ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА *в 2000 году*

ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

(Выпуск 22)

Москва

апрель 2001 г.

Институт экономики переходного периода
Основан в 1992 г.
Учредитель: Академия народного хозяйства
при Правительстве РФ

Директор: Е.Т. Гайдар

ISBN 5-93255-030-9

Лицензия на издательскую деятельность ИД № 02079 от 19 июня 2000 г.
По вопросам приобретения обращаться
по телефону 229-5565

103918, Москва, Газетный пер., 5
тел.(095) 229-6413, FAX (095) 203-8816,
E-MAIL - root@iet.ru , WEB-Site – http://www.iet.ru
Институт экономики переходного периода

© **Институт экономики переходного периода, 2001.**

Главный редактор: **Е.Гайдар**

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

Авторы текста:

Введение: В.Мау
Раздел 1.1: С.Архипов, С.Дробышевский, О.Луговой, С.Синельников-Мурылев
Раздел 1.2: И.Трунин
Раздел 1.3: С.Баткибеков, С.Синельников-Мурылев
Раздел 1.4: С.Днепровская, И.Трунин, С.Четвериков, А.Шадрин
Раздел 1.5, Приложения 4: С.Дробышевский
Раздел 1.6: С.Архипов
Раздел 2.1: Ю.Бобылев, О.Изряднова, Т.Логачева
Раздел 2.2: С.Цухло
Раздел 2.3: Н.Карлова, Т.Тихонова, Е.Серова, И.Храмова,
Раздел 2.4: И.Дежина
Раздел 2.5: О.Изряднова, Е.Илюхина, Л.Лугачева
Раздел 2.6, Приложение 2: Н.Воловик, Н.Леонова, С.Приходько
Раздел 2.7: Е. Любошиц, В. Цымбал, Е.Хрусталев
Раздел 3.1: Д.Попова
Раздел 3.2: И.Рождественская, С.Шишкин
Раздел 4.1 и 4.2: А.Радыгин
Раздел 4.3: Г.Мальгинов
Раздел 4.4: Л.Михайлов, Л.Сычева, Е.Тимофеев
Раздел 4.5: Г.Мальгинов, Г.Стерник (Российская гильдия риэлторов)
Приложение 1: С.Баткибеков, А.Золотарева, С.Синельников-Мурылев
Приложение 3: С.Дробышевский, Д.Черкасов
Приложение 5: Д.Левченко

Компьютерный дизайн: А.Астахов

Информационное обеспечение: В.Авралов

© Институт экономики переходного периода, 2001.

Содержание

Введение. Экономическая политика России в начале новой фазы экономических реформ

Раздел 1. Денежно-кредитная и бюджетная сферы
1.1 Денежно-кредитная и курсовая политика
1.2. Платежный баланс
1.3. Государственные финансы
Приложение 1. Налоговая политика
1.4. Межбюджетные отношения и региональные финансы
1.5 Рынок государственных ценных бумаг
1.6. Российский рынок акций

Раздел 2. Реальный сектор экономики
2.1. Основные тенденции в реальном секторе экономики
2.2. Конъюнктура промышленности
2.3. Аграрно-промышленный комплекс
2.4. Сфера исследований и разработок
2.5. Инвестиционные процессы в реальном секторе экономики
2.6. Внешнеэкономическая деятельность
Приложение 2. Регулирование внешней торговли
2.7. Экономические проблемы обеспечения военной безопасности и военной реформы в России

Раздел 3. Социальная сфера
3.1. Финансы населения
3.2. Отрасли социально-культурной сферы

Раздел 4. Институциональные и микроэкономические проблемы
4.1. Приватизация в 2000 году: итоги, цели, институциональные ограничения
4.2. Концентрация собственности и интеграция в корпоративном секторе: особенности 2000 года
4.3. Участие государства в управлении корпоративными структурами: нормативно-правовая база и реальное состояние
4.4. Банковский сектор
4.5. Российский рынок недвижимости в 2000 году: от депрессивной стабилизации к росту

Приложение 3. Эконометрический анализ российского банковского кризиса 1998 года
Приложение 4. Перспективы создания стабилизационного фонда в РФ
Приложение 5. Обзор денежно-кредитной политики в странах с переходной экономикой

Введение.
Экономическая политика России в начале новой фазы экономических реформ

Стабилизация политическая и экономическая

Главной отличительной чертой 2000 года была стабильность и даже предсказуемость основных характеристик экономического и политического развития России. Последняя неожиданность 1999 года – досрочная отставка Б.Ельцина – стала одновременно и исходным пунктом для формирования системы устойчивых отношений между основными участниками политической жизни. А это, в свою очередь, стало важнейшим фактором стабильности экономической.

Подобное развитие событий подтверждают вывод о политической природе российского экономического кризиса. Основным источником экономической нестабильности 90-х годов был перманентный политический кризис, неспособность ведущих политических сил и групп интересов договориться друг с другом относительно базовых проблем и ориентиров экономической политики. Преодоление политического кризиса должно, естественно, вести и к экономической стабилизации. При всей сложности проблем структурной адаптации старой советской системы к рыночным требованиям, при всей важности внешних факторов и шоков, сама способность хозяйственных агентов адекватно реагировать на них зависит от способности политической элиты создать соответствующие условия и институциональные рамки, понятные и устойчивые «правила игры» - и обеспечить их практическую реализацию.

Признаки политической стабилизации наметились еще в 1999 году. Бесконфликтная отставка поддерживаемого думским большинством правительства Е.Примакова, провал попыток начать процедуру импичмента, легкость назначения новых премьеров (С.Степашина и В.Путина) уже обозначили новые реалии политической жизни. Впрочем, эти события могли свидетельствовать лишь об изменении тактики оппозиционных партий, потерявших интерес к кремлевским интригам и решивших сосредоточиться на подготовке к более важным событиям – парламентским и президентским выборам.

Однако думская избирательная кампания продемонстрировала наличие более серьезных оснований для снижения накала конфликтов. Предвыборные документы ведущих политических сил продемонстрировали явное сближение позиций по основным вопросам социально-экономического развития, включая макроэкономическую политику, налогово-бюджетную политику, отношения собственности и др[1]. При всем различии подходов и предложений, думские партии оставались в парадигме рыночной экономики.

У такого развития были объективные экономические основания. Одним из важных последствий финансового кризиса 1998 года и резкой девальвации рубля стало преодоление конфликта между экспортными секторами российской экономики и отраслями потенциального импортозамещения. Внешнеэкономическая конъюнктура благоприятствовала экспорту, а низкий валютный курс рубля защищал позиции российских товаропроизводителей на внутреннем рынке, оказывал стимулирующее воздействие на их развитие. Конфликт, казавшийся в середине 90-х годов непреодолимым и представлявший наиболее серьезную опасность для стабильности экономических и политических институтов посткоммунистической России, практически перестал существовать. И это не могло не отразиться на позициях политических сил, которые выражали интересы соответствующих экономических групп.

---

[1] См. подробнее: Российская экономика в 1999 году: Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 1999. С. 313-319.

Результатом последних парламентских выборов стало формирование Государственной Думы с такой политической структурой, которая дает возможность исполнительной власти проводить через нижнюю палату почти любой законопроект. Представленные в ней политические партии и блоки могут быть разбиты на три примерно равные по силе спектра: левые, проправительственные, а также центр и правые. В такой ситуации практически любое предложение президента или правительства должно получать поддержку в Думе: за него автоматически голосуют правительственные фракции, а также либо правые, либо левые. Сложился парламентский механизм, который может быть определен как «машина для голосования» (его не следует путать с единогласием советского времени).

Это было продемонстрировано уже на первых заседаниях Государственной Думы в январе 2000 года, когда позиции в руководстве палаты были поделены левыми и правительственными фракциями практически без учета интересов правых и центристов. Возникшие в тот момент опасения, что подобного рода блок окажется устойчивым, отражающим политические предпочтения новой администрации, оказались неверными. На протяжении всего года исполнительная власть формировала временные коалиции то с одними фракциями, то с другими, добиваясь принятия нужных ей результатов. Причем в этих коалициях просматривалась закономерность: по вопросам социально-экономической политики правительство опиралось на правоцентристские силы, а по вопросам «символического» характера – на левых[2].

Подобное политическое маневрирование является в принципе естественным для режима, выходящего из длительного периода нестабильности[3]. Заметно снижаются политические и финансовые издержки принятия законопроектов, поскольку в большинстве случаев нет необходимости идти на компромиссы, убеждая идеологических противников проголосовать за предлагаемый документ. Все могут голосовать в соответствии со своими идеологическими предпочтениями. Эта система создает благоприятные условия для принятия ответственных экономических решений, что продемонстрировали голосования по Налоговому кодексу и бюджету на 2001 год. Произошло знаменательное событие: впервые за все посткоммунистические годы бюджет был принят без поддержки компартии и аграриев, то есть как раз тех сил, за голоса которых надо платить макроэкономической стабильностью.

В то же время сложившаяся ситуация несет в себе и потенциальную опасность, поскольку автоматически принимаемые решения могут становиться препятствием при изменении политической конъюнктуры или задач. Например, компромисс при формировании руководящих органов нынешней Думы, отдавший все социальные комитеты в руки левых фракций, резко затруднил работу над соответствующими законопроектами, включая такие важные, как Трудовой кодекс или пенсионное законодательство.

Можно говорить о новом этапе и в развитии федеративных отношений, где также главной тенденцией выступает стабилизация и упорядочивание политических процессов. Основными характеристиками изменений здесь являются: во-первых, выравнивание условий функционирования политических институтов субъектов Федерации; во-вторых, усиление контроля федерального центра за ситуацией в регионах и формирование единых «правил игры»; в-третьих, более четкое разделение сфер ответственности между уровнями государственной власти. Кризис 90-х годов привел к формированию «особых отношений» отдельных регионов с федеральным центром, когда политическая слабость центра заставляла его покупать поддержку ценой допущения несоблюдения региональными властями федерального законодательства, расширения последними сферы компетенции нередко даже ценой

[2] Впрочем, тесное сотрудничество законодателей с исполнительной властью пока не означает полной согласованности их действий. В 2000 году Президент 12 раз использовал право вето, причем все отклоненные законы касались социально-экономической сферы.

[3] В марксистской экономической литературе такой режим определялся как «бонапартистский». Его основной характеристикой считается маневрирование между различными политическими силами для обеспечения устойчивости системы власти.

нарушения Конституции. Эта практика оформлялась принятием двусторонних соглашений («договоров о разграничении предметов ведения») между федеральным центром и регионами, возможность которых была закреплена даже в первой (то есть неизменяемой) главе Конституции РФ.

Важным шагом на пути формирования устойчивой экономико-политической системы является выравнивание условий хозяйствования в регионах. Речь идет не об абсолютном выравнивании, поскольку у регионов, в соответствии с их компетенцией, должны оставаться значительные возможности для конкуренции друг с другом за привлечение инвестора, а об исключении практики создания в одних регионах более благоприятных условий, недоступных другим субъектам Федерации. Прежде всего это касалось специальных налоговых режимов в Татарии и Башкирии, которые могли оставлять все налоговые поступления у себя в республиках, не перечисляя ничего федеральному центру. Такая ситуация, еще недавно казавшаяся непреодолимой, стала изменяться в марте 2000 года, причем внешне сами руководители обеих республик выступили с инициативой по пересмотру особого статуса.

Общее упорядочение и стабилизация отношений между центром и регионами требовало проведения более глубоких политических реформ. Они и стали первой законодательной инициативой нового президента, с которой он выступил в первый же месяц после своего вступления в должность. Были приняты конституционные законопроекты, которые изменяли порядок формирования Совета Федерации и давали президенту право смещать руководителей регионов и распускать их представительные органы власти в случае нарушения ими федерального законодательства. Такое изменение статуса региональной власти имело два последствия. Во-первых, регионы побуждались к самостоятельным действиям по приведению своих нормативных актов в соответствие с федеральным законодательством – множественность подобного рода актов делала практически невозможным их пересмотр только по инициативе сверху. Во-вторых, руководители регионов лишались парламентской неприкосновенности и могли быть отстранены от должности за неисполнение решений федеральных органов, принятых в соответствии с их компетенцией.

Укреплению единства правового пространства должен был способствовать и институт представителей президента в федеральных округах, сформированных одновременно с реформой верхней палаты парламента. Именно эта задача ставилась поначалу перед ними в качестве основной. Кроме того, представители президента должны обеспечивать координацию деятельности федеральных органов власти в регионах, выводя их из-под контроля региональных властей. Последнее тоже было одной из серьезных политических и экономических проблем 90-х годов, поскольку влиятельные местные руководители могли оказывать существенное воздействие на функционирование институтов, которые должны находиться вне сферы их влияния (прежде всего суды, прокуратура, налоговые органы).

Наконец, большую активность стал проявлять и сам президент, инициировавший отмену явно незаконных решений ряда субъектов Федерации (Архангельской, Владимирской, Оренбургской, Воронежской, Тверской областей), что должно было продемонстрировать решительность федеральных властей привести законодательства субъектов Федерации в соответствие с общероссийской нормативной базой. Большинство отмененных актов вводили избыточные и противозаконные ограничения на предпринимательскую деятельность.

Принципиально важной является также реформа бюджетных отношений центра и регионов. Федеральное правительство отказалось от практики расширения «нефинансируемых мандатов», означавшей перекладывание ответственности за финансирование отдельных расходов (как правило, социальных) на регионы. Федеральный центр взял на себя выполнение тех программ, которые были предписаны законодательством, однако сопроводил это существенным расширением доли поступающих в федеральную казну налогов. Причем законодатели пошли на подобное перераспределение финансовых ресурсов.

Вместе с тем реформа взаимоотношений центра и регионов сопровождается действиями, призванными несколько смягчать радикальность принимаемых решений для отдельных представителей региональных властей. Изменение налогового статуса Татарии и Башкирии происходили одновременно с принятием специальных механизмов (программ), позволяющих им адаптироваться к сокращению остающихся в их распоряжении налоговых поступлений. Для этого федеральное правительство обязалось на первом этапе возвращать в республики большую часть поступающих ему финансовых ресурсов, а также принять специальные программы развития этих республик. Были одобрены законодательные поправки, фактически продлевающие сроки полномочий ряда влиятельных региональных руководителей (включая президента Татарии) почти на десятилетие. Была принята мягкая процедура ротации Совета Федерации. Наконец, был создан Государственный совет из руководителей субъектов Федерации, который должен как-то смягчит потерю ими парламентского статуса.

Стабилизация привела к изменению роли приватизации, ее места в политической и экономической жизни страны. С одной стороны, приватизация потеряла значение важнейшего фактора обеспечения политической поддержки режима, то есть той своей функции, которая была доминирующей на протяжении 1992-1997 годов. С другой стороны, благоприятная экономическая конъюнктура, рост налоговых поступлений резко ослабили значимость фискальной функции приватизации, что было особенно важно в 1997-1998 годах. В результате появилась возможность усиления внимания к экономическим задачам приватизации, к осуществлению ее в целях повышения эффективности функционирования экономической системы. В 2000 году проходили дискуссии о путях дальнейшего проведения приватизации, но в них элемент политической борьбы был уже практически незаметен.

Наконец, стабилизация привела к существенным подвижкам в структуре российской элиты, к изменению соотношения экономических и политических групп влияния, к изменению роли и статуса «олигархов». Характерной чертой 90-х годов было прямое воздействие групп экономических интересов на исполнительную власть, без опосредования его политическими институтами (партией, парламентом), как это характерно для стабильных демократий. Теперь ситуация становится иной. Политические институты приобретают самостоятельный вес, постепенно становятся равноправными партнерами в диалоге с бизнесом или даже начинают играть в этом диалоге ведущую роль. Отчасти это связано с общей тенденцией укрепления политической системы, однако у подобной трансформации существуют и серьезные макроэкономические основания.

Во второй половине 90-х годов неспособность власти сбалансировать бюджет и необходимость постоянной подпитки за счет ресурсов финансового рынка делали ее уязвимой перед лицом основных игроков финансового рынка. Судьба правительства, и даже устойчивость политической системы, зависели от положения на рынке ГКО, что на практике означало его зависимость от действий нескольких владельцев крупнейших финансовых структур. Их действия на финансовом рынке – прежде всего решения покупать или продавать ценные бумаги – могли привести к падению рубля, кабинета министров, а то и всей политической системы страны. Именно это и превращало их в олигархов. Зависимость от олигархов носила тем самым не только субъективно-личностный, а институциональный характер, и с каждым новым дефицитным бюджетом усиливался реальный контроль олигархов над действиями власти.

Теперь всего этого нет: сбалансированный бюджет покончил с зависимостью власти от бизнеса, политическая роль банков существенно ослабла. Правительство, наконец, оказалось способным обещать то, что оно реально может сделать, и потому нет особой необходимости делать долги. Тем самым у государства появляется свобода маневра. Социальная поддержка, конечно, важна, однако теперь появляется возможность опираться на различные группы интересов, использовать противоречия между ними для стабилизации политической власти.

Разумеется, все это не означает ослабления коррупции, возможностей сохранения «особых отношений» представителей бизнеса и власти. Однако теперь эта проблема носит персональный, а не институциональный характер. Другое дело, возможности организованных действий бизнеса по лоббированию своих корпоративных интересов (что проявилось, например, в противодействии правительственным предложениям по изменению налогообложения прибыли предприятий осенью 2000 года). После кризиса «старой» олигархии началось формирование более адекватной системы взаимоотношений власти и бизнеса. Покупка предпринимательской элитой «торговой марки» РСПП стала важным шагом в оформлении этих отношений, которые в дальнейшем, возможно, примут форму французского патроната.

Новые политические условия означают начало нового этапа социально-экономического развития России, а тем самым создают предпосылки для разработки новой программы социально-экономического развития страны.

Стратегическая программа социально-экономического развития России

Непосредственной причиной разработки стратегической программы развития и реформирования России стало формирование новой администрации во главе с В.Путиным. Однако были и более глубокие причины, которые связаны с реальным (а не только формальным) завершением первого этапа посткоммунистических реформ и появлением объективных и субъективных обстоятельств, свидетельствующих о начале новой фазы.

Первая программа посткоммунистических преобразований была в общих чертах разработана в 1991-1992 годах и отражала принципиальные намерения правительства Е.Гайдара по реформированию российской экономики. Основными целями этой программы были либерализация экономики (прежде всего цен и внешнеэкономической деятельности), макроэкономическая стабилизация (бюджетная и денежная), и, наконец, приватизация как важнейшая задача институциональной трансформации при формировании рыночной системы. Реализация этой программы заняла более продолжительный период времени, нежели изначально предполагалось, но к концу 90-х годов цели программы были достигнуты. Тем самым были созданы условия для перехода к следующему этапу посткоммунистического развития – этапу структурных и институциональных реформ, обеспечивающих стабильность экономического роста.

Политическая стабилизация, постепенное преодоление кризиса власти и ее консолидация, сближение позиций элитных групп по фундаментальным вопросам сделали возможным начало дискуссии по долгосрочным проблемам развития страны, что и нашло отражение при разработке Стратегической концепции, получившей также название «программы Грефа». Она должна была задать принципиальные ориентиры социально-экономического развития России, определить базовые механизмы, которые обеспечивали бы рост российской экономики темпом, позволяющим сокращать разрыв с наиболее развитыми странами мира. Иначе говоря, программа должна была ориентировать на обеспечение устойчиво высоких темпов экономического роста в условиях постиндустриальных вызовов.

В ходе экономико-политических дискуссий 1999-2000 годов ясно обозначились три принципиальных подхода к решению названных задач.

Во-первых, характерная для левых сил этатистская модель, в соответствии с которой государство является основным хозяйственным субъектом, и только оно может взять на себя ответственность за инвестиционных процесс. Здесь предполагается максимальная концентрация финансовых ресурсов в руках государства (прежде всего ренты и экспортной выручки) и перераспределение их с позиции национальных приоритетов. Не менее важен в этой модели протекционизм как способ защиты отечественного производителя от конкуренции более сильных иностранных фирм.

Во-вторых, рост, основанный на стимулировании предпринимательской деятельности, на активной политике государства по созданию благоприятных условий для инвесторов – как

отечественных, так и иностранных. Для этого необходимо формирование адекватной системы институтов, включая соответствующее законодательство и эффективную правоприменительную систему.

В-третьих, подход, предполагающий резкое сокращение бюджетной нагрузки на экономику, приведение ее в соответствие с параметрами, характерными для стан аналогичного уровня экономического развития (снижение бюджетной нагрузки с 35-36 до 20-22 процентов ВВП по «расширенному правительству»).

В рамках работы над новой Стратегической программой обсуждались все возможные варианты концепции, включая этатистский (и даже его мобилизационную разновидность). В этом проявился подход новой администрации, готовой рассматривать любые предложения и не отвергающей их по чисто идеологическим или политическим основаниям. Однако после непродолжительных дискуссий этатистский подход был отвергнут по следующим причинам:

- государство доказало свою неэффективность в принятии инвестиционных решений. Оно может сконцентрировать ресурсы, но с высокой степенью вероятности можно ожидать, что использованы они будут не самым эффективным образом;

- этот подход противоречит федералистским основам построения России, поскольку он предполагает концентрацию распоряжения ресурсами в одном центре;

- он плохо совместимо с демократией и обеспечением прав собственности;

- и, наконец, он совсем не соответствует требованиям постиндустриальной эпохи, для которой главное – стабильность прав собственности и стимулирование предпринимательской активности.

Основная дискуссия развернулась между сторонниками второго и третьего подходов. И уже сам этот факт стал знаменательным событием в политической и экономической жизни посткоммунистической России. Оба этих подхода тесно взаимосвязаны и по сути своей являются либеральными. Формирование новой институциональной среды предполагает определенное снижение бюджетной нагрузки на экономику, поскольку при таком условии у экономических агентов остается больше ресурсов для инвестиций. Сокращение же бюджетной нагрузки в качестве стержневой проблемы роста, в свою очередь, предполагает формирование той же институциональной среды, то есть характерной для рыночной демократии (прежде всего гарантии прав собственности). На протяжении 90-х годов различие между этими подходами были практически незаметны на политическом уровне, поскольку их представители были объединены в противостоянии этатистской (и популистской) альтернативе. И лишь в 2000 году размежевание в рамках либеральной модели стало для всех очевидным и вышло из области чисто экономической полемики в политическую сферу.

Само по себе начало этой полемики явилось показателем вступления российских экономических реформ в новую фазу. Центр экономико-политической полемики сместился в правую (либеральную) часть спектра, тогда как доктринальные установки левых все более вытеснялись из сферы реальной, практической дискуссии в область умозрительных построений.

«Программа Грефа» в основном была разработана в первой половине 2000 года. Принципиальной особенностью этого документа стала его политическая и идеологическая последовательность – впервые после программы 1992 года. В основе этого документа лежало формирование институциональных условий, стимулирующих предпринимательскую активность как основу для устойчивого экономического роста.

Одобрение базовых подходов Стратегической программы В.Путиным в апреле 2000 года означало принципиальный выбор в пользу предлагаемой данным документом экономико-политической модели. Полный текст программы не получил тогда официального оформления, однако она стала основой для подготовки более технологических документов – программы мер на 18 месяцев, на 2001-2004 годы и проектов разрабатываемых правительством нормативных актов.

В центре внимания Стратегической программы стоит комплекс институциональных и структурных реформ, включая политические, при поддержании общей макроэкономической стабильности (прежде всего стабильности бюджетной и денежной политики).

Важнейшими компонентами институциональных реформ, которые должна решить Россия в настоящее время, в соответствии с «программой Грефа» являются следующие.

1) Налоговая реформа и сокращение налогового бремени.

2) Реформирование бюджетной системы. Речь идет не о формальном сокращении бюджетных расходов, а о проведении глубоких структурных реформ бюджетного сектора, обеспечивающих рост эффективности использования государственных средств.

3) Дерегулирование хозяйственной деятельности или, что то же самое, повышение эффективности государственного регулирования хозяйственной деятельностью. Речь идет о снижении барьеров входа на рынок, упрощении систем регистрации, лицензирования и контроля за частнопредпринимательской деятельностью, упрощение реализации инвестиционных проектов.

4) Обеспечение гарантий частной собственности, включая интеллектуальную. Повышение эффективности использования государственной собственности.

5) Снижение и унификация таможенных тарифов.

6) Развитие финансового рынка и финансовых институтов. Особой проблемой является повышение надежности и эффективности банковской системы.

7) Реформа естественных монополий, предполагающая повышение их инвестиционной привлекательности.

8) Реформирование системы социальной поддержки в направлении концентрации ресурсов на помощи малоимущим.

9) Реформирование пенсионной системы в сторону развития накопительных принципов.

Принципиальная особенность Стратегической программы состоит в том, что в ней отсутствуют отраслевые приоритеты. И это является важнейшей характеристикой документа, нацеленного на решение задач постиндустриальной эпохи. Фактически этим признается, что, во-первых, пока не пришло время говорить о сравнительных преимуществах российской экономики в разрезе отраслей – только практическая деятельность покажет, в каких секторах страна может конкурировать на равных с наиболее передовыми производителями мира. Во-вторых, наиболее перспективными и конкурентоспособными могут оказываться не отрасли, а конкретные предприятия. Последнее вообще является характерным для стран, решающих задачи догоняющего развития.

Наконец, Стратегическая программа предполагает решение ряда принципиальных задач, выходящих за рамки собственно социально-экономической политики. Две из них являются особенно важными: административная реформа и судебная реформа. От реформы этих двух систем зависит достижение практически всех экономических целей, поскольку предпринимательская активность будет скована при сохранении коррупции государственного аппарата и несправедливости судебных решений. Признание этого факта означает также, что в современной российской ситуации проблема исполнения законов выходит на передний план и оказывается даже более важной задачей, чем принятие новых нормативных актов.

Экономическая программа и экономическая политика

Практическая реализация Стратегической программы началась еще до какого бы то ни было ее утверждения. Уже в мае 2000 года в Государственную Думу были внесены важнейшие законопроекты, означавшие коренное реформирование налоговой системы. Они же были положены в основу при разработке бюджета на 2001 год.

Налоговая реформа

Одной из принципиальных задач налоговой реформы как фактора стимулирования экономического роста является снижение бюджетной нагрузки. Другая особенность налоговой

реформы состоит в том, что она ориентируется на приведение требований, предъявляемых государством, с его реальными возможностями по сбору налогов. Предложенная система (прежде всего плоская шкала подоходного налога и регрессивная шкала социальных отчислений) признает как данность ограниченность административного потенциала слабого государства. Иными словами, власть пытается уйти от ситуации, когда оно предъявляет экономическим агентам требования, которые заведомо не способно реализовать.

Новая налоговая система имеет явные социальные ориентиры, будучи привлекательной для широких общественных слоев, но особенно – для предпринимателей, на поддержку которых правительство ориентируется в первую очередь.

Наконец, новая налоговая система может иметь важные политические последствия. Радикальное снижение подоходного налога и отказ от прогрессии создают принципиальные условия для формирования в будущем политической силы социал-демократической ориентации. Вплоть до настоящего времени в России не было экономической базы для появления партии, которая в качестве своего программного требования выдвигала бы повышение налогов и использование дополнительных доходов в социальных и экономических целях (а именно в этом состоит суть социал-демократической экономической программы). Высокое налоговое бремя заставляло всех, включая крайне левых, выступать за его снижение, что делало левую платформу крайне противоречивой. Теперь ситуация меняется, и в скором времени следует ожидать появления политических сил, ставящих во главу своей экономической платформы формирования «более справедливой» налоговой системы.

Таможенное регулирование

Схожая логика лежала в основе действий по реформированию импортных тарифов. Было решено сократить количество тарифных ставок, максимально укрупнив товарные позиции. Вообще-то такой подход противоречит существующим в современном мире тенденциям, поскольку благодаря развитию информационных систем появляется больше технических возможностей по контролю за товарами, которые пересекают границы, и, соответственно, по использованию более тонких, диверсифицированных методов таможенного регулирования. Однако ограниченный административный ресурс российских властей не позволяет пока осуществлять эффективный таможенный контроль, и правительство демонстрирует готовность признать это обстоятельство в своей таможенной политике.

Дискуссия вокруг новых таможенных тарифов продемонстрировала противоречивость положения правительства в формируемой системе экономических интересов. Предложения по снижению таможенного тарифа получили широкую поддержку среди политической элиты. В составе правительства не нашлось влиятельных сил, которые бы настаивали на «защите отечественного производителя» методами таможенного регулирования. По-видимому, этому способствовали два обстоятельства. Во-первых, еще сохранявшийся низкий уровень курса рубля, служивший барьером на пути иностранных товаров. Во-вторых, начавшийся экономический рост актуализировал для многих отраслей и фирм задачу импорта технологий, оборудования, комплектующих, что делало важным снижение тарифов на соответствующую продукцию. В результате Кабинет быстро поддержал соответствующие предложения.

Однако дальнейшее развитие событий оказалось не столь простым. Задержка с окончательным одобрением и публикацией новых таможенных норм привели к активизации тех групп, которые не были заинтересованы в либерализации внешнеэкономической политики. Как выяснилось, в этом не были заинтересованы участники инвестиционных соглашений, действующих на территории России (фирмы по сборке автомобилей), а также представители легкой промышленности. Это давление нарастало на протяжении осени 2000 года прямо пропорционально укреплению реального курса рубля.

Перспективы официального одобрения (или не одобрения) новых импортных тарифов важный критерий для оценки не только экономических ориентиров, но и прочности политических позиций правительства.

Реформа бюджетных расходов

В 2001 году первостепенное внимание должно быть уделено реструктуризации расходов федерального бюджета, поскольку бюджетные расходы пока не были объектом сколько-нибудь систематического реформирования. Их формирование происходит в значительной мере стихийно, ориентируясь на возможное поступление доходов вне продуманной системы экономических и политических приоритетов, вне представлений о стратегических направлениях развития страны. Практика убедительно показывает, что без системной трансформации этой сферы не только бюджет, но и вся экономическая, социальная и политическая жизнь страны будет оставаться потенциально (а то и реально) неустойчивой. То есть система бюджетных расходов является комплексной темой, в которой переплетаются проблемы макроэкономической политики, структурной реформы, а также проблемы собственно политические.

С одной стороны, трансформация системы формирования и осуществления бюджетных расходов выступает необходимой предпосылкой преодоления зависимости финансовой системы России от колебаний мировой экономической конъюнктуры, снижения долговой нагрузки на экономику. Без этого даже сбалансированность бюджета остается не до конца разрешенной задачей, поскольку он оказывается уязвимым перед любыми неблагоприятными обстоятельствами.

С другой стороны, эта реформа закладывает предпосылки для улучшения предпринимательского климата и представляет собой одну из основных компонент структурной реформы. Она должна обозначить перспективы получателям бюджетных средств, а, главное, задать приоритеты использования финансовых ресурсов государства на среднесрочный период.

Изменение и уточнение механизмов распределения бюджетных средств – еще одно направление этой реформы. Тем самым предполагается придать ей антикоррупционный характер и способствовать улучшению предпринимательского климата в стране.

Наконец, реформа бюджетных расходов связана и с решением ряда политических проблем. Определение стратегических приоритетов и прозрачных процедур бюджетного финансирования должно стать ограничителем на популистские тенденции в деятельности власти, особенно в ситуации, когда ей доступны дополнительные ресурсы благодаря благоприятной экономической конъюнктуре.

Предпринимательский климат и дерегулирование

Критериальную роль будет играть способность правительства обеспечить практическую реализацию программы дерегулирования. Ее контуры также были сформулированы в Стратегической программе. В конце 2000 года первый пакет нормативных актов был разработан и внесен на согласование в Правительство. Речь идет об упрощении режима регистрации предприятий, об упорядочивании лицензирования и о систематизации разного рода контрольных органов, призванных надзирать за бизнесом. Каждый из этих сюжетов важен как с экономической, так и с политической точек зрения.

С экономической – потому что здесь сосредотачиваются наиболее серьезные препятствия для предпринимательской деятельности. Всевластие бюрократии проявляется прежде всего в тех препятствиях, с которыми сталкивается бизнес в начале своей работы, а также при проведении разного рода проверок. Контролирующих инстанций порядка трех десятков, продолжительность и частота проверок не регламентированы, требования, предъявляемые к бизнесу, зачастую невыполнимы, а размеры штрафов таковы, что приводят к закрытию предприятия. Естественно, особенно тяжелым положение оказывается для малых и средних фирм. Причем дело здесь не только в бюрократическом давлении и вымогании взяток. Эти же инструменты могут использоваться и для выдавливания конкурента с рынка, и для сведения счетов властей с недостаточно лояльными предпринимателями.

С политической точки зрения пакет мер по дерегулированию важен потому, что его судьба будет показателем способности правительства концентрировать политическую волю

на приоритетных направлениях и достигать своей цели, преодолевая сопротивление бюрократии. Несмотря на общее понимание важности предлагаемых мер, каждая из них будет встречать серьезное бюрократическое сопротивление, поскольку они ограничивают права большого числа ведомств как федерального, так и регионального уровней.

Небезынтересной будет и судьба названия соответствующего пакета решений. В рассматриваемом контексте дерегулирование может квалифицироваться и как комплекс мер по повышению эффективности государственного регулирования экономики. Разумеется, сами меры важнее названия. Но то, какое наименование будет доминирующим, также станет показателем политических тенденций в современном российском обществе.

Реформирование естественных монополий

В 2000 году отчетливо обозначилась принципиально новая тенденция в развитии этой сферы. Если раньше руководители соответствующих секторов национальной экономики энергично сопротивлялись попыткам правительства осуществить их реструктуризацию, то теперь именно они становятся движущей силой перемен. Прежде всего это касается железнодорожной системы и электроэнергетики. Речь не идет о том, что правительство превращается в тормоз на пути преобразований. Оно заинтересовано в проведении реформ. Однако в отличие от прошлых лет естественные монополии сами стремятся возглавить процесс своего реформирования. Тому есть по крайней мере три причины.

Во-первых, общая экономическая и политическая стабилизация позволяет и делает необходимым уделять повышенное внимание перспективам развития отраслей. Для роста нужны капиталовложения, причем для всех уже стало очевидным, что на государственные средства рассчитывать не приходится. Речь должна идти о частных инвестициях, но в нынешнем своем финансовом и организационном виде естественные монополии, за исключением «Газпрома», не представляют интереса для крупных частных инвесторов.

Во-вторых, произошла смена типа (поколения) менеджмента соответствующих компаний. К их руководству за последние годы пришли фигуры, умеющие и готовые работать в логике рынка. Сказанное относится не только к новому менеджменту в РАО «ЕЭС» или «Транснефти». Существенные изменения произошли в стиле действий руководителей МПС, существенно отличным от того, что было еще три года назад. Отсюда – новый уровень дискуссий (как экономических, так и политических), которые ведут руководители естественных монополий с правительством.

В-третьих, новый менеджмент заинтересован в упрочении своего контроля за «своими» компаниями, хорошо понимая, что прежде всего этого можно добиться через их реструктуризацию и частичную приватизацию.

К сказанному надо добавить активизацию действий миноритарных акционеров компаний и (или) потенциальных инвесторов в соответствующие сектора российской экономики. Они также начинают энергичную игру за принятие более предпочтительных для них условий реструктуризации, позволяющих им получить контроль с минимальными издержками. Отчасти это оправданно готовностью вкладывать свои средства в развитие отраслей, но в значительной мере речь идет лишь о стремлении спекулятивного капитала выиграть на колебаниях цен акций.

Новая ситуация изменяет роль государства в осуществлении реформ в естественных монополиях. Теперь главное задачей власти становится не побуждение к проведению реформаторских шагов, а к тщательному изучению поступающих со стороны различных групп интересов предложений относительно трансформации этих секторов. Государство теперь должно выступать прежде всего верховным арбитром в дискуссиях. Причем роль эту оно не может выполнять прямолинейно, лишь обсуждая поступающие предложения. Оптимальным становится тактика стимулирования конфликтов между различными группировками, заинтересованными в реформировании данной отрасли, в полемике между которыми и становится возможным тщательный и реалистичный анализ поступающих рекомендаций.

При всей специфике отдельных естественных монополий можно выделить ряд общих принципов их реорганизации. Во-первых, обеспечение устойчивости, бесперебойности функционирования, что предполагает ответственность самих руководителей этих отраслей за проведение реорганизаций. Во-вторых, разделение функций государственного управления и хозяйственной деятельности (это касается МПС и Минатома). В-третьих, обеспечение финансовой прозрачности, что предполагает переход на международные стандарты бухгалтерского учета. В-четвертых, разделение монопольного и потенциально конкурентных видов деятельности. В-пятых, обеспечение равной доступности для потребителей услуг или продукции этих отраслей.

Финансовые рынки

Наконец, важным является реформа финансовой системы, и, прежде всего, банков. Именно здесь в настоящее время находится одно из основных препятствий на пути трансформации сбережений в инвестиции. Отсутствие согласованности действий между правительством и Центральным Банком относительно принципов реформирования банковской системы, повышения ее надежности является серьезной проблемой нынешнего политического процесса. Однако при всей сложности этого вопроса он не должен решаться путем ослабления независимости Центробанка и подчинения его исполнительно власти. Это было бы неправильно как из общетеоретических соображений (независимость Центробанка является фактором стабильности денежной системы), так и с точки зрения практических аргументов. На самом деле, главным источником нестабильности финансовой системы является не только и не столько ее правовая база или оргструктура (при всей их важности), сколько низкий уровень доверия экономических агентов друг к другу: вкладчиков к банкам, а банков к заемщикам. Отсюда возникает ситуация, когда частные вкладчики предпочитают Сбербанк другим банкам, а банки предпочитают хранить средства на счетах в Центробанке при отрицательной процентной ставке или в государственных бумагах с их очень низкой доходностью по сравнению с коммерческим кредитом.

Однако проблема доверия лишь в ограниченной степени может разрешаться при помощи совершенствования законодательства. Здесь гораздо важнее хорошая «кредитная история», а для этого, в свою очередь, требуется определенное время. Поэтому устойчивость, предсказуемость экономического и политического курса является на сегодня первой предпосылкой для улучшения функционирования финансовых рынков. Хотя, разумеется, необходимы и серьезные действия властей по улучшению ситуации в этой сфере, особенно шаги в таких направлениях, как укрупнение банков, повышение их надежности, демонополизация рынка кредитных услуг (особенно конечных), привлечение на рынок иностранных банков.

Факторы дестабилизации

Вместе с тем к концу 2000 года стали отчетливо проявляться факторы, дальнейшее развитие которых может стать источником дестабилизации экономико-политической ситуации в стране.

Рост реального валютного курса закономерен для общества, выходящего из длительного периода макроэкономической нестабильности. Недооцененность курса не может быть постоянным условием и постепенно исчерпывается по мере восстановления устойчивого экономического роста. Однако именно низкий курс был одним из факторов экономико-политического консенсуса 1999-2000 годов, позволившего примирить интересы экспортных отраслей и импортозамещения. Теперь этот фактор сходит на нет. Само по себе это было бы не так опасно, если бы рост курса происходил на фоне роста инвестиционной активности, и особенно притока иностранного капитала. Однако имевший место в 2000 году рост инвестиций все равно не является достаточным для компенсации роста курса, что находит отражение в высоком уровне ликвидности банковской системы, когда денежные средства банков лишь в очень ограниченных масштабах направляются в реальный сектор. Отсутствие соответству-

ющих условий приводит к некоторым неприятным последствиям, обозначившимся в четвертом квартале 2000 года, когда существенно замедлился экономический рост, с одной стороны, и стал расти импорт, с другой стороны.

Сохраняется высокая зависимость национальной экономики от мировых цен на сырьевые товары российского экспорта, прежде всего от цен на нефть. Серьезной проблемой здесь являются как слишком низкий, так и слишком высокий уровень этих цен. Отрицательное воздействие низких цен на положение страны и правительства достаточно очевидно. Однако не менее проблематичны для экономико-политического процесса в современной России и экстремально высокие цены, что было в полной мере продемонстрировано в 2000 году, особенно во втором полугодии. Можно выделить три негативных последствия складывающейся ситуации.

Во-первых, создается избыточное давление на курс рубля в сторону его повышения, о негативных последствиях чего выше уже говорилось. Для экономического роста предпочтительно сохранять низкий курс национальной валюты или, по крайней мере, сдерживать рост реального валютного курса.

Во-вторых, приток иностранной валюты в условиях ограниченности инвестиционного роста становится фактором ускорения инфляции, поскольку денежные власти, сдерживая рост реального курса, вынуждены покупать валюту и эмитировать рубли. Причем в специфических российских условиях, когда сохраняется «августовский синдром», ограниченными оказываются инструменты стерилизации денежной массы: напуганные крахом ГКО политики не решаются активно пойти на восстановление рынка государственных ценных бумаг, несмотря на очевидную разницу эмиссии ГКО для покрытия бюджетного дефицита и для регулирования денежной массы. В результате Центробанку приходится балансировать между инфляцией и ростом валютного курса, вызывая нарекания у представителей всех основных общественно-политических сил.

Наконец, в-третьих, высокие цены на нефть создают серьезные проблемы для проведения ответственной бюджетной политики. Дополнительные доходы бюджета провоцируют активность различного рода лоббистских группировок. Трудности есть во всех секторах, и все требуют денег, даже те, кто за последние годы уже отвык от претензий к бюджету. В результате вновь возрастает опасность повторения пути СССР 70-х годов.

Проблема не ограничивается давлением со стороны хозяйственных лоббистов. Все ветви власти сталкиваются с искушением повышения своей популярности путем принятия решений о повышении зарплат, пенсий, разного рода социальных выплат. Нынешний низкий уровень этих выплат делает такого рода решения вполне понятными, однако экономически и политически они опасны.

Экономически, поскольку закладывают уровень государственных обязательств, которые нельзя будет обеспечивать в случае изменения внешнеэкономической конъюнктуры. К тому же дополнительный потребительский спрос в конкретных условиях повышения реального курса рубля в значительной мере может ориентироваться на импортные товары, то есть не станет фактором поддержания роста внутри страны.

Здесь возникает и потенциально серьезная политическая проблема, связанная с расхождением позиций президента и правительства. Президент, находясь под давлением необходимости обеспечения политической стабильности и поддержания своей популярности, может оказаться более склонным к принятию популистских решений, нежели технократическое правительство. Отсюда возможно нарастание трений внутри самой власти.

Важным вопросом при таком развитии событий становится проведение глубокой реструктуризации системы бюджетных расходов (о чем выше уже шла речь), а также принятие специального механизма использования дополнительных бюджетных ресурсов, получаемых благодаря благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре (то есть не зависящих от предпринимательской и производственной деятельности страны). Речь может идти о специ-

альном стабилизационном фонде, который бы позволял накапливать ресурсы, не допуская их неэффективного использования под воздействием разного рода лоббистских группировок. Принципиально важным здесь является то, чтобы направления распределения дополнительных доходов задавались до, а не после, их возникновения.

Зависимость экономического развития от мировой экономической динамики не связана, однако, только с конъюнктурой цен на экспортируемые сырьевые ресурсы. Российская посткоммунистическая экономика становится тесно связанной с мировым хозяйством и впредь будет находиться под влиянием мировой конъюнктуры. Скажем, замедление темпов роста развитых стран Запада, прогнозируемое в 2001 году, скажется и на динамике российской экономики. Свою роль постепенно будет оказывать и циклический характер динамики, вообще характерный для рыночной системы. Всем этим моментам еще предстоит сложиться в единую систему факторов, воздействующих на динамику российской экономики, которая постепенно будет замещать специфические черты посткоммунистического развития. *В данном случае мы лишь хотим обратить снимание на то, что роль посткоммунистических закономерностей постепенной отходит на второй план, а в число основных детерминант социально-экономической динамики выдвигаются стандартные принципы функционирования рыночного хозяйства.*

Фактором, сдерживающим предпринимательскую активность и экономический рост, является слабость правоприменительной системы, и особенно судебной системы. Укрепление механизмов, обеспечивающих исполнение законов и контрактов, является важнейшим фактором снижения трансакционных издержек и, следовательно, устойчивого экономического роста. Обеспечение исполнения законов и контрактов становиться в нынешних условиях фактором даже более важным, чем разработка и принятие нового законодательства.

Наконец, было бы неверно недооценивать и проблемы, связанные с уровнем поддержки обществом деятельности властей. По данным опросов общественного мнения уровень этот является исключительно высоким, а доля населения, оценивающего свое положение как неухудшившееся, находится на уровне 1997 года (причем улучшение фиксирует наибольшее количество опрошенных за весь период после 1987 года). Однако в 2000 году фиксируется и восстановление характерной для 90-х годов тенденции к расхождению между официальным прожиточным минимумом и субъективной его оценкой, получаемой в результате опросов общественного мнения. Хотя пока это расхождение не следует драматизировать, динамика этого индикатора заслуживает пристального внимания.

Приоритеты 2001 года

Задачи, стоящие в настоящее время перед Правительством, сложны и противоречивы. Они требуют комплексного и последовательного решения. Однако существует опасность, что признание комплексности задачи может воспрепятствовать концентрации усилий на приоритетных задачах. Между тем, характер российской политической системы таков, что исполнительная власть имеет ограниченный ресурс воздействия как на законодателей, так и на технократическую бюрократию. Поэтому распыление внимания и попытка решать все вопросы одновременно (как бы важны и взаимосвязаны они не были) может привести к серьезной пробуксовке реформ.

Приоритетами ближайших одного-двух лет, по нашему мнению, являются следующие:

- Начало судебной реформы, без которой трудно решать задачи институциональных реформ, обеспечения благоприятного инвестиционного климата.

- Начало административной реформы, то есть глубокое реформирование государственного аппарата. Речь идет о пересмотре функций государства и его чиновников, об упорядочении этих функций в соответствии с задачами ускоренного экономического роста. Административная реформа не может быть сведена к повышению зарплаты работников госаппарата. Ее, эту реформу, следу-

ет решать в контексте с мероприятиями по дерегулированию. И лишь в рамках этой трансформации может рассматриваться вопрос о повышении зарплаты аппарата.

- Комплекс мер по дерегулированию и дебюрократизации, который является центральной экономической задачей ближайшего времени.

- Продолжение налоговой реформы, где основное внимание должно быть сосредоточено на совершенствовании корпоративных налогов, включая налогообложение прибыли и снижение этих налогов.

- Разработка и реализация программы реструктуризации расходов бюджета, которая непосредственно связана с решением как макроэкономических, так и структурных проблем.

- Реформа банковской системы.

Нетрудно заметить, что все эти направления действий ориентированы на решения одной, центральной задачи – формирования благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата, обеспечения устойчивости экономического роста. Способность обеспечить продвижение в этих направлениях станет показателем эффективности деятельности властей в ближайшей перспективе.

Раздел 1.
Денежно-кредитная и бюджетная сферы

1.1. Денежно-кредитная и курсовая политика

Общая характеристика денежно-кредитной политики и инфляционные процессы в российской экономике

Денежно-кредитная политика Центрального банка РФ в 2000 году была весьма сдержанной, хотя на протяжении года наблюдались периоды ускорения денежного предложения, что было связано, преимущественно, с необходимостью дополнительных рублевых интервенций Банка России на валютном рынке с целью накопления валюты, продаваемой Министерству финансов РФ для осуществления платежей по внешнему долгу РФ.

В целом, на протяжение 2000 года произошла своеобразная стабилизация темпов инфляции в диапазоне от 1% до 2% в месяц (см. рисунок 1.1). Тенденция к постепенному снижению темпов роста цен, начавшаяся во втором квартале 1999 года, продолжалась до марта 2000 года, когда прирост ИПЦ составил 0,6% в месяц. Сезонное увеличение цен в январе 2000 года (до 2,3% за месяц) оказалось достаточно слабым[1], такие низкие темпы роста цен в январе отмечались только два раза: в 1997 (2,3%) и 1998 (1,4%).

Рис. 1.1

Источник: Госкомстат РФ

Однако в дальнейшем колебания темпов инфляции усилились, и в июне 2000 года был зафиксирован максимальный за год темп роста потребительских цен. ИПЦ в этом месяце составил 102,6% (в июле 1999 года – 102,8%). Наблюдаемое ускорение инфляционных процессов, на наш взгляд, может быть вызвано следующими обстоятельствами. Во-первых, в апреле – мае начала сказываться продолжающаяся с января 2000 года активная денежная эмиссия, связанная с накоплением золотовалютных резервов ЦБ РФ. В отсутствии ликвидного рынка государственных ценных бумаг возможности Банка России по стерилизации прироста денежного предложения крайне ограничены. Во-вторых, по мере повышения реальных дохо-

[1] Динамика недельных индексов цен дает основания усомниться в верности месячной оценки инфляции.

дов населения и снижения задолженности по заработной плате ослабевают спросовые ограничения, и структура относительных цен на товары меняется в сторону ускорения темпов роста цен на товары, не относящиеся к категории первой необходимости. В-третьих, догоняющий рост номинальных издержек производства за счет роста цен на топливо и повышения тарифов на услуги естественных монополий был усилен тем обстоятельством, что в 1999 году темпы роста цен на многие категории потребительских товаров, общественных услуг и регулируемых тарифов сильно отставали от темпов роста общего индекса потребительских цен, что было вызвано, в частности, политическими причинами (выборы в Государственную Думу, глав ряда субъектов Федерации). В 2000 году этот разрыв начал сокращаться.

Здесь необходимо отметить, что при отсутствии финансовых рынков лаг между моментом увеличения денежной массы и ускорением роста цен укорачивается. Если в 1996 – первой половине 1998 года данный лаг составлял около 9 месяцев[2], то в 1999–2000 годах он сократился. Мы не располагаем точными оценками лага в послекризисный период, поскольку количество наблюдений пока мало для применения статистических методов. Однако, по нашим оценкам, в 1999–2000 годах он составлял от 2 до 4 месяцев.

Во втором полугодии 2000 года темпы инфляции замедлились. К концу года рост цен стабилизировался на уровне 1,5–1,6% в месяц. По нашему мнению, помимо сезонных факторов в конце лета – начале осени появились более фундаментальные причины.

Во-первых, на протяжении длительного периода наблюдается стабилизация и даже некоторое укрепление номинального курса рубля. В то же время, отмечается рост импорта и доли иностранных товаров в розничном товарообороте. Ослабление девальвационных ожиданий оказывает стабилизирующее воздействие на потребительские цены. Во-вторых, достаточно быстрый рост промышленного производства и благоприятная ситуация в фискальной сфере не в полной мере подкрепляются повышением реальных доходов населения. Такая ситуация приводит к усилению спросовых ограничений на рост цен, несмотря на достаточно масштабную денежную экспансию. В-третьих, увеличение реальных денежных остатков в экономике выражено, преимущественно, в увеличении средств коммерческих банков на корреспондентских и депозитных счетах в ЦБ РФ, и не оказывает давления на потребительский рынок.

По итогам 2000 года инфляция составила 20,2% (или около 1,55% в месяц). По группам товаров динамика цен в 2000 году значительно отличалась от 1999 года. Если в 1999 году сильнее всего выросли цены на продовольственные и непродовольственные товары, то в 2000 году наиболее высокими темпами росли цены на услуги – на 33,7%, тогда как прирост индексов цен на продовольственные и непродовольственные товары составил, соответственно, 17,9% и 18,5%. Этот процесс свидетельствует о росте реального курса рубля (измеренного как отношение уровня цен на торгуемые товары к уровню цен на неторгуемые товары).

Характеризуя инфляционные процессы в российской экономике в 2000 году необходимо отметить, что, во-первых, второй год подряд отчетливо проявляется денежно-инфляционный цикл, связанный с графиком выплаты Россией платежей по внешнему долгу (т.е. ускорение темпов роста цен в июне – июле и сентябре – октябре через несколько месяцев после активизации действий ЦБ РФ по аккумулированию валюты). Во-вторых, сезонные факторы оказывают меньшее влияние, чем это наблюдалось в 1996–1998 годах. Так, в частности, периоды ускорения темпов инфляции в начале года и их снижение в конце лета – начале осени стали менее продолжительными. Традиционное ускорение инфляции в конце года не наблюдалось. В-третьих, цены производителей росли опережающими темпами (на 31,7% за год), что создает предпосылки для сохранения относительно высоких темпов инфляции на потребитель-

[2] См. отчет по теме «Проблемы моделирования финансовых показателей: цены, обменный курс, процентные ставки, фондовый индекс в российской экономике» в рамках первого этапа совместного проекта ИЭПП и Агентства США по международному развитию (www.iet.ru).

ском рынке и в 2001 году. Так, уже в январе 2001 года индекс потребительских цен вырос на 2,8%, в феврале, по предварительным оценкам, – 2,6–2,8%.

Цели и инструменты денежно-кредитной политики

Согласно Основным направлениям единой государственной денежно-кредитной политики на 2000 год, разработанным Центральным банком России, основной целью денежно-кредитной политики на 2000 год должно было стать снижение инфляции при сохранении и возможном ускорении темпов роста ВВП. Банк России подтвердил намерение продолжить реализацию политики плавающего валютного курса. При этом ориентиры планируемых темпов снижения курса рубля или его значения на конец года не были установлены. В документе отмечалось, что динамика курса рубля будет зависеть от целого набора факторов, среди которых наибольшее значение имеет изменение торгового баланса и проблема урегулирования внешней задолженности. По прогнозу Банка России, весьма противоречивое воздействие данных факторов должно было привести, скорее всего, к снижению реального курса рубля.

Среди основных целей политики валютного курса на 2000 год ЦБ РФ определил сглаживание значительных колебаний обменного курса рубля и поддержание золотовалютных резервов на уровне, обеспечивающем доверие к проводимой денежно-кредитной политике и стабильность российской валютно-финансовой системы. Была отмечена необходимость совершенствования действующего механизма обязательного резервирования и его нормативной базы, расширения объема операций ЦБ РФ на открытом рынке и депозитных операций с коммерческими банками. Процентная политика Банка России в 2000 год планировалась лишь опосредованным способом: с помощью контроля за объемом эмиссии и операциями на открытом рынке, хотя вследствие медленного развития внутреннего рынка государственных ценных бумаг, данные меры денежно-кредитного регулирования имели ограниченное значение.

Фактическое отсутствие ликвидного рынка государственных ценных бумаг значительно сузило инструментальные возможности ЦБ РФ, в первую очередь, по управлению ликвидностью в краткосрочном периоде. Банк России продолжал осуществлять операции на открытом рынке лишь в форме рублевых и валютных интервенций на валютном рынке. Так, объем новых ГКО, выпущенных в 2000 году, составил около 13,2 млрд рублей (около 2% по отношению к широкой денежной базе на середину 2000 года), в том числе суммарный оборот всех ГКО-ОФЗ на вторичном рынке не превышал 3–5 млрд рублей. В этих условиях единственным инструментом для стерилизации интервенций в распоряжении ЦБ РФ являлись депозитные операции. Другим инструментом стерилизации денежного предложения может быть названо накапливание средств на счетах федерального бюджета благодаря профициту федерального бюджета, т.е. изъятие денег из экономики через налоги и неналоговые доходы бюджета[3]. За одиннадцать месяцев 2000 года прирост остатков на счетах федерального бюджета превысил 64 млрд рублей. К началу декабря 2000 года общий объем денег, временно изъятых таким образом из экономики, достиг 103,8 млрд рублей. Однако в декабре 2000 года остатки на счетах федерального бюджета снизились на 19 млрд рублей.

Политика резервных требований в 2000 году Банком России практически не использовалась. Последнее изменение (повышение) резервных требований в целях решения краткосрочной задачи – ослабления атаки на рубль – было предпринято зимой 1999–2000 годов. С 1 января 2000 года

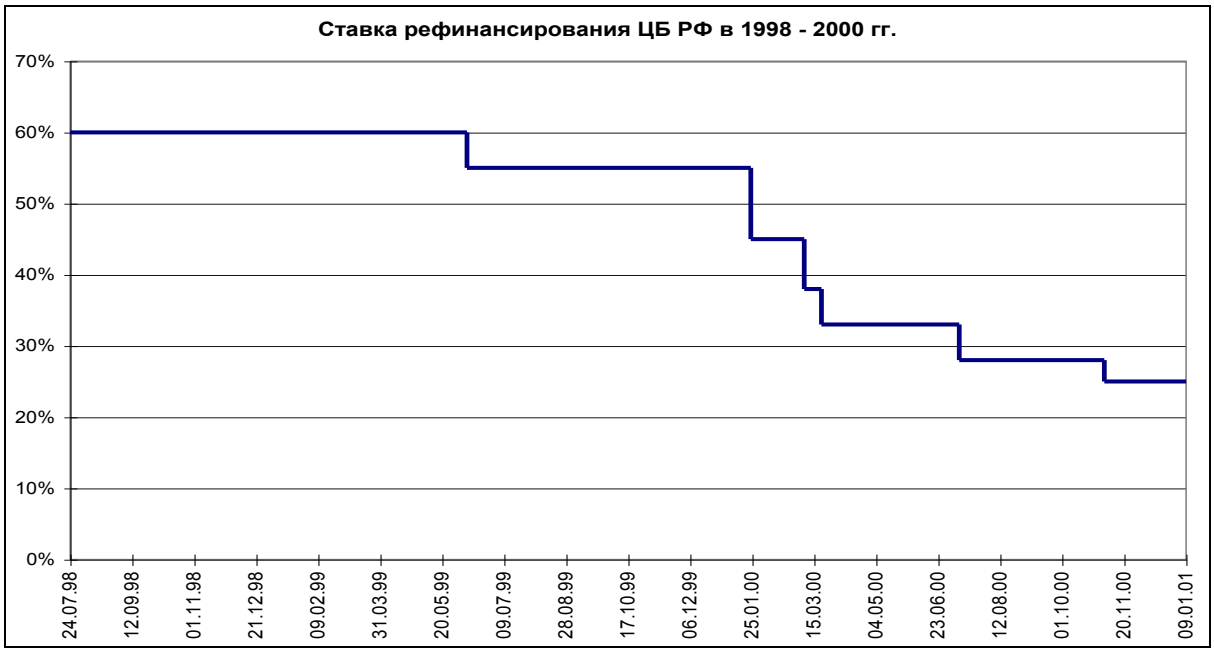
[3] Необходимо отметить, что возможность использования остатков на бюджетных счетах для изменения объема денежной базы является российской спецификой. Например, в США система аккумулирования и использования бюджетных средств устроена таким образом, что увеличение остатков на счетах или расходование средств не изменяют денежную базу. В России, поскольку поступления доходов и расходование средств происходит со счетов федерального бюджета (которые не входят в денежную базу) на счета бюджетополучателей в коммерческих банках, через их корреспондентские счета в ЦБ РФ, и обратно, величина широкой денежной базы изменяется при уплате налогов и при осуществлении расходов бюджета.

норматив обязательных резервов по привлеченным средствам юридических лиц был установлен на уровне 10%, а по привлеченным средствам физических лиц – 7%.

Ставка рефинансирования ЦБ РФ в 1999–2000 году носила еще более символический характер, чем в докризисный период. Прекращение операций репо и однодневного рефинансирования первичных дилеров лишило ставку рефинансирования признаков уровня платы за пользование заемными ресурсами. Ее роль как ограничителя доходности на вторичных торгах государственными ценными бумагами (предел равнялся двухкратной ставке рефинансирования) имела значение лишь в первые несколько месяцев воссоздания рынка ГКО-ОФЗ. В дальнейшем уровень доходности на рынке был значительно ниже ставки рефинансирования.

На протяжении 1999–2000 годов Банк России неоднократно снижал ставку рефинансирования, опустив ее с 60% до 25% годовых (см. рисунок 1.2). Однако ее динамика в основном следовала за тенденциями в темпах роста индекса потребительских цен и в уровне ставок по межбанковским кредитам и на рынке государственных ценных бумаг. Так, 24 января 2000 года ставка была понижена с 55% до 45% годовых. 4 ноября 2000 года ЦБ РФ установив ее на уровне 25% годовых. Это самое низкое значение ставки рефинансирования за последние три года (с ноября 1997 года). При текущих темпах инфляции реальная ставка рефинансирования отрицательна, тем не менее, она находится выше уровня доходности на рынке ГКО-ОФЗ и ставок на рублевом межбанковском рынке.

РИС. 1.2



Источник: Центральный банк РФ.

Основной целью денежно-кредитной политики на 2001 год ЦБ РФ называет «последовательное снижение инфляции» до уровня, заявленного в законе «О федеральном бюджете на 2001 году», т.е. до 12% за год при росте реального ВВП на 4–5% (Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2001 год). Банк России ожидает в 2001 году сохранение тенденции роста спроса на деньги, сокращение скорости обращения денег. По прогнозу ЦБ РФ, инфляция в 2001 году составит 12–14% при росте денежной массы М2 за год на 27—34%.

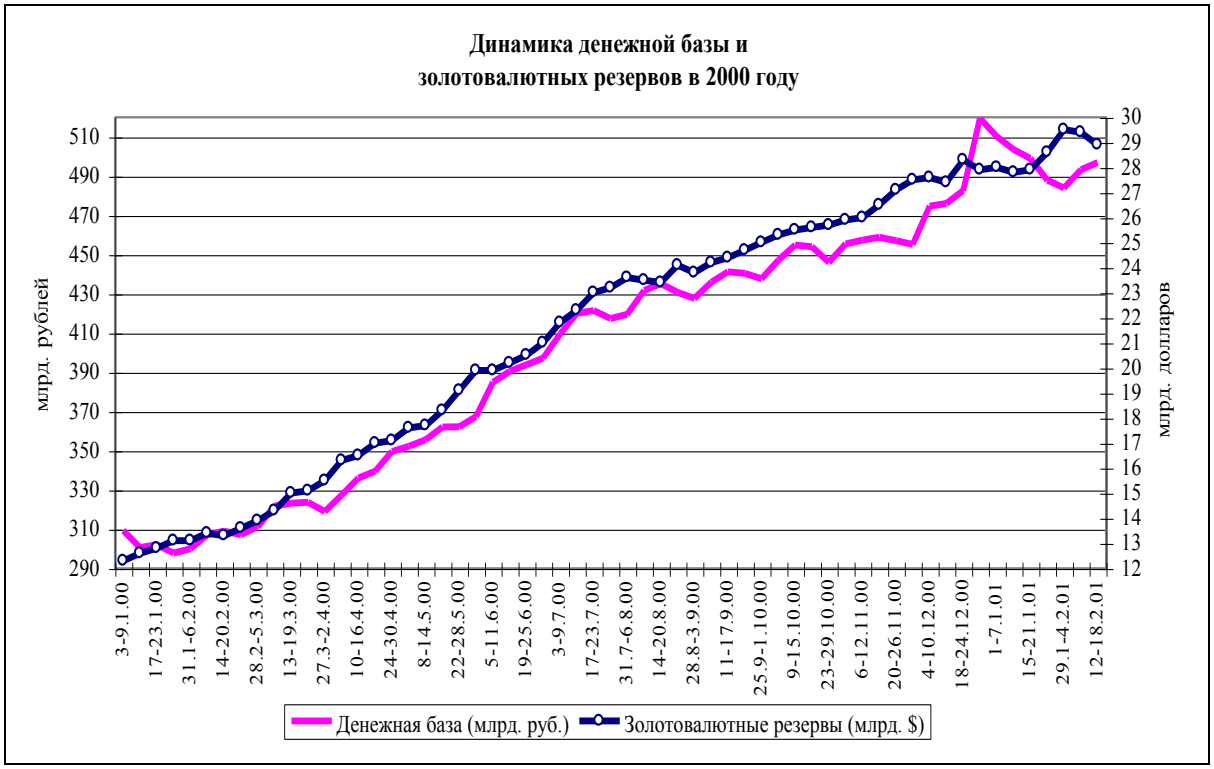
Основными инструментами в достижении поставленной цели будут выступать операции на открытом рынке (Банк России намерен расширить их применение за счет выпуска собственных облигаций и предложения на рынке государственных облигаций, в которые будут конвертированы «замороженные» в 1998 году принадлежащие ЦБ РФ ГКО и ОФЗ), а также депозитные операции. В области политики валютного курса Центробанк РФ предполагает сохранить использование режима плавающего обменного курса.

