной бирже, 25% - по курсу ЦБ РФ. Однако сразу же наметилась тенденция к уменьшению поступления валютной выручки на счета экспортеров по сравнению со сроками, заявленными при таможенном оформлении экспортируемых товаров. Нормативные документы 1992-1993 гг., касающиеся поступления валютной выручки в Россию, хотя в последние годы и не применялись, но отменены не были. Таким образом, за непоступление в установленные сроки валюты на счета в уполномоченных банках на территории Российской Федерации экспортерам грозит штраф от 100 до 200% стоимости товаров, являющихся непосредственными объектами правонарушения.

Внешняя торговля, служившая в последние годы опорой для проведения реформ в России, в настоящее время находится в очень тяжелом положении. Новому правительству необходимо принимать срочные меры для разрешения возникших в результате финансового кризиса проблем.

*Регулирование внешней торговли сельскохозяйственной продукцией и продовольствием.* Внешнеторговое регулирование этого сегмента внешней торговли было по-прежнему нацелено на ограждение внутреннего рынка от импорта, а мер по поддержке экспорта не предусматривалось.

С 15 февраля 1998 г. перечень товаров, импорт которых осуществляется по лицензиям, дополнен спиртными напитками крепостью более 28%.

С 15 июня таможенное оформление ввозимых из стран СНГ отдельных видов молочной продукции производится при обязательном предъявлении сертификата о происхождении товаров. Это решение продиктовано стремлением избежать реимпорта в Россию эстонской молочной продукции через другие государства СНГ, в частности через Белоруссию и Украину. В связи с заменой с 1 февраля 1998 г. на отдельные виды молочных продуктов адвалорных пошлин на комбинированные ставки и отсутствием между Россией и Эстонией соглашения об избежании двойного налогообложения, Эстонии стало невыгодно экспортировать данные товары в Россию.

В 1998 г. продолжалось активное регулирование торговли сахаром. После введения в мае 1997 г. 25-процентных пошлин на импорт сахара белого поставки украинского сахара в Россию несколько сократились, однако в 1997 г. Украина по-прежнему являлась его основным экспортером в РФ. В этом году 54% всего импортированного Россией сахара было закуплено на Украине. В начале года для Украины была установлена квота беспошлинного ввоза сахара объемом 600 тыс. тонн, однако в первом квартале 1998 г. из запланированных 100 тыс. тонн Украина экспортировала в Россию всего лишь 15 тыс. тонн белого сахара.

Поставки украинского сахара в рамках таможенной квоты должны осуществляться по лицензиям, выдаваемым Министерством внешних экономических связей и торговли РФ. Импортную лицензию на беспошлинный ввоз сахара получили пять российских компаний.

В 1998 г. ГТК установил жесткий контроль не только за импортом беспошлинного сахара белого в рамках установленной квоты, но и за всеми импортными поставками сахара. С 1 августа ввоз на территорию России сахара-сырца, сахара белого и патоки крахмальной из других государств, за исключением государств-участников Таможенного союза, должен осуществляться при наличии импортных лицензий.

Кроме того, с целью защиты российского свеклосахарного комплекса с 1 августа по 31 декабря 1998 г. были введены временные специальные пошлины на сахар-сырец в размере 74% от таможенной стоимости, но не менее 0,16 ЭКЮ за 1 кг, и на сахар белый в размере 20%, но не менее 0,055 ЭКЮ за 1 кг. Новые временные специальные пошлины должны взиматься сверх действующих ставок таможенных пошлин: на сахар белый - 25%, на сахар-сырец - 1%.

Вводимые протекционистские меры в сахарном подкомплексе привели к резкому росту производства сахара в России: за семь первых месяцев - более чем в 2 раза. В то же время посевы сахарной свеклы и в этом году сократились на 16%. Рост же импорта тростникового сырца в первом квартале превысил 600%. Таким образом, как и в 1997 г., данные меры поддержки

работают в пользу сахарных заводов, но не сельскохозяйственных производителей.

## **2.6. Состояние сферы исследований и разработок**

В 1998 году ситуация в научно-технической сфере практически не изменилась по сравнению с концом предшествующего года. Поэтому в качестве основных событий 1998 года можно назвать практически те же, что были в центре внимания и в 1997 году. Это - постоянное снижение бюджетных расходов на исследования и разработки и невыполнение государственных обязательств по финансированию науки; реструктуризация и аттестация научно-технических организаций, включая мероприятия по сближению науки и образования; реализация политики, направленной на создание благоприятных условий для коммерциализации технологий.

Сокращение бюджетных расходов на науку, хотя уже и стало постоянной характеристикой сферы исследований и разработок, имело в начале 1998 года несколько особенностей, придавших драматизма и динамичности этому процессу. Во-первых, в стране был совершен переход к системе казначейства и, во-вторых, правительство С.В.Кириенко обнародовало финансовые перспективы для сферы науки, которые не оставили места для каких-либо оптимистических прогнозов. А после августовского финансового кризиса и смены правительства о науке временно было вообще забыто.

В целом государственное финансирование науки осуществлялось на уровне 73% от утвержденного бюджета. Вместе с тем, исходный бюджет был секвестрирован на 26.5%, и то, что осталось, сначала называлось “гарантированным”, а затем - “предельным” бюджетом, со всеми вытекающими из такого переименования последствиями. В итоге науке было выделено финансирование на уровне 0,2% ВВП (I полугодие 1997 г. - 0,3% ВВП). Одновременно вследствие перехода к распределению финансирования через Казначейство все выплаты стали задерживаться, а работа некоторых организаций, в первую очередь грантодающих (Российских научных фондов - РФФИ

и РГНФ), сильно замедлилась. В итоге в первом полугодии гранты РФФИ были профинансированы на уровне 15.8% их годового бюджета.

В достаточно тяжелом положении были всегда относительно благополучные академические организации: в весенне-летние месяцы РАН получила половину своего бюджета. На заработную плату, соответственно, также шла только половина месячной нормы. И хотя по статистике заработная плата ученых выросла за 1997 год в среднем на 30%, тем не менее она составила 87,6% от средней по стране. К июню 1998 г. ситуация ухудшилась - даже были временно прекращены выплаты надбавок за ученые степени. В настоящее время ученые реально получают только четверть от той заработной платы, которую они имели в сентябре 1995 года - момента последнего повышения зарплаты в бюджетной сфере. В то же время правительство обнародовало планы поэтапного сокращения финансирования научной сферы до 2001 года - в среднем на 1,5 млрд. рублей в год<sup>58</sup>.

Небольшой “просвет” был только в появившейся надежде на западный кредит. 14 мая 1998 года правительство выпустило Распоряжение №506-р, в котором говорилось о целесообразности привлечения в 1998 году инвестиционного кредита банков ФРГ в размере до 100 млн. марок для закупки научных приборов и оборудования для ведущих научных организаций России.

Не соблюдая своих собственных обязательств, государство одновременно в некоторых случаях практически урезало потенциальные источники косвенной поддержки науки. Характерным примером здесь является политика в отношении использования внебюджетных источников финансирования. Согласно принятому Закону “О федеральном бюджете на 1998 год”, благодаря статье 105, вузы потеряли возможность распоряжаться доходами от арендной платы. А этот источник финансирования составлял, по оценкам экспертов, до 30% всех внебюджетных доходов вузов. Поскольку абсурдность ситуа-

---

<sup>58</sup> -План бюджетного финансирования 1998 года - 8,23 млрд. рублей..

ции быстро стала очевидной, в конце июня Дума приняла соответствующую корректирующую поправку. Аналогичная история происходила и с другими организациями сферы науки: академическими учреждениями, государственными научными центрами. Они имели возможность оставлять в своем распоряжении до 70% дохода, получаемого от сдачи имущества в аренду. Были попытки сократить процент отчислений и даже отменить эту норму, как это временно получилось с вузами, и только 19 июля 1998 г., после внесения изменений и дополнений в Федеральный закон “О науке и государственной научно-технической политике”, академии наук и научные организации, имеющие государственный статус, получили законное право сдачи в аренду временно неиспользуемого ими федерального имущества, находящегося в их ведении.

Недальновидная политика распространилась даже на такие опасные объекты, как “закрытые города” и наукограды - муниципальные образования, которые в прошлом были созданы для проведения исследований и разработок для оборонных нужд. Сегодня в России существует около 60 наукоградов, из которых более 20 расположены в Московской области. За годы реформ произошло почти стократное падение ассигнований на оборонную науку, в результате чего целые города оказались в тяжелейшем финансовом положении. В развитие ноябрьского 1997 года указа Президента<sup>59</sup> 24 января 1998 года появилось Постановление Правительства РФ №79 “О мерах по развитию муниципальных образований с градообразующими научно-производственными комплексами (наукоградов)”, в котором анонсировалось начало реализации пилотного проекта в г. Обнинске - для того, чтобы на примере одного наукограда создать механизм перехода к бездотационному развитию и разработать соответствующую нормативно-правовую базу.

Обнинск в качестве экспериментального полигона был выбран по двум основным причинам. Во-первых, это крупный город, и рост социальной напряженности там особенно опасен;

---

<sup>59</sup> - Подробнее см. Состояние сферы исследований и разработок//Российская экономика в 1997 году. Тенденции и перспективы. Вып.18, М., ИЭПП, 1998, с.212.



во-вторых, там сложилась достаточно развитая инфраструктура, включающая научные организации, вузы, завод и поэтому имеющая потенциал для осуществления полного инновационного цикла. На сегодняшний день ситуация в городе сложная: не более одной десятой налоговых поступлений в городской бюджет приходит из сферы науки, а тратится на население, занятое в этих структурах, около трети средств, выделенных на социальную защиту. Для того, чтобы привлечь в наукоград инвестиции, было предложено несколько механизмов: это и размещение госзаказов, и развитие федеральных целевых программ, и перераспределение собственности (через передачу ее из федерального в муниципальное ведение), и создание свободной экономической зоны. Как главная рассматривалась идея о выделении Обнинску федеральной субсидии, равной сумме собираемых на данной территории налогов, зачисляемых в федеральный бюджет. Минфин эту идею отверг по причине «отсутствия юридических основ для ее реализации», а также нежелательности создания прецедента - чтобы остальные 60 наукоградов не захотели того же самого. В итоге начинание фактически замерло за отсутствием финансирования. Программа эксперимента была направлена на доработку. Совершенно очевидно, что откладывать эксперимент надолго нельзя: Чернобыль - наглядная иллюстрация отложенной проблемы.

Государственное регулирование деятельности внебюджетных фондов НИОКР - еще один пример давно решаемой, но так и нерешенной проблемы. В январе 1996 года был издан указ Президента РФ №66, по которому все внебюджетные фонды федеральных органов власти должны были ликвидироваться. Это касалось и восьмидесяти четырех внебюджетных фондов НИОКР, а также Российского фонда технологического развития (РФТР), которые являлись одними из немногих источников поддержки прикладных исследований, в том числе межотраслевых. Фонды были сохранены мартовским 1996 года Постановлением Правительства №314 и существовали до недавнего времени. В 1998 году история повторилась: в проекте Налогового Кодекса не предусматривается условий для функ-

ционирования внебюджетных фондов НИОКР. Пока продолжает действовать специальное письмо Госналогслужбы, выпущенное в январе 1998 года, в котором подтверждается, что имеется вся необходимая нормативно-правовая база для образования и использования внебюджетных фондов НИОКР и РФТР. В условиях обрушившегося кризиса прогноз исхода борьбы фондов за свое существование является скорее пессимистическим, а ведь, например, РФТР - участник и спонсор целого ряда важных инициатив, в том числе и такой приоритетной для государства, как поддержка инновационной деятельности.

Финансовые проблемы в сфере науки стали катализатором развертывания забастовочного движения ученых. Только за полгода было проведено три акции протеста, организованных профсоюзами научных работников, и в первую очередь профсоюзами научных работников РАН. В апреле ученые из более 50 институтов РАН провели пикетирование Минфина и Центробанка РФ. В июне прошла более крупная акция протеста, на которой профсоюзы обещали выдвинуть не только экономические, но и политические требования. Однако основным было требование отдать долги по заработной плате. В июле вновь состоялось недельное пикетирование здания Минфина, так как договоренности, достигнутые в результате предыдущей акции, правительство не выполнило. После новых переговоров правительство вновь пообещало выполнить обязательства по финансированию науки, теперь уже в третьем квартале.

На таком фоне продолжалась *реструктуризация* научной сферы. Прошло несколько организационных изменений в структуре ведомств, отвечающих за реализацию научно-технической политики в стране. В системе РАН было создано Агентство по управлению имуществом для централизованного решения вопросов аренды и осуществления сделок с интеллектуальной собственностью. В структуре Миннауки появился новый орган - Научно-технический Совет (НТС), который возглавил В.Булгак, ставший министром науки в правительстве С.Кириенко. Может быть новый совет сможет придать динамика процессу аттестации научно-технических организаций и

другим структурным изменениям, которые были намечены в плане мероприятий по реализации Концепции реформирования науки<sup>60</sup>. Вместе с тем, на реформирование научной сферы, по оценкам Миннауки и Минфина, требуется около 3 млрд. рублей, которые не были заложены в бюджет 1998 года. В таких условиях реформирование скорее всего будет достаточно формальным. Всего аккредитацию, рассчитанную на два года, должны пройти более 4 тысяч научно-технических организаций и около 50 тысяч малых предприятий, имеющих научный профиль. Первая научная организация была аккредитована 30 марта 1998 года<sup>61</sup>. В системе РАН процесс фактически затормозился: к 1 июля планировалось сократить численность кадров приблизительно на 10% и за счет этого, в частности, увеличить в 1.5 раза заработную плату. Фактически до августа ничего сделано не было, а стала обсуждаться возможность повышения заработной платы в 1999 году. После августовского финансового кризиса руководство РАН приняло решение не проводить сокращения кадров, чтобы таким образом уменьшить социальный стресс. В то же время эта мера означает консервацию сложившегося положения и отодвигание процесса реформ на неопределенное будущее.

На стадии обсуждений остаются и вопросы реструктуризации Государственных научных центров (ГНЦ). Возможные направления их реорганизации начали рассматриваться еще в 1997 году<sup>62</sup> и продолжали обсуждаться в первой половине 1998 года. На первый план вышли две идеи: акционирования ГНЦ и выборочного их преобразования в корпорации. В последнем случае планируется использовать широко распространенный зарубежный опыт и предоставлять государственное финансирование на паритетных условиях, то есть поддерживать те корпорации, которые смогут привлечь средства из дру-

---

<sup>60</sup> - Концепция реформирования науки на 1997-2000 гг. была одобрена правительством 18 мая 1998 года.

<sup>61</sup> - Ею стал Государственный научный центр Всероссийский электротехнический институт им. В.И.Ленина.

<sup>62</sup> - Подробнее см.: Состояние сферы исследований и разработок//Российская экономика в 1997 году. Тенденции и перспективы. Выпуск 18. М., ИЭППП, 1998, с.214.

гих источников. Что касается акционирования, то не вполне ясным остается то, как связаны его конечная цель и предлагаемый механизм его осуществления. Целью провозглашено стимулирование инновационной деятельности, а согласно предлагаемому механизму акционирования 100% акций остаются у государства, то есть форма собственности сохраняется неизменной. Казалось бы, что больше возможностей для развития инновационной активности и привлечения внебюджетных источников могло бы появиться в случае преобразования ГНЦ в некоммерческие организации. Вместе с тем подход нужен индивидуальный, поскольку все ГНЦ очень разные - как по размерам, так и по специфике своей деятельности.

Если реорганизация и аккредитация научно-технических организаций идет достаточно медленно, то некоторые другие структурные изменения в организационно-управленческой сфере произошли слишком быстро, без должного анализа возможных последствий. К такому событию можно отнести передачу Высшей аттестационной комиссии (ВАК) в ведение Министерства общего и профессионального образования, что по сути означает конец вневедомственной экспертизы диссертаций. Что более всего обескураживает в принятом решении, так это то, что были совершенно проигнорированы уроки истории. До 1974 года ВАК уже находился в системе Минвуза и потом из-за неэффективности и коррумпированности перешел в подчинение Совету министров. Недавно Российский Союз ректоров вузов выступил за сохранение ВАК как самостоятельной структуры, независимой от министерств и ведомств, и подчиненной непосредственно главе государства. Цель проведенной реорганизации была проста - экономия средств. Но финансовый выигрыш, по оценкам экспертов, оказался минимальным при значительном потенциальном ущербе для качества подготовки научных кадров.

Для вузовского сектора юридические условия оказались наиболее неблагоприятными, поскольку он “реформируется” сразу на основе двух, никак не связанных между собой Концепций: Концепции реформирования образования (которая охватывает вопросы подготовки кадров) и Концепции рефор-

мирования науки (затрагивающей вопросы организации исследований в вузах). Два взаимосвязанных процесса оказались абсолютно разъединенными.

Вместе с тем, именно вузовская наука стала определенным объектом внимания западных спонсоров, поскольку университеты и вузы являются той базой, на основе которой наиболее естественным образом можно сблизить науку и образование и таким образом способствовать решению целого ряда наиболее острых проблем науки (повышения качества образования, привлечения молодых в науку, сохранения преемственности и др.). В 1997 году международное научное сообщество решило оказать поддержку, которая бы способствовала взаимоувязыванию науки и образования в России, а в 1998 году идея стала приобретать черты конкретного механизма. Инициатором выступил частный американский благотворительный фонд Джона Д. и Катерины Т. МакАртуров. Это первая из инициатив зарубежных благотворительных фондов, которая рассчитана на длительный период и нацелена на стимулирование структурных изменений в науке.

Предполагается реализация проектов двух типов. Первое направление - финансирование долговременных (пятилетних) проектов создания 10-15 исследовательских центров на базе вузов, с обязательными инвестициями в приборную базу. Отличие от создаваемых в рамках Президентской программы "Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки на 1997-2000 гг." ("Интеграция") научно-образовательных центров состоит в значительно большем объеме финансирования каждого отдельного проекта, а также в особой процедуре конкурса. Кафедры вузов-претенденты на получение поддержки должны были иметь ранее гранты отечественных и/или зарубежных фондов. Это служит своеобразным индикатором того, что исследовательский коллектив жив и работает, а не существует только номинально. Кроме того, предполагается учитывать и региональный фактор: в одном городе может быть создано не более трех центров. Это создает благоприятный режим для провинциальных университетов.

Второе направление состоит в оказании поддержки молодым ученым в университетах, которая будет осуществляться через специальные индивидуальные гранты. Размер гранта предполагается немалый: 250 тыс. долларов на 5 лет. Всего планируется выделить около 40 таких грантов. Для реализации всей инициативы потребуется, по предварительным подсчетам, выделять около 12 млн. долларов в год. Пока эти средства еще не собраны - их не может дать только один фонд. Программа заработает, если удастся создать консорциум из ряда зарубежных фондов. Кроме того, и это является одним из ключевых факторов для успеха программы - финансирование будет осуществляться на паритетных началах с Министерством общего и профессионального образования. Для зарубежных спонсоров - существующих и потенциальных - это является доказательством того, что инициатива важна для России. Уже подписано совместное российско-американское соглашение, в рамках которого начинается пилотный проект создания первого центра в Нижнем Новгороде. Вместе с тем эта инициатива может оказаться замороженной, поскольку после августовских событий потенциальные зарубежные спонсоры решили подождать с выделением средств.