Денежное предложение

Динамика и природа денежного предложения в 2000 годах характеризовались рядом особенностей, которые будут нами рассмотрены ниже. К ним относятся:

1. Сильное влияние ситуации на валютном рынке и предложения валюты;
2. Рост обеспечения денежной базы золотовалютными резервами;
3. Изменения в структуре денежной базы и накопление избыточных резервов внутри банковской системы;
4. Снижение денежного мультипликатора;
5. Рационирование кредита;
6. Сокращение лага между денежной экспансией и ускорением инфляционных процессов.

РИС. 1.3



Источник: Центральный банк РФ.

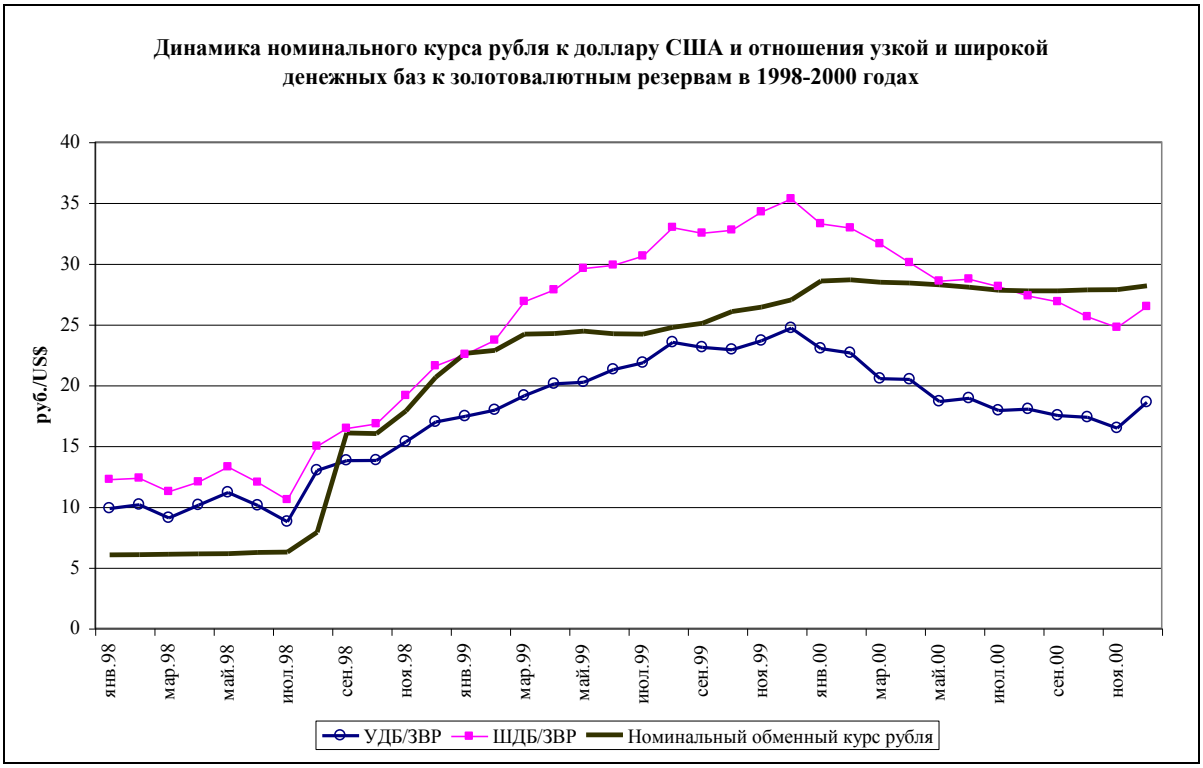
Как видно из рисунка 1.3, на протяжении 2000 года можно выделить три периода, с относительно различной динамикой предложения денег: январь–март – сдержанная денежно-кредитная политика; апрель–август – денежная экспансия; сентябрь–первая половина декабря – замедление темпов увеличения денежного предложения. Со второй половины декабря 2000 года колебания денежного предложения усилились. Так, в декабре 2000 года, в преддверии увеличения спроса на ликвидность для проведения платежей и закрытия годовых балансов, Центральный банк РФ был вынужден активизировать эмиссионную активность, что привело к росту денежного предложения и увеличению остатков на корреспондентских счетах коммерческих банков. В дальнейшем темпы роста денежного предложения замедлились, но тем не менее большой объем рублевых средств, во-первых, позволил сохранить на достаточно низком уровне процентные ставки по межбанковским кредитам, а, во-вторых, спровоцировал атаку на рубль на последней неделе 2000 года. Несмотря на повышение процентных ставок по депозитам в ЦБ РФ и рост золотовалютных резервов, Центральный банк был вынужден потратить более 500 млн долларов для стабилизации валютного рынка.

Данная непоследовательность в осуществлении денежно-кредитной политики объясняется не только политическими факторами, связанными со сменами Правительства РФ, но и имеет фундаментальные причины. В частности, как мы уже отмечали, ускорение темпов роста денежной базы имеет определенную сезонную цикличность, связанную с неравномерной нагрузкой платежей по

внешнему долгу по месяцам года. Весной и осенью, когда Россия выплачивает основную часть платежей по долгу, ЦБ РФ накапливает валюту для кредитования или продажи Министерству финансов РФ, и темпы роста денежной базы увеличиваются. Кроме того, сохранение 75% нормы обязательной продажи валютной выручки на бирже и отсутствие эффективных инструментов стерилизации привело к быстрому наращиванию денежного предложения в 2000 году.

Как мы уже отмечали, основным источником предложения денег в российской экономике в 2000 году являлся приток экспортной выручки, трансформирующийся, через механизм обязательной продажи 75% выручки на бирже, в рубли. Поскольку объем импорта был относительно мал (сальдо торгового баланса составило за первые три квартала 2000 года около 44,5 млрд долларов США), обязательная продажа валютной выручки означала значительную рублевую эмиссию, которая не компенсировалась покупками валюты под импортные контракты[4]. По нашим оценкам, брутто-объем эмиссии за первые три квартала 2000 года достиг 520 млрд рублей (75% от экспортной выручки за вычетом импорта, т.е. 18,2 млрд долларов США). Безусловно, для корректной оценки нестерилизованной эмиссии за счет операций Банка России на валютном рынке необходимо учитывать и движения по счету операций с капиталом и финансовыми инструментами. Однако для оценки эмиссии в первую очередь представляет интерес объем валюты, проданный на бирже в рамках обязательной продажи по экспортным контрактам. Косвенным свидетельством того, что предложение валюты внутри страны значительно превышало спрос на нее с учетом всех внешнеэкономических операций является рост золотовалютных резервов ЦБ РФ.

РИС. 1.4



Источник: Центральный банк РФ, расчеты ИЭПП.

В 2000 году увеличился приток иностранной валюты в страну (в первую очередь, из-за высокого положительного сальдо торгового баланса), и за год золотовалютные резервы увеличились более чем в 2,2 раза, с 12,5 млрд долларов США до 27,95 млрд долларов США. Последнее значение превышает на 3,3 млрд долларов предыдущий максимальный размер резервов, зафиксированный в июне 1997 года). В настоящее время резервы обеспечивают 7–8

[4] Мы не учитываем здесь покупку экономическими агентами валюты для осуществления прочих текущих и капитальных операций, поскольку к этим случаям не относится требование по приобретению валюты на валютных биржах, и ЦБ РФ, формально, не обязан осуществлять рублевые интервенции. Поэтому мы оцениваем объем эмиссии по результатам только биржевых торгов.

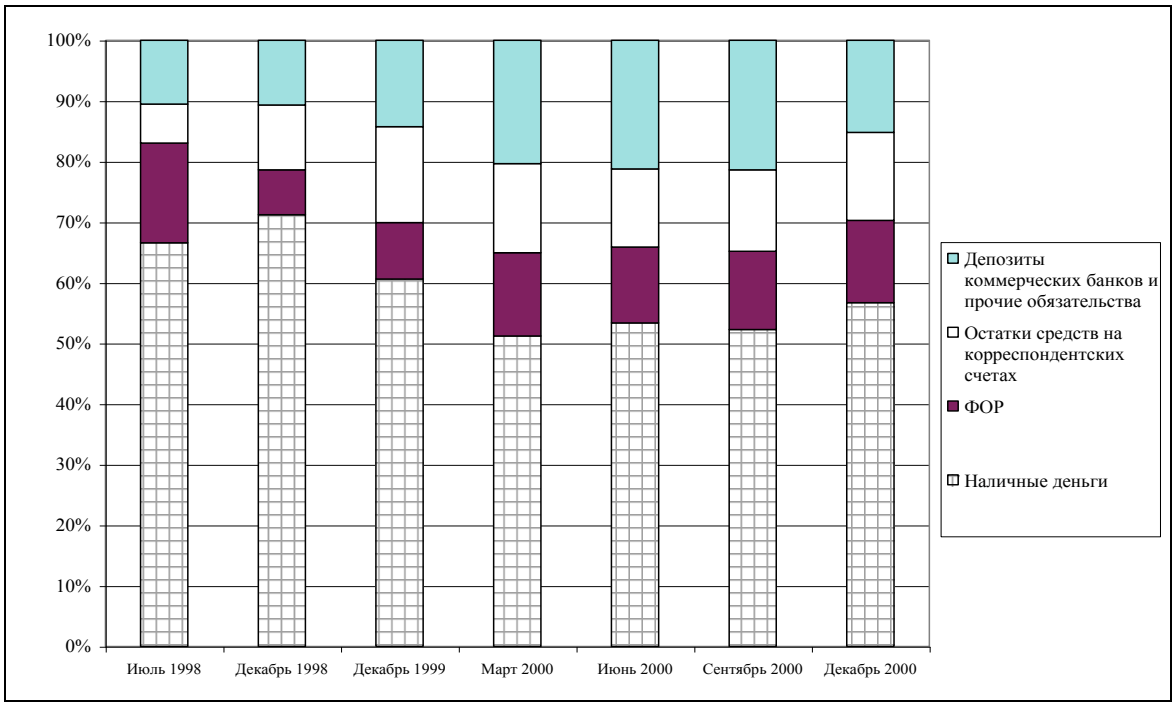
месячный импорт, что является наивысшим показателем с 1992 года (в 1997 году – не более 3,5–4 месяцев). Доля золота за год снизилась с 32% до 13%.

При сохранении цен на нефть на уровне не ниже 18$ за баррель положительное сальдо торгового баланса России в 2001 году составит не менее 30–35 млрд долларов США (в 2000 году, по предварительным оценкам, – около 60 млрд долларов США). Следовательно, с учетом увеличения оттока капитала из страны (в частности, за счет выплаты долгов Парижскому клубу) прирост золотовалютных резервов составит 5–7 млрд долларов, и к концу 2001 года они могут достигнуть 33–35 млрд долларов США.

Обеспеченность рубля золотовалютными резервами, характеризующаяся условную потенциальную возможность выкупа ЦБ РФ всей денежной базы за счет продажи валютных резервов, показана на рисунке 1.4. Если в 1998 году, до кризиса, условный курс рубля, рассчитанный как отношение денежной базы (узкой или широкой) к золотовалютным резервам, значительно превышал официальный обменный курс, то с сентября 1998 года ситуация изменилась. Отношение узкой денежной базы к золотовалютным резервам отражало более высокий курс рубля по отношению к доллару, чем официальный обменный курс. С августа 2000 года такое соотношение наблюдается и для отношения широкой денежной базы к золотовалютным резервам.

В целом за 2000 год прирост узкой денежной базы составил 69,0% (с 307,5 до 519,6 млрд рублей), широкой денежной базы – 68,1% (с 439,7 до 739,2 млрд рублей). Таким образом, реальный прирост денежной базы за год достиг 40,6% (для агрегата в узком определении) и 39,9% для агрегата в широком определении.

РИС. 1.5



Источники: Центральный банк РФ, расчеты ИЭПП.

Источники роста денежной базы, в частности, более быстрого роста данного агрегата в широком определении, можно определить на основе анализа изменений в структуре широкой денежной базы (см. рисунок 1.5). Доля наличных денег за 1999–2000 годы снизилась с 71,2% до 52–55%, тогда как доля ФОР выросла с 7,4% до 13,6% (в июле 1998 года – 16,5%), доля остатков на корреспондентских счетах – с 10,7% до 14,5% (в июле 1998 – 6,5%), доля депозитов и прочих обязательств ЦБ РФ – с 10,7% до 15–20% (в июле 1998 года – 10,5%).

Динамика структуры широкой денежной базы свидетельствует, что в первое время после кризиса произошло резкое сокращение фонда обязательного резервирования (вследствие массового изъятия депозитов из коммерческих банков и снижения нормативов обязательного

резервирования). В то же время увеличилась доля наличных денег в обращении и остатков на корреспондентских счетах коммерческих банков в ЦБ РФ. В дальнейшем доля наличных денег снизилась и стабилизировалась на уровне несколько выше 50%. По мере восстановления доверия к банковской системе увеличивалась доля ФОР: к концу 2000 года она практически вернулась на докризисный уровень (при более низких нормативах отчислений).

В конце четвертого квартала 2000 года произошло некоторое снижение доли депозитов и прочих обязательств (с 20–21% до 15%) и одновременное повышение доли наличных денег (с 52–53% до 56–57%), что объясняется, по нашему мнению, сезонными факторами, связанными с увеличением спроса на наличные деньги из-за роста розничного товарооборота в преддверии новогодних праздников.

Таким образом, основной формой прироста денежной базы в послекризисный период стали остатки на корреспондентских и депозитных счетах коммерческих банков в Банке России, т.е. свободные ликвидные средства, не используемые банками для проведения доходных активных операций (в том числе, средства для обслуживания текущих платежей клиентов)[5]. Суммарная доля данных двух составляющих денежной базы в 1999–2000 годах составляла 30–35%, тогда как в 1997–1998 годах она не превышала 15–20%.

Данная тенденция является следствием нескольких процессов, наблюдаемых в денежной сфере. Во-первых, часть роста остатков на корреспондентских счетах может быть отнесена на необходимость увеличения объема свободных средств, обслуживающих текущие платежи клиентов. С учетом изменения уровня цен за 1998–2000 годы и увеличения доли денежных расчетов между предприятиями и в отношениях с бюджетами всех уровней, объем остатков на корреспондентских счетах коммерческих банков в ЦБ РФ лишь на немного превышает в реальном выражении уровень первой половины 1998 года[6].

РИС. 1.6

Источники: Центральный банк РФ, расчеты ИЭПП.

[5] Депозитные операции с ЦБ РФ также отнесены в категорию недоходных операций, так как процент по ним установлен на уровне ниже рыночного.

[6] Данная точка зрения отражена, в частности, в «Обзоре российской экономики в 1999 году» – М.: БЭА, 2000.

Во-вторых, отсутствие безрисковых финансовых инструментов, низкая привлекательность существующих финансовых рынков ограничивают возможности коммерческих банков по проведению активных операций. Депозиты в ЦБ РФ в этих условиях фактически играют роль финансовых инвестиций, хотя и приносят низкий процент. В то же время, деньги остаются внутри банковской системы, создавая угрозу атаки на курс национальной валюты при малейшем росте неопределенности и рисков (сдерживаемую только высоким уровнем золотовалютных резервов), но не используются, например, для кредитования реального сектора экономики.

В-третьих, в реальном секторе сохраняются высокие риски при кредитовании предприятий. Фактически, российские коммерческие банки по-прежнему не выполняют функцию создания денег в экономике, рационируют кредит. Данный процесс может быть наглядно показан на основе динамики денежного мультипликатора, рассчитанного на основе отношения М2 к широкой денежной базе (резервным деньгам, см. рисунок1.6).

Снижение денежного мультипликатора началось еще до кризиса, в марте 1998 года, и данная тенденция сохранилась на протяжении 1999–2000 годов. Так, в 2000 году мультипликатор резервных денег опустился до 1,4–1,5 (против 1,95 в феврале 1998 года и 1,75 в сентябре 1998 года). Это свидетельствует о том, что отношение российских коммерческих банков к реальному сектору не изменилось, несмотря на очевидный рост производства и повышение рентабельности предприятий. В экономике сохраняется жесткое рационирование кредита, и в отсутствии финансовых рынков важной сферой деятельности коммерческих банков стало кредитование государства на всех уровнях власти. Необходимо отметить, что во второй половине 2000 года наблюдается некоторый рост денежного мультипликатора (с 1,4 до 1,55), однако, период наблюдения пока мал, чтобы говорить о переломе тенденции.

Таким образом, можно говорить о своеобразной «загадке» российской экономики, заключающейся в устойчивом падении денежного мультипликатора в послекризисный период, при снижении рисков в экономике, стабилизации инфляции и обменного курса национальной валюты.

Как показано выше, основной причиной дальнейшего падения денежного мультипликатора является увеличение объема избыточных (сверх фонда обязательного резервирования) резервов на счетах в ЦБ РФ. Однако говорить о возможности сокращения денежной базы (в широком смысле) за счет предоставления банкам возможностей инвестирования в какие-либо активы (кредитование, ценные бумаги) неверно. Банковская система в целом не может изменить объем широкой денежной базы, кроме как за счет операций с центральным банком (в настоящих условиях – за счет атаки на рубль и выкупа части золотовалютных резервов Банка России, и, наоборот, – за счет продажи валюты). Расширение возможностей активных операций может лишь изменить структуру широкой денежной базы за счет перевода части неиспользуемых резервов (остатки на корреспондентских и депозитных счетах в ЦБ РФ) в фонд обязательного резервирования и наличную форму.

К настоящему времени, у нас нет однозначного объяснения данной «загадке». В качестве возможных объяснений дальнейшего падения мультипликатора могут быть названы, во-первых, сокращение операций на финансовых рынках (рынок государственных ценных бумаг, межбанковский рынок); во-вторых, отсутствие у Банка России операций на открытом рынке (на рынке ГКО-ОФЗ), что не позволяет уменьшить совокупные избыточные резервы за счет покупки ценных бумаг у Центрального банка. В-третьих, сокращение краткосрочного кредитования реального сектора, поскольку потребность в краткосрочных кредитах под оборотные средства, импортные и торговые операции упала вследствие увеличение объема собственных средств предприятий и сокращения импорта. В то же время, из-за неэффективной системы инфорсмента и низкой финансовой дисциплины долгосрочное кредитование несет чрезвычайно высокие риски, и ситуация в данной области не изменилась.

Отсутствие реально действующих процентных ставок в экономике и рационирование кредита означали отсутствие процентного и кредитного каналов денежной трансмиссии в экономике[7]. Ситуация в реальном секторе экономики фактически не реагировала на снижение номинальных и реальных процентных ставок, доступность банковского кредита для предприятий низка. Единственным работающим механизмом денежной трансмиссии являлся курсовой канал, связанный с притоком денег в страну на счета предприятий-экспортеров и их продажу (в первую очередь, обязательную часть) на внутреннем валютном рынке Банку России.

Расширение денежного предложения за счет покупки центральным банком валюты оказывает, скорее, негативное воздействие на реальный сектор экономики. Денежная экспансия вызывает ускорение инфляционных процессов. В ситуации когда номинальный курс рубля сохраняется постоянным за счет высокого предложения валюты на рынке, рост внутренних цен ведет к росту реального курса рубля и, соответственно, – к снижению чистого экспорта.

Спрос на деньги

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

Источником данного процесса стало улучшение финансового положения и рост объемов прибыли как предприятий-экспортеров, в том числе вследствие улучшения конъюнктуры мировых сырьевых рынков, так и импортозамещающих производств за счет увеличения внутреннего спроса на их продукцию. В результате, доля убыточных предприятий вновь снизилась по сравнению с предыдущим годом и составила в промышленности 38,7% (39,2% и 49,2% на конец 1999 и 1998 годов соответственно). По результатам наших предыдущих исследований[8], убыточные предприятия играют определяющую роль в образовании неплатежей. Снижение их доли послужило важным фактором в сокращении номинальных приростов неплатежей и стабилизации их уровня. Из рисунка 1.7 видно, что прирост задолженности практически прекратился, начиная со второго квартала 2000 года. Можно говорить о некоторой стабилизации номинальной просроченной задолженности с этого периода (см. рисунок 1.8) на уровне около 1600 млрд руб. Снижение объемов просроченной задолженности произошло в том числе и за счет ее списания. По данным Госкомстата РФ, кредиторская просроченная задолженность, списанная на прибыль, и дебиторская, списанная на убыток, составили соответственно 0,4% и 2,4% от общей суммы задолженности (0,4% и 1,5% в 1999 году). Относительно низкие объемы списанной совокупной задолженности (в особенности кредиторской) свидетельствует о том, что ее снижение происходило либо за счет уменьшения величины вновь образующейся задолженности, либо прямым ее погашением. Вместе с тем в первом квартале 2000 года наблюдался довольно существенный скачкообразный рост задолженности вслед за ее снижением в конце 1999 года, что может быть связано с сезонными факторами (выплатой налогов, закрытием балансов).

Реальный же объем кредиторской и дебиторской задолженности предприятий начиная с конца 1998 года устойчиво снижался. Таким образом, абсолютный объем номинальных не-

---

[7] Аналогичная ситуация наблюдалась во многих странах, испытавших «кризисы-близнецы» – валютный и банковский (см. Garcia-Herrero, A. (1997) ‘Monetary impact of a banking crises and the conduct of monetary policy’, *IMF Working paper*, 97/124).

[8] См. отчет по теме «Проблема неплатежей в российской экономике» в рамках второго этапа совместного проекта ИЭПП и АМР (www.iet.ru)

платежей возрастал медленнее инфляции. За 1999 год реальный прирост просроченной кредиторской задолженности составил минус 19,3%, а за 2000 год – минус 3,4%.

Значительную роль стало играть то обстоятельство, что уровень налоговых поступлений обеспечил большую наполняемость бюджета и исполнение расходных статей в объеме, определенном в законе о бюджете. Отсутствие нарастающей задолженности бюджета экономическим агентам является серьезным фактором, сокращающим масштабы неплатежей в экономике[9].

РИС. 1.7

Динамика дефлированных приростов просроченной задолженности предприятий и организаций

Увеличение платежеспособного спроса и снижение бартера в расчетах между предприятиями подтверждается данными опросов предприятий, ежемесячно проводимых в ИЭПП[10]. С февраля 1999 года стал положительным баланс ответов по изменению объемов производства, а с марта 1999 года – баланс ответов по изменению платежеспособного спроса, данные опросов также показывают, что одновременно наблюдалось снижение бартерного спроса (баланс ответов отрицательный с апреля 1999 года). На протяжении 1999–2000 годов устойчиво увеличивался положительный баланс ответов на вопросы, касающиеся желания и готовности предприятий отказаться от неденежных форм и бартера во взаимозачетах. По наблюдениям Госкомстата, структура расчетов за отгруженную продукцию (выполненные работы, оказанные услуги) предприятий-монополистов (РАО «ЕЭС России», ОАО «Газпром», МПС России, ОАО «Аэрофлот» и др.) изменилась в пользу большего использования денежных средств с 46,6% в 1999 г. до 71,7% в 2000 году.

Кредиты, предоставленные предприятиям, организациям, банкам и физическим лицам, на конец 2000 года составили 956,3 млрд руб. (596,8 млрд руб. в 1999 году). Таким образом, реальный рост кредитования составил 33% (2% в 1999 году). Связь кредитов и неплатежей двунаправленная. С одной стороны расширение банковского кредитования может способствовать нормализации производственного процесса (особенно это касается производств с длинным производственным циклом), снижению торгового кредита между предприятиями и, если предприятие рентабельное, как следствие –

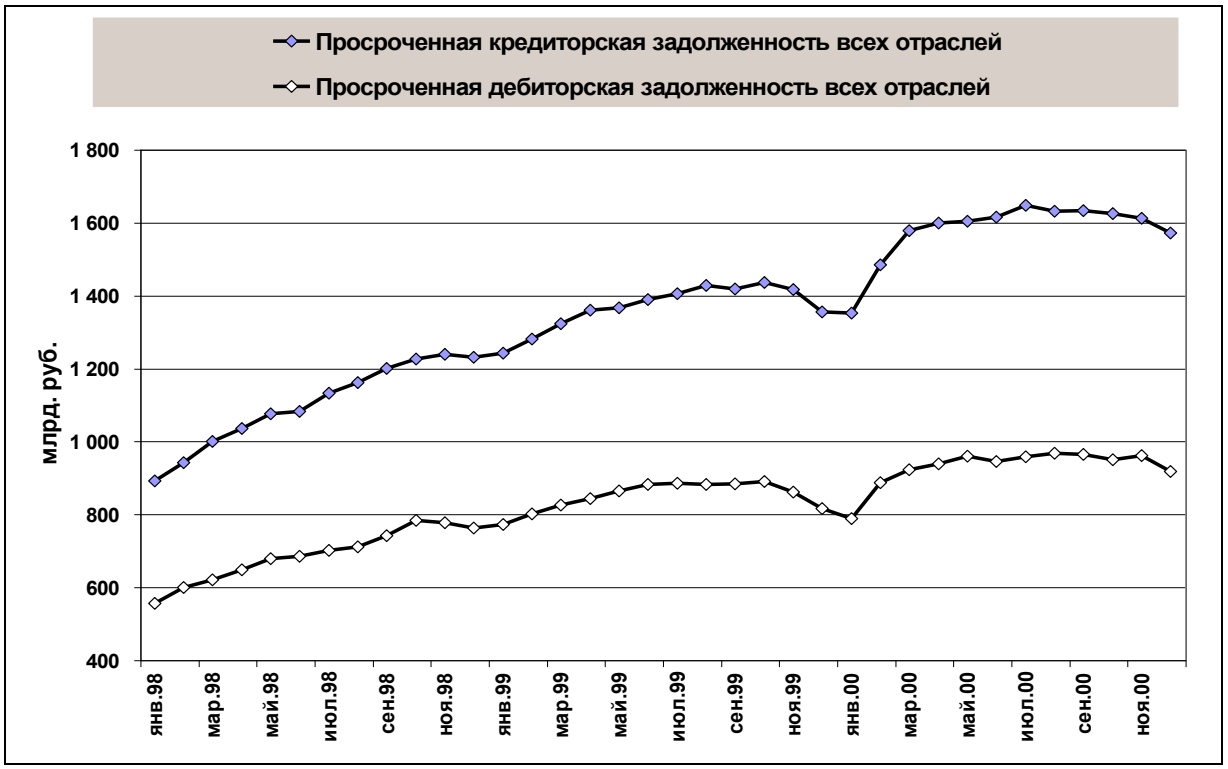
[9] См. отчет по теме «Проблема неплатежей в российской экономике» в рамках второго этапа совместного проекта ИЭПП и АМР (www.iet.ru).

[10] См. раздел 2.2 настоящего обзора.

сокращению неплатежей. С другой стороны, сокращение неплатежей, увеличение прибыльных производств может стать сигналом к наращиванию кредитования реального сектора, уменьшению рационирования кредитов. В условиях неплатежей финансовым посредникам сложнее отделить успешное предприятие от убыточного, в результате чего банки скорее предпочитают прибегать к рационированию при решении вопроса выделения кредита.

РИС. 1.8

Динамика номинальной просроченной задолженности предприятий и организаций



Снижение неплатежей и неденежных форм расчетов способствовало росту реальных кассовых остатков. С одной стороны, расширение реальной денежной массы означает рост ликвидности, что способствует проведению расчетов. С другой стороны, рост денежных расчетов подразумевает рост спроса на реальные кассовые остатки и, соответственно, увеличение реальной денежной массы. При этом на неплатежи непосредственно влияет не весь объем реальной денежной массы, а реальные кассовые остатки предприятий. На рисунке 9 видно, что прирост реальных остатков на рублевых счетах предприятий за период с ноября 1998 года по декабрь 1999 года составил почти 50%, а за январь – ноябрь 2000 года – еще на 51,5%. Кроме того, практическое отсутствие в послекризисный период финансовых инструментов, приносящих доход, вызвало (наряду с низкой инфляцией) снижение альтернативной стоимости хранения денег, что уменьшало стимулы накопления неплатежей.

В 2000 году денежная масса М1 увеличилась на 66,9% (на 38,9% в реальном выражении), денежная масса М2 – на 62,4% (35,1% в реальном выражении). Широкие деньги выросли на 58,4% (на 31,8% в реальном выражении). Таким образом, с учетом отставания дефлятора ВВП от индекса потребительских цен, уровень монетизации ВВП (по агрегату М2) во втором – третьем кварталах 2000 года достиг 15,75–15,90%, что является наивысшим показателем со времени либерализации цен[11].

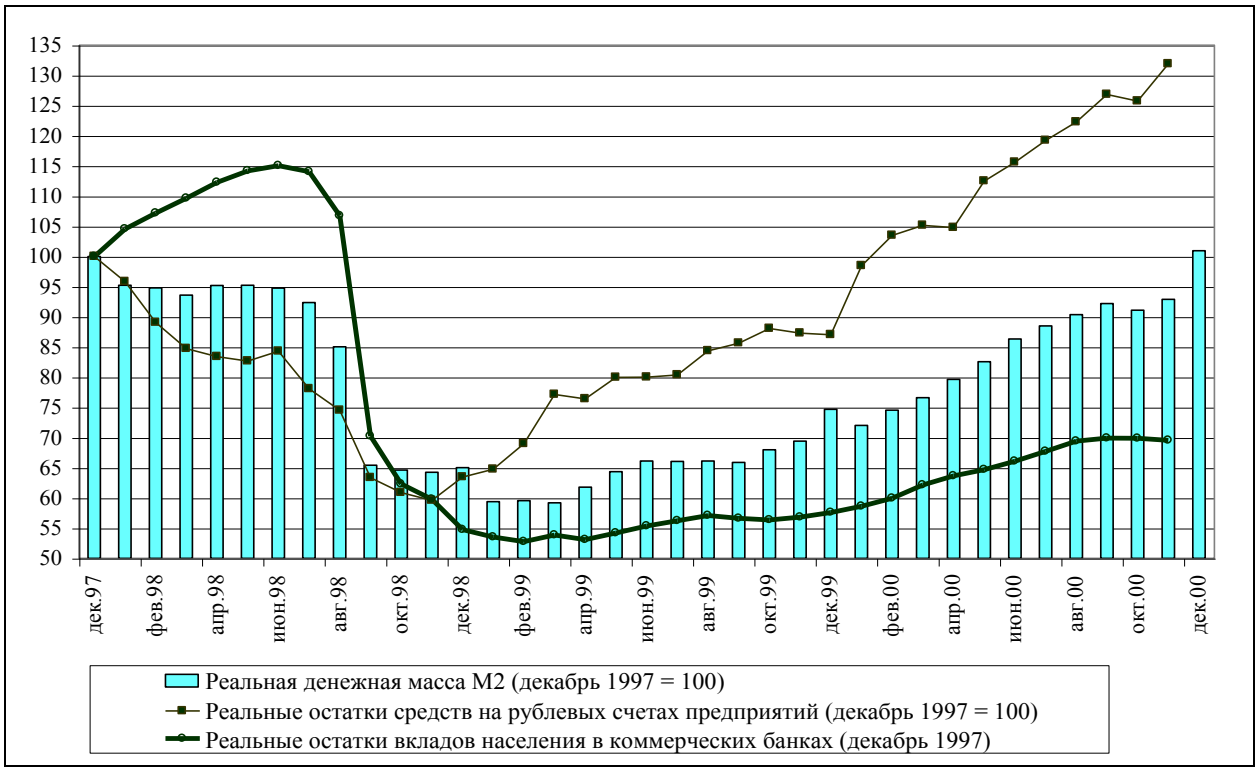
Как видно из рисунка 1.9, основным компонентом роста спроса на деньги является рост остатков на рублевых счетах предприятий. К концу ноября 2000 года их объем в реальном

[11] Незначительный рост реальной денежной массы по сравнению данными о достижении максимального уровня монетизации ВВП объясняется различием в величинах дефлятора ВВП и индекса потребительских цен, по которому производилось дефлирование реальной денежной массы. Несмотря на рост ВВП (на 3,2% в 1999 году и на 7–7,5% в 2000 году), накопленный с августа 1998 года прирост индекса потребительских цен значительно превышает накопленный прирост дефлятора ВВП.

выражении составил около 132% от уровня декабря 1997 года, при этом по отношению к точке минимума (ноябрь 1998 года) наблюдался более чем двухкратный рост. В то же время, реальный объем вкладов населения в коммерческих банках остается значительно ниже докризисного уровня. Так, остатки рублевых вкладов населения в ноябре 2000 года составляли лишь 70% от уровня декабря 1997 года и около 60,5% от максимального значения (июнь 1998 года).

РИС. 1.9

Динамика денежной массы М2 и ее компонент в 1998–2000 годах



Источник: Госкомстат РФ, Центральный банк РФ, расчеты ИЭПП

Необходимо отметить, что в конце как 1999 года, так и 2000 года происходило снижение спроса на наличные деньги: если в первые месяцы после кризиса доля М0 в М2 составляла около 44% (в октябре 1998 года), то во второй половине 2000 года она стабилизировалась на уровне 33–35%, что соответствует ситуации, наблюдавшейся в 1996–1997 годах. В то же время, доля рублевых платежных средств в экономике сохраняется на значительно более низком уровне, чем в докризисный период. На протяжении всего периода с сентября 1998 года по ноябрь 2000 года доля рублевой денежной массы М2 в широких деньгах (М2 плюс остатки на валютных счетах и валютные депозиты) колеблется около 70%, тогда как в 1997 и 1998 годах она превышала 80%. Данный факт отражает сохранение высокой степени долларизации экономики, несмотря на то, что реальная доходность по наличной валюте отрицательна.

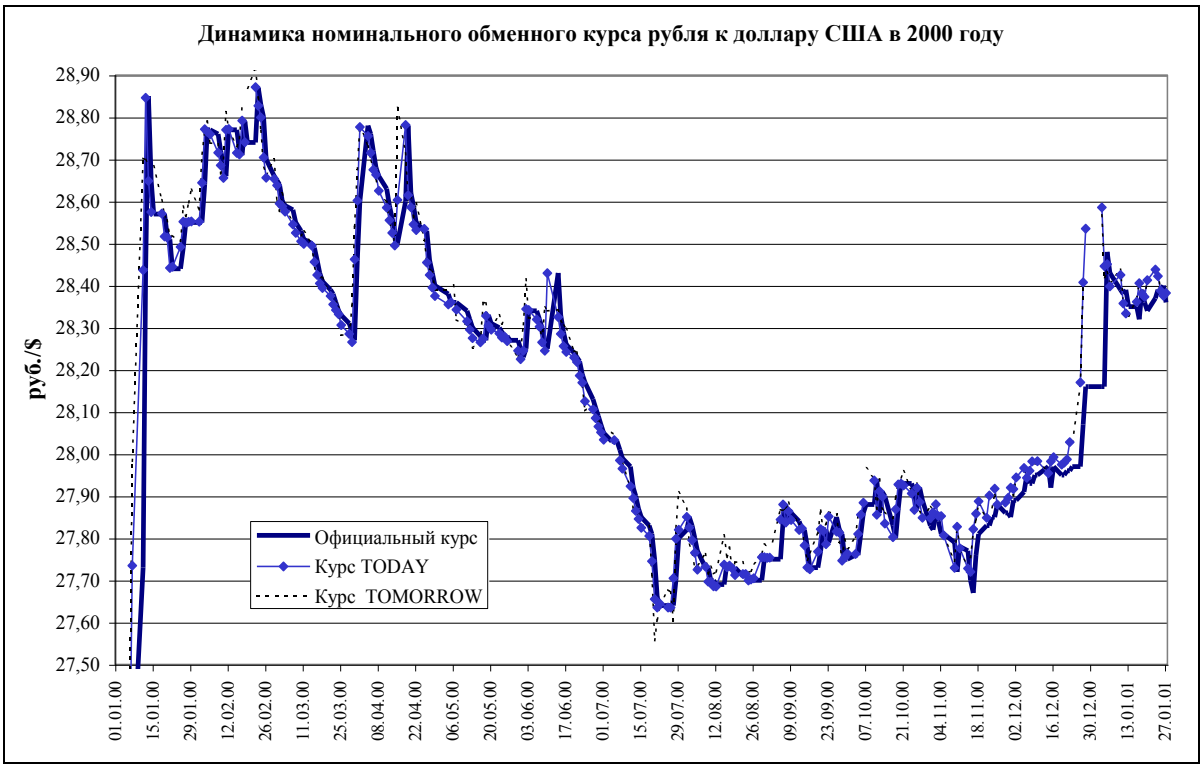
Динамика обменного курса рубля

Рисунок 1.10 показывает, что в динамике обменного курса на протяжении 2000 года можно выделить несколько периодов. В конце 1999 года большинство ограничений на участие и возможности арбитража между обеими сессиями были сняты, и уже в январе 2000 г. российский валютный рынок в очередной раз продемонстрировал резкий скачок курса доллара к рублю. В начале месяца практически ничего не предвещало очередного падения курса рубля. 5 января официальный курс доллара даже снизился с 27 до 26,9 руб./доллар. Однако начиная с 10 января ситуация кардинальным образом изменилась. Во-первых, предложение валюты в первой половине января традиционно оказывается существенно ниже спроса, по-

скольку объемы продажи экспортной выручки в связи с праздниками снижаются. Во-вторых, в первой половине января произошел резкий рост остатков коммерческих банков на корреспондентских счетах в ЦБ. В-третьих, необходимость наращивания золотовалютных резервов в преддверии значительных выплат по российскому внешнему долгу в первом квартале 2000 г. изменила политику ЦБ, который повысил спрос на валюту. В декабре повышенное предложение валюты на рынке со стороны экспортеров, продающих валюту для осуществления налоговых платежей, не позволило курсу рубля упасть на фоне рублевых интервенций ЦБ. Совершенно иная ситуация сложилась в январе. По существу, только за первые две недели января Центральный банк, экономя резервы, позволил курсу рубля упасть на 5,7%.

В феврале – марте 2000 г. произошла определенная стабилизация ситуации на валютном рынке. Несмотря на значительный объем осуществленных в январе – феврале выплат по российскому внешнему долгу[12], в течение данного периода заметно вырос объем золотовалютных резервов ЦБ РФ (см. рисунок 1.3). Вместе с тем, увеличение объема предложения валюты со стороны экспортеров создало благоприятные условия для укрепления национальной валюты. В то же время, ЦБ РФ не стремился компенсировать растущее предложение соответствующим увеличением спроса. В результате, с конца февраля до последних чисел марта при быстро растущих золотовалютных резервах курс рубля продолжал укрепляться. С 1 по 29 марта средневзвешенный курс доллара ‘today’ в СЭЛТ снизился с 28,638 руб./доллар до 28,266 руб./доллар, что составило –1,3%. Ситуация несколько изменилась после решения стран ОПЕК о повышении квот на добычу и продажу нефти. Спекулятивное повышение спроса на доллары привело к росту котировок: 30 марта курс доллара ‘today’ в СЭЛТ вырос до 28,46 руб./доллар.

РИС. 1.10



Источник: Центральный банк РФ

Продолжавшееся в течение апреля наращивание золотовалютных резервов ЦБ РФ и некоторая стабилизация цен на нефть на мировых рынках сыграли позитивную роль в снижении спекулятивных настроений инвесторов. Кроме того, в качестве весьма важного для ва-

[12] В январе 2000 г. в счет погашения долга перед МВФ было выплачено около 371 млн. долларов, а в феврале – около 391 млн долларов. При этом, общая сумма выплат по российским внешним долгам в феврале составила 640 млн долларов.

лютного рынка фактора следует отметить отмену указом Президента РФ льгот по возврату валютной выручки, предоставленных целому ряду российских компаний за несколько предыдущих лет[13]. С конца апреля по июль 2000 года, под воздействием большого положительного сальдо торгового баланса, на российском валютном рынке наблюдалась устойчивая тенденция укрепления рубля. В середине июля курс вырос до 27,65 рублей за доллар США.

Рост золотовалютных резервов и укрепление номинального обменного курса национальной валюты за счет увеличения сальдо торгового баланса типичны для стран после столь серьезного валютного кризиса, как это было в августе – сентябре 1998 года[14]. Однако в России в 2000 году уровень реального обменного курса рубля был, примерно, в два раза (по отношению к доллару США) ниже уровня первой половины 1998 года.

Тем не менее данный процесс усилил противоречия между правительством и Центробанком РФ относительно курса валютной политики. В частности, премьер-министр РФ М. Касьянов неоднократно заявлял о недопустимости преждевременной ревальвации рубля, что отвечало интересам реального сектора. Банк России ограничен в возможностях регулирования курса рубля на рынке. Отсутствие других ликвидных секторов финансового рынка не позволяло эффективно проводить стерилизацию рублевых интервенций. Как было сказано выше, дальнейшая эмиссия могла привести лишь к ускорению роста цен, и суммарное воздействие на реальный курс рубля представляется неоднозначным. С другой стороны, уход ЦБ РФ с валютного рынка способен вызвать резкий рост курса рубля, аналогично тому, что наблюдалось в мае – июле 1995 года.

Во второй половине 2000 г., несмотря на высокую волатильность цен активов на международных финансовых рынках, ситуация на российском валютном рынке была достаточно стабильной. Среди основных причин стабилизации курса рубля следует назвать положительное сальдо торгового баланса, во многом связанное с высокими ценами на нефть на мировых рынках; сезонный фактор (выросший спрос на рубли в преддверии осуществления налоговых выплат в конце года) и политику ЦБ России на открытом рынке, устойчиво повышающем объем своих золотовалютных резервов.

Вместе с тем к концу 2000 г. появились прогнозы относительно изменения ситуации на валютном рынке, по крайней мере, в среднесрочной перспективе. Во-первых, уже к середине 2001 г. мировые цены на нефть могут упасть, создав тем самым предпосылки для снижения величины активного сальдо торгового баланса и объема предложения долларов на российском валютном рынке. Вполне вероятно, что в 2001 г. развитые страны и страны, входящие в ОПЕК, согласуют более эффективный механизм стабилизации мировых цен на нефть, не позволяющий подниматься им до уровня, характерного для второй половины 2000 г.

Во-вторых, в течение будущих лет спекулятивная активность инвесторов на внутреннем валютном рынке может существенно повыситься, что связано с нарастанием объемов выплат по российским внешним долгам. Так, например, только за 2003 г. России необходимо будет выплатить около 18 млрд долларов, что составляет более 66% от текущего уровня золотовалютных резервов ЦБ РФ.

В-третьих, подписание российским президентом в ноябре 2000 г. распоряжения «О подписании Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Белоруссия о введении единой денежной единицы и формировании единого эмиссионного центра Союзного государства». Несмотря на то, что введение российского рубля в обращение в Белоруссии наме-

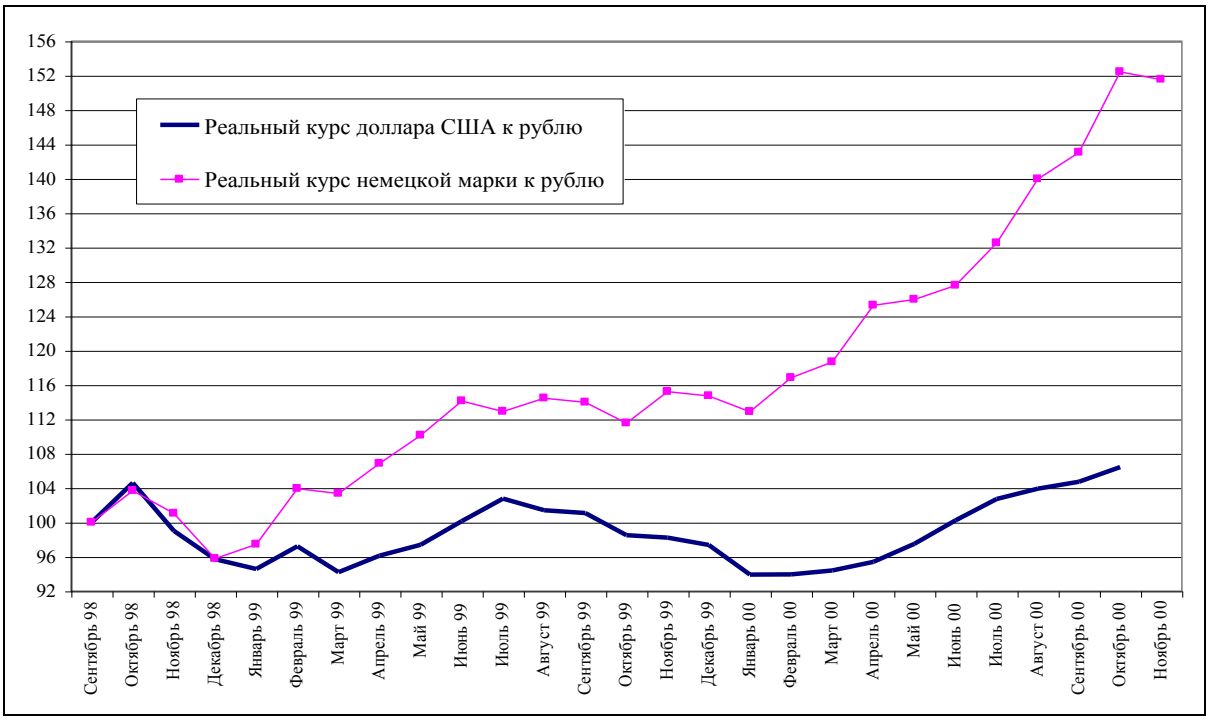
---

[13] См. Указ Президента РФ №634 от 6 апреля 2000 г.

[14] См., например, Eichengreen, B., A. Rose, C. Wyplosz (1995) ‘Exchange market mayhem. The antecedents and aftermath of speculative attacks’, Economic Policy, October 1995, pp. 249 – 312. Для стабилизации рынка необходимо либо снизить предложение валюты (например, путем отмены обязательной продажи валюты на ММВБ), либо увеличить внутренний спрос на валюту (например, путем замены внешнего долга на внутренний, либо возвратом внешнего долга за счет профицита бюджета). Актуальность принятия решения о выборе политики по отношению к реальному курсу рубля сохраняется и в настоящее время.

чено лишь на 2008 г., возможно, что уже в 2001 году Россия начнет оказывать кредитную поддержку Белоруссии, направленную на стабилизацию платежного баланса и курса белорусского рубля. Абстрагируясь от политической и чисто технической составляющей Соглашения, следует отметить, что в преддверии переговоров о реструктуризации российских долгов Парижскому клубу кредиторов и в условиях некоторого охлаждения в отношениях Правительства РФ и МВФ, данное решение оказало весьма неоднозначное влияние на рынок. *РИС. 1.11*

Динамика реального обменного курса рубля



Источники: Центральный банк РФ, Госкомстат РФ, International Financial Statistics, расчеты ИЭПП.

Номинальный обменный курс рубля по отношению к доллару США во второй половине 2000 года снижался постепенно, более быстрое падение произошло только в конце декабря 2000 – начале января 2001 года, однако, уже в середине января 2001 год курс снова стабилизировался на достигнутом уровне (28,3–28,4 руб./$). По итогам года номинальный обменный курс рубля по отношению к доллару США снизился на 4,3%, а по отношению к евро – вырос на 4%. По нашим оценкам, среднегодовой курс рубля к доллару США в 2000 году равнялся 28,15 руб.

В начале 2001 г. ситуация на российском валютном рынке обострилась. Среди факторов, давших повод к росту спекулятивного давления на курс рубля, следует назвать следующие положения: во-первых, принятие окончательного решения по долговым выплатам Парижскому клубу кредиторов в 2001 г. и внесение соответствующих поправок в закон о бюджете на 2001 г. Во-вторых, снижение объема золотовалютных резервов с 29,5 до 28,7 млрд долларов за первые три недели февраля, связанное, по всей видимости, с необходимостью продажи долларов Министерству финансов РФ и одновременной стабилизацией ситуации на валютном рынке. В-третьих, растущие темпы инфляции. В-четвертых, обсуждаемое снижение нормы обязательной продажи валютной выручки экспортерами до 50%. И, наконец, в-пятых, очередное снижение цен на нефть на мировых рынках, традиционно рассматриваемое российскими операторами валютного рынка в качестве спекулятивного фактора.

Банковская система

К концу 2000 года российская банковская система не смогла в полной мере преодолеть последствия кризиса 1998 года[15]. За период с сентября 1998 года до конца 2000 года число действующих кредитных организаций сократилось на 207 банков (с 1556 до 1349).

Активы. На протяжении всего 2000 года наблюдался рост доли требований к предприятиям частного сектора (с 32% до 39% к концу 2000 года), стабилизация доли требований к нефинансовым государственным предприятиям (на уровне 3,5–4%) и иностранных активов (25%). В 2000 году доля иностранных активов снижалась (до 21%). Доля резервов восстановилась на докризисном уровне (10%). В конце 1999 – 2000 годах доля требований к расширенному правительству устойчиво снижалась, опустившись ниже 25% уровня. Одновременно, коммерческие банки накапливали резервы (в первую очередь, на корреспондентских и депозитных счетах в банке России) и их доля возросла до 14–15% совокупных активов[16].

Обязательства. С конца 1999 года структура обязательств банковской системы стала меняться в сторону восстановления пропорций между видами обязательств, наблюдаемыми до кризиса. К концу 2000 года доля депозитов до востребования увеличилась с 15% до 20%, доля инструментов денежного рынка – с 5% до 8,5%[17]. Доля срочных и сберегательных депозитов остается относительно стабильной на уровне 30–31%. Важным индикатором восстановления банковской системы стал рост доли счетов капитала с 14% до 19–20%. Доля иностранных обязательств снижалась на протяжении всего периода после кризиса и в конце 2000 года она опустилась до 10–11% совокупных обязательств. С осени 1999 года доля кредитов банка России упала на треть и в декабре 2000 года составила 9%. Доля депозитов, доступ к которым временно органичен[18], сократилась в конце 1999 года, и в 2000 году она находилась в пределах 1–2% от совокупных обязательств банковской системы. Необходимо отметить, что доля депозитов расширенного правительства выросла в 2000 году до 3,5–4% в результате улучшения ситуации в бюджетной сфере.

Иностранная позиция. Чистые иностранные активы российских коммерческих банков стали положительными уже в четвертом квартале 1998 года. На протяжении 1999–2000 годов данная тенденция укрепилась и в третьем квартале 2000 года иностранные активы превосходили иностранные обязательства на 9,5 млрд долларов США, т.е. более чем в два раза (18,7 против 9,2 млрд долларов). Это стало результатом как снижения объема иностранных обязательств, так и роста объема иностранных активов (см. рисунки 1.14 и 1.15). Последние превзошли в 2000 году максимальный докризисный уровень.

Рост иностранных активов в 1999–2000 годах обеспечивался, главным образом, за счет увеличения остатков на текущих счетах и депозитов в иностранных банках. К концу третьего квартала 2000 года их сумма составила почти 12,8 млрд долларов (почти 70% всех иностранных активов). Для сравнения, их объем не превышал 6,5 млрд долларов в первом квартале 1999 года и 10,1 миллиардов долларов в четвертом квартале 1999 года. В то же время объем прямых инвестиций за границу снизился с 2,7 до 1,0–1,2 млрд долларов США, портфельные инвестиции сократились с полутора миллиардов до 550 млн долларов. Объем наличной валюты в кассах банков остался практически стабильным (600–700 млн долларов).

---

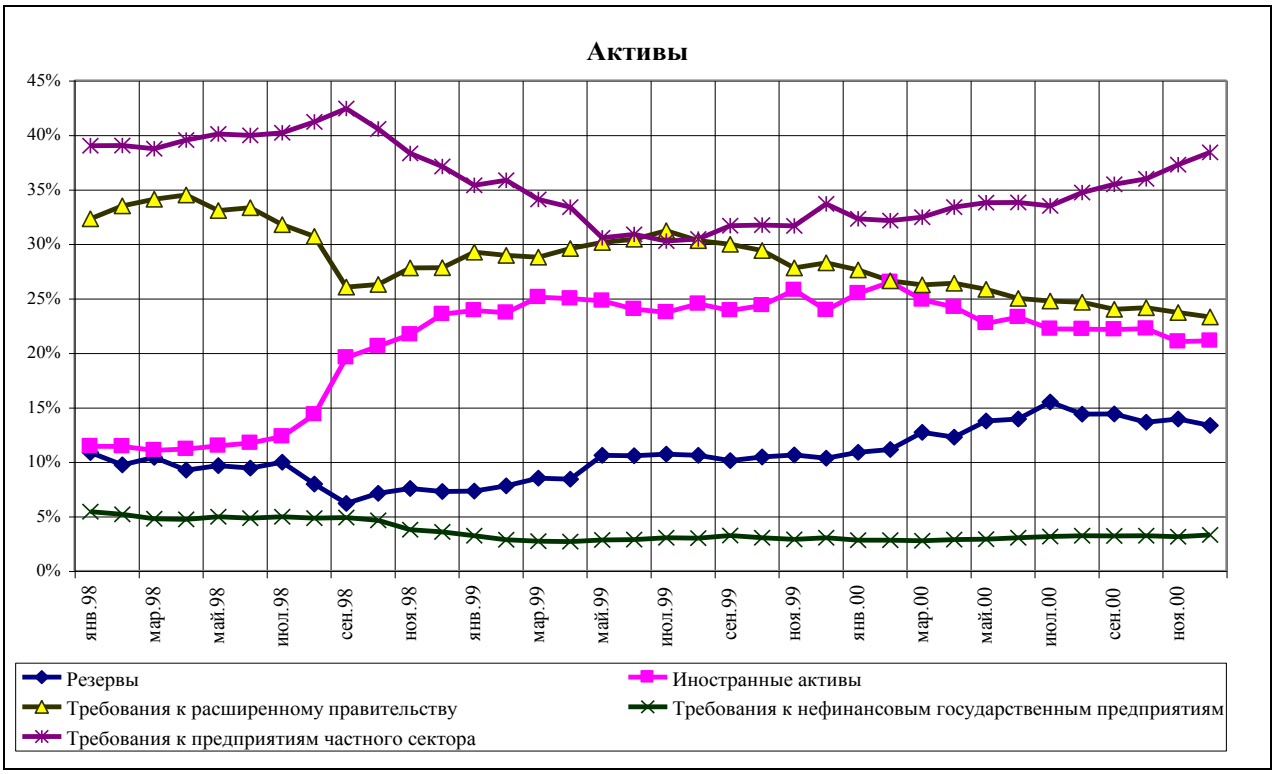
[15] Анализ факторов банковского кризиса 1998 года приведен в приложении 3 к настоящему обзору.

[16] Опыт Аргентины показывает, что реструктуризация портфеля банковской системы заканчивается примерно через шесть месяцев после кризиса (см. Ramos, A. (1998) 'Capital structures and portfolio composition during banking crisis: Lessons from Argentina 1995', *IMF Working paper*, 98/121.)

[17] В декабре 2000 года наблюдались скачкообразные изменения долей отдельных видов обязательств банков, однако, мы не беремся интерпретировать их, так как данные сводного баланса банковской системы за декабрь 2000 года являются оценкой и будут корректироваться ЦБ РФ.

[18] По определению ЦБ РФ, к ним относятся депозиты в проблемных банках, и в настоящих условиях вероятность возврата этих средств клиентам банков чрезвычайна мала.