В то же время за рубежом проявилась и диаметрально противоположная реакция на российский финансовый кризис. Дж.Сорос решил продолжить финансирование Международной соросовской программы образования в области точных наук (ISSEP). В течение лета решался вопрос о том, будет ли закрыта эта программа, поскольку она должна была финансироваться на паритетных началах, а российское правительство не соблюдало своих обязательств. Из обещанных Россией на 1997 год 10.5 млн.долларов было выделено только 3 млн.долларов. Дж.Сорос решил продолжать программу в одиночку еще в течение года - а это означает сохранение финансовой поддержки лучших профессоров и доцентов вузов, а также аспирантов, студентов и учителей.

Помимо структурных проблем науки в центре внимания находились вопросы стимулирования инновационной деятельности. На государственном уровне инновации стали рассмат-

риваться в качестве ключевого фактора для оздоровления ситуации как в научно-технической сфере, так и в промышленности. В связи с этим было введено в оборот новое понятие - *национальная инновационная система*. Проблема повышения инновационной активности существует давно и уже почти перешла в запущенную стадию. На сегодняшний день 87% средств на инновации составляют собственные средства предприятий. А у них, как известно, средств недостаточно. Поэтому только 5% предприятий являются инновационно-активными, и их доля падает. А объем инновационной продукции составляет лишь 2,2% от общего ее объема.

В то же время в печати широкое распространение получило мнение, что в стране накоплена значительная интеллектуальная собственность (ИС), которая может и должна быть реализована. По замыслу, это должно стать стимулом для развития инноваций. Был обнародован и размер невостребованной ИС, равный 400 млрд. долларов. Цифра эта взялась непонятно откуда, поскольку единой информационной базы никогда не существовало и инвентаризации накопленной ИС не проводилось. Поэтому и реальные размеры существующей ИС никому не известны. Кроме того, рыночная и балансовая стоимость ИС различны, а методики оценки пока нет. Наконец, кроме количественной, важна также качественная оценка накопленной ИС. Выборочные исследования свидетельствуют о том, что положение здесь не слишком оптимистичное. Оценка потенциала РАН показала, что даже на неплохие разработки практически нет спроса и у них, как правило, отсутствует товарный вид. В силу всех упомянутых факторов вряд ли можно серьезно рассчитывать на активное использование созданной в прошлом ИС.

Мероприятия по стимулированию инновационной активности начали проводиться с начала реформ, но достигнутые результаты нельзя назвать удовлетворительными. С одной стороны, в этой сфере, согласно официальной статистике, создано немало новых организационных форм, но с другой - результаты их деятельности незначительны. Так, на сегодняшний день в России действует 62 технопарка на базе вузов, и таким обра-

зом каждый шестой технопарк в мире - российский. Вместе с тем, по оценкам экспертов, в системе высшей школы есть только 10-12 структур, которые действительно соответствуют международным стандартам. Похожая ситуация и с инкубаторами технологий, и с венчурными фондами. Согласно официальным данным сегодня существует 11 венчурных фондов, и в то же время только в феврале 1998 года прошел конкурс на управляющую компанию первого венчурного фонда. Инициаторами его создания стали государственные ведомства - Минэкономики, Миннауки, Минфин. То, что государство пытается стать предпринимателем, является достаточно вынужденной мерой, поскольку пока даже у крупнейших российских банков интереса к Фонду нет.

Развитию инновационной деятельности не слишком способствовала существовавшая нормативно-правовая база, в которой было немало "пробелов". Однако следует отметить, что в 1998 году решение юридических вопросов, касающихся инноваций, существенно активизировалось. 31 марта 1998 года вышло правительственное Постановление № 374 "О создании условий для привлечения инвестиций в инновационную сферу", в котором было предложено разработать механизмы, которые позволят (1) относить расходы, связанные с разработкой наукоемкой продукции, на себестоимость, и (2) обеспечить правовую охрану объектов промышленной собственности, создаваемых с использованием средств бюджета. В развитие этого постановления вышло два президентских Указа - "О правовой защите результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ военного, социального и двойного назначения" № 556 от 14 мая и "О государственной политике вовлечения в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности и объектов интеллектуальной собственности в сфере науки и технологий" № 863 от 22 июля. Согласно данным указам, должна быть создана инфраструктура для стоимостной оценки объектов ИС. Пока методологии такой оценки нет. Наконец, постановлением правительства была одобрена Концепция инновационной политики РФ на 1998-2000 годы. Это базовый документ в данной

304



области, где впервые формулируются основные понятия инновационной деятельности.

Работы по совершенствованию законодательства в этой сфере еще немало. Так, пока нет юридической основы для решения имущественных вопросов, что очень важно для развития венчурного предпринимательства. В проекте Налогового Кодекса положительные сдвиги есть, но они недостаточны. Там научная деятельность, нацеленная на коммерческий результат, приравнивается к предпринимательской, что сразу накладывает ограничения на возможности развертывания инновационной активности.

Есть надежда на то, что инновационный климат станет более благоприятным в результате осуществления межведомственной программы “Активизация инновационной деятельности в научно-технической сфере”, цель которой состоит в объединении усилий для создания инфраструктуры инновационной деятельности. Первым шагом стало формирование восьми инновационно-технологических центров (ИТЦ). ИТЦ – это конгломераты из множества малых предприятий, размещенных под одной крышей. Федеральные и местные средства, вложенные в создание ИТЦ, составили около 50 млн. долларов. Инициатива является окупаемой: уплачиваемые малыми предприятиями налоги должны компенсировать первоначальные инвестиции. На сегодняшний день уже погашена треть вложений. В 1998 году в программе выразили желание участвовать 26 региональных администраций и более 10 федеральных ведомств. Вместе с тем, новые участники не имеют больших возможностей для финансовой поддержки инициативы, поэтому их присоединение к программе означает, в первую очередь, демонстрацию интереса к проблеме. Программа расширилась не только по числу участников, но и по объему задач. К 2000 году планируется создать 20-25 базовых ИТЦ, сформировать систему подготовки менеджеров, развернуть сеть технопарков. Все это вместе и должно стать основой *национальной инновационной системы*. К сожалению, пока программа остается достаточно локальной инициативой, не

инкорпорированной в государственные документы, определяющие стратегическое развитие страны.

Итоги полугодового развития сферы исследований и разработок ясно говорят о том, что эта область все больше становится своеобразной “вещью в себе”. Наука существует в пределах иссякающих источников финансирования, постепенно выпадая из сферы перспективных интересов государства.

## **2.7. Финансово-экономические аспекты военной реформы в Российской Федерации**

### **Концептуальные документы военного строительства, принятые в первом полугодии 1998 года**

1998 год должен был стать годом активного продолжения реальной военной реформы, начатой в 1997 году. Прежде всего ожидалось окончательное определение замысла этой реформы. Ведь ранее были утверждены реформирование только Вооруженных сил, которые являются лишь частью военной системы (и военной организации) государства, а также Концепция национальной безопасности, в которой военная и оборонная безопасность РФ рассматривались лишь в общем плане как компоненты национальной безопасности. Предстояло завершить начатые разработки Военной доктрины, Концепции военного строительства, Концепции реструктуризации военно (оборонно)-промышленного комплекса (ВПК, ОПК) и других документов по различным компонентам военной системы.

Сроки разработки и утверждения основополагающих документов оказались сорванными по многим причинам, одна из которых - внезапная весенняя реорганизация органов государственного управления РФ. Такой документ как “Основы (Концепция) государственной политики РФ по военному строительству на период до 2005 года”, призванный быть основополагающим, окончательно доработан и утвержден Президентом РФ только 30 июля текущего года. Следовательно, проведение военной реформы в РФ могло опираться в пер-

вом полугодии 1998 года, главным образом, на Послание Президента РФ Федеральному Собранию.

В Послании, которое было подписано 17 февраля 1998 года, Президент РФ уточнил некоторые положения военной политики государства в специальном подразделе “Военная реформа”. Однако экономические аспекты военной реформы затронуты также и в других разделах Послания, из которых можно вычлениить три военно-экономические задачи на 1998 год:

- 1) Расчет с долгами предшествующих лет, накопившимися в военной системе РФ;
- 2) Увеличение темпов военной реформы;
- 3) Изменение системы финансирования ВС РФ.
- 4) Совершенствование конкурсной системы государственных заказов в военной сфере.
- 5) Разработка методик оценки темпов проведения военной реформы.
- 6) Оценка масштабов, механизмов и способов борьбы, а главное, реальная борьба с экономическими правонарушениями в военной сфере.
- 7) Увязка мер, предпринимаемых в ходе военного строительства, с экономическими возможностями государства.
- 8) Обоснование численности ВС РФ;
- 9) Обоснование внутренней структуры ВС РФ (видов ВС, родов войск, органов обеспечения и т.п.);
- 10) Упорядочение структуры органов государственной власти, обеспечивающих безопасность страны.
- 11) Разработка эффективных программ, планов и параметров реструктуризации ВПК.
- 12) Военно-экономическое обеспечение военно-технической политики России.
- 13) Оценка возможности и целесообразности использования внебюджетных источников для решения конкретных проблем военной реформы.
- 14) Обоснование основных положений закона о военных расходах и доходах.

15) Определение критериев и методов оценки экономической эффективности управления военным строительством в РФ.

Анализ военно-экономических аспектов других концептуальных документов военного строительства в РФ практически невозможен, поскольку в первом полугодии 1998 года они находились в незавершенном виде: перерабатывались, согласовывались, уточнялись. Успешнее других продвигалась работа над Концепцией военного строительства. Соответствующий документ хотя и утвержден, как уже отмечалось, Президентом РФ, до сих пор не опубликован. Его содержание известно только в пересказе некоторых должностных лиц и журналистов. А вместо давно ожидавшейся новой военной доктрины, в которой должен быть и специальный военно-экономический раздел, россияне услышали обещание заместителя начальника Генерального штаба ВС РФ В.Манилова о том, что она “будет принята до конца этого года”.

#### Преобразования в военной системе и степень их влияния на военную экономику

Существенные преобразования в военной системе РФ начались еще в июле 1997 года с реформирования ВС РФ. Но всем было ясно, что реформировать надо всю систему, начиная с верхних уровней ее иерархии. Отсутствие именно такого реформирования долгое время объясняли неразработанностью соответствующей Концепции, военной доктрины и иных основополагающих документов, разработка которых, как было сказано выше, затянулась. Теперь, после утверждения упомянутых Основ (Концепции), можно рассчитывать на ускорение военной реформы. Прежде всего, Концепция упорядочивает терминологию, что само по себе уже немаловажно, поскольку до сих пор не существовало однозначной трактовки многих основополагающих понятий.

Согласно Основам, под **“военной организацией”** РФ понимается “ВС РФ, другие войска, воинские формирования и органы, которые в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ предназначены

для выполнения задач в области обороны страны и безопасности государства военными методами, а также органы управления ими”. **“Военная система”** РФ - это системно увязанные элементы не только военной организации, но и отрасли промышленности, и научные учреждения, работающие над выполнением государственного военного заказа, государственные органы всех ветвей власти и иные органы, участвующие в финансово-экономическом обеспечении военной организации, в военном и военно-техническом сотрудничестве с другими странами и, что особо важно подчеркнуть, нормативно-правовая база, определяющая порядок и правила взаимодействия между всеми субъектами военной системы.

Преобразование верхнего уровня военной системы РФ, начатое в 1997 году, происходило без основополагающих документов. Изменения коснулись, прежде всего, Совета безопасности, Совета обороны и Государственной военной инспекции, а также правительственных комиссий, ответственных за военное строительство в РФ.

Рассмотрим некоторые результаты этих преобразований и сложившийся верхний уровень военной организации РФ как важнейшей части системы обеспечения безопасности РФ.

Согласно Конституции РФ, военная система государства возглавляется Президентом. Именно он формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом. Соответствующий закон “О безопасности” был принят еще 5 марта 1992 года, корректировался 22 декабря 1992 года и затем 24 декабря 1993 года - при приведении законодательства РФ в соответствие с новой Конституцией РФ. В таком виде он считается действующим и поныне. В статье 13 этого закона сказано, что Совет безопасности РФ “является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации в области обеспечения безопасности”. Перечислены и основные виды безопасности: государственная, экономическая, общественная, оборонная, информационная, экологическая и иные. Неопределенность осталась только в трактовке окончания этой статьи закона, где сказано, что Совет безопас-

ности РФ “ответствен перед Верховным Советом Российской Федерации за состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз”.

Конкретные задачи Совета безопасности установлены статьей 15 Закона “О безопасности” и продублированы в Положении, утвержденном Президентом РФ 10 июля 1996 года. Отметим, что в явном виде среди 7 задач Совета, сформулированных в этих документах, военно-экономические задачи не названы. Но, конечно же, большинство из поставленных задач должно решаться с обязательным учетом военной экономики хотя бы потому, что любая программа, любое оперативное мероприятие по обеспечению безопасности требуют экономических затрат. И совершенствование системы обеспечения безопасности РФ должно быть подчинено критерию ее экономической эффективности.

В свое время в дополнение к Совету безопасности был создан Совет обороны РФ. 25 июля 1996 года Президент РФ подписал указ № 1102 “О Совете обороны Российской Федерации”. К его задачам было отнесено “рассмотрение” разнообразных вопросов. Но, как и в случае с Советом безопасности, военная экономика также обойдена вниманием.

Таким образом, несмотря на наличие многих весьма высоких органов государственного управления военным строительством в РФ, задача обоснования рациональных расходов на функционирование всей военной системы РФ в явном виде ни за одним из органов государственной власти не была закреплена. Не была установлена и ответственность за оперативное управление реальным финансированием всей военной системы.

Время показало, что существование двух Советов (обороны и безопасности) нецелесообразно. Кроме того, выяснилось, что для эффективного управления военным строительством необходимо оперативное и достоверное знание обстановки в военной системе. Поэтому для решения контрольно-управленческих задач в 1997 году, как уже отмечалось выше, была учреждена, а в 1998 году сформирована Государственная

военная инспекция (ГВИ). Подконтрольными ей стали многие органы, войска и воинские формирования (ОВВФ), так или иначе входящие в военную систему или связанные с ней, а именно:

8 групп органов исполнительной власти (органов ФСБ, органов пограничной службы ФПС РФ, федеральных органов государственной охраны, федеральных органов правительственной связи и информации, федерального органа обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти РФ; органов внутренних дел РФ, федеральных органов налоговой полиции, Государственной фельдъегерской службы при Правительстве РФ);

6 разновидностей войск (ВС РФ, пограничных войск ФПС РФ, внутренних войск МВД РФ, Железнодорожных войск РФ, войск ФАПСИ при Президенте РФ, войск гражданской обороны);

2 разновидности воинских формирований (инженерно-технические и дорожностроительные при федеральных органах исполнительной власти).

В Положении о ГВИ (редакция от 3.03.1998 года) было записано, что ее важнейшей задачей является контроль за несколькими (конкретнее, за 12) видами деятельности ОВВФ.

В обязанности ГВИ включена в качестве первоочередной оценка эффективности деятельности ОВВФ. Она, очевидно, должна быть всесторонней, а значит и военно-экономической.

Не менее важно, что контролем ГВИ охвачены не только войска, но и некоторые органы исполнительной власти.

Однако в Положении не сказано, какие это органы: только ли те, которые входят в число 8, которые упомянуты в положении, или еще и иные? Вопрос не риторический. Ведь речь идет об экономических характеристиках и параметрах военной организации. А они во многом определяются деятельностью других органов исполнительной власти, в частности Минэкономики и Минфина.

То же можно сказать и в отношении пункта Положения о ГВИ, касающегося своевременного обеспечения военной си-

стемы финансовыми и материальными средствами, энергетическими и иными ресурсами.

Более того, остается неясным, как быть с контролем над *негосударственными*, предприятиями, которые выполняют заказы на проведение некоторых работ, оказание услуг и т.д? Из текста Положения о ГВИ ответа на этот вопрос не видно. Не дала ответа на перечисленные вопросы и деятельность двух комиссий (под председательством В.С.Черномырдина и А.Б.Чубайса), занимавшихся до весны 1998 года в Правительстве РФ вопросами военного строительства и реализации высвобождаемого военного имущества.

Многие причины, в том числе и отмеченные структурные недостатки системы управления военным строительством в РФ, привели к продолжению реорганизации верхнего эшелона военной системы.

Указом Президента РФ от 3 марта 1998 года №220 Совет обороны, его аппарат и комиссии этого Совета упразднены. Аппарат Совета безопасности объединен с ГВИ. Новообразованный Совет безопасности стал, таким образом, отвечать за весь комплекс перечисленных выше задач и рассматриваемых вопросов при подготовке управленческих решений в области военного строительства и контроле за ОВВФ.

28 марта указом Президента РФ утверждено новое положение об аппарате Совета безопасности. В явном виде экономическая проблематика в задачах аппарата Совета безопасности не просматривается, но среди 7 управлений в его структуре имеется Управление экономических проблем безопасности. Конечно же очень многое будет зависеть от того, как наладят между собой взаимоотношения это управление с другими, в частности с Управлением военного строительства.

Среди других преобразований отметим следующее, возможно самое важное: Указом Президента РФ от 25 мая 1998 года № 594 учреждена Государственная комиссия РФ по военному строительству, председателем которой назначен председателем Правительства РФ, а секретарем - начальник Управления военного строительства аппарата Совета безопасности



РФ. Это сочетание выглядит исключительно полезным с управленческой точки зрения.

Однако главный системный недостаток складывающейся военной системы РФ пока остается нерешенным в явном виде. Какой орган обоснует общий объем необходимых средств, их рациональное распределение для должного функционирования этой системы? Кто осуществит реальное управление финансовыми средствами в соответствии с фактическим уровнем финансирования, фактическим ходом военного строительства и военной реформы? Кто отчитается за расходование средств и степень решения военной системой поставленных перед нею задач? Ответов на эти вопросы пока нет. Поэтому решение задачи 10 в перечне, вытекающем из послания Президента РФ, остается актуальным как теоретически, так и практически.

В практическом плане пока только обозначен “канал” возможного решения этой проблемы через Государственную комиссию РФ по военному строительству. Действительно, среди ее основных задач значится подготовка предложений по следующим двум важнейшим вопросам, касающимся совершенствования:

- системы государственного управления военным строительством, ВС РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами;

- системы формирования и исполнения федерального бюджета в части расходов на оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение государственной безопасности, а также по вопросам финансирования военной реформы и реализации военного имущества.

Остается совершить “волевой акт”, перейдя от подготовки предложений к фактическому выполнению этих функций. Но будет ли этот акт осуществлен новым правительством РФ и новым (третьим в этом году) секретарем Совета безопасности, назначенным вместо А.А.Кокошина - руководителя разработки основополагающего документа, спрогнозировать в настоящее время затруднительно.