РИС. 1.12



Источник: Центральный банк РФ

РИС. 1.13

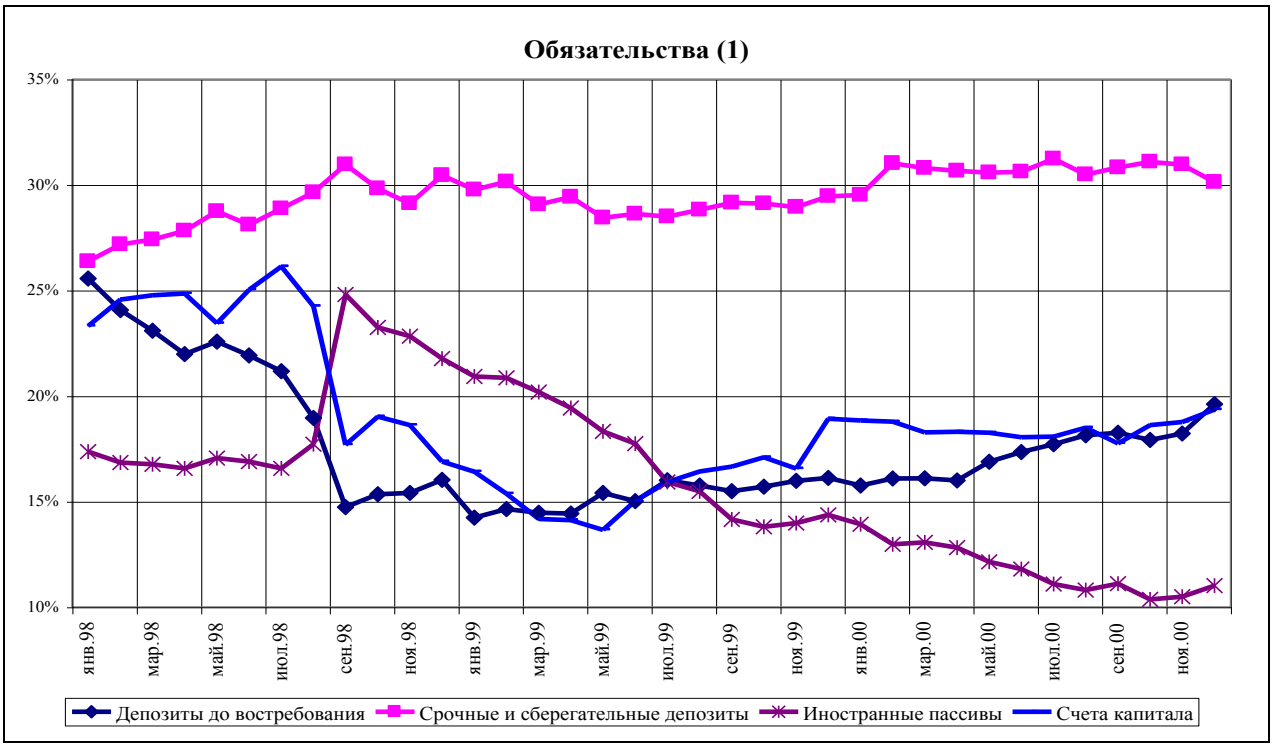
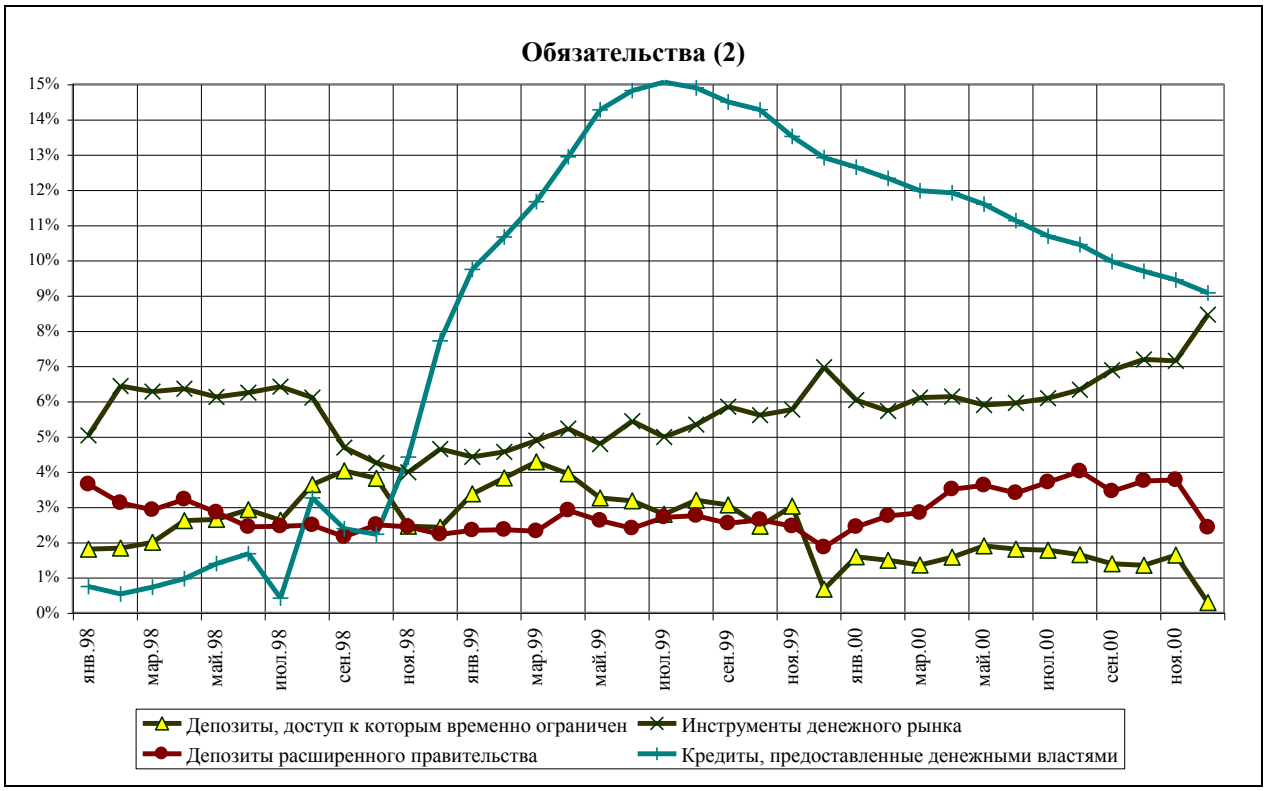
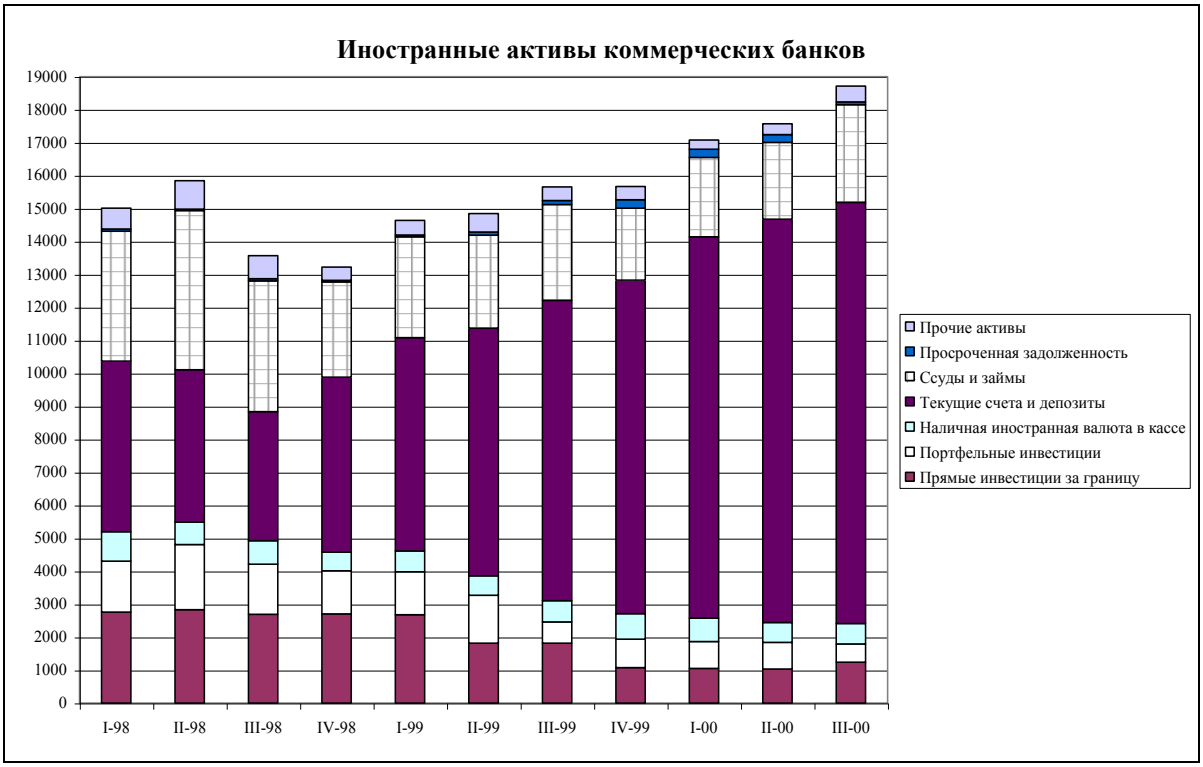


РИС. 1.13



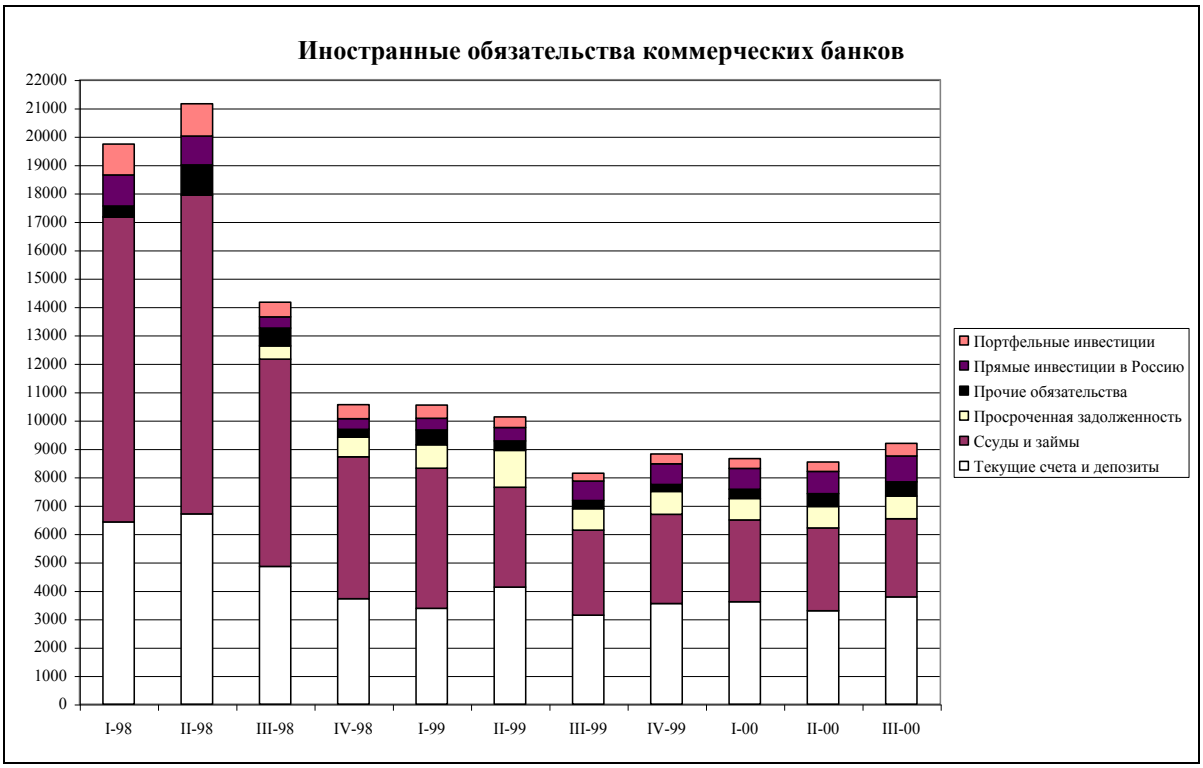
Источник: Центральный банк РФ.

РИС. 1.14



Источник: Центральный банк РФ.

Рис. 1.15



Источник: Центральный банк РФ.

С июля 1998 года по сентябрь 2000 года иностранные обязательства российских коммерческих банков упали почти на 57% (с 21,1 до 9,2 млрд долларов). Кредиты и займы из-за границы сократились в наибольшей степени – с 11,2 до 2,8 миллиардов долларов, объем остатков на текущих счетах и депозитов снизился с 6,7 до 3,8 миллиардов долларов. Необходимо отметить, что, несмотря на значительный рост внешней долговой нагрузки из-за четырехкратной девальвации рубля, банки все же продолжали платить по своим обязательствам иностранным кредиторам: максимальный объем просроченной задолженности российских коммерческих банков (1,3 миллиарда долларов во втором квартале 1999 года) составлял только 13% от совокупных иностранных обязательств и снизился до 8,7% к концу третьего квартала 2000 года.

* * *

Проведенный анализ функционирования денежной сферы российской экономики в 2000 году позволяет сделать ряд выводов, касающихся природы и особенностей проводимой денежно-кредитной политики:

- Системный кризис банковской системы разрушил механизм создания денежного предложения. Наряду с этим усилилось рационирование кредита, сбережения населения в форме банковских вкладов не вернулись на докризисный уровень.
- Благоприятная конъюнктура мировых сырьевых рынков и переключение спроса населения на отечественные товары (благодаря низкому реальному курсу рубля) обеспечили высокую прибыльность в реальном секторе экономики, рост остатков на счетах предприятий и снижение бартера и неденежных форм расчета между предприятиями.
- Основной целью денежно-кредитной политики, как это заявлялось ЦБ РФ, являлось снижению темпов инфляции при одновременном удовлетворении растущего спроса на реальные кассовые остатки.
- Проводимая в 2000 году денежно-кредитная политика характеризовалась непоследовательностью, вызванной в значительной степенью графиком платежей по внешнему долгу.
- Поскольку финансовые рынки в России были практически разрушены в августе 1998 года, Центральный банк РФ не мог использовать операции на открытом рынке в качестве инстру-

ментов денежно-кредитной политики. Основными работающими инструментами были интервенции на валютном рынке, депозитные операции и изменения нормативов обязательного резервирования. Возможности стерилизации рублевых интервенций на валютным рынке практически отсутствовали (за исключением изъятия денег из экономики через налоги и накопление их на счетах федерального бюджета в ЦБ РФ и региональных бюджетов в казначействе).

- Номинальный обменный курс рубля стабилизировался в 2000 году на уровне чуть ниже 28 рублей за доллар США, и обеспечивался значительными золотовалютными резервами. Последние за 2000 год увеличились более чем в два раза и достигли максимальных значений за всю историю независимой России – более 27 млрд долларов США. В условиях сохраняющихся достаточно высоких темпов инфляции, стабилизация номинального курса стала причиной роста реального курса рубля. Наиболее заметным стало удорожание рубля по отношению к европейской валюте (из-за падения курса евро к доллару США), что снижает конкурентоспособность российских товаров как на европейских, так и на внутреннем рынках.
- Значительный объем рублевой эмиссии за счет приобретения поступающей экспортной выручки на валютном рынке в отсутствии надежных объектов инвестирования, финансовых активов и рационирования кредита привел к аккумулированию неиспользуемых резервов банковской системы (на корреспондентских и депозитных счетах в ЦБ РФ), тогда как денежный мультипликатор сокращается.
- Рост спроса на деньги, инициированный трансакционным мотивом и снижением доли неденежных форм расчетов в реальном секторе, позволил практически восстановить к концу 2000 году реальный объем рублевой денежной массы на докризисном уровне, а монетизация ВВП достигла максимальных значений (до 16% ВВП). В то же время, степень долларизации экономики остается высокой и превышает уровень до августа 1998 года.

Соответственно, поскольку фактически единственным каналом денежной трансмиссии является валютный рынок (продажа валюты Банку России) перед правительством и Центральным банков РФ встает задача ограничения предложения валюты на рынке, либо создание дополнительных (но не связанных со спекулятивным поведением экономических агентов) источников спроса на валюту. В частности, необходимо быть готовым к ограничению притока иностранного краткосрочного капитала, который не увеличивает объем инвестиций внутри страны, а направляется, преимущественно, на финансовые рынки, а также к стерилизации поступлений экспортной выручки. В качестве инструментов реализации названных мер могут быть предложены создание стабилизационного фонда[19] и введение мер по контролю за движением капитала[20].

[19] См. Приложение 4 настоящего обзора.

[20] Опыт Венгрии показывает, что попытка стерилизации притока капитала за счет операций на открытом рынке или иных инструментов денежно-кредитной политики приводит к избыточному ужесточению денежно-кредитной политики, что создает угрозу росту в реальном секторе (см. Siklos, P. (2000) 'Capital flows in a transitional economy and the sterilization dilemma: The Hungarian experience, 1992-1997', *Policy Reform*, 3, pp. 301-326).

ТАБЛИЦА 1.1

Динамика индикаторов денежного и финансового рынков в августе 1998 –2000 годах

	Узкая денежная база, млрд руб.	Темп роста узкой денежной базы	ЧВА, млрд руб.	ЧМР, млрд руб.	Широкая денежная база, млрд руб.	Темп роста широкой денежной базы	М0, млрд руб.	Темп роста М0	Остатки средств коммерческих банков на корреспондентских счетах в ЦБ РФ, млрд руб.	Деньги (М1), млрд руб.	Темп роста М1	Денежная масса М2, млрд руб.	Темп роста М2	Широкие деньги, млрд руб.	Темп роста широких денег	Денежный мультипликатор (М2 / широкая денежная база)
янв 99	202,5	-2,32%	381,6	-179,1	261,5	-0,84%	178,0	-5,23%	30,0	330,0	-3,74%	444,2	-0,91%	637,4	1,40%	1,70
фев 99	205,2	1,33%	385,9	-180,7	270,8	3,58%	180,8	1,56%	31,3	340,3	3,14%	463,9	4,43%	658,0	3,23%	1,71
мар 99	205,9	0,34%	392,1	-186,2	289,2	6,77%	174,1	-3,68%	35,1	344,8	1,31%	473,8	2,13%	675,3	2,63%	1,64
апр 99	224,5	9,03%	393,8	-169,3	310,7	7,44%	195,2	12,13%	38,7	371,9	7,86%	509,6	7,56%	717,6	6,27%	1,64
май 99	241,4	7,53%	387,1	-145,7	353,1	13,66%	205,3	5,14%	51,0	404,0	8,63%	542,4	6,44%	755,5	5,27%	1,54
июн 99	258,4	7,04%	409,9	-151,5	362,7	2,72%	216,4	5,41%	55,0	418,1	3,49%	567,7	4,66%	786,1	4,05%	1,57
июл 99	260,3	0,74%	393,1	-132,8	364,9	0,58%	218,2	0,82%	51,8	429,4	2,71%	583,2	2,73%	792,0	0,75%	1,60
авг 99	264,1	1,46%	395,4	-131,3	369,9	1,39%	216,2	-0,91%	46,9	432,9	0,82%	590,8	1,30%	812,7	2,62%	1,60
сен 99	259,0	-1,93%	383,9	-124,9	364,1	-1,56%	212,8	-1,56%	54,0	431,0	-0,44%	597,4	1,12%	823,5	1,33%	1,64
окт 99	269,1	3,90%	372,5	-103,4	384,6	5,61%	222,0	4,30%	59,4	454,3	5,42%	625,1	4,64%	866,5	5,22%	1,63
ноя 99	272,0	1,08%	368,8	-96,8	393,8	2,40%	219,3	-1,19%	54,6	471,6	3,79%	646,5	3,42%	909,8	5,00%	1,64
дек 99	307,5	13,05%	372,8	-65,3	439,7	11,67%	266,5	21,53%	69,6	526,8	11,71%	704,7	9,00%	984,9	8,25%	1,60
янв 00	297,8	-3,15%	355,4	-57,6	430,7	-2,06%	232,9	-12,64%	61,4	508,1	-3,55%	695,0	-1,38%	1000,6	1,60%	1,61
фев 00	309,2	3,83%	334,3	-25,1	449,4	4,34%	242,0	3,95%	64,6	529,9	4,29%	726,6	4,55%	1065,0	6,43%	1,62
мар 00	318,9	3,14%	284,6	34,3	491,0	9,25%	251,5	3,92%	72,2	546,4	3,13%	751,4	3,41%	1090,4	2,39%	1,53
апр 00	349,6	9,63%	259,7	89,9	513,8	4,65%	279,1	10,95%	72,2	576,4	5,48%	787,9	4,86%	1123,2	3,01%	1,53
май 00	365,0	4,41%	207,9	157,1	558,4	8,70%	289,3	3,66%	73,2	611,2	6,04%	831,6	5,55%	1170,3	4,19%	1,49
июн 00	397,2	8,82%	194,9	202,3	602,8	7,94%	321,8	11,23%	77,7	6620,7	8,42%	892,2	7,29%	1242,8	6,20%	1,48
июл 00	417,3	5,06%	141,5	275,8	654,7	8,61%	334,0	3,81%	83,2	692,4	4,48%	931,2	4,37%	1301,7	4,74%	1,42
авг 00	427,6	2,47%	122,9	304,7	648,2	-1,00%	341,6	2,27%	81,9	718,0	3,69%	960,1	3,10%	1327,3	1,96%	1,48
сен 00	437,6	2,34%	97,8	339,8	671,1	3,53%	350,9	2,72%	90,0	747,4	4,11%	992,4	3,36%	1388,4	4,61%	1,48
окт 00	449,0	2,61%	78,9	370,1	662,5	-1,27%	349,7	-0,36%	77,7	750,7	0,43%	1001,2	0,89%	1415,9	1,98%	1,51
ноя 00	455,2	1,38%	48,3	406,9	684,2	3,27%	358,4	2,48%	93,9	777,1	3,53%	1036,4	3,52%	1457,3	2,92%	1,51
дек 00	519,6	14,15%	–	–	739,2	8,04%	419,3	17,00%	107,3	879,3	13,15%	1144,3	10,41%	1560,0	7,04%	1,55

Продолжение Таблицы 1.1

	ИПЦ (% в месяц)	Официальный курс рубля (руб/$)	Темп роста курса руб/$	Золотовалютные резервы (млн $)	Валютные резервы (млн $)	Золото (млн $, из расчета 300$ / 1 тр. унцию)	Индекс РТС-1	Темп роста индекса РТС-1 (% в месяц)	Объем сделок в РТС (млн $)	Средневзвешенная доходность ГКО-ОФЗ (% годовых)	Оборот вторичного рынка ГКО-ОФЗ (млн руб.)	INSTAR (1 день) (% годовых)	Реальный курс рубля к доллару США (дек 1997=100)
янв 99	8,5%	22,60	9,44%	11621	7078	4543	55,12	-6,47%	26,8	65,72%	244,8	26,08%	53,50
фев 99	4,1%	22,86	1,15%	11437	7284	4153	70,03	27,05%	102,3	71,53%	991,6	24,99%	51,84
мар 99	2,8%	24,18	5,77%	10765	6679	4086	80,36	14,75%	186,8	63,19%	4502,4	22,78%	52,90
апр 99	3,0%	24,23	0,21%	11168	7074	4094	91,83	14,27%	161,2	80,39%	3346,6	19,87%	53,60
май 99	2,2%	24,44	0,87%	11937	8034	3903	97,64	6,33%	197,3	75,90%	4278,4	6,19%	55,11
июн 99	1,9%	24,22	-0,90%	12152	8188	3964	125,65	28,69%	272,1	57,45%	8102,2	5,39%	56,56
июл 99	2,8%	24,19	-0,12%	11921	7827	4094	116,49	-7,29%	330,2	65,79%	9224,6	9,24%	55,81
авг 99	1,2%	24,75	2,32%	11231	6824	4407	102,50	-12,01%	184,6	69,70%	14069,7	8,69%	55,63
сен 99	1,5%	25,08	1,33%	11212	6634	4579	83,12	-18,91%	172,6	76,26%	14643,0	18,07%	54,21
окт 99	1,4%	26,05	3,87%	11752	7081	4671	97,80	17,66%	151,7	83,56%	25769,0	13,31%	54,06
ноя 99	1,2%	26,42	1,42%	11504	7599	3906	112,36	14,89%	264,1	81,10%	9672,6	7,14%	53,59
дек 99	1,3%	27,00	2,20%	12456	8457	3998	177,71	58,16%	289,3	65,81%	12132,4	13,39%	51,69
янв 00	2,3%	28,55	5,74%	12948	8911	4035	172,31	-3,04%	489,51	45,50%	8521,8	9,43%	51,70
фев 00	1,0%	28,66	0,39%	13657	9606	4051	170,93	-0,80%	441,48	33,13%	19457,7	9,94%	51,95
мар 00	0,6%	28,46	-0,70%	15532	11456	4076	231,88	35,66%	810,76	30,53%	17914,9	4,65%	52,50
апр 00	0,9%	28,40	-0,21%	17091	13410	3682	226,87	-2,16%	499,39	27,71%	14694,9	8,85%	53,66
май 00	1,8%	28,25	-0,53%	19570	15878	3692	190,21	-16,16%	417,20	27,02%	11221,0	7,96%	55,16
июн 00	2,6%	28,05	-0,71%	20996	17685	3312	171,40	-9,89%	411,96	20,78%	20411,1	4,57%	56,53
июл 00	1,8%	27,80	-0,89%	23302	19955	3347	194,09	13,24%	396,46	22,58%	20628,4	2,59%	57,20
авг 00	1,0%	27,75	-0,18%	23731	20289	3442	239,99	23,65%	628,95	19,51%	21304,4	4,50%	57,64
сен 00	1,3%	27,75	0,00%	25007	21474	3533	199,08	-17,05%	443,59	19,76%	16428,7	3,34%	58,58
окт 00	2,1%	27,83	0,29%	25880	22290	3590	189,00	-5,06%	414,07	18,76%	16969,2	4,18%	
ноя 00	1,5%	27,85	0,07%	27667	24035	3632	143,42	-24,12%	353,91	20,85%	13003,5	8,21%	
дек 00	1,6%	28,16	1,11%	27951	24264	3687	143,29	-0,09%	247,18	20,94%	10773,6	6,41%	

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

Источники: Госкомстат РФ, ЦБ РФ, РТС, ИА «Финмаркет», РЕЦЭП, International financial statistics.

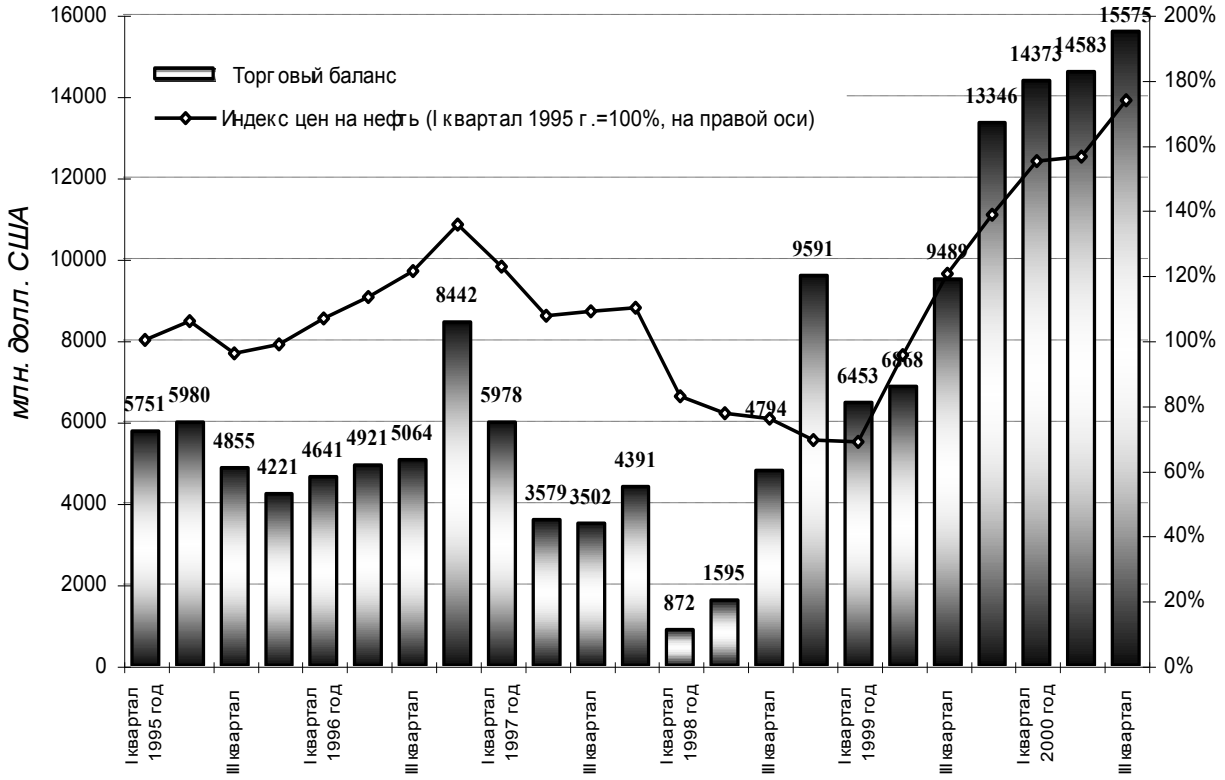
1.2. Платежный баланс

Основные показатели платежного баланса в 2000 году продолжили свое изменение в направлении, которое было характерно для 1999 года: рост сальдо платежного баланса по текущим операциям с соответствующим увеличением дефицита по счету операций с капиталом и финансовыми инструментами. Величина положительного сальдо по счету текущих операций в течение 2000 года в среднем в 2 раза превышала аналогичные значения для I-III кварталов 1999 года, а в январе 2000 года данный показатель был зафиксирован на уровне, рекордном для российского платежного баланса, – свыше 12 млрд долл. Вместе с тем основным фактором, определяющим величину сальдо по текущим операциям, являлся торговый баланс, сальдо которого, в свою очередь, в решающей степени определялось движением цен на мировых рынках на нефть и прочие основные товары российского экспорта. Из данных, представленных на Рисунке 1.16, видно, что связь между мировыми ценами на нефть и сальдо торгового баланса России, наблюдавшаяся в 1995-1999 годах, проявлялась и в течение первых трех кварталов 2000 года[21].

Следует отметить, что рост сальдо торгового баланса происходил в основном за счет роста объемов российского экспорта, т.к. импорт на протяжении 2000 года возрастал крайне незначительными темпами.

Рисунок 1.16

Торговый баланс РФ и индекс мировых цен на нефть в 1995 – III квартале 2000 года



[21] Оценки, проведенные для 1993-2000 гг., показали существование статистически значимой зависимости сальдо торгового баланса РФ (*TB*) от индекса мировых цен на нефть (*P*) при *dummy*-переменной, равной 1 для третьего и четвертого кварталов 1998 года, когда решающее влияние на торговый баланс РФ оказывали иные факторы

$TB = -8582 + 135{,}7 \cdot P + 5943 \cdot Dummy$

(-3,6) (6,7) (3,0)

$R^2 = 0{,}7$

Рассматривая тенденции изменения сальдо платежного баланса по различным его компонентам, можно заметить, что за счет больших значений положительного сальдо торгового баланса происходило финансирование изменений всех остальных компонентов – отрицательного сальдо по балансу услуг труда и капитала (выплата заработной платы нерезидентам и обслуживание долговых обязательств), выплаты капитальных трансфертов нерезидентам, осуществления портфельных инвестиций за границу, увеличения зарубежных активов российских резидентов и платежи для уменьшения обязательств российских резидентов перед нерезидентами. При этом следует обратить внимание на приток капитальных трансфертов от нерезидентов в Россию в третьем квартале 2000 года: в отличие от предыдущих лет, когда они составляли от 200 до 600 млн долл. в квартал, сумма указанных трансфертов в июле-сентябре 2000 года составила свыше 11 млрд долл. По данным Банка России, такой показатель сальдо капитальных трансфертов в третьем квартале 2000 года был результатом отражения в платежном балансе операции по безвозмездному списанию части внешнего долга России в связи с реструктуризацией задолженности РФ перед Лондонским клубом[22] (ранее, в 1997 году, результаты подобной операции по реструктуризации задолженности России перед странами – членами Лондонского клуба были отражены по статье "Портфельные инвестиции")

Если рассматривать совокупные показатели платежного баланса России в январе-сентябре 2000 года, то ситуацию с балансом российских активов и обязательств можно описать следующим образом: за счет торговых операций с нерезидентами российские валютные активы увеличились на 44,5 млрд долл. (сальдо торгового баланса в январе-сентябре 2000 года). Кроме этого, источниками пополнения российских зарубежных активов являлись прямые инвестиции в Россию (сальдо по счету прямые инвестиции – 600 млн долл.), привлечение кредитов органами государственного управления и под их гарантию (960 млн долл.), а также перенесение задолженности органов государственного управления (3,4 млрд долл.).

Указанный прирост зарубежных активов был сбалансирован изменением сальдо по следующим статьям – импорт факторных и нефакторных услуг (10,9 млрд долл.), портфельных инвестиций за границу (9,9 млрд долл.), прочие инвестиции в зарубежные активы на сумму около 11 млрд долл. (прирост остатков средств на зарубежных счетах и депозитах, предоставление торговых кредитов и авансов, увеличение просроченной задолженности нерезидентов и задолженности нерезидентов по своевременно не поступившей экспортной выручке и непогашенным импортным авансам). Также за счет положительного сальдо было осуществлено погашение обязательств российских нерезидентов и погашение просроченной задолженности – баланс по привлеченным кредитам и уменьшению просроченной задолженности резидентов составил (без учета получения кредитов и переноса сроков уплаты задолженности органами государственного управления) 8,6 млрд долл.

Таким образом, в 2000 году продолжались тенденции изменения показателей платежного баланса, которые наблюдались и в предыдущем году: увеличение зарубежных активов вследствие больших объемов сальдо торгового баланса в отсутствие значимого объема заимствований являлось единственным источником погашения задолженности перед нерезидентами, сложившейся в предыдущие годы. Так, отрицательная величина сальдо по портфельным инвестициям в январе-сентябре 2000 года (–9,9 млрд долл.) была зафиксирована главным за счет значительного снижения обязательств резидентов перед нерезидентами (погашения задолженности). Аналогичная ситуация была отмечена в отношении задолженности государственного сектора – при практически полном отсутствии новых заимствований отрицательное сальдо по финансовым операциям органов государственного управления (несмотря на значительные объемы просроченной и перенесенной задолженности – 4,8 млрд долл.) было обусловлено платежами в счет погашения задолженности как по графику, так и просроченной задолженности. С другой стороны, с учетом того, что часть операций государственного

[22] См. Вестник Банка России, №13-14, 2001 год, стр. 5

сектора (а именно, – списание задолженности перед Лондонским клубом) была отражена по статье "капитальные трансферты", можно сказать, что совокупная величина сальдо по операциям государственного сектора была положительной.

Вместе с тем среди операций, источником финансирования которых является профицит торгового баланса, следует отметить не только уменьшение обязательств перед нерезидентами, но и увеличение зарубежных активов российских резидентов, которое уже несколько лет остается существенным (хотя и понижающимся от года к году) направлением использования средств резидентов, полученных в результате положительного сальдо по текущим операциям – отрицательное сальдо по активам раздела «Прочие инвестиции» по итогам января–сентября 2000 года составило 10,7 млрд долл. (15,4 млрд долл. по итогам 1999 года). Основными видами российских активов за рубежом, увеличение которых было наиболее существенно, в 2000 году, как и годом ранее, являлись текущие счета и депозиты (прирост средств составил 2,6 млрд долл.), предоставление торговых кредитов и авансов (1,6 млрд долл.), а также прирост просроченной задолженности и задолженности по своевременно не поступившей экспортной выручке и непогашенным авансам (в сумме 9,1 млрд долл.).

В связи с увеличением российских активов за рубежом следует упомянуть проблему утечки капитала из России, которую мы уже затрагивали в прошлогоднем обзоре. Как известно, часть средств резидентов, находящихся за рубежом в таких видах активов, как просроченная задолженность и своевременно не поступившая экспортная выручка и не погашенные импортные авансы, а также часть ресурсов, отражаемых в такой статье платежного баланса, как «Чистые ошибки и пропуски», может характеризовать неучтенный вывоз капитала из страны. В этой связи можно предположить, что если сальдо по указанным статьям принимает устойчиво отрицательные значения в течение продолжительного времени, то его динамика может являться характеристикой динамики неучтенного вывоза капитала из России. В 2000 году, если судить по перечисленным показателям, вывоз капитала из страны активизировался – если в 1999 году сумма по статье «чистые ошибки и пропуски» составила – 6,9 млрд долл., то уже по итогам первых трех кварталов 2000 года этот показатель достиг – 7,4 млрд долл. Аналогичная картина складывается при анализе суммы чистых ошибок и пропусков, просроченной задолженности и непоступившей экспортной выручки: показатель за первые три квартала 2000 года находится на уровне годовой суммы для предыдущего года. В связи с данными оценками следует подчеркнуть, что, во-первых, анализируемые показатели могут рассматриваться лишь как косвенные индикаторы динамики, а не абсолютных объемов нелегальной утечки капитала, а во-вторых, – увеличение как просроченной задолженности, так и чистых ошибок и пропусков, могло произойти вследствие резко возросшей стоимости экспорта, которая вполне естественно могла повлечь за собой пропорциональный рост задолженности по возврату экспортной выручки и рост статистических отклонений при расчете основных показателей платежного баланса.

Анализируя состояние платежного баланса России в 2000 году, следует обратить внимание на то, что положительное сальдо торгового баланса оказалось столь значительным, что, несмотря на большие объемы выплат по российским обязательствам перед нерезидентами и прирост российских активов за рубежом, происходил одновременный рост объемов резервных активов – за первые три квартала 2000 года они увеличились на 13,3 млрд долл., причем около половины этого увеличения пришлось на второй квартал 2000 года, когда резервные активы Российской Федерации возросли на 6,2 млрд долл.

На момент подготовки настоящего обзора Центральный банк РФ еще не выпустил данные о платежном балансе РФ за 2000, однако, можно предположить, что сальдо торгового баланса, несмотря на незначительное снижение мировых цен на нефть в четвертом квартале, не опустится ниже уровня третьего квартала – благодаря характерному для конца года увеличению внешнеторгового оборота. Это подтверждается и данными Государственного коми-

тета РФ по статистике, в соответствии с которыми сальдо торгового баланса России в 2000 году составило 61 млрд долл.[23]

Тем не менее есть основания полагать, что в 2001 году ситуация с российским платежным балансом будет несколько отличаться от 2000 года в худшую сторону – во-первых, следуя уже упоминавшейся зависимости сальдо торгового баланса от мировых цен на нефть, можно предположить, что увеличение зарубежных активов резидентов от данного вида экспорта пропорционально снизится; во-вторых, необходимо принимать во внимание требования зарубежных кредиторов о погашении российской задолженности. С другой стороны, до достижения ценами на нефть критических значений (которые еще не достигнуты в настоящий момент, в том числе вследствие решения об ограничении объемов добычи нефти, принятого ОПЕК и поддержанного другими крупными экспортерами нефти, не входящими в эту организацию) российский платежный баланс в 2001 году имеет определенный «запас прочности», который позволит следовать модели поведения, сформировавшейся в 1999-2000 гг., а именно: финансировать погашение задолженности за счет положительного сальдо торгового баланса и частичной реструктуризации долга.

ТАБЛИЦА 1.2

Платежный баланс Российской Федерации
в 1998 – III квартале 2000 гг. (млн долл. США)

	1998 год				1999 год				2000 год		
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III
Счет текущих операций	**-1569**	**-3673**	**777**	**6110**	**4424**	**4209**	**5650**	**10765**	**12015**	**10991**	**10614**
Товары и нефакторные услуги	***-174***	***296***	***4130***	***9407***	***5558***	***5930***	***8362***	***12133***	***12873***	***12583***	***13446***
Товары (торговый баланс)	*872*	*1595*	*4794*	*9591*	*6453*	*6868*	*9489*	*13346*	*14373*	*14583*	*15575*
Экспорт товаров	18558	18835	18093	19314	15564	16976	18973	24179	24249	24934	26446
Импорт товаров	-17686	-17240	-13299	-9723	-9111	-10108	-9484	-10833	-9876	-10351	-10871
Нефакторные услуги	*-1046*	*-1299*	*-664*	*-184*	*-895*	*-938*	*-1127*	*-1213*	*-1500*	*-2000*	*-2129*
Экспорт	2904	3329	3691	3012	1771	2283	2618	2382	1804	2343	2918
Импорт	-3950	-4628	-4355	-3196	-2666	-3221	-3745	-3595	-3304	-4343	-5047
Баланс услуг труда и капитала (баланс доходов)	***-1243***	***-3807***	***-3311***	***-3239***	***-1085***	***-1798***	***-2918***	***-1673***	***-907***	***-1673***	***-2783***
Экспорт услуг	*2477*	*835*	*585*	*404*	*2277*	*721*	*421*	*463*	*2510*	*718*	*713*
труда	51	74	82	94	102	111	111	102	103	116	129
капитала	2426	761	503	310	2175	610	310	361	2407	602	584
Импорт услуг	*-3720*	*-4642*	*-3896*	*-3643*	*-3362*	*-2519*	*-3339*	*-2136*	*-3417*	*-2391*	*-3496*
труда	-141	-145	-114	-65	-45	-53	-62	-45	-50	-73	-91
капитала	-3579	-4497	-3782	-3578	-3317	-2466	-3277	-2091	-3367	-2318	-3405
Текущие трансферты	***-152***	***-162***	***-42***	***-58***	***-49***	***77***	***206***	***305***	***49***	***81***	***-49***
Полученные	69	71	54	76	52	220	330	426	165	193	82
Выплаченные	-221	-233	-96	-134	-101	-143	-124	-121	-116	-112	-131
Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами	**4515**	**6728**	**2876**	**-5991**	**-3825**	**-3221**	**-4507**	**-6586**	**-9346**	**-9152**	**-7702**
Счет операций с капиталом	***-92***	***-189***	***15***	***-117***	***-30***	***-96***	***-124***	***-78***	***22***	***-39***	***10968***
Капитальные трансферты	-92	-189	15	-117	-30	-96	-124	-78	22	-39	10968
полученные	341	537	475	351	220	188	225	252	211	182	11216
выплаченные	-433	-726	-460	-468	-250	-284	-349	-330	-189	-221	-249
Финансовый счет	***4607***	***6917***	***2861***	***-5874***	***-3795***	***-3125***	***-4383***	***-6508***	***-9368***	***-9113***	***-18669***
Прямые инвестиции	*369*	*109*	*313*	*944*	*286*	*303*	*202*	*808*	*173*	*301*	*119*
За границу	-254	-341	-98	-334	-356	-448	-457	-449	-396	-217	-575
В Россию	623	450	411	1278	642	751	659	1257	569	518	694
Портфельные инвестиции	*3560*	*4404*	*118*	*105*	*67*	*-620*	*-44*	*-440*	*616*	*-1521*	*-9037*
Активы	-97	-506	350	-3	-23	-202	306	172	37	9	-292
Пассивы	3657	4910	-232	108	90	-418	-350	-612	579	-1530	-8745
Прочие инвестиции	*-232*	*1637*	*-173*	*-7899*	*-5221*	*-1090*	*-5618*	*-4491*	*-7147*	*-1622*	*-5614*
Активы	**-3339**	**-2392**	**-3950**	**-6500**	**-6224**	**-550**	**-4977**	**-3619**	**-6517**	**-1372**	**-2789**

[23] См. Социально-экономическое положение России (январь-февраль 2001 года). М., Госкомстат России, март 2001

ПРОДОЛЖЕНИЕ ТАБЛИЦЫ 2.2

	1998 год				1999 год				2000 год		
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III
Наличная иностранная валюта	608	1273	-1712	773	178	1020	-393	116	-33	430	272
Текущие счета и депозиты	1617	596	-102	-1155	-1095	-1535	-473	-786	-1476	-597	-603
Торговые кредиты и авансы	-90	-1157	-1186	-4385	-1892	675	-2588	-1928	-906	211	-936
Ссуды и займы предоставленные (непросроченные)	1843	1606	1278	618	1800	2186	139	730	1622	977	324
Просроченная задолженность	-3712	-2791	-488	-436	-4073	-1311	-231	-193	-3812	-694	-879
Задолженность по товарным поставкам на основе межправительственных соглашений					-185	158	113	-281	-580	-45	307
Изменение задолженности по своевременно не поступившей экспортной валютной и рублевой выручке и непогашенным импортным авансам	-3395	-1650	-1507	-2111	-960	-1504	-1342	-1245	-1231	-1438	-1051
Прочие активы	-210	-269	-233	196	3	-239	-202	-32	-101	-216	-223
Пассивы	**3107**	**4029**	**3777**	**-1399**	**1003**	**-540**	**-641**	**-872**	**-630**	**-250**	**-2825**
Наличная национальная валюта	-3	69	17	-17	-2	1	-7	11	23	42	35
Текущие счета и депозиты	-961	349	-1376	-844	-258	644	-378	153	148	-326	494
Торговые кредиты и авансы	-58	119	86	175	123	91	41	-225	0	0	0
Баланс по привлеченным кредитам	4360	2799	5294	202	1107	-1102	-283	-765	-857	-48	-3350
Прочие пассивы	-231	693	-244	-915	33	-174	-14	-46	56	82	-4
Резервные активы	892	768	2596	1050	969	-1611	1091	-2227	-3102	-6219	-3979
Монетарное золото	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Специальные права заимствования	117	-250	252	0	-1	0	0	0	0	-1	1
Резервная позиция в МВФ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Прочие валютные активы	775	1018	2344	1050	970	-1611	1091	-2227	-3101	-6218	-3981
Поправка к резервным активам	18	-1	7	-74	104	-107	-14	-158	92	-52	-158
Чистые ошибки и пропуски	-2946	-3055	-3653	-119	-599	-988	-1143	-4179	-2669	-1839	-2913
Общий баланс	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Источник: Центральный банк РФ

1.3. Государственные финансы

Основные факторы бюджетной политики в 2000 году

В 2000 году сложилась исключительно благоприятная ситуация в бюджетной сфере. Впервые с 1992 года уровень налоговых поступлений в федеральный бюджет превысил 15% ВВП, а доходов в целом – 16% ВВП. При этом расходная часть характеризовалась самым низким значением за последние 10 лет.

ТАБЛИЦА 1.3

Исполнение доходов и расходов федерального и территориальных бюджетов (% ВВП)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Федеральный бюджет									
Налоговые доходы	16,6	12,4	11,5	11,6	9,9	10,9	9,6	12,6	15,2
Доходы*	16,8	14,0	13,1	14,3	12,7	12,5	11,2	13,7	16,2
Расходы	44,8	23,2	25,2	19,2	20,1	18,5	14,4	14,8	13,7
Дефицит	-28,0	-9,2	-12,1	-4,9	-7,4	-6,0	-3,2	-1,1	2,5
Бюджеты территорий									
Налоговые доходы	12,0	13,5	13,5	12,2	11,6	12,9	12,1	12,0	12,6
Доходы*	12,3	16,9	18,2	14,8	14,7	16,0	14,8	14,5	15,2
Расходы	12,0	13,1	17,9	15,2	15,6	17,3	15,1	14,5	14,7
Дефицит	0,3	3,8	0,3	-0,4	-0,9	-1,3	-0,3	0,0	0,5

* включая доходы целевых бюджетных фондов.

Источник: Министерство Финансов РФ, расчеты авторов.

Можно назвать несколько причин столь позитивного состояния доходной части федерального бюджета.

Во-первых, и это важнейшая причина, сложившаяся конъюнктура цен на товары традиционного российского экспорта – нефть, газ, цветные металлы и лес[24].

Во-вторых, общий рост экономики привел к расширению налоговой базы и как следствие – росту налоговых поступлений в номинальном и реальном выражении. Так, рост реальной прибыли предприятий составил 50% по сравнению с 1999 годом, а реальный рост поступлений по налогу – 82%. Рост реальных доходов населения в 2000 году составил 9,1%, а заработной платы – 22,5%, рост поступлений подоходного налога в федеральный бюджет – 14%. Также увеличились в реальном выражении поступления косвенных налогов в федеральный бюджет – в совокупности на 36% по сравнению с 1999 годом (по НДС – на 40%).

В-третьих, произошло перераспределение регулирующих налогов между федеральным и территориальными бюджетами.

В-четвертых, улучшилось налоговое администрирование, что, по данным МНС, привело к росту налоговых поступлений на четверть. В особенности это касается крупнейших налогоплательщиков (262 предприятия). РАО «Газпром» увеличило долю наличных платежей на 50%, а РАО "ЕЭС" – почти втрое.

В-пятых, существенно сократился прирост задолженности[25] по налогам в федеральный бюджет. В 2000 году годовой прирост недоимки составил всего лишь 0,1% ВВП, а реальный прирост сальдированной задолженности по налогам за 2000 год составил всего лишь 2%.

В-шестых, сократился уровень неденежного исполнения бюджета. Так, размер целевого финансирования в 2000 году составил 16,6 млрд рублей (0,2% ВВП).

Сокращение расходной части федерального бюджета в долях ВВП можно объяснить ростом последнего на 7,5% за год в реальном выражении и превышением на 12,5% объема номинального ВВП (5350 млрд рублей), заложенного в бюджет.

ТАБЛИЦА 1.4

Годовой прирост задолженности по налогам (% ВВП)

	1996	1997	1998	1999	2000
Федеральный бюджет	1,1%	1,3%	2,1%	0,8%	0,1%
Консолидированный бюджет	3,0%	2,4%	2,9%	0,7%	0,5%

Источник: Министерство по налогам и сборам РФ, расчеты авторов.

ТАБЛИЦА 1.5

Темп реального прироста задолженности (реальный годовой прирост задолженности в % к объему задолженности в предыдущем году)

	1996	1997	1998	1999	2000
Федеральный бюджет	41%	42%	30%	18%	2%
Консолидированный бюджет	100%	46%	24%	9%	10%

Источник: Министерство по налогам и сборам РФ, расчеты авторов.

[24] По нашим оценкам, колебания доходов федерального бюджета в 1998-2000 годах, связанные с изменениями цен на нефть, превышали 4% ВВП (или 40% от общего объема доходов федерального бюджета). Так, в 1998 году при среднегодовых ценах на нефть ниже 12 долларов за баррель величина циклического (обусловленного колебаниями цен на нефть) дефицита федерального бюджета достигала 2,2% ВВП. С другой стороны, в 2000 году, по предварительным оценкам, объем дополнительных доходов федерального бюджета только за счет высоких цен на нефть составил около 2% ВВП. Необходимо отметить, что за последние 10 лет лишь в 1996–1997 и 2000 годах уровень цен на нефть был выше среднего долголетнего (за 15 лет) уровня, и отрасль приносила дополнительные доходы в бюджет.

[25] До 2000 года в статистике МНС задолженность по налогам сальдировалась с переплатой по налогам. Для сопоставимости данные приводятся в методологии 1999 года.

Анализ выполнения закона о бюджете 2000 года

25 августа 1999 года Правительство РФ внесло на рассмотрение Государственной Думы проект Федерального закона "О федеральном бюджете на 2000 год", однако первоначальный проект был отклонен и отправлен на доработку. После доработки в согласительной комиссии бюджет был рассмотрен и принят в первом чтении Государственной Думой 26 октября 1999 года. Принятие бюджета во втором чтении состоялось 5 ноября, а в третьем – 29 ноября 1999 года. В целом документ был одобрен 3 декабря и направлен в Совет Федерации, который принял его 22 декабря. 31 декабря 1999 года Закон "О федеральном бюджете на 2000 год" был подписан Президентом.

Уровень плановых расходов в долях от заложенного в бюджет 2000 года ВВП составлял 16% ВВП, а измененного, в связи с получением дополнительных доходов, плана расходов – 19% ВВП. В реальном выражении рост расходов составил 19%.

При значительном (на 43%) увеличении расходов на силовые ведомства, повышении на треть расходов на социальную сферу, росте в полтора раза расходов на государственную поддержку отраслей экономики.

Исполнение первоначального бюджета на 2000 год характеризовалось высокой степенью неравномерности по разделам бюджетной классификации. Расходы по статьям "Промышленность, энергетика и строительство" были исполнены с превышением плана на 74%, "Целевые бюджетные фонды" – на 61%, "Национальная оборона" – на 35%, а по статьям "Образование" – всего на 19%, "Здравоохранение" – на 6% и «Социальная политика» – на 5%. В то же время расходы на "Обслуживание государственного долга" и на "Международную деятельность" были недовыполнены (на 22% и 59%, соответственно).

Подобная неравномерность вызвана несколькими причинами. Недовыполнение расходов на "Международную деятельность" связано, в первую очередь, с непредоставлением международными финансовыми организациями связанных кредитных линий в объемах, заложенных в бюджет. Расходы по обслуживанию государственного долга были выполнены в меньшем объеме, прежде всего по внутреннему долгу.

Перевыполнение по статьям расходов федерального бюджета на силовые ведомства и на поддержку отраслей экономики в большем объеме, нежели на социальную сферу в очередной раз продемонстрировали силу и направленность отраслевого лобби.

Таблица 1.6

	Закон "О Федеральном бюджете на 2000 год" (млн руб.)	**Закон о внесении изменений и дополнений в закон "О Федеральном бюджете на 2000 год" в связи с получением дополнительных доходов (млн руб.)**	**Исполнение федерального бюджета в 2000 году (млн руб.)**	**% от плана**	**% от измененного плана**
Налог на прибыль	63449	171009	178603	281%	104%
Подоходный налог с физических лиц	23928	27543	27321	114%	99%
Налог на добавленную стоимость	277488	366751	371812	134%	101%
Акцизы	119938	131534	131039	109%	100%
Платежи за использование природных ресурсов	11112	17841	18635	168%	104%
Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	175476	226842	229256	131%	101%
Прочие налоги, сборы и пошлины	3648	2271	8817	242%	388%
Налоговые доходы	***675039***	***949913***	***965482***	***143%***	***102%***
Доходы от государственной собственности или от деятельности	25155	24732	28552	114%	115%
Доходы от внешнеэкономической деятельности	34560	34387	36403	105%	106%
Прочие неналоговые доходы	2192	4671	4952	226%	106%
Неналоговые доходы	***61907***	***63789***	***69906***	***113%***	***110%***
Доходы целевых бюджетных фондов	***60255***	***89800***	***92182***	***153%***	***103%***
Доходы	**797201**	**1109517**	**1127571**	**141%**	**102%**

Продолжение Таблицы 1.6

	Закон "О Федеральном бюджете на 2000 год" (млн руб.)	Закон о внесении изменений и дополнений в закон "О Федеральном бюджете на 2000 год" в связи с получением дополнительных доходов (млн руб.)	Исполнение федерального бюджета в 2000 году (млн руб.)	% от плана	% от измененного плана
Государственное управление	25892	26843	25019	97%	93%
Национальная оборона	140852	209445	190790	135%	91%
Международная деятельность	56119	39487	23042	41%	58%
Правоохранительная деятельность, обеспечение безопасности и судебная власть	87924	111547	113668	129%	102%
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	15927	17095	17534	110%	103%
Промышленность, энергетика и строительство	20071	38126	35023	174%	92%
Сельское хозяйство и рыболовство	11505	15440	13352	116%	86%
Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	3738	4074	4112	110%	101%
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	1639	1901	1852	113%	97%
Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий	9027	9599	9450	105%	98%
Образование	32099	37644	38117	119%	101%
Культура и искусство	4679	5399	5193	111%	96%
Средства массовой информации	5725	6140	6096	106%	99%
Здравоохранение и физическая культура	15993	16998	16880	106%	99%
Социальная политика	62997	66758	66330	105%	99%
Расходы целевых бюджетных фондов	60585	97261	97271	161%	100%
Обслуживание государственного долга, в т.ч.:	220069	188722	172211	78%	91%
внутренний долг	63269	63269	54949	87%	87%
внешний долг	156800	125452	124791	80%	99%
Финансовая помощь другим уровням власти	69149	97274	101381	147%	104%
Прочие расходы	135392	121719	193900	143%	159%
Расходы	**855073**	**1014196**	**954105**	**112%**	**94%**
Профицит	**-57872**	**95321**	**173466**	**-300%**	**182%**

Динамика исполнения консолидированного и федерального бюджетов

Помесячная динамика показателей федерального и консолидированного бюджета представлена в таблице 1.7. Пик доходов федерального бюджета пришелся на середину года (май-июнь), когда налоговые поступления (без учета доходов целевых бюджетных фондов) превысили 15% ВВП, а доходы – 17% ВВП. К концу года значения налоговых доходов и доходов в целом вернулись к значениям начала года – 13,5-14% ВВП и 15,5%-16% ВВП, соответственно. В то время как неналоговые доходы выросли в течение года с 1,8% ВВП до 2,3% ВВП.

Рост доходов к середине года обусловлен увеличением поступлений налога на прибыль, который стабилизировался на уровне 2,6% ВВП до конца года. В то же время косвенные налоги, и, прежде всего, НДС, начиная с августа, стали снижаться и сократились на 1 п.п. до 7,3% ВВП к концу года. Причиной снижения поступлений НДС стало существенное увеличение возмещения по нему во второй половине 2000 года.

Налог на прибыль. Поступления налога на прибыль в федеральный бюджет увеличились в 2000 году с 1,8% ВВП до 2,6% ВВП (на 83% в сопоставимых ценах). При этом превышение плановых показателей по данному налогу составили 180% по сравнению с первоначальным планом и 4% – по сравнению с измененным в связи с получением дополнительных доходов бюджетом. Такой рост налога на прибыль в отсутствие серьезных изменений в законодательстве, регулирующем данный налог, объясняется в первую очередь ростом прибыли предприятий, а также улучшением платежей и расчетов.

Поступления налога на прибыль в консолидированный бюджет увеличились с 3,3% ВВП в январе до 5,8% ВВП в конце года (на 51% в сопоставимых ценах). Причем пиковые значения поступлений в 5,9% ВВП были достигнуты в июне года.

Подоходный налог. Уровень поступлений подоходного налога в федеральный бюджет сохранялся на уровне 0,3%-0,4% ВВП, в то время как его поступления в консолидированный бюджет характеризовались стабильностью на уровне 2,2%-2,4% ВВП, без учета первого квартала – периода традиционно низких поступлений данного налога. В сопоставимых величинах поступления налога в 2000 году увеличились по сравнению с предыдущим годом на четверть, что выше, чем аналогичный показатель для федерального бюджета. Это объясняется перераспределением поступлений налога в федеральный и территориальные бюджеты: до 1 апреля 1999 года 100% налога зачислялось в территориальные бюджеты, после - в федеральный бюджет по ставке 3%, в 2000 году - в федеральный бюджет зачислялось 16% поступлений.

Налог на добавленную стоимость. Рост поступлений НДС в федеральный бюджет в долях ВВП был менее впечатляющим, чем налога на прибыль – с 4,9% ВВП до 5,4% ВВП. В сопоставимых ценах рост НДС составил 40% по сравнению с 1999 годом. В течение года на уровень поступления НДС оказывали влияние несколько разнонаправленных факторов. Так, в связи с изменением нормативов распределения НДС между уровнями бюджетной системы, федеральный бюджет получил дополнительно около 7,5 млрд рублей или 0,1% ВВП. В то же время по сравнению с 1999 годом был зафиксирован рост объема возмещения НДС экспортерам, с 0,8% ВВП до 1,5% ВВП или более чем в 2 раза в сопоставимых ценах. Также был расширен перечень товаров, в отношении которых применяется пониженная ставка, что обусловило недопоступление примерно 5,6 млрд рублей (0,1% ВВП).

Поступления налога в консолидированный бюджет сокращались в течение года с 7,2% ВВП до 6,6% ВВП, в то время как в сопоставимых ценах произошло увеличение на 32%. Аналогично подоходному налогу, меньший рост в сопоставимых величинах поступлений НДС в территориальные бюджеты связан с уменьшением доли, зачисляемой в территориальные бюджеты с 25% в 1999 году до 15% - в 2000 г.

*Акцизы. Р*оста акцизов в долях ВВП в 2000 году зафиксировано не было (1,8% ВВП по акцизам на внутренние товары и 0,04% ВВП – по акцизам на импортные товары в 2000 году, по сравнению с 1,8% ВВП и 0,08% ВВП, соответственно, в 1999 г.). В сопоставимых ценах рост акцизов составил 29%, причем по акцизам на товары, произведенные в РФ, рост составил 32%, а по акцизам на импортные товары – падение зафиксировано на уровне 37%.

Рост акцизов на природный газ составил в сопоставимых ценах 34%, что объясняется ростом цен на природный газ в условиях адвалорной ставки акциза. Рост акцизов на нефть (на 43%) – увеличением производства и экспорта нефти. Снижение акцизов на импорт связано с общим снижением объема импорта. Поступления акцизов в консолидированный бюджет характеризовались высокой степенью стабильности в долях ВВП (2,4% ВВП). В сопоставимых ценах рост акцизов составил 27%.

Налоги на внешнюю торговлю. Рост таможенных платежей и сборов с 1,9% ВВП в 1999 году до 3,3% ВВП, в условиях сокращения объема импорта и стабильности поступлений ввозных таможенных пошлин (1% ВВП – в 1999 и 0,9% ВВП – в 2000), объясняется более чем двукратным увеличением поступлений вывозных таможенных пошлин в долях ВВП (с 0,9% ВВП до 2,4% ВВП) и в 3,5 раза – в сопоставимых ценах.

Расходная часть федерального бюджета фактически повторяла динамику доходов, с той лишь разницей, что в заключительный месяц финансирование расходов было произведено в значительных объемах и накопленным итогом их уровень составил 13,8% ВВП. Основным фактором динамики общей величины расходов стали изменения в расходах на поддержку отраслей промышленности.

ТАБЛИЦА 1.7

Исполнение федерального бюджета в 2000 году (% ВВП)

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Налог на прибыль	1,6	1,6	2,0	2,3	2,6	2,6	2,4	2,6	2,5	2,4	2,5	2,6
Подоходный налог	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Налоги на товары и услуги. Лицензионные и регистрационные сборы.	8,2	8,3	8,0	8,1	8,3	8,1	8,0	7,6	7,3	7,2	7,2	7,3
Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	3,1	3,4	3,5	3,5	3,5	3,5	3,4	3,4	3,3	3,3	3,3	3,3
Прочие налоги	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
Налоговые доходы	13,6	14,0	14,1	14,6	15,1	14,9	14,6	14,2	13,8	13,6	13,7	13,9
Неналоговые доходы	1,9	1,8	1,8	2,0	2,1	2,2	2,1	2,2	2,1	2,1	2,2	2,3
Всего доходов	15,5	15,8	16,0	16,6	17,2	17,0	16,7	16,4	16,0	15,7	15,9	16,2
Государственное управление	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
Национальная оборона	0,0	2,5	3,0	3,0	2,9	2,8	2,6	2,6	2,5	2,6	2,6	2,7
Международная деятельность	0,7	0,9	0,8	0,8	0,6	0,0	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Судебная власть	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	0,8	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,5
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Государственные услуги народному хозяйству, в т.ч.:	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,6	0,7	0,9
Социальные услуги	1,3	1,5	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8	1,7	1,8	1,9
Обслуживание государственного долга	3,8	3,1	2,9	2,8	2,9	3,1	3,0	3,0	3,0	2,7	2,6	2,5
Прочие расходы	5,6	2,4	2,5	2,5	2,9	2,9	2,9	2,9	2,8	2,8	2,9	3,2
Итого расходов	12,6	12,4	13,3	13,4	13,8	13,6	13,3	13,2	12,9	12,7	12,8	13,8
Ссуды за вычетом погашенных	0,1	0,3	0,5	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
Расходы и ссуды за вычетом погашенных	12,6	12,7	13,8	13,8	13,8	13,6	13,3	13,2	12,9	12,7	12,8	13,7
Дефицит	2,9	3,1	2,2	2,8	3,4	3,4	3,4	3,2	3,1	3,0	3,1	2,5
Внутреннее финансирование	-0,5	-1,5	-0,3	-0,3	-1,1	-0,6	-0,6	-0,6	-0,7	-0,4	-0,5	0,0
Внешнее финансирование	-2,4	-1,6	-1,9	-2,5	-2,3	-3,2	-2,9	-2,7	-2,4	-2,7	-2,5	-2,5
Общее финансирование	-2,9	-3,1	-2,2	-2,8	-3,4	-3,7	-3,4	-3,2	-3,1	-3,0	-3,1	-2,5

ТАБЛИЦА 1.8

Исполнение консолидированного бюджета в 2000 году (% ВВП)

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Налог на прибыль	3,3	3,3	4,3	5,2	5,9	5,9	5,6	5,8	5,6	5,4	5,6	5,8
Подоходный налог	1,9	2,0	2,2	2,2	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,5
Налоги на товары и услуги. Лицензионные и регистрационные сборы.	10,3	10,4	10,1	10,2	10,4	10,2	10,2	9,7	9,4	9,4	9,3	9,5
Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	3,1	3,4	3,5	3,5	3,5	3,5	3,4	3,4	3,3	3,3	3,3	3,3
Прочие налоги	2,2	2,2	2,5	3,0	3,4	3,4	3,3	3,5	3,4	3,3	3,4	3,5
Налоговые доходы	20,8	21,4	22,6	24,2	25,5	25,4	24,9	24,8	24,1	23,7	24,0	24,6
Неналоговые доходы	3,6	3,4	3,8	4,0	4,2	4,4	4,4	4,5	4,4	4,3	4,6	5,4
Всего доходов	24,4	24,8	26,4	28,2	29,7	29,7	29,3	29,2	28,4	28,0	28,6	30,0
Государственное управление	0,5	0,8	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1
Национальная оборона	0,0	2,5	3,0	3,0	2,9	2,8	2,6	2,6	2,5	2,6	2,6	2,7
Международная деятельность	0,7	0,9	0,8	0,8	0,6	0,0	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Судебная власть	2,8	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	1,1	1,5	1,6	1,7	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,9
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Государственные услуги народному хозяйству, в т.ч.:	2,5	2,9	3,5	4,0	4,4	4,5	4,5	4,7	4,6	4,6	4,7	5,4
Социальные услуги	4,7	5,7	6,6	7,0	7,2	7,7	7,5	7,4	7,2	7,1	7,2	7,7
Обслуживание государственного долга	4,0	3,8	3,7	3,7	3,8	3,9	3,7	3,7	3,4	3,1	3,0	2,8
Прочие расходы	3,4	2,6	2,8	3,0	3,1	3,2	0,5	3,3	3,3	3,4	3,5	4,5
Итого расходов	19,8	20,9	23,3	24,3	25,0	25,3	22,1	24,8	24,3	24,0	24,4	26,8
Ссуды за вычетом погашенных	-0,1	0,2	0,5	0,5	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Расходы и ссуды за вычетом погашенных	19,6	21,1	23,8	24,8	25,2	25,5	22,3	25,1	24,5	24,2	24,6	27,0
Дефицит	4,7	3,7	2,6	3,4	4,5	4,3	7,0	4,1	3,9	3,8	4,0	3,0
Внутреннее финансирование	-2,7	-2,1	-0,7	-0,9	-2,1	-1,3	-1,3	-1,4	-1,4	-1,0	-1,2	-0,1
Внешнее финансирование	-1,9	-1,6	-2,3	-2,8	-2,6	-3,1	-3,1	-3,2	-2,9	-3,1	-3,1	-3,2
Общее финансирование	-4,6	-3,7	-3,0	-3,7	-4,7	-4,4	-4,4	-4,6	-4,3	-4,2	-4,3	-3,3

Бюджет расширенного правительства

Анализ исполнения бюджета расширенного правительства в 2000 году в сравнении с 1999 годом позволяет сделать несколько выводов.

Во-первых, доходы расширенного правительства увеличились в 2000 году практически только за счет федерального бюджета. Так, в 2000 году налоговые поступления расширенного правительства составили 37,9% ВВП (в 1999 – 34,4% ВВП), а доходы в целом – 40,4% ВВП (в 1999 – 36,9% ВВП). При этом увеличение налоговых доходов федерального бюджета составило 2,6 п.п. (до 15,2% ВВП), территориальных бюджетов – всего 0,6 п.п. (до 12,6% ВВП), а внебюджетных фондов – 0,3 п.п. (до 10,1% ВВП). Такая неравномерность объясняется прежде всего тем, что благоприятная конъюнктура цен на нефть и газ не влияет напрямую на доходную базу территориальных бюджетов и внебюджетных фондов.

Во-вторых, вследствие неравномерного роста доходов изменилась их структура – доля доходов федерального бюджета в доходах бюджета расширенного правительства увеличилась с 37% до 40%, в то время как доходы территориальных бюджетов сократились с 39 до 37,5%, а внебюджетных фондов – с 29,3% до 27,7%.

В-третьих, сокращение расходов расширенного правительства в размере 2,8 п.п. (до 35,4% ВВП) в совокупности с ростом доходов дало увеличение первичного профицита на 6,3 п.п. При этом сокращение расходов, также происходило неравномерно – на 1,1 п.п. по федеральному бюджету, на 1,5 п.п. – по внебюджетным фондам, и увеличение на 0,2 п.п. – по территориальным бюджетам. Сокращение расходов внебюджетных фондов произошло за счет социальных фондов, тогда как расходы дорожных фондов остались на прежнем уровне – 2% ВВП.

ТАБЛИЦА 1.9

Бюджет расширенного правительства в 1999 году

	Федеральный бюджет		Территориальные бюджеты		Внебюджетные фонды		Бюджет расширенного правительства		
	млн рублей	% ВВП	млн рублей	% ВВП	млн рублей	% ВВП	млн рублей	% ВВП	% доходов, расходов
ДОХОДЫ									
1. Налоги на прибыль (доход), прирост капитала	101129,2	2,3%	236016,9	5,3%			337146,1	7,5%	20,4%
1.1.Налог на прибыль	81201,1	1,8%	139005,4	3,1%			220206,6	4,9%	13,3%
1.2.Подоходный налог с физических лиц	19928,1	0,4%	97011,5	2,2%			116939,6	2,6%	7,1%
2. Налоги на товары и услуги. Лицензионные и регистрационные сборы.	307383,5	6,9%	111307,3	2,5%			418690,8	9,4%	25,3%
2.1.Налог на добавленную стоимость	221031,3	4,9%	65852,4	1,5%			286883,7	6,4%	17,4%
2.2.Акцизы по подакцизным товарам и отдельным видам минерального сырья, производимым на территории РФ	80743,7	1,8%	24204,4	0,5%			104948,1	2,3%	6,3%
В т.ч. на нефть, включая газовый конденсат	3938,1	0,1%					3938,1	0,1%	0,2%
2.2.Акцизы по подакцизным товарам и отдельным видам минерального сырья, ввозимым на территорию РФ	3468,0	0,1%					3468,0	0,1%	0,2%
2.4.Лицензионные и регистрационные сборы	689,1	0,0%	931,2	0,0%			1620,2	0,0%	0,1%
2.5. Налог на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте	1451,4	0,0%	1016,5	0,0%			2467,9	0,1%	0,1%
2.6. Налог с продаж	0,0	0,0%	19302,8	0,4%			19302,8	0,4%	1,2%
3.Налоги на совокупный доход	1259,1	0,0%	5677,1	0,1%			6936,3	0,2%	0,4%
4. Налоги на имущество	749,3	0,0%	51850,5	1,2%			52599,8	1,2%	3,2%
5.Платежи за использование природных ресурсов	10496,0	0,2%	34079,5	0,8%			44575,5	1,0%	2,7%
5.1.Платежи за пользование недрами	7190,5	0,2%	22886,3	0,5%			30076,7	0,7%	1,8%
5.2.Платежи за пользование континентальным шельфом	0,3	0,0%	25,2	0,0%			25,5	0,0%	0,0%
5.3.Платежи за пользование лесным фондом	446,9	0,0%	1280,1	0,0%			1727,0	0,0%	0,1%
5.4.Плата за пользование водными объектами	198,4	0,0%	836,4	0,0%			1034,8	0,0%	0,1%
5.5.Плата за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы вредных веществ, размещение	460,5	0,0%					460,5	0,0%	0,0%
5.6.Земельный налог	2189,3	0,0%	8749,7	0,2%			10939,0	0,2%	0,7%
5.7.Прочие платежи за пользование природными ресурсами	10,2	0,0%	301,8	0,0%			312,0	0,0%	0,0%
6.Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	86261,8	1,9%	0,1	0,0%			86261,9	1,9%	5,2%
6.1.Таможенные пошлины	86168,4	1,9%					86168,4	1,9%	5,2%
6.2.Прочие налоги и пошлины, взимаемые в связи с осуществлением внешнеэкономических операций	93,5	0,0%	0,1	0,0%			93,5	0,0%	0,0%
7.Прочие налоги, сборы и пошлины	2228,2	0,0%	54157,5	1,2%			56385,7	1,3%	3,4%
7.1.Государственная пошлина	797,5	0,0%	1149,8	0,0%			1947,3	0,0%	0,1%
7.2.Прочие федеральные налоги	1094,6	0,0%					1094,6	0,0%	0,1%
7.3.Налоги субъектов Российской Федерации			2736,5	0,1%			2736,5	0,1%	0,2%
7.4.Местные налоги и сборы			49031,0	1,1%			49031,0	1,1%	3,0%
7.5.Прочие налоговые платежи и сборы	336,1	0,0%	1240,2	0,0%			1576,3	0,0%	0,1%
8. Отчисления во внебюджетные фонды					438966,3	9,8%	438966,3	9,8%	26,6%
8.1. Отчисления во внебюджетные фонды социального страхования					344344,6	7,7%	344344,6	7,7%	20,8%
Пенсионный фонд					250435,6	5,6%	250435,6	5,6%	15,2%
Фонд социального страхования					48268,0	1,1%	48268,0	1,1%	2,9%
Фонд занятости населения					12494,1	0,3%	12494,1	0,3%	0,8%
ФОМС и территориальные ФОМС					33146,9	0,7%	33146,9	0,7%	2,0%
8.2. Отчисления в территориальные ДФ					89309,5	2,0%	89309,5	2,0%	5,4%
8.3. Отчисления в прочие внебюджетные фонды					5312,2	0,1%	5312,2	0,1%	0,3%
9.Доходы целевых бюджетных фондов	55183,4	1,2%	42030,4	0,9%			97213,8	2,2%	5,9%
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	564690,6	12,6%	535119,3	12,0%	438966,3	9,8%	1538776,1	34,4%	93,1%
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ									
1.Доходы от государственной собственности или от деятельности	6772,9	0,2%	15939,6	0,4%			22712,5	0,5%	1,4%
2.Доходы от продажи земли и нематериальных активов	20,2	0,0%	609,7	0,0%			629,9	0,0%	0,0%
3. Административные платежи	456,9	0,0%	1392,4	0,0%			1849,2	0,0%	0,1%

Продолжение Таблицы 1.9

	Федеральный бюджет		Территориальные бюджеты		Внебюджетные фонды		Бюджет расширенного правительства		
	млн рублей	% ВВП	млн рублей	% ВВП	млн рублей	% ВВП	млн рублей	% ВВП	% доходов, расходов
4.Штрафные санкции, возмещение убытков	4219,2	0,1%	1518,9	0,0%	5524,5	0,1%	11262,6	0,3%	0,7%
5.Доходы от внешнеэкономической деятельности	34722,4	0,8%	17,1	0,0%			34739,5	0,8%	2,1%
6.Прочие неналоговые доходы	817,9	0,0%	16105,3	0,4%	11061,3	0,2%	27984,5	0,6%	1,7%
7.Безвозмездные перечисления от других уровней власти	9,2	0,0%	62135,3	1,4%			x	x	x
8.Прочие безвозмездные поступления			2193,2	0,0%			2193,2	0,0%	0,1%
9.От государственных внебюджетных фондов			10702,6	0,2%			10702,6	0,2%	0,6%
10.Доходы от государственных организаций	0,1	0,0%	2155,2	0,0%			2155,3	0,0%	0,1%
11. Средства, переданные внебюджетным фондам					29650,5	0,7%	x	x	x
11.1. Средства федерального бюджета					18623	0,4%	x	x	x
11.2. Средства местных бюджетов					11027,5	0,2%	x	x	x
ИТОГО НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ	47018,8	1,1%	112769,3	2,5%	46236,2	1,0%	114229,3	2,6%	6,9%
ВСЕГО ДОХОДОВ	611709,4	13,7%	647888,5	14,5%	485202,5	10,8%	1653005,4	36,9%	100,0%
РАСХОДЫ									
1.Государственное управление	14832,4	0,3%	31688,9	0,7%			46521,3	1,0%	2,7%
2.Национальная оборона	116127,5	2,6%					116127,5	2,6%	6,8%
3.Международная деятельность	58080,3	1,3%					58080,3	1,3%	3,4%
3. Судебная власть	4987,3	0,1%					4987,3	0,1%	0,3%
4.Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	55445,5	1,2%	19005,1	0,4%			74450,6	1,7%	4,4%
5.Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	11196,8	0,3%	706,0	0,0%	1823	0,0%	13725,4	0,3%	0,8%
6. Государственные услуги народному хозяйству, в т.ч.:	37199,9	0,8%	206687,2	4,6%	91061,8	2,0%	334886,9	7,5%	19,6%
6.1.Промышленность, энергетика и строительство	16921,3	0,4%	14081,9	0,3%	832,3	0,0%	31835,5	0,7%	1,9%
6.2.Сельское хозяйство и рыболовство	9068,0	0,2%	26700,9	0,6%			35768,9	0,8%	2,1%
6.3.Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	2894,9	0,1%	2369,1	0,1%	2113,1	0,0%	7377,1	0,2%	0,4%
6.4.Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	941,6	0,0%	25126,5	0,6%			26006,1	0,6%	1,5%
средства, переданные ТДФ			62,0	0,0%			x	x	x
6.5.Развитие рыночной инфраструктуры	0,0	0,0%	12332,6	0,3%			12332,6	0,3%	0,7%
6.6.Жилищно-коммунальное хозяйство	0,0	0,0%	124580,2	2,8%			124580,2	2,8%	7,3%
6.7.Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий	7374,2	0,2%	1496,1	0,0%			8870,2	0,2%	0,5%
6.7. Расходы территориальных дорожных фондов					88116,3	2,0%	88116,3	2,0%	5,2%
7. Социальные услуги	85059,4	1,9%	280397,5	6,3%	347007,4	7,8%	682874,9	15,3%	40,0%
7.1.Образование	20945,4	0,5%	126071,5	2,8%	665,9	0,0%	147682,7	3,3%	8,6%
7.2.Культура и искусство	2876,6	0,1%	15012,6	0,3%			17889,2	0,4%	1,0%
7.3.Средства массовой информации	2000,4	0,0%	3280,6	0,1%			5281,0	0,1%	0,3%
7.4.Здравоохранение и физическая культура	10141,0	0,2%	92944,0	2,1%	43407,7	1,0%	135552,3	3,0%	7,9%
средства, переданные ТФОМС			10940,4	0,2%			x	x	x
7.5.Социальная политика, в т.ч.:	49096,0	1,1%	43088,8	1,0%	302933,8	6,8%	376469,6	8,4%	22,0%
средства, переданные Пенсионному фонду, Фонду занятости и Фонду социального страхования	18623,0	0,4%	26,1	0,0%			x	x	x
8. Расходы целевых бюджетных фондов	55275,3	1,2%	37529,9	0,8%			92805,3	2,1%	5,4%
9.Обслуживание государственного долга	162582,7	3,6%					162582,7	3,6%	9,5%
10.Прочие расходы	76460,3	1,7%	64576,8	1,4%			113979,2	2,5%	6,7%
10.1.Финансовая помощь другим уровням власти	62135,3	1,4%	9,2	0,0%			x	x	x
10.2.Прочие расходы, не отнесенные к другим подразделам	14325,0	0,3%	64567,6	1,4%	35086,6	0,8%	113979,2	2,5%	6,7%
ИТОГО РАСХОДОВ	677247,5	15,1%	640591,5	14,3%	474978,3	10,6%	1701021,5	38,0%	99,6%
КРЕДИТОВАНИЕ МИНУС ПОГАШЕНИЕ	-12573,7	-0,3%	8325,0	0,2%			6958,3	0,2%	0,4%
Бюджетные ссуды	-12573,7	-0,3%	8325,0	0,2%			6958,3	0,2%	0,4%
Ссуды бюджетам	7914,0	0,2%	2010,0	0,0%			x	x	x
Возврат ссуд бюджетами	20487,8	0,5%	643,3	0,0%			x	x	x
Бюджетные ссуды, выданные министерствам, ведомствам, предприятиям и организациям	0,0	0,0%	20165,7	0,5%			20165,7	0,5%	1,2%
Возврат ссуд министерствами, ведомствами, предприятиями и организациями	0,0	0,0%	13207,4	0,3%			13207,4	0,3%	0,8%

ПРОДОЛЖЕНИЕ ТАБЛИЦЫ 1.9

	Федеральный бюджет		Территориальные бюджеты		Внебюджетные фонды		Бюджет расширенного правительства		
	млн рублей	% ВВП	млн рублей	% ВВП	млн рублей	% ВВП	млн рублей	% ВВП	% доходов, расходов
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	664673,8	14,8%	648916,5	14,5%	474978,3	10,6%	1707979,8	38,2%	100,0%
ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	-52964,4	-1,2%	-1028,0	0,0%	10224,1	0,2%	-54974,4	-1,2%	
ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ									
1.Внутреннее финансирование									
1.1.Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях	-48099,5	-1,1%	-8476,8	-0,2%	10445,9	0,2%	-46130,4	-1,0%	
1.3.Государственные краткосрочные обязательства	-11908,2	-0,3%					-11908,2	-0,3%	
1.4.Облигации федерального займа - переменный купонный доход	-136,0	0,0%					-136,0	0,0%	
1.5.Облигации государственных нерыночных займов	54,6	0,0%					54,6	0,0%	
1.6.Государственные (муниципальные) ценные бумаги	0,0	0,0%	-2211,3	0,0%			-2211,3	0,0%	
1.7.Прочие государственные ценные бумаги	15,1	0,0%	0,0	0,0%			15,1	0,0%	
1.8.Облигации федерального займа - постоянный купонный доход	52945,4	1,2%					52945,4	1,2%	
1.9.Бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней			-4855,5	-0,1%			x	x	
1.10.Облигации государственного сберегательного займа	-9188,2	-0,2%					-9188,2	-0,2%	
1.11.Прочие внутренние заимствования	21861,1	0,5%	16571,6	0,4%			38432,7	0,9%	
1.12. Кредиты и ссуды внебюджетным фондам					-221,8	0,0%	-221,8	0,0%	
ИТОГО ВНУТРЕННЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	5544,5	0,1%	1028,0	0,0%	10224,1	0,2%	7554,7	0,2%	
2.Внешнее финансирование									
2.1.Кредиты международных финансовых организаций	-55613,1	-1,2%					-55613,1	-1,2%	
2.2.Кредиты правительств иностранных государств, предоставленные РФ	4311,0	0,1%					4311,0	0,1%	
2.3.Кредиты иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные РФ	98721,7	2,2%					98721,7	2,2%	
ИТОГО ВНЕШНЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	47419,7	1,1%					47419,7	1,1%	
ВСЕГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	52964,2	1,2%	1028,0	0,0%	10224,1	0,2%	54974,4	1,2%	

ТАБЛИЦА 1.10

Бюджет расширенного правительства в 2000 году

	Федеральный бюджет		Территориальные бюджеты		Внебюджетные фонды		Бюджет расширенного правительства		
	млн рублей	% ВВП	млн рублей	% ВВП	млн рублей	% ВВП	млн рублей	% ВВП	% доходов, расходов
ДОХОДЫ									
1. Налоги на прибыль (доход), прирост капитала	205923,3	3,0%	368668,5	5,3%			574591,8	8,3%	20,9%
1.1.Налог на прибыль	178602,8	2,6%	221311,5	3,2%			399914,3	5,8%	14,6%
1.2.Подоходный налог с физических лиц	27320,5	0,4%	147357,0	2,1%			174677,5	2,5%	6,4%
2. Налоги на товары и услуги. Лицензионные и регистрационные сборы.	505141,5	7,3%	156800,8	2,3%			661942,3	9,5%	24,1%
2.1.Налог на добавленную стоимость	371811,8	5,4%	85095,3	1,2%			456907,1	6,6%	16,6%
2.2.Акцизы по подакцизным товарам и отдельным видам минерального сырья, производимым на территории РФ	128376,4	1,8%	35171,8	0,5%			163548,3	2,4%	6,0%
в т.ч. на нефть, включая газовый конденсат	7053,5	0,1%	0,0	0,0%			7053,5	0,1%	0,3%
2.2.Акцизы по подакцизным товарам и отдельным видам минерального сырья, ввозимым на территории РФ	2662,5	0,0%	0,0	0,0%			2662,5	0,0%	0,1%
2.4.Лицензионные и регистрационные сборы	707,0	0,0%	800,3	0,0%			1507,3	0,0%	0,1%
2.5. Налог на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте	1583,1	0,0%	1063,6	0,0%			2646,7	0,0%	0,1%
2.6. Налог с продаж	0,0	0,0%	34638,2	0,5%			34638,2	0,5%	1,3%
2.7. Прочие налоги и сборы на товары и услуги	0,7	0,0%	31,6	0,0%			32,3	0,0%	0,0%
3.Налоги на совокупный доход	2589,1	0,0%	12143,2	0,2%			14732,4	0,2%	0,5%
4. Налоги на имущество	1289,7	0,0%	63439,2	0,9%			64728,9	0,9%	2,4%
5.Платежи за использование природных ресурсов	18635,1	0,3%	59089,8	0,9%			77724,9	1,1%	2,8%

Продолжение Таблицы 1.10

	Федеральный бюджет		Территориальные бюджеты		Внебюджетные фонды		Бюджет расширенного правительства		
	млн рублей	% ВВП	млн рублей	% ВВП	млн рублей	% ВВП	млн рублей	% ВВП	% доходов, расходов
5.1.Платежи за пользование недрами	13154,6	0,2%	45781,8	0,7%			58936,3	0,8%	2,1%
5.2.Платежи за пользование континентальным шельфом	2,6	0,0%	22,1	0,0%			24,7	0,0%	0,0%
5.3.Платежи за пользование лесным фондом	780,7	0,0%	1392,8	0,0%			2173,6	0,0%	0,1%
5.4.Плата за пользование водными объектами	677,2	0,0%	943,3	0,0%			1620,4	0,0%	0,1%
5.5.Плата за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы вредных веществ, размещение	615,0	0,0%	0,0	0,0%			615,0	0,0%	0,0%
5.6.Земельный налог	3365,5	0,0%	10677,3	0,2%			14042,7	0,2%	0,5%
5.7.Плата за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами	13,4	0,0%	20,0	0,0%			33,4	0,0%	0,0%
5.8.Прочие платежи за пользование природными ресурсами	26,2	0,0%	252,5	0,0%			278,7	0,0%	0,0%
6.Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	229255,5	3,3%	0,0	0,0%			229255,5	3,3%	8,4%
6.1.Таможенные пошлины	228698,5	3,3%	0,0	0,0%			228698,5	3,3%	8,3%
6.2.Таможенные сборы	0,0	0,0%	0,0	0,0%			0,0	0,0%	0,0%
6.1.Прочие налоги и пошлины, взимаемые в связи с осуществлением внешнеэкономических операций	557,1	0,0%	0,0	0,0%			557,1	0,0%	0,0%
7.Прочие налоги, сборы и пошлины	2647,7	0,0%	82038,1	1,2%			84685,9	1,2%	3,1%
7.1.Государственная пошлина	1186,2	0,0%	1351,4	0,0%			2537,6	0,0%	0,1%
7.2.Прочие федеральные налоги	1108,7	0,0%	0,0	0,0%			1108,7	0,0%	0,0%
7.3.Налоги субъектов Российской Федерации			2008,8	0,0%			2008,8	0,0%	0,1%
7.4.Местные налоги и сборы			78027,3	1,1%			78027,3	1,1%	2,8%
7.5.Прочие налоговые платежи и сборы	352,8	0,0%	650,7	0,0%			1003,4	0,0%	0,0%
8. Отчисления во внебюджетные фонды					699088,5	10,1%	699088,5	10,1%	25,0%
8.1. Отчисления во внебюджетные фонды социального страхования					551542,2	7,9%	551542,2	7,9%	19,7%
Пенсионный фонд					391931,6	5,6%	391931,6	5,6%	14,0%
Фонд социального страхования					90852,7	1,3%	90852,7	1,3%	3,2%
Фонд занятости населения					20742,0	0,3%	20742,0	0,3%	0,7%
ФОМС и территориальные ФОМС					48015,9	0,7%	48015,9	0,7%	1,7%
8.2. Отчисления в территориальные ДФ					140119,7	2,0%	140119,7	2,0%	5,1%
8.3. Отчисления в прочие внебюджетные фонды					7426,5	0,1%	7426,5	0,1%	0,3%
9.Доходы целевых бюджетных фондов	92182,1	1,3%	132059,5	1,9%			224241,6	3,2%	8,2%
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	1057664,2	15,2%	874239,1	12,6%	699088,5	10,1%	2630991,7	37,9%	93,9%
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ									
1.Доходы от государственной собственности или от деятельности	28552,1	0,4%	39579,3	0,6%			68131,4	1,0%	2,5%
2.Доходы от продажи земли и нематериальных активов	20,3	0,0%	860,7	0,0%			881,0	0,0%	0,0%
3. Административные платежи	739,6	0,0%	2083,8	0,0%			2823,4	0,0%	0,1%
4.Штрафные санкции, возмещение убытков	1955,1	0,0%	2757,1	0,0%	6065,3	0,1%	10777,5	0,2%	0,4%
5.Доходы от внешнеэкономической деятельности	36402,6	0,5%	1,8	0,0%			36404,4	0,5%	1,3%
6.Прочие неналоговые доходы	2236,2	0,0%	16706,1	0,2%	17383,8	0,3%	36326,1	0,5%	1,3%
7.Безвозмездные перечисления от других уровней власти			101198,2	1,5%			x	x	x
8.Прочие безвозмездные поступления	0,5	0,0%	3510,2	0,1%			3510,7	0,1%	0,1%
9.От государственных внебюджетных фондов			7819,8	0,1%			7819,8	0,1%	0,3%
10.Доходы от государственных организаций	0,1	0,0%	3892,4	0,1%			3892,5	0,1%	0,1%
11. Средства, переданные внебюджетным фондам					51348,3	0,7%	x	x	x
11.1. Средства федерального бюджета					34781	0,5%	x	x	x
11.2. Средства местных бюджетов					16567,5	0,2%	x	x	x
14.2. Средства других внебюджетных фондов					2311,9	0,0%	x	x	x
ИТОГО НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ	69906,5	1,0%	178409,4	2,6%	74797,5	1,1%	170566,8	2,5%	6,2%
ВСЕГО ДОХОДОВ	1127570,6	16,2%	1052648,5	15,2%	773886,0	11,2%	2801558,5	40,4%	100,0%
РАСХОДЫ									
1.Государственное управление	25019,0	0,4%	48031,9	0,7%			73050,9	1,1%	3,0%
2.Национальная оборона	190789,9	2,7%	0,0	0,0%			190789,9	2,7%	7,9%
3.Международная деятельность	23042,1	0,3%	0,0	0,0%			23042,1	0,3%	0,9%

Продолжение Таблицы 1.10

	Федеральный бюджет		Территориальные бюджеты		Внебюджетные фонды		Бюджет расширенного правительства		
	млн рублей	% ВВП	млн рублей	% ВВП	млн рублей	% ВВП	млн рублей	% ВВП	% доходов, расходов
3. Судебная власть	8277,9	0,1%	202,4	0,0%			8480,3	0,1%	0,3%
4.Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	105390,0	1,5%	26951,0	0,4%			132341,0	1,9%	5,5%
5.Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	17534,1	0,3%	1031,6	0,0%	2339	0,0%	20904,6	0,3%	0,9%
6. Государственные услуги народному хозяйству, в т.ч.:	63838,3	0,9%	312798,8	4,5%	134405,6	1,9%	511004,3	7,4%	21,1%
6.1.Промышленность, энергетика и строительство	35022,9	0,5%	23425,5	0,3%	1509,4	0,0%	59957,8	0,9%	2,5%
6.2.Сельское хозяйство и рыболовство	13352,3	0,2%	40833,5	0,6%			54185,8	0,8%	2,2%
6.3.Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	4111,7	0,1%	4074,0	0,1%	2357,7	0,0%	10519,4	0,2%	0,4%
средства, переданные ТЭФ			24,0	0,0%			x	x	x
6.4.Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	1851,8	0,0%	36555,3	0,5%	130538,6	1,9%	168931,2	2,4%	7,0%
средства, переданные ТДФ			14,4	0,0%			x	x	x
6.5.Развитие рыночной инфраструктуры	50,0	0,0%	6988,7	0,1%			7038,7	0,1%	0,3%
6.6.Жилищно-коммунальное хозяйство			198929,7	2,9%			198929,7	2,9%	8,2%
6.7.Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий	9449,6	0,1%	1992,1	0,0%			11441,7	0,2%	0,5%
7. Социальные услуги	132617,2	1,9%	401414,3	5,8%	471456,3	6,8%	961833,3	13,9%	39,1%
7.1.Образование	38117,3	0,5%	176166,5	2,5%	914,3	0,0%	215198,1	3,1%	8,8%
7.2.Культура и искусство	5193,5	0,1%	23221,6	0,3%			28415,1	0,4%	1,2%
7.3.Средства массовой информации	6096,5	0,1%	5951,9	0,1%			12048,4	0,2%	0,5%
7.4.Здравоохранение и физическая культура	16879,5	0,2%	135613,5	2,0%	56268,8	0,8%	192250,3	2,8%	7,8%
средства, переданные ТФОМС из бюджетов			16511,5	0,2%			x	x	x
средства, переданные ТФОМС из ФОМС					2036,3	0,0%	x	x	x
7.5.Социальная политика, в т.ч.:	66330,4	1,0%	60460,7	0,9%	414273,2	6,0%	513921,4	7,4%	20,9%
средства, переданные Пенсионному фонду, Фонду занятости и Фонду социального страхования	27125,4	0,4%	17,6	0,0%	274,3	0,0%	x	x	x
8. Расходы целевых бюджетных фондов	97270,9	1,4%	125200,2	1,8%			214814,4	3,1%	8,9%
10.Обслуживание государственного долга	172211,2	2,5%	18890,9	0,3%			191102,1	2,8%	7,9%
11.Прочие расходы	122410,5	1,8%	65652,8	0,9%			188063,4	2,7%	7,8%
11.1.Финансовая помощь другим уровням власти	101198,2	1,5%	0,0	0,0%			x	x	x
11.2.Прочие расходы, не отнесенные к другим подразделам	21212,3	0,3%	65652,8	0,9%	26065,7	0,4%	112930,9	1,6%	4,7%
ИТОГО РАСХОДОВ	958401,1	13,8%	1000173,9	14,4%	634266,6	9,1%	2440293,8	35,2%	99,2%
КРЕДИТОВАНИЕ МИНУС ПОГАШЕНИЕ	-4296,6	-0,1%	18538,2	0,3%			18538,2	0,3%	0,8%
Бюджетные ссуды	-4296,6	-0,1%	18538,2	0,3%			18538,2	0,3%	0,8%
Ссуды бюджетам	12250,9	0,2%					x	x	x
Возврат ссуд бюджетами	16547,5	0,2%					x	x	x
Бюджетные ссуды, выданные министерствам, ведомствам, предприятиям и организациям			50483,0	0,7%			50483,0	0,7%	2,1%
Возврат ссуд министерствами, ведомствами, предприятиями и организациями			31944,8	0,5%			31944,8	0,5%	1,3%
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	954104,5	13,7%	1018712,0	14,7%	634266,6	9,1%	2458831,9	35,4%	100,0%
ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	173466,1	2,5%	33936,4	0,5%	139619,4	2,0%	342726,6	4,9%	
ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ									
1.Внутреннее финансирование									
1.1.Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях	-42248,9	-0,6%	-20607,4	-0,3%	-138686,3	-2,0%	-201542,5	-2,9%	
1.3.Государственные краткосрочные обязательства	-3616,3	-0,1%	0,0	0,0%			64230,7	0,9%	
1.4.Облигации федерального займа - переменный купонный доход	24072,0	0,3%	0,0	0,0%			127087,0	1,8%	
1.5.Облигации государственных нерыночных займов	16807,9	0,2%	0,0	0,0%			16807,9	0,2%	
1.6.Государственные (муниципальные) ценные бумаги	0,0	0,0%	-1877,3	0,0%			-1877,3	0,0%	
1.7.Прочие государственные ценные бумаги	34,4	0,0%	0,0	0,0%			34,4	0,0%	
1.8.Облигации федерального займа - постоянный купонный доход	-39070,1	-0,6%					-39070,1	-0,6%	
1.9.Облигации федерального займа - фиксированный купонный доход	10337,2	0,1%					10337,2	0,1%	

Продолжение Таблицы 1.10

	Федеральный бюджет		Территориальные бюджеты		Внебюджетные фонды		Бюджет расширенного правительства		
	млн рублей	% ВВП	млн рублей	% ВВП	млн рублей	% ВВП	млн рублей	% ВВП	% доходов, расходов
1.10.Бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней			-2374,5	0,0%			-2374,5	x	
1.11.Облигации государственного сберегательного займа	-1707,7	0,0%	0,0	0,0%			-1707,7	0,0%	
1.12.Поступления от продажи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности	27168,9	0,4%	7555,4	0,1%			34724,3	0,5%	
1.13.Государственные запасы драгоценных металлов и драгоценных камней	39874,3	0,6%	-22,2	0,0%			39852,1	0,6%	
1.14.Прочие внутренние заимствования	-34099,0	-0,5%	12030,1	0,2%			-22068,9	-0,3%	
1.15. Кредиты и ссуды внебюджетным фондам	0,0	0,0%			-933,1	0,0%	-933,1	0,0%	
ИТОГО ВНУТРЕННЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	-2447,2	0,0%	-5295,8	-0,1%	-139619,4	-2,0%	-143067,1	-2,1%	
2.Внешнее финансирование									
2.1.Кредиты международных финансовых организаций	-74396,5	-1,1%	-1570,4	0,0%			-75966,9	-1,1%	
2.2.Кредиты правительств иностранных государств, предоставленные РФ	-38381,4	-0,6%	0,0	0,0%			-38381,4	-0,6%	
2.3.Кредиты иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные РФ	-9045,9	-0,1%	-2981,7	0,0%			-12027,6	-0,2%	
2.4.Прочее внешнее финансирование	-31847,3	-0,5%	-23015,0	-0,3%			-54862,2	-0,8%	
2.5.Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в валюте	-18238,0	-0,3%	-351,3	0,0%			-18589,3	-0,3%	
Курсовая разница	890,2	0,0%	-722,1	0,0%			168,1	0,0%	
ИТОГО ВНЕШНЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	-171018,9	-2,5%	-28640,6	-0,4%	0,0	0,0%	-199659,5	-2,9%	
ВСЕГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	-173466,1	-2,5%	-33936,4	-0,5%	-139619,4	-2,0%	-342726,6	-4,9%	

Бюджетный процесс 2001

Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2001 год» был принят в четвертом чтении 14 декабря, 20 декабря одобрен Советом Федерации и 27 декабря 2000 года подписан Президентом.

Доходы и расходы бюджета 2001 года сбалансированы и равны 1193 млрд рублей или 15,4% ВВП. Доля налоговых доходов в общей сумме доходов составляет 93%.

В федеральном бюджете на 2001 год в долях ВВП предполагается увеличение расходной (на 1,7 п.п.) и снижение доходной части (на 0,8 п.п.), по сравнению с фактическим исполнением бюджета-2000.

В сопоставимых ценах (при инфляции в 12%) уровень налоговых доходов в бюджете 2001 года запланирован на 3% выше, нежели фактическое исполнение федерального бюджета 2000 года, в то время как общие доходы – на 5% ниже. Расходная часть запланирована в объеме, превышающем исполнение бюджета 2000 года на 12%.

В структуре налоговых поступлений выделяется рост косвенных налогов (акцизов и НДС на 30% в сопоставимых ценах по сравнению с исполненным бюджетом 2000 года) и резкое сокращение подоходного налога. В случае с НДС это объясняется тем, что все поступления этого налога с 2001 года зачисляются в федеральный бюджет, увеличение поступлений акцизов связано с введением акцизов на дизельное топливо и увеличением ставок на алкогольную продукцию и бензин, сокращение подоходного – с перераспределением доходов от налога в пользу территориальных бюджетов.

В феврале 2000 года после неудачных попыток реструктурировать выплаты по задолженности Парижскому клубу Правительство было вынуждено внести поправки в Закон "О федеральном бюджете на 2001 год" для изменения порядка распределения дополнительных доходов по направлениям расходования. Вместо утвержденной ранее схемы, по которой первые 70 млрд руб. дополнительных доходов делятся в пропорции 50:50 между процентными и непроцентными расходами, а остальные в пропорции 70:30 в пользу процентных расходов, был утвержден иной порядок – первые 41 млрд рублей направляется на погашение внешнего долга и уплату процентов по нему, а остальные дополнительные доходы деляться в пропорции 50:50 между процентными и непроцентными расходами. Кроме того, был увеличен предельный размер государственного долга на 1.01.2002 на 30 млрд рублей. Снятие ограничения на приватизацию государственных предприятий, на котором настаивало Правительство, не было поддержано депутатами.

ТАБЛИЦА 1.11

	Федеральный бюджет на 2001 год		Закон о внесении изменений и дополнений в закон "О Федеральном бюджете на 2000 год" в связи с получением дополнительных доходов		Исполнение федерального бюджета в 2000 году	
	Млн рублей	% ВВП	Млн рублей	% ВВП	Млн рублей	% ВВП
Налог на прибыль	172647	2,2%	171009	2,5%	178603	2,6%
Подоходный налог с физических лиц	1903	0,0%	27543	0,4%	27321	0,4%
Налог на добавленную стоимость	516436	6,7%	366751	5,3%	371812	5,4%
Акцизы	188040	2,4%	131534	1,9%	131039	1,9%
Платежи за использование природных ресурсов	37184	0,5%	17841	0,3%	18635	0,3%
Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	192315	2,5%	226842	3,3%	229256	3,3%
Прочие налоги, сборы и пошлины	6802	0,1%	2271	0,0%	8817	0,1%
Налоговые доходы	1115328	14,4%	949913	13,7%	965482	13,9%
Доходы от государственной собственности или от деятельности	26833	0,3%	24732	0,4%	28552	0,4%
Доходы от внешнеэкономической деятельности	31498,8	0,4%	34387	0,5%	36403	0,5%
Прочие неналоговые доходы	5929,5	0,1%	4671	0,1%	4952	0,1%
Неналоговые доходы	64261,3	0,8%	63789	0,9%	69906	1,0%
Доходы целевых бюджетных фондов	13893,9	0,2%	89800	1,3%	92182	1,3%
Доходы	1193483	15,4%	1109517	16,0%	1127571	16,2%
Государственное управление	40699	0,5%	26843	0,4%	25019	0,4%
Национальная оборона	214688	2,8%	209445	3,0%	190790	2,7%
Международная деятельность	22183	0,3%	39487	0,6%	23042	0,3%
Правоохранительная деятельность, обеспечение безопасности и судебная власть	142955	1,8%	111547	1,6%	113668	1,6%
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	22094	0,3%	17095	0,2%	17534	0,3%
Промышленность, энергетика и строительство	23250	0,3%	38126	0,5%	35023	0,5%
Сельское хозяйство и рыболовство	20801	0,3%	15440	0,2%	13352	0,2%
Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	4774	0,1%	4074	0,1%	4112	0,1%
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	30602	0,4%	1901	0,0%	1852	0,0%
Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий	6334	0,1%	9599	0,1%	9450	0,1%
Образование	48803	0,6%	37644	0,5%	38117	0,5%
Культура и искусство	6385	0,1%	5399	0,1%	5193	0,1%
Средства массовой информации	6231	0,1%	6140	0,1%	6096	0,1%
Здравоохранение и физическая культура	22207	0,3%	16998	0,2%	16880	0,2%
Социальная политика	107781	1,4%	66758	1,0%	66330	1,0%
Расходы целевых бюджетных фондов	13894	0,2%	97261	1,4%	97271	1,4%
Обслуживание государственного долга, в т.ч.:	239794	3,1%	188722	2,7%	172211	2,5%
внутренний долг	56640	0,7%	63269	0,9%	54949	0,8%
внешний долг	183153	2,4%	125452	1,8%	124791	1,8%
Финансовая помощь другим уровням власти	186628	2,4%	97274	1,4%	101381	1,5%
Прочие расходы	33380	0,4%	121719	1,8%	193900	2,8%
Расходы	1193483	15,4%	1014196	14,6%	954105	13,7%
Профицит	0	0	95321	1,4%	173466	2,5%

Бюджетная ситуация в начале 2001 года.

Исполнение федерального бюджета в январе отличалось рекордными для этого месяца поступлениями налогов. Так, несмотря на традиционно низкие поступления налога на прибыль и снижение, доли подоходного налога, зачисляемого в федеральный бюджет, общий уровень налоговых поступлений был существенно выше аналогичных показателей прошлых лет (15,3% ВВП, при 13,6% ВВП в 2000 и 9,6% ВВП – в 1999). Рост налогов в 2001 году по сравнению с прошлым годом произошел за счет увеличения поступлений НДС (на 0,6 п.п.), акцизов (на 0,2 п.п.) и налогов на внешнюю торговлю (на 0,5 п.п.). Общий уровень доходов федерального составил в январе 2001 года 16,2 % ВВП (в январе 2000 года – 15,5% ВВП)Резкое сокращение расходной части по сравнению с январем 2000 года (почти на 2,5 п.п.) объясняется более низким уровнем расходов на судебную власть (на 2,8 п.п.), обслуживание государственного долга (на 0,5 п.п.), международную деятельность (на 0,4 п.п.), а также прочих расходов (0,9 п.п.) и отсутствием расходов целевых бюджетных фондов (0,9 п.п.), при одновременном повышении расходов на национальную оборону (на 1,3 п.п.), финансовую помощь другим уровням власти (на 2,4 п.п.)

Исполнение федерального бюджета за январь-февраль свидетельствуют о продолжающемся увеличении доходов бюджета. Так, их уровень составил немногим более 17,1% ВВП по итогам

двух месяцев, в том числе налоговые поступления – 16% ВВП. Уровень расходов составил 14,6% ВВП. Первичный профицит федерального бюджета был равен 8,3% ВВП, вторичный профицит – 2,5% ВВП. Следует отметить, что в отличие от предварительной информации о дефиците федерального бюджета за первые два месяца 2001 года в размере 1,5% ВВП, основанной на данных о финансировании, окончательный вариант отчета об исполнении федерального бюджета, основанный на данных о кассовых расходах, свидетельствует о значительном профиците. Столь значительная разница может быть объяснена тем, что на лицевых счетах бюджетополучателей образовался значительный запас средств, выделенных Министерством финансов, но не израсходованных бюджетополучателями.

Уровень поступлений подоходного налога в начале 2001 года существенно превысил показатели прошлого года. Так, за январь объем поступлений данного налога в консолидированный бюджет превысил 14 млрд. рублей, а за февраль – 16 млрд. Таким образом, за январь 2001 в консолидированный бюджет поступило 2,4% ВВП подоходного налога, за январь-февраль 2001 – 2,6% ВВП. За аналогичные периоды прошлого года поступило 1,9% ВВП и 2,0% ВВП, соответственно. В начале 2001 года был зафиксирован рост заработной платы по сравнению с аналогичными показателями прошлого года (по данным Госкомстата средняя номинальная зарплата в январе 2000 составляла 1830 рублей, в январе 2001 – 2733 рубля, в феврале – 2766 рублей, при этом в декабре 2001 года она составляла 3025 рублей)[26], при стабильном уровне безработицы (количество официально зарегистрированных безработных осталось на уровне 7 млн. по данным Госкомстата), а также сохранившемся на уровне 2000 года численности занятых (64,9 млн. человек в январе 2001 года).

По налогу на прибыль увеличение было также существенным – за январь 2001 года поступило в консолидированный бюджет 3,5% ВВП, за январь-февраль 2001 года – 3,7% ВВП, тогда как в 2000 году 3,3% ВВП за оба периода. Поступления НДС в консолидированный бюджета в долях ВВП сократились – с 7,2% ВВП в январе 2000 до 6,7% ВВП – в январе 2001 года. Поступления акцизов в январе 2001 по сравнению с январем 2000 года выросли ненамного – на 0,2 п.п. с 2,4% ВВП. Поступления единого социального налога составили в январе 2001 года составили более 6,5 млрд. рублей (1,1% ВВП), в январе-феврале 2001 – больше 37 млрд. рублей (3,1% ВВП).

По предварительным данным в первом квартале доходная часть федерального бюджета была исполнена в объеме 319 млрд. рублей (17,7% ВВП), а расходная (по данным о финансировании) – 326 млрд. рублей (18,1% ВВП). Доходная часть федерального бюджета была исполнена с превышением уточненного лимита на первый квартал на 4%, что соответствует примерно 12,5 млрд. рублей дополнительных доходов. Всего с начал года было направлено на погашение внешнего долга и процентов по нему 110,8 млрд. рублей (6,1% ВВП), на выплату процентов по внутреннему долгу – 0,7% ВВП, привлечено за счет заимствований на внутреннем рынке – 0,3% ВВП.

Приложение 1
Налоговая политика

В 2000 году произошли серьезные изменения в налоговом законодательстве, изменяющие структуру налоговой системы. В частности, были приняты и вступили в силу с 2001 года четыре главы второй части Налогового Кодекса, вносящие серьезные изменения в подоходный налог, НДС и акцизы, о которых подробнее будет сказано ниже.

В то же время был принят ряд изменений, повлиявших на налоговые доходы бюджетной системы уже в 2000 году. К их числу можно отнести следующие.

Статьей 58 Закона "О федеральном бюджете на 2000 год" было приостановлено на 2000 год действие абзаца второго пункта 1 статьи 5 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 года

[26] В реальном выражении рост средней заработной платы в январе 2001 по сравнению с январем 2000 года составил 23,7%, при этом аналогичный показатель год назад равнялся 26,1%, рост февраля 2001 по сравнению с февралем 2000 – 22,8% (в прошлом году – 26,4%). Рост поступлений подоходного налога в реальном выражении за январь 2001 года по сравнению с январем 2000 составил 50%, за январь-февраль 2001 года по сравнению с январем-февралем 2000 – 41%, тогда как реальный рост поступлений в январе 2000 по сравнению с январем 1999 составил 33%, январь-февраль 2000 к январю-февралю 1999 –47%.

№3297-1 "О закрытом административно-территориальном образовании", а также действие пункта 1 статьи 142 Бюджетного кодекса Российской Федерации для органов местного самоуправления ЗАТО, за исключением ЗАТО, на территориях которых расположены федеральные ядерные центры.

Все налоги и сборы в той их части, которые подлежат зачислению в федеральный бюджет, должны вноситься организациями, зарегистрированными в закрытых административно - территориальных образованиях, в федеральный бюджет, за исключением ЗАТО, на территории которых расположены федеральные ядерные центры; налоги и сборы, зачисляемые в федеральные и территориальные целевые бюджетные и внебюджетные фонды, поступающие с территорий ЗАТО, зачисляются в эти фонды.

Общая сумма средств, оставляемых в распоряжении налогоплательщиков в результате применения дополнительных льгот по налогам, установленных решениями органов местного самоуправления ЗАТО, на территориях которых расположены федеральные ядерные центры, не должна превышать 50 процентов от сумм, начисленных по налогам и сборам в соответствующем отчетном периоде без применения льгот или 2 млрд рублей, при этом льготы по акцизам на подакцизные товары не предоставляются.

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

Федеральным законом от 20 ноября 1999 года № 197-ФЗ были установлены на 2000 год тарифы страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации (для работодателей - организаций - в размере 28 процентов, спец. ставки – 20,6% и 14% для отдельных отраслей); для индивидуальных предпринимателей (включая применяющих упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности) - в размере 20,6 процента дохода от предпринимательской либо иной деятельности за вычетом расходов, связанных с его извлечением; для граждан (физических лиц), работающих по трудовым договорам или получающих вознаграждения по договорам гражданско-правового характера, предметом которых является выполнение работ и оказание услуг, а также по авторским договорам, - в размере 1 процента выплат, начисленных в пользу указанных граждан по всем основаниям независимо от источников финансирования.

На 2000 год тариф страховых взносов в ФСС РФ для работодателей - организаций и граждан (физических лиц), осуществляющих прием на работу по трудовому договору, в размере 5,4 процента выплат в денежной и (или) натуральной форме; в Государственный фонд занятости населения Российской Федерации для работодателей - организаций в размере 1,5 процента; тариф страховых взносов в фонды обязательного медицинского страхования в размере 3,6 процента (из них 0,2 процента в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования).

Основные положения второй части Налогового Кодекса

К концу весенней сессии Государственной Думой приняты в третьем чтении четыре главы второй (специальной) части Налогового Кодекса и Закон о введении в действие специальной части НК, состоящей на настоящий момент из четырех глав. Речь идет о главах, посвященных подоходному налогу, социальному налогу, налогу на добавленную стоимость и акцизам. Вводный закон предусматривает отмену налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, налога на приобретение автотранспортных средств, налога на реализацию горюче-смазочных материалов, снижение ставки налога на пользователей автодорог. Для компенсации выпадающих в связи с отменой оборотных налогов бюджетных доходов предполагается ввести муниципальный налог на прибыль по ставке, устанавливаемой органами местного самоуправления, но не свыше 5 процентов.

В целом принятые законопроекты соответствуют основным направлениям налоговой реформы, сформулированным в одобренной 29 июня на заседании Правительства «Концепции: стратегия развития РФ до 2010 г.». Первоначальные проекты законов, отстаиваемые Правительством, в про-

цессе прохождения через налоговый подкомитет и бюджетный комитет, а затем пленарное заседание Государственной Думы претерпели не слишком существенные изменения. Концептуальные цели налоговой реформы, заключающиеся в снижении уровня налогового бремени, упрощении налоговой системы и придании ей более справедливого характера, в значительной степени достигнуты. Мнения депутатов и Правительства при обсуждениях расходились скорее не по вопросам необходимости тех или иных преобразований, а по темпам их реализации.

В результате законопроекты закрепляют серьезнейшие изменения в российской налоговой системе. Начиная с будущего года радикально трансформируется подоходное налогообложение. Вводится плоская шкала подоходного налога со ставкой 13%. Ликвидирован целый ряд необоснованных льгот по налогу. Платежи во внебюджетные фонды социального назначения объединены в единый социальный налог, контроль за уплатой которого будут осуществлять налоговые органы. При этом снижается ставка налогообложения фонда оплаты труда с 38,5% до 35,6%. Вводится регрессия шкалы социального налога. В области обложения налогом на добавленную стоимость произошло упорядочение льгот, предусмотрен переход к общим правилам территориальности при уплате налога при торговле со странами СНГ. Ликвидирован налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, взимаемый в настоящее время по ставке 1,5% от оборота предприятий. С 3,5% до 1% снижена предельная ставка налога на пользователей автодорог, который в перспективе предполагается полностью отменить. Одновременно отменяется налог на реализацию ГСМ. Как компенсирующая мера произведено повышение акцизов на бензин.

Подоходный налог. В соответствии с принятой в третьем чтении главой Налогового Кодекса, посвященной налогу на доходы физических лиц (подоходному налогу), установлена единая ставка в размере 13%, что является одним из ключевых элементов стимулирования легализации доходов. В то же время в отношении тех доходов, которые зачастую используются в качестве скрытой формы выплаты заработной платы (для ухода от платежей во внебюджетные фонды), установлена повышенная ставка в 35%. К такого рода доходам относятся: выигрыши в лотерею, выигрыши и призы, получаемые в конкурсах, играх и других рекламных мероприятиях, страховые выплаты по договорам добровольного страхования в случае, если такие выплаты превышают проиндексированную на инфляцию сумму внесенных страховых взносов (по договорам личного страхования) или размеры ущерба застрахованному имуществу (по договорам имущественного страхования), процентные доходы по вкладам в банках в части превышения суммы, рассчитанной исходя из трех четвертых действующей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации и 9% годовых суммы вклада в иностранной валюте, суммы экономии на процентах при получении налогоплательщиками заемных средств ниже трех четвертей ставки ЦБ.

Устранено двойное налогообложение дивидендов путем зачета ранее уплаченных сумм налога на прибыль в счет обязательств по подоходному налогу.

Существенно увеличен необлагаемый минимум (до 400 рублей в месяц до достижения доходом уровня 20 000 рублей), а также так называемый вычет на детей (до 300 рублей в месяц).

Установлен ряд льгот социального характера. В частности, расходы на образование, свое или своего ребенка, в размере 25 000 рублей вычитаются из налогооблагаемой базы налогоплательщика. Аналогичный порядок установлен и для расходов на здравоохранение, за исключением расходов на дорогостоящие виды лечения по перечню, утверждаемому Правительством, которые вычитаются из налогооблагаемой базы в размере фактически осуществленных расходов.

Размер имущественного вычета при продаже недвижимости установлен на уровне 1 000 000 рублей, при продаже прочих видов имущества - 125 000 рублей, при покупке или новом строительстве - на уровне 600 000 рублей. При этом вся сумма доходов от продажи недвижимого имущества, принадлежавшего налогоплательщику в течение 5 лет, и прочего имущества - в течение 3 лет, вычитается из налогооблагаемых доходов в полном объеме.

Единый социальный налог. Тарифы страховых взносов, взимавшиеся ранее в различные государственные внебюджетные фонды, заменяются единым социальным налогом, ответственность за сбор которого возлагается на МНС. При этом в соответствии с проектом закона о введении в действие второй части Налогового кодекса сохраняют силу все договоры о предоставлении отсрочек

(рассрочек) и реструктуризации задолженности по страховым взносам, ранее заключенные между органами государственных внебюджетных фондов и налогоплательщиками.

Единый социальный налог расщепляется на три части: наибольшая его доля поступает в Пенсионный фонд, остальные две – в Фонд социального страхования и фонды обязательного медицинского страхования. Государственный фонд занятости консолидируется в федеральный бюджет.

Регрессия социального налога выражается следующей шкалой: 35,6% - при уровне годового дохода на одного работника до 100 тысяч рублей, 20% - при уровне дохода от 100 тысяч до 300 тысяч рублей, 10% - при уровне дохода от 300 тысяч до 600 тысяч рублей, и, наконец, 2% - при уровне дохода свыше 600 000 рублей. Однако в соответствии с законопроектом о введении специальной части НК в действие вплоть до 1 января 2003 года нижняя ставка налогообложения (для доходов свыше 600 000 рублей) составляет 5 %.

Установлены следующие условия вступления в силу регрессии: средняя заработная плата на одного работника без учета 20% наиболее высокооплачиваемых работников должна составлять не менее 50 000 рублей в год.

Налоговая база, равно как и перечень не подлежащих налогообложению социальным налогом доходов, приведены в соответствие с налоговой базой налога на доходы физических лиц.

Принятие социального налога в том виде, который описан выше, имеет целый ряд положительных последствий. Они заключаются, во-первых, в снижении совокупной ставки отчислений в социальные внебюджетные фонды с применяющихся в настоящее время 38,5%, уплачиваемых работодателями, и 1%, уплачиваемого работником, до 35,6% для первого шедуля шкалы социального налога. Это существенно снизит общее налоговое бремя на фонд оплаты труда. Если в настоящее время совокупная ставка обложения фонда оплаты труда (включающая подоходный налог и отчисления в социальные внебюджетные фонды) составляет 37,2% - 50% в зависимости от применяемой ставки подоходного налога, то согласно законопроектам о подоходном и социальном налогах совокупная ставка обложения фонда оплаты труда сокращается до 35,8%.

Объединение социальных платежей в единый налог позволяет, во-первых, упразднить до сих пор сохраняющиеся отдельные процедуры регистрации в качестве налогоплательщика и плательщика страховых взносов в каждый из внебюджетных фондов, что создает возможности для уклонения от регистрации. Во-вторых, это повышает уровень налогового администрирования, т.к. в целом внебюджетные фонды по сравнению с органами Государственной налоговой службы обладают меньшим опытом и организационно-техническими возможностями для контроля за поступлением обязательных платежей (этим объясняется то, что в Фонде обязательного медицинского страхования сбор платежей в неденежной форме достигает 60%, в Пенсионном фонде превышает 10%), а отсутствие единообразия в процедурах уплаты налогов и страховых взносов в различные внебюджетные фонды затрудняет налогоплательщику исполнение его обязательств. В-третьих, объединение параллельно существующих пяти независимых друг от друга органов, осуществляющих фискальные функции, существенно снижает административные издержки и облегчает положение налогоплательщиков.

Установление регрессии социального налога имеет ряд дополнительных преимуществ, заключающихся в том, что у налогоплательщиков появляются серьезные стимулы для вывода из "тени" больших доходов. При этом, учитывая тот факт, что снижение ставки социального налога начинается с уровня, превышающего средний уровень заработной платы в настоящее время, существенного снижения поступлений в социальные фонды не произойдет. Точно так же из-за предусмотренных ограничений применения регрессии по социальному налогу мы не ожидаем серьезного уменьшения поступлений налога на прибыль. Применение регрессии позволяет увеличить степень справедливости системы социального обеспечения за счет устранения излишнего обложения высоких доходов, которое сосуществует с ограничениями на максимальный размер получаемой из социальных фондов помощи.

Налог на добавленную стоимость. Важным вопросом являются правила территориальности при уплате НДС, в т.ч. при экспорте и импорте в страны СНГ. Другие государства СНГ (прежде всего Украина и Белоруссия) оказывают постоянное давление с целью вынудить Российскую Феде-

рацию к переходу на принцип страны назначения во взаимной торговле (при котором НДС взимается в стране, в которую импортируются товары и не взимается в стране, из которой они экспортируются). Законопроект о введении в действие второй части Налогового кодекса предусматривает постепенный переход от взимания налога по принципу страны происхождения к принципу страны назначения. Такой переход приведет к некоторым потерям для российского бюджета из-за положительного сальдо торговли с этими государствами, а также из-за отсутствия обустроенной таможенной границы России (что открывает широкие возможности для злоупотреблений с использованием ложного экспорта), однако переход на этот порядок целесообразен для унификации налогового режима, тем более что при существующем режиме не менее актуальна проблема ложного импорта. Важнейшим условием при этом должно стать укрепление фискальных границ внутри СНГ. Тем не менее, до вступления в силу межгосударственных соглашений со странами СНГ уплата налога на добавленную стоимость при экспорте товаров в государства СНГ производится в соответствии с действующим порядком.

Законопроект упорядочивает список льгот по налогу на добавленную стоимость. В частности, введен порядок, согласно которому льготы по медицинской продукции предоставляются по перечню, утверждаемому Правительством.

Акцизы. По сравнению с ныне действующим законодательством произошли изменения, в целом отвечающие духу налоговых реформ, предлагаемых Правительством, заключающиеся в снижении налогового бремени на экономику. В частности, индексация ставок на алкогольную продукцию была произведена в меньшем объеме, нежели прогнозные темпы инфляции на 2001 год, что, учитывая специфический характер акцизов, существенно снизит налоговую нагрузку на плательщиков акцизов. Кроме того, было принято решение разделить уплату акцизов на алкогольную продукцию между ее производителями и организациями, занимающимися ее оптовой реализацией. В качестве компромисса депутаты решили согласиться с поправкой СПС, предлагающей ввести режим налогового склада, предусматривающий более строгий по сравнению с существующим порядок контроля за реализацией алкогольной продукции. Введены акцизы на дизельное топливо и моторные масла, а ставки акциза на бензин повышены по сравнению с существующими в среднем приблизительно в три раза в рамках компенсации отмены налога на реализацию ГСМ и снижения ставки налога на пользователей автомобильных дорог, взимаемого с оборота предприятий. Если в настоящее время ставки акцизов на легковые автомобили установлены в зависимости от объема двигателя, то по проекту главы об акцизах – в зависимости от мощности двигателя.

Законопроект о введении в действие части второй Налогового кодекса РФ. Помимо упомянутых выше положений данного законопроекта, касающихся отмены некоторых видов налогов, являющихся источниками образования дорожных фондов, и временной ставки социального налога для доходов свыше 600 тысяч рублей в год, законопроект предполагает также:

- окончательную отмену налога на пользователей автомобильных дорог и налога с владельцев автотранспортных средств с 1 января 2003 года;
- переход с 1 января 2002 года на определение объема реализации товаров (работ, услуг) в целях налога на добавленную стоимость по выставлению счетов-фактур (по методу начислений).

В конце года был принят Федеральный Закон №166-ФЗ от 29.12.00 "О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового Кодекса Российской Федерации", призванный устранить редакционные неточности.

В начале 2001 года был принят Федеральным Собранием и 24 марта подписан Президентом Федеральный Закон №33-ФЗ " О внесении изменений и дополнений в Федеральный Закон "О введении в действие части второй Налогового Кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах". Помимо редакционных поправок данный закон перенес на год (до 1 января 2002 года) вступление в силу положения, согласно которому имущественные вычеты при налогообложении доходов от ценных бумаг предоставляются лишь по истечении налогового периода. Кроме того, на полгода (до 1 июня 2001 года) переносится вступление в силу положения об акцизных складах при налогообложении алкогольной продукции.

1.4. Межбюджетные отношения и региональные финансы

Процесс реформирования межбюджетных отношений и региональных финансов, начатый в 1998-1999 годах, продолжался и в 2000 году[27]. Более того, постепенная реформа в области бюджетного федерализма, проводимая с 1998 года, когда была одобрена Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на 1999-2001 годы, получила дополнительный импульс в виде разработки программы мер Правительства на среднесрочную перспективу, а также начала реализации налоговой и административной реформ. С 1 января 2000 года вступил в действие Бюджетный Кодекс РФ, содержащий среди прочего ряд ограничений и требований, предъявляемых к бюджетам и бюджетной политике субъектов Федерации. Впервые после начала реформ в сфере отношений между бюджетами различного уровня преобразования вышли за рамки реформирования преимущественно механизма распределения федеральной финансовой помощи из Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР). Основные меры, принятые в области совершенствования межбюджетных отношений и региональных финансов в 2000 году (бóльшая часть из которых начинает действовать с 1 января 2001 года), можно разбить на несколько блоков:

1. *Изменение налогового законодательства и пропорций распределения налоговых поступлений между бюджетами различного уровня.* Среди важнейших мер, принятых в 2000 году в области налоговой политики и распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, следует отметить прежде всего принятие решений о переходе на полное зачисление налога на добавленную стоимость в доходы федерального бюджета и передаче 99% поступлений налога на доходы физических лиц в бюджеты субъектов Федерации (вместе с введением плоской ставки данного налога в размере 13%), отмену налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы и его замену муниципальным налогом на прибыль предприятий и организаций со ставкой до 5%, переход к уплате 50% акцизов на алкогольную продукцию на стадии ее оптовой реализации.

2. *Изменение бюджетного законодательства и норм, регламентирующих федеральную финансовую поддержку регионов.* Закон о федеральном бюджете на 2001 год, одобренный в конце 2000 года, предусматривает создание дополнительного вида федеральной финансовой помощи региональным бюджетам – целевых трансфертов из Фонда компенсаций. Указанный фонд был создан в федеральном бюджете за счет средств, полученных от централизации поступлений налога на добавленную стоимость, а суммы финансовой помощи из данного фонда распределяются между всеми субъектами Федерации и направляются целевым образом на финансирование расходов по реализации Федеральных законов «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». При подготовке закона о федеральном бюджете на 2001 год продолжилось совершенствование методики оценки налогового потенциала и расходных потребностей субъектов Федерации, используемых при расчете сумм трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов.

3. *Прочие решения, затрагивающие отношения федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации.* Помимо изменений в области налогового и бюджетного законодательства, в 2000 году был принят ряд решений в других областях, которые могут оказать существенное влияние на состояние дел в бюджетной сфере. Среди таких решений следует прежде всего отметить принятие законодательных поправок, позволяющих федеральному центр отстранять от должности руководителей органов исполнительной власти субъектов Федерации, допустивших нарушения федерального законодательства на своей территории, а

[27] Подробнее о состоянии межбюджетных отношений в России и ходе реформы межбюджетных отношений в 1998-1999 гг. смотри в обзорах ИЭПП *«Российская экономика: тенденции и перспективы»* за соответствующие годы.

также ужесточение политики в отношении особого бюджетного статуса таких субъектов Федерации, как республики Башкортостан и Татарстан[28].

Межбюджетные отношения в России в 2000 году

При анализе состояния общественных финансов на региональном уровне прежде всего следует отметить снижение в 2000 году доли налоговых доходов региональных бюджетов в аналогичном показателе консолидированного бюджета РФ (таблица 1.12)

ТАБЛИЦА 1.12

Доля некоторых показателей бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации в 1992-2000 гг. (%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Налоговые доходы	44,20%	53,10%	53,40%	47,60%	49,50%	53,10%	54,00%	48,90%	43,46%
Доходы	44,00%	58,00%	53,90%	52,60%	53,80%	57,50%	56,60%	49,20%	50,63%
Расходы	34,00%	40,30%	37,70%	43,40%	45,40%	48,10%	48,40%	46,90%	54,43%

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов

Из таблицы 1.12 видно, что вместе со снижением доли налоговых доходов региональных бюджетов в общем объеме налоговых доходов консолидированного бюджета РФ (в 2000 году этот показатель достиг самого низкого с 1992 года значения – 43,5%) доля региональных бюджетных доходов в общем объеме доходов консолидированного бюджета в 2000 году была зафиксирована на уровне около 51%, что примерно равно значению 1999 года, хотя и ниже показателей 1993–1998 гг. Вместе с тем в прошедшем году наблюдался рост доли региональных бюджетных расходов в общем объеме расходов консолидированного бюджета РФ: впервые с 1992 года этот показатель превысил 50% и составил 54%.

Очевидно, что на сложившийся баланс расходов и доходов между федеральным и региональными бюджетами оказали влияние несколько групп факторов. В 2000 году продолжилась централизация налоговых доходов в федеральном бюджете (действие 85-типроцентного норматива зачисления НДС в федеральный бюджет и норматива распределения подоходного налога между федеральным и региональными бюджетами в течение всего года[29]), а рост поступлений налогов, зачисляемых в федеральный бюджет, происходил с темпами, превышающими темпы роста доходов от региональных и местных налогов (речь идет прежде всего об экспортных пошлинах и прочих налогах на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции). Это привело к смещению баланса налоговых доходов консолидированного бюджета России в сторону федерального бюджета (в то же время налоговые доходы региональных бюджетов возросли с 9,5% ВВП в 1999 году до 10,7% ВВП в 2000 году, а прирост федеральных налоговых доходов составил 2,7% ВВП – с 11,2% ВВП до 13,9% ВВП за тот же период).