Критическое состояние ВС РФ и ОПК, неспособность существующей военной системы федерального уровня решить

военно-экономические проблемы вызвали в последнее время принципиально новое явление - поддержку отдельных элементов ВС со стороны региональных органов власти. Характерны два примера. Правительство Саратовской области 14 мая 1998 года приняло постановление "О реформировании Вооруженных Сил Российской Федерации, дислоцированных на территории Саратовской области". Президент РФ одобрил эту инициативу и поручил соответствующим органам изучить этот опыт и внедрить его в других регионах. Второй пример пока остался без реакции федеральных органов: губернатор Красноярского края предложил взять под "патронаж" дивизию РВСН в Ужуре. Безусловно, военно-экономические и политические аспекты этого явления должны быть всесторонне проанализированы специалистами по военной экономике и региональной политике государства.

#### **Финансирование военных расходов из федерального бюджета**

Фактический ход военной реформы и военного строительства в РФ зависел, естественно, не только от наличия основополагающих документов и/или структуры управленческих органов, занимавшихся их воплощением в жизнь, но и от финансирования.

В связи с тем, что федеральный бюджет 1998 года к его началу не был утвержден, финансирование расходов по всем статьям бюджета шло в соответствии с графиком и лимитом, установленными Правительством. Основным получателем средств, традиционно понимаемых как военные расходы, было Минобороны РФ. На первый квартал лимит для Минобороны по статье расходов "Национальная оборона" составил 10,5 млрд. руб. Судя по отчету Правительства перед Государственной Думой РФ, материалам Минфина и Минобороны, финансирование в начале года было относительно равномерным и в основном соответствовало лимиту. Результаты обобщения этих данных за первое полугодие приведены в Таблица 2.25

Таблица 2.25

**Финансирование расходов Министерства обороны  
(млрд. руб.)**

Дата	Содержание ВС РФ	Закупки ВВТ	Капитальное строительство	НИОКР	ВСЕГО по МО
январь	3 033,5	200,0	265,0	100,0	3 598,5
февраль	3 078,5	100,0	160,0	100,0	3 438,5
март	2 774,1	150,0	375,0	100,0	3 399,1
<b>1-й квартал</b>	<b>8 886,1</b>	<b>450,0</b>	<b>800,0</b>	<b>300,0</b>	<b>10 436,1</b>
апрель	2 662,4	498,0	80,0	275,0	3 515,4
май	2 394,4	58,6	0,0	10,0	2 463,0
июнь	3 566,5	723,9	110,0	331,7	4 732,1
<b>2-й квартал</b>	<b>8 623,3</b>	<b>1 280,5</b>	<b>190,0</b>	<b>616,7</b>	<b>10 710,5</b>
<b>1 полугодие</b>	<b>17 509,4</b>	<b>1 730,5</b>	<b>990,0</b>	<b>916,7</b>	<b>21 146,6</b>
июль	766,1	0	0	0	766,1
август	2195,0	3,0	0	0	2198,0
сентябрь	3039,6	65,0	74,4	0	3179,0
<b>3-й квартал</b>	<b>6000,7</b>	<b>68,0</b>	<b>74,4</b>	<b>0</b>	<b>6143,1</b>

Анализируя объемы финансирования Минобороны на содержание и строительство ВС РФ, отметим, что в начале года они соответствовали среднему уровню прошлых годов ассигнований, которые в соответствии с установленным на первый квартал лимитом должны были составить приблизительно 3500 млн.руб. в месяц. Этот уровень финансирования существенно ниже того, который предусматривался бюджетом 1998 года и должен был бы составить соответственно 6617 млн.руб. в месяц и 19851 млн.руб. в квартал.

В целом уровень финансирования Минобороны на нужды содержания и строительства ВС РФ составил за первый квартал - 52,6% от того уровня, который предусмотрен бюджетом. Это сразу же стало угрозой недофинансирования национальной обороны на весь 1998 год. Предполагалось, что после окончательного утверждения бюджета ситуация с финансированием улучшится.

Однако Правительство РФ, ссылаясь на экономический кризис, установило иной "гарантированный лимит бюджетного финансирования" силовых министерств и ведомств, кото-

рый “в среднем на 20% ниже объемов, установленных законом о государственном бюджете”, а по Минобороны составил 65,8 млрд. руб. вместо 80,4 млрд. руб., предусмотренных бюджетом. А фактическое финансирование не соответствовало ни бюджету, ни “гарантированному” лимиту. В целом за второй квартал Минобороны получило 54% от уровня, предусмотренного федеральным бюджетом. За первое полугодие 1998 года этот показатель оказался равным 53%.

Не намного меняется картина, если учесть еще и остальных (кроме Минобороны) получателей средств по статье “Национальная оборона”, прежде всего Минатом, и оценить ее финансирование целиком. Уровень финансирования национальной обороны в целом оказывается равным: за первый квартал - 53,1%, за второй - 55,5%, за полугодие - 54,3% от уровня, предусмотренного бюджетом. Это составляет приблизительно 1,8% ВВП, что существенно ниже, чем было в 1997 году (3,0% ВВП).

Немаловажен еще и такой вопрос: как выглядит “секвестированное” финансирование национальной обороны по сравнению с финансированием других функций государства? Ответ по данным Госкомстата получается таким: хуже, чем в среднем по всем статьям расходов, и хуже, чем в сопоставлении национальной обороны с некоторыми другими функциями, решаемыми с использованием иных компонентов военной организации государства. Например, правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства за первый квартал текущего года профинансированы из федерального бюджета на уровне 65,6%, а за полугодие - 61,8% от уровня, предусмотренного бюджетом.

Самостоятельным каналом поступления бюджетных средств в военную систему должно было стать финансирование военной реформы. Судя по сведениям Минобороны, поступление средств на эти цели несопоставимо мало по сравнению с величиной, предлагавшейся при утверждении бюджета Государственной Думой и Президентом РФ, которая должна была составить 1% от расходной части, причем не федерально-

го, а консолидированного бюджета РФ. Но соответствующее решение на государственном уровне так и не было принято.

В июле Минобороны получило всего лишь 12,3%, в августе - 33,2% от уровня, предусмотренного бюджетом. Уровень финансирования несколько возрос в сентябре, но на реальное обеспечение ВС РФ наложилась инфляция. При таком финансировании оказалось невозможным ни содержать тех, кто продолжает служить в ВС РФ, ни должным образом проводить увольняемых с военной службы, ни рассчитаться за товары и услуги, потребляемые ВС РФ. Общая задолженность Минобороны превысила в начале сентября 38 млрд.руб. Из них 12,7 млрд.руб. - долги личному составу.

Даже финансирование так называемых “других” войск, воинских формирований и органов, которое, как отмечалось выше, в начале года было более приемлемым, чем в ВС РФ, также резко снизилось. В результате общая задолженность государства всем “силовым” министерствам и структурам оценочно превысила 50 млрд.руб.

Не лучше выглядит картина финансирования других статей расходов **на национальную оборону**. Из данных Таблица 2.25 можно увидеть, что даже в первом полугодии 1998 года, до начала финансового кризиса, происходило ущербное финансирование “инвестиций” (их доля составила лишь 17% от общей суммы вместо предусмотренных бюджетом 39%) и “проедание” средств.

Сказанное подтверждается также на основе анализа Таблица 2.26, в которой представлено распределение ассигнований, выделенных на содержание ВС РФ, по видам расходов, причем опять-таки в действовавшей прежде классификации.

Таблица 2.26

**Расходы на содержание ВС РФ по видам расходов  
(млрд. руб.)**

Дата	дд, зп	прод.	вещ.	гсм	рем.	тран.	св.	бп	кэр	мед.	проч.	Всего
январь	2 204,9	487,6	52,5	116,6	55,3	21,6	5,0	0,0	16,7	6,6	66,7	3 033,5
февраль	2 422,1	361,5	53,1	115,0	40,0	10,0	5,0	0,0	16,0	0,0	55,8	3 078,5
март	2 083,0	325,2	51,9	118,4	70,7	25,4	5,0	0,0	17,3	7,4	69,8	2 774,1

<b>1-й квартал</b>	<b>6 665,0</b>	<b>1 174,3</b>	<b>157,5</b>	<b>350,0</b>	<b>166,0</b>	<b>57,0</b>	<b>15,0</b>	<b>0,0</b>	<b>50,0</b>	<b>14,0</b>	<b>192,3</b>	<b>8 886,1</b>
апрель	2 421,0	70,0	0,0	0,0	16,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	55,4	2 662,4
май	1 839,4	120,0	0,0	100,0	0,0	0,0	5,0	0,0	235,7	0,0	94,3	2 394,4
июнь	1 856,4	255,8	218,0	348,6	16,1	219,8	15,0	0,0	394,3	67,2	145,3	3 566,5
<b>2-й квартал</b>	<b>6 116,8</b>	<b>445,8</b>	<b>218,0</b>	<b>448,6</b>	<b>32,1</b>	<b>319,8</b>	<b>20,0</b>	<b>0,0</b>	<b>630,0</b>	<b>67,2</b>	<b>295,0</b>	<b>8 623,3</b>
<b>1 полу-годие</b>	<b>12 781,8</b>	<b>1 620,1</b>	<b>375,5</b>	<b>798,6</b>	<b>198,1</b>	<b>376,8</b>	<b>35,0</b>	<b>0,0</b>	<b>444,3</b>	<b>81,2</b>	<b>487,3</b>	<b>17 509,4</b>

Примечание: использованы следующие сокращения: “дд,зп” - денежное довольствие военнослужащих и заработная плата гражданского персонала; “прод” - продовольственное обеспечение; “вещ” - вещевое обеспечение; “гсм” - горюче-смазочные материалы; “рем” - ремонт ВВТ; “тран” - транспортные расходы; “св” - связь; “бп” - боевая подготовка и ее материально-техническое обеспечение; “кэр” - квартирно-эксплуатационные расходы.

Основную долю расходов на содержание ВС РФ в первом полугодии составили денежное довольствие военнослужащих и заработная плата гражданских служащих (75%), а также продовольствие (13%). Однако общий уровень этих расходов был все же ниже требуемого, что не только помешало решению задачи, названной в послании Президента РФ первой, но и сделало задолженность в денежном довольствии и заработной плате хронической.

Официальные расходы на боевую подготовку формально оказались равными нулю! Конечно же это не означает, что она была свернута. Но если боевая подготовка ВС РФ в первом полугодии и проводилась, то только за счет использования не предназначенных на это средств.

Ситуация резко ухудшилась во втором полугодии. В июле и августе ассигнования на НИОКР и капитальное строительство стали нулевыми, а на закупки ВВТ было выделено только порядка 10% от уровня, предусмотренного бюджетом.

Следует особо отметить, что несмотря на собственное недофинансирование, Минобороны по возможности старалось погасить свои долги за прошлые годы перед ВПК и другими поставщиками продукции и услуг. Однако общий низкий уровень финансирования Минобороны сделал и эту задолженность перед предприятиями и работниками ВПК хронически возрастающей.

Приведенные данные о финансировании ВС РФ и действительно происходящая вследствие этого их деградация с весьма опасными последствиями еще раз подчеркивают отмеченный выше момент: важнейший вопрос управления военным строительством в РФ - кто и как распределяет выделяемые на это средства - остается нерешенным, и эта нерешенность может иметь для страны катастрофические последствия.

### Реформирование вооруженных сил и некоторые экономические оценки

Ниже содержится анализ данных, позволяющий охарактеризовать процесс, который происходит в ВС РФ при отмеченных непрерывных реорганизациях высших эшелонов военной системы РФ и скудном финансировании. Надо отдать должное нынешнему руководству ВС РФ: даже в этих условиях оно в отличие от предшественников старается заниматься конкретным делом. Можно утверждать, что темпы реформирования ВС РФ увеличены.

Охватить все разделы военной реформы не представляется возможным, поэтому ниже приводятся результаты только выборочного анализа.

1. В 1998 году продолжена работа по рациональному сокращению численности ВС РФ с одновременным решением социальных проблем увольняемых военнослужащих. По заявлению Министра обороны РФ, штатная численность военнослужащих в этом году будет сокращена на 400 тыс.чел. Это вдвое больше, чем в 1997 году.

Одна из острейших проблем - обеспечение жильем. По данным Госкомстата России, численность бывших военнослужащих, нуждающихся в получении жилья, сократилась со 164 тыс. семей по состоянию на 1 января 1998 года до 138 тыс. по состоянию на 1 апреля. Выделены квартиры (в первом квартале - 1336) и выданы жилищные сертификаты военнослужащим, которые имеют определенную выслугу лет на военной службе и нуждаются в жилье. Эти сертификаты гарантируют получение субсидий в размере 80% стоимости жилых помеще-

ний, площадь которых определяется законодательно установленными нормами и льготами.

По данным Минобороны, ситуация выглядит острее: кроме 160 тысяч семей бывших военнослужащих следует учитывать 90 тысяч бесквартирных семей нынешних военнослужащих и 60 тысяч семей военнослужащих, имеющих законное право на улучшение жилищных условий.

Осознав всю остроту этой проблемы, Правительство включило ее решение в число своих “двенадцати главных дел”. Помимо уже отмеченных жилищных сертификатов, действие которых распространится на ранее уволенных (160 тысяч), увольняемых (50 тысяч), а впоследствии и на лиц, уже прослуживших более 10 лет, задействованы программа обеспечения военнослужащих служебной жилплощадью, не подлежащей приватизации, и одновременно (для начинающих военную службу в 1998 году) - накопительная жилищная программа, суть которой заключается в ежегодном переводе средств на лицевые счета военнослужащих в расчете на возможное приобретение ими собственной квартиры после 15 лет службы.

Сдвиги в решении этой проблемы можно назвать обнадеживающими, но не более того. Темпы выдачи сертификатов оказались недопустимо низкими. К концу августа выдано около 11 тыс. А ведь программой, утвержденной Президентом РФ, в 1998 году предстоит выдать 42 тысячи сертификатов.

Кроме того, размер субсидий ограничен максимальной стоимостью одного квадратного метра жилых помещений, которая на 1998 год установлена равной 2800 руб. В условиях разразившегося кризиса и инфляции эта цена уже сейчас совершенно не соответствует реальной стоимости жилья. Ясно, что размер субсидий следует ежемесячно индексировать, а срок действия сертификатов, равный 6 месяцам, продлить.

2. Задача обоснования рациональной внутренней структуры ВС РФ решалась в 1998 году как теоретически, так и практически. Наибольшее внимание в новой структуре ВС РФ уделялось, естественно, РВСН, включившим в свой состав часть бывших Войск ПВО страны и Военно-космических сил. РВСН являются основой потенциала ядерного сдерживания, а поэто-



му приоритетно финансируются, в том числе по программам разработки нового вооружения.

Вместе с тем, в РВСН продолжаются позитивные структурные преобразования, направленные на сокращение их численности при сохранении боевых возможностей. К 1 мая 1998 года общая численность новых РВСН сократилась на 18% (6 тысяч штатных должностей, из них 2,5 тысячи - офицерских). При этом управленческий аппарат сокращен на 30% (237 должностей военнослужащих, включая 6 генеральских). Ожидается, что годовой эффект от сокращения управленческого аппарата и дублирующих структур составит 240 млн.руб.

3. Значительны успехи и в реформировании новых ВВС, в состав которых вошла оставшаяся, не включенная в РВСН, и наиболее многочисленная часть бывших Войск ПВО страны. 496 воинских частей бывших ВВС и ВПВО расформировано, около 600 реорганизовано. Интегрированы воздушные армии прежних ВВС и армии ПВО. Начал функционировать объединенный главкомат, созданный на соответствующей базе бывших Войск ПВО.

Такое сокращение численности, а главное, упорядочение структуры позволили даже при урезанном финансировании сохранить боеспособность ВВС. Показательно, что исправность вооружения и военной техники удается поддерживать на достаточно высоком уровне: в зенитно-ракетных и радиотехнических частях и соединениях - 94-96%; самолетного парка в авиационных частях - 80%. Впечатляет то, что командование новых ВВС за 4 месяца этого года сумело выкроить ресурсы на проведение около 200 командно-штабных учений и тренировок, а также более 50 летно-тактических и тактических учений.

Удается продолжить работы по созданию некоторых образцов новой техники, в частности, многофункционального боевого самолета Су-34 и модифицированного зенитно-ракетного комплекса С-300.

Однако отмечавшееся и прежде отставание ВВС РФ от ВВС других государств (особенно США) в стратегической ядерной компоненте, в частности в высокоточных ракетах и средствах, обеспечивающих их применение, постепенно уве-

личивается, что в условиях сокращения ядерных потенциалов и возрастания роли неядерного сдерживания может иметь тяжелые последствия для безопасности России.

4. Реформирование сухопутных войск остается пока не до конца ясным ни с концептуальной, ни с экономической точек зрения. Известно лишь, что они должны быть сокращены, причем весьма существенно: из общего количества должностей, сокращаемых в 1998 году в армии, около половины приходится на сухопутные войска. Уже сокращена и упорядочена структура органов управления. Упразднен Главкомат Сухопутных войск, что позволило перейти к двухзвенной системе управления: Генштаб - округ. Резко должна возрасти роль военных округов с приданием им статуса оперативно-стратегических (оперативно-территориальных) командований ВС РФ на соответствующих стратегических направлениях и одновременным переходом к единому тыловому, кадровому и социальному обеспечению не только ВС РФ, но и всех других войск. Вопрос выходит за пределы полномочий министра обороны, требуя решения на более высоком уровне.

5. Реформирование ВМФ идет в русле общих процессов реформирования ВС РФ. Из специфических вопросов их сокращения заслуживает внимания с точки зрения экономики проблема утилизации судов, особенно атомных подводных лодок. С огромными затратами связано и строительство новых военно-морских баз.

6. Пристальным вниманием руководства Минобороны в 1998 году пользовалась и вся система финансово-экономического обеспечения ВС РФ. Причина в том, что опыт предыдущих 6 лет существования ВС РФ выявил низкую эффективность сложившейся системы, а с началом реальной военной реформы в 1997 году выяснилось, что эта система во многом даже препятствует реформированию. Много пришлось делать заново.

Во-первых, руководство Минобороны осуществило шаг в сторону открытости военных расходов, начав еженедельную публикацию данных о фактическом исполнении бюджета. При этом публикуются не только сведения о поступлении средств в

министерство, но и о принятых управленческих решениях по их распределению между основными получателями: видами ВС, округами. Указываются и средства, направленные на погашение задолженности.

Во-вторых, принят федеральный закон о бюджетной классификации военных расходов. Однако темпы его ввода в действие, рациональная открытость бюджета и некоторые другие вопросы пока еще вызывают опасения. Вместе с тем эффективность военных расходов не может возрасти без упорядочения бюджетного процесса в части военных расходов.

Ряд новшеств вводится постепенно. Так, в 1-м полугодии 1998 года в масштабах одного из военных округов (Приволжский ВО) и Балтийского флота проводится экспериментальная проверка финансирования войск и сил флота через казначейскую систему. Также отрабатывается экспериментально новая система бухгалтерского (стоимостного) учета. Одновременно идет подготовка к ней кадров.

В организационном отношении характерно введение новой должности - помощника министра обороны по финансово-экономической деятельности, которую займет гражданское лицо, призванное осуществлять общее руководство деятельностью трех структурных подразделений Минобороны: Главного управления военного бюджета и финансирования (ГУВБиФ), управления военно-экономического анализа и экспертиз (УВЭАиЭ), финансовой инспекции Минобороны. Ожидается, что таким образом финансово-экономическая работа в ВС РФ окажется более скоординированной.