Существенный прирост налоговых доходов федерального бюджета в 2000 году был направлен не только на увеличение профицита федерального бюджета, частично он был израсходован на оказание финансовой помощи бюджетам нижестоящих уровней. По этой причине, а также вследствие существенного объема неналоговых доходов и доходов целевых бюджетных фондов общий объем доходов консолидированного бюджета распределился примерно поровну между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации.

Отдельного объяснения заслуживает смещение пропорций расходов консолидированного бюджета РФ в сторону субъектов Федерации. Наблюдаемый прирост доли расходов региональных бюджетов в совокупных расходах является следствием структуры расходования ресурсов на федеральном и региональном уровнях: если бюджетный профицит в 2000 году составил 18,2% федеральных расходов (2,5% ВВП), то для региональных бюджетов превышение доходов над расходами было зафиксировано на уровне 3,3% расходов (0,5%

[28] Подробнее см. Введение настоящего обзора.

[29] В 1999 году указанные нормативы вступили в силу с 1 апреля

ВВП). Другими словами, федеральное правительство в 2000 году направляло на погашение задолженности и накопление средств на счетах в казначействе гораздо большую часть доходов, чем органы власти субъектов Федерации, что привело к снижению доли федеральных бюджетных расходов в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации.

Анализ объема и структуры федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации показывает, что в целом количественные характеристики выделения федеральной финансовой помощи в 2000 году оставались на уровне, достигнутом в предыдущие два года (таблица 1.13). Трансферты из Фонда финансовой поддержки регионов были выделены в объеме, эквивалентном 1% ВВП, что составило около 70% всей федеральной финансовой помощи субъектам Федерации. Сальдо бюджетных ссуд региональным бюджетам по итогам года принимает отрицательное значение. Общий объем федеральных финансовых ресурсов, переданных в региональные бюджеты, составил 1,4% ВВП или 10% расходов федерального бюджета. Вместе с тем доля бюджетных доходов субъектов Федерации, финансируемая за счет федеральной финансовой помощи, несколько снизилась по сравнению с предыдущим годом: если по итогам 1999 года федеральная финансовая помощь (за исключением бюджетных ссуд) составила 10,3% региональных бюджетных доходов, то в 2000 году этот показатель составил 9,6%.

Кроме того, несколько снизилась по сравнению с предыдущим годом доля федеральной финансовой поддержки регионов, распределяемая на формализованной основе: во-первых, можно отметить незначительное снижение доли собственно трансфертов из ФФПР в федеральной финансовой помощи (с 71% в 1999 году до 67% в 2000 году). Во-вторых, произошло увеличение доли средств, передаваемых по взаимным расчетам – с 10% до 20% переданных средств. В-третьих, значительно увеличилась доля средств, направляемых в виде дотаций бюджетам закрытых административно-территориальных образований (с 4% до 11%), а доля субвенций, наоборот, снизилась.

Подобное изменение политики федеральных властей в области предоставления финансовой помощи регионам может быть обусловлено несколькими причинами, среди которым следует выделить следующие: получение федеральным бюджетом дополнительных доходов, значительно превысивших плановые показатели, позволило направить в региональные бюджеты дополнительные средства (которые передаются, как правило, через перечисления в рамках взаимных расчетов). Увеличение доли дотаций бюджетам ЗАТО явилось следствием введения в 1999 году ограничений для указанных административно-территориальных образований на предоставление налоговых льгот по федеральным налогам. Снижение доли субвенций объясняется переводом средств на федеральную поддержку северного завоза из статьи «Субвенции» в состав трансферта из ФФПР. При фактически дополнительная (в дополнение к трансфертам из ФФПР) финансовая помощь на поддержку северного завоза в 2000 году не выделялась, что видно из сравнительного анализа объемов федеральной финансовой помощи в 1999 и 2000 годах. Если в 1999 году сумма трансфертов из ФФПР и субвенций (которые в основном состояли из средств на поддержку северного завоза) составила около 1,2% ВВП (из которых трансферты из ФФПР – 1% ВВП), то по итогам 2000 года трансферты из ФФПР, включающие в себя средства на поддержку северного завоза, были профинансированы, как и в предыдущем году, в объеме около 1% ВВП. Таким образом, несмотря на выделение средств на государственную поддержку северного завоза в составе трансферта отдельной строкой, фактически данный вид финансовой помощи как по методике расчета, так и количественно был полностью интегрирован в состав трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов[30].

[30] Год назад мы уже писали о том, что выделение средств на поддержку досрочного завоза товаров в районы с ограниченными сроками завоза в отдельный вид финансовой помощи является излишним (см. *«Российская экономика в 1999 году: тенденции и перспективы»*)

Анализ региональной структуры распределения федеральной финансовой помощи показывает, что в 2000 году серьезных изменений в распределении финансовой помощи не произошло (Таблица 1.14). Среди заметных изменений следует отметить значительный прирост объемов финансовой помощи Республике Башкортостан (доля данного региона в общем объеме распределенных финансовых ресурсов возросла до 3%), а также некоторым другим регионам с традиционно высокой бюджетной обеспеченностью: речь прежде всего идет о Пермской, Самарской и Тверской областях. Однако если обратить внимание на причины, вызвавшие такой прирост, то можно увидеть, что в случае с Башкортостаном, Пермской и Тверской областями он был обусловлен прежде всего значительным ростом дотаций из федерального бюджета, которые направляются в бюджеты закрытых административно-территориальных образований, минуя региональные бюджеты.

С другой стороны, необходимо обратить внимание на продолжающееся перераспределение структуры федеральной финансовой помощи в сторону высокодотационных регионов: в 2000 году доли большинства регионов с высокой бюджетной обеспеченностью в совокупном объеме федеральной финансовой помощи снизились. В первую очередь это касается Тюменской, Вологодской, Московской, Липецкой, Волгоградской, Ленинградской, Ярославской и Свердловской областей, Республик Коми и Саха (Якутия), г. Санкт-Петербург. В то же время в большинстве субъектов Федерации, которые традиционно считаются высокодотационными, произошел прирост объемов получаемых федеральных средств (что особенно характерно для Республик Дагестан, Алтай, Брянской области, регионов Северного Кавказа и т.д.).

Как уже упоминалось выше, в 2000 году была продолжена работа по реформированию системы предоставления федеральной финансовой помощи регионам. Механизм обсуждения методики распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов и прочих вопросов межбюджетных отношений с участием трехсторонней рабочей группы по реформе межбюджетных отношений, сложившийся к настоящему моменту, можно охарактеризовать как оправдывающую себя процедуру подготовки основных бюджетных решений в области межбюджетных отношений, которая не позволяет полностью перенести дискуссию о формах и методах финансовой поддержки регионов в рамки парламентских дебатов по поводу закона о бюджете на очередной финансовый год. Это делает дискуссию более конструктивной, а сам процесс распределения финансовой помощи — более объективным. При принятии закона о федеральном бюджете на 2001 год уже в третий раз Государственная Дума одобрила расчеты трансфертов из ФФПР и Фонда компенсаций, представленные Министерством финансов, без внесения туда дополнительных изменений. Следует отметить, что для расчета трансфертов из ФФПР на 2001 год использовалась усовершенствованная методика, основные положения которой аналогичны принципам, в соответствии с которым трансферты из Фонда финансовой поддержки регионов распределялись в 2000 году.

ТАБЛИЦА 1.13

Объем и структура федеральной финансовой помощи субъектам Федерации в 1992-2000 годах.

	1992		1993		1994		1995		1996	
	% ВВП	% фин. помощи	% ВВП	% фин. помощи	% ВВП	% фин. помощи	% ВВП	% фин. помощи	% ВВП	% фин. помощи
Дотации	0,00%	0%	0,02%	1%	0,09%	3%	0,06%	3%	0,09%	4%
Субвенции	0,79%	53%	0,69%	26%	0,42%	12%	0,12%	7%	0,12%	5%
Всего трансферты из ФФПР	0,00%	0%	0,00%	0%	0,36%	10%	1,17%	64%	1,04%	44%
в том числе:	0,00%									
трансферты	0,00%	0%	0,00%	0%	0,36%	10%	0,86%	47%	0,68%	29%
трансферты за счет НДС	0,00%	0%	0,00%	0%	0,00%	0%	0,31%	17%	0,36%	16%
Средства, переданные по взаимным расчетам (сальдо)	0,61%	41%	1,95%	72%	2,54%	74%	0,42%	23%	0,81%	35%
Ссуды за вычетом погашения другим уровням гос. управления:	0,09%	6%	0,03%	1%	0,02%	1%	0,04%	2%	0,23%	10%
Недоперечислено отчислений от бюджетов субъектов РФ в целевые бюджетные фонды	0,00%	0%	0,00%	0%	0,00%	0%	0,02%	1%	0,05%	2%
Всего: средства, переданные бюджетам других уровней власти (с учетом возврата ссуд)	1,49%	100%	2,70%	100%	3,40%	100%	1,80%	100%	2,30%	100%
Расходы федерального бюджета за вычетом погашений	21,8%		21,2%		23,0%		16,6%		15,8%	

	1997		1998		1999		2000	
	% ВВП	% фин. помощи	% ВВП	% фин. помощи	% ВВП	% фин. помощи	% ВВП	% фин. помощи
Дотации	0,13%	5%	0,10%	6%	0,06%	4%	0,16%	11%
Субвенции	0,09%	4%	0,02%	1%	0,20%	14%	0,03%	2%
Всего трансферты из ФФПР	1,22%	49%	1,12%	70%	0,99%	71%	0,98%	67%
в том числе:								
трансферты	0,86%	35%	1,00%	63%	0,99%	71%	0,98%	67%
трансферты за счет НДС	0,36%	14%	0,12%	8%	0,00%	0%	0,00%	0%
Средства, переданные по взаимным расчетам (сальдо)	0,43%	17%	0,36%	23%	0,14%	10%	0,29%	20%
Ссуды за вычетом погашения другим уровням гос. управления:	0,64%	25%	-0,03%		-0,28%		-0,06%	
Недоперечислено отчислений от бюджетов субъектов РФ в целевые бюджетные фонды	0,00%	0%	0,00%		0,00%		0,00%	
Всего: средства, переданные бюджетам других уровней власти (с учетом возврата ссуд)	2,50%	100%	1,57%		1,11%		1,40%	
Расходы федерального бюджета за вычетом погашений	15,3%		14,5%		14,8%		13,8%	

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов

ТАБЛИЦА 1.14

Доли субъектов Федерации в общем объеме федеральной финансовой помощи в 1999 и 2000 годах (%)

Регион	1999 год	2000 год
г. Москва	0,0	0,0
Ханты-Мансийский АО	0,0	0,011
Вологодская область	0,298	0,033
Тюменская область	0,696	0,045
Липецкая область	0,127	0,047
Республика Коми	0,227	0,102
Самарская область	0,044	0,103
Ямало-Ненецкий АО	0,138	0,126
г. Санкт-Петербург	0,262	0,148
Ненецкий АО	0,264	0,162
Ярославская область	0,295	0,165
Ленинградская область	0,390	0,212
Красноярский край	1,428	0,291
Ульяновская область	0,504	0,315
Республика Хакасия	0,467	0,315
Агинский Бурятский АО	0,161	0,319
Пермская область	0,068	0,345
Белгородская область	0,176	0,369
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	0,513	0,383
Московская область	1,119	0,400
Нижегородская область	0,464	0,403
Республика Татарстан	0,315	0,418
Республика Калмыкия	0,461	0,449
Свердловская область	0,829	0,477
Коми Пермяцкий АО	0,342	0,519
Волгоградская область	1,127	0,534
Калининградская область	0,424	0,535
Республика Карелия	0,648	0,569
Усть-Ордынский Бурятский АО	0,400	0,573
Корякский АО	0,795	0,592
Эвенкийский АО	0,526	0,594
Челябинская область	0,422	0,602
Республика Алтай	0,351	0,608
Оренбургская область	0,712	0,620
Курская область	0,622	0,623
Рязанская область	0,671	0,629
Астраханская область	0,812	0,650
Еврейская АО	0,559	0,659
Костромская область	0,758	0,682
Республика Адыгея	0,956	0,690
Кировская область	0,970	0,691
Республика Марий-Эл	0,862	0,697
Томская область	0,542	0,706
Чувашская Республика	0,958	0,759
Курганская область	0,825	0,778
Карачаево-Черкесская Республика	0,783	0,778
Иркутская область	1,458	0,946
Чеченская Республика	0,0	0,972
Новгородская область	0,519	0,973
Ингушская Республика	0,838	0,986
Тульская область	0,660	1,030
Смоленская область	0,406	1,052
Тамбовская область	0,832	1,058
Владимирская область	0,880	1,127

Продолжение Таблицы 1.14

Регион	1999 год	2000 год
Республика Северная Осетия	1,390	1,130
Саратовская область	1,384	1,138
Республика Мордовия	1,443	1,171
Калужская область	0,660	1,180
Воронежская область	1,257	1,201
Пензенская область	1,111	1,220
Новосибирская область	0,942	1,262
Орловская область	0,827	1,307
Омская область	1,006	1,309
Республика Тыва	1,214	1,379
Чукотский АО	1,755	1,391
Магаданская область	1,419	1,458
Псковская область	0,978	1,467
Архангельская область	1,328	1,481
Ивановская область	1,248	1,650
Кабардино-Балкарская Республика	2,382	1,706
Тверская область	0,797	1,768
Удмуртская Республика	1,126	1,785
Читинская область	1,908	1,807
Республика Бурятия	2,215	1,922
Брянская область	1,036	1,924
Амурская область	1,754	1,978
Краснодарский край	1,856	2,000
Мурманская область	1,714	2,027
Ставропольский край	1,359	2,042
Сахалинская область	2,042	2,091
Хабаровский край	2,820	2,136
Камчатская область	1,939	2,234
Ростовская область	2,224	2,598
Республика Башкортостан	0,088	3,060
Приморский край	3,897	3,113
Кемеровская область	2,954	3,140
Республика Саха (Якутия)		3,513
Алтайский край	4,166	4,093
Республика Дагестан	4,984	7,412

Как и ранее, средства Фонда финансовой поддержки регионов распределялись частично с целью доведения скорректированных региональных валовых налоговых ресурсов (ВНР) до одного и того же уровня, определяемого объемом Фонда (на эти цели было израсходовано 20% ФФПР), а частично – пропорционально отклонению среднедушевых валовых налоговых ресурсов от среднероссийского уровня (сумма распределенных таким образом средств составила 80% ФФПР)[31].

Определенные изменения, по сравнению с методикой на 2000 год, претерпели принципы оценки регионального налогового потенциала (валовых налоговых ресурсов) и расходных потребностей (индекса бюджетных расходов) на 2001 год. Если в предыдущем году валовые налоговые ресурсы субъектов Федерации рассчитывались исходя из средней по стране доли налоговых изъятий в добавленной стоимости основных секторов экономики, то при расчете трансфертов на 2001 год, помимо повышения количества секторов экономики, по которым осуществляется расчет ВНР, были введены коэффициенты, корректирующие оценки с учетом отраслевой структуры промышленности и прочих показателей, характеризующих отраслевую структуру экономики региона.

[31] Подробнее об основных принципах выравнивания, на которых основано распределение ФФПР на 2000 и 2001 годы, см. в обзоре *«Российская экономика в 1999 году: тенденции и перспективы»*.

Методика расчета индексов бюджетных расходов была также незначительно изменена по сравнению с предыдущим годом. Во-первых, в связи с образованием Фонда компенсаций, из методики были исключены оценки расходов региональных бюджетов на выплату пособий гражданам, имеющим детей, а также на реализацию закона о государственной поддержки инвалидов. Во-вторых, оценка некоторых видов расходов была детализирована за счет введения дополнительных данных, характеризующих потребность в финансировании различных видов государственных услуг. Как и в предыдущем году, в целях оценки нормативных расходов региональных бюджетов на жилищно-коммунальное хозяйство использовались нормативы предельной стоимость услуг ЖКХ, утвержденные в 1999 году. Также среди изменений в расчетах, которые способны повлечь определенные изменения в сумме трансфертов, следует назвать принятие в качестве базы для расчетов отчетных данных за 1999 год.

Трансферты из Фонда компенсаций, образованного впервые в федеральном бюджете на 2001 год, предназначены для финансирования ряда федеральных расходных мандатов. Фонд компенсаций распределяется между всеми без исключения регионами в соответствии с методикой, учитывающей количество потребителей субсидируемых таким образом бюджетных услуг и получателей социальных трансфертов, а также среднедушевую стоимость подобных услуг и сумму пособий на получателя. Дополнительную сложность проблеме расчета трансфертов из Фонда компенсаций придает то, что до 1 января 2001 года отсутствовал обособленный учет расходов на реализацию федерального закона о государственной поддержке инвалидов в бюджетах субъектов Федерации. Поэтому при распределении Фонда объем трансферта региону основывался на оценке среднероссийского уровня расходов с дифференциацией по регионам. Начиная с 2001 года в соответствии с изменениями, внесенными в бюджетную классификацию, расходы на реализацию Федерального закона «О государственной поддержке инвалидов в Российской Федерации» учитываются отдельно.

Как уже упоминалось выше, источником средств для создания Фонда компенсаций послужили дополнительные ресурсы федерального бюджета, образовавшиеся вследствие полной централизации поступлений налога на добавленную стоимость в федеральном бюджете. Произведенные нами оценки показывают, что в целом по стране указанное положение соблюдается: запланированный на 2001 объем Фонда компенсаций (41,7 млрд руб.) лишь ненамного меньше возможных доходов региональных бюджетов по действовавшему в 2000 году нормативу отчислений НДС в бюджеты субъектов Федерации в 15% (43,3 млрд руб.)[32]. При сравнении доходов бюджетов субъектов Федерации от налога на добавленную стоимость и дотаций из Фонда компенсаций (по данным и в условиях 2000 года) следует заметить, что принятый на 2001 год механизм финансирования некоторых региональных расходов приводит к существенному межрегиональному перераспределению ресурсов. Так, от замены зачисления 15% НДС в бюджеты субъектов РФ на дотации из федерального бюджета в наибольшей степени проиграли регионы с традиционно высоким уровнем бюджетной обеспеченности, такие как города Москва и Санкт-Петербург, Самарская, Свердловская и Пермская области, Республики Татарстан и Башкортостан, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкие автономные округа. В то же время объем ресурсов, направляемых в высокодотационные субъекты Федерации, существенно увеличился: средства, изъятые из региональных бюджетов вследствие централизации НДС, и дополнительно полученные средства в виде дотаций из Фонда компенсаций, наибольшее значение принимают (в расчете на душу населения) в таких регионах, как Республики Дагестан, Тыва, Саха, Северная Осетия, Чукотском, Коми-Пермяцком, Усть-Ордынском и Агинском Бурятском автономных округах, Алтайском крае, Амурской, Магаданской и Брянской областях.

Распределение трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов на 2001 год в соответствии с усовершенствованной методикой привело к следующим результатам. Во-

[32] Оценивался объем прогнозируемых федеральных доходов от налога на добавленную стоимость за вычетом планируемого объема возмещения налога экспортерам.

первых, незначительно выросло количество субъектов Федерации, не являющихся получателями трансферта: в 2001 году их число достигло 19 по сравнению с 18 в предыдущем году (к регионам, не получавшим трансферт годом ранее, добавились Ненецкий автономный округ, Оренбургская и Белгородские области, а из числа регионов, не получавших трансферт в 2000 году, были исключены Московская и Челябинская области). Если рассматривать межрегиональную структуру распределения средств ФФПР, то можно заметить достаточно существенное перераспределение средств по сравнению с планом предыдущего года. Так, среди наиболее «пострадавших» субъектов Федерации (доля которых в ФФПР уменьшилась более чем на треть) находятся Мурманская, Иркутская, Томская, Астраханская, Новгородская Кемеровская, Сахалинская, Смоленская, Орловская области, Удмуртская Республика и Республика Карелия. А в наибольшей степени «выиграли» от усовершенствования применявшейся ранее методики (плановая доля в ФФПР увеличилась более чем на треть) такие регионы как Волгоградская, Омская, Курганская, Ленинградская и Кировская области Таймырский автономный округ, Республики Алтай, Саха и Калмыкия, Приморский край, Чувашская и Чеченская Республика. При этом доли в ФФПР для Чеченской Республики и Ленинградской области увеличились более чем в два раза. Вместе с тем состав крупнейших получателей средств ФФПР не изменился: в 2001 году около 28% трансфертов (в 2000 году – 24%) приходится на 5 регионов – Ростовскую область, Приморский и Алтайский края, Республики Саха и Дагестан.

Несмотря на то, что выделить определенную тенденцию в перераспределении средств между получателями трансферта не представляется возможным, следует отметить, что среди регионов, «выигравших» от усовершенствования методики распределения трансфертов на первый взгляд находится больше традиционно низкообеспеченных регионов, чем в числе «проигравших», что говорит о повышении эффективности перераспределения средств, вызванного усовершенствованием методики расчета трансфертов из ФФПР.

Что касается дотаций из Фонда компенсаций, то их распределение также демонстрирует сильную степень межрегиональной дифференциации: расчетная сумма дотации крупнейшему получателю в расчете на душу населения (Республике Ингушетия) более чем в 4,5 раза превосходит размер дотации региону с наименьшим объемом последней (Калининградская область). Если рассматривать структуру распределения средств Фонда, то можно увидеть, что крупнейшим получателем средств Фонда компенсаций является г. Москва (6,1% средств Фонда), а минимальная дотация была выделена Эвенкийскому АО (0,03%). При этом в 20 регионах с максимальной численностью населения (52% от общероссийской численности) оказалось сконцентрировано около 50% средств Фонда компенсаций, что указывает на то, что в целом распределение средств Фонда происходило пропорциональной численности населения в регионе.

При анализе трансфертов из Фонда компенсаций следует обратить внимание на такую статью расходов федерального бюджета, как «дотации бюджетам субъектов РФ на возмещение потерь в связи с изменением объема и порядка формирования Фонда компенсаций», которая составляет около 25% от объема собственно Фонда компенсаций[33]. При этом распределение указанных дополнительных дотаций различается в зависимости от субъекта Федерации: некоторые регионы вовсе не являются получателями данного вида финансовой помощи, в то время как суммы дополнительных дотаций отдельным субъектам Федерации превышают сумму «основного» трансферта из Фонда компенсаций (Ивановская и Воронежская области и Коми-Пермяцкий автономный округ). Принимая во внимание тот факт, что Фонд компенсаций был впервые образован в составе федерального бюджета на 2001 год, можно предположить, что дополнительные трансферты были введены в качестве компенсации региональным властям за поддержку методики расчета трансфертов из Фонда компенсаций, основанной на учете объективных потребностей в расходах, а сами дополнительные

[33] См. статью 46 закона *«О федеральном бюджете на 2001 год»* №150-ФЗ от 27.12.2000

трансферты были рассчитаны на основании фактических бюджетных затрат в регионах на реализацию положений федеральных законов, требующих субсидий.

Если рассматривать совокупный объем федеральной финансовой помощи субъектам Федерации из Фонда финансовой поддержки регионов и Фонда компенсаций на 2001 год, то следует отметить, что структура ее распределения в целом совпадает со структурой распределения трансфертов из ФФПР (особенно в части наибольших и наименьших получателей средств). С другой стороны, в расчете на душу населения наибольшие объемы финансовой помощи направляются в малонаселенные слаборазвитые регионы страны: Республики Тыва и Алтай, Таймырский, Корякский, Чукотский и Эвенкийский автономные округа, в то время как среди регионов с наименьшими суммами финансовой помощи на душу населения находятся в основном промышленно развитые регионы с высокой бюджетной обеспеченностью.

Как уже говорилось выше, в 2000 году начался процесс урегулирования бюджетных отношений между федеральным центром и такими субъектами Федерации, занимающими особое положение в бюджетной системе страны, как республики Татарстан и Башкортостан. В 2000 году закончилось действие бюджетных соглашений, заключенных в соответствии с договорами о разграничении полномочий и предметов ведения между федеральным центром и указанным регионами в первой половине 1990-х годов и предусматривающих зачисление большей части федеральных налогов и платежей в региональные бюджеты. С конца 1999 года федеральные власти настаивали на уравнивании бюджетного статуса названных республик с другими субъектами Федерации, что выразилось в отказе от пролонгации указанных соглашений. Впоследствии, однако, федеральный центр пошел на уступки, разрешив направлять суммы федеральных налогов и платежей, поступающих с территории республик Башкортостан и Татарстан в федеральный бюджет, на финансирование федеральных программ, оказание федеральной финансовой помощи, а также содержание федеральных учреждений и организаций на территории указанных регионов[34] (ранее, в обмен на отказ от перечисления части налогов в федеральный бюджет республиканские власти приняли на себя обязательства по финансированию части федеральных расходов на территории республик).

Среди прочих нововведений, содержащихся в законе о федеральном бюджете на 2001 год, следует отметить установление ограничения на предельный объем средств, перечисляемых в региональные бюджеты в рамках осуществления взаимных расчетов на финансирование реализации федеральных полномочий по льготам, установленным Федеральным законом «О ветеранах»[35]. Первоначально планировалось, что трансферты из создаваемого Фонд компенсаций будут направляться также и на финансирование льгот ветеранам в соответствии с федеральным законодательством. Однако на этапе обсуждения проекта закона о федеральном бюджете на 2001 год от финансирования указанных полномочий было решено отказаться. В результате, закон о федеральном бюджете впервые содержит норму, накладывающую ограничение на предельный объем такого канала неформализованной финансовой помощи регионам, как средства, передаваемые по взаимным расчетам. Общий объем такого ограничения составил 4 млрд руб., а в границах данной суммы установлены предельные объемы финансирования по таким статьям, как оплата проезда на транспорте, установки телефонов и т.п.

В соответствии с Концепцией реформирования межбюджетных отношений в 1999-2001 годах в составе федерального бюджета на 2001 год были образованы Фонд регионального развития (аккумулирует в себе средства, направляемые в регионы на инвестиционные цели) и Фонд развития региональных финансов (направляется на финансовую помощь региональным властям для повышения качества управления государственными финансами в регионах). Однако порядок распределения средств указанных фондов остается крайне неформализован-

[34] См. статью 43 Закона *«О федеральном бюджете на 2001 год»* №150-ФЗ от 27.12.2000

[35] См. статью 47 Закона *«О федеральном бюджете на 2001 год»*

ным, т.к. полномочия по определению порядка предоставления и расходования средств указанных фондов предоставлены Правительству РФ[36].

Дополнительному ужесточению в Законе «О федеральном бюджете на 2001 год» был подвергнут налоговый режим в закрытых административно-территориальных образованиях. Несмотря на то, что, как и год назад, закон о федеральном бюджете приостанавливает действие положений Бюджетного кодекса, в соответствии с которыми органы власти ЗАТО вправе изменять налоговые ставки и вводить налоговые льготы по региональным и местным налогам только в соответствии с законодательством субъекта Федерации, на территории которого они расположены, возможности изменения налоговых ставок и налоговых льгот властями ЗАТО остаются в существенной степени ограниченными. Закон о федеральном бюджете на 2001 год особо оговаривает, что суммы федеральных налогов и сборов с территории закрытого административно-территориального образования зачисляются в доходы федерального бюджета в порядке, аналогичном действующему для всех субъектов Федерации, а поступления региональных и местных налогов, а также доходы от налога на пользователей автомобильных дорог поступают в бюджеты ЗАТО[37]. Фактически приведенные нормы означают, что федеральное законодательство приравнивает ЗАТО по своему бюджетному и налоговому статусу к субъекту Федерации. При этом необходимо отметить, что в отличие от предыдущего года, это сделано без каких-либо исключений (Закон «О федеральном бюджете на 2000 год» предусматривал аналогичные положения для всех ЗАТО за исключением тех, на территории которых находятся федеральные ядерные центры – в бюджеты этих двух ЗАТО в 2000 году зачислялись все налоги и сборы, поступающие с территории ЗАТО). Важным положением закона о федеральном бюджете на 2001 год является также введение ограничения на предоставление властями ЗАТО налоговых льгот: статья 52 указанного закона особо оговаривает, что из всех федеральных налогов органы власти ЗАТО вправе устанавливать дополнительные льготы только по налогу на прибыль в части ставок и в пределах сумм, поступающих в бюджеты ЗАТО.

При обсуждении в Государственной Думе и Совете Федерации закона «О внесении изменений и дополнений во Вторую часть Налогового кодекса и закон «О введении в действие части Второй Налогового кодекса РФ»» в указанный законопроект была введена норма о предоставлении органам власти субъектов Федерации права по установлению льгот по региональным налогам и сборам без ограничений (по-видимому, представителям региональных властей в федеральных органах власти удалось настоять на такой своеобразной "компенсации" за ряд нововведений в области налоговой и бюджетной политики). На момент написания настоящего обзора мы не располагаем информацией о том, насколько региональные власти воспользовались предоставленным им правом на введение налоговых льгот, равно как и о финансовых последствиях принятых решений, однако представляется, что подобная максимально неконкретная норма, принятая безотносительно отдельных законодательных актов о налогах, не может расцениваться в качестве меры, способной положительно повлиять на состояние государственных финансов.

Таким образом, подводя итог развитию межбюджетных отношений в России в 2000 году, следует отметить продолжающуюся формализацию процесса распределения федеральной финансовой помощи, а также стремление к устранению проявлений асимметрии в бюджетном статусе различных субъектов межбюджетных отношений различного уровня. Также необходимо указать на то, что меры, принятые в 2000 году в области налоговой и бюджетной политики, направлены на дальнейшее снижение межрегиональной дифференциации бюджетной обеспеченности и перераспределение бюджетных доходов в пользу высокодотационных регионов. Вместе с тем темпы реформирования отношений между бюджетами различного уровня, а также региональных финансов, в 2000 году были ниже необходимых.

[36] См. статью 44 Закона «О федеральном бюджете на 2001 год»

[37] См. статью 52 Закона *«О федеральном бюджете на 2001 год»*

Несмотря на формальное выполнение большинства задач, поставленных в Концепции реформирования межбюджетных отношений, федеральному правительству не удалось достигнуть необходимой жесткости бюджетных ограничений для властей субъектов Федерации, установить контроль за эффективностью использования ресурсов на региональном уровне, а также добиться необходимого роста формализации межбюджетных отношений. Все эти задачи стоят перед Правительством РФ в рамках реализации программы среднесрочных мер.

Оценка воздействия изменений в налоговом и бюджетом законодательстве на состояние региональных финансов

Как уже говорилось выше, ряд решений в области налоговой и бюджетной политики, принятых в 2000 году, могут оказать значительное влияние на состояние региональных финансов. Указанные изменения нашли свое воплощение в Законе «О федеральном бюджете на 2001 год», а также в утвержденных четырех главах Второй (Специальной) части Налогового кодекса Российской Федерации. Оба этих документа вступили в действие с 1 января 2001 года. Ниже будет сделана попытка оценить влияние изменившейся законодательной базы на баланс доходов и расходов бюджетов.

Расчет прогнозируемого состояния консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2001 году проводился с учетом следующих изменений (по сравнению с условиями 2000 года), которые непосредственно окажут влияние на состояние бюджетов субъектов Федерации:

1. Наделение муниципальных властей правом введения дополнительной ставки налога на прибыль предприятий и организаций в размере до 5%, доходы от которой зачисляются в бюджеты муниципальных образований. При полной реализации данного права это изменение приведет к увеличению совокупной ставки налога на прибыль с 30% до 35%, из которых в консолидированный бюджет субъекта Федерации налог зачисляется по ставке 24%, или 69% от общей суммы собранного налога (при условии установления максимальной ставки налога на уровне 19% и 5%, соответственно, на региональном и муниципальном уровнях).

2. Изменение пропорций распределения налога на доходы физических лиц между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации. Если в 2000 году подоходный налог с физических лиц зачислялся в доходы региональных бюджетов в размере 84% от суммы сборов этого налога, то с 2001 года поступления налога на доходы физических лиц зачисляются в бюджеты субъектов Федерации в размере 99% от поступлений данного налога на территории региона. Кроме того, с 1 января 2001 года вместо прогрессивной вводится плоская ставка взимания этого налога в размере 13%.

3. Изменение пропорций распределения налога на добавленную стоимость между федеральным и региональными бюджетами. С 1 января 2001 года поступления налога на добавленную стоимость полностью зачисляются в федеральный бюджет (в 2000 году в бюджеты субъектов Федерации поступало 15% доходов от данного налога, собранных на территории региона).

4. Отмена с 1 января 2001 года налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы.

5. Установление с 1 января 2001 года ставки налога на пользователей автомобильных дорог в размере 1%. Ранее максимальная ставка данного налога с учетом региональной ставки составляла 3,75%.

6. Увеличение ставок акцизов при введении Второй части Налогового кодекса. Состояние региональных бюджетов в этой связи затронет, прежде всего, увеличение акцизов на алкогольную продукцию, 50% поступлений от которых направляется в бюджеты субъектов Федерации.

7. Создание в составе федерального бюджета Фонда компенсаций, за счет трансфертов (дотаций) из которого будет осуществляться финансирование расходов бюджетов субъектов Федерации на осуществление Федеральных законов «О государственных пособиях гражда-

нам, имеющим детей» и «О государственной поддержке инвалидов в Российской Федерации».

Необходимо отметить, что в расчет принимались только изменения, поддающиеся количественной оценке на основании имеющихся в нашем распоряжении статистических данных. Например, такие меры, как отмена налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы и снижение ставки налога на пользователей автомобильных дорог, должны привести к росту налоговой базы по налогу на прибыль предприятий, что не было учтено в расчетах.

Расчет прогноза состояния региональных бюджетов производился также без учета изменений суммы собираемых налогов, которые могут произойти при изменении ставок налогов. Также не осуществлялась оценка изменения межрегионального распределения поступлений акцизов на алкогольную продукцию вследствие переноса обязательств по уплате части акцизов на стадию оптовой реализации продукции. При этом в случаях, когда законодательством предусмотрена максимальная ставка какого-либо налога, размер которой устанавливается по решению органов власти субъектов Федерации, в расчетах принималось, что налог взимается по максимальной ставке.

С целью оценки состояния консолидированных бюджетов регионов доходы региональных бюджетов в 2000 году были индексированы с учетом годового прогноза инфляции (который использовался при расчете основных показателей закона о федеральном бюджете на 2001 год) таким образом, чтобы получить оценку региональных доходов в ценах 2001 года. Затем производился пересчет поступлений налоговых и неналоговых доходов в соответствии с новыми условиями. Оценка изменения неналоговых доходов производилась путем изменения суммы финансовой помощи из федерального бюджета на новые значения трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов, а также на суммы основной и дополнительной дотации из Фонда компенсаций, заложенные в Закон о бюджете на 2001 год.

Оценка сумм поступлений налога на прибыль в региональные бюджеты (в связи с предоставленной муниципальным властям дополнительной возможностью вводить этот налог по ставке до 5%) была произведена по следующей формуле[38]:

$$RT_i^{2001} = \left(RT_{i,БС}^{2000} \cdot \frac{\dfrac{RT^{2001}}{ВВП^{2001}}}{\dfrac{RT^{2000}}{ВВП^{2000}}} \cdot \frac{ВРП_i^{2001}}{ВРП_i^{2000}} \right) \times \frac{24\%}{35\%},$$

где $RT_{i,БС}^{2000}$ – фактические поступления налога на прибыль в бюджетную систему России из *i*-го региона в 2000 году;

RT_i^{2001} – прогнозное значения поступлений налога на прибыль в 2001 году в бюджет *i*-го региона;

RT^{2000} и RT^{2001}– поступления налога на прибыль в консолидированный бюджет Российской Федерации в 2000 году и в 2001 году (использовался прогноз налоговых поступлений, сделанный Министерством финансов РФ при расчете показателей федерального бюджета на 2001 год);

24% – сумма максимальной региональной и муниципальной ставки налога прибыль, 35% – максимальная совокупная ставка налога на прибыль;

$ВВП^{2000}$ и $ВВП^{2001}$– ВВП России в текущих ценах в 2000 году и прогноз ВВП на 2001 году;

[38] В расчетах мы использовали прогноз доходов консолидированного бюджета Российской Федерации от налога на прибыль, представленный Министерством финансов РФ в материалах к проекту федерального бюджета на 2001 год. Оценки производились, исходя из предположения о том, что прогнозное изменение налоговых доходов консолидированного бюджета по отношению к ВВП верно и для региональных поступлений налога на прибыль (по отношению к прогнозному значению валового регионального продукта).

$ВРП_i^{2000}$ и $ВРП_i^{2001}$– ВРП в *i*-том регионе в 2000 году и прогноз ВРП *i*-го региона на 2001 год (использовались оценки ВРП, сделанные Министерством экономики РФ).

Оценка сумм сборов налога на доходы физических лиц (в связи с перераспределением сборов этого налога в пользу региональных бюджетов и введением плоской ставки) была произведена по формуле, аналогичной той, что применялась выше для расчета прогноза налога на прибыль, а также исходя из аналогичных предпосылок:

$$IT_i^{2001} = \left(IT_{i,БС}^{2000} \cdot \frac{\dfrac{IT^{2001}}{ВВП^{2001}}}{\dfrac{IT^{2000}}{ВВП^{2000}}} \cdot \frac{ВРП_i^{2001}}{ВРП_i^{2000}} \right) \times 99\%,$$

где $IT_{i,БС}^{2000}$ – фактические поступления подоходного налога в бюджетную систему России с территории *i*-го региона в 2000 году;

IT_i^{2001} – прогнозное значения поступлений налога на доходы физических лиц в бюджет *i*-го региона в 2001 году;

99% – доля бюджетов субъектов Федерации в поступлениях налога на доходы физических лиц с территории региона в 2001 году;

IT^{2000} и IT^{2001}– поступления подоходного налога с физических лиц в консолидированный бюджет в 2000 году и прогноз поступлений налога на доходы физических лиц в 2001 году (использовался прогноз налоговых поступлений, сделанный Министерством финансов РФ при расчете показателей федерального бюджета на 2001 год).

В связи со сложностью оценки в региональном разрезе изменения региональных бюджетных доходов в результате изменения ставок акцизов на алкогольную продукцию, которые являются специфическими, оценка сумм поступлений акцизов на алкогольную продукцию (в связи с увеличением ставок) была произведена с учетом изменения отношения суммарных сборов этого налога к ВВП и ВРП соответствующего региона, то есть по формуле:

$$A_i^{2001} = A_i^{2000} \cdot \frac{\dfrac{A^{2001}}{ВВП^{2001}}}{\dfrac{A^{2000}}{ВВП^{2000}}} \cdot \frac{ВРП_i^{2001}}{ВРП_i^{2000}},$$

где A^{2001} и A^{2000} – поступления акцизов на алкогольную продукцию в федеральный бюджет в 2001 году и в 2000 году (прогноз, используемый министерством финансов РФ при расчете показателей федерального бюджета на 2001 год);

A_i^{2001} и A_i^{2000} – фактическое и прогнозное значения доходов бюджета *i*-го субъекта Федерации от акцизов на алкогольную продукцию.

Ограничение ставки налога на пользователей автодорог до 1% было учтено в соответствии с прогнозом доходной части бюджетов территориальных дорожных фондов субъектов Российской Федерации на 2001 год с учетом информации о применявшихся в субъектах Федерации ставок налога.

Оценка изменения соотношения доходов и расходов региональных бюджетов, связанных с финансированием из федерального бюджета региональных расходов, вызванных реализацией Федеральных законов «О государственной поддержке инвалидов в Российской Федерации» и «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» была произведена путем увеличения доходов бюджетов субъектов Федерации на сумму трансфертов из создаваемого в 2001 г. для этих целей Фонда компенсаций.

В расчетах было принято, что доля прочих бюджетных доходов бюджетов субъектов Федерации в ВРП в 2001 году останется на уровне 2000 года.

Результаты произведенных оценок показывают, что в абсолютном выражении доходы региональных бюджетов возросли с 1031 млрд рублей в 2000 году (14,9% ВВП) до 1121 млрд

рублей в 2001 году (14,5% ВВП), а расходы с 996,7 (14,4% ВВП) млрд рублей до 1122 млрд рублей (14,4% ВВП соответственно), в результате чего прогнозируемый дефицит совокупного бюджета субъектов Федерации составил 0,6 млрд рублей (0,07% ВВП), что эквивалентно 0,05% консолидированных региональных расходов. Таким образом, с учетом погрешности прогноза можно утверждать, что при принятых предпосылках анализируемые изменения в налоговом и бюджетном законодательстве не оказывают существенного влияния на баланс региональных бюджетных доходов и расходов в целом.

Прогнозируемый эффект, оказываемый изменениями в налоговом и бюджетном законодательстве на доходы бюджетов субъектов Федерации в 2001 году, можно разделить на следующие составляющие:

- изменение ставки налога на прибыль предприятий и организаций привело к увеличению региональных бюджетных доходов на 1,72% ВВП,
- изменение ставки и пропорций распределения между бюджетами налога на доходы физических лиц привело к увеличению доходов бюджетов субъектов Федерации на 0,31% ВВП,
- централизация доходов от налога на добавленную стоимость в федеральном бюджете привела к снижению региональных бюджетных доходов на 1,18% ВВП,
- отмена налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы повлекла за собой уменьшение доходов бюджетов субъектов Федерации на 1,07% ВВП,
- снижение предельной ставки налога на пользователей автомобильных дорог привело к потере бюджетами регионов суммы, эквивалентной 1,18% ВВП,
- изменение объемов трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов, а также введение нового вида финансовой помощи в виде дотаций из Фонда компенсаций, привело к увеличению региональных бюджетных доходов на 0,83% ВВП,
- изменение ставок акцизов на алкогольную продукцию привело к росту региональных бюджетных доходов на 0,08% ВВП.

Анализ прогноза состояния отдельных бюджетов субъектов Федерации показывает, что эффект принятых в 2000 году решений на соотношение бюджетных доходов и расходов отличается в зависимости от региона. При этом регионы с положительными и отрицательными значениями прогнозируемой разницы между бюджетными расходами и доходами в 2001 году разделились примерно поровну. Так, регионами с наибольшими значениями прогнозируемого превышения расходов над доходами в 2001 году (см. таблицу 1.15) являются республика Татарстан (11,39 млрд рублей или 17,80% расходов), республика Саха (Якутия) (4,71 млрд рублей или 17,85% расходов), Оренбургская область (4,78 млрд рублей или 29,93% расходов), республика Башкортостан (4,64 млрд рублей или 9,97% расходов), Самарская область (3,97 млрд рублей или 19,66% расходов).

Лидерами по показателю прогнозируемого превышения доходов над расходами являются: город Москва (18,42 млрд рублей или 9,74% расходов), республика Мордовия (7,17 млрд рублей или 143,96% расходов), Таймырский АО (5,35 млрд рублей или 188,04% расходов) и республика Калмыкия (3,20 млрд рублей, что составляет 230,31% расходов), республика Дагестан (3,05 млрд рублей или 32,11% расходов), Челябинская область (2,00 млрд рублей или 11,07% расходов), Липецкая область (1,76 млрд рублей или 20,42% расходов). Вообще следует отметить, что прогноз дефицитности многих регионов вполне оправдан и обусловлен методикой построения прогноза – во-первых, при расчетах не принимались во внимание источники финансирования дефицита бюджетов субъектов Федерации, а расходы принимались равными уровню 2000 года по отношению к ВРП, что при прогнозе роста реального ВРП приводит к росту реальных бюджетных расходов.

Однако, с другой стороны, важным результатом построения прогноза состояния региональных бюджетов на 2001 год является получение информации об эффекте принятых мер на межрегиональное распределение бюджетных доходов. Из данных, представленных на в таблице 1.15, видно, что в результате принятых мер прогнозируется некоторое перераспре-

деление бюджетных доходов от наиболее обеспеченных субъектов Федерации в сторону регионов с традиционно низкой бюджетной обеспеченностью, однако такая тенденция характерна не для всех субъектов Федерации: если большие значения роста бюджетного дефицита характерны для таких регионов, как республики Татарстан и Башкортостан, Кемеровская область, то сокращение дефицита или увеличение профицита более, чем на 2 млрд рублей, характерно для таких субъектов Федерации, как города Москва и Санкт-Петербург, республика Саха, Красноярский край, Приморский край, Алтайский край, Вологодская, Липецкая, Челябинская области, республики Дагестан, Мордовия и Калмыкия, Таймырский АО. Эта ситуация является результатом таких решений, как централизация НДС, введение муниципального налога на прибыль, сокращение налога на пользователей автодорог, отмена налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы и распределение субсидий из Фонда компенсаций в соответствии с нормативной потребностью в расходах, что обеспечивает установление региональных расходов на субсидируемые статьи не в соответствии с финансовыми возможностями (которые заведомо выше у богатых регионов), а с потребностью в осуществлении таких расходов.

С другой стороны, при рассмотрении оценки влияния принятых мер на соотношение региональных бюджетных расходов и доходов по отношению к региональным бюджетным расходам, можно заметить, что наибольшее превышение прогнозируемых бюджетных доходов над расходами, выраженное в процентах к расходам, характерно для регионов с низкой бюджетной обеспеченностью – наибольшие значения такого превышения зафиксированы для таких субъектов Федерации, как республики Калмыкия, Тыва, Алтай, Таймырский, Агинский Бурятский и Усть-Ордынский Бурятские автономные округа. Т.е. можно утверждать, что одним из результатов принятых изменений явилось некоторое перераспределение ресурсов в пользу регионов с низкой бюджетной обеспеченностью.

Следует заметить, что решающими факторами, определяющими темпы роста бюджетных доходов региональных бюджетов в 2001 году, стали, во-первых, введение муниципального налога на прибыль при отмене налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, и, во-вторых, – соотношение изымаемого из регионального бюджета НДС и финансовой помощи, выделяемой из Фонда компенсаций. Таким образом, наибольший "выигрыш" отмечается, с одной стороны, для субъектов Федерации с большими объемами прибыли предприятий (и доходами населения) в 2000 году, а с другой, – для регионов с низкими поступлениями НДС и высокими потребностями в средствах на финансирование выплаты "детских" пособий, а также на реализацию Закона "О государственной поддержке инвалидов". Например, большой прирост доходов для города Москвы был обусловлен увеличением сборов налога на прибыль (56 млрд рублей), тогда как основными потерями стали налог на пользователей автомобильных дорог и налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы. Кроме того Москва получила большой трансферт из Фонда компенсации, но его сумма невелика по сравнению со сборами вышеупомянутых налогов и составляет 2 млрд рублей). Аналогично, прогнозируемое большое превышение бюджетных доходов над расходами (по отношению к расходам) для таких регионов, как республики Калмыкия и Тыва, Таймырского АО обусловлено прежде всего выделением им дополнительных средств за счет как дотаций из Фонда компенсаций, так и увеличения трансферта из ФФПР. При этом, потери указанных регионов от централизации НДС, отмены налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, снижения предельной ставки налога на пользователей автомобильных дорог, равно как и выгоды от введения муниципального налога на прибыль и перераспределения поступлений налога на доходы физических лиц, оказались незначительными, по сравнению с увеличением финансовой помощи, прежде всего за счет низкой налоговой базы в этих субъектах Федерации.

Таким образом, проведенные нам оценки показывают, что при принятии определенных предпосылок, касающихся как доходов, так и расходов бюджетов субъектов Федерации, принятые в 2000 году решения в области налоговой и бюджетной политики не окажут суще-

ственного влияния на соотношение региональных бюджетных доходов и расходов в 2001 году в целом по стране. Однако анализ воздействия указанных мер на бюджетную ситуацию в региональном разрезе показывает, что основным эффектом принятых решений является перераспределение ресурсов в сторону высокодотационных регионов, чему способствовало главным образом распределение дополнительных доходов федерального бюджета, полученных от централизации поступлений налога на добавленную стоимость, в виде финансовой помощи и целевых дотаций из вновь образованного Фонда компенсаций.

ТАБЛИЦА 1.15

Прогноз дефицита консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2001 году

Регионы	Млн руб.	% расходов
Республика Татарстан	-11388,7	-17,80%
Оренбургская область	-4783,1	-29,93%
Республика Саха (Якутия)	-4750,1	-17,85%
Республика Башкортостан	-4641,8	-9,97%
Самарская область	-3966,5	-19,66%
Кемеровская область	-2814,4	-16,64%
Московская область	-2801,9	-7,62%
Иркутская область	-2065,4	-12,31%
Ямало-Ненецкий АО	-2026,5	-6,20%
Пермская область	-1932,9	-8,47%
Ростовская область	-1694,3	-12,14%
Ханты-Мансийский АО	-1484,7	-1,52%
Республика Коми	-1440,5	-12,56%
Белгородская область	-1364,2	-23,37%
Волгоградская область	-1329,2	-11,85%
Тюменская область	-1005,5	-6,71%
Новосибирская область	-742,6	-6,33%
Краснодарский край	-739,9	-3,93%
Нижегородская область	-730,6	-5,38%
Саратовская область	-715,2	-7,87%
Мурманская область	-664,4	-6,93%
Ленинградская область	-604,9	-6,18%
Ульяновская область	-586,4	-13,51%
Новгородская область	-496,4	-13,56%
Тверская область	-489,6	-8,12%
Тульская область	-448,1	-6,91%
Астраханская область	-445,7	-10,09%
Республика Карелия	-426,9	-7,28%
Сахалинская область	-410,9	-6,21%
Орловская область	-355,3	-7,13%
Свердловская область	-346,6	-1,41%
Республика Хакасия	-289,2	-11,26%
Корякский АО	-278,6	-22,18%
Камчатская область	-272,3	-5,72%
Рязанская область	-263,9	-5,96%
Калининградская область	-257,2	-5,12%
Эвенкийский АО	-252,2	-26,82%
Хабаровский край	-202,0	-1,64%
Удмуртская Республика	-150,7	-1,48%
Кабардино-Балкарская Республика	-147,5	-3,62%
Калужская область	-146,9	-2,57%
Костромская область	-133,0	-4,52%
Магаданская область	-110,9	-2,68%
Смоленская область	-45,4	-1,06%

Продолжение Таблицы 1.15

Регионы	Млн руб.	% расходов
Красноярский край	24,1	0,09%
Владимирская область	56,3	1,03%
Республика Адыгея	77,7	4,66%
Архангельская область	104,3	1,40%
Ярославская область	107,8	1,42%
Курская область	113,6	2,33%
Псковская область	114,9	3,04%
Республика Бурятия	142,3	2,69%
Коми-Пермяцкий АО	180,3	22,94%
Томская область	180,4	2,30%
Ивановская область	187,9	4,86%
Брянская область	196,7	4,21%
Агинский Бурятский АО	215,2	55,65%
Усть-Ордынский Бурятский АО	243,8	31,32%
Ненецкий АО	259,6	12,03%
Республика Марий Эл	334,0	15,19%
Чукотский АО	365,7	16,42%
Карачаево-Черкесская Республика	389,4	27,97%
Воронежская область	430,7	6,19%
Еврейская АО	477,4	42,56%
Пензенская область	495,1	12,58%
Тамбовская область	505,0	13,65%
Ставропольский край	506,5	6,30%
г. Санкт-Петербург	522,7	1,28%
Курганская область	554,9	15,02%
Ингушская Республика	662,8	27,87%
Республика Северная Осетия	709,3	24,41%
Чувашская Республика	739,3	16,57%
Кировская область	842,4	15,10%
Республика Алтай	866,9	80,21%
Омская область	992,8	12,57%
Вологодская область	1034,3	9,99%
Республика Тыва	1036,3	59,60%
Читинская область	1067,2	21,86%
Амурская область	1175,6	23,33%
Приморский край	1190,0	9,92%
Алтайский край	1267,3	12,53%
Липецкая область	1757,7	20,42%
Челябинская область	1997,2	11,07%
Республика Дагестан	3047,3	32,11%
Республика Калмыкия	3204,7	230,31%
Таймырский АО	5350,3	188,04%
Республика Мордовия	7173,1	143,96%
г. Москва	18742,3	9,74%

Субфедеральные и муниципальные заимствования

В 2000 г. объем рынка субфедеральных и муниципальных заимствований продолжал сдерживаться недоверием инвесторов к платежеспособности региональных и местных администраций. При этом благоприятная экономическая конъюнктура позволила большинству регионов сократить свою задолженность за счет дополнительных бюджетных доходов.

Профицит бюджета

По итогам года профицит консолидированного регионального бюджета составил 34,0 млрд рублей – или 0,49% ВВП. Бюджетный профицит был достигнут впервые с 1994 г., в 1999 г. дефицит консолидированного регионального бюджета составлял 1,7 млрд руб. – или 0,02% ВВП.[39]

Профицит консолидированного регионального бюджета направлялся на две цели: сокращение накопленного долга и увеличение остатков на бюджетных счетах, в сумме составившее 0,59% ВВП[40] (см. Таблицу 1.16).

ТАБЛИЦА 1.16.

Чистые заимствования региональных и местных бюджетов (в % к ВВП)

Год	1995	1996	1997	январь-август 1998	январь-декабрь 1998	1999	2000		
							в % ВВП	в т.ч. заимств.в рублях	В т.ч. заимств.в иностр. валюте
Заимствования субфедеральных и местных органов власти, в т.ч.:	0,38	0,87	1,43	0,71	0,33	0,15	-0,29	0,11	-0,40
- возвратные ссуды из бюджетов других уровней	0,07	0,23	0,66	0,05	-0,09	-0,11	-0,03	-0,03	-
- субфедеральные (муниципальные) облигации	н.д.	0,16	0,22	0,08	-0,01	-0,05	-0,27	-0,03	-0,24
- прочие заимствования	0,31	0,48	0,55	0,58	0,43	0,31	-0,1	0,17	-0,16
- уменьшение остатков на бюджетных счетах	...	0,03	-0,18	0,09	0,02	-0,19	-0,30	-0,30	-0,01
Финансирование дефицита за счет заимствований и сокращения остатков бюджетных счетов	0,38	0,9	1,25	0,8	0,35	-0,04	-0,59	-0,08	-0,41

Источник: Расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

По состоянию на 1 января 2001 г. 63 субъекта РФ исполнили свои бюджеты с превышением доходов над расходами в объеме 49,5 млрд руб. или 5,5% от доходов соответствующих бюджетов. Более 60% суммарного профицита обеспечили два субъекта федерации: Москва – 50,2% суммарного профицита или 24,8 млрд руб. и Ханты-Мансийский автономный округ – 12,1% или 6,0 млрд руб. Средний уровень бюджетного профицита среди субъектов Федерации составил 2,6% доходной части.

Наибольший уровень профицита был достигнут в Таймырском (Долгано-Ненецком) АО – 13,8% от доходной части бюджета, городе Москве – 12,7%, Ненецком автономном округе – 11,8%, Липецкой области – 10,0%. Профицит в размере 17,5% бюджетных доходов был отражен в бюджетной статистике по Чеченской республике. За исключением Москвы, направившей основную часть профицита бюджета на погашение части внутреннего и внешнего долга, регионы использовали его для наращивания остатков бюджетных средств на счетах.

В то же время 26 субъектов Федерации исполнили бюджет с суммарном дефицитом в объеме 15,5 млрд руб., или 11,1% доходов бюджетов этих субъектов Федерации. Более 70% сум-

[39] Здесь, однако, следует отметить эффект изменений в бюджетной отчетности: в соответствии с Бюджетным кодексом, с 2000 г. в региональные и местные бюджеты должны были быть консолидированы все не предусмотренные Кодексом внебюджетные фонды, что могло обеспечить дополнительный прирост величины профицита в бюджетной статистике.

[40] Эта величина равна сумме накопленного профицита и доходов от продажи государственной собственности (в том числе приватизации), рассматриваемых в качестве источников финансирования бюджетного дефицита. Объем доходов от продажи государственной субъектов Федерации и муниципальной собственности составил 0,11% ВВП

марного дефицита пришлось на два субъекта Федерации: 8,2 млрд руб. или 52,9% на Республику Саха (Якутия), и 2,7 млрд руб. или 17,4% – на Оренбургскую область. Средний уровень бюджетного дефицита составил 3,7% к доходной части.

Наибольшим уровнем дефицита к доходам бюджета характеризовалась республика Саха (Якутия) – 52,9%, Оренбургская область – 23,3%, Корякском АО – 31,3%, Эвенкийском АО, 23,4%, Республике Бурятия – 10,1%.

Структура заимствований

Общий объем основной суммы накопленного долга консолидированного бюджета субъектов Федерации в 2000 г. сократился на 19,8 млрд руб. или 0,29% ВВП. Основная сумма внешнего долга сократилась на 27,6 млрд руб. или 0,40% ВВП, тогда как внутренний долг регионов и муниципалитетов вырос на 7,8 млрд руб. или 0,11% ВВП.

При сокращении внутреннего долга на 0,06% за счет погашения муниципальных (субфедеральных) ценных бумаг и возвратных ссуд из вышестоящего бюджета, его общий прирост был обеспечен статьей «прочие заимствования», в которую входят банковские кредиты, а также отдельные категории ссуд из вышестоящего бюджета.

Общая величина процентных расходов (погашение и обслуживание долга) составила 142,5 млрд руб. или 13,8% доходов консолидированного регионального бюджета. Медианное значение процентных расходов равно 9,1% доходов региональных бюджетов.

Более четверти – 27,7% процентных расходов территориальных бюджетов приходится на внешнюю задолженность. От общего объема средств, направленного на погашение внешнего долга в 32,3 млрд руб., 69,0% пришлось на Москву, 20,2% – на Санкт-Петербург, 6,9% на Татарстан. Кроме того выплаты по внешнему долгу производили Ленинградская и Московская области, Республика Коми, Республика Башкортостан, Ямало-Ненецкий АО.

Общий объем внешних региональных заимствований составил 4,7 млрд руб., причем 94,4% этой суммы пришлось на Санкт-Петербург, остальные средства смогли привлечь Республика Коми, Ленинградская, Московская и Вологодская области. Вновь привлеченные регионами средства не превосходили размеров выплат по внешнему долгу. Единственным регионом, увеличившим свою задолженность в иностранной валюте, стала Вологодская область – ее долг, номинированный в иностранной валюте, увеличился на 68,1 млн руб.

Суммарный объем внутренних заимствований регионов и муниципалитетов составил 99,2 млрд рублей. Крупнейшими заемщиками стали следующий субъекты Федерации: г. Москва – 23,9 млрд руб., Республика Саха (Якутия) – 9,8 млрд руб., г. Санкт-Петербург – 6,8 млрд руб., Ямало-Ненецкий АО – 4,3 млн руб., Ханты-Мансийский АО – 3,7 млрд руб., Новосибирская обл. – 3,8 млрд руб., Томская обл. – 2,5 млрд руб.

Общая величина новых займов уступала по объему средствам, идущим на погашение ранее осуществленных заимствований. Таким образом, суммарная задолженность территориальных бюджетов сократилась более чем на 19,7 млрд руб. Вместе с тем ряд регионов пошел на увеличение внутреннего долга.

Наибольшее значение отношение чистых заимствований к доходам бюджета сложилось в регионах с ярко выраженным дефицитом бюджета: Якутия – 53,9%, Корякский АО – 32,8%, Эвенкийский АО – 25,5%, Новосибирская обл. – 11,3%, Республика Бурятия – 10,5%. Рост чистых заимствований тесно связан с величиной бюджетного дефицита. Так из 26 субъектов Федерации сохраняющих дефицит бюджета лишь Оренбургская область смогла сократить объем основного долга на 205,3 млн руб. за счет продажи части государственной собственности.

В то же время, из 63 регионов, сводивших бюджет с профицитом, 13 субъектов Федерации пошли на рост чистой задолженности, использовав привлеченные средства для увеличения остатков на бюджетных счетах. К ним относятся: Пензенская, Пермская, Самарская, Челябинская, Смоленская, Мурманская и Сахалинская области, республика Северная Осетия –

Алания, Ставропольский край, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий АО, Чукотский и Усть-Ордынский АО. Таким образом, накопленный объем заимствований сократил 51 субъект Федерации, увеличили – 38 регионов.

ТАБЛИЦА 1.17

Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

	Доходы бюджета (тыс. руб.)	Привлеченные заемные средства в % к доходам	Расходы на погашение и обслуживание долга в % к доходам	остатки на бюджетных счетах в % к доходам	профицит бюджета в % к доходам	Просроченная задолженность по заработной плате, из-за недофинансирования территориальных бюджетов в % к доходам
Центральный федеральный округ						
Белгородская область	5 393 712	7,1	8,0	3,9	3,8	0,06
Брянская область	4 178 105	2,8	3,3	0,7	0,6	0,08
Владимирская область	4 981 060	6,4	7,6	3,0	2,6	0,38
Воронежская область	6 216 641	15,7	17,8	1,4	0,5	2,08
Ивановская область	3 482 882	7,8	9,1	1,7	1,4	0,26
Калужская область	5 182 920	3,3	3,7	2,3	1,8	0,16
Костромская область	2 602 331	18,6	18,0	2,3	-0,6	1,33
Курская область	4 442 086	10,1	13,2	1,2	2,4	0,37
Липецкая область	8 504 197	0,1	4,8	7,2	10,0	0,03
Московская область	35 110 940	4,3	6,2	7,5	6,9	0,12
Орловская область	4 480 177	18,5	18,9	2,2	1,2	0,15
Рязанская область	3 831 329	5,9	4,5	1,5	-2,7	0,41
Смоленская область	3 811 118	4,1	6,2	0,9	0,5	0,23
Тамбовская область	3 375 898	5,6	7,7	1,1	2,6	0,86
Тверская область	5 606 127	7,5	11,3	1,6	4,4	0,19
Тульская область	6 002 464	7,8	10,8	2,4	4,0	0,59
Ярославская область	6 960 025	4,9	8,0	2,1	3,0	0,07
Москва	195 851 481	12,2	27,6	4,0	12,7	----
Итого	310 013 493	10,1	20,5	4,0	9,5	0,12
Северо-Западный федеральный округ						
Республика Карелия	5 401 577	4,1	7,3	2,2	3,5	0,79
Республика Коми	10 407 352	10,0	15,8	1,6	2,0	0,54
Архангельская область	6 745 987	2,9	5,1	1,6	1,5	0,84
Вологодская область	9 495 630	1,0	1,9	3,6	3,1	0,13
Калининградская область	4 413 768	4,6	3,9	2,4	-1,1	0,03
Ленинградская область	9 225 390	4,3	9,7	3,3	5,8	0,30
Мурманская область	8 662 968	1,5	1,1	4,7	1,6	0,18
Новгородская область	3 325 285	7,9	12,1	2,2	2,2	0,11
Псковская область	3 232 618	14,6	13,7	1,1	-4,0	0,55
Санкт-Петербург	37868164	29,5	40,0	3,4	4,2	0,00
Ненецкий автономный округ	2 173 635	0,0	0,0	14,2	11,8	---
Итого	100 952 374	14,1	19,5	3,2	3,2	0,23
Южный федеральный округ						
Республика Адыгея	1 397 622	9,1	3,9	2,2	-6,0	0,62
Республика Дагестан	8 753 620	0,0	1,6	6,7	3,7	0,22
Республика Ингушетия	2 139 606	1,4	1,4	1,5	1,2	0,29
Кабардино-Балкарская Республика	3 398 126	16,4	15,1	0,9	-6,6	0,29
Республика Калмыкия	1 217 004	11,7	9,7	1,9	-1,6	---
Карачаево-Черкесская Республика	1 244 702	5,0	7,4	1,0	0,6	0,94
Республика Северная Осетия-Алания	2 598 788	7,4	10,3	4,8	0,6	0,60
Чеченская Республика	967573	0,0	0,0	17,5	17,5	---
Краснодарский край	17 005 009	1,1	1,8	4,3	1,5	0,13
Ставропольский край	7 588 280	9,9	14,5	3,0	5,8	0,33
Астраханская область	4 057 393	2,5	4,9	3,0	3,2	0,00
Волгоградская область	9 570 544	15,6	16,0	1,4	-4,2	0,29
Ростовская область	12 481 528	2,9	5,1	2,1	0,7	0,03
Итого	72 419 795	5,5	6,9	3,4	1,0	0,21
Приволжский федеральный округ						
Республика Башкортостан	42 768 786	6,5	8,6	3,0	3,2	0,08
Республика Марий-Эл	1 974 203	12,0	13,5	0,8	1,0	3,86
Республика Мордовия	4 484 385	16,2	20,3	0,5	1,3	0,44
Республика Татарстан	58 380 420	3,7	11,7	1,0	2,6	0,01
Удмуртская Республика	9 429 585	5,0	8,1	3,3	4,3	0,03
Чувашская Республика	3 999 198	15,6	18,5	1,9	0,8	0,27
Кировская область	5 002 939	8,2	8,7	1,3	0,9	2,38
Нижегородская область	11 693 687	31,8	32,8	12,6	-3,2	0,32
Оренбургская область	11517677	1,3	3,1	2,0	-23,3	0,07
Пензенская область	3 513 860	0,5	0,7	1,6	0,5	---
Пермская область	20 517 645	0,9	1,0	3,1	1,2	0,01
Самарская область	18 441 686	3,2	3,3	7,7	2,8	0,04
Саратовская область	8 136 980	21,5	26,5	0,4	0,8	1,22
Ульяновская область	3 664 978	9,6	5,9	1,9	-5,2	0,56
Коми Пермяцкий автономный округ	688 228	12,1	10,1	1,4	-1,5	0,13
Итого	204 214 257	7,0	10,3	3,1	0,5	0,22
Уральский федеральный округ						
Курганская область	3 270 666	10,8	10,8	0,5	-0,4	3,55
Свердловская область	22 575 779	7,0	11,4	2,9	3,4	0,54
Тюменская область	13 819 943	1,3	3,3	2,4	3,7	0,19
Челябинская область	16 166 899	3,7	3,6	2,6	0,8	0,00
Ханты-Мансийский автономный округ	92 689 481	4,0	3,9	11,6	6,5	---
Ямало-Ненецкий автономный округ	29 320 464	14,6	15,0	0,4	0,9	0,30
Итого	177 843 232	6,0	6,8	6,9	4,3	0,20

Продолжение Таблицы 1.17

	Доходы бюджета (тыс. руб.)	Привлеченные заемные средства в % к доходам	Расходы на погашение и обслуживание долга в % к доходам	остатки на бюджетных счетах в % к доходам	профицит бюджета в % к доходам	Просроченная задолженность по заработной плате, из-за недофинансирования территориальных бюджетов в % к доходам
Сибирский федеральный округ						
Республика Алтай	924 232	16,8	12,1	2,1	-3,9	6,18
Республика Бурятия	4 272 111	34,0	25,8	0,8	-10,1	2,32
Республика Тыва	1 606 583	6,2	9,4	1,0	3,8	7,87
Республика Хакасия	2 255 959	10,9	10,3	1,5	-1,2	1,70
Алтайский край	8 778 378	19,2	16,7	0,9	-2,4	1,16
Красноярский край	26 229 239	2,5	5,8	7,1	4,8	0,25
Иркутская область	15 100 241	4,6	5,7	2,3	1,3	1,16
Кемеровская область	15 522 158	4,9	9,3	2,8	3,2	1,59
Новосибирская область	9 583 766	40,3	34,3	2,1	-8,7	0,49
Омская область	7 211 055	22,2	29,4	2,5	2,7	1,31
Томская область	6 850 615	36,7	34,8	4,0	-1,7	0,33
Читинская область	4 395 661	7,2	7,7	1,9	1,3	2,13
Агинский Бурятский автономный округ	370 998	10,2	15,5	2,4	7,4	0,16
Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	2 933 523	0,8	0,8	18,1	13,8	---
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	692 704	11,5	11,4	0,5	0,1	1,10
Эвенкийский автономный округ	677 406	64,3	40,0	3,7	-23,4	3,06
Итого	107 404 629	13,6	14,4	3,8	0,8	6,18
Дальневосточный федеральный округ						
Республика Саха (Якутия)	15 459 041	63,7	10,8	5,4	-52,9	1,75
Приморский край	10 254 394	14,3	10,5	1,1	-3,9	3,03
Хабаровский край	10 599 758	7,6	3,7	1,3	-3,6	0,61
Амурская область	4 411 941	21,8	20,6	1,8	-1,5	2,84
Камчатская область	4 385 293	5,1	8,8	0,8	3,5	1,57
Магаданская область	3 613 579	9,0	6,5	1,8	-1,8	0,03
Сахалинская область	6 074 667	8,4	7,7	6,0	3,2	1,42
Еврейская автономная область	1 017 455	6,8	7,8	1,8	2,0	0,65
Корякский автономный округ	850 066	47,8	15,0	1,8	-31,3	8,49
Чукотский автономный округ	1992849	12,0	10,6	2,6	0,6	10,22
Итого	58 659 043	25,3	9,5	2,9	-15,3	2,06
Итого по Российской Федерации	1031 506 823	10,1	13,8	4,1	3,3	0,39

Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ

Суммарные остатки средств на бюджетных счетах увеличились на 21,1 млрд руб. или 61% в реальном выражении, составив 43,4 млрд руб. Из всех российских регионов их объем сократился лишь в девяти субъектах Федерации. В восьми из них: Архангельской, Курской, Воронежской, Волгоградской, Рязанской областях, Республики Коми, Карачаево-Черкесской республике, Республике Адыгея, сокращение остатков бюджетных счетов не превысило 0,2% общих доходов соответствующего бюджета. И лишь у республики Татарстан сокращение остатков средств на бюджетных счетах превысило 4,6% доходов республиканского бюджета, обеспечив тем самым более 60% произведенного сокращения накопленного долга.

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

В ряде случаев увеличение остатков бюджетных счетов следует связывать со стремлением администраций поддержать уполномоченные коммерческие банки. Если по состоянию на 1 декабря 1999 г. объем депозитов местных бюджетов в коммерческих банках превышал объем требований банков к ним на 2,5 млрд руб. или 0,06% ВВП, то по состоянию на 1 декабря 2000 г. – эта разница составляла уже 37,0 млрд руб. или 0,53% ВВП, увеличившись в по отношению к ВВП в 9 раз. (таблица 1.18).

Однако в декабре, после традиционного всплеска бюджетных расходов, остатки на бюджетных счетах снизились почти на треть, несколько увеличился объем требований коммерческих банков, что привело к двукратному сокращению сальдо требований и депозитов.

Важным фактором относительного роста бюджетных остатков является неразвитость казначейской системы исполнения региональных и местных бюджетов. Вследствие неэффективного управления бюджетом, его средства могут находиться на десятках различных

счетов, и, несмотря на высокие бюджетные остатки, – задолженность по заработной плате в бюджетной сфере будет сохраняться. Вместе с тем на увеличение остатков бюджетных счетов повлиял и объективный процесс роста незапланированных налоговых поступлений, связываемых с благоприятной экономической конъюнктуры.

С 1 января 2001 г, согласно Бюджетному кодексу, бюджетные средства должны быть переведены в Центральный банк России. Однако процесс перевода не завершен и конкретные сроки его завершения не определены. Остатки бюджетных средств на счетах в коммерческих банках продолжают играть достаточно важную роль в ряде регионов. Так, по оценке комитета финансов Санкт-Петербурга, около 20% остатков средств на корсчетах действующих кредитных организаций Санкт-Петербурга являются средствами бюджета. В результате затягивание срока вывода бюджетных средств со счетов в коммерческих банках мотивируется необходимостью обеспечения стабильности банковской системы.

ТАБЛИЦА 1.18

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

Дата	Требования коммерческих банков к органам местной власти*	Депозиты органов местной власти в коммерческих банках	Сальдо требований и депозитов
01.01.97	2 790,4	4 210,6	-1 420,2
01.04.97	3 232,6	6 602,9	-3 370,3
01.07.97	4 876,0	10 790,4	-5 914,4
01.09.97	9 594,9	12 491,8	-2 896,9
01.12.97	12 073,8	12 765,2	-691,4
01.01.98	12 514,5	8 467,1	4 047,4
01.04.98	23 039,6	10 015,8	13 023,8
01.07.98	24 002,0	9 401,8	14 600,2
01.10.98	25 225,2	8 987,9	16 237,3
01.01.99	24 445,6	10 145,9	14 299,7
01.04.99	24 506,5	13 640,8	10 865,7
01.07.99	22 946,4	18 723,6	4 222,8
01.10.99	20 750,8	21 490,2	-739,4
01.12.99	19 066,9	21 597,6	-2 530,7
01.01.00	19 870,5	15 626,8	4 243,7
01.04.00	21 680,5	29 847,9	-8 167,40
01.07.00	22 313,0	41 893,5	-19 580,50
01.10.00	23 385,7	47 341,7	-23 956,00
01.12.00	17 378,7	54 390,0	-37 011,30
01.01.01	18.531.3	36 641.8	- 18 110.5

*Органы государственной власти субъектов Федерации и местных органов власти
Источник: Расчеты ИЭПП по данным ЦБ РФ.

В 2000 г. продолжился начатый годом ранее процесс сокращения (в реальных ценах) объема кредиторской задолженности территориальных бюджетов перед бюджетополучателями, приводящий к сокращению кредиторской задолженности финансируемых бюджетных организаций. В результате, в период с 1 декабря 1999 г. по 1 декабря 2000 г. просроченная кредиторская задолженность бюджетных организаций снизилась с 9,8% до 5,4% к объему расходов территориальных бюджетов (таблица 1.19).

Просроченная задолженность по заработной плате, вызванная недофинансированием территориальными бюджетами, сократилась в реальном выражении более чем на 60%, с 8,25 млрд руб. до 3,97 млрд руб., что составляет менее 0,4% от суммарных доходных поступлений консолидированного регионального бюджета.

Вместе с тем в ряде регионов задолженность по заработной плате продолжает составлять значительную величину: в Чукотском АО – 10,2% доходных поступлений регионального бюджета, в Корякском АО – 8,5%, в Республике Тыва – 7,9%, в республике Алтай – 6,2%, в Курганской области – 3,6% (таблица 1.17).

ТАБЛИЦА 1.19

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

	Кредиторская задолженность		Дебиторская задолженность	Сальдо кредиторской и дебиторской задолженностей	Сальдо просроченной кредиторской и дебиторской задолженностей
	Всего	из нее просроченная			
01.12.98	88 061	63 508	5 430	82 631	58 078
в % от годовых расходов*	22.64	16.33	1.40	21.25	14.93
В %к ВВП 1998 г.	3,27	2,36	0,20	3,06	2,15
01.12.99	92 853	71 720	8 102	84 751	63 618
в % от годовых расходов**	14.31	11.05	1.25	13.06	9.80
в % к ВВП 1999 г.	2,04	1,58	0,18	1,86	1,40
01.01.00	86 486	66 760	9 192	77 294	57 568
в % от годовых расходов**	13.33	10.29	1.42	11.91	8.87
в % к ВВП 1999 г.	1,90	1,47	0,20	1,70	1,27
01.12.00	92 656	70 814	17 355	75 301	53 459
(в % от годовых расходов***	9.29	7.10	1.74	7.55	5.36
в % к ВВП 2000 г.	1,33	1,02	0,25	1,08	0,77

*В % от годовых расходов консолидированных региональных бюджетов за 1998 г.
** В % от годовых расходов консолидированных региональных бюджетов за 1999 г.
*** В % от годовых расходов консолидированных региональных бюджетов за 2000 г.
Источник: расчеты ИЭПП по данным Госкомстата РФ

В целом, улучшение общеэкономической ситуации, вслед за повышением международного кредитного рейтинга Российской Федерации, привело к росту кредитного рейтинга субъектов федерации, своевременно обслуживающих свой долг (таблица 1.20). Вместе с тем уровень кредитных рейтингов еще не достиг уровня августа 1998 г., и тем более – уровня наиболее благоприятного 1997 г.

К наиболее надежным российским субфедеральным эмитентам по единодушному мнению рейтинговых агентств отнесены Москва, Санкт-Петербург и Самарская область. По ряду областей кредитные рейтинги были отозваны: у Московской, Ленинградской, Белгородской областей и Красноярского края – агентством *Fitch IBCA*, у Нижегородской области – *Standard & Poor's.*

ТАБЛИЦА 1.20

Международный кредитный рейтинг российских регионовэмитент	Moody's			Fitch IBCA			Standard & Poor's		
	1 августа 1998 г.	10 мая 2000 г.	1 января 2001 г.	1 августа 1998 г.	10 мая 2000 г.	1 января 2001 г.	1 августа 1998 г.	10 мая 2000 г.	1 января 2001 г.
Российская Федерация	B1	B3	B3	BB-	B-	B	B+	SD	B-
Москва	B1	Caa1	B3	-	CCC	CCC	B+	CCC+	B-
С.-Петербург	B1	Caa1	B3	BB-	CCC	CCC+	B+	CCC+	B-
Самарская обл.	B1	Caa1	B3	-	-	-	B+	CCC	B-
Красноярский край	B1	Caa1	Caa1	BB-	*	*	-	-	-
Ямало-Ненецкий АО	B1	Caa1	Caa1	-	-	-	B+	CCC-	CCC-
Республика Татарстан	B1	Caa3	Caa3	-	-	-	B+	SD	SD
Республика Коми	B1	Caa3	Caa3	BB-	C	C	-	-	-
Ленинградская обл.	-	-	-	BB-	*	*	-	-	-
Московская обл.	B1	Caa3	Caa3	B+	*	*	-	-	-
Свердловская обл.	B1	Caa3	Caa3	-	-	-	B+	CCC-	CCC
Нижегородская обл.	B1	Ca	Ca	-	-	-	B+	*	*
Калининградская обл.	-	-	-	B+	CC	CC	-	-	-
Иркутская обл.	-	-	-	-	-		B+	CCC-	CCC
Республика Саха	Caa3	Ca	Ca	B+	C	C	-	-	-
Белгородская обл.	-	-	-	B+	*	*	-	-	-

Примечание: * - рейтинг аннулирован

Рынок внутренних облигационных займов

В 2000 году Министерство финансов РФ зарегистрировало проспекты эмиссии облигационных займов 8 субъектов РФ и 3 муниципальных образований, по сравнению с 8 и 6 облигационными займами соответствующих категорий эмитентов в 1999 г.

В течение года было размещено облигаций на сумму 13 042,2 млн руб. (1,88% ВВП), погашено – на сумму 14919,5 млн руб. (2,15% ВВП). Таким образом, сумма основного долга в рублевых ценных бумагах сократилась более чем на 1877,3 млн руб. или 0,27% ВВП.

Крупнейшими эмитентами субфедеральных ценных бумаг стали: Санкт-Петербург, 38,2% от общего объема выпуска, Ханты-Мансийский АО – 24,7%, Москва – 18,9%, Томская область - 3,8%, Воронежская область – 2,3%, Алтайский край – 2,2%, Республика Коми – 1,2% и Ямало-Ненецкий АО – 1,0%.

Наибольший уровень секьюритизации заимствований был достигнут Ханты-Мансийским АО – 87,4% общего объема привлеченных средств было осуществлено через выпуск долговых ценных бумаг. Высокий уровень секьюритизации характерен также для заимствований Санкт-Петербурга – 44,5%, Волгоградской области – 32,4%,Ульяновской области – 31,3%, Воронежской области – 30,4%. (таблица 1.21)

На фоне общего снижения объема заимствований региональных и местных органов власти произошло сокращению объемов размещения муниципальных и субфедеральных ценных бумаг более чем в полтора раза – с 0,47% ВВП в 1998 г. и 0,31% ВВП в 1999 г. до 0,19% ВВП в 2000 г. По сравнению с 1997 годом, выпуск ценных бумаг сократился более чем в 4 раза (таблица 1.22). Число эмиссий значительно снизилось по сравнению с 1997-1998 годами и фактически вернулось на уровень 1992 –1993 гг.

ТАБЛИЦА 1.21

Эмиссия субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 2000 г.

Субъект Федерации	Объем эмиссии (тыс. руб.)	Объем эмиссии к привлеченным заемным средствам (в %)	Доля в общем объеме эмиссии (в %)
Воронежская область	297007	30,43	2,28
Костромская область	5180	1,07	0,04
Липецкая область	90	0,92	0,00
Смоленская область	1850	1,20	0,01
Москва	2461931	10,29	18,88
Республика Карелия	36772	16,74	0,28
Республика Коми	149935	14,37	1,15
Архангельская область	930	0,48	0,01
Санкт-Петербург	4981875	44,54	38,20
Кабардино-Балкарская Республика	30000	5,37	0,23
Ставропольский край	96309	12,77	0,74
Волгоградская область	482178	32,38	3,70
Республика Марий-Эл	1891	0,80	0,01
Чувашская Республика	73000	11,72	0,56
Кировская область	94247	23,05	0,72
Ульяновская область	110260	31,27	0,85
Свердловская область	1004	0,06	0,01
Ханты-Мансийский автономный округ	3219148	87,43	24,68
Ямало-Ненецкий автономный округ	132170	3,09	1,01
Республика Хакасия	24445	9,96	0,19
Алтайский край	285123	16,88	2,19
Новосибирская область	23329	0,60	0,18
Томская область	500000	19,91	3,83
Читинская область	2045	0,64	0,02
Приморский край	31500	2,14	0,24
Итого	13042220	12,56	100,00

Источник: расчеты ИЭПП по данным Минфина РФ

ТАБЛИЦА 1.22

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

Год	1996	1997	1998	1999	2000
Выпуск	0,63	0,77	0,47	0,31	0,19
Погашение	0,47	0,56	0,48	0,36	0,46
Чистое финансирование	0,16	0,22	-0,01	-0,05	-0,27

Источник: расчеты ИЭПП по данным Минфина РФ

ТАБЛИЦА 1.23

Регистрация выпусков муниципальных и субфедеральных ценных бумаг в 2000 г.

Эмитент	Срок обращения	Цели выпуска	Выпуск облигаций в 1999 г.
г. Москва	от 2 месяцев до 5 лет	погашение ранее принятых долговых обязательств и финансирование дефицита бюджета	Да
Санкт-Петербург	от 1 года до 30 лет	реструктуризация имеющегося долга	Да
Чувашская Республика	1 год	финансирование дефицита бюджета	Да
Волгоградская область	от 6 месяцев до 1 года	финансирование дефицита бюджета	Да
Республика Коми	от 1 месяца до 1 года	погашение ранее принятых долговых обязательств и финансирование дефицита бюджета	Нет
Томская область	1200 дней	реструктуризация имеющегося долга	Нет
Приморский край	от 6 месяцев до 36 месяцев, и от 5 до 7 лет	финансирование дефицита бюджета	Нет
Кабардино-Балкарская Республика	от 1 года до 5 лет	финансирование дефицита бюджета	Нет
Республика Марий Эл	от 6 месяцев до 5 лет	финансирование дефицита бюджета	Нет
г. Волгоград	от 90 дней до 5 лет	Финансирование дефицита бюджета	Да
г. Кострома	от 3 месяцев до 2 лет	финансирование дефицита бюджета	Да
г. Екатеринбург	от 1 года до 5 лет	финансирование дефицита бюджета	Нет

Источник: Минфин РФ.

Лишь эмитенты шести регионов захотели и смогли привлечь через рынок субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 2000 г. объем средств, превышающий номинальную стоимость погашаемых облигаций и выплат процентов по ним: это Санкт-Петербург – чистый объем привлечения средств 357,0 млн руб., Волгоградская область – 55,9 млн руб., Томская область – 49,0 млн руб., Республика Коми – 42,5 млн руб., Ханты-Мансийский АО – 25,5 млн руб., Костромская обл. – 2,0 млн руб.

Вторичный биржевой рынок субфедеральных эмитентов на протяжении 2000 г. оставался достаточно узок, на нем отмечалось присутствие всего несколько эмитентов: Санкт-Петербург, Москва, Оренбургская область, Республика Коми и Челябинская область. При этом ликвидный характер носит только рынок облигаций Санкт-Петербурга, на который, как и в 1999 г., приходится более 90% биржевого оборота по облигациям субъектов Федерации.

Из-за недоверия к надежности субфедеральных и муниципальных бюджетных гарантий региональные и местные органы власти оказались лишены возможности привлекать дешевые внутренние заемные ресурсы на цели финансирования инфраструктурных проектов. Как показывает бурное развитие рынка корпоративных облигаций в России в 1999-2000 гг. потребность в номинированных в рублях эмиссионных долговых ценных бумагах на финансовом рынке существует, и в сложившихся макроэкономических условиях значительные средства могут быть мобилизованы при минимальном уровне реальных процентных ставок.

Основным ограничением развития рынка субфедеральных и муниципальных заимствований выступают институциональные факторы, и в первую очередь – непроработанность процедуры взыскания задолженности региональных и местных органов власти в пользу кредиторов. Десятки субъектов Федерации фактически не исполняют решения судов по взысканию средств в пользу кредиторов и владельцев долговых ценных бумаг, по которым был допущен дефолт. Так, по состоянию на начало 2000 г. просроченную задолженность по банковским кредитам имели не менее 34 регионов, по гарантиям – 40 регионов, по агрооблигациям – 54 региона, по займам и субзаймам в рамках проектов Всемирного банка и ЕБРР – 24 субъекта Федерации и 18 российских городов.

Вследствие подобной практики Министерство финансов РФ официально перестало рассматривать гарантии субъектов Федерации в качестве удовлетворительного обеспечения кредитов, предоставляемых в рамках программ инвестиционного финансирования из феде-

рального бюджета, хотя в качестве подобного обеспечения продолжают приниматься банковские гарантии.[41]

Таким образом, наблюдаемый профицит территориальных бюджетов во многом носит вынужденный характер: регионы погашают накопленную задолженность, но не могут привлечь новые займы. В ряде случаев проходящие по статистике формально новые займы лишь отражают нерыночную реструктуризацию ранее сделанных заимствований. Несмотря на идущие процессы урегулирования просроченной задолженности рядом субъектов Федерации, фактическая правовая незащищенность прав кредиторов очевидно блокирует возможность новых, потенциально эффективных заимствований

Одновременно происходит процесс концентрации задолженности региональных и местных органов власти в подконтрольных государству Сбербанке, Внешэкономбанке и Внешторгбанке. По состоянию на середину 2000 г. на них уже приходилось не менее 2/3 объема требований отечественных коммерческих банков к территориальным органам власти.

Новые кредиты выдаются «госбанками» даже сверхдотационным республикам, имеющим значительную просроченную задолженность. В результате большая часть «рыночного» регионального долга и риски по нему уже фактически косвенно перенесены на федеральный уровень.

В этих условиях необходима конкретизация условий реализации прав кредиторов территориальных органов власти. Целесообразным представляется скорейшее принятие федерального закона, фиксирующего порядок урегулирования долговых обязательств субъектов Федерации и муниципальных образований, отвечающих признакам несостоятельности.

Следующим по значимости фактором повышения привлекательности рынка должно стать снижение рисков, связанных с воздействием на региональные и местные бюджеты вышестоящих органов власти.

Во-первых, необходимо устранить распространенную практику принятия необеспеченных расходных мандатов вышестоящими органами власти, при полном финансировании действующих мандатов через механизм создаваемого Фонда компенсаций. Во-вторых, необходимо установление эффективной системы межбюджетных трансфертов и определения нормативов отчислений регулирующих налогов между субъектами Федерации и муниципальными образованиями. Существующая нестабильность подобных источников доходных поступлений является в настоящее время значимым фактором, снижающим кредитоспособность эмитентов. Наконец, существенно должны быть повышены требования федеральных органов власти к прозрачности территориальных бюджетов, без обеспечения которой привлечение регионами и муниципалитетами рыночных заимствований, равно как и проведение ими эффективной с точки зрения интересов избирателей бюджетной политики, будет оставаться более чем проблематичным.

Проблема привлечения новых заимствований представляется нам крайне важной еще и с точки зрения возможностей территориальных органов власти по финансированию программ развития местной социальной и экономической инфраструктуры, и в первую очередь – коммунальных сетей. Стремительное старение и физический износ коммунальной инфраструктуры, наглядно проявляющиеся в росте аварийности, носившим в ряде регионов Сибири и Дальнего Востока в период зимы 2000-2001 г. взрывной характер, делает необходимым в течение ближайших пяти-семи лет привлечение инвестиций в размере десятков миллиардов рублей.

[41] Субзаймы под гарантии субъектов Федерации по линии международных кредитных организаций продолжают предоставляться. Суммарный объем предоставленных субъектам Федерации и муниципальным образованиям субзаймов в рамках проектов Всемирного банка составляет около 700 млн долл.

ТАБЛИЦА 1.24

Ввод в действие объектов коммунального хозяйства

Год	Водо-провод, км	в % к 1990 г.	Канализацион-ные сети, км	в % к 1990 г.	Тепловые сети, км	в % к 1990 г.
1990	7524,3	100,0	984,5	100,0	1456,5	100,0
1994	2397,1	31,9	515,9	52,4	800,4	55,0
1995	2647,3	35,2	491,6	49,9	544,9	37,4
1996	1330,1	17,7	417,3	42,4	634,3	43,5
1997	1513,6	20,1	274,4	27,9	388,5	26,7
1998	1340,7	17,8	249,6	25,4	205,0	14,1
1999	841,8	11,2	130,3	13,2	193,9	13,3
2000	929,5	12,4	147,1	14,9	153,8	10,6

Источник: Расчеты ИЭПП по данным Госкомстата РФ

Между тем, на протяжении последних десяти лет строительство объектов коммунальной инфраструктуры неуклонно снижалось. Так, к 2000 году по сравнению с 1990 г. ежегодный ввод в действие водопроводных, тепловых и канализационных сетей сократился в 7-10 раз, причем, например уже в 2000 году, на фоне общего экономического роста, спад объемов строительства тепловых сетей к уровню 1999 г. превысил 20%.

Привлечение инвестиций в коммунальную инфраструктуру может быть эффективным только при изменении институциональной структуры управления жилищно-коммунальным хозяйством, и в первую очередь – тарифной политики, без которой невозможна реализация коммерчески окупаемых инвестиционных проектов. В случае их успешного решения (а тяжесть ситуации делает необходимым принятие политически непопулярных мер) следующим по важности станет вопрос о финансовых механизмах привлечения инвестиционных ресурсов. При повышение кредитоспособности региональных и местных органов власти рынок субфедеральных и муниципальных обязательств сможет обеспечить реализацию крайне актуальной задачи реконструкции коммунальной инфраструктуры.

Заимствования Москвы

В 2000 г. бюджет города Москвы был исполнен с профицитом в размере 22,5 млрд руб. Доходы бюджета Москвы в 2000 г. выросли по сравнению с 1999 г. в 1,5 раза и составили 193,5 млрд руб., превысив плановое задание на 5,7%. За счет дополнительных доходов была профинансирована кредиторская задолженность на сумму 12 млрд. руб., 11 млрд руб. были направлены на погашение долговых обязательств и 4,5 млрд. руб. на замещение заемных средств.

В 2000 г. на обслуживание государственного долга было направленно 8,5 млрд. руб., на погашение основного долга – 30,4 млрд. руб. Общий объем государственного долга правительства Москвы сократился в 2000 г. на 28% и на 1 января 2001 г. составлял 56,1 млрд. руб. или 30,6% от плановых объемов доходов бюджета города в 2001 г. По прогнозам правительства Москвы, на 1 января 2002 г. объем государственного долга должен составить 38 млрд. руб. или 19,5% к доходам бюджета.

В мае 2000 г. было осуществлено погашение первого еврооблигационного займа города в размере 500 млн долл., выпушенного в 1997 г. Значительная экономия была обеспечена за счет досрочного выкупа с дисконтом на вторичном рынке облигаций, номинальной стоимостью в размере 220 млн долл.

В соответствии с программой государственных заимствований г. Москвы на 2001 г. на выплаты внутреннего долга будет направленно 13,4 млрд. руб., по внешнему долгу - около 698 млн долл. Объем планируемых внутренних заимствований - 9,6 млрд. руб. (в том числе выпуск ценных бумаг - 5,5 млрд. руб.) со сроком возврата от 1 до 5 лет, внешних займов - 450 млн долл. со сроком возврата от 5 до 10 лет.

Все новые заимствования будут направлены только на реструктуризацию существующих долгов, а не новые инвестиционные проекты. При этом объем накопленного долга сократится на 22,5 млрд. рублей.

Важным шагом в направлении повышения ликвидности ценных бумаг города, номинированных в рублях, должен стать возврат к аукционной, публичной системе их размещения, а также активизация вторичного рынка облигаций Москвы на ММВБ.

Заимствования Санкт-Петербурга

По сравнению с первоначальным бюджетом на 2000 г. дополнительные доходы городского бюджета составили 3,2 млрд. руб. Государственный долг Санкт-Петербурга сократился за 2000 г. на 2,2 млрд. руб. до 12,578 млрд. руб. Доля расходов на обслуживание долга в бюджете Петербурга составила 5,6% (в 1999 г. – 7,8%). В 2004 г. планируется снизить долю расходов на обслуживание долга в общей сумме расходов бюджета до 1,7%.

В течение 2000 г. было досрочно выкуплено облигаций на 80,3 млн долл. – более четверти от объема внешнего займа в 300 млн долл., выпущенного в 1997 г. Это позволило сэкономить на выплате последующих купонов 13,6 млн долл., на погашении облигаций по номиналу – 5,9 млн долл.

В 2001 г Петербург намерен досрочно выкупить еврооблигации на 100 млн долл., На 30% выкуп облигаций будет профинансирован за счет профицита бюджета города на 2001 г, на 70% - за счет привлеченных средств (кредиты или другие ценные бумаги). В результате к погашению в 2002 г останется 119,7 млн долл., которые планируется рефинансировать за счет новых внешних займов, а при невозможности этого – погасить за счет профицита бюджета.

На вторичном рынке доходность еврооблигаций Санкт-Петербурга после обнародования планов по их досрочному выкупу сократилась с 14-16% до 12% годовых.

Законодательное регулирование заемной и долговой политики субъектов РФ

Основные изменения, связанные с законодательным регулированием рынка субфедеральных и муниципальных заимствований связаны с принятием Федерального закона от 5 августа 2000 г. N 116-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

Во-первых, были внесены принципиальные изменения в статью 92 Кодекса "Дефицит бюджета". Предельный размер дефицита бюджета субъекта Федерации был увеличен с 5 до 15%, а муниципального образования – с 3 до 10% от величины собственных бюджетных доходов, (т.е. без учета финансовой помощи вышестоящих бюджетов). При этом в случае включения в закон о бюджете на очередной год поступлений от продажи имущества, предельный размер дефицита бюджета может превышать установленные ограничения на величину таких поступлений.

Также в Бюджетном Кодексе был отменен содержащийся ранее в статье 92 запрет на использование заемных средств на обслуживание и погашение долга субъектов Федерации и муниципальных образований. Соответственно в статье 104 разрешено использование заемных средств для расходов бюджета на погашение долговых обязательств

В статьях 95 и 103 было исключено упоминание о внешних источниках финансирования дефицита бюджета субъектов Федерации. В статье 96, в число источников финансирования муниципальных бюджетов были добавлены ссуды вышестоящих бюджетов, средства от продажи муниципального имущества и изменение остатков средств на счетах. Таким образом, муниципальные бюджеты были уравнены, с точки зрения структуры возможных источников финансирования, с бюджетами субъектов Федерации.

В статье 112 был установлен запрет на осуществление новых заимствований субъектов Федерации и муниципальных образований, нарушающих установленные нормативы:

- предельный объем наколенного долга (равный объему доходных поступлений бюджета субъекта Федерации и муниципального образования, без учета помощи из вышестоящих бюджетов),
- или предельный размер отношения расходов на обслуживание долга бюджетных организаций (равный 15% к объему расходов бюджета для субъектов Федерации и муниципальных образований, кроме случаев использования заемных средств для реструктуризации и погашения накопленного долга).

Также был установлен запрет на осуществление внешних заимствований для всех субъектов Федерации с 1 января 2002 г. (в соответствии с ранее действовавшей редакцией такие заимствования были разрешены регионам, бюджеты которых не получают финансовую помощь на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности). Право на проведение внешних заимствований было оставлено только для регионов, проводящих рефинансирование накопленной внешней задолженности, в пределах платежей по внешнему долгу, приходящихся на соответствующий год.

Запрет на рост внешней задолженности субъектов Федерации объясним стремлением предотвратить принятие на себя регионами валютных рисков, способных серьезно увеличить долговую нагрузку на бюджеты в случае резкой девальвации рубля, при отсутствии надежных инструментов хеджирования.

Вместе с тем нельзя не отметить, что этот запрет лишает российскую экономику достаточно большого объема портфельных инвестиций, который мог бы быть привлечен под гарантии муниципальных и региональных бюджетов. Таким образом, будучи ограничены внутренним рынком, территориальные органы власти начнут конкурировать с частными заемщиками, что в условиях узости предложения долгосрочных кредитных ресурсов резидентов способно привести к усилению негативного эффекта вытеснения частных инвестиций государственными займами, через дополнительный рост процентных ставок.

Переориентация на внутренний рынок также будет содействовать сравнительному сокращению дюрации долговых обязательств территориальных органов власти, усиливая тем самым бюджетные риски.

Важнейшей предпосылкой развития рынка субфедеральных и муниципальных заимствований должно стать предусмотренное Бюджетным кодексом введение института долговой книги, подразумевающей прозрачную систему публичной отчетности территориальных органов власти по всем видам заимствований. Также существенным шагом в повышении информационной открытости рынка является введение новых требований по объему информации, раскрываемой эмитентами при реализации программ выпуска облигационных займов, предусмотренное Постановлением Правительства РФ от 30.09.2000 N 754 «О государственной регистрации нормативных правовых актов, содержащих условия эмиссии ценных бумаг субъектов Российской Федерации или муниципальных ценных бумаг, и об отчетах о проведенной эмиссии».

1.5. Рынок государственных ценных бумаг

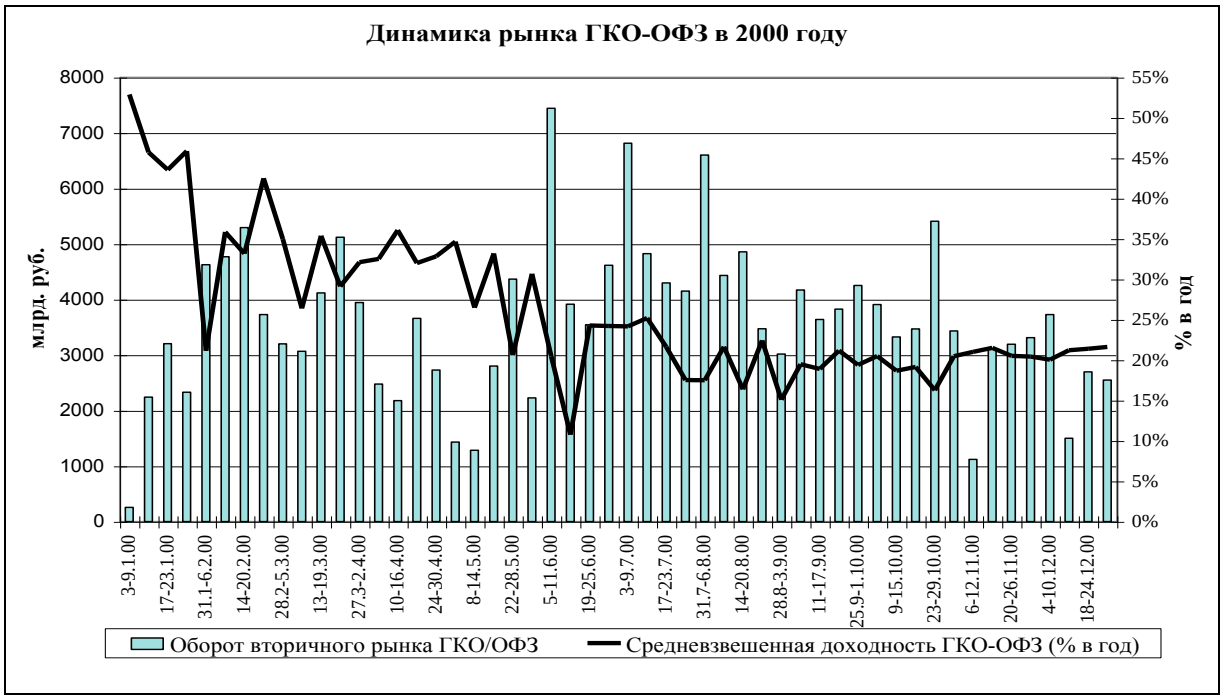
Рынок внутреннего долга. На протяжении 2000 года на рынке ГКО-ОФЗ можно выделить два участка с различной динамикой основных показателей (см. рисунок 1.17). В первой половине года средневзвешенная доходность рублевых облигаций снижалась с 50–55% до 20–25% годовых, объем торгов на вторичном рынке повышался от 3 до 5 млрд рублей в неделю в феврале – марте, в апреле – мае он снизился до 1–3 млрд рублей.

23 февраля 2000 года, впервые после 12 августа 1998 года, состоялось погашение государственных облигаций, ОФЗ серии 25022, на сумму 11,5 млрд рублей. В этот же день Министерство финансов РФ провело аукционы по размещению двух новых выпусков государственных краткосрочных облигаций (ГКО). ГКО серии №21138 (объем выпуска 2,5 млрд рублей, дата погашения – 6 сентября 2000 года) размещались только среди нерезидентов –

владельцев средств на счетах «С» в российских банках, облигации серии №21139 (2,5 млрд рублей, дата погашения – 31 мая 2000 года) – для резидентов и нерезидентов.

Участие нерезидентов, как и на аукционах в декабре 1999 года, определило чрезвычайно низкий уровень доходности по удовлетворенным заявкам. Так, средневзвешенная доходность ГКО №21138 оказалась отрицательной (-0,54% годовых)[42]. Примечательно, что инвесторы-резиденты подавали заявки по более низким ценам, и средневзвешенная доходность ГКО №21139 превысила 20% в годовом исчислении. На следующем аукционе, 19 апреля 2000 года, участие нерезидентов также позволило Министерству финансов РФ разместить облигации при чрезвычайно низком уровне доходности по удовлетворенным заявкам. Так, цена отсечения ГКО №21137 была установлена на уровне 100% от номинала, а средневзвешенная цена размещенных облигаций достигла 100,16% от номинала, что соответствует доходности к погашению -0,28% годовых.

Рисунок 1.17



К концу марта доходность к погашению наиболее торгуемых серий ОФЗ и ГКО (с погашением в 2000–2001 годах) составила 20–30% годовых, более длинных серий – не более 38% годовых. В этих условиях дважды проведенное ЦБ РФ в марте снижение ставки рефинансирования (7 марта – с 45% до 38% годовых, 21 марта – с 38% до 33% годовых) фактически лишь повторяет тенденции, сложившиеся на рынке государственного долга[43].

Во второй половине 2000 года средняя доходность к погашению на рынке стабилизировалась на уровне 20% годовых. С июня 2000 года оборот на вторичном рынке несколько вырос, его средний недельный уровень составлял около 4 млрд рублей, а в отдельные недели достигал 7–8 млрд рублей. Укрепление курса рубля сделало вложения в ГКО-ОФЗ еще более привлекательными для нерезидентов-владельцев счетов «С», намеревающихся вывести средства из России.

Тем не менее, необходимо отметить, что в июне – июле 2000 года на рынке внутреннего долга РФ стали преобладать сделки среди резидентов, тогда как в конце 1999 года – первом квартале 2000 года наиболее ликвидными являлись облигации, размещенные среди нерезидентов-владельцев счетов «С». В середине года доходности всех серий находятся ниже ставки рефинан-

[42] Отрицательная номинальная доходность на серии ГКО для нерезидентов объясняется тем, что их покупатели получают право репатриировать деньги, полученные от продажи или погашения облигаций, тогда как ограничения на репатриацию средств со счетов типа «С» остаются в силе.

[43] Напомним, что в настоящее время действует ограничение на максимальный уровень доходности к погашению на вторичном рынке ГКО-ОФЗ, равное удвоенной ставке рефинансирования Банка России.

сирования ЦБ РФ[44], при этом влияние отрицательной доходности выпусков для нерезидентов ослабло, так как к тому времени основной объем этих облигаций был выведен с рынка.

В середине 2000 года, несмотря на то, что реальные доходности к погашению ГКО и ОФЗ являются отрицательными, участники рынка предъявляли спрос на рублевые ценные бумаги, так как в то время они являлись наиболее прибыльным и ликвидным активом на внутреннем финансовом рынке (по сравнению с межбанковскими кредитами, операциями с валютой, акциями и депозитами в Банке России).

Однако в ноябре и декабре объем торгов вновь снизился до 2–3 млрд рублей в неделю. Реальная рублевая доходность, составлявшая в первые месяцы 2000 года от 1,5% до 2% в месяц, во второй половине года колебалась вокруг нуля. Погашение в ноябре последней из серий ГКО, предназначенных для нерезидентов, имеющих счета «С», с одной стороны, способствовало снижению оборотов на рынке, но, с другой стороны, позволило более реалистично оценить средневзвешенный уровень доходности по облигациям, так как доходность по данным выпускам устойчиво принимала отрицательные значения.

К концу 2000 года рынок ГКО-ОФЗ стал менее ликвидным и привлекательным для инвесторов. К этому времени на рынке практически не осталось краткосрочных ценных бумаг (в обращении находилась только одна серия ГКО, выпущенная в 2000 году), и уже на начало 2001 года приходятся даты погашения трехлетних ОФЗ, не попавших под реструктуризацию долга в 1998–1999 годах, владельцы которых, по-видимому, неохотно будут инвестировать в новые долгосрочные бумаги.

Всего в 2000 году Министерство финансов РФ провело 7 аукционов по размещению новых серий ГКО со сроками обращения от 3 до 7 месяцев на общую сумму 19,5 млрд рублей, два выпуска облигаций размещались только среди нерезидентов (на сумму 5 млрд рублей). Заявленный спрос на бумаги превысил предложение почти на 65% и составил 32,1 млрд рублей. Общий объем размещенных ГКО превысил 15,8 млрд рублей, доход Министерства финансов РФ – 15,3 млрд рублей. Средневзвешенная доходность на аукционах находилась на уровне 12,34% годовых (без учета выпусков для нерезидентов – 14,90% годовых).

Рынок государственных валютных облигаций (ОВВЗ и еврооблигации). На протяжении 2000 года можно выделить несколько периодов с различной динамикой котировок российских валютных облигаций (см. рисунки 1.18 и 1.19). Отставка Президента РФ Б.Ельцина и назначение и.о. Президента РФ В.Путина, перенос президентских выборов на более раннее время оказали благоприятное влияние на ситуацию на рынке в начале года. В январе 2000 года котировки ОВВЗ выросли от 2 до 12 процентных пунктов. Наиболее сильный рост наблюдался у четвертого и шестого траншей ОВВЗ, погашаемых в 2003 и 2006 годах. Таким образом, доходность ОВВЗ фактически вернулась к уровню, наблюдавшемуся накануне 17 августа 1998 (от 17% до 40% годовых).

11 февраля 2000 года на переговорах во Франкфурте Россия достигла договоренности с Лондонским клубом кредиторов о списании 36,5% долга и о реструктуризации остальной его части. На начало февраля долг России Лондонскому клубу составлял около 31,8 млрд долларов США. Согласно договоренностям, Россия во втором и третьем кварталах 2000 года выпустила два транша еврооблигаций на общую сумму около 21,1 млрд долларов США. Основная сумма долга (PRIN) конвертируется в еврооблигации со сроком обращения 30 лет, с семилетним льготным периодом и шестимесячными купонными платежами. Процент по облигациям устанавливается на уровне 2,25% годовых в первый купонный период, 2,5% годовых – во второй, 5% годовых – со второго по седьмой годы и 7,25% годовых – в последующие годы. Просроченные проценты (IAN) конвертируются в десятилетние облигации с купонной ставкой на уровне 8,25% годовых.

[44] 10 июля 2000 года Банк России понизил ставку рефинансирования на пять процентных пунктов до 28% годовых.

Рисунок 1.18

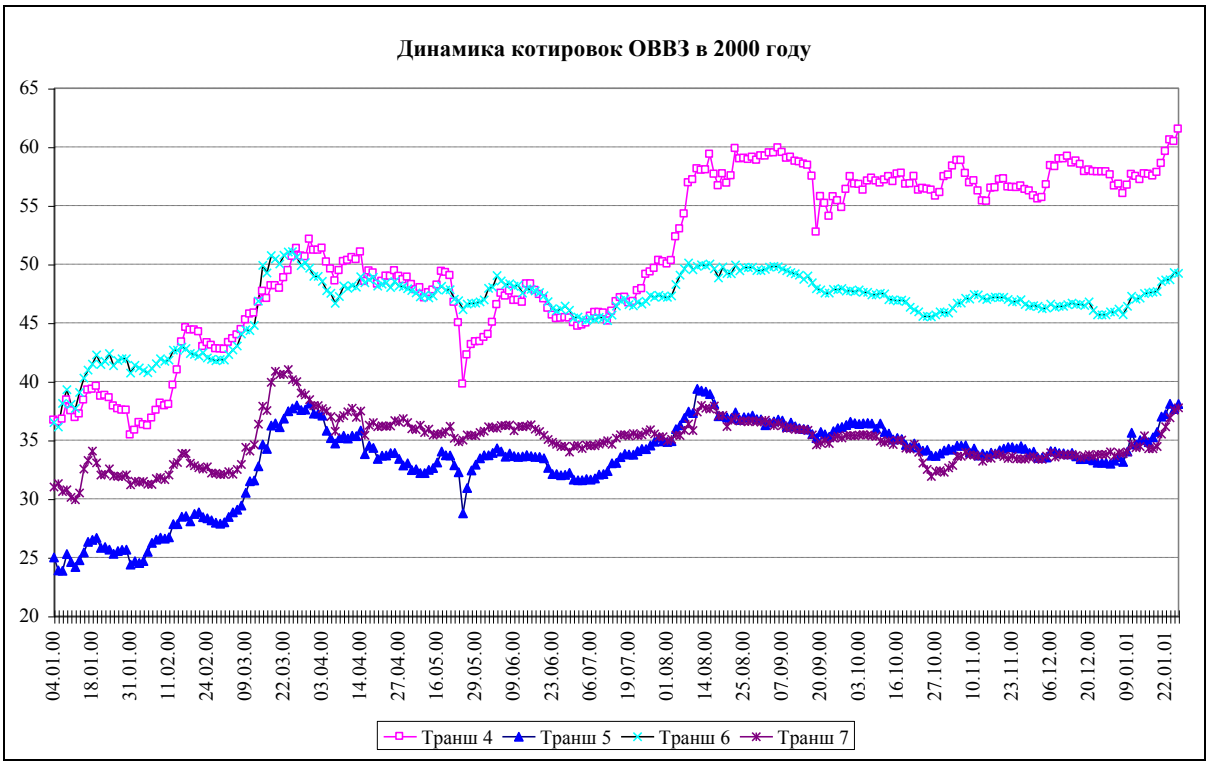
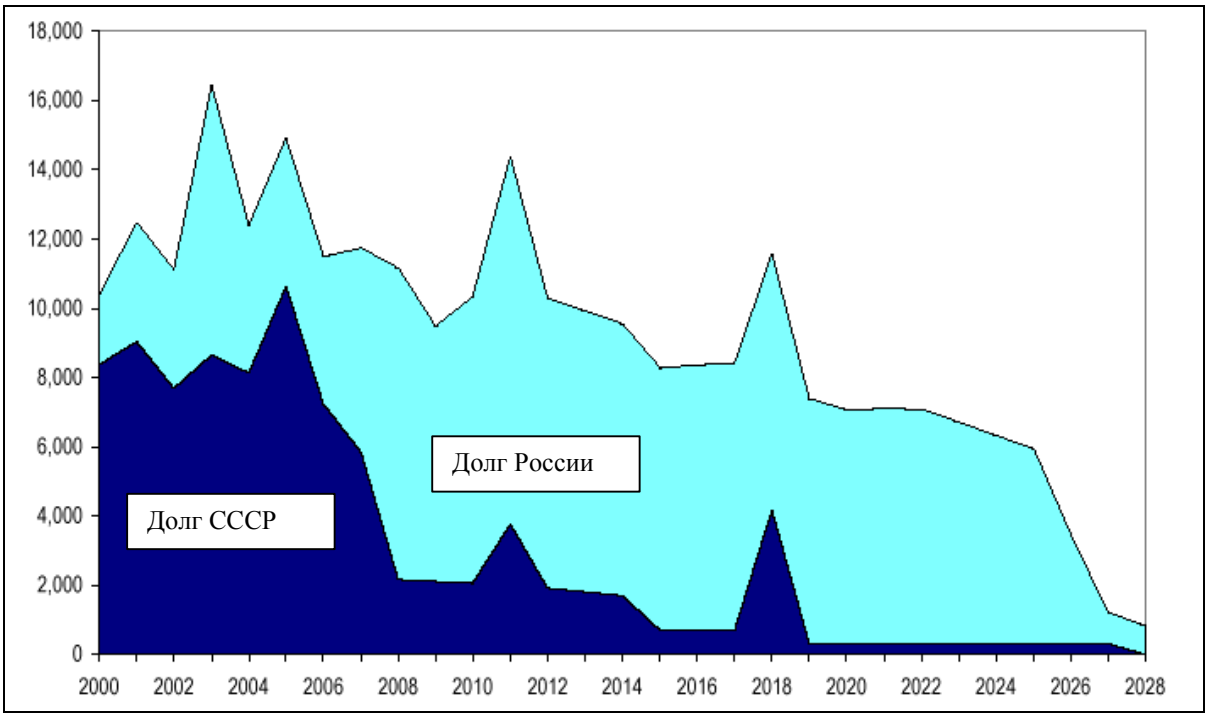


Рисунок 1.19

Рисунок 1.20.



Следует отметить, что достигнутые договоренности оказались значительно хуже для России, чем это планировалось ранее (объем списания задолженности предполагался в размере от 50 до 70%). Даже если все остальные кредиторы СССР (за исключением владельцев 4-го и 5-го траншей ОВВЗ) согласятся на реструктуризацию долга на условиях, аналогичных договоренностям с Лондонским клубом, в течение ближайших 7 лет платежи по долгу СССР составят не менее 8 млрд долларов в год (см. рисунок 1.20). Очевидно, что выполнение Россией обязательств в таком объеме проблематично, и цель радикального снижения долгового бремени так и не была достигнута.

Тем не менее результаты переговоров оказали положительное влияние на динамику котировок российских ценных бумаг. Во второй декаде февраля цены коротких ОВВЗ и еврооблигаций поднялись в среднем на 3–5 процентных пункта.

В марте 2000 года рост котировок бумаг со всеми сроками до погашения еще более ускорился. Так, к 24 марта цены ОВВЗ выросли на 8–10 процентных пунктов (т.е. на 20–35%). Достигнутый уровень цен соответствует доходности к погашению в 13–18% годовых. Доходность 4-й серии ОВВЗ, вероятность дефолта по которой в 2003 году по-прежнему высока, опустилась до 28–29% годовых. Основными факторами, определившими такой бурный рост цен, стали позитивные ожидания относительно итогов президентских выборов в России и стабильная ситуация в бюджетной сфере. Цены российских еврооблигаций за тот же период выросли на 5–8 процентных пунктов (т.е. на 7–12%). Их доходности к погашению колеблются в пределах от 13 до 15,5% годовых, что соответствует уровню доходности облигаций для стран с одинаковым с Россией международным кредитным рейтингом.

Однако с конца марта на рынке российских валютных долговых обязательств наблюдалась коррекция цен. К середине мая цены ОВВЗ опустились до уровня середины марта, а цены еврооблигаций – до уровня первой половины – февраля 2000 года. Стабильными остались лишь цены выпуска еврооблигаций, погашаемого в 2001 году, его доходность к погашению не превышает 13,2–13,5% годовых. Кривая доходности по еврооблигациям имела вогнутую форму, с горбом на среднем участке, ее максимум приходился на облигации, погашаемые в 2003–2007 годах. Снижение цен облигаций продолжилось и в июне.

Со второй половины июля 2000 года быстрый рост котировок практически всех видов ценных бумаг возобновился. Наибольший рост продемонстрировали облигации 4-го транша ОВВЗ. За полтора месяца их цена выросла примерно на треть (с 45–46 до 60 процентов от

номинала), обеспечив тем самым доход их владельцам более 700% в годовом исчислении. Рост цен других серий ОВВЗ и еврооблигаций был менее заметным (на 4–8 процентных пункта). Тем не менее, доходность к погашению всех видов обязательств опустилась ниже 20% годовых (кроме 4-го транша ОВВЗ – 25%), а доходность еврооблигаций с погашением в 2001 году – ниже 10% годовых. Основными факторами данного роста цен стали благоприятные ожидания инвесторов относительно вероятности погашению «советских» серий ОВВЗ в срок, повышение долгосрочного кредитного рейтинга России до уровня B, а также успешное завершение новации по долгам России Лондонскому клубу.

17 августа 2000 года Министерство финансов РФ завершило прием заявок на обмен обязательств России Лондонскому клубу на новые российские еврооблигации с погашением в 2010 и 2030 годах. Всего было обменено 98% долга, по результатам новации номинальный объем внешнего долга России уменьшился примерно на 10,5 млрд долларов. Расходы на обслуживание новых еврооблигаций в 2001 году составят около 600 млн долларов.

Во второй половине сентября 2000 года цены долговых обязательств на мировых финансовых рынках ощутимо понизились. Так, котировки ОВВЗ понизились по отношению к началу месяца на 2–4 процентных пункта (ОВВЗ четвертой серии – на 6 процентных пунктов), а еврооблигаций потеряли до 10 процентных пунктов от номинала (серия с погашением в 2001 году – 2 процентных пункта). Таким образом, доходность к погашению ОВВЗ поднялась до 16–30% годовых, а еврооблигаций – до 12–16% годовых. Исключение составили тридцатилетние еврооооблигации, выпущенные в рамках реструктуризации долгов Лондонскому клубу: доходность к погашению по этим бумагам хотя и выросла, но не превышает 7,5–8% годовых.

Такое значительное падение цен во второй половине сентября объяснялось рядом независимых факторов, совпавших во времени. К ним относится, во-первых, техническая коррекция цен российских ценных бумаг после их быстрого роста на протяжение мая – первой половины августа. Во-вторых, усиливается неопределенность на мировых финансовых рынках, связанная с ожиданиями кризиса на финансовом рынке в США. В этих условиях часть крупных инвесторов уменьшает долю ценных бумаг развивающихся стран в своих портфелях. В-третьих, в конце лета и начале осени многие инвесторы высоко оценивали риск неопределенности относительно перспектив экономического положения в России, ее политической стабильности, что связано с возможными проблемами при утверждении Федеральным собранием закона о бюджете на 2001 год и реформой верхней палаты парламента.

После значительного падения цен российских ценных бумаг на международных финансовых рынках в начале последней декады сентября 2000 года, в конце сентября–первой половине октября наблюдался рост их котировок. Однако во второй половине октября 2000 года снижение цен возобновилось. К концу месяца котировки ОВВЗ опустились на уровень, наблюдавшийся в июле–начале августа 2000 года, а еврооблигаций – на уровень мая–июня 2000 года (за исключением самой короткой серии данного вида бумаг). Таким образом, доходности к погашению ОВВЗ находятся в пределах от 16,5% до 29,5% годовых при «обратной» (высокие ставки по коротким облигациям и низкие – по длинным) форме кривой доходности, а доходности к погашению еврооблигаций составляют от 8% до 16,5% годовых (кривая доходности имеет традиционную вогнутую форму).

В октябре основной причиной падения цен российских обязательств являлось общее усиление нестабильности на мировых финансовых рынках, вызванное кризисом на Ближнем Востоке и негативными ожиданиями развития ситуации американского фондового рынка. Снижение интереса инвесторов к российским облигациям происходило параллельно с оттоком средств из обязательств других развивающихся стран.

В ноябре 2000 года цены российских валютных долговых обязательств оставались практически стабильными при слабой тенденции к снижению котировок лишь в конце месяца. Доходность ОВВЗ сохранялась на уровне 16,5–21% годовых по дальним сериям и около 30%

годовых по 4-му траншу облигаций. Доходности еврооблигаций составляют от 11% до 16,5% годовых (по облигациям с погашением в 2030 году – около 7,5% годовых). Отрицательными конъюнктурными факторами являлись угроза долгового кризиса в Аргентине и валютного кризиса в Турции, а также вывод средств из ценных бумаг развивающихся экономик и их перевод в государственные ценные бумаги США.

В декабре 2000 года рынок внешнего долга РФ продемонстрировал противоположные тенденции. С одной стороны, к концу года наблюдался некоторый рост котировок наиболее короткой 4-й серии ОВВЗ и еврооблигаций. С другой стороны, цены остальных серий ОВВЗ оставались стабильными или понизились. Таким образом, доходность российских облигаций в декабре 2000 года составляла от 11,5% до 16,5%, а ОВВЗ – от 20% до 30%. Основными факторами, определявшими движение цен российских ценных бумаг, были изменение ситуации на мировых финансовых рынках, тогда как значимые внутренние факторы отсутствовали.

Анализируя тенденции на рынке в целом за год необходимо отметить, что по итогам 2000 года зафиксирован значительный рост котировок по всем ценным бумагам. Доходность от владения российскими еврооблигациями (без учета купонных платежей) составила около 22–25%, а по четвертому траншу ОВВЗ – более 80% в валюте. Вместе с тем, сложившийся уровень доходности российских валютных бумаг (в первую очередь – еврооблигаций) достаточно низок, принимая во внимание возможные потрясения на рынках развивающихся стран (например, Аргентины, Турции).

В январе 2001 года рост котировок российских валютных обязательств ускорился. Так, к 25 января цены ОВВЗ выросли на 7–15%, а цены еврооблигаций – до 7,5%. Примечательно, что наибольшие темпы роста зафиксированы по среднесрочным облигациям (пятому траншу ОВВЗ и еврооблигациям с погашением в 2007 году), тем не менее «горб» на среднем сегменте кривой доходности российских ценных бумаг сохранился. Общий уровень доходности к погашению ОВВЗ понизился незначительно (до 27,5–28% годовых по наиболее короткому траншу ОВВЗ, 15,5–20% – по остальным сериям). Доходности еврооблигаций снизились сильнее: ниже 10% годовых по выпуску, погашаемому в ноябре 2001 года, до 7% годовых – по 30-летним облигациям, не выше 15% годовых – по среднесрочным сериям).

На наш взгляд, учитывая текущую мировую конъюнктуру (высокая степень неопределенности на финансовом рынке США, падение цен на нефть) и внутренние проблемы российской экономики (срыв переговоров о реструктуризации долгов Парижскому клубу), такой рост цен российских облигаций может объясняться лишь эффектом отложенного спроса на российские ценные бумаги в портфелях крупных международных инвесторов.

1.6. Российский рынок акций

Несмотря на наличие целого ряда позитивных факторов, имевших место в течение 2000 г., изменение цен на российском рынке акций было разочаровывающим для большинства инвесторов. Существенное снижение за последний год уровня политических рисков, проведенная налоговая реформа, оздоровление бюджетной ситуации и самые высокие показатели темпов экономического роста в стране с момента начала реформ дали инвесторам повод надеяться, по крайней мере, на положительную доходность среднерыночного портфеля. Тем не менее, в целом за 2000 г. индекс РТС упал со 177,71 до 143,29 пунктов, что соответствует –19,37% (см. рисунок 1.21). На первый взгляд, подобная реакция фондового рынка на благоприятное изменение макроэкономической и политической ситуации в стране выглядит весьма парадоксально. При достаточно развитой институциональной базе финансовых рынков, снижение уровня рисков в той или иной стране при прочих равных условиях ведет к увеличению объема иностранных инвестиций и, как правило, к повышению цен активов – в данном случае российских акций. Следовательно, факт снижения цен акций на российском рынке акций в 2000 г. заслуживает отдельного внимания.

Снижение цен акций отечественных компаний, равно как и индекса РТС, по итогам 2000 г. нельзя рассматривать в отрыве от анализа ситуации на рынке акций в 1995 – 2000 гг. Ретроспектива изменения индекса РТС, представленная на рисунке 1.21, свидетельствует о том, что в 1996 – 1998 гг. рынку был присущ весьма устойчивый направленный (повышательный или понижательный) тренд. Развитие институциональной базы российского фондового рынка, хорошо известные внутренние политические события, мировой финансовый кризис и внутренний кризис августа 1998 г., а также изменение макроэкономической ситуации в стране[45], на разных временных интервалах воспринимались инвесторами как весьма серьезные фундаментальные факторы, формирующие устойчивый тренд движения цен акций.