Все это позволяет надеяться, что в скором будущем в основу управления военно-экономическими процессами в ВС РФ будет положена бюджетная система, а сам процесс управления военным строительством (военной реформой) будет синхронизирован с бюджетным процессом.

Следует отметить, что повышенное внимание именно Минобороны среди других "силовиков" к военно-экономическим проблемам заслуженно ставят его во главу многих общих преобразований всей военной системы РФ. Так, именно министр обороны стал во главе комиссии, осуществляющей коррек-

ровку государственного оборонного заказа на 1998 год, именно этому ведомству предполагается передать функции приемки всей продукции и услуг, выполняемых по оборонному заказу в будущем. На очереди координация всех фундаментальных, а возможно и поисковых исследований.

Позиция Минобороны, которую оно займет в этих вопросах по согласованию с Правительством и Президентом РФ, естественно, представляется исключительно важной. Централизованное управление ВПК в РФ фактически разрушено. Реструктуризация этого комплекса дезорганизована новой перетряской правительственных структур.

Осуществляя сбалансированное расходование выделяемых средств, руководство Минобороны вынуждено одновременно решать и иные, связанные с этим задачи, в частности борьбы с экономическими правонарушениями и конкурсного размещения заказов на выполнение необходимых работ. Однако, если с конкурсами по поставке продовольствия, горюче-смазочных материалов и прочих “несекретных” видов продукции и услуг ситуация может считаться практически решенной, то с конкурсным размещением заказов на НИОКР и производство вооружений вопросов гораздо больше, чем успехов в их разрешении.

В заключение хотелось бы отметить, что традиционно звучавший тезис о том, что именно военные расходы России подрывают ее экономику, стал несостоятельным. Доля этих расходов в бюджете 1998 года, как и доля в ВВП весьма умеренны по сравнению с другими государствами.

Военный бюджет, а особенно недофинансирование расходов на оборону в настоящее время решающим образом влияют на безопасность России, в связи с чем этот бюджет мог бы быть выделен из общего федерального бюджета, разработка которого хронически запаздывает, а исполнение срывается. Представляется полезным учесть опыт некоторых государств, в частности США, и разумные замыслы всего переустройства России, в соответствии с которыми (см. первую редакцию Закона “Об обороне” 1992 года) в стране должен быть самостоятельный оборонный бюджет;

Сказанное отнюдь не исключает технологическую, производственную и научную интеграцию военной экономики государства с гражданской, военно-технической политики с его общей научно-технической политикой на таких условиях, которые были бы выгодными для всех субъектов многоукладной экономики России.

Необходимость научного обоснования военного строительства осознаны научной общественностью. Специалисты в области военной экономики решили консолидироваться и учредили новую общественную организацию - Академию проблем военной экономики и финансов. Есть основания полагать, что это в какой-то мере будет способствовать проведению военной реформы в РФ экономически рационально и эффективно. В частности, пристального внимания экономической науки заслуживает в настоящее время анализ возможностей решения военно-экономических проблем РФ не только на федеральном, но и на региональном уровне.

## Раздел 3. Социальная сфера

### 3.1. Уровень жизни населения

**Денежные доходы.** В 1998 году еще в период, предшествовавший финансовому кризису, происходило снижение уровня жизни населения и неблагоприятные изменения ситуации на потребительском рынке.

Среднедушевые денежные доходы населения в январе-июле 1998 года не превысили 870 руб. (в расчете на месяц с учетом деноминации), при этом снижение реальных располагаемых денежных доходов относительно того же периода 1997 г. составило около 10% (относительно 1997 г. в целом доходы снизились на 15-17%).

В результате кризиса в августе-сентябре отмечено резкое нарастание задолженности по выплате заработной платы, пенсий, социальных пособий. В начале сентября задолженность по заработной плате превысила 70 млрд. руб., задолженность по выплате пенсий составила на 1.09.98 23,8 млрд. руб. Действие этого фактора, в сочетании с резким скачком инфляции, может привести к рекордному (сопоставимому с 1992 г.) снижению уровня реальных доходов в последнем квартале 1998 г. (до 50-60% по сравнению с тем же периодом 1997 г.). В результате опережающего роста цен на товары и услуги первой необходимости особенно тяжелым будет положение низкодходных групп населения.

В 1998 г. наблюдалась тенденция к росту доли оплаты труда в общем объеме доходов населения. Во втором квартале

1998 г. по сравнению с тем же периодом 1997 г. этот показатель вырос примерно на 7 процентных пунктов. Значительно сократилась доля социальных трансфертов, на три процентных пункта сократилась доля доходов от собственности, предпринимательской деятельности и прочих доходов (Таблица 3.1).

Таблица 3.1

**Структура денежных доходов населения (в процентах)**

Год	1992	1993	1994	1995	1996 (I полу- годие)	1997 (II квар- тал)	1998 (II квар- тал)
Всего денежных дохо- дов	100	100	100	100	100	100	100
Оплата труда	69.9	60.5	46.6	40.7	44.4	41.1	47.9
Социальные транс- ферты	14.0	15.1	15.4	12.4	13.9	17.1	13.1
Доходы от собствен- ности, предпринима- тельской деятельно- сти, прочие	16.1	24.4	38.0	46.9	41.7	41.8	39.0

Источник: Госкомстат России

Общее снижение уровня реальных доходов будет сопровождаться структурными изменениями - в общем объеме доходов населения продолжится снижение доли доходов от собственности, предпринимательской деятельности и прочих доходов, причем до конца 1998 г. снижение доли этой статьи доходов может оказаться особенно значительным (примерно до одной трети общего объема денежных доходов). Незначительно вырастет доля социальных трансфертов, в относительном выражении наиболее существенно увеличится доля оплаты труда. Вместе с тем, из-за широкого распространения неденежных, бартерных схем выплаты заработной платы и некоторых видов социальных пособий собственно денежная доля заработной платы постоянно снижается, что необходимо учитывать при оценке покупательной способности населения.

В январе-сентябре 1998 г. наблюдался незначительный рост статистических показателей, характеризующих степень дифференциации населения по уровню денежных доходов. Коэф-

коэффициент Джини вырос с 0,370 до 0,376, децильный коэффициент - с 12,5 до 13,3 (Таблица 3.2).

Таблица 3.2

**Распределение общего объема денежных доходов населения в 1994-98 гг. (%)**

	1998 январь- сентябрь	1997 январь- сентябрь	1996	1995	1994
Денежные доходы	100	100	100	100	100
В том числе по 20-процентным группам населения:					
первая (с наименьшими доходами)	6,3	6,3	6,5	5,5	5,3
вторая	10,7	10,7	10,9	10,2	10,2
третья	15,0	15,1	15,5	15,0	15,2
четвертая	21,0	21,6	22,4	22,4	23,0
пятая	47,0	46,3	44,7	46,9	46,3
Индекс Джини	0,376	0,370	0,375	0,381	0,409
Соотношение доходов 10% наиболее и наименее обеспеченного населения, раз	13,3	12,5	13,0	13,5	15,1

Источник: Госкомстат России.

Вместе с тем, в результате кризиса могут произойти существенные изменения в динамике факторов, определяющих глубину социально-экономической дифференциации населения. Прежде всего, повышение доли заработной платы в общем объеме доходов населения будет действовать как фактор, сглаживающий уровень дифференциации доходов, так как степень расслоения населения по доходам от предпринимательской деятельности и собственности выше, чем по оплате труда и социальным трансфертам. Кроме того, уровень дифференциации собственно заработной платы существенно отличается по отдельным отраслям экономики. Он, как правило, выше в тех отраслях, которые наиболее сильно пострадают от финансового кризиса - существенно сократится как занятость, так и среднеотраслевая заработная плата. Например, наиболее высокий уровень дифференциации сложился в отрасли «Банковская деятельность» (разрыв между 10% наиболее и наименее оплачиваемыми работниками достигает 29 пунктов). В ре-



зультате начавшихся структурных изменений должен будет сократиться и общий уровень дифференциации работающих по оплате труда.

**Денежные расходы.** В январе-июле 1998 г. произошло существенное повышение доли расходов населения на приобретение товаров и услуг относительно общего объема доходов населения (до 75,9%, с 69% в 1997 г.), рост ставки рефинансирования привел к возрастанию процентных ставок в коммерческих банках и Сбербанке России и существенному увеличению доли организованных сбережений в общем объеме доходов (с 2 до 2,6%). Если в период с августа по декабрь 1997 г. общий объем сбережений населения во вкладах и ценных бумагах сокращался (с 144 до 137.7 млрд. руб.), то доля покупки валюты в общем объеме доходов населения в течение того же периода возрастала. Затем, в период с января 1998 г. по май 1998 г. организованные сбережения населения росли, а доля покупки валюты снижалась, после чего в июне и июле доля расходов на покупку валюты резко возросла, а сбережения во вкладах и ценных бумагах стали сокращаться. В августе-сентябре сокращались как доля расходов на сбережения во вкладах и ценных бумагах, так и доля расходов на покупку валюты (Таблица 3.3).

Доля вкладов в Сбербанке России в течение этого же периода не претерпела сколько-нибудь существенных изменений - выше всего она была в январе-феврале 1998 г. - 77.6%, самой низкой к концу июля - 1 августа 1998 г. - 76.0%. Таким образом, более выгодные условия размещения денежных средств в коммерческих банках в начале августа (непосредственно перед началом кризиса) вызвали некоторое перераспределение общего объема сбережений населения в пользу коммерческих банков.

*Таблица 3.3*

**Доля расходов населения на накопление сбережений во вкладах и ценных бумагах (в % к общей сумме доходов населения)**

	Доля накопления сбережений во вкладах и ценных бумагах	Доля расходов на покупку ва- люты
1997 октябрь	-1,3	21,7
1997 ноябрь	0,8	22,9
1997 декабрь	6,4	23,1
1998 январь	4,8	16,5
1998 февраль	4,7	12,9
1998 март	4,6	13,9
1998 апрель	4,3	13,0
1998 май	1,6	14,1
1998 июнь	-0,3	17,2
1998 июль	-2,6	19,4
1998 август	-10,5	15,7
1998 сентябрь	-11,1	6,5

Источник: Госкомстат России

В результате покупательского ажиотажа в августе-сентябре, кризиса банковской системы и обусловленного им сокращения организованных сбережений в целом за 1998 г. доля потребительских расходов достигнет, по прогнозам Банка России, 83-84% общего объема денежных доходов. Организованные сбережения за 1998 г. сократятся, по оценке ЦБР, на 7-8 млрд. руб. при более чем двукратном падении доли расходов на покупку валюты и прирост наличных денег (с 23% в 1997 г. до 10-11% в 1998 г.). Вместе с тем, в результате повышения процентных ставок по рублевым вкладам в Сбербанке России до 40-45% темпы сокращения организованных сбережений в 1998 г. могут оказаться и ниже. Подавляющая часть вкладчиков коммерческих банков, аккумулировавших средства населения, не смогут получить замороженные этими банками средства в 1998 г., а те средства, которые переведены в Сбербанк России, будут выплачиваться лишь начиная с конца ноября 1998 г., в результате чего даже эта часть сбережений не будет в полном объеме отозвана до конца 1998 г.

**Розничный товарооборот** в сопоставимых ценах в январе-августе 1998 г. вырос на 3,6% по сравнению с соответствующим периодом 1997 г.; доля продовольственных товаров составила около 50%. До конца года в связи с созданием запасов продовольствия этот показатель может несколько вырасти; резкое сокращение импорта приведет к

снижению средней цены покупки (в реальном выражении) практически по всем товарным позициям.

К концу сентября поставки импортных продуктов сократились на 60-80%, российские поставщики ограничили ассортимент закупаемых продуктов питания 15-20 наименованиями вместо 150-200 в докризисный период. Вместе с тем, западные поставщики продуктов питания на российский рынок ожидают, что товары массового спроса – консервы, макаронные изделия, концентраты – будут импортироваться в Россию в объемах, близких к докризисным, после восстановления прогнозируемости обменного курса рубля. Сверхвысокая рентабельность продажи товаров этой группы на российском рынке позволяет поставщикам повышать розничные цены на свои товары в несколько меньшей пропорции по сравнению с обесценением рубля.

К числу основных последствий кризиса следует отнести ограничение товарного ассортимента, сокращение поставок на рынок многих дорогостоящих товаров, сворачивание или полное прекращение производства на предприятиях с иностранными инвестициями, производящими потребительские товары. На высокотехнологичных сегментах потребительского рынка (компьютеры, электроника, телекоммуникации) уже до конца года произойдет, вероятно, дезинтеграция товаропроводящей или дилерской сети, сопровождающаяся рекордным спадом продаж. Из-за предстоящих изменений в налоговом законодательстве<sup>63</sup> кризис на рынке автомобилей и недвижимости проявится, вероятно, с некоторым лагом - в начале 1999 года.

В конце 1998-1999 году резко снизится спрос на основные виды услуг, прежде всего, транспортные, бытовые, туристические. Можно ожидать, что структура предложения товаров и услуг в следующем году постепенно приблизится к существовавшей в первые годы рыночных реформ.

---

<sup>63</sup> С 1 января 1999 года вступает в силу Закон № 116-ФЗ «О государственном контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым физическими лицами доходам».

### 3.2. Отрасли социально-культурной сферы

В течение 1998 г. положение дел в отраслях здравоохранения, образования, культуры продолжало ухудшаться. По данным за восемь месяцев года, затраты государства на отрасли социально-культурной сферы, исчисленные в процентах к ВВП, сократились по сравнению с аналогичным периодом 1997 г. с 7,06% до 6,20%. В том числе бюджетные расходы на образование - с 3,96% до 3,55%, на культуру и средства массовой информации - с 0,55% до 0,45%. Бюджетные расходы на здравоохранение уменьшились с 2,55% ВВП до 2,19%, правда несколько выросли взносы работодателей на обязательное медицинское страхование - с 0,62% ВВП до 0,75%; совокупные расходы государства на здравоохранение составили 3,03% ВВП по сравнению с 3,10% в первом полугодии 1997 г. В реальном выражении затраты на рассматриваемые отрасли уменьшились на 14%. При этом резко сократилось их финансирование из федерального бюджета: выделенные ассигнования составили всего 4,9% расходов федерального бюджета по сравнению с 6,2% за аналогичный период прошлого года. В реальном выражении они сократились на 23%.

Бюджетная задолженность по заработной плате отраслям социальной сферы, сократившись в январе на 14%, затем ежемесячно увеличивалась, превысив к началу сентября почти в четыре раза исходную величину на начало года (Таблица 3.4).

Таблица 3.4

#### Динамика бюджетной задолженности по заработной плате в социально-культурной сфере в 1998 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	на 1.08	на 1.09	на 1.10
Всего, млн. руб.	6954	6318	7638	8944	9507	11034	12979	14879	18596	20929
в том числе:										
Отрасли социальной сферы	4632	3986	5230	6434	6983	8423	10311	12060	15507	17625

<i>из них:</i>										
образование	1382	958	1628	2263	2551	3206	4248	4955	4886	5553
здравоохранение	574	281	611	858	976	1338	1827	2447	2990	3495
культура и искусство	132	80	168	246	289	387	514	660	744	836

Источник: Госкомстат России

На протяжении всего полугодия отрасль образования продолжала оставаться самой конфликтной во всей социально-культурной сфере. Как показывают данные Таблица 3.5, пик забастовочного движения в период, предшествовавший 17 августа, пришелся на начало второго квартала, когда после определенного сокращения бюджетной задолженности по заработной плате в феврале (на 31% к январю) долги государства вновь начали расти высокими темпами, увеличившись к апрелю более чем вдвое (в 2,4 раза) по сравнению с февралем. Наибольшее количество участников забастовок учреждений образования отмечалось в первом полугодии в Брянской, Курганской, Иркутской, Костромской и Ростовской областях - соответственно 44,2%, 12,2%, 9,4%, 5,7%, 5,5% от общей численности принявших участие в забастовках работников учреждений образования. После начала августовского кризиса забастовочное движение в сфере образования резко возросло, достигнув в сентябре наивысшего размаха: число образовательных учреждений, принявших участие в забастовках в сентябре, превысило соответствующий показатель за апрель в 2,7 раза.

Таблица 3.5

### Забастовочное движение в отраслях социальной сферы

	январь	февраль	март	апрель	май	июнь	август	сентябрь
Число организаций, участвовавших в забастовках:								
<i>Образование</i>	188	46	35	852	319	41	18	2333
<i>Здравоохранение</i>	13	-	-	20	-	-	7	22
Число вовлеченных работников, (тыс.)								

чел.):								
Образование	8,3	2,0	1,3	28,4	13,1	0,8	0,1	72,6
Здравоохранение	3,4	-	-	2,0	-	-	0,3	0,6

Источник: Госкомстат России

## Здравоохранение

В конце 1997 года была утверждена Концепция развития здравоохранения и медицинской науки в Российской Федерации (Постановление Правительства РФ от 5 ноября 1997 года № 1387), определившая стратегические направления реформирования системы здравоохранения. Но в последующие месяцы было сделано очень мало практических шагов по реализации принятой концепции.

Была предпринята окончившаяся неудачей попытка изменить порядок платежей на обязательное медицинское страхование (ОМС) неработающего населения: осуществлять их на долевой основе из федерального бюджета и из бюджетов субъектов РФ и соответственно предусмотреть в федеральном бюджете целевые трансферты территориальным фондам ОМС. Предполагалось, что это позволит решить проблему неполного перечисления в фонды ОМС платежей за неработающее население из бюджетов субъектов РФ в фонды ОМС и, благодаря этому, преодолеть фрагментарность введения ОМС и двоевластие в финансировании медицинской помощи, оказываемой в соответствии с базовой и территориальными программами ОМС. Однако предложение о введении таких целевых трансфертов было отвергнуто Государственной Думой при утверждении бюджета на 1998 г.

Необходимые меры по реализации Концепции были рассмотрены Комиссией Правительства РФ по экономической реформе 23 марта 1998 г. В числе наиболее приоритетных мер были определены следующие:

- принятие Правительством РФ программы государственных гарантий по обеспечению граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью на 1998 год;
- замена проекта Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О медицинском стра-

ховании граждан в Российской Федерации", внесенного Правительством РФ в Государственную Думу в 1996 году, на новый проект указанного закона, соответствующий концепции развития здравоохранения и медицинской науки в Российской Федерации;

- подготовка и принятие следующих нормативных актов:
  - Постановления Правительства РФ "О программе государственных гарантий по обеспечению граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью на 1998 г.";
  - программы поэтапной интеграции ведомственных медицинских учреждений в территориальные системы здравоохранения;
  - предложений об изменении порядка надзора за деятельностью страховых медицинских организаций;
  - программы структурных преобразований в системе предоставления медицинской помощи на период 1998-2000 гг., предусматривающей внедрение экономически и клинически целесообразных вариантов оказания медицинской помощи;
  - методических указаний по унифицированной системе способов оплаты медицинской помощи;
  - предложений об условиях и порядке предоставления медицинским организациям статуса юридического лица и предложений об отражении в законодательстве возможности преобразования лечебно-профилактических учреждений в негосударственные организации;
  - предложений по установлению предельных норм отпуска лекарственных средств и изделий медицинского назначения гражданам, имеющим льготы по лекарственному обеспечению.