Рисунок 1.21

Ситуация существенно изменилась в 1999 – 2000 гг. В течение длительного падения цен акций, продолжавшегося с 6 октября 1997 г. (индекс РТС составлял 571,66 пунктов) по 9 октября 1998 г. (42,55 пунктов), фондовый индекс снизился на 92,6%. Столь глубокое падение цен акций было обусловлено массовым выводом капитала иностранных и отечественных инвесторов с российского рынка акций вследствие быстрого возрастания уровня практически всех видов риска, присущего инвестициям в России, и снижения репутации страны на мировых финансовых рынках. Таким образом, к началу 1999 г. интерес инвесторов к российскому рынку акций был в значительной степени утрачен. Оборот РТС в 1999 г. оказался ровно в шесть раз ниже, чем в 1997 г. и в 3,7 раза ниже, чем в 1998 г. (см. таблицу 1.25). Вместе с тем, низкие обороты российского рынка акций сделали его более манипулируемым и создали предпосылки для его спекулятивного роста[46]. В целом за 1999 г. на фоне крайне низкого оборота индекс РТС вырос на 201,6%, сделав российский рынок акций самым прибыльным среди мировых фондовых рынков.

На наш взгляд, столь бурный рост цен российских акций в 1999 г. на низколиквидном рынке и стал причиной «парадоксального» снижения индекса РТС в 2000 г. Признаки постепенного оздоровления экономической ситуации в стране начали появляться уже в начале 1999 г., а во второй его половине уже мало кто из экономистов и инвесторов сомневался, что

[45] См. годовые обзоры ИЭПП предыдущие годы.

[46] В качестве весьма характерного примера можно отметить рост котировок акций в течение последней укороченной сессии 31 декабря 1999 г., когда индекс РТС вырос со 150,01 до 177,71 пунктов, т.е. на 18,5%.

2000 г. станет годом роста. Таким образом, ожидания инвесторов относительно перспектив восстановления ситуации в экономике в 2000 г. были заложены в ценах акций уже в конце 1999 г.

ТАБЛИЦА 1.25

	Значение индекса РТС	Изменение индекса РТС (% за год)	Суммарный объем торгов в РТС (млрд долларов)	Изменение суммарного объема торгов в РТС (% за год)
1995 г.*	82,92	-	0,189	-
1996 г.	200,50	141,80%	2,946	1459,1%
1997 г.	396,86	97,94%	14,022	375,9%
1998 г.	58,93	-85,15%	8,659	-38,2%
1999 г.	177,71	201,58%	2,335	-73,0%
2000 г.	143,29	-19,37%	5,568	138,5%

* - данные с сентября по декабрь 1995 г.

В 2000 г. заметно увеличились обороты рынка акций. В частности, оборот РТС за прошедший год составил 5,568 млрд долларов, что на 138,5% выше соответствующего показателя, зафиксированного в 1999 г. (см. таблицу 1.25). Вместе с тем, выросший интерес инвесторов к российскому рынку акций не привел к формированию устойчивого повышательного тренда. Ретроспектива изменения индекса РТС в 2000 г. свидетельствует о формировании, скорее, бокового тренда вокруг уровня 200 пунктов, характерного также для индекса РТС во второй половине 1996 г. Вместе с тем, говорить о данном тренде можно с определенной долей условности, поскольку за прошедший год отечественный фондовый рынок вновь продемонстрировал весьма высокий уровень изменчивости котировок акций и индекса. Два наиболее высоких значения индекса РТС в 2000 г., приходящиеся на 24 марта и 29 августа, составляют, соответственно, 243,92 и 245,49 пунктов (см. рисунок 1.23). Данные значения индекса РТС примерно на 46% выше минимального значения индекса 21 декабря 2000 г., составившего 132,07 пунктов.

По итогам 2000 г. большинство российских blue chips продемонстрировали снижение цен (см. рисунок 1.22). Среди наиболее ликвидных бумаг наибольшее падение продемонстрировали акции «Ростелеком» (–54,1%), «Сбербанк РФ» (–33,3%), «Мосэнерго» (–31,4%), «Сургутнефтегаз» (–26,8%), РАО «ЕЭС России» (–9,3%) и «ЛУКойл» (–8,8%). При этом, в 2000 г. более чем двукратное увеличение оборотов в РТС не привело к существенному изменению совокупной доли ликвидных акций в суммарном обороте РТС по сравнению с 1999 г. В частности, по итогам 2000 г. в общем обороте РТС на долю обыкновенных акций РАО «ЕЭС России» пришлось 40,0% (27,9% в 1999 г.), на долю акций «ЛУКойл» – 17,4% (24,4%), «Сургутнефтегаз» – 8,9% (21,3%), «Татнефть» – 6,1% (3,2%), «Мосэнерго» – 4,8% (7,1%). Таким образом, в 2000 г. суммарная доля пяти наиболее ликвидных акций в общем обороте РТС составила 77,2% (84,6% – в 1999 г.).

Для объяснения описанной динамики цен акций, рассмотрим ситуацию на российском рынке акций в 2000 г. в контексте изменения уровня рисков. При этом, особенно важным представляется изменение уровня рисков по следующим направлениям:

- изменение политической ситуации;
- оздоровление макроэкономической ситуации и изменение взаимоотношений с международными финансовыми организациями;
- динамика цен на нефть на мировых рынках;
- развитие ситуации на международных финансовых рынках.

Остановимся вкратце на каждом из перечисленных направлений.

Рисунок 1.22

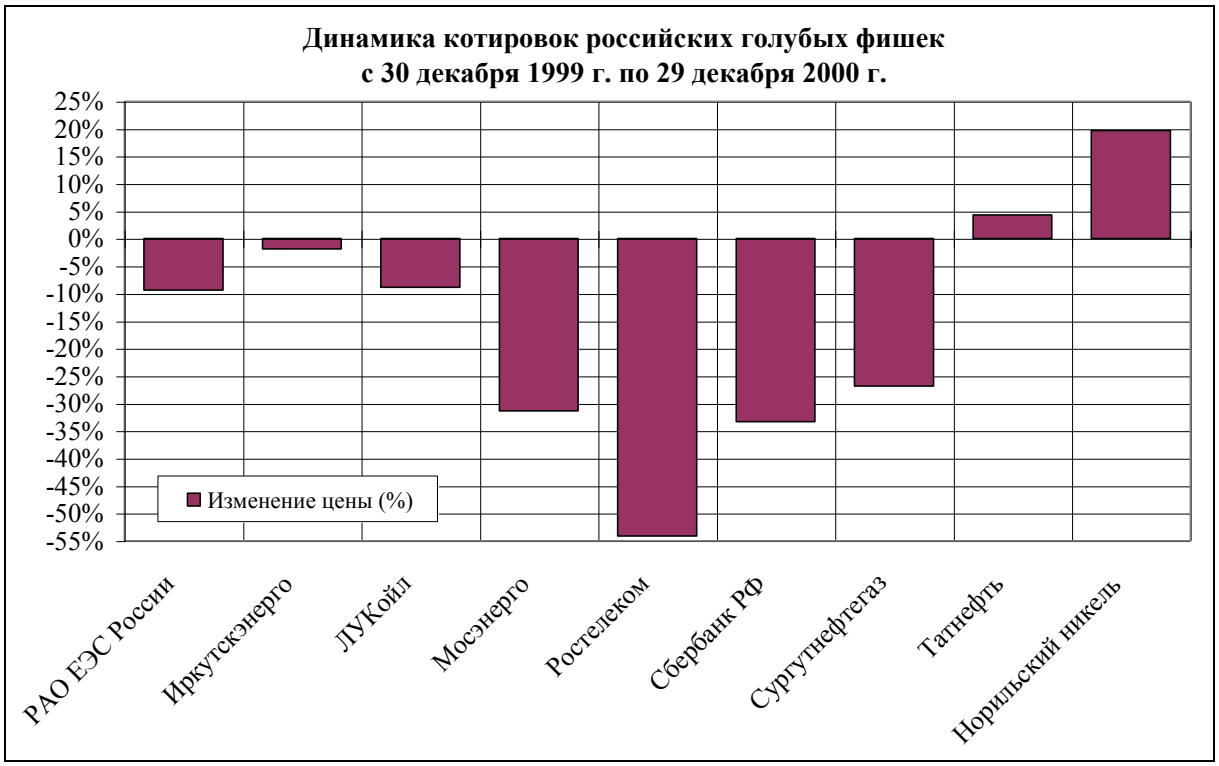


Рисунок 2.23

Изменение политической ситуации. В январе 2000 г. произошло заметное снижение уровня политических рисков в России. Состоявшаяся 31 декабря отставка Б. Ельцина стала, пожалуй, главным политическим событием конца 1999 г. Внятная передача власти и.о. президента В. Путину стабилизировала внутриполитическую ситуацию в стране, поскольку сам процесс передачи соответствовал Конституции РФ, а рейтинг премьер-министра достиг весьма высокого уровня, что свидетельствовало о высоких шансах его избрания на президентских выборах.

Победа В. Путина в первом туре президентских выборов также привела к снижению уровня политических рисков в стране, поскольку наиболее сильный альтернативный канди-

дат на президентский пост принадлежал к левым силам. Многие инвесторы прогнозировали такой исход, что вызвало повышение цен на фондовом рынке (см. рисунок 1.23).

Вместе с тем уже в апреле 2000 г. изменение политической ситуации потеряло доминирующее значение для рынка российских акций. В конце марта, когда исход выборов стал очевиден, многие инвесторы снизили спекулятивную активность на рынке. В результате, на фоне падающих объемов торгов, цены российских акций также начали постепенно снижаться. На первый взгляд, данная ситуация выглядела весьма нелогично: в условиях предвыборной неопределенности цены акций быстро росли, а затем, на фоне существенно снизившихся политических рисков инвесторы потеряли свой интерес к фондовому рынку. Произошло это благодаря тому, что в апреле 2000 г. появился целый ряд негативных факторов, среди которых можно выделить резкие колебания на мировых финансовых рынках, снижение цен на нефть, неопределенность относительно переговоров Правительства РФ с международными финансовыми организациями и усиление давления со стороны мирового сообщества на Россию в связи с продолжением войны в Чечне (решение ПАСЕ о возможном исключении России из Совета Европы). Именно эти факторы привели к коррекции цен российских акций, несмотря на важные изменения в политической сфере.

Летом 2000 г. большинству инвесторов стало ясно, что исполнительная власть намерена пересмотреть свои взаимоотношения не только с регионами, но и с крупным российским бизнесом. Очевидно, что вопрос о порядке формирования Совета Федерации включал не только политический, но и экономический аспект. В случае усиления президентского контроля в регионах при одновременной утрате губернаторами части своих функций в Москве, их взаимоотношения с региональным бизнесом изменились.

Летом 2000 г. произошло обострение борьбы между различными олигархическими группами за влияние на правительство. Для инвесторов, работающих на российском рынке акций, этот процесс являлся свидетельством повышения риска неблагоприятных изменений в структуре акционерного капитала крупных российских монополий. С разной долей политической составляющей этот процесс коснулся РАО «ЕЭС России», «Газпрома» и «Норильского никеля». Противостояние прокуратуры и группы «Мост», имевшее широкий резонанс внутри страны и за рубежом, стало дополнительным фактором, отпугнувшим инвесторов от российских финансовых рынков.

На этом фоне целый ряд внутренних политико-экономических факторов практически не оказал позитивного влияния на фондовый рынок. Среди них можно назвать активную работу Государственной Думы (принятие изменений в Федеральный закон "Об акционерных обществах", направленных на усиление правовой защиты интересов мелких акционеров; принятие глав второй части Налогового Кодекса РФ по НДС, единому социальному и подоходному налогам и акцизам) и одобрение Правительством РФ давно ожидаемой экономической программы на среднесрочную перспективу.

В августе 2000 г. внимание инвесторов, работающих на российском рынке акций, было сосредоточено не только на изменениях экономической и финансовой конъюнктуры. Трагические события на Пушкинской площади в Москве, гибель подводной лодки «Курск» и пожар в Останкинской башне вызвали широкий общественный резонанс и сочувствие. В то же время данные события породили волну критики в отношении российских властей в некоторых отечественных и зарубежных средствах массовой информации, что, безусловно, стало негативным фактором и для российского фондового рынка.

Осенью-зимой 2000 г. события, касающиеся внутренней и внешней российской политики, не дали инвесторам, работающим на отечественном фондовом рынке, серьезных поводов для оптимизма. В частности, в течение данного периода обострились противоречия между президентской администрацией и рядом российских СМИ, призывающих пересмотреть методы решения чеченской проблемы. Твердая позиция президента по отношению к действиям Чечне и российским олигархам, подтвержденная им на саммите Евросоюза в Париже, не дала

оснований надеяться на снижение уровня рисков, обусловленных внутриполитической ситуацией в стране.

Оздоровление макроэкономической ситуации и изменение взаимоотношений с международными финансовыми организациями. Несмотря на визит миссии МВФ в Москву, состоявшемся в конце января 2000 г., мало кто из инвесторов ожидал быстрого принятия каких-либо решений Фонда в отношении выделения транша кредита в размере 640 млн долларов. Миссию МВФ интересовало содержание макроэкономической программы Правительства РФ в области денежной и налоговой политики, а также выполнение предыдущих договоренностей с Фондом. Тем не менее, еще в 1999 г. Министерство финансов России, планируя выплаты по внешним долгам на первый квартал 2000 г., перестало рассчитывать на получение указанного транша. При этом подразумевалось, что основная причина кредитной изоляции России состоит не в степени успеха макроэкономических мер правительства, а в продолжении военных операций в Чечне и высоких политических рисках в преддверии президентских выборов.

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

В первой половине февраля между Правительством России и Лондонским клубом кредиторов была достигнута договоренность о списании 36,5% от суммы долга с последующей реструктуризацией его оставшейся части (более подробно см. раздел, посвященный рынку государственных ценных бумаг). При всей неоднозначности оценок инвесторов в отношении результатов переговоров по условиям реструктуризации облигаций PRINs и IANs, в которые были переоформлены долги бывшего СССР, следует отметить, что урегулирование отношений с крупнейшими частными кредиторами повысило инвестиционную привлекательность российских финансовых рынков, в том числе рынка акций. Достижение договоренности между Правительством РФ и Лондонским клубом позволило международному рейтинговому агентству Standard & Poor's повысить рейтинг российских еврооблигаций и облигаций ОВВЗ с «CCC» до «CCC+».

Изменения, произошедшие в середине 2000 г. в сфере экономической политики, дали весьма противоречивые сигналы инвесторам, работающим на российском рынке акций. С одной стороны, в течение первой половины 2000 г. был реализован ряд шагов по усилению «вертикали» государственной власти и началу реальной экономической реформы. В июле Президент РФ совершил ряд довольно успешных зарубежных визитов, в том числе и на Окинаву на встречу G-8, где была достигнута договоренность с Германией об отсрочке платежей 1998–1999 г. по внешнему долгу России, а Правительство РФ утвердило экономическую программу на 2000–2001 гг.

Изменение макроэкономической ситуации, успешные шаги российского руководства по реализации экономической реформы и принятие распоряжения правительства о реструктуризации долгов Лондонскому клубу кредиторов позволили международному агентству Standard & Poor's повысить в конце июля долгосрочный рейтинг России по внешним долговым обязательствам и внутренним заимствованиям до «B-». В конце августа 2000 г. рейтинговое агентство Fitch IBCA также повысило рейтинг российских внешних долгов. В частности, рейтинг российских еврооблигаций был повышен с «B-» до «B» (еврооблигациям России, выпущенным в рамках реструктуризации долгов бывшего СССР перед Лондонским клубом кредиторов, также присвоен рейтинг «B»), облигациям Министерства финансов РФ 4-й и 5-й серий присвоен рейтинг «CCC», облигациям Минфина 6-й и 7-й серий - рейтинг «CCC+».

С другой стороны, на встрече «Большой восьмерки» России не удалось убедить лидеров развитых стран в необходимости проведения реструктуризации долгов Парижскому клубу.

Двумя другими факторами, оказывающими негативное влияние на инвесторов, остались продолжающиеся военные операции в Чечне и действия прокуратуры, ФСБ и налоговой полиции в отношении некоторых крупнейших российских компаний. Впрочем, в случае отказа власти пересматривать результаты приватизационных сделок (что было подтверждено на встрече президента с ведущими российскими бизнесменами в конце июля 2000 г.), усиление контроля за российскими компаниями, в частности, в сфере налогообложения, можно рассматривать и как положительный фактор, повышающий прозрачность и привлекательность российских компаний для зарубежных инвесторов.

На состоявшейся в конце сентября в Праге совместной сессии Международного валютного фонда и Всемирного банка были отмечены позитивные изменения, произошедшие в макроэкономической ситуации в России за последний год. Вместе с тем, переговоры России с МВФ и Парижским клубом кредиторов заметно осложнились. На заседании исполнительного комитета МВФ, состоявшегося в преддверии совместной сессии МВФ и ВБ, было принято решение об ужесточении условий кредитования со стороны Фонда, в частности, за счет сокращения сроков возврата кредитов и увеличения процентных ставок по крупным займам. Кроме того, определенную роль сыграло и повышение мировых цен на нефть, при котором, по мнению представителей МВФ и Парижского клуба, дополнительные доходы российского бюджета делают вопрос о привлечении внешнего финансирования и реструктуризации платежей по внешнему долгу не столь актуальным. Осложнение переговорного процесса в Праге поставило под угрозу некоторые параметры проекта закона «О Федеральном бюджете на 2001 г.»[47].

Определенное охлаждение в отношениях между Правительством РФ и МВФ, ставшее очевидным к середине ноября 2000 г., стало важным фактором, снижающим вероятность успешных переговоров между Россией и Парижским клубом кредиторов по реструктуризации внешних долгов, объем платежей по которым в 2001 г. составляет около 3,2 млрд долларов. В подготовленном МВФ отчете отмечается, что после кризиса августа 1998 г. темпы структурных реформ в России оказались крайне низкими. Несмотря на критику МВФ и все еще туманные перспективы достижения договоренности правительства с Парижским клубом кредиторов по реструктуризации внешних долгов, международное рейтинговое агентство Moody's Investor Service в середине ноября повысило рейтинг российских валютных заимствований с «B3» до «B2», а также рейтинг банковских депозитов в иностранной валюте – с «Caa1» до «B3». При этом были оставлены без изменения рейтинг российских еврооблигаций и рейтинг ОФЗ, эмитированных после 1 марта 1999 г. («B3» в обоих случаях). В декабре 2000 г. международное рейтинговое агентство Standard & Poor’s повысило валютный рейтинг России с «SD» (выборочный дефолт) до «B–». Кроме того, был отменен рейтинг «D» для третьего транша ОВВЗ. Облигациям, выпущенным в рамках реструктуризации данного транша, был присвоен рейтинг «CCC+».

В декабре 2000 г. на правительственном уровне Россия, Германия и Франция провели консультации относительно возможностей урегулирования проблемы задолженности Парижскому клубу кредиторов за счет ее частичного погашения пакетами акций крупнейших российских компаний. Наиболее распространенная точка зрения кредиторов состояла в том, что Россия не нуждается в реструктуризации платежей по внешним долгам, поскольку по итогам 2000 г. уровень налоговых поступлений оказался весьма высоким, выросло положительное сальдо торгового баланса, стабилизировался курс национальной валюты, существенно увеличился объем золотовалютных резервов ЦБ, наблюдался заметный рост ВВП. С технической точки зрения, согласование механизмов зачета платежей по внешним долгам за счет передачи зарубежным кредиторам пакетов акций требует детальной проработки, на ко-

[47] В проект закона «О Федеральном бюджете на 2001 г.» было заложено финансирование со стороны МВФ в размере около 1,75 млрд. долларов. При этом в 2001 году Россия должна выплатить МВФ около 1,58 млрд долларов.

торую может уйти не один месяц. Немаловажной проблемой, осложняющей реализацию предложенной схемы, является низкий уровень защиты миноритарных акционеров в российских корпорациях.

Заявление российского правительства о том, что оно не намерено осуществлять в первом квартале 2001 г. выплаты по долгам перед Парижским клубом, сделанное в самом начале 2001 года, вызвало весьма жесткую реакцию со стороны кредиторов. Позиция кредиторов, подтвержденная на встрече министров финансов G-7 в Палермо, не позволила российскому правительству добиться реструктуризации и списания долгов в 2001 г. Вместе с тем, альтернатива «не платить», столь широко обсуждаемая в российских политических кругах, могла бы привести к инвестиционной изоляции страны, а также внутреннему политическому кризису. Несмотря на определенное противодействие левого крыла Государственной Думы, в феврале в закон «О федеральном бюджете на 2001 г.» были внесены изменения, позволяющие перераспределить часть дополнительных доходов бюджета в пользу выплат по внешним долгам. При этом правительство начало выплату по долгам Парижскому клубу, не дожидаясь утверждения поправок в бюджете Советом Федерации. В феврале 2001 г. по долгам Парижскому клубу Россия выплатила около 1,206 млрд долларов, а в марте выплатит еще 41,5 млн долларов. В ближайшее время с Парижским клубом должен быть согласован график выплат по накопившейся в 2001 г. задолженности, составляющей 298 млн долларов. Кроме того в январе и феврале Россия перечислила МВФ, соответственно, 118,5 и 233,87 млрд долларов. Всего в 2001 г. Россия должна выплатить Парижскому клубу кредиторов 3,73 млрд долларов.

Другим важным событием февраля 2001 г. стал визит миссии МВФ в Москву. В ходе визита сторонам удалось согласовать годовые и квартальные ориентиры, а также меры экономической политики российского правительства на 2001 г. Вместе с тем правительству и миссии МВФ в очередной раз не удалось договориться о конкретных мерах структурной политики, прежде всего, в банковской системе, естественных монополиях, налоговой и бюджетной сферах. Данные меры рассматриваются Фондом в качестве необходимого условия для предоставления России кредита «предосторожности» (Precautionary Stand-By Arrangement) в случае неблагоприятного изменения ситуации на финансовых и товарных рынках и угрозе неисполнения закона о бюджете.

Динамика цен на нефть на мировых рынках. Весь 2000 г. ситуация на мировых рынках нефти являлась одним из важнейших факторов, определявших спрос на финансовых рынках в развитых и развивающихся рынках. Меры стран-участников ОПЕК, предпринимаемые в целях стабилизации цены на нефть, на протяжении прошедшего года не оказались достаточно эффективными. Так, например, в преддверии 109-й конференции ОПЕК, состоявшейся в Вене в конце марта 2000 г., многие инвесторы ожидали падения цен на нефть. На конференции было принято решение увеличить квоту добычи нефти на 8,7%, а допустимый объем продаж нефти и нефтепродуктов – на 6,3%. В результате, с 28 февраля по 30 марта 2000 г. цена по ближайшим фьючерсным контрактам на нефть сорта Brent на NYMEX упала с 28,47 $/баррель до 23,86 $/баррель, т.е. примерно на 16,2% (см. рисунок 1.24).

В середине апреля страны ОПЕК договорились о механизме снижения добычи сырой нефти том случае если цена на нефть будет держаться ниже уровня 22 $/баррель в течение двадцати дней. Тем не менее, уже в мае – июне 2000 г. мировые цены на нефть достигли уровня 28 – 30 долларов за баррель, что вызвало обеспокоенность широкого круга инвесторов и политиков во многих развитых странах. Несмотря на состоявшуюся 21 июня 2000 г. в Вене очередную встречу ОПЕК, где было принято решение об увеличении квот стран-участников на добычу и продажу нефти на 708 тыс. баррелей в день, по итогам июня мировые цены на нефть вновь выросли. В частности, с 31 мая во 28 июня цена по ближайшим фьючерсным контрактам на нефть сорта Brent на NYMEX выросла с 29,19 $/баррель до 31,06 $/баррель, т.е. примерно на 6,41%.

Рисунок 1.24

Весьма примечательным является и то, что цена на нефть начала свой рост в преддверии встречи ОПЕК и достигла максимума уже после принятия решения об увеличении квот. По всей видимости, это объясняется как сроком начала действия решения ОПЕК (с 1 июля 2000 г.), так и незначительным объемом увеличения квот на фоне существенного мирового спроса на нефть. В данном случае определенный интерес вызвала достаточно лояльная реакция США на увеличение мировых цен на нефть при сложившемся дефиците нефтепродуктов на внутреннем рынке данной страны. Для России высокий уровень мировых цен на нефть, напротив, создал предпосылки для повышения темпов экономического роста и повысил привлекательность инвестиций в отечественные нефтяные компании.

Заявление правительства Саудовской Аравии о намерении увеличить объемы экспорта нефти без согласования данного решения с другими членами ОПЕК, сделанное в начале июля 2000 г., привело к изменению ситуации на мировых рынках нефти. В частности, с 30 июня по 28 июля цена по ближайшим фьючерсным контрактам на нефть сорта Brent на NYMEX упала с 32,03 $/баррель до 25,05 $/баррель, т.е. примерно на 21,8%. Однако последующий рост цен на нефть на мировых рынках изменил ожидания участников рынка. С 31 июля по 31 августа 2000 г. цена по ближайшим фьючерсным контрактам на нефть сорта Brent на NYMEX выросла с 25,30 $/баррель до 35,07 $/баррель, т.е. примерно на 38,6%.

С точки зрения инвестиций на российском рынке акций, высокие цены на нефть на мировых рынках являлись, скорее, положительным фактором, поскольку обусловили высокий спрос на акции российских нефтяных компаний. Вместе с тем, во второй половине 2000 г. высокие цены на нефть вызывали все большую обеспокоенность портфельных инвесторов в развитых странах, поскольку расходы многих компаний на энергоносители повышались, что отражалось на уровне их прибыльности и размерах выплачиваемых дивидендов. Так, например, в сентябре повышение цены на нефть перестало играть для российского рынка акций положительную роль, свойственную для второй половины лета 2000 г. С 28 июля по 7 сентября 2000 г. цена по ближайшим фьючерсным контрактам на нефть сорта Brent на NYMEX выросла с 25,05 $/баррель до 37,43 $/баррель, т.е. примерно на 49,4%. Начиная с сентября высокие цены контрактов на нефть стали рассматриваться инвесторами в качестве ключевого фактора, дестабилизирующего фондовые рынки как в развитых, так и в развивающихся странах.

На состоявшемся 10 сентября в Вене саммите ОПЕК было принято решение об увеличении странами-участниками картеля квот на добычу и экспорт нефти на 800 тыс. баррелей в день или на 3,2%. Тем не менее, решения ОПЕК оказалось недостаточно для того, чтобы вернуть цены на нефть на уровень ниже 28 $/баррель. Это вынудило США принять решение о поставке на рынок в октябре 2000 г. около 30 млн баррелей из национального нефтяного резерва. Готовность пойти на сходные меры подтвердили в конце сентября лидеры ведущих Европейских стран. В результате, с 8 сентября цены на нефть на мировых рынках стали снижаться, достигнув к 28 сентября уровня 29 $/баррель. Однако на этом уровне снижение цен на нефть прекратилось.

Начало отопительного сезона в большинстве развитых стран, а также заявление руководства Ирака о возможном сокращении с 1 ноября 2000 г. объемов экспорта нефти на мировые рынки, вызванное очередным ухудшением отношений с США, вновь заставили цены расти. По итогам месяца, с 29 сентября по 31 октября цена по ближайшим фьючерсным контрактам на нефть сорта Brent на NYMEX выросла с 28,44 $/баррель до 30,68 $/баррель, т.е. примерно на 7,9%. Вместе с тем имевшее место превышение мировых цен на нефть уровня, определенного странами ОПЕК (28 $/баррель), в течение двадцати дней позволило картелю 30 октября уже в четвертый раз в 2000 году принять решение об увеличении квот на добычу и экспорт нефти (в этот раз на 500 тыс. баррелей в день).

В конце 2000 г. мировые цены на нефть продемонстрировали существенное снижение. С 30 ноября по 28 декабря цена по ближайшим фьючерсным контрактам на нефть сорта Brent на NYMEX упала с 32,62 $/баррель до 22,39 $/баррель, т.е. примерно на 31,4%. Последний раз в 2000 г. столь низкий уровень цен на нефть наблюдался лишь в первой половине апреля. В качестве причин падения мировых цен на нефть, произошедшего в конце 2000 г, следует отметить следующие факты. Еще в начале декабря на рынке появились данные, свидетельствующие об увеличении резервов в нефтехранилищах США, что дало участникам рынка некоторые гарантии прекращения роста мировых цен на нефть. Вслед за этим стало известно, что Ирак, чье производство нефти составляет около 3% от общемирового, разрешил спорные вопросы с ООН, касающиеся программы «нефть в обмен на продовольствие» и намеревается возобновить поставки нефтепродуктов на мировой рынок. Определенное внимание привлекло также снижение темпов экономического роста в развитых странах, которое может сказаться на снижении мирового спроса на нефть, а также тот факт, что прогнозы о крайне холодной зиме 2000–2001 гг. оказались излишне пессимистичными.

В январе 2001 г. мировые цены на нефть вновь продемонстрировали рост, что, с одной стороны, повысило спрос на акции российских нефтяных компаний, а, с другой, – стало дополнительным фактором, осложнившим ведение переговоров между Правительством РФ и Парижским клубом кредиторов. С 29 декабря 2000 г. по 30 января 2001 г. цена по ближайшим фьючерсным контрактам на нефть сорта Brent на NYMEX выросла с 22,38 $/баррель до 26,89 $/баррель, т.е. на 20,2% (см. рисунок 1.24). Рост цен на нефть в январе ожидался инвесторами, поскольку уже в конце 2000 г. руководство ОПЕК заявило о возможном сокращении добычи нефти в странах-участниках картеля. В начале 2001 г., несмотря на определенное давление со стороны США, представители ОПЕК сделали заявление о том, что решение о снижении объемов добычи нефти уже принято. На конференции ОПЕК в Вене 17 января был согласован лишь объем сокращения добычи, составивший 1,5 млн баррелей в день, что соответствует 5% объема производства нефти в странах-членах картеля. В феврале 2001 г. мировые цены на нефть вновь продемонстрировали весьма высокий уровень изменчивости. С 1 по 8 февраля цена по ближайшим фьючерсным контрактам на нефть сорта Brent на NYMEX выросла с 26,46 $/баррель до 30,41 $/баррель, т.е. на 14,9%. Однако вслед за этим мировые цены на нефть стали снижаться и достигли к концу февраля уровня 25,29 $/баррель. Опасения дальнейшего снижения цен на нефть под действием сезонных факторов, а также в связи с потенциальным сокращением спроса на нефть со стороны США и Европейских государств,

заставили руководство ОПЕК сделать ряд заявлений о возможности дополнительного сокращения размера квот стран-участников картеля еще на 1 – 2 млн баррелей в сутки.

Развитие ситуации на международных финансовых рынках в 2000 г. оказывало наиболее заметное влияние на российский фондовый рынок. Резко выросший уровень волатильности цен на финансовых рынках развитых стран стал одной из основных причин снижения активности крупных инвесторов на развивающихся рынках. Уже в самом начале 2000 г. на ряде ведущих фондовых рынков произошел резкий обвал котировок. Усилившиеся опасения инвесторов о дальнейшем повышении 1–2 февраля 2000 г. учетной ставки в США вызвали повышение уровня доходности казначейских облигаций. Так, например, 4 января 2000 г. индекс Dow Jones Industrial Average снизился с 11357,51 до 10997,93 пунктов, т.е. на 3,17%. Последний раз столь значительное для американского рынка падение наблюдалось лишь в осенью 1998 г. Сходные проблемы волновали инвесторов и в Западной Европе. Опасение роста темпов инфляции вынудило Банк Англии принять 13 января решение об очередном повышении процентной ставки с 5,5% до 5,75%. В начале февраля 2000 г. ФРС США приняла решение о повышении процентной ставки по межбанковским кредитам "overnight" на 0,25 процентных пункта до уровня 5,75%. Вслед за ФРС решение о повышении процентной ставки с 5,75% до 6% принял банк Англии.

В конце 1999 г. – начале 2000 г. на фондовых рынках США и других развитых стран наблюдалась интересная тенденция. Многие инвесторы, рассматривали акции высокотехнологичных компаний в качестве сектора финансового рынка наименее подверженного негативному влиянию повышения процентных ставок. В результате цены акций капиталоемких компаний падали, а высокотехнологичных компаний – росли. Так, например, с 31 января по 28 февраля 2000 г. индекс Nasdaq Composite, включающий большое число высокотехнологичных компаний, вырос на 19,2%, а индекс Dow Jones Industrial Average, включающий в основном капиталоемкие компании, снизился на 8,2%.

21 марта 2000 г. ФРС США было принято очередное решение о повышении основной процентной ставки по межбанковским кредитам "overnight" на 0,25 процентных пункта до уровня 6.0%. Данное решение было принято вопреки появившимся прогнозам о стабилизации инфляционных процессов в экономике США. По всей видимости, фактором, повлиявшим на решение ФРС, стало ожидавшееся снижение цен на нефть, снижающее потенциальные издержки компаний и, таким образом, способствующее повышению темпов экономического роста в американской экономике.

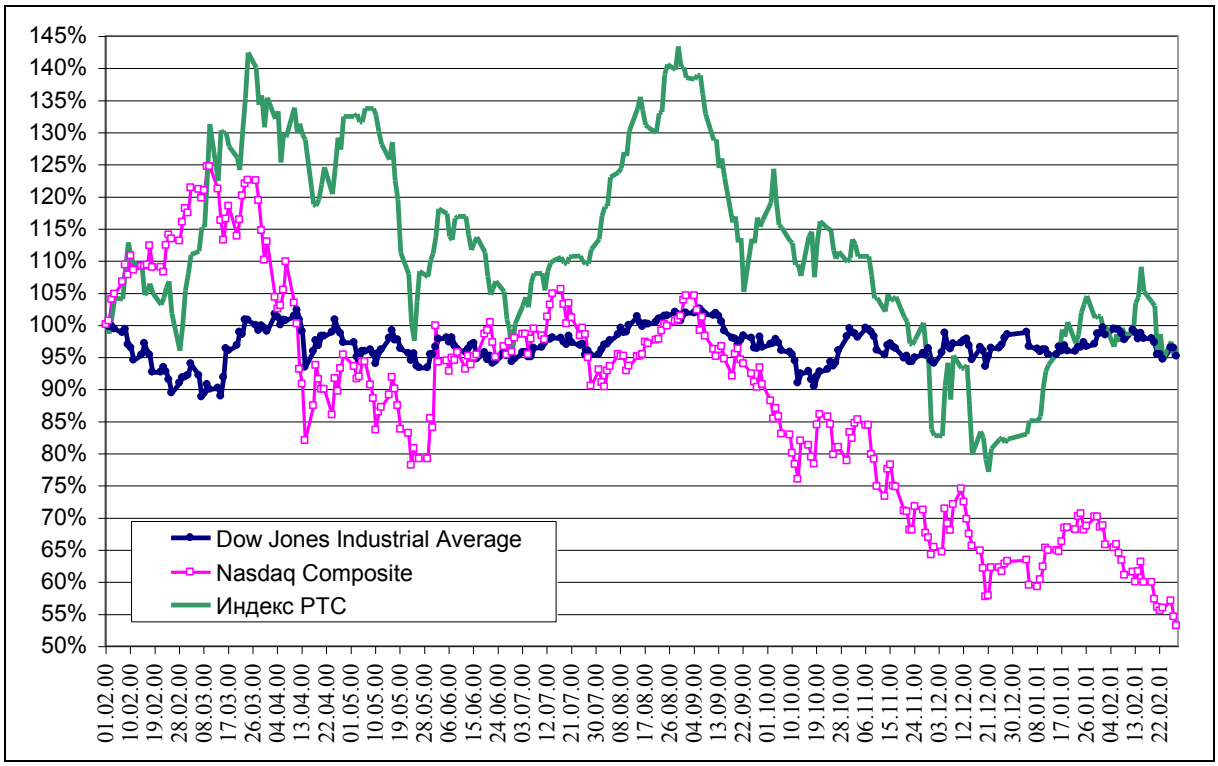
В апреле 2000 г. ситуация на международных финансовых рынках оказывала весьма негативное воздействие на российский рынок акций. Внимание международных инвесторов полностью переключилось на развитие ситуации на рынках США и Европейского союза. Стремительное снижение цен активов на развитых и развивающихся рынках стало проявлением целого комплекса взаимосвязанных проблем. Пожалуй, самой главной из них стало несоответствие темпов экономического роста в США и странах Европы. Быстрые темпы роста американской экономики повысили вероятность усиления инфляционных процессов в США. Осуществляя политику сдерживания темпов инфляции, ФРС поэтапно поднимала учетную ставку, тем самым, повышая цену привлечения кредитов для американских компаний. Вместе с тем, высокая процентная ставка привела к перетоку международного капитала с европейских рынков в США. Европейский ЦБ не стал поднимать процентную ставку до уровня, сопоставимого с американским. В результате, курс евро к доллару устойчиво снижался. Это стало дополнительным фактором, определившим предпочтение инвесторами американских финансовых активов.

Другой проблемой, особенно обострившейся весной 2000 г., стал быстрый рост акций высокотехнологичных компаний в США. Повышение индекса Nasdaq, включающего акции высокотехнологичных компаний, происходившее в течение первых месяцев 2000 г. (см. рисунок 1.25), в определенном смысле стало результатом политики повышения процентных ставок ФРС. Образование «пузыря» цен акций высокотехнологичных компаний стало очевидно по мере опубликования их

финансовых результатов за первый квартал 2000 г., согласно которым никаких сверх-прибылей продемонстрировано не было. Более того, по ряду из них появились пессимистичные прогнозы, касавшиеся как снижения объема рынка сбыта, так и угрозы разделения корпораций на несколько отдельных компаний (например, в отношении Microsoft). В результате, инвесторы сочли уровень цен высокотехнологичного сектора значительно переоцененным, что привело к резкой коррекции котировок и фондовых индексов в США и других странах.

16 мая ФРС повысила учетную ставку сразу на 0,5 процентных пункта до 6,5% годовых. Данный шаг ожидался инвесторами, однако, снижение риска дальнейшего повышения процентной ставки в США так и не произошло. Высокий темп роста американского ВВП в первом квартале 2000 г. и низкий показатель уровня безработицы по-прежнему определяли угрозу усиления инфляционных процессов. Вместе с тем, Центральный банк Европы 25 мая 2000 г. оставил уровень процентных ставок по краткосрочным банковским кредитам на прежнем уровне 3,75% годовых. В связи с этим, необходимо отметить различие мотивов в политике ФРС США и ЦБ Европы. В течение первой половины 2000 г. для Европейского ЦБ основными задачами являлись стимулирование экономического роста в странах ЕЭС и защита позиций евро. Целью ФРС являлось, напротив, снижение темпов инфляции в экономике США.

Рисунок 1.24



В июне 2000 г. ситуация на международных финансовых рынках стабилизировалась. 8 июня Центральный банк Европы поднял процентные ставки по краткосрочным кредитам сразу на 0,5 процентных пункта до уровня 4.25% годовых. В конце июня 2000 г. ФРС США приняла решение о сохранении учетной ставки на текущем уровне 6,5%. Таким образом, разрыв между европейскими и американскими учетными ставками несколько сократился. Тем не менее, в июле 2000 г. ситуация на международных финансовых рынках вновь вызвала обеспокоенность инвесторов. В центре внимания оказался сектор высокотехнологичных компаний США, продемонстрировавших не слишком высокие финансовые показатели и за второй квартал 2000 г. В результате, только за вторую половину июля индекс NASDAQ снизился с 4274 до 3663 пунктов, т.е. примерно на 14,3% (см. рисунок 1.25). Столь значительное падение американского индекса вызвало снижение интереса портфельных инвесторов к развивающимся рынкам, большинство из которых также продемонстрировало снижение котировок.

В данном контексте весьма интересно выглядит снижение степени зависимости российского рынка акций от тенденций, наблюдавшихся в июле 2000 г. на американском фондовом рынке. Как видно из рисунка 1.25, во второй половине июля на фоне падения американских фондовых индексов индекс РТС оставался стабильным, а в самом конце месяца даже продемонстрировал некоторый рост. По всей видимости, такое развитие ситуации стало возможным благодаря отмеченным выше благоприятным изменениям в экономической и политической ситуации в России.

В начале сентября 2000 г. стали появляться прогнозы относительно ухудшения ситуации на мировых финансовых рынках. Решение о повышении ставки по краткосрочным банковским кредитам на 0,25 процентных пункта до уровня 4,5% годовых, принятое в самом конце августа Центральным банком Европы, вызвало снижение курса евро к доллару и снижение спроса на акции европейских компаний. С 1 по 20 сентября курс евро к доллару снизился на 5,7%, достигнув рекордно низкого уровня 0,8472 $/евро. Столь быстрые темпы падения европейской валюты вынудили ЦБ Европы совместно с ЦБ Японии и ФРС США провести массированные интервенции на валютном рынке.

Дестабилизация ситуации на мировых фондовых рынках в сентябре была также связана с отмеченным выше ростом цен на нефть и невысокими результатами деятельности крупных высокотехнологичных компаний в США в третьем квартале 2000 г. В результате, большинство фондовых рынков в развитых и развивающихся странах в сентябре продемонстрировало существенное снижение котировок, причем падение цен российских акций, как обычно, стало самым заметным.

В октябре 2000 г. ситуация на международных финансовых рынках продолжала оставаться нестабильной. Несмотря на то что на заседании Комитета по операциям на открытом рынке ФРС США, состоявшимся 3 октября, было принято решение оставить величину учетной ставки на прежнем уровне (6,5% годовых), цены акций на американском фондовом рынке в начале октября продолжали снижаться. С 1 сентября по 12 октября 2000 г. индекс NASDAQ Composite, включающий акции высокотехнологичных компаний, снизился с 4234,3 до 3074,7 пунктов, т.е. на 27,4%. Индекс Dow Jones Industrial Average, рассчитываемый по акциям компаний “старой экономики”, за тот же период упал на меньшую величину (10,7%). В октябре причиной беспокойства инвесторов стало заявление ФРС, в котором, несмотря на сохранение учетной ставки, не нашло своего отражения свидетельство о стабилизации макроэкономической ситуации в США, а также появившиеся прогнозы о невысоком уровне прибыльности некоторых высокотехнологичных компаний в 2001 г.

В ноябре 2000 г. ухудшение ситуации на мировых финансовых рынках продолжилось. Падение индекса NASDAQ Composite, продолжающееся с начала сентября 2000 г., к концу ноября составило уже 35,6% (см. рисунок 1.25). Среди причин снижения цен акций в США, развитых европейских странах и на развивающихся рынках следует назвать сохранявшуюся весь ноябрь 2000 г. неопределенность итогов президентских выборов в США; высокие цены на нефть и замедление темпов экономического роста в развитых странах. Начавшийся в ноябре финансовый кризис в Турции, повлекший за собой уход международных инвесторов и стремительное падение цен активов в стране, еще более усугубил ситуацию на мировых финансовых рынках.

В середине декабря 2000 г. стали известны окончательные результаты затянувшихся президентских выборов в США, выступавших в качестве дестабилизирующего фактора на протяжении последних месяцев прошедшего года как для развитых, так и для развивающихся рынков. Вместе с тем, в конце 2000 г. одним из наиболее обсуждаемых вопросов стало уже ставшее заметным снижение темпов экономического роста в США и других развитых странах. С одной стороны, замедление темпов экономического развития в американской экономике снижает вероятность усиления инфляционных процессов. Таким образом, политика повышения учетной ставки, проводимая ФРС США в 2000 г., достигла поставленной цели. С другой стороны, сегодня многие инвесторы опасаются вкладывать в акции американских

компаний, поскольку их прибыли в 2001 г. могут существенно снизиться, что отразится на уровне курсовой и дивидендной доходности. В том случае, если темпы экономического роста в США в 2001 г. снизятся, по крайней мере, до 3%, такое развитие ситуации выглядит вполне правдоподобным. Кроме того, возможное ухудшение экономической конъюнктуры в США в будущем году может отразиться и на развитых европейских странах, демонстрирующих заметно более низкие темпы экономического роста, а также на развивающихся странах. Немаловажным фактором, оказавшим влияние на инвесторов, стала финансовая дестабилизация в ряде развивающихся стран, потребовавшая вмешательства МВФ. В частности, в декабре 2000 г. было принято решение о выделении в 2001 г. стабилизационного кредита в размере 39,7 млрд долларов Аргентине, а также 7,5 млрд долларов Турции.

Пессимистические настроения, определявшие ситуацию на мировых фондовых рынках с августа по декабрь 2000 г., особенно сильно повлияли на цены высокотехнологичных компаний. Снижение индекса NASDAQ Composite за рассматриваемый период составило уже 39,2% (см. рисунок 1.25). В декабре наиболее заметное снижение фондовых индексов было отмечено в странах Юго-Восточной Азии, традиционно связанных с сектором высоких технологий.

В январе 2001 г. большинство мировых фондовых рынков продемонстрировало повышение цен активов. Одной из наиболее важных причин оптимизма инвесторов стала решительная позиция ФРС США, стремящейся не допустить «жесткой посадки» американской экономики. В начале января ФРС снизила ставку рефинансирования до уровня 6% годовых, а также снизила учетную ставку сначала до 5,75%, а затем до 5,5% годовых. Решение о снижении ставок в США было принято еще раз в конце января. Вместе с тем на сегодняшний день весьма сложно спрогнозировать принесут ли действия ФРС ощутимый эффект в условиях, граничащих с экономической рецессией. Показатели, характеризующие уровень продаж и объема промышленного производства, свидетельствуют о том, что процесс снижения темпов роста американской экономики набирает ход. В том случае, если снижение ставок в США окажется достаточным для преодоления данной тенденции, прирост ВВП данной страны в 2001 г. может составить не более 3%. При этом, с точки зрения инвестиционной привлекательности, в выигрышном положении оказываются Европейские страны (где процентные ставки пока сохраняются на прежнем уровне, а прирост ВВП может составить до 4%), а также страны Юго-Восточной Азии (прирост ВВП – до 5%) за исключением Японии, также переживающей снижение темпов экономического роста.

В противном случае, если действия ФРС США запоздали или по тем или иным причинам окажутся недостаточно эффективными, американская экономика войдет в период рецессии, что негативно отразиться на показателях экономической активности и стабильности финансовых рынков по всему миру. Особенно остро это может коснуться стран с развивающимися рынками, где темпы экономического роста, а также ситуация на фондовом и валютном рынках во многом связаны с объемом инвестиций из развитых стран. Действия ФРС США стали важным элементом спекулятивной игры на финансовых рынках. Многие инвесторы ожидают от ФРС очередного снижения уровня процентных ставок, поскольку последние данные о состоянии экономики США свидетельствуют о дальнейшем замедлении темпов ее роста. Вместе с тем, у столь активной процентной политики в США есть и свои отрицательные стороны. Крупнейшие американские банки уже сократили объем кредитования экономики несмотря на то, что кредит стал для них более доступным. По всей видимости, процесс рационирования коммерческих кредитов будет продолжаться до тех пор, пока уровень процентных ставок в США не станет устойчивым.

Другим важным событием начала 2001 г., имеющим особое отношение к российскому рынку акций, стало продолжение финансового кризиса в Турции. Девальвация лиры, отток иностранного капитала, кризис банковской системы, резкий обвал цен на рынках активов и, наконец, политический кризис напомнил многим развитие событий 1997-1998 гг. Тем не менее, на фоне неопределенной ситуации в США, кризис в Турции не рассматривается междуна-

родными инвесторами в качестве доминирующей темы. Последствия мирового финансового кризиса 1997–1998 гг. привели к существенному сокращению портфелей международных инвестиционных фондов на развивающихся рынках. Это обстоятельство существенно снижает вероятность передачи синдрома финансового кризиса на другие emerging markets.

Таким образом, благодаря нестабильной ситуации на мировых финансовых и товарных рынках результаты функционирования российского рынка акций в 2000 г., безусловно, оказались несколько разочаровывающими для инвесторов. Вместе с тем уровень цен акций, резко выросших в течение 1999 г., уже отражал ожидания относительно позитивного изменения макроэкономической и политической ситуации в течение 2000 г. Прошедший год следует рассматривать с точки зрения роста интереса инвесторов к отечественному фондовому рынку, что, возможно, является более важным фактором, чем 19%-е снижение индекса РТС в 2000 г., особенно учитывая тот факт, что с декабря 1998 г. по декабрь 2000 г. индекс РТС и, соответственно, цены российских акций выросли примерно на 140%.

Раздел 2. Реальный сектор экономики

2.1. Макроструктура производства

Производство ВВП: динамика и структура

Производство товаров и услуг

Российская экономика в 2000 году характеризуется исключительно высокими темпами роста, которые впервые наблюдаются за последнее десятилетие. Экономический подъем протекал на фоне благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры и внутренней социально-экономической стабильности. Практически по всем основным макроэкономическим параметрам отмечается ускорение темпов роста. По итогам 2000 года прирост ВВП составил 7,7% к уровню 1999 года, инвестиций в основной капитал — 17,7%, валовой продукции промышленности — 9,0%. Рост производства товаров поддерживался развитой за годы реформ инфрастуктурой рынка услуг. Коммерческий грузооборот транспорта по сравнению с 1999 годом увеличился на 4,8%, оптовой торговли – на 8,5% и объем услуг связи – на 13,1%. При увеличении производства товаров на 8,6% рыночные услуги выросли на 8,0%.

Сектор услуг, ориентированный на потребительский рынок, характеризуется более плавной динамикой роста. Несмотря на то, что в 2000 году прирост товарооборота розничной торговли составил 8,9%, а объема платных услуг населению –5,7%, после обвального спада 1998—1999 годов масштабы потребительского рынка составляют только 85,0% от докризисного уровня 1997 года. Фактором, лимитирующим расширение спроса в этом сегменте сектора услуг, является сохранение низкого платежеспособного спроса населения. При росте реальных доходов в 2000 году на 9,1% система основных параметров, характеризующих уровень жизни, остается существенно ниже показателей 1997 года. Реальные доходы населения составляют 74,9% от уровня 1997 года, заработная плата – 82,4%, реальный размер назначенных пенсий – 74,2%.

На фоне экономического подъема проявилась ярко выраженная асимметрия роста производства, доходов населения и конечного спроса, которая не позволяет однозначно оценить экономическая ситуацию. При, безусловно, успешных результатах хозяйственной деятельности 2000 года, сопоставление основных индикаторов социально-экономического развития показывает, что в российской экономике еще полностью не преодолены последствия спада производства, обусловленные кризисом октября 1997 — августа 1998 годов.

ТАБЛИЦА 2.1

Динамика основных макроэкономических показателей в период 1997-2000 годов, в % к предыдущему году

	1997	1998	1999	2000
Валовой внутренний продукт	100,9	95,1	103,5	107,7
Выпуск продукции и услуг базовых отраслей	-	94,2	104,6	108
Объем промышленной продукции	102,0	95,1	108,1	109,0
Инвестиции в основной капитал	95,0	93,3	105,3	117,7
Продукция сельского хозяйства	101,3	86,8	104,1	105,0
Грузооборот транспорта	96,6	96,6	105,8	104,8
Оборот розничной торговли	104,7	96,7	92,3	108,9
Внешнеторговый оборот	101,7	84,7	86,7	129,7
Реальные располагаемые денежные доходы	106,3	81,9	85,8	109,1

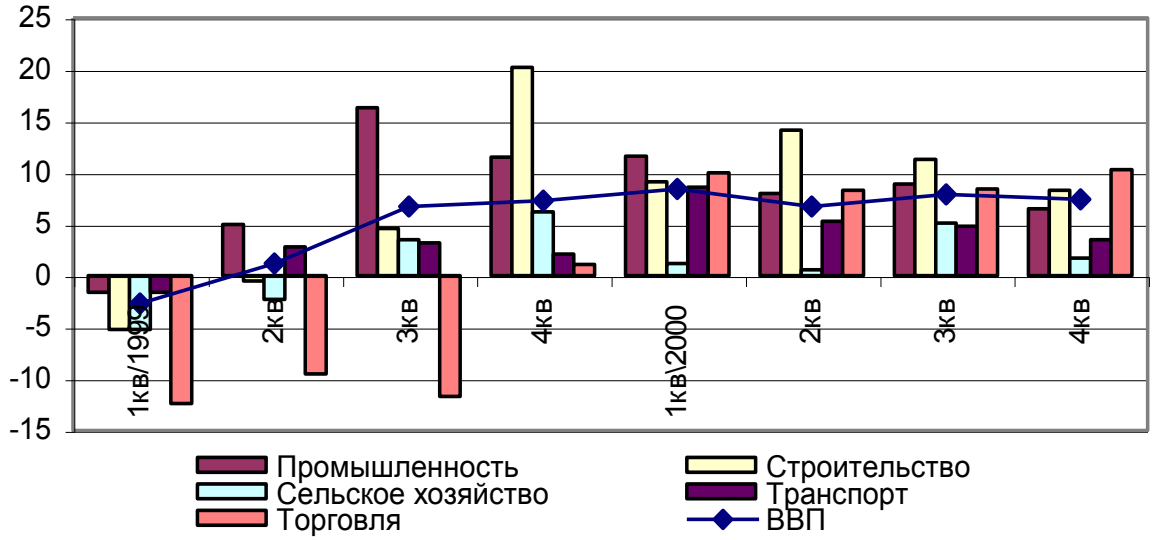
Источник: Госкомстат РФ

Отличительной особенностью 1998-2000 годов являлось изменение пропорций между секторами экономики. При опережающих темпах роста товаров их доля в ВВП повысилась с

42,9% в 1998 году до 46,7% в 2000 году. Положительная динамика роста ВВП фиксировалась со II квартала 1999 года, и поддерживалось ростом производства в базовых отраслях экономики. В 2000 году усилился позитивный вклад промышленного производства и строительства в ускорение темпов экономического развития. Если в первой половине 1999 году промышленный подъем компенсировал спад производства предыдущего года, то в последующий период обозначилась ярко выраженная тенденция выхода на траекторию экономического роста.

Рисунок 2.1

Изменение реального объема ВВП и валовой добавленной стоимости отраслей экономики, %% к соответствующему периоду предыдущего года



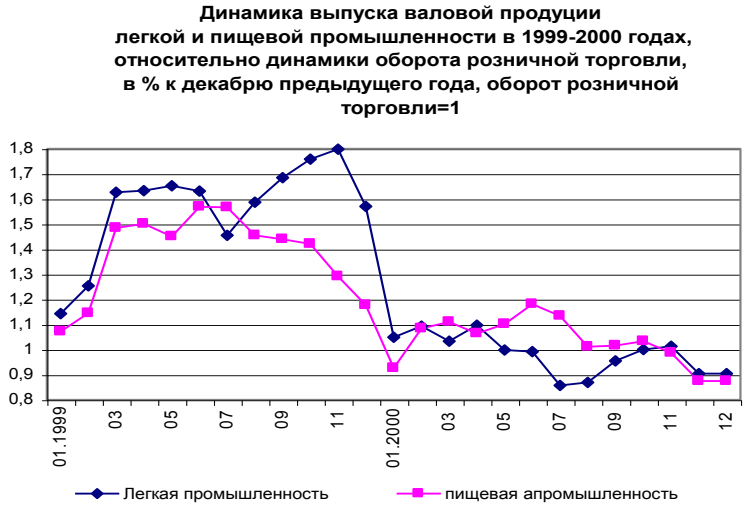
Источник: Госкомстат РФ, Минэконмразвтия РФ

В процессе восстановления экономического роста можно выделить две фазы:

- активное импортозамещение в конце 1998 - первой половине 1999 года, обусловленное девальвацией рубля, на фоне относительно низких цен на продукцию естественных монополий, резкого сужения импорта и сдержанного роста заработной платы;
- расширение внутреннего и внешнего спроса со второй половины 1999 года, связанное с улучшением конъюнктуры мирового рынка и ростом доходов населения предприятий.

На первой фазе в наиболее выигрышном положении оказались отрасли потребительского комплекса, традиционно ориентированные на внутренний рынок. Прирост производства потребительских товаров в 1999 году составил 8,7% и превысил темпы общепромышленного роста. Вклад отраслей потребительского комплекса в прирост промышленного производства в 1999 году составил 13,2%, против 8,4% в 1998 году. В 2000 году влияние отраслей потребительского комплекса осталось примерно на уровне предыдущего года. Сопоставление помесячной динамики темпов роста продукции легкой и пищевой промышленности относительно динамики оборота розничной торговли свидетельствует о постепенном исчерпании потенциала импортозамещения и девальвации рубля в этих отраслях промышленности (рис.2.1). Наиболее остро на изменение ситуации на внутреннем рынке реагирует легкая промышленность. Расширение производства в легкой промышленности находится в усиливающейся зависимости от технико-экономических характеристик производственных мощностей, износ которых составляет около 75%.

РИСУНОК 2.2



Характерным признаком второй фазы восстановления экономического роста является переход к модели инвестиционного роста. По мере улучшения финансового состояния предприятий и роста накопления, со второй половины 1999 года наблюдается повышение спроса на капитальные товары. Развитие этой тенденции существенно усилилось на протяжении 2000 года под влиянием расширяющего инвестиционного спроса экспортоориентированных отраслей на продукцию отечественного машиностроения. Объемы производства в инвестиционном комплексе за период 1999-2000 увеличились на 31,3% по сравнению с уровнем 1998 года. Рост производства в машиностроении, промышленности строительных материалов способствовал наращиванию производства в сопряженных отраслях. Расширение внутреннего потребления конструкционных материалов при одновременном росте внешнего спроса оказало позитивное воздействие на ускорение темпов производства в металлургическом и химико-лесном комплексах. При увеличении производства в машиностроении на 15,5% по сравнению с 1999 годом, индекс производства в черной металлургии составил 115,6%, в цветной металлургии – 111,3% и химической и нефтехимической промышленности – 114,3%. Вклад машиностроения в прирост промышленной продукции в период 1999-2000 годов составил 30%, металлургического комплекса –25%.

ТАБЛИЦА 2.2

Динамика валовой продукции промышленности по производственным комплексам в 1998-2000 годах, в % к предыдущему году

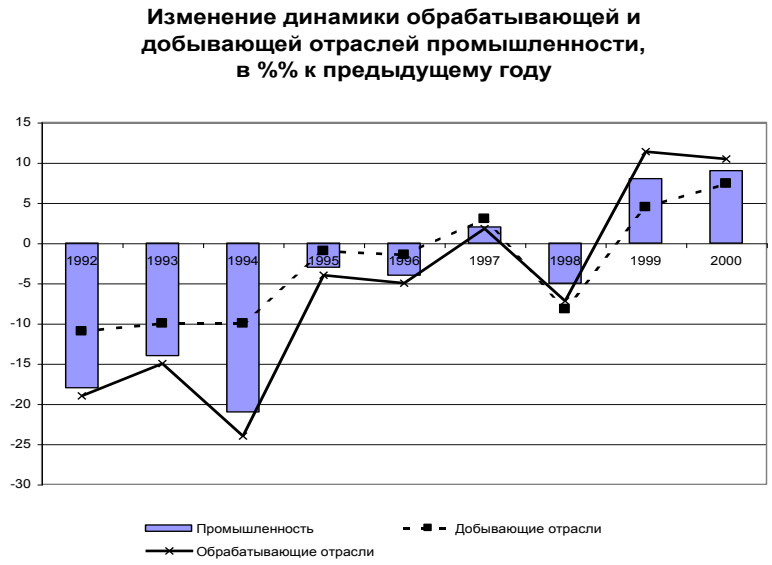
	1998	1999	2000
Промышленность	98,4	108,1	109
топливно-энергетический комплекс	97,5	101,7	104,0
металлургический комплекс	93,5	111,3	113,4
химико-лесной комплекс	95,3	119,8	112,3
инвестиционный	92,8	114,6	114,4
потребительский комплекс	97,1	108,7	108,6

Источник рассчитано по данным Госкомстата РФ

Обрабатывающий сектор промышленности

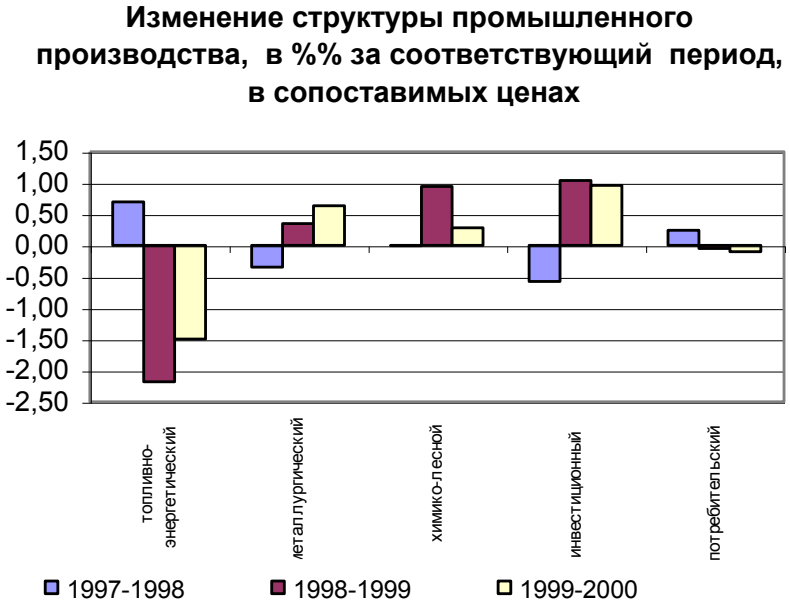
Характерной особенностью промышленного подъема 1999-2000 годов явились опережающие темпы роста обрабатывающей промышленности по сравнению с добывающей промышленностью. Прирост производства в обрабатывающем секторе промышленности по сравнению с 1998 годом составил 23,0%, а в добывающем – 12,1%. Повышение доли обрабатывающих отраслей в структуре промышленного производства наблюдается впервые за годы реформ.

РИСУНОК 2.3



Структурные изменения в промышленности в последние два года проходили на фоне опережающих темпов роста отраслей инвестиционного комплекса. Повышение инвестиционной активности, отмеченное с IV квартала 1999 года, инициировало ускорение темпов роста отраслей машиностроения, промышленности строительных материалов и спроса на услуги строительства. Рост инвестиционного спроса дал дополнительный импульс развития отраслям производящим промежуточные товары.

РИСУНОК 2.4



Повышение доли капиталообразующих отраслей в структуре производства позитивно повлияло на инвестиционную среду в национальном хозяйстве. Если в период 1992-1998 года динамика машиностроения зависела от характера интенсивности выпуска автомобилестроения, то в последние два года ситуация изменилась. Увеличение масштабов производства наблюдается практически во всех подотраслях машиностроительного комплекса. Опережающими темпами стало развиваться приборостроение, промышленность средств связи, отрасли тяжелого машиностроения, поставляющие на рынок инвестиционные товары для транспорта, сельского хозяйства, нефтедобывающей промышленности. Повышение ценовой конкурентоспособности отечествен-

ного машиностроения по сравнению с импортными аналогами стимулировало расширение выпуска оборудования для отраслей потребительского комплекса. Увеличился выпуск импортозамещающих видов техники, таких как: вагоны электропоездов, пассажирские вагоны, электрические двигатели.

Экономический подъем затронул и комплекс оборонных отраслей машиностроения. При увеличении производства в оборонном комплексе на 25,2% к уровню 1999 года, прирост выпуска продукции гражданского назначения составил 21%.. Производство конкурентоспособной продукции гражданского назначения, пользующейся спросом не только на внутреннем, но и на внешнем рынке увеличилось во всех отраслях оборонного комплекса. Производство авиационной техники превысило уровень 1999 года на 37,5%, продукции гражданского судостроения - на 9,3%, а объем работ в сфере гражданского космоса – на 22%. Объем экспорта гражданской продукции оборонного комплекса составил в 2000 году 645 млн долл.

ТАБЛИЦА 2.3

Динамика производства продукции по отраслям машиностроения, в % к предыдущему периоду

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Промышленность всего	97	96	102	94,8	108,1	109,0
Машиностроение	91	95	104	92,5	115,9	115,5
из него						
железнодорожное	73	97	81,1	87	108,9	107,4
металлургическое	95	93	85,2	70,6	91,8	130,2
электротехническая промышленность	93	79	93,5	85,7	127,0	130,1
химическое и нефтяное машиностроение	96	76	95,6	96,1	120,7	119,5
станкостроительная и инструментальная промышленность	87	66,6	84,9	82,3	99,6	111,5
приборостроение	110	70	105,8	103,4	140,8	118,4
автомобильная промышленность	97	100,2	112,6	88,5	114,7	103,3
промышленность средств связи	42	33,5	123,2	93,7	95,7	330,0
тракторное и сельскохозяйственное машиностроение	64	59	91,9	70,7	159,3	148,4
машиностроение для легкой и пищевой промышленности и бытовых приборов	65			90,6	115,8	109,5

Источник: Госкомстат РФ

Однако, несмотря на отмеченные позитивные тенденции развития машиностроения, его вклад в прирост промышленного продукции заметно уступает влиянию сырьевого комплекса. Это объясняется как сложившимися тенденциями развития еще советского периода, так и конъюнктурными особенностями последних лет.

Во второй половине 2000 года усилилось воздействие факторов, инициирующих замедление темпов роста обрабатывающей промышленности. Опережающий рост цен на первичные энергоносители, рост реального валютного курса рубля и заработной платы определили изменения конкурентной среды на внутреннем рынке. В результате в IV квартале 2000 года зафиксировано замедление темпов роста прибыли, инвестиций, снижение физического объема экспорта отраслей обрабатывающей промышленности. Наряду с отмеченными конъюнктурными процессами проявились и более глубокие ограничения. Возможности дальнейшего наращивания производства стали жестко лимитироваться технико-экономическими характеристиками состояния основного капитала предприятий и недостатком оборудования.

Анализ использования производственных мощностей показывает, что значительная часть оборудования ввиду его физического и морального износа не может быть задействована в производстве. Загрузка производственных мощностей довольно существенно дифференцируется. В сырьевых отраслях, характеризующихся низкой долей добавленной стоимости, загрузка оборудования значительно выше, чем в обрабатывающих отраслях. Даже в

пределах одной отрасли, но в различных производствах, степень использования оборудования существенно отличается.

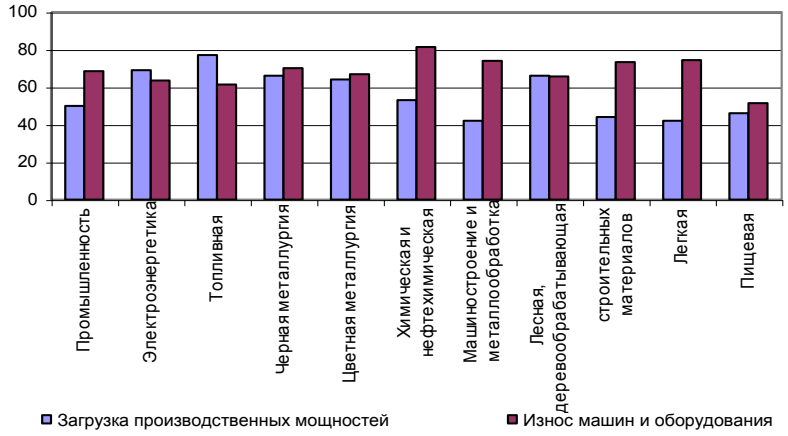
В 2000 году использование производственных мощностей достигло максимального уровня за последние десять лет и составило в целом по промышленности 50%, в топливной промышленности – 77%, электроэнергетике – 69%, черной металлургии и лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности – 66%. Активное вовлечение резервных производственных мощностей обусловило восстановление экономической активности, однако существует и определенный предел загрузки оборудования. Технико-экономическое состояние производственного аппарата становиться фактором сдерживающим темпы роста и повышение конкурентоспособности отечественных товаров.

В сырьевых отраслях в общем случае увеличение спроса можно удовлетворить, задействовав имеющиеся мощности, поскольку качество сырья зависит от его месторождения, а не от способа добычи. Новые технологии здесь, как правило, способствуют снижению затрат, повышению производительности труда, увеличению производства попутной продукции и т.д. Однако в отраслях добывающей промышленности сочетание высокой степени износа и загрузки мощностей свидетельствует о критической нагрузке на оборудование.

В обрабатывающей промышленности, и особенно в высокотехнологичных производствах, резервы увеличения выпуска продукции определяются качеством оборудования и используемых технологий. Значительный износ основного капитала в обрабатывающих отраслях является причиной наиболее низкой загрузки оборудования, а также и фактором ограничивающим возможности дальнейшего роста производства.

РИСУНОК 2.5

Износ основного капитала и коэффициент использования производственных мощностей в 2000 году, в %



Источник: Минэкономразвития РФ

Соотношение показателей износа и возрастной структуры основного капитала является яркой иллюстрацией настоятельной необходимости активизации процессов обновления. Машиностроение по уровню использования производственных мощностей остается на одном из последних мест среди отраслей промышленности. Длительная инвестиционная пауза привела к консервации структуры машиностроения, и в условиях перехода к модели экономического роста, основанной на инвестициях, недостаток оборудования и машин стал фактором ограничивающим расширение производства в экономике. Ситуация усугубляется и тем обстоятельством, что при несоответствии рыночным критериям качества, машиностроение не в состоянии достичь необходимого уровня продаж, который бы обеспечил средства для осуществления массированных инвестиций в обновление собственных производственных мощностей.

Изменение динамики и структуры внутреннего спроса сопровождалось усилением конкуренции между отечественными производителями, а также между отечественными и импортными товарами. Положение осложняется и тем обстоятельством, что с ростом доходов населения и сокращением конкурентных преимуществ отечественных товаров по ценам, формируются условия к росту импорта как потребительских, так и инвестиционных товаров. Сложившаяся ситуация провоцирует замедление темпов роста обрабатывающей промышленности.

По многим видам продукции возможности дальнейшего расширение производства находятся в усиливающейся зависимости от динамики инвестиций и инновационной стратегии развития. Устаревший парк оборудования и технологий производства, низкий уровень производительности труда, являются существенными ограничениями для расширения совокупного предложения, а также изменения его структуры. В этой условиях, учитывая высокую емкость рынка и постепенное восстановление платежеспособного спроса, зарубежные производители усиливают свое присутствие на российском рынке. Снижение инвестиционной активности отечественных производителей может привести к утрате завоеванных позиций и изменению конкурентной среды. В этой связи настораживающим моментом является наблюдаемая с апреля 2000 года тенденция к постепенному замедлению помесячных темпов роста промышленного производства, тем более что этот процесс протекал на фоне сохранения благополучного финансового состояния предприятий и роста валовых национальных сбережений.

Нефтегазовый сектор

Определяющее влияние на положение нефтегазового сектора российской экономики в 2000 г. оказала чрезвычайно благоприятная ценовая ситуация на мировом нефтяном рынке. Поскольку около 60% производимой в стране нефти экспортируется в сыром или переработанном виде, а реализация на внутреннем рынке осуществляется по ценам значительно ниже мировых, постольку уровень мировых цен на нефть фактически является основным фактором, определяющим доходы и финансовое положение российской нефтяной промышленности. Мировые цен на нефть и нефтепродукты в 2000 г. значительно превышали средний уровень цен последних десяти лет. Среднегодовая мировая цена нефти, рассчитанная как средняя цена нефти, импортируемой в США, в 2000 г. составила 27,66 долл. за баррель, то есть на 60,7% превысила уровень предыдущего года (таблица 2.4).

ТАБЛИЦА 2.4

Мировые цены на нефть в 1997-2000 гг., долл./барр.

	1997	1998	1999	1999 4 кв.	2000 1 кв.	2000 2 кв.	2000 3 кв.	2000 4 кв.
Цена нефти Brent, Великобритания	19,12	12,76	17,86	24,06	26,94	26,70	30,24	29,59
Цена нефти Urals, Россия	18,33	11,83	17,18	23,62	26,15	25,02	27,15	27,78
Цена корзины нефти стран-членов ОПЕК	18,68	12,28	17,47	23,42	26,11	26,32	29,24	28,59
Средняя цена нефти, импортируемой в США	18,50	12,12	17,21	23,01	26,84	26,55	29,11	28,04

Источник: OECD International Energy Agency, U.S. Department of Energy.

Экстремально высокие мировые цены на нефть и девальвация рубля создали чрезвычайно благоприятные условия для российского нефтегазового сектора. Отличительными особенностями 2000 г. стали значительный рост производства прибыли и инвестиций в нефтяной промышленности. Общий объем добычи нефти и газового конденсата в 2000 г. достиг 323,2 млн т, то есть вырос на 6,0% по сравнению с предшествующим годом, объем первич-

ной переработки нефти – на 2,7%. Производство автомобильного бензина увеличилось на 3,6%, дизельного топлива – на 4,9%, топочного мазута снизилось на 1,7%. Увеличение добычи нефти было обеспечено в основном за счет ввода в эксплуатацию бездействующих скважин. Добыча нефти из них составила 12,0 млн т, или 68,3% суммарного годового прироста добычи нефти. Удельный вес бездействующих скважин в эксплуатационном фонде снизился с 24,3% в конце 1999 г. до 22,5% в конце 2000 г. Резко повысилась инвестиционная активность: объемы эксплуатационного и разведочного бурения на нефть в 2000 г. увеличились соответственно на 67,5% и 27,8%, ввод в действие новых нефтяных скважин – на 53,7% по сравнению с предыдущим годом.

Наблюдается также улучшение количественных и качественных показателей нефтепереработки. Глубина переработки нефти возросла с 68,7% в 1999 г. до 70,0% в прошлом году. При этом производство нефтепродуктов с использованием углубляющих технологий увеличилось на 12,1%. Доля неэтилированного автомобильного бензина в его общем производстве повысилась с 89,3% в 1999 г. до 96,2% в 2000 г., высокооктанового – с 40,3% до 41,4%.

Как показывает анализ данных о производстве и экспорте нефти и нефтепродуктов (таблица 2.5), основная часть дополнительно добытой в 2000 г. нефти была экспортирована (либо непосредственно, либо в виде произведенных из нее нефтепродуктов). Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в 2000 г. достиг 200,2 млн т, то есть увеличился на 15,7 млн т по сравнению с предыдущим годом (в том числе на 10,2 млн т – за счет увеличения экспорта нефти и на 5,5 млн т – за счет увеличения экспорта нефтепродуктов). Другими словами, именно рост экспорта явился основным фактором увеличения производства нефти в 2000 г. (увеличением экспорта объясняется более 80% прироста добычи нефти). В результате удельный вес чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти достиг 61,9%. В то же время общий рост экономики обусловил увеличение внутреннего потребления нефти в стране, которое, по нашим расчетам, в 2000 г. возросло на 2,5 млн т, или на 2,1%.

Таблица 2.5

Производство, потребление и экспорт энергоресурсов из России в 1990-2000 гг.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Нефть, млн т											
Производство	516.2	462.3	399.3	353.9	317.8	306.8	301.3	305.6	303.4	305.0	323.2
Экспорт, всего	220.3	173.9	137.7	122.6	129.8	122.3	126.0	126.9	137.1	134.5	144.5
Экспорт в страны-не члены СНГ	99.7	56.5	66.2	79.9	91.7	96.2	105.4	109.8	117.9	115.7	127.6
Экспорт в страны СНГ	120.6	117.4	71.5	42.7	38.1	26.1	20.6	17.1	19.2	18.8	16.9
Чистый экспорт	201.5	155.8	127.0	112.2	121.6	113.8	117.2	119.0	129.2	128.5	138.7
Внутреннее потребление	269.9	266.2	231.4	196.5	151.4	150.4	131.3	132.2	125.1	120.5	123.0
Чистый экспорт в % к производству	39.0	33.7	31.8	31.7	38.3	37.1	38.9	38.8	42.4	42.1	42.9
Нефтепродукты, млн т											
Экспорт, всего	50.6	46.1	43.0	47.4	47.3	47.0	57.0	60.6	53.8	56.9	61.9
Экспорт в страны-не члены СНГ	35.0	27.0	25.3	35.3	39.1	43.5	55.0	58.4	51.2	53.9	58.4
Экспорт в страны СНГ	15.6	19.1	17.7	12.1	8.2	3.5	2.0	2.2	2.6	3.0	3.5
Чистый экспорт	44.8	40.3	40.9	45.2	44.8	42.6	54.4	56.6	51.0	50.3	61.5
Нефть и нефтепродукты, млн т											

ПРОДОЛЖЕНИЕ ТАБЛИЦЫ 2.5

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов	246.3	196.1	167.9	157.4	166.4	156.4	170.0	173.4	178.3	184.5	200.2
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в % к производству нефти	47.7	42.4	42.0	44.5	52.4	51.0	56.4	56.7	58.8	60.5	61.9
Природный газ, млрд куб.м											
Производство	640.6	643.4	641.0	618.4	607.2	595.4	601.1	571.1	591.0	590.7	584.2
Экспорт, всего	249.2	246.8	194.4	174.4	184.3	192.2	198.5	200.9	200.6	205.4	193.8
Экспорт в страны-не члены СНГ	96.0	91.0	87.9	95.9	109.3	121.9	128.0	120.9	125.0	131.1	133.8
Экспорт в страны СНГ	153.2	155.8	106.5	78.5	75.0	70.3	70.5	80.0	75.6	74.3	60.0
Чистый экспорт	179.2	177.8	187.4	168.4	180.3	188.3	193.9	196.4	197.6	201.3	189.7
Внутреннее потребление	461,4	465,6	453,6	450,0	426,9	407,1	407,2	374,7	393,4	389.4	394.5
Чистый экспорт в % к производству	28.0	27.6	29.2	27.2	29.7	31.6	32.3	34.4	33.4	34.1	32.5
Суммарные показатели											
Производство нефти и газа, млн т н.э.	1092.7	1041.4	976.2	910.5	864.3	842.7	842.3	819.6	835.3	836.6	849.0
Чистый экспорт нефти, нефтепродуктов и газа, млн т н.э.	407.6	356.1	336.6	309.0	328.7	325.9	344.5	350.2	356.1	365.7	370.9
Внутреннее потребление нефти и газа, млн т н.э.	685.1	685.3	639.6	601.5	535.6	516.8	497.8	469.4	479.2	470.9	478.1
Чистый экспорт нефти, нефтепродуктов и газа в % к производству нефти и газа	37.3	34.2	34.5	33.9	38.0	38.7	40.9	42.7	42.6	43.7	43.7

Примечание. Данные по географическому распределению экспорта за 1990 и 1991 гг. отражают экспорт за пределы бывшего СССР и экспорт в бывшие союзные республики.
Источник: Госкомстат России, Минэнерго России, Государственный таможенный комитет РФ, Международное энергетическое агентство ОЭСР, расчеты авторов.

Рост внутреннего спроса стимулировал повышение внутренних цен на продукцию нефтегазового сектора, которые в течение всего года имели явно выраженную тенденцию к росту. В результате внутренняя цена на нефть в долларовом выражении к концу года вплотную приблизилась к преддевальвационному уровню, а по нефтепродуктам – превысила его (таблица 2.6). Вместе с тем вследствие чрезвычайно высоких мировых цен соотношение внутренней цены на нефть (цены производителей) и экспортной цены в течение года (за исключением декабря) не превышало 25-29%.

ТАБЛИЦА 2.6

Внутренние цены на нефть, нефтепродукты и природный газв долларовом выражении в 1997-2000 гг.(средние оптовые цены предприятий, долл./т)

	1997 г. декабрь	1998 г. декабрь	1999 г. июнь	1999 г. декабрь	2000 г. июнь	2000 г. декабрь
Нефть	63,1	16,4	20,7	37,0	42,9	54,9
Автомобильный бензин	169,6	63,4	76,0	171,9	152,9	199,3
Дизельное топливо	170,0	52,9	78,2	125,0	138,4	185,0
Топочный мазут	73,8	22,0	24,2	46,1	49,9	79,7
Газ, долл./тыс. куб. м	6,6	2,1	2,3	2,2	2,7	3,1

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Экспорт нефти и нефтепродуктов увеличился со 191,4 млн т в 1999 г. до 206,4 млн т в 2000 г., или на 7,8% (при этом по нефти прирост составил 7,1%, по нефтепродуктам – 8,8%). В структуре нефтяного экспорта по-прежнему преобладал экспорт сырой нефти. В экспорте нефтепродуктов основная часть приходилась на дизельное топливо и топочный мазут. Доля экспорта в производстве дизельного топлива в 2000 г. составила 48,6%, мазута – 52,6%, автомобильного бензина – 15,4% (заметим, что в 1999 г. доля экспорта в производстве автобензина составляла лишь 7,2%). При этом следует отметить, что экспорт нефтепродуктов фактически ограничивался правительством путем установления для нефтяных компаний специальных балансовых заданий по поставкам нефтепродуктов на внутренний рынок. Экспорт природного газа снизился на 5,6% в результате сокращения поставок в страны СНГ. Основная часть энергоресурсов (88% нефти, 94% нефтепродуктов и 69% газа) была экспортирована за пределы СНГ.

Вследствие повышения мировых цен на нефть резко возросла валютная выручка от российского нефтяного экспорта. Суммарная стоимость российского экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов (автобензина, дизтоплива и мазута) увеличилась с 18,82 млрд долл. в 1999 г. до 34,89 млрд долл. в 2000 г., или на 85%. По сравнению же с кризисным 1998 г., когда данный показатель составил лишь 13,96 млрд долл., стоимость экспорта нефти и нефтепродуктов увеличилась на 150%. В результате удельный вес нефти и нефтепродуктов в российском экспорте в прошлом году достиг 33,2%.

Вместе с тем вследствие девальвации рубля, а также повышения мировых цен, продолжалось сокращение импорта нефтепродуктов. Так, импорт автомобильного бензина в 2000 г. составил лишь 44% от уровня предыдущего года, при этом удельный вес импорта в ресурсах бензина снизился с 1,2% в 1999 г. до 0,5% в прошлом году (для сравнения: в первом полугодии 1998 г., то есть до девальвации рубля, удельный вес импорта в ресурсах бензина составлял 8,7%).

Как показывает анализ динамики российского энергетического экспорта за длительный период времени, суммарный чистый экспорт нефти и нефтепродуктов, хотя и имеет тенденцию к росту в последние годы, до сих пор остается значительно ниже уровня конца восьмидесятых-начала девяностых годов. Как свидетельствуют статистические данные, за последние десять лет он сократился с 246,3 млн т в 1990 г. до 200,2 млн т в 2000 г., или на 19%. В то же время в результате резкого снижения внутреннего потребления нефти (по нашим расчетам, оно сократилось с 269,9 млн т в 1990 г. до 123,0 млн т в 2000 г., то есть более чем в два раза) удельный вес экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти повысился за этот период с 47,7% до 61,9%. По газу в данный период наблюдался определенный рост как физических объемов экспорта, так и удельного веса экспорта в производстве.

В то же время суммарный чистый экспорт нефти, нефтепродуктов и природного газа, по нашим расчетам, сократился с 407,6 млн т нефтяного эквивалента в 1990 г. до 370,9 млн т нефтяного эквивалента в 2000 г., или на 9%. При этом удельный вес чистого экспорта в суммарном производстве нефти и газа повысился с 37,3% до 43,7%. В этом смысле можно говорить об усилении экспортной ориентации нефтегазового сектора, однако следует иметь в виду, что оно связано не с увеличением абсолютных объемов экспорта (напротив, они снизились), а с сокращением производства углеводородов в результате снижения их внутреннего потребления, уменьшения поставок в страны ближнего зарубежья и ухудшения условий добычи.

Высокий уровень мировых цен на нефть, сложившийся в 2000 г., обусловил резкий рост доходов в нефтяном секторе экономики. Общая прибыль (сальдированный финансовый результат) нефтяной промышленности, включая нефтедобывающую и нефтеперерабатывающую отрасли, увеличилась с 6,32 млрд долл. в 1999 г. до 10,42 млрд долл. в 2000 г., или на 65%. При этом прибыль нефтяной промышленности составила 40,4%

прибыли всей российской промышленности и 27,8% прибыли российской экономики в целом. Рост доходов нефтяного сектора обусловил значительное увеличение налоговых поступлений в государственный бюджет, позволил нефтяным компаниям существенно увеличить размеры инвестиций и сократить кредиторскую задолженность (таблица 2.7).

ТАБЛИЦА 2.7

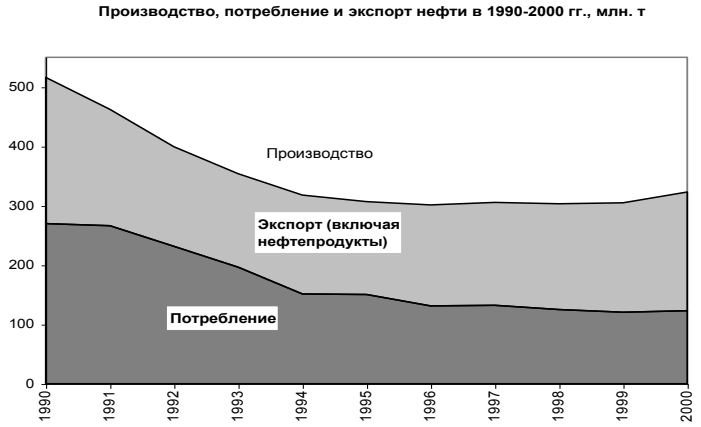
Финансовые показатели нефтяной промышленности в 1997-2000 гг.,млрд долл.

	1997	1998	1999	2000
Выручка от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов	21,09	13,96	18,82	34,89
Прибыль (сальдированный финансовый результат)	3,52	0,60	6,32	10,42
Просроченная кредиторская задолженность (на конец года)	6,79	2,41	1,61	1,35
в том числе в бюджет	2,53	0,66	0,43	0,27

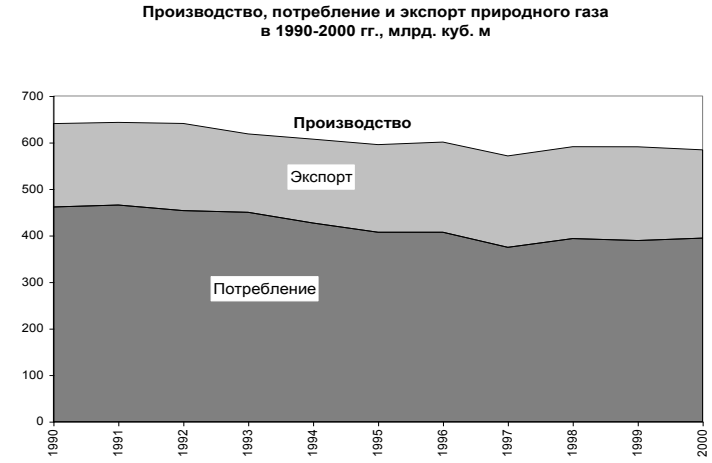
Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Изменение основных показателей развития нефтегазового сектора, характеризующих производство, реализацию на внутреннем и внешнем рынках, цены, инвестиционную активность, а также состояние платежей и расчетов, отражено на рисунках 2.6-2.9.

РИС.2. 6



Источник: Госкомстат России, Минэнерго России, Государственный таможенный комитет РФ, Международное энергетическое агентство, расчеты авторов.



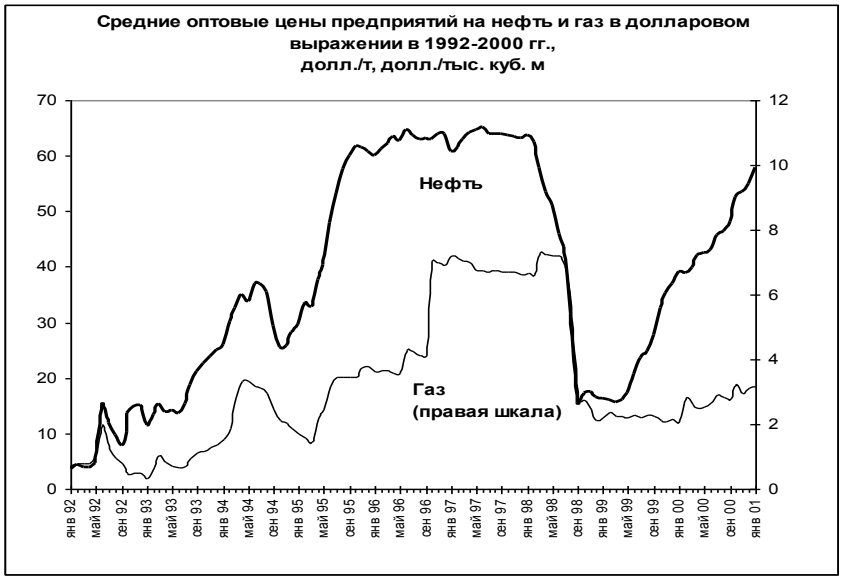
Источник: Госкомстат России, Минэнерго России, Государственный таможенный комитет РФ, Международное энергетическое агентство, расчеты авторов.

Рис. 2.7

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Рис.2. 8



Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Рис. 2.9

Источник: Госкомстат России.

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России.

Изменение структуры формирования ВВП по доходам и рентабельность производства

Изменение динамики и структуры формирования ВВП по доходам в 1999-2000 году происходило под влиянием эффекта девальвации рубля и роста мировых цен на российские экспортные товары. В 2000 году суммарная прибыль по экономике составила 1186,8 млрд руб. и в 1,62 раза превысила уровень предыдущего года. В условиях экономического роста в последние два года наблюдается повышение рентабельности производства товаров и услуг. Доля убыточных предприятий и организаций в целом по экономике снизилась с 53,2% в 1998 году до 41,6% – в 2000 году. Улучшение показателей финансовой деятельности отмечалось практически во всех отраслях экономики. В целом по экономике рентабельность продукции в 2000 году составила 17,7%, а в промышленности 27,7%. С ростом производства и повышением доходов увеличились поступления налоговых платежей в бюджетную систему. Доля чистых налогов на производство и импорт в ВВП увеличилась на 2,7 процентных пункта по сравнению с 1999 годом.

ТАБЛИЦА 2.8

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

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ВВП – всего, в том числе:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Оплата труда наемных работников, включая скрытую	45,2	49,6	50	47,6	42,3	41,3
Чистые налоги на производство и импорт	11,9	13,5	14,5	14,2	14,6	17,3
Валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы	42,9	36,9	35,5	38,2	43,1	41,4

Источник: Госкомстат РФ, Минэкономразвития РФ

ТАБЛИЦА 2.9

Рентабельность продукции по основным отраслям экономики и промышленности за период 1993-2000годов, в %

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Экономика -всего	26,3	14,0	15,8	4,8	6,3	8,1	18,5	17,7
Промышленность	32,0	19,5	20,1	9,2	9,0	12,7	25,5	27,3
электроэнергетика	25,5	18,6	17,5	14,3	14,1	12	13,7	16,9
В том числе:								
топливная	19,0	9,4	20,8	11,7	13,1	15,7	44,5	75,8
черная металлургия	48,5	20,8	22,1	5,0	3,6	10,3	28,2	27,3
цветная металлургия	43,6	33,2	32,7	10,4	11,4	33	57,4	58,3
химическая и нефтехимическая	38,5	25,1	19,5	5,0	2,8	7,8	21,4	18,9
машиностроение и металлообработка	43,5	26,3	20,8	10,9	8,0	10,0	17,3	15,7
лесная, деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная	32,8	16,1	21,8	-5,5	-5,5	5,0	23,9	19,2
промышленность строительных материалов	31,3	19,9	17,9	8,0	5,6	5,2	8,6	13,3
легкая	36,2	18,9	9,3	1,0	-1,5	0,9	9,5	11,1
пищевая	23,5	16,6	16,3	5,5	8,4	12,8	13,0	10,8
Строительство	27,8	23,2	23,3	11,6	11,2	6,8	9,2	12,6
Транспорт	15,4	10,3	15,1	2,9	6,8	10,6	27,3	32,0
Связь	28,1	26,2	39,2	27,3	27,4	29,4	33,6	56,6
Торговля	15,6	2,0	9,8	0,5	0,2	2,6	4,9	9,7

*) расчет по предварительным данным Минэкономразвития РФ
Источник: Госкомстат РФ

При опережающих темпах производства товаров по сравнению с динамикой услуг доля промышленности в совокупной прибыли отраслей экономики повысилась до 65,8% против 56,1% в 1998 году. Главным содержанием структурных сдвигов в образовании валовой прибыли промышленности 1999-2000 годах является ее перераспределение из обрабатывающих в отраслей в отрасли топливно-энергетического комплекса и сырьевые производства. По расчетам, в прибыли промышленности доля добывающих отраслей и производств по первичной переработке сырья повысилась почти на 35,0 процентных пунктов.

Существенное повышение рентабельности продукции экспортоориентированных отраслей добывающей промышленности и производств по первичной переработке сырья обусловлено благоприятным сочетанием факторов конъюнктурой цен на мировом рынке топливных и природно-сырьевых ресурсов. Кроме того при сложившемся соотношении внутренних и мировых цен в прибыль переходит и значительная часть дохода, образовавшегося за счет увеличения рублевой стоимости продукции, продаваемой за валюту. В общем объеме поступлений валюты на текущие счета предприятий удельный вес предприятий топливной промышленности повысился с 10,9% в 1999 году до 22,6% – в 2000 году, черной металлургии, соответственно, с 4,6% до 6,2%. В этом же направлении на внутреннем рынке действовала и тенденция опережающего роста цен на промежуточные товары по сравнению с динамикой цен на товары конечного спроса. Перераспределению доходов в пользу потребителей также способствовало сохранение относительно низких тарифов на продукцию и услуги естественных монополий, особенно принимая во внимание высокую транспортную и энергетическую составляющую затрат в отраслях топливной и металлургической промышленности.

В результате в экспортно-ориентированных отраслях - нефтяная, газовая, черная и цветная металлургия - уровень рентабельности существенно повысился, и их доля в совокупной прибыли экономики увеличилась с 26% в 1999 году до 45% в 2000 году. Это позволило названным отраслям радикально улучшить свое финансовое состояние – избавиться от дефицита собственного оборотного капитала и снять долговую нагрузку. С повышением рентабельности топливная и металлургическая отрасли промышленности получили возможность активизировать инвестиционную деятельность за счет использования собственных средств, а также привлечения внутренних и внешних кредитных ресурсов.

В отраслях обрабатывающей промышленности, ориентированных на внутренний рынок, ситуация складывалась менее благоприятно. При высоком уровне материальных затрат, повышение уровня цен на промежуточные товары выступило фактором сдерживающим темпы роста прибыли и снижения рентабельности продукции. Там сохранился дефицит собственного оборотного капитала, что отразилось на уровне платежеспособности предприятий, а также их инновационной и инвестиционной активности.

Сопоставление динамики и структуры объемов производства, инвестиций и труда показывает, что в экономике происходит массовое перераспределение ресурсов в ограниченное число капиталоемких отраслей добывающей промышленности и первичной переработки сырья.

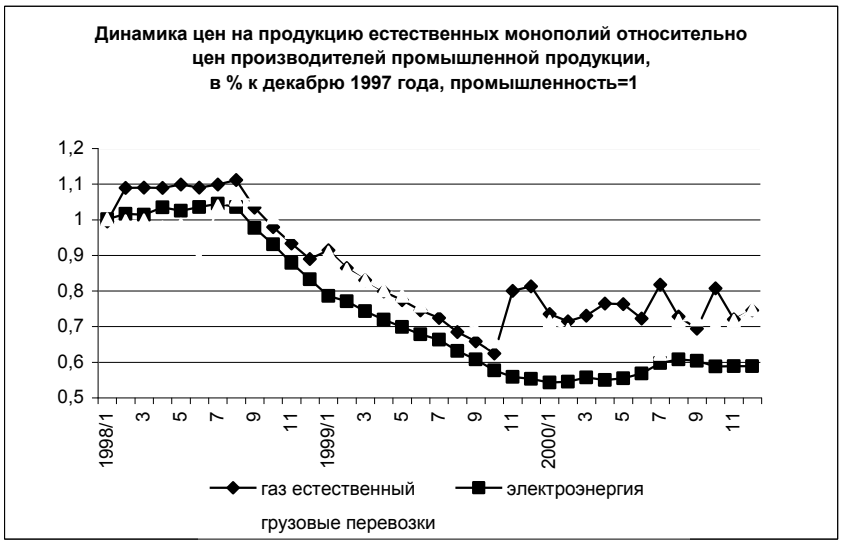
Следует обратить внимание, что в 2000 году на предприятиях нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей промышленности, в черной и цветной металлургии произошел наибольший прирост рабочих мест на фоне усиления дифференциации оплаты труда между добывающим и обрабатывающим секторами промышленности. Например, если в начале 2000 года номинальная заработная плата в топливной промышленности в 3,1 раза превышала уровень зарплаты в машиностроении и в 6,2 раза - в легкой промышленности, то к концу года этот разрыв увеличился, соответственно, до 3,6 и 7,2 раз. Это приводит к снижению вознаграждения за труд в обрабатывающих отраслях промышленности и в секторе услуг. Принимая во внимание, что в обрабатывающей промышленности и в секторе услуг занято почти 90% эко-

номически активного населения, а заработная плата наемных работников формирует более 80% денежных доходов населения низкий платежеспособный спрос со стороны этих категорий граждан является серьезным фактором, ограничивающим темпы экономического роста.

РИСУНОК 2.10

РИСУНОК 2.11

РИСУНОК 2.12



В 1999 году на волне девальвации рубля прибыль основных отраслей экономики выросла почти в 3 раза при увеличении номинальной начисленной заработной платы в 1,4 раза. В результате в 1999 году валовая прибыль экономики в ВВП повысилась до 43,1% против 38,2% в 1998 году, при снижении доли оплаты труда наемных рабочих, соответственно, до 42,3% против 47,6%. В 2000 году темпы роста прибыли в 1,2 раза опережали рост заработной платы. При сдержанном росте доходов населения и сложившихся пропорций потребительских цен и цен производителей в промышленности и строительстве доля оплаты труда наемных рабочих в ВВП в 2000 году осталась примерно на уровне предыдущего года.

Серьезной проблемой остается наличие скрытых форм оплаты труда – заработной платы, не отраженной в отчетности. По данным Госкомстата РФ, на скрытые формы оплаты труда приходится до ¼ фактического вознаграждения за труд, что составляет примерно 12-15% ВВП. Основной причиной скрытых форм оплаты труда является стремление работодателей, особенно на малых предприятиях, финансовых и коммерческих организациях, снизить величину налогов и отчислений в государственные внебюджетные фонды. Решение этой проблемы лежит в области совершенствования налогового законодательства и изменения ставок налогообложения доходов.

На социально-психологический климат в 2000 году позитивное влияние оказало изменение ситуации на рынке труда и появившаяся уверенность населения в возможности трудоустройства. Численность безработных граждан, рассчитанная по методологии МОТ, сократилась за год почти на 1,8 млн человек и составила 6,9 млн человек, а численность официально зарегистрированных безработных уменьшилась почти на 1/3 за этот же период. С оживлением производства увеличился спрос на рабочую силу. Численность вакансий, заявленных предприятиями в органы службы занятости, на конец 2000 года составила 751,0 тыс. человек против 588,0 тыс. человек в предшествующем году. Нагрузка незанятого населения на одну вакансию снизилась с 6,6 человек в январе 1999 года до 1,6 человека в декабре 2000 году.

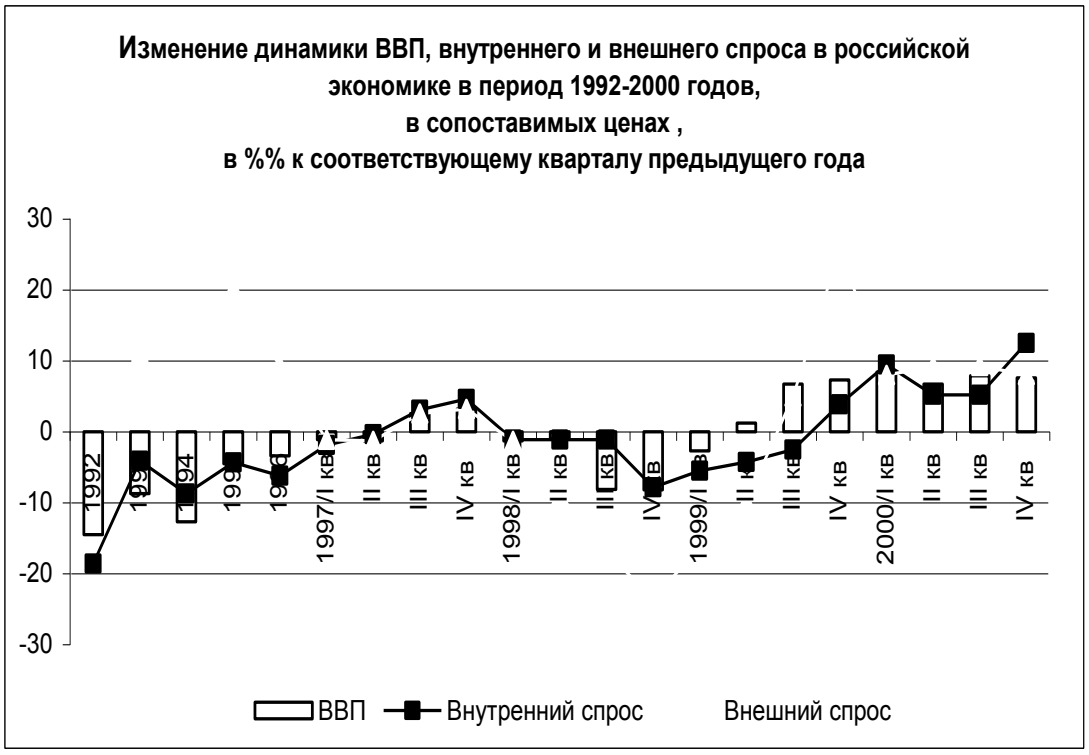
При оценке тенденций занятости необходимо учитывать изменение уровня неполной и частичной занятости населения. В развитии такого явления как неполная занятость были заинтересованы как работодатели, так, как это не парадоксально, и сами работники. В условиях ограниченности спроса на рабочую силу сами частично занятые не увольняются с предприятий в связи с невозможность последующего трудоустройства. С содержательной точки зрения это объясняется как экономическими соображениями работника (возможность неофициального приработка и наличие свободного времени), так и социальными причинами (сохранение официального статуса занятости). Мотивация работодателей носит во многом финансовый характер: разовые социальные пособия, которые в соответствии с действующим законодательством, необходимо выплачивать сокращаемому работнику, обходятся работодателю дороже, чем сохранение неполной заработной платы в течение продолжительного периода или, тем более, содержание работника в неоплачиваемом отпуске. Кроме того, менеджмент многих предприятий по управлению персоналом, особенно на первых этапах реформ, исходил из гипотезы сохранения сложившихся технологий производства и использования трудовых ресурсов. Такие условия породили и соответствующую логику части работодателей, предпочитающих содержать избыточную численность работников. Очевидно, что рыночные преобразования изменили структуру спроса на рабочую силу не в столь значительной степени, как это предполагалось в ходе реформы, и одной из причин этого является несовершенство системы трудового законодательства, социальных гарантий и налогообложения.

Внешний спрос

Фактические темпы роста реального сектора экономики значительно превысили уровень планируемых показателей, положенных в основу бюджета на 2000 год. Повышение активности отечественного бизнеса, обусловленное девальвацией рубля, позволяли рассчитывать, при прочих равных условиях, на рост ВВП в 2000 году в пределах 104-105%. Однако динамичное развитие мирового рынка сырьевых и топливно-энергетических ресурсов дало в 2000 году дополнительный импульс роста отечественной экономики. Сравнительный анализ изменения динамики и структуры ВВП за период реформ показывает, что если в 1992-1996 годах рост внешнего спроса выступал фактором компенсирующим сужение внутреннего рынка, то в последующие годы ситуация меняется.

Особенностью экономического подъема российской экономики в 1999-2000 годах является одновременный рост и внутреннего, и внешнего спроса. По мере формирования открытой рыночной экономики усиливается кумулятивное влияние внешних факторов. С одной стороны, почти двукратное сжатие импорта по сравнению с докризисным уровнем обеспечило пространство для интенсивного расширения отечественного производства и роста доходов производителей товаров и услуг. А с другой стороны, рост доходов в экономике от экспорта существенно повлиял на изменение структуры и динамики конечного спроса.

Рисунок 2.13



Источник: рассчитано автором по данным Госкомстата РФ и Минэкономразвития РФ

Положительное сальдо внешней торговли за 2000 год, составило более 61 млрд долл. против 34 млрд долл. в 1999 году, и влиянием роста чистого экспорта объясняется примерно 1/3 прироста физического объема ВВП в 2000 году. Эффективному использованию внешних факторов, безусловно, благоприятствовала сформированная за годы реформ необходимая рыночная инфраструктура, а также опыт и изменение мотивации деятельности российских предпринимателей.

ТАБЛИЦА 2.10

Изменение темпов использования ВВП по составным компонентам, в %% к предыдущему году

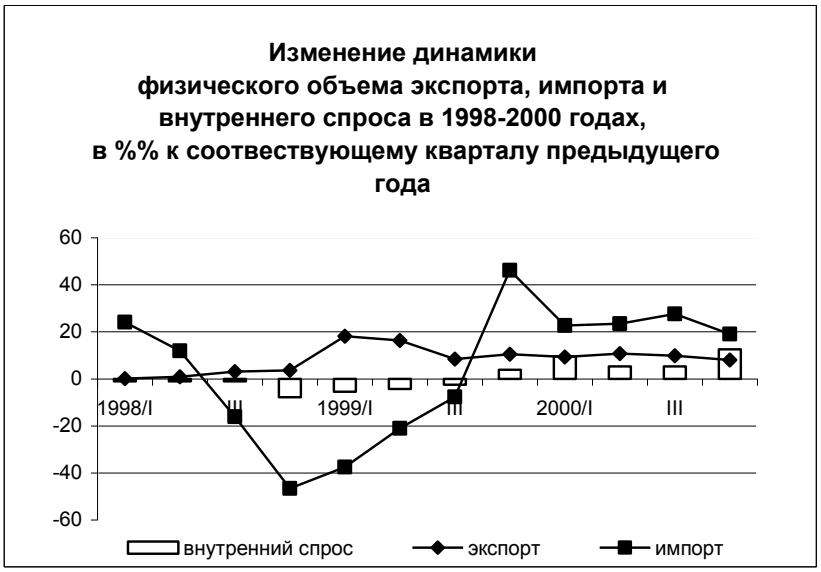
	1998 г.	1999 г.	2000 г. оценка
Валовой внутренний продукт	-4,9	3,2	7,6
Расходы на конечное потребление	-2,3	-3,5	7,9
домашних хозяйств	-3,6	-5,3	10,3
государственных учреждений	0,6	0,9	1,6
Валовое накопление	-31,3	9,3	16,2
накопление основного капитала	-11,2	2,4	15,0
Чистый экспорт	111,0	60,2	-1,9
эспорт	-0,3	9,4	8,4
импорт	-11,0	-15,6	14,3

Источник: Минэкономразвития РФ, Таможенная статистика внешней торговли РФ

Анализируя устойчивость состояния российской экономики, следует подчеркнуть, что соотношение внешних факторов, влиявших на рост производства в 1999 и 2000 годах, было различно. Если в 1999 году важнейшим фактором подъема производства была девальвация рубля, повысившая эффективность экспортных операций, то в 2000 году – это рост мировых цен на энергоносители и цветные металлы. Со второй половины 1999 года наблюдалось постепенное уменьшение эффекта девальвации, а к концу 2000 года заметно ослабилось воздействие и второй группы факторов. В результате внутригодовая динамика макроэкономических индикаторов указывает на постепенное торможение роста экономики.

В 2000 году вновь зафиксированы опережающие темпы роста физического объема импорта, по сравнению с динамикой экспорта и ВВП. Если замедление темпов физического объема экспорта к концу 2000 года можно объяснять конъюнктурными факторами мировых рынков сырья, то интенсивный рост импорта на протяжении года связан с чисто внутренними проблемами.

РИСУНОК 2.14



Анализ развития сектора торговли позволяет констатировать, что при существенной девальвации национальной валюты российская экономика не смогла создать новых товарных ниш для отечественной продукции ни на мировом, ни на внутреннем рынках. Расширение внутреннего спроса в 2000 году, инициированное экспортно-ориентированными отраслями

экономики, опиралось на инерционный рост производства довольно узкого сегмента отраслей национальной экономики.

Одной из причин низкой конкурентоспособности отечественной продукции является то обстоятельство, что экономический рост в 1999-2000 годах в основном ориентировался на повышение степени использования и вовлечения в производство резервных производственных мощностей. Отсутствие существенных сдвигов во вводе новых производственных мощностей не позволило последовательно реализовать политику импортозамещения и диверсифицировать экспортные потоки. В структуре товарных ресурсов потребительского рынка и рынка материально-технической продукции с начала 2000 года наблюдается усиление тенденции к повышению доли импорта. Удельный вес импортных потребительских товаров в общем объеме товарных ресурсов розничной торговли в сопоставимых ценах повысился с 38% в I квартале 2000 года до 43% – в IV квартале. Кроме того росту импорта в 2000 году способствовало и реальное укрепление рубля. В результате, по данным Минэкономразвития РФ, чистый экспорт в 2000 году составил 98,9% от уровня предыдущего года. Для российской экономики это очень тревожный сигнал, поскольку сокращение чистого экспорта, как правило, ведет к замедлению темпов экономического роста.

Внутренний спрос: конечное потребление

Рост доходов экономики в секторе внешней торговли оказал существенное влияние на пропорции конечного потребления в ВВП. На протяжении всего 2000 года наиболее быстрыми темпами среди элементов конечного использования ВВП росло валовое накопление основного капитала. С повышением уровня деловой активности в российской экономике рост инвестиционного спроса обеспечил почти ¼ прироста физического объема ВВП. Однако, при перераспределении ресурсов ВВП в пользу инвестиционной составляющей и остального мира в 2000 году усилилась тенденция к сокращению доля расходов на конечное потребление материальных благ и услуг.

ТАБЛИЦА 2.11

Структура использования валового внутреннего продукта в 1998-2000 гг., по кварталам, в % к итогу

	1998 год				1999 год				2000 год			
	кварталы											
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
ВВП- используемый	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Расходы на конечное потребление	77,8	77,6	72,7	80,1	72,8	70,7	62,6	70,0	65,0	63,9	57,6	64,2
домашних хозяйств	55,9	52,5	53,6	55,4	58	51,4	46,4	48,9	48,7	44,4	42,1	44,1
государственных учреждений	18,5	21,2	16,3	20,8	12,1	16,4	13,8	18,1	14,2	16,8	13,2	17,3
Валовое накопление	22,4	22,1	22,6	0,4	11,4	16,0	15,4	22,7	10,9	14,6	24,3	16,0
Валовое накопление основного капитала	15,2	17,9	18,0	17,7	13,7	15,2	15,4	18,0	13,7	16,1	18,3	21,4
Чистый экспорт	-0,2	0,3	4,7	19,5	15,8	13,3	14,7	20,4	24,1	21,5	18,1	19,8

Источник: Госкомстат России

В 1999 году производство расширялось на фоне низкого потребительского спроса. В результате совокупные расходы на конечное потребление за год снизились на 3,5%, а домашних хозяйств - 5,3%, а реальные доходы населения составили 85,8% от от уровня предыдущего года. В 2000 году при достаточно регулярной тенденции к росту заработ-

ной платы и пенсий реальные доходы населения увеличились за год на 9,1%. Почти 2/5 прироста ВВП объясняется ростом конечного потребления. Однако, даже при таких высоких показателях динамики за год не преодолено снижение уровня жизни, обусловленное кризисом 1998 года. По сравнению с 1997 годом, характеризующимся достаточно высокими социальными показателями, реальные доходы населения составляют 93,6%, реальная заработная плата – 95,6% и реальный размер назначенных пенсий - 77,6%.

Созданный потенциал роста производства, а также рост доходов бизнеса позволил снизить остроту некоторых социальных проблем. Так, по состоянию на 1 января 2001 года задолженность по заработной плате из-за недофинансирования бюджетов всех уровней составила 4,9 млрд руб. против 10,2 млрд руб. на соответствующую дату 2000 года. Кроме того в 2000 году полностью погашена задолженность по пенсиям.

Рисунок 2.15

С повышением рентабельности производства и с ростом доходов от экспорта с 1999 года, впервые за годы реформ, в структуре конечного спроса проявились тенденции к повышению доли накопления. В 2000 году доля сбережения составила 36,2% ВВП против 29,4% в 1999 году и 22,1% в 1997 году.

Рисунок 2.16

Внутренний спрос на инвестиции

Отличительной особенностью 2000 года являлся опережающий рост инвестиций по сравнению с динамикой ВВП. Устойчивая положительная динамики производства и рост внутрен-

него и внешнего спроса в 1999-2000 годах изменили ситуацию на инвестиционном секторе. С ростом рентабельности бизнес стал активнее вкладывать средства в реализацию инвестиционных проектов. Но определять эту ситуацию как «инвестиционный бум» представляется преждевременным. Характер инвестиционной деятельности является одним из наиболее ярких свидетельств противоречивости итогов 2000года.

Рост инвестиций в 2000 году во многом является следствием исключительно благоприятных внешних условий для российских экспортеров. Соответственно, в структуре инвестиционных расходов на воспроизводство основного капитала доля топливно-энергетического и транспортного комплексов повысилась почти на 8 процентных пункта по сравнению с 1999 годом. При росте инвестиционного спроса стала очевидной неспособность отечественного машиностроения наполнить рынок качественными материально-техническими ресурсами. Значимым фактором, ограничивающим промышленный рост, становится недостаток современного оборудования. Характерным для 2000 года стало расширение масштабов конкурирующего импорта машин и оборудования, при этом явно обозначилась тенденция к приобретению бывших в употреблении технических средств

Учитывая низкую инвестиционную активность в прошлом, масштабы инвестиций в основной капитал не соответствовали реальным потребностям обновления и модернизации производственного аппарата, что негативно сказывается на эффективности экономики. Проблема инвестиционного маневра в пользу отраслей, производящих товары и услуги с более высокой степенью добавленной стоимости, способных обеспечить конкурентоспособность российской экономики, осталась нерешенной.

Повышение масштабов сбережения в экономике обострило проблему трансформации накопления. При крайне медленных темпах реформирования финансового сектора экономики участие банковского капитала в кредитовании реального сектора продолжает снижаться. Основным источникам инвестиций остаются собственные средства предприятий, поскольку не работает механизм межотраслевого перелива капитала.

На динамику инвестиций негативно влияло и сохранение низкого уровня доходов населения. Сложившийся уровень внутреннего платежеспособного спроса потребительском рынке ограничивал возможности роста производства товаров и услуг. Кроме того, к концу 2000 года на динамику инвестиционной деятельности отрицательное влияние стало оказывать замедление темпов роста прибыли, активизация инфляционных процессов и значительное повышение цен и тарифов на продукцию и услуги естественных монополий.

Несмотря на крайне благоприятное сочетание конъюнктуры мировых цен и сохраняющегося эффекта девальвации национальной валюты, инвестиционный климат в 2000 году остался без изменения. Отсутствие структурных преобразований не позволило нормализовать взаимодействие финансовой сферы и реального сектора. Сохранение высоких рисков и неблагоприятного предпринимательского и инвестиционного климата определялось и нестабильностью законодательного поля. Несовершенство нормативно-правовых актов гарантирующих защиту прав собственности, корпоративного управления, выравнивающих условия конкуренции, повышающих прозрачность хозяйственной деятельности являются факторами, сдерживающими инвестиционную деятельность и частного отечественного, и иностранного капитала.

В этой ситуации в 2000 году инвестиционная деятельность формировалась под воздействием диаметрально направленных тенденций. С одной стороны, фиксируется высокий темп роста инвестиций и расширение внутренних источников финансирования, а с другой – расчеты показывают, что уровень бегства капитала из России в 2000 году практически не снизился.

В условиях экономического роста стало очевидным, что управление инвестициями не согласовано с динамичными процессами реструктуризации российской экономики. Формирование инвестиционной модели экономического развития российской экономики в рамках долгосрочной стратегии правительства на 2000-2010 годы ориентировано на устранение отмеченных негативных факторов.

2.2. Конъюнктура промышленности[1]

Особенности промышленной динамики в 2000 г.

Официальные статистические данные свидетельствуют о сохранении в 2000 г. высокого темпа роста промышленного производства. В качестве его основных причин называют обычно девальвационный эффект, благоприятную конъюнктуру внешних сырьевых рынков и возникший в силу первых двух обстоятельств инвестиционный спрос. Объединяет все эти факторы то, что они формируют нормальный платежеспособный спрос на промышленную продукцию российских предприятий и позволяют производителям выручать «живые» деньги. Необходимость использования бартера или иных неденежных схем сокращается. Промышленный рост приобретает "здоровый" денежный характер. Абсолютное увеличение промышленного производства сохранилось до конца 2000 г. Однако рост платежеспособного спроса на промышленную продукцию в конце года прекратился. Эти обстоятельства определяют необходимость рассмотрения двух видов спроса (платежеспособного - за деньги и бартерного – в обмен на продукцию других предприятий) как основы для понимания промышленного роста в посткризисный период.

Рис. 2.17

1999 год стал для российской промышленности первым за последние семь лет годом абсолютного роста платёжеспособного спроса. До февраля 1999 г. в ответах предприятий рост этого показателя не регистрировался ни разу, всегда преобладали сообщения о снижении объемов продаж за деньги. Особенно интенсивное сокращение спроса отмечалось в начале 1994 г., начале 1996 г. и в середине 1998 г. (см. рис. 2.17). В марте 1999 г. доля сообщений о росте продаж за деньги впервые превысила долю сообщений о снижении продаж: баланс изменений стал положительным. Рост продаж за деньги сохранился в российской промышленности до конца года 1999 г. и продолжился в 2000г. Самый интенсивный рост платёжеспособного спроса был зарегистрирован в апреле 2000 г.

Однако динамика платежеспособного спроса в истекшем году была неустойчивой. Минимальные темпы роста продаж промышленной продукции за деньги были зареги-

[1] Раздел подготовлен по материалам конъюнктурных опросов руководителей промышленных предприятий, которые проводятся ИЭПП в ежемесячном цикле с сентября 1992 года и охватывают всю территорию Российской Федерации. Размер панели составляет 1400 предприятий, на которых работает более 20% занятых в промышленности. Панель смещена в сторону крупных предприятий по каждой из 61 выделяемых подотраслей. Возврат анкет – около 70%.

стрированы в январе, мае-июне и в последние месяцы 2000 г. Особенно «неприятным» выглядит прекращение роста платежеспособного спроса в ноябре-декабре. Во-первых, ему предшествовало довольно длительное уменьшение оптимизма в прогнозах изменения спроса. Во-вторых, к декабрю балансы оценок запасов готовой продукции возросли за два месяца на 8 пунктов и в результате ближе всего приблизились к балансовому нулю. Этот обстоятельство является верным признаком возникновения спросовых ограничений. В-третьих, в IV кв. 2000 г. изменилась тенденция оценок избыточности мощностей и персонала в связи с ожидаемым спросом. Доля предприятий с избыточными ресурсами довольно быстро снижалась с октября 1998г. и достигла в июле 2000г. абсолютного минимума. Затем опросы зарегистрировали рост этих показателей на 5 пунктов. Очевидно, что предприятия столкнулись с самыми сильными сбытовыми проблемами с начала посткризисного промышленного роста.

На отраслевом уровне по итогам года рост платежеспособного спроса зарегистрирован во всех отраслях, кроме пищевой промышленности. Абсолютное сокращение продаж за деньги преобладало там в I и III кварталах, но к концу года положение стало выправляться, и в декабре темпы роста оказались одними из самых высоких по промышленности. Достаточно скромными оказались положительные результаты в легкой промышленности, столкнувшейся с интенсивным снижением платежеспособного спроса на свою продукцию в апреле-июне. Однако после довольно интенсивного роста продаж во втором полугодии отрасль смогла закончить год с положительным балансом изменения платежеспособного спроса. Самый интенсивный рост реализации продукции за деньги зарегистрирован в 2000 г. в электроэнергетике. Лишь в начале года балансы изменения показателя имели небольшие отрицательные значения, но к концу года сообщения о росте продаж существенно возобладали над сообщениями о снижении — потребители стали платить за энергию «живыми» деньгами. Металлургия, химия и нефтехимия, машиностроение имели по итогам года положительный баланс — денежный спрос на продукцию этих отраслей в целом вырос. С положительными результатами закончили год и основные подотрасли машиностроения. Снижение спроса отмечено лишь на продукцию легпищемаша, желдормаша и авиастроения. Самый интенсивный рост продаж имел место в химнефтемаше, стройдормаше, станкостроении, производстве средств связи и электротехническом машиностроении.

Динамика бартерного спроса на промышленную продукцию имела обратную тенденцию. Рост бартерных операций, регистрировавшийся опросами с августа 1998г. (момента включения показателя в регулярную анкету конъюнктурного опроса ИЭПП), к началу 1999г. стал замедляться. В апреле 1999г. опросы впервые зарегистрировали абсолютное снижение объёмов бартера в российской промышленности. Этот процесс продолжался до конца 1999 г. и в течение всего 2000 г. Наиболее интенсивное сокращение бартера было зарегистрировано во второй половине истекшего года. Снижение бартера происходило в течение всех месяцев 2000 г. во всех отраслях и подотраслях промышленности. По итогам года абсолютным рекордсменом «дебартеризации» стала электроэнергетика. В машиностроении самое интенсивное вымывание прямых товарообменных операций зарегистрировано в энергомашиностроении (что выглядит более чем естественно с учетом ситуации в электроэнергетике), химнефтемаше, приборостроении и электронике. В результате доля бартера при реализации промышленной продукции значительно снизилась (см. табл.2.12).

ТАБЛИЦА 2.12

Доля реализации продукции по бартеру, %

	1996	1997	1998	1999	2000
Электроэнергетика				21	4
Черная металлургия	63	64	59	23	17
Цветная металлургия	42	38	13	5	31
Химия и нефтехимия	58	60	55	27	18
Машиностроение	46	60	55	22	15
Лесная, д/о и целл.-бумажная	45	51	42	29	21
Стройиндустрия	45	54	72	29	22
Легкая	51	58	44	26	14
Пищевая	30	21	28	18	14

Источник: Конъюнктурные опросы ИЭПП.

На основе результатов конъюнктурных опросов ИЭПП можно оценить взаимодействие двух видов спроса на микроуровне. Для этого строится матрица сопряженности вопросов об изменении платежеспособного и бартерного спросов $M(X_t,Y_t)$, где X_t - фактические изменения платежеспособного спроса в опросе t, Y_t - фактические изменения бартерного спроса, (+) означает рост показателя, (-) - снижение, (=) - нет изменений:

			Y_t	
		+	=	-
	+	+ +	+ =	+ -
$M(X_t,Y_t)$: X_t	=	= +	= =	= -
	-	- +	- =	- -

Сумма элементов над главной диагональю матрицы определяет долю предприятий, у которых платежеспособный спрос замещал бартерный. Сумма под главной диагональю определяет долю предприятий с обратным замещением – платежеспособного спроса бартерным. На основе внедиагональных сумм можно рассчитать индекс замещения, аналогичный коэффициенту смещения прогнозов, предложенному Кавасаки и Зиммерманном[2]. Индекс замещения рассчитывается как отношение разности наддиагональных и поддиагональных элементов к их сумме и может принимать значения в интервале от –1 до +1. Положительные значения свидетельствуют о вытеснении бартерного спроса платёжеспособным, отрицательные – об обратном процессе. Чем больше абсолютные значения коэффициента, тем интенсивнее идёт процесс вытеснения.

Динамика значений индекса замещения (см. рис. 2.18) показывает, что с августа 1998 г. (начало регистрации изменений бартерного спроса) по январь 1999 г. бартерный спрос вытеснял платежеспособный. Но интенсивность вытеснения, достигнув в октябре 1998г. максимума, снижалась. В феврале 1999 г. впервые зарегистрировано замещение бартерного спроса платежеспособным. Такое соотношение сохранялось до конца 1999 г. и в течение всего 2000 г.

[2] Kawasaki, S. and Zimmermann, K.F. (1986), Testing the Rationality of Price Expectations for Manufacturing Firms, *Applied Economics 18*,1335-47

Рис. 2.18

Таким образом, расчет индекса замещения подтвердил предположение, которое можно сделать на основе динамики платежеспособного и бартерного спросов, о том, что бартерный спрос с 1999 г. стал вытесняться платежеспособным. Максимума этот процесс достиг в октябре 2000 г. Тогда же опросы зарегистрировали одно из самых низких упоминаний неплатежей и низкого внутреннего платежеспособного спроса как причин, сдерживающих рост выпуска в российской промышленности. Затем, правда, началось снижение интенсивности вытеснения.

Если предположить, что весь спрос, предъявляемый на промышленную продукцию, складывается из платёжеспособного и бартерного, то на основе уже упоминавшихся матриц сопряжённости изменений двух видов спросов можно оценить динамику суммарного спроса на промышленную продукцию. Сумма элементов матрицы над второй диагональю определяет долю предприятий, сообщивших о росте одного или сразу обоих видов спроса. Если один спрос рос, то другой, по крайней мере, не снижался. Таким образом, этот показатель показывает долю предприятий, суммарный спрос на продукцию которых вырос. Сумма под второй диагональю определяет долю предприятий, у которых суммарный спрос снижался. При этом снижались либо оба вида