Для разработки проектов этих нормативных актов предполагалось создать рабочую группу под председательством заместителя Председателя Правительства РФ, в составе которой были бы представлены работники Минздрава, Минтруда, Минфина, Минэкономики России, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, специалисты в области экономики и организации здравоохранения из субъектов Российской Федерации.

Комиссия Правительства РФ по экономической реформе высказалась за необходимость более углубленной проработки возможности включения в проект федерального бюджета на 1999 год целевых трансфертов территориальным фондам ОМС и анализа альтернативных возможностей обеспечения сбалансированности средств, поступающих в систему ОМС, с объемами медицинской помощи, предусматриваемыми программами ОМС.

Упомянутое заседание Комиссии по экономической реформе оказалось последним ее заседанием, прошедшим под председательством А.Б.Чубайса. Последовавшая затем отставка правительства, долгий процесс формирования нового его состава, нарастающий финансовый кризис отодвинули проблемы реформирования здравоохранения на периферию внимания. По сути дела единственными реальными шагами стали принятие Федерального закона "О лекарственных средствах" (№ 86-ФЗ от 22.06.98) и утверждение Программы государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью (Постановление Правительства РФ № 1096 от 11.09.98).

Значение принятия данного закона состоит в создании упорядоченной правовой основы деятельности субъектов обращения лекарственных средств. Предусматривается усиление функций государственного регулирования в этой сфере, в частности осуществление государственной регистрации лекарственных средств исключительно федеральным органом, введение лицензирования на внешнеторговую деятельность для предприятий - производителей лекарственных средств и предприятий оптовой торговли лекарственными средствами.

В утвержденной Программе государственных гарантий обеспечения граждан бесплатной медицинской помощью не предусматривается каких-либо изменений в перечне видов медицинской помощи, которые должны предоставляться населению бесплатно. Для того, чтобы сбалансировать ресурсные возможности государства с этими гарантиями, предполагается провести серьезную трансформацию структуры оказания медицинской помощи в пользу менее ресурсоемких ее видов.



Предусматривается сократить на 18,5% объем лечения в стационарных условиях и переместить его в сектор амбулаторно-поликлинического обслуживания, то есть проводить соответствующее лечение в дневных стационарах больниц и поликлиник. Осуществление таких структурных сдвигов позволило бы при сохранении общественного финансирования здравоохранения на уровне 1997 г. полностью обеспечить существующие конституционные гарантии бесплатного медицинского обслуживания населения.

Принятая программа обладает двумя изъянами, имеющими принципиальное значение для ее реализации. Во-первых, очевидно, что значительный сдвиг в пользу стационарозамещающих технологий потребует и времени и дополнительных инвестиций. Между тем в программе даже не определены сроки достижения желаемых структурных изменений. Не проведен анализ технологических, экономических и политических возможностей изменений в обозримой перспективе.

Во-вторых, в программе отсутствуют финансовые нормативы и финансово-экономические механизмы обеспечения установленных гарантий. Первоначальные варианты программы, подготовленные Минздравом РФ, предусматривали введение подушевых нормативов затрат на обеспечение установленных объемов медицинской помощи. Такие нормативы должны были бы использоваться в расчетах межбюджетных трансфертов. Но вследствие жесткой отрицательной позиции Минфина РФ по этому вопросу финансовые нормативы были исключены из проекта программы.

Все это существенно снижает значимость принятия данного документа, но не сводит его к нулю. Сделан первый шаг в конкретизации государственных гарантий в сфере здравоохранения: впервые определены нормативы объемов медицинской помощи, которые должны быть обеспечены за счет государства. Недостатки программы необходимо исправлять при ее пересмотре, который должен происходить ежегодно.

Августовский финансовый кризис усилил несбалансированность государственных гарантий предоставления гражданам бесплатной медицинской помощи и их финансового обес-

печения. Результатом обвала производства и задержки банками исполнения финансовых поручений стало сокращение сбора взносов работодателей на ОМС. Что касается краха рынка ГКО, то непосредственно пострадавшими от этого оказались, главным образом, московские страховые компании: по данным Федерального фонда ОМС, из 168 млн. рублей, вложенных в ГКО фондами ОМС и страховыми медицинскими организациями, 79% приходилось на московских страховщиков.

Намечаемое новым Правительством Е.М.Примакова погашение бюджетной задолженности по заработной плате в лучшем случае лишь временно ослабит социальную напряженность в отрасли здравоохранения. Эмиссионное финансирование затрат на оплату труда не приостановит деградацию общественной системы здравоохранения. Оно не решает таких ключевых проблем, как:

- несбалансированность государственных гарантий бесплатного медицинского обслуживания населения и их ресурсного обеспечения;
- незавершенность введения страховой системы финансирования здравоохранения;
- неэффективное использование ресурсов вследствие недостаточной координации действий органов власти разных уровней, фондов ОМС, страховых организаций и отсутствия побудительных мотивов для всех этих субъектов и медицинских организаций к эффективному использованию в общественных интересах ресурсов, находящихся в их распоряжении.

Возможности отсрочки в решении названных проблем с каждым годом уменьшаются. Система общественного здравоохранения может "не дотянуть" до лучших времен, и составляющие ее организации одна за другой будут прекращать бесплатно предоставлять населению медицинскую помощь и станут растрачивать сокращающиеся в реальном выражении государственные средства лишь на поддержание собственного существования.

В качестве первоочередных шагов на пути к решению этих проблем можно назвать следующие:

- введение процедур финансового планирования деятельности системы здравоохранения на уровне субъектов РФ и муниципальных образований: разработка ежегодно в каждом регионе областным органом управления здравоохранением совместно с финансовыми органами исполнительной власти и местного самоуправления, муниципальными органами здравоохранения и территориальным фондом ОМС территориальной программы здравоохранения, определяющей объемы и структуру медицинской помощи для населения всего региона и каждого муниципального образования и устанавливающей показатели финансирования этих объемов из всех общественных источников (бюджет субъекта РФ, бюджеты муниципальных образований, бюджет территориального фонда ОМС);
- реализация системы мер по обеспечению прозрачности расходования государственных средств органами здравоохранения, медицинскими организациями, фондами ОМС, страховыми компаниями: введение федеральных требований к публикуемым отчетам, к порядку предоставления информации гражданам и средствам массовой информации и т.п.;
- установление федеральных и территориальных нормативов затрат на обеспечение гарантируемых государством объемов медицинской помощи; использование этих нормативов при расчете величин трансфертов из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ, а из последних - в бюджеты муниципальных образований;
- преодоление двоевластия в финансировании медицинской помощи, предусмотренной программами ОМС: превращение фондов ОМС во всех субъектах РФ в единственных держателей средств, предназначенных для финансирования программ ОМС. Для решения этой задачи необходимо, как минимум, предусмотреть в федеральном законодательстве однозначные требования к органам власти субъектов РФ и

органам местного самоуправления, определяющие порядок и размеры осуществления платежей в фонды ОМС за неработающее население, как максимум - ввести соответствующие целевые трансферты из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в фонды ОМС, либо закрепить за фондами ОМС фиксированную часть общих налоговых поступлений;

- усиление требований к деятельности страховых организаций в системе ОМС путем введения соответствующих федеральных стандартов, включения их в перечень лицензионных условий и обеспечения действенного контроля за их соблюдением;
- упорядочение методов оплаты услуг, предоставляемых медицинскими организациями, полноценное внедрение методов оплаты, обеспечивающих увязку размеров финансирования с объемами и качеством предоставляемых медицинских услуг;
- широкое внедрение формулярных систем, упорядочивающих перечень лекарственных средств, ценообразование и расходы государства на лекарства, отпускаемые больным бесплатно или по льготным рецептам.

Перечисленные меры позволят приостановить деградацию общественной системы здравоохранения и ослабить фундаментальную проблему переходного периода - проблему несбалансированности государственных гарантий и их ресурсного обеспечения. Но для создания нормальных экономических условий развития здравоохранения потребуются пересмотр государственных гарантий населению по предоставлению бесплатной медицинской помощи. Наиболее целесообразным представляется введение соплатежей за получаемую медицинскую помощь при сохранении бесплатного медицинского обслуживания для низкодоходных групп населения и больных с определенными заболеваниями. Нельзя продолжать закрывать глаза на процесс фактического замещения бесплатных медицинских услуг платными, развитие системы теневой оплаты,

сужение возможностей низкодоходных групп населения в получении этих услуг.

По данным социологического исследования населения, проведенного в январе 1998 г. в 14 субъектах РФ Институтом социальных исследований (в рамках проекта Бостонского университета), величину расходов населения на лекарственное обеспечение и медицинскую помощь в 1997 г. можно оценить в размере не менее 2,8% ВВП (в т.ч. затраты на приобретение лекарственных средств в розничной продаже - 1,5% и расходы на оплату медицинской помощи - 1,3%), что сопоставимо с объемом государственного финансирования здравоохранения, составившем 3,5% ВВП<sup>64</sup>. Оценка объема теневого рынка медицинских услуг (рассчитанная как сумма двух компонентов: 1) оценки теневой оплаты населением медицинских услуг (оплата "в руки") и 2) величины, равной разнице между оценкой расходов населения на оплату медицинских услуг через кассу медицинских организаций и размерами платных медицинских услуг по данным государственной статистики) составляет около 1% ВВП. В сложившейся ситуации, когда за получение формально бесплатной медицинской помощи приходится платить, в худшем положении оказываются менее обеспеченные слои населения и семьи, живущие вне крупных городов. Исследование показало, что эти группы населения вынуждены тратить на медицину большую долю своих семейных бюджетов и чаще отказываться от лечения и приобретения нужных лекарств. Следовательно, продолжать "не замечать" происходящее замещение государственных расходов на здравоохранение частными и выступать против пересмотра фактически неисполняемой конституционной нормы о праве всех граждан на получение бесплатной медицинской помощи - это значит усиливать социальную несправедливость.

---

<sup>64</sup> В.Бойков, Ф.Фили, И.Шейман, С.Шишкин. Расходы населения на медицинскую помощь и лекарственные средства. Вопросы экономики, 1998, N 10.

## Образование

В прошлом году правительство в течение длительного времени вело разработку проекта концепции реформирования системы образования. Но подготовленный документ так и не был официально утвержден. Проект столкнулся с традиционной проблемой дефицита бюджетных ресурсов на его реализацию, а главное, вызвал большой резонанс среди общественности и педагогических работников, усмотревших в нем тенденцию к радикальному и неоправданному изменению основ существующей системы образования в России. Социально-экономическая ситуация в стране была явно неблагоприятной для начала проведения крупномасштабной и, что особенно важно, дорогостоящей реформы системы образования: ни экономика, ни общество не были готовы к проведению радикальных перемен во всей образовательной системе. Вместе с тем, усиливающийся дефицит государственного бюджета требовал незамедлительного проведения если не полномасштабной реформы финансирования сферы образования, то ряда организационно-экономических преобразований, позволяющих адаптировать образовательные учреждения к рыночным условиям.

При систематическом неисполнении расходной части бюджета на нужды образования реформаторские начинания фактически ушли на второй план. Вместо них Минобразования РФ разработало инициативные меры экономии бюджетных ресурсов внутри самой системы образования с целью приведения в соответствие государственных обязательств (в понимании министерства) и предоставляемых для их осуществления ресурсных возможностей. В марте 1998 г. на расширенной коллегии Минобразования РФ было заявлено о следующих мерах экономии:

- сокращение приема в высшие учебные заведения за счет федерального бюджета на 10%;
- уменьшение количества мест для обучения на дневных отделениях вузов на 15%;
- передача федеральных учреждений начального и среднего профессионального образования в ведение субъектов РФ;

- увеличение платы за общежития и прочие объекты бытового и другого назначения, не связанные с процессом обучения;

- уменьшение на 30% стипендиального фонда, который должен будет предназначаться лишь для отличников учебы и особо нуждающихся студентов;

- сокращение фонда оплаты труда в высших учебных заведениях на 20%;

- слияние однопрофильных вузов;

- введение категорий вузов, которые определяются соотношением числа преподавателей и студентов (первая категория - 1:8, вторая - 1:10, третья - 1:12).

Большинство оппонентов этих мер восприняли их как окончательный приговор существующей системе образования, хотя главная идея предложений министерства заключалась прежде всего в приведении в соответствие гарантий государства с его реальными финансовыми возможностями, хотя и путем сокращения этих гарантий. В течение лета 1998 г. Минобразования РФ разработало целый пакет проектов постановлений правительства РФ, содержащих конкретные предложения о механизмах преодоления кризиса бюджетных платежей, прежде всего за счет изменения системы финансирования высшего образования. До 1 октября Минфину РФ предлагалось внести в правительство проект постановления об образовательном кредите, в соответствии с которым студентам на время учебы разрешается брать кредиты в нескольких банках под 3-4% годовых. К новому учебному году предполагалось разработать проект положения о студенческих общежитиях, в котором бы четко регламентировался порядок и размер оплаты за проживание в общежитиях вузов. Предполагалось запретить органам исполнительной власти открывать новые высшие учебные заведения федерального подчинения и снять законодательные ограничения на прием студентов в государственные вузы по определенным специальностям на платной основе (не более 25% от числа студентов, получающих образование бесплатно). В отношении учреждений общего образования в ближайшие три года планировалось провести эксперимент по

внедрению нового организационно-экономического механизма в системе общего образования: придать школам статус юридического лица, ввести нормативное подушевое финансирование общеобразовательных учреждений без разбивки по отдельным статьям их расходов, возложить на непосредственных учредителей общеобразовательных учреждений расходы на содержание зданий, коммунальные платежи и т.п.

Кроме того, Минобразования предлагало: выпустить в 1998 г. облигации на сумму задолженностей по коммунальным платежам на 1 сентября 1998 г.; установить порядок финансирования вузов через Министерство образования; установить перечень платных образовательных услуг; внести изменения в Налоговый кодекс, касающиеся (1) сохранения льготы по налогу на прибыль, используемую на цели образования; (2) невзимания налога с продаж с внебюджетных доходов государственных образовательных учреждений; (3) невзимание таможенных сборов и НДС с пожертвований и дарений; освободить физические лица от подоходного налога в части их расходов на оплату образовательных услуг государственных образовательных учреждений; сохранить существующие льготы в части налогообложения земель и имущества образовательных учреждений.

В подготовленном пакете необходимых мер содержались также предложения о структурной перестройке начального и среднего профессионального образования, о придании Министерству общего и профессионального образования РФ права собственника на имущество образовательных учреждений федерального подчинения и о внедрении образовательного страхования.

Следует отметить, что идея образовательного страхования сводилась в предложениях Минобразования к тому, что в период обучения в общеобразовательной школе родители учащегося должны вносить ежемесячные страховые взносы. Некоторая двусмысленность ситуации состояла в том, что в такой трактовке образовательное страхование начинало выступать источником финансовой поддержки учителей, которые по сути стали бы выполнять роль страховых агентов, имеющих опре-



деленный процент от страховки. По окончании школы учащийся накапливал бы определенную страховую сумму, позволяющую ему частично или полностью оплачивать свое обучение в вузе в случае его непрохождения по конкурсу на бесплатное место.

В нынешних условиях ограниченных доходов населения идея страхового финансирования высшего образования вряд ли получит сколько-нибудь широкое распространение. Однако она, как легко видеть, органично связана с намерениями государства финансировать высшую школу строго в рамках государственного заказа.

Перечисленные предложения Минобразования по экономии выделяемых ему бюджетных ресурсов были выборочно включены в Постановление Правительства РФ № 600 от 17 июня, посвященное утверждению программы экономии бюджетных средств. В Постановлении отсутствовали какие-либо меры по осуществлению структурной перестройки и внедрению новых организационно-экономических механизмов в сфере образования, зато были предусмотрены меры по упорядочению уже действующих норм оплаты труда работников образовательных учреждений. Предписывалось образовательным организациям самостоятельно устанавливать надбавки и доплаты учителям за классное руководство, за проверку письменных работ, за заведование учебными кабинетами и лабораториями при наличии у организаций необходимых средств. В существующих условиях это практически равнозначно ликвидации таких доплат.

Объявленные правительством меры вызвали резкий протест не только со стороны педагогов, но и со стороны Минобразования. Реакция же педагогических коллективов на данное правительственное постановление выразилась в угрозе срыва начала учебного года более, чем в тысяче школ в 17 регионах России (по данным руководства профсоюза работников народного образования и науки РФ на конец августа с.г.).

Борьба вокруг сокращения бюджетных расходов на образование не была единственным содержанием процессов, развер-

тывавшихся в связи с процессом институциональных преобразований в сфере образования.

Дефицит бюджетного финансирования все актуальнее ставит вопрос о возможности изменения существующего статуса государственных образовательных учреждений. Принятый в мае 1995 г. Закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» предусматривал сохранение в силе всех своих положений в течение трех лет, а также и по истечении этого срока в случае, если не будет принят новый федеральный закон, регламентирующий порядок изменения форм собственности и порядка управления в сфере образования. Истечение срока действия закона вновь вывело на передний план дискуссию о возможностях трансформации отношений собственности в сфере образования. В апреле 1998 г. руководство Минобразования РФ обратилось в Мингосимущество РФ с предложением предусмотреть в проекте программы приватизации возможность преобразования государственных образовательных учреждений в негосударственные на началах многоучредительства с сохранением за государством функций соучредителя таких образовательных организаций. Данный статус, по мнению руководителей Минобразования, может быть обеспечен путем внесения объектов движимого и недвижимого имущества преобразуемых вузов, находящихся в федеральной собственности, в уставные капиталы негосударственных образовательных учреждений. Следует признать, что такой подход противоречит нормам статьи 27 (пункт 7) Закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», устанавливающим прямой запрет на приватизацию (разгосударствление) государственных и муниципальных высших учебных заведений и закрепленных за ними на правах оперативного управления или в непосредственной собственности объектов производственной и социальной инфраструктуры. Вместе с тем, в поступившем в апреле в Государственную Думу проекте федерального закона «О Государственной программе приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской

Федерации» сделана попытка изменить норму о запрете на приватизацию государственных образовательных учреждений системы образования, включая объекты их производственной и социальной инфраструктуры. Проект выводит из под действия этого запрета государственные учреждения высшего профессионального образования (ст.5, п.33).

Перспективы принятия таких положений в программе приватизации очень сомнительны, поскольку вызвали крайне неодобрительное отношение профильных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации. Более того, на прошедших в июне 1998 г. в Совете Федерации слушаниях о доктрине развития образования в РФ, а также в ходе работы съезда Союза ректоров России, состоявшемся 25-26 июня, вопрос о приватизации в сфере образования и возможности перехода к многоучредительству в высших образовательных учреждениях вызвал особо острую дискуссию и негативную реакцию.

Позиция, отстаиваемая правительством, состояла в том, что механизм многоучредительства позволит привлечь в вузы заинтересованные финансовые и другие коммерческие и некоммерческие структуры при сохранении жесткого контроля со стороны государства. Однако Союз ректоров вузов России резко отрицательно отнесся к этому предложению, посчитав, что сложно обеспечить жесткий государственный контроль за частными учредителями без соответствующей финансовой поддержки со стороны государства. По мнению большинства руководителей вузов, государство, даже имея долю в уставном капитале, в силу своего сложного финансового положения вряд ли сможет обеспечить высокий уровень выполнения своих учредительских обязательств. Солидарную позицию с руководителями вузов заняли в этом вопросе и руководители профсоюза работников народного образования и науки России.

В ходе разработки дополнений в закон о «Федеральном бюджете на 1998 год» правительство внесло предложение (ст.105), в соответствии с которым все деньги, полученные от сдачи в аренду государственного имущества, должны перечис-

ляться в бюджет. В результате вузы, ПТУ, техникумы оказались перед угрозой потери одного из основных источников своих внебюджетных доходов. По оценкам Минобразования РФ, доходы от сдачи в аренду зданий и помещений составляют до 30% всех внебюджетных доходов в системе профессионального образования. Требование перечислять доходы от аренды в бюджет вынуждает учебные заведения либо вообще отказаться от этого источника поступлений, либо перевести в теневую сферу и без того часто полулегальные сделки образовательных учреждений со своей недвижимостью. Учитывая сложное материальное положение образовательных учреждений и угрозы дальнейшего сокращения бюджетных поступлений, обе палаты Федерального собрания высказались против вышеназванного предложения правительства.

В 1998 г. вновь приобрела остроту проблема обеспечения школ учебниками к новому учебному году. Это обеспечение стало серьезно ухудшаться с 1996 г., когда школьные учебники в последний раз закупались за счет средств федерального бюджета. В тот год потребность школ в новых учебниках была удовлетворена на 60%. С 1997 г. задача обеспечения школ учебниками была возложена на региональные власти. В результате школьники получили 25% требуемых книг в 1997 г., а в 1998 г. этот показатель, по оценкам Минобразования РФ, не превысит 7-9%.

Характерной особенностью дискуссий, развернувшихся в связи с очерченными выше предложениями по реформированию системы финансирования и организации управления сферы образования, являлось возникновение явного политического аспекта. Его содержанием было противопоставление фактически проводимой правительством политики по отношению к образованию, расцениваемой многими ее критиками как разрушительной, той возможной будущей политике в этой области, которую должно будет проводить левое правительство, которое, по их мнению, неизбежно придет к власти после ожидаемого этими критиками провала реформ. Иными словами, ожидание улучшения общей финансово-экономической ситуации в сфере образования однозначно связывалось частью

работников этой сферы с радикальным изменением курса экономических реформ.

По нашему мнению, сложившаяся финансово-экономическая ситуация в сфере образования обусловлена не только недальновидностью политиков, обращающих мало внимания на состояние образования в стране. Причины нынешнего кризиса во многом коренятся в заложенном в течение последних десятилетий разрыве между значительными успехами в развитии системы образования и резко отставшими возможностями национальной экономики эффективно использовать созданный потенциал квалифицированных трудовых ресурсов. Поэтому перед правительством любой политической ориентации неизбежно встает дилемма: либо продолжать расширенную подготовку кадров «впрок», не взирая на крайне низкие возможности их использования в национальной экономике, либо, обратив основные усилия на качественную перестройку производственного потенциала и формирования эффективных рыночных институтов, поддерживать на минимально допустимом уровне функционирование ныне существующей системы образования, содействуя ее постепенной трансформации в соответствии с реальными потребностями экономики.

Необходимо отметить, что эта дилемма имеет в значительной мере условный характер, поскольку первая из названных альтернатив практически не реализуема из-за острой нехватки бюджетных ресурсов, которая, в свою очередь, является прямым следствием несформированных эффективных рыночных институтов и устаревшего технологического базиса российских предприятий. Таким образом, любое правительство, если оно будет всерьез решать задачи стабилизации и развития отечественной экономики, в сфере образования столкнется с теми же проблемами дефицита финансирования, которые пыталось решить в течение последнего года Правительство РФ.

Разумеется, в случае прихода к власти левого правительства в краткосрочном периоде за счет денежной эмиссии могут быть «легко» разрешены проблемы невыплаты заработной платы работникам сферы образования. Однако эта мера от-

нюдь не в состоянии как-то помочь разрешить гораздо более глубинные - институциональные - проблемы этой сферы. Их суть сводится к тому, что в условиях динамичных изменений в экономике учреждения образования должны адекватно реагировать на спрос населения и предприятий на определенный тип и качество подготовки специалистов. Исторический опыт однозначно показал, что эта проблема адаптации не может быть решена в условиях всеобъемлющей централизации управления образовательной сферой. Другими словами, для того, чтобы система образования стала органичной частью динамичной экономики, ее главные составные части - учреждения образования - должны существенно повысить как уровень своей самостоятельности, так и экономической ответственности за результаты своей деятельности. Именно на это и направлены, в конечном счете, те меры из проекта Концепции реформирования сферы образования, которые предполагают введение института многоучредительства, получение школами статуса юридического лица, создание института образовательного кредита и другие, о которых говорилось выше. Очевидно, что без использования этих (или иных, но схожих по смыслу) мер решить проблему адекватного финансирования образования в долгосрочном периоде невозможно, поскольку действующие ныне затратные организационно-экономические механизмы функционирования образовательных учреждений сведут на нет любые разовые финансовые вливания из средств государственного бюджета. Следовательно, игнорирование этого по сути решающего аспекта реформирования образования любым - правым, центристским или левым - правительством, концентрация его усилий только на решении острейшей проблемы задолженности по заработной плате, будет означать не более, чем дальнейшее обострение глубинной проблемы несоответствия достигнутого уровня отечественного образования и сложившегося спроса на выпускников школ и вузов.

## Раздел 4. Некоторые институциональные сдвиги в 1998 году

### 4.1 Приватизационная политика правительства и возможное изменение приоритетов

Как и в 1995-1997 гг., приватизационная политика правительства в 1998 г. сконцентрирована исключительно на обеспечении поступлений в бюджет (табл. 4.1). Хотя по-прежнему отсутствует какой бы то ни было целостный подход, в качестве основного источника доходов рассматривались единичные крупные сделки.

Таблица 4. 1

#### Доходы федерального бюджета от приватизации

	1995* (трлн. руб.)	1996 (трлн. руб.)	1997 (трлн. руб.)	1998** (млрд. руб.)
Утвержденный бюджет	4,991	12,3	6,525	8,1
Фактически	7,319	1,532.	18, 654	1,0 (на 1.06)

\* - утвержденный бюджет скорректирован в декабре 1995 г., фактический доход на 70,8 % был обеспечен залоговыми аукционами.

\*\* - только от продажи имущества.

Источник: данные Госкомстата России, Мингосимущества РФ за соответствующие годы.

К 1 июня 1998 г. утвержденное задание по доходам от продаж (8,1 млрд.) выполнено только на 12,2 %. С учетом корректировки (на уровне правительства) этой суммы до 15 млрд. рублей в апреле 1998 г. промежуточный результат еще более

скромен. Если в предыдущие годы такая ситуация была типичной для первой половины года, а основной “план” полностью или частично выполнялся позднее, в том числе с использованием различных нестандартных методов, то в 1998 г. ситуация может оказаться абсолютно провальной.

Следует выделить два базовых фактора, которые определяют приватизационную ситуацию в 1998 г.

*Во-первых*, это изменившиеся условия борьбы за перераспределение собственности. В ситуации хронического (с октября 1997 г.), а с августа 1998 г. - обвального - кризиса финансовых рынков в России мобилизация свободных финансовых ресурсов (собственных и заемных) для установления контроля над новыми объектами становится все более проблематичной даже для крупнейших отечественных финансовых группировок. Что касается потенциальных иностранных инвесторов, то лучшим свидетельством их оценки ситуации является массивный отток (соответственно перманентное падение капитализации) с рынка корпоративных ценных бумаг в 1998 г. По оценкам, уже весной 1998 г. российский рынок воспринимался как зона повышенного системного риска.

Еще менее реалистичным в этой связи выглядит дальнейшее увеличение возможных (точнее - желаемых) доходов от приватизации. Тем не менее, в совместном пресс-релизе Минфина РФ и МВФ (август 1998 г., Интерфакс) о программе финансирования федерального бюджета РФ в июле-декабре 1998 гг. предполагалось только во второй половине 1998 г. получить от приватизации (крупнейшие сделки) уже около 18 млрд. рублей.

В этих условиях также малореалистичны любые рекламные новации типа “предпродажная подготовка объектов приватизации”, “рабочие группы по подготовке реализации акций”, “приоритетные (индивидуальные, точечные) продажи”, “информационная прозрачность”.

*Во-вторых*, проблемой остается принятие проекта закона “Об утверждении государственной программы приватизации государственного имущества в РФ”.



Вместо этого важнейшего документа принят довольно экзотический для современных российских реалий Федеральный закон № 115-ФЗ от 19 июля 1998 года “Об особенностях правового положения акционерных обществ работников (народных предприятий)”. Первоначальная одобренная Федеральным Собранием версия данного закона была отклонена Президентом РФ в мае 1998 г. в силу необоснованного введения нового типа АО, отличающегося от открытых и закрытых АО, зафиксированных в Гражданском кодексе РФ, и имеющего ряд несоответствий законодательству о труде.

В итоге, согласно принятому закону, к народным предприятиям применяются нормы Закона “Об акционерных обществах”, касающиеся закрытых АО. Исключительным способом создания таких народных предприятий является преобразование любой коммерческой организации, за исключением государственных унитарных предприятий, муниципальных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, работникам которых принадлежит менее 49 процентов уставного капитала. Базовыми (и труднодостижимыми) условиями такого преобразования являются:

- согласие участников коммерческой организации (т.е. квалифицированное большинство общего собрания для решения о преобразовании);

- право участников, голосовавших против, предъявить требование о выкупе своих акций (долей, паев) полностью или частично;

- работникам народного предприятия (через 5-10 лет после преобразования) должно принадлежать количество акций народного предприятия, номинальная стоимость которых составляет более 75 процентов его уставного капитала. В противном случае народное предприятие должно быть преобразовано в иную форму или ликвидировано.

Уже указанные выше требования позволяют сделать вывод о преобладании чисто идеологических мотивов принятия данного закона. Что касается практики, то опыт перераспределения собственности в России в 90-е гг. свидетельствует о сохранении или укреплении позиций директоров предприятий

(по крайней мере на небольших предприятиях, на которых формально ориентирован данный закон). Это означает, что такая форма может быть использована преимущественно в том случае, если дирекция по каким-либо соображениям сочтет ее выгодной для изменения организационной схемы уже имеющегося контроля (формальное снятие социальной напряженности, последний аргумент при отражении корпоративного “агрессора” и др.). В целом же нет никаких практических оснований для оценки этой формы как жизнеспособной.

Возвращаясь к проекту государственной программы, следует заметить, что данный документ должен включать: прогнозный перечень государственных унитарных предприятий, которые подлежат преобразованию в АО; а также прогнозный перечень АО, акции которых предполагается продать; обоснование выбора указанных предприятий и АО; предполагаемые способы и сроки их приватизации; предполагаемые ограничения при их приватизации; размеры подлежащих продаже пакетов акций АО и прогноз начальной цены таких пакетов акций. В то же время без включения в такой “прогнозный перечень” предприятий стратегического характера (законодательно отнесенные к таковым) акции таких предприятий не могут быть проданы. Практика составления такого рода списков предприятий в 1995-1997 гг. показала, что вокруг предприятий-кандидатов разворачивается ожесточенная борьба с участием правительства, министерств, регионов, администрации предприятий, потенциальных покупателей, их конкурентов и т.п. Не стал исключением и прогнозный перечень на 1998 г., который, собственно, и является ключевым препятствием для принятия программы приватизации на 1998 г. в Госдуме.

Первоначально в прогнозный перечень предприятий входило 61 предприятие, пакеты акций которых предполагалось выставить на продажу в 1998 г. В частности, в него вошли “Роснефть”, “Связьинвест”, “ЛУКОЙЛ”, “Транснефть”, ТНК, “НОРСИ-Ойл”, ВНК, “Славнефть”, “Сибур”, “Ижмаш”, “Аэрофлот”, Новосибирский электродный завод, “Электро-связь” и др.

Наибольшие надежды правительство возлагало на продажу акций НК «Роснефть» (после длительных дискуссий 1997-1998 гг. - конкурс 75% плюс 1 акция). Первый (закрыт 26 мая) и второй (закрыт 17 июля) несостоявшиеся конкурсы 1998 г. не стали сенсацией в условиях общего падения курсов, значительного снижения цен на нефть, разногласий в правительстве и проблем с руководством компанией. Уже для второго конкурса были изменены стоимостные условия: цена пакета снижена с 2,1 млрд. до 1,6 млрд. долл. (снята 30-процентная премия за квалифицированный контроль), вдвое уменьшен размер задатка (до 150 млн. долл.) и сокращены инвестиционная программа и размер погашаемых долгов (с 400 млн. до 65,5 млн. долл.).

Дальнейшее снижение базовой цены пакета (до 500-600 млн. долл., по оценкам основных претендентов) не может устроить правительство уже и по политическим соображениям: базовая цена, определенная компанией Dresdner Kleinwort Benson весной 1998 г., была одобрена Счетной палатой. Итоги третьего конкурса должны быть подведены 30 октября 1998 г. Вместе с тем состоявшееся в сентябре отчуждение по сути контрольного пакета акций АО «Пурнефтегаз» - дочерней компании «Роснефти» - в пользу кредиторов позволяет предположить, что данный конкурс вновь не состоится. Даже если конкретные условия такого отчуждения будут пересмотрены (частные - цена, открытый тендер, или сам факт отчуждения контрольного пакета), вряд ли новый конкурс состоится в этом году.

Подготовка к продаже второго пакета холдинга «Связьинвест» началась в апреле 1998 г. с принятием Межведомственной комиссией «Положения о проведении открытого тендера на право заключения договора на выполнение работ по определению начальной цены продажи акций компании». По итогам проведенной оценки межведомственная комиссия рекомендовала один из четырех рассмотренных вариантов - продажа неблокирующего пакета (25% минус 2 акции) на коммерческом конкурсе с инвестиционными условиями (базовый пакет - 1,1 млрд. долл., инвестиции - 400 млн. долл.). Другие

рассматривавшиеся варианты предполагали специализированный денежный аукцион, аукцион по продаже всего пакета и аукционы по продаже небольших лотов.

После выхода Указа Президента РФ "О продаже акций открытого акционерного общества "Связьинвест" № 944 от 10 августа 1998 г. и Постановления Правительства РФ № 961 от 14 августа 1998 г. были объявлены окончательные условия: цена пакета - 1,035 млрд. долл. (6492 млн. руб. по курсу ЦБР на 14 августа 1998 г.), инвестиции (включая стоимость лицензии сотовой связи) - 516 млн. долл. С учетом сохранения государственного контроля (до середины 1999 г. - 50% плюс 1 акция) к участию в конкурсе допускаются иностранные инвесторы. Итоги конкурса по продаже второго пакета акций "Связьинвест" должны быть подведены 16 октября 1998 г.

В обоих случаях основной проблемой является фактическое уменьшение стартовой стоимости предлагаемых пакетов, которая была установлена в рублях на момент объявления конкурсов.

Летом 1998 г. также рассматривались варианты продажи небольших пакетов акций РАО "ЕЭС России" и РАО "Газпром".

В случае РАО "ЕЭС России" гипотетически возможна продажа 1,7% акций (при уменьшении доли государства до 51%). Проблема состоит в том, что установленный Госдумой и не отмененный предел участия иностранных инвесторов составляет 25%, тогда как последние уже владеют 28-3 % акций РАО и в то же время являются наиболее реальными покупателями. Хотя довести их участие до 25% юридически крайне сложно, не менее трудно и привлечь новых покупателей при наличии такой квоты.

Указом Президента РФ № 887 от 25.07.98 "О реализации акций Российского акционерного общества "Газпром" доля государства в РАО снижена с 40 до 35%, правительству предложено определить способ приватизации и размер продаваемого пакета - максимально 5% (ориентировочная оценка правительства на тот период 1,65 млрд. долл. на основе котировок АДР плюс премия).

Весной РАО "Газпром" предлагало правительству продать 1-3% акций в виде конвертируемых облигаций прямо стратегическим партнерам (Shell и ENI). В принятых для продажи в сентябре 1998 г. условиях покупателю разрешалось лишь вывезти акции для хранения за рубеж без права продажи или выпуска финансовых производных инструментов в течение 5 лет, что, по оценкам, тождественно прямой продаже одной из указанных компаний (в силу непривлекательности этой схемы для портфельных инвесторов). Уже 19 августа по очевидным конъюнктурным причинам эта сделка отложена на неопределенный срок.

В связи с проблемами "штучных" продаж Мингосимущество (МГИ) предпринимало попытки изыскать иные источники пополнения доходной части бюджета. В первую очередь это изменение условий функционирования имущества, находящегося в собственности государства (аренда, дивиденды, собственность за рубежом, доверительное управление)

В соответствии с федеральным бюджетом на 1998 г., доход от имущества в государственной и муниципальной собственности должен составить 5,3 млрд. рублей, в том числе доходы по дивидендам - 1,09 млрд. и поступления от аренды федеральной недвижимости - 0,31 млрд. рублей. К 1 июня 1998 г. фактически получено 43,5% от указанной суммы (2,3 млрд. рублей), что является прогрессом по сравнению с предыдущими годами.

В апреле 1998 г. решением правительства указанные источники увеличены до 2-2,5 млрд. руб. (по оценке МГИ). Увеличение дохода от аренды возможно как за счет инвентаризации используемых площадей и заключения новых договоров на конкурсной основе (в Москве), так и за счет предоставления территориальным комитетам права частично финансировать свою деятельность за счет полученных доходов (последнее пока не имеет правовой основы). Потенциальное увеличение доходов за счет дивидендов связано с отменой всех льгот по дивидендам на государственные пакеты акций (Указ Президента РФ N 396 от 16.04.98 "О признании утратившими силу указов Президента Российской Федерации, касающихся льгот на ис-

пользование дивидендов по акциям, находящимся в федеральной собственности").

Наконец, согласно Постановлению Правительства РФ от 30 июня 1998 г., за счет аренды федерального имущества в 1998 г. планировалось выручить 1,6 млрд. руб. (1999 г. - 2 млрд., 2000 г. - 2,2 млрд. руб.), дивиденды - 1,35 млрд. руб. (1999 г. - 1,5 млрд., 2000 г. - 2,4 млрд. руб.), от использования зарубежной собственности - 120 млн. руб. (1999 г. - 200 млн., 2000 г. - 440 млн. руб.).

По последнему вопросу - управление собственностью за рубежом - принят Указ Президента РФ № 733 от 29 июня 1998 года "Об управлении федеральной собственностью, находящейся за границей". В частности, предусматривается:

- создание АО на основе находящегося на территории иностранных государств имущества РФ, в том числе недвижимого;

- контрольный пакет акций этих АО закрепляется в федеральной собственности и передается в управление федеральным государственным унитарным предприятиям (коллегиям представителей государства).

Что касается передачи государственных пакетов акций в доверительное управление, то здесь сохраняется целый ряд проблем. Наиболее общей проблемой является отсутствие реальных механизмов согласования часто противоположных интересов государства и потенциального доверительного управляющего (как и самого предприятия - объекта управления). Более конкретно, существующая правовая база пока не предусматривает источников и механизмов оплаты деятельности доверительных управляющих, что заведомо обрекает данную схему на провал.

С учетом очевидной неэффективности существующих методов управления государственными пакетами акций МГИ ориентировалось на максимальное расширение списка АО, акции которых разрешены к продаже.

Это означает, во-первых, дальнейшее сокращение официального списка стратегических предприятий, акции которых не подлежат досрочной продаже. Согласно постановлению

правительства РФ (№ 784 от 17 июля 1998 г. “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”), количество АО, акции которых закреплены в собственности государства, резко сокращено до 697 (против 2700-3000 в 1995-1997 гг.).

Во-вторых, это продолжение конфронтации с Федеральным Собранием: Государственная Дума приняла в трех чтениях, а Совет Федерации одобрил Закон “О защите экономических интересов Российской Федерации при распоряжении акциями акционерных обществ, производящих продукцию (товары, работы, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения безопасности государства” (согласно закону - 737 предприятий). В среднесрочном плане вошедшие в список АО со всей очевидностью становятся сложнейшим и чрезвычайно емким объектом корпоративного управления со стороны государства-акционера. В то же время часть этих АО входит и в прогнозный перечень АО, акции которых продаются в 1998 г.

В-третьих, это продолжение фактического массового сброса остающихся пакетов. В целом, по данным МГИ, может быть продано около 2 тысяч “раскрепленных” пакетов акций. Предполагался также безусловный сброс пакетов менее 25 %. Как показывает практика прежних лет (тем более в условиях глубочайшего кризиса финансового рынка), речь может идти не столько о продаже, сколько о фактической передаче этих пакетов тем или иным имеющимся частным или институциональным держателям акций. Для бюджета такой сброс вряд ли принесет ощутимые доходы.

Наконец, летом 1998 г. МГИ активизировало изыскание новых объектов приватизации, в частности военное имущество: техника, нефтебазы, военные городки, лом цветных металлов, недвижимость. Такой источник пополнения бюджета через приватизационные схемы представляется малореалистичным не только в силу текущей конъюнктуры и значительного объема неликвидов, но и по более прозаическим причи-

нам, связанным с трудностями внешнего контроля Минобороны и уже сложившимися внутренними “полюсами контроля” за наиболее прибыльными объектами (продукцией). Не случайно одним из наиболее значимых пунктов на Комиссии по оперативным вопросам, где рассматривалась продажа военного имущества (июль 1998 г.), стало обсуждение конкретной несостоявшейся сделки по продаже свиного комплекса в системе Минобороны.

Каковы перспективы ? Финансовый и политический кризис августа-сентября 1998 г. подвел черту той неоднозначной политике, которую с некоторой долей условности принято называть “денежной приватизацией” в России. Конечно, пока преждевременно обсуждать такие радикальные меры, как национализация. Тем не менее при условии, что сформированное в сентябре 1998 г. правительство будет функционировать хотя бы до конца 1998 г., определенные сдвиги в приватизационной политике почти неизбежны.

*Во-первых*, следует ожидать по крайней мере декларативного отказа от авральной продажи остающихся в собственности государства пакетов акций наиболее привлекательных компаний. Идеологически это может быть обосновано необходимостью повышения “управляемости” госсектора и его стратегических объектов (что сомнительно при имеющихся объемах госсобственности), практически - сложившейся финансовой конъюнктурой (что справедливо).

Парадокс, однако, заключается в том, что социально-политическая проблема пополнения доходной части бюджета (даже при “управляемой эмиссии”) может свести на нет любые декларации такого рода и даже активизировать практические попытки продажи остающихся пакетов - по любой цене.

*Во-вторых*, финансовый кризис может сместить акценты в перераспределении собственности (контроля): часть инвесторов может быть привлечена крайне резким обесценением корпоративных бумаг (как в рублевом, так и в долларовом эквиваленте), некоторые держатели пакетов, включая эмитентов, могут попытаться улучшить финансовое положение за счет сброса акций. В рамках приватизационных продаж отдельные



держатели пакетов могут попытаться консолидировать имеющиеся пакеты в интересах контроля с минимальными затратами. В любом случае в условиях финансовой конъюнктуры лета-осени 1998 г. бюджетные доходы от продажи государственных акций не будут значительными.

Вполне вероятной является также активизация перераспределения собственности через механизмы конвертации долгов банков и корпораций реального сектора. Некоторые крупнейшие российские банки в сентябре рассматривали возможность расчета по своим внешним обязательствам за счет переуступки принадлежащих им пакетов акций в реальном секторе.

*В-третьих*, вероятно активизация процесса формирования государственных корпоративных объединений (холдингов и др.). Этот процесс стал достаточно заметным явлением для 1997 - первой половины 1998 гг., однако его можно было рассматривать прежде всего как защитную центростремительную реакцию микроуровня в отдельных неконкурентоспособных или депрессивных секторах российского реального сектора. В настоящее время речь может идти уже о более масштабном процессе усиления роли государства - как попытке реанимировать известные и доказавшие свою несостоятельность схемы управления. Степень такого усиления будет зависеть исключительно от прагматизма и здравого смысла исполнительной власти.

*В-четвертых*, предполагается активизация деятельности правительства в сфере управления государственной собственностью (унитарные государственные предприятия и учреждения, пакеты акций, недвижимость). По имеющимся данным, в ноябре 1998 г. намечено заседание Правительства РФ по обсуждению Концепции управления государственным имуществом. Значимость этого документа крайне высока, однако - в силу наличия многочисленных политических, лоббистских и криминальных интересов - существует опасность сведения проблемы к общим декларациям и малоэффективным попыткам усиления роли государственных чиновников в органах управления корпораций со смешанным капиталом.

*В-пятых*, у нового правительства возникнет общая чисто идеологическая проблема отмежевания от прежнего приватизационного курса (каким бы он ни был реально). Это потребует создания “новой приватизационной модели” для России, которая скорее всего и будет включать разрозненный комплекс мер на основе имеющегося проекта государственной программы приватизации вкупе с указанными выше возможными новациями.

Если же абстрагироваться от существующих политических рамок разработки экономических программ (их элементов) и попытаться сохранить определенную преемственность приватизационной политики, то сегодня необходима достаточно фрагментарная, но подкрепленная политической волей деятельность в приватизационной сфере, которая решала бы следующие “частные” проблемы:

- поиск эффективных механизмов передачи в частный сектор остающихся у государства незакрепленных пакетов акций (таковых еще 8 000-10 000);
- упорядочивание и инвентаризация закрепленных пакетов, выработка четких критериев и постепенное раскрепление этих пакетов, за исключением 40-50 стратегических;
- поиск эффективных механизмов передачи предприятиям земельных участков;
- выработка четких критериев и целей для индивидуальных проектов;
- рациональная концепция управления государственной собственностью (включая проблемы пакетов акций, дивидендов, зарубежной собственности и др.);
- обеспечение действительной прозрачности сделок;
- защита интересов акционеров и инвесторов (включая безоговорочное введение принципа равных прав при участии в сделках).

С точки зрения среднесрочных целей на первом месте должна быть оптимизация сложившейся структуры собственности как на макро-, так и на микроуровнях (сопровождаемая четкой промышленной политикой) в интересах обеспечения экономического роста. Бюджетные задачи при всем их поли-

тическом значении должны быть подчиненными. Вместе с тем, учитывая текущую финансовую и политическую конъюнктуру, приближение парламентских и президентских выборов, вряд ли следует испытывать какие-либо иллюзии.

### **Приложение 8. Нетрадиционные способы приватизации в 1997-1998 гг.**

Произошедшие в России в августе-сентябре 1998 г. финансовые потрясения вновь со всей остротой поставили вопрос о фундаментальных причинах экономического кризиса в стране. Одной из них явилось то, что достигнутая в 1996-1997 гг. финансовая стабилизация не была в достаточной мере подкреплена процессами адаптации хозяйственных субъектов на микроуровне. Влияние иностранного капитала на российскую экономику определялось его характером: во внешних инвестициях преобладали кредиты международных финансовых организаций и вложения в пирамиду государственных ценных бумаг. Важным инструментом обеспечения смычки хозяйственных процессов на верхнем и нижнем этапах экономики могла стать приватизация государственной собственности, которая потенциально способствует финансовой стабилизации не только посредством обеспечения дополнительных доходов в бюджет, но и увеличением налоговых поступлений в среднесрочной перспективе после формирования эффективно-го собственника и возобновления роста производства.

*Таблица 4.2*

#### **Распределение приватизированных предприятий (объектов) по способам приватизации в 1994-1998 гг. (в %)**

	1994	1995	1996	1997	1998 I полугодие
Акционирование	44,8	27,7	22,5	18,1	14,2
Аукцион	4,4	4,2	3,9	5,5	7,7
Коммерческий конкурс	24,0	15,9	8,9	9,5	11,0*
Инвестиционный конкурс	1,2	1,1	0,7	0,5	-*
Аренда	20,8	29,8	32,1	14,7	5,1

Продажа					
- недвижимости	-	15,4	22,9	38,5	49,3
- земли	-	0,6	1,5	2,6	5,6
- предприятий- -должников	-	0,5	0,8	0,8	0,3
Прочие**	4,8	4,8	6,7	9,8	6,8
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

\* - инвестиционный конкурс, как самостоятельный способ приватизации, согласно закону о приватизации от 21 июля 1997 г. был отменен, его заменили коммерческие конкурсы с инвестиционными и социальными условиями;

\*\* - прочие способы приватизации включают: продажу имущества ликвидируемых, ликвидированных предприятий и незавершенных строительством объектов, выкуп долями (паев), прямую продажу, внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставной капитал хозяйственных обществ, отчуждение находящихся в государственной (муниципальной) акций ОАО, созданных в процессе приватизации, в пользу владельцев государственных (муниципальных) ценных бумаг, удостоверяющих право приобретения таких акций (с 1998 г.).

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России

После завершения чековой приватизации в середине 1994 г. приватизационный процесс в стране вступил в новую фазу, стержнем которого должно было стать привлечение инвестиций и реструктуризация производства в реальном секторе экономики на основе таких новых и прежде малоиспользуемых способов приватизации, как инвестиционный конкурс, продажа недвижимости, земли<sup>65</sup> и предприятий-должников. Статистические данные Госкомстата РФ за 1997 г. (Таблица 4.2) свидетельствуют, что и в первый год возобновления экономического роста сохранилась характерная для 1994-1996 гг. тенденция повышения (или стабилизации) удельного веса предприятий (объектов), приватизированных такими методами. Исключение составили инвестиционные конкурсы, практическое применение которых завершилось в прошедшем году в связи с принятием нового закона о приватизации, упразднившим их. Принципиально те же тенденции сохранились и в первом полугодии 1998 г., за исключением сокращения удельного веса продажи предприятий-должников.

Далее рассматриваются более подробно место и роль в 1997 г. этих, нетрадиционных способов в отраслевом и регио-

<sup>65</sup> Здесь и далее по тексту имеется в виду продажа земельных участков под предприятиями несельскохозяйственного назначения.

нальном разрезах. Более детальный анализ нетрадиционных способов приватизации за первые 6 месяцев этого года не представляется возможным ввиду отсутствия соответствующей информации (помимо некоторых исключений).

### Продажа недвижимости

Продажа недвижимости в 1997 г. в отличие от предшествующих лет стала наиболее распространенной формой приватизации, заняв наибольший удельный вес среди всех ее способов (38,5%) (табл. 1). При этом общее количество приватизированных в 1997 г. объектов (1056) было меньше, чем в предшествующие годы (1564 в 1995 г., 1145 - в 1996 г.). Как и в 1995-1996 гг., наибольшее число приватизированных объектов недвижимости относилось к розничной торговле и жилищно-коммунальному хозяйству. Более 88% продаж недвижимости относилось к муниципальной собственности. Превышение продажной цены над начальной при продаже недвижимости в целом составило менее 4%, несколько более значительным (около 7%) оно было при продаже недвижимости, относившейся к собственности субъектов Федерации.

Приватизация недвижимости проходила в 55 регионах страны. В продажах недвижимости продолжает сохраняться явная неравномерность в территориальном разрезе. Около 56% проданных за год объектов недвижимости приходится на 8 регионов: Саратовскую (93 единицы), Свердловскую (91) области, Краснодарский край (81), Кемеровскую (80), Вологодскую (74), Ярославскую (61), Тверскую (59) области и Татарстан (52). В I полугодии 1998 г. приватизировано 446 объектов недвижимости.

### Продажа земли

Важнейшим элементом приватизационного процесса по завершении чековой приватизации должна была стать продажа земли. На сегодняшний день можно говорить о том, что этот процесс не принял большого размаха. Общая площадь проданных в 1997 г. земельных участков составила 15,8 кв. км (в 1994

г. - 13 кв. км, в 1995 г. - 296,3 кв. км, в 1996 г. - 19,1 кв. км). Более 86% этой величины относится к промышленности, в т. ч. 32,3% - к машиностроению и металлообработке, 25,9% - к черной металлургии.

Приватизация земельных участков высококонцентрирована и в территориальном разрезе. 61,4% площади всех проданных в 1997 г. земельных участков располагалась в 3 субъектах Федерации: Нижегородской (4,4 кв. км) и Ульяновской (3,2 кв. км) областях, Санкт-Петербурге (2,1 кв. км) при том, что в остальных регионах эта величина составила менее 1,0 кв. км. Несмотря на некоторое расширение географии приватизации путем продажи земли (в 1997 г. продажа земельных участков имела место в 20 регионах против 13 - в 1994 г., 21 - в 1995 г., в 1996 г. - в 16), в целом этот процесс носит весьма ограниченный характер. Как и при приватизации недвижимости, основная масса приватизированных земельных участков до приватизации относилась к муниципальной собственности (более 87%), а их продажа осуществлялась при явно символическом превышении продажной цены над начальной. В I полугодии 1998 г. приватизированными предприятиями выкуплены земельные участки площадью около 5 кв. км.

Осуществленное Госкомстатом РФ включение продаж недвижимости, земли в общую массу приватизированных предприятий представляется не вполне корректным. Несмотря на то, что данные процедуры и обеспечивают передачу определенных материальных активов (зданий, помещений, земельных участков) в негосударственный сектор, приватизации новых предприятий, как самостоятельных юридических лиц при этом не происходит. Во многих случаях речь идет о выкупе ранее приватизированными предприятиями зданий, помещений (в случае АО и ТО, созданных в ходе малой приватизации) или земельных участков в составе единого имущественного комплекса приватизированных предприятий. Последнее подчеркивается в новой классификации приватизированных предприятий и объектов по способам их реализации, введенной Госкомстатом РФ с 1998 г. после вступления в действие нового закона о приватизации.

### Приватизация путем продажи предприятий-должников

Несмотря на достаточно раннее появление общих правовых и организационных предпосылок для применения процедуры банкротства, практическая деятельность в этом направлении началась лишь в 1994 г., а с 1995 г. продажа предприятий-должников стала выделяться, как самостоятельный метод приватизации.

В 1997 гг. таким путем были приватизировано лишь 23 предприятия (в 1995 г. - 47, в 1996 г. - 39). 6 из них относились к розничной торговле, по 3 - к оптовой торговле, машиностроению и металлообработке. Большинство сменивших форму собственности предприятий-должников (13) до приватизации находилось в федеральной собственности. Однако при превышении продажной цены над начальной в 1,14 раза по всей группе предприятий, максимальная величина данного показателя была отмечена по предприятиям собственности субъектов Федерации (1,44), тогда как по предприятиям федеральной собственности данный коэффициент составил 1,076. Продажи предприятий-должников осуществлялись всего в 13 субъектах Федерации, в том числе в Ярославской и Белгородской областях - по 4 предприятия и в Вологодской - 3. В остальных же регионах эта процедура была применена в отношении 1-2 объектов, что не могло повлиять на общий фон приватизационного процесса в регионе. В I полугодии 1998 г. было приватизировано всего 3 предприятия-должника.

### Инвестиционный конкурс

Инвестиционный конкурс, как самостоятельный метод приватизации, также не имел заметного распространения. В 1997 гг. этим методом было приватизировано 14 предприятий (в 1994 г. - 261, в 1995 г. - 109, в 1996 г. - 37). Почти половину из них (6 ед.) составили предприятия розничной торговли. Характерной чертой приватизации через инвестиционные конкурсы явилось постоянное сокращение числа регионов, где она осуществлялась. Если в 1994 г. этот способ разгосударствления использовался в 41 регионе, то в 1995 г. - в 29, в 1996 г. - в 16,

а в 1997 г. - в 10. Подобно продажам недвижимости и земли, половина всех приватизированных путем инвестиционных конкурсов в 1997 г. предприятий располагалась в трех регионах страны: в Кемеровской области (3), Санкт-Петербурге (2) и Ростовской области(2).

При оценке результатов инвестиционных конкурсов необходимо иметь в виду, что основным способом привлечения капиталовложений является продажа не предприятий, как таковых, что возможно лишь в отношении небольших и отдельных средних предприятий, представляющих интерес в основном для местного бизнеса, а пакетов акций АО, созданных на базе приватизируемых или ранее приватизированных крупных и средних предприятий. Так, по данным Госкомстата РФ за 1997 г., более 99% всех фактически поступивших инвестиций по заключенным договорам было получено от продажи акций АО. Только по предприятиям муниципальной собственности 49,1% инвестиций поступило от продажи предприятий (организаций, объектов), не являющихся акционерными обществами, причем в Псковской, Тверской, Курской, Новосибирской областях все инвестиции были получены от продажи предприятий, не являющихся АО, а в Омской области этот показатель составил 52%.

Что касается реализации пакетов акций АО, созданных в 1997 гг., обеспечивших получение основной массы инвестиций, то в статистической отчетности Госкомстата РФ в 2 самостоятельные категории выделяются продажи на инвестиционном конкурсе без иностранных инвесторов (резидентам) и иностранным инвесторам (нерезидентам). В Таблица 4.3 показан удельный вес этих категорий в общем объеме проданных акций и вырученных при этом средств, а также по категориям предприятий в зависимости от выбранного при акционировании варианта льгот.

*Таблица 4.3*

**Продажа акций АО на инвестиционных конкурсах (в % от всех проданных акций и всех полученных средств)**



	1994		1995		1996		1997	
	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)
Резидентам	1,7	2,9	7,3	11,6	14,8	15,5	16,0	5,0
- I вариант	1,6	4,5	2,6	12,2	16,0	20,5	5,6	1,4
- II вариант	2,0	1,5	9,9	10,0	18,0	16,3	3,4	28,4
- III вариант	0,5	0,4	2,3	9,0	2,6	7,4	-	-
- особый случай	0,1	1,0	58,7	37,7	-	-	38,6	4,7
- аренда	0,3	0,3	11,0	5,4	5,9	2,5	0,04	2,8
Нерезидентам	0,2	0,06	0,2	1,4	2,0	1,5	1,0	0,2
- I вариант	0,1	0,07	-	-	0,04	1,3	-	-
- II вариант	0,4	0,06	0,6	2,6	0,5	2,0	0,005	0,1
- III вариант	-	-	-	-	-	-	-	-
- особый случай	-	-	-	-	-	-	2,6	5,0
- аренда	-	-	0,8	0,3	41,7	1,2	-	-

\* - А - % от всех проданных акций;

\*\* - В - % от всех полученных средств после приобретения акций по закрытой подписке работниками предприятий (организаций), должностными лицами, юридическими и физическими лицами, заключившими договор в соответствии с III вариантом льгот.

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России

Имеющиеся данные позволяют сделать вывод о том, что в отличие от предшествующих лет на инвестиционных конкурсах в 1997 г. произошел некоторый сдвиг предпочтений инвесторов-резидентов к приобретению акций предприятий, избравших I вариант льгот при акционировании. Напомним, что в 1994-1996 гг. интерес к акциям предприятий, использовавшим II вариант льгот и выкуп через аренду, где имелась потенциальная возможность приобретения контрольного пакета акций на внеконкурсной основе инсайдерами (трудовым коллективом и администрацией), в принципе был не меньшим, чем интерес инвесторов к предприятиям, избравшим другой вариант льгот. При этом анализируя таблицу 2, можно отметить большую разницу между долями акций, проданных на инвестиционном конкурсе, и долями, вырученных при этом средств, по предприятиям, избравшим в 1997 г. II вариант льгот и выкуп через аренду (при продаже резидентам). Аналогичные примеры можно найти и по другим вариантам льгот в данных за 1994-1996 гг. Таким образом, во многих случаях налицо (абстрагируясь от вопроса о номинале продаваемых акций) факт достаточно острой конкуренции на инвестиционных конкурсах за акции предприятий, несмотря на то, что вы-

бренный ими вариант льгот при приватизации благоприятствует инсайдерам. Представляется, что данный метод, на первый взгляд привлекательный именно для внешних инвесторов, используется хозяйственными структурами, тесно связанными с руководством приватизируемых предприятий, что способствует сохранению тенденции на закрытость акционерного капитала.

Отраслевые и региональные акценты в действиях отечественных и иностранных инвесторов в процессе приватизации посредством инвестиционных конкурсов выглядели следующим образом.

В 1997 г. в целом по стране 16,0% всех проданных акций (из числа подлежащих свободной продаже) было реализовано на инвестиционном конкурсе резидентам, более высокими эти показатели были в оптовой торговле (57,4%) и по предприятиям погрузочно-разгрузочных и транспортно-экспедиционных работ и услуг (27,3%), а также в Тамбовской (все 100% проданных акций), Иркутской (82,3%), Белгородской (78,1%), Московской (71,8%) областях, Татарстане (30,4%) и Санкт-Петербурге (23,0%).

Резиденты обеспечили почти весь объем предусмотренных инвестиций, однако реально поступившие инвестиции составили лишь 8,4% инвестиционных обязательств. В отраслевой структуре доминировали пищевая индустрия (43,1% всего объема обязательств) и оптовая торговля (27,7%), а в региональной - Белгородская (43,1%, т. е. все обязательства по инвестициям в пищевую отрасль), Иркутская (26,7%) области и Москва (21,5%). Единственной же точкой реального поступления инвестиций стала Архангельская область, а поступившие в регион вложения распределились между промышленностью строительных материалов (67,2%), строительством (16,7%), оптовой торговлей (12,0%), погрузочно-разгрузочными и транспортно-экспедиционными работами и услугами (4,1%).

Для сравнения напомним точки реального притока инвестиций посредством инвестиционных конкурсов в отраслевом и территориальном разрезе (с учетом всех источников, включая нерезидентов) в 1994-1996 гг.:

- в 1994 г. - машиностроение (53,7% всех инвестиций), химия и нефтехимия (18,5%), наука и научное обслуживание (14,0%), лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность (3,2%) и Удмуртия (50,9%), Саратовская (21,1%), Новосибирская (15,7%), Иркутская (3,8%) области;

- в 1995 г. - химия и нефтехимия (72,3%), лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность (10,7%), пищевая промышленность (6,5%) и Вологодская область (74%), Марий-Эл (5,7%), Ленинградская область (5,3%);

- в 1996 г. - машиностроение (42,7%), воздушный транспорт (27,4%), лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность (19,3%), розничная торговля (6,6%), пищевая промышленность (2,2%) и Пермская (64,4%), Новосибирская (27,4%), Тюменская (6,9%) области.

Иностранному капиталу на инвестиционных конкурсах в прошедшем году было продано около 1% акций. Двумя точками приложения средств стали приобретение пакетов акций в таких достаточно нетрадиционных с коммерческой точки зрения отраслях, как наука и научное обслуживание в Санкт-Петербурге, культура и искусство в Калининградской области. При этом выполненные обязательства по инвестированию (0,4% от всего объема по стране) отмечены только в Калининградской области, где все проданные акции были реализованы на инвестиционном конкурсе нерезидентам.

Приходится констатировать, что роль приватизации, как дополнительного источника для финансирования инвестиционного процесса, остается крайне незначительной. Несмотря на почти 2-кратное увеличение зарегистрированного статистикой абсолютного (без поправки на инфляцию) объема инвестиций, поступивших от продаж на инвестиционном конкурсе в 1997 г. по сравнению с 1996 г., эта величина (с учетом выполнения обязательств, взятых в предыдущие годы) составила всего 1,3% всех инвестиций в основной капитал (в 1994-1996 гг. - менее 1%). Существенным обстоятельством, объясняющим незначительную роль приватизации в привлечении инвестиций на микроэкономическом уровне, являются ограничен-

ные (по сравнению с потребностями производства) возможности российского капитала, имеющего к тому же на сегодняшний день немало более привлекательных и менее рискованных направлений вложения средств.

Низкая эффективность инвестиционных конкурсов, продемонстрированная практикой 1994-1996 гг., закономерно привела к их отмене согласно новому закону “О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества” (N 123-ФЗ, подписан Президентом РФ 21 июля 1997 г.) с заменой на коммерческие конкурсы с инвестиционными и/или социальными условиями, когда права собственности переходят к победителю только после выполнения соответствующих обязательств. В I полугодии 1998 г. из 99 предприятий и объектов, приватизированных по коммерческому конкурсу, 35 было продано с чисто инвестиционными условиями, 34 - и с инвестиционными, и с социальными условиями (остальные 30 - только с социальными условиями).

#### Финансовая эффективность нетрадиционных методов приватизации

Роль нетрадиционных способов приватизации в формировании доходов от этого процесса представлена в Таблица 4.4.

Таблица 4.4

#### Удельный вес отдельных способов приватизации в получении средств от приватизации в 1995-1998 гг. (в % к совокупной выручке)

	1995	1996	1997	1998 I полугодие
Продажа				
- недвижимости	14,5	11,2	1,9	15,8
- земли	3,1	4,1	0,6	4,2
- предприятий-должников	1,9	2,6	0,7	0,6
Погашение просроченной задолженности предприятия федеральному бюджету инвестором по условиям инвестиционного, коммерческого	-	9,3	5,9	...

конкурсов				
-----------	--	--	--	--

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России

Представленные выше методы играют все большую роль в получении доходов от приватизации на уровне субъектов Федерации: в 1997 г. более 20% совокупной выручки было получено от продажи недвижимости в 43 регионах (в 1995 г. - в 28; в 1996 г. - в 38), продажа земли обеспечила более 5% выручки в 25 регионах (в 1995 г. - в 11; в 1996 г. - в 23), а от продажи предприятий-должников более 5% средств было выручено в 18 регионах (в 1995 г. - в 13; в 1996 г. - в 16). Как и в 1994-1996 гг., основная доля выручки от продажи недвижимости поступала по муниципальным предприятиям (более 70%), выручки от продажи земли - по предприятиям собственности субъектов Федерации (около 50,1%), выручки от продажи предприятий-должников - по предприятиям федеральной собственности (90%).

Проводившаяся правительством РФ в 1997 г. кампания по борьбе с неплатежами и погашению задолженности предприятий по налогам в бюджеты всех уровней отразилась и на процессе приватизации. К числу его важных достижений можно отнести значительный (более чем 5-кратный) прирост объема поступлений в счет погашения инвестором просроченной задолженности предприятия федеральному бюджету, которые составили более 1,55 трлн. руб. против 302 млн. руб. годом ранее. Темпы инфляции в 1997 г. обесценили достигнутый прирост лишь в небольшой степени. Практически все эти поступления, как и в 1996 г., имели место по предприятиям федеральной собственности, в 15 регионах страны (в 1996 г. - в 20), причем в Оренбургской области они дали около 3/4 всех полученных средств, в Липецкой - более 1/3, в Рязанской - около 17%, в Пермской и Ямало-Ненецком автономном округе - 13-14%.

Помимо вышеупомянутых, можно отметить еще 3 новые доходные статьи, выделяемые Госкомстатом РФ наряду с погашением просроченной задолженности предприятия федеральному бюджету инвестором по условиям инвестиционного, коммерческого конкурсов: 1) выполнение инвестором утвер-

жденных федеральных программ для предприятия по условиям инвестиционного, коммерческого конкурсов (малозначимая величина в 6 млн. руб. по объектам муниципальной собственности в Омской области); 2) доходы от продажи облигаций и других ценных бумаг, подлежащих конвертации в акции предприятия (доход отсутствовал); 3) доходы от передачи в залог, доверительное управление акций АО (малозначимая величина в 8 млн. руб. по объектам муниципальной собственности в Саратовской области). Напомним, что в 1996 г. по первой из этих статей был получен основной доход по предприятиям, находившимся в федеральной собственности, по второй - полностью по муниципальным предприятиям, по третьей - отсутствовал.

Говоря о новых способах приватизации, необходимо упомянуть о том, что в I полугодии текущего года 2 предприятия было приватизировано путем внесения государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставной капитал хозяйственных обществ и еще 1 - посредством отчуждения находящихся в государственной (муниципальной) акций ОАО, созданных в процессе приватизации, владельцам государственных (муниципальных) ценных бумаг, удостоверяющих право приобретения таких акций (данные о финансовой стороне этих сделок отсутствуют). Очевидно, на практике оба этих метода применялись и раньше, однако в классификацию они были внесены только в 1998 г., после выхода нового закона о приватизации, статья 16 которого выделяет их в качестве отдельных методов приватизации.

В I полугодии 1998 г. удельный вес средств, полученных от приватизации недвижимости и земли, в общей сумме доходов от приватизации заметно вырос по сравнению с 1997 г. и вернулся к показателям за 1995-1996 гг. (кроме приватизации предприятий-должников). Это можно объяснить отсутствием приватизационных сделок по пакетам акций крупнейших предприятий национального масштаба, сравнимых со сделками прошлого года (по холдингу "Связьинвест", РАО "Норильский никель", нефтяным компаниям). Потенциальный доход при продаже пакетов акций компании "Роснефть", РАО "Газ-

пром”, холдинга “Связьинвест” осенью текущего года реально мог серьезно изменить структуру источников средств от приватизации в сторону уменьшения доли выручки от продажи недвижимости и земли, однако сама возможность успешного проведения этих мероприятий весьма сомнительна после изменения экономико-политической ситуации в стране и формирования нового правительства.

В целом можно констатировать, что потенциал проанализированных методов приватизации в 1994-1997 гг. в должной мере востребован не был. Причины этого состоят в преимущественно фискальной ориентации приватизационной политики федерального правительства, сильной зависимости процесса от позиции региональных властей, несовершенстве процедур корпоративного управления, продолжающейся на многих предприятиях борьбе за контроль, многочисленных причинах более общего характера, объясняющих сдержанное отношение солидных иностранных инвесторов к вложению своего капитала в Россию.

Возможными условиями раскрытия данного потенциала в ближайшие годы по мере преодоления финансовых потрясений августа-сентября 1998 г. являются меры по реформированию предприятий, жесткий контроль со стороны государства за выполнением инвестором взятых на себя обязательств, разумная политика в области санации и банкротств в рамках реализации новых законов о приватизации (вступил в силу со 2 августа 1997 г.) и банкротстве (вступил в силу с 1 марта 1998 г.).

#### **4.2. Защита прав акционеров**

Проблема защиты прав акционеров (инвесторов) имеет принципиальное значение не только и не столько для решения текущих приватизационных задач, сколько для существенно более общей политики восстановления доверия инвесторов к российскому рынку.

По оценкам большинства экспертов, нарушения прав акционеров в России стали одним из наиболее весомых факторов

оттока иностранных инвестиций в конце 1997 - 1998 гг. В то же время существует явное противоречие между имеющейся нормативно-правовой базой в этой области и практикой защиты интересов акционеров, преимущественно мелких (портфельных).

Уже со вступлением в силу Закона РФ “Об акционерных обществах” можно говорить о некотором позитивном правовом сдвиге (около 15 новаций с точки зрения защиты интересов акционеров - прежде всего миноритарных внешних).

Текущее регулирование в области защиты прав акционеров можно условно разделить на две части: оперативная реакция на действия конкретных эмитентов и подготовка специальных нормативных документов, регулирующих те или иные конкретные вопросы защиты акционеров.

Так, например, в феврале 1998 г. ФКЦБ предприняла ряд мер против нефтяной компании “СИДАНКО”: признан несостоявшимся выпуск конвертируемых облигаций, который мог бы изменить структуру акционеров компании в ущерб иностранным портфельным инвесторам. В отношении дочерних компаний НК “ЮКОС” - “Юганскнефтегаз” и “Самаранефтегаз” - ФКЦБ потребовала привести в соответствие с законом решения общих собраний акционеров, не учитывавшие интересы и права мелких акционеров. ФКЦБ предпринимала также ряд мер против политики разводнения уставного капитала в ущерб части акционеров в других российских АО.

Также ФКЦБ отказала НК “Сибнефть” в регистрации эмиссии 500 млн. акций, предназначенных для обмена на акции дочерних предприятий “Ноябрьскнефтегаз” и “Ноябрьскнефтегазгеофизика” в рамках перехода компании на единую акцию. В основе конфликта лежит протест представителей иностранных портфельных инвесторов “Ноябрьскнефтегаз” (июнь 1998 г.) по поводу предлагавшегося коэффициента обмена акций. Порядок размещения эмиссии должен быть определен на внеочередном собрании акционеров.

В 1998 г. ФКЦБ приняла целый ряд новых нормативных документов, направленных на защиту прав акционеров:



- Постановление № 8 от 20 апреля 1998 г. “Об утверждении положения о порядке проведения общего собрания акционеров путем проведения заочного голосования и внесении дополнений в положение о ведении реестра владельцев именных ценных бумаг” (урегулированы вопросы участия в собрании владельцев привилегированных акций при невыплате им дивидендов и др.);

- Постановление № 9 от 20 апреля 1998 г. “Об утверждении положения о порядке и объеме раскрытия информации открытыми акционерными обществами при размещении акций и ценных бумаг, конвертируемых в акции, путем подписки и о внесении изменений и дополнений в стандарты эмиссии акций при учреждении акционерных обществ, дополнительных акций, облигаций и их проспектов эмиссии, утвержденные постановлением ФКЦБ России от 17 сентября 1996 г. № 19” (отмечено исключительное право общего собрания акционеров принимать решение о размещении, введен срок, в течение которого акционеры могут приобрести размещаемые акции (месяц), урегулированы некоторые вопросы крупных сделок и сделок, в отношении которых имеется заинтересованность, требования касательно информирования акционеров о решении и итогах размещения).

Суть последнего документа состоит в упреждении возможных нарушений при размещении акций и других ценных бумаг АО во избежание конфликтов, начинающихся уже по итогам размещения. Документы блокируют также ряд других приемов, направленных на ущемление прав мелких акционеров.

Сам по себе данный перечень защитных механизмов (против прежде всего злоупотреблений менеджеров или при поглощениях) соответствует общепринятым стандартам. Гораздо труднее добиться защиты своих прав на практике, даже если буква закона не подлежит никаким интерпретациям. В этой связи общей и принципиально важной проблемой *остаётся проблема исполнения законодательства.*

В настоящее время у ФКЦБ имеются следующие административные полномочия по принуждению к соблюдению законодательства о ценных бумагах:

- выдача предписаний, обязательных для исполнения эмитентами, профессиональными участниками и их саморегулируемыми организациями;

- приостановление или аннулирование лицензии у профессиональных участников рынка ценных бумаг и саморегулируемых организаций;

- обращение с исками в суд о признании выпуска ценных бумаг недействительным, о ликвидации юридического лица или о признании недействительными сделок с ценными бумагами;

- применение дисциплинарных мер (включая лишение квалификационного аттестата, дающего права на совершение операций с ценными бумагами) к должностным лицам, специалистам и участникам рынка.

Другими словами, в отношении эмитентов ФКЦБ может применить такие меры, как отказ в регистрации проспекта эмиссии, в отношении профессиональных участников - отказ в выдаче или отзыв лицензии. Вместе с тем основные правонарушения (в частности нарушения прав акционеров) имеют место, когда акции эмитента уже находятся в обращении. Соответственно, необходимо внесение дополнений в законы “Об акционерных обществах” и “О рынке ценных бумаг” касательно ответственности за соответствующие нарушения.

Практика работы ФКЦБ по регулированию деятельности участников рынка ценных бумаг и по применению мер юридической ответственности к нарушителям показала, что имеющиеся полномочия по реализации основных государственных функций на рынке ценных бумаг должны быть расширены. В частности, большое значение имеет наделение ФКЦБ полномочиями по проведению расследований нарушений, по установлению штрафов, по проведению разбирательств и административных слушаний в отношении нарушителей законодательства о ценных бумагах.

Так, проект закона “О защите прав инвесторов на рынке ценных бумаг” (принят в третьем чтении Государственной думой 3 июля 1998 г.) предусматривает наделение ФКЦБ правом проведения административных слушаний, наложения административных штрафов и проведения оперативного расследования нарушений на рынке ценных бумаг.

Следует отметить и дестабилизирующее значение некоторых правовых решений в области прав акционеров для притока инвестиций. 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 РАО.

По некоторым оценкам, принятие этой квоты, гипотетически означающей требование национализации определенного пакета акций, стало одним из ключевых факторов падения фондового рынка России в мае 1998 г. Показательно, что этот фактор был в сущности психологическим, ибо легальное доведение доли иностранцев до требуемой было малореальным. Так, существует только один легальный способ снижения этой доли - дополнительная эмиссия, которая возможна лишь после решения общего собрания (у иностранцев - блокирующий пакет, у правительства - контрольный), затем - регистрация этой эмиссии в ФКЦБ, которая имеет основания в отказе в соответствии с Гражданским кодексом РФ.

Вместе с тем и существующая нормативно-правовая база, предусматривающая ответственность участников рынка ценных бумаг, пока фрагментарна и не обеспечивает должной защиты прав инвесторов. Успешная борьба с данными наруше-

ниями возможна только при помощи мер административной и уголовной ответственности. Среди важнейших “белых пятен” необходимо отметить:

- не определены четкие 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 инсайдерскими сделками;

- сохраняется проблема манипулирования ценами на рынке;

- на начальной стадии находится регулирование сделок между аффилированными лицами.

Принятая летом 1998 г. Государственная программа защиты прав инвесторов (утверждена Постановлением Правительства РФ № 785 от 17 июля 1998 г. “О государственной программе защиты прав инвесторов на 1998 - 1999 годы”) предусматривает ужесточение государственного регулирования защиты прав инвесторов и целый комплекс институциональных мер в области законодательства, инфраструктуры, прозрачности рынка, гарантий инвесторам, защиты мелких акционеров. Ее полномасштабная реализация могла бы стать важным фактором восстановления инвестиционной привлекательности российской экономики. Тем не менее, традиционное присутствие противоборствующих лоббистских интересов в данной сфере и необходимость законодательного подкрепления предусмотренных в программе мер могут привести к затяжным рассмотрением проектов в Государственной Думе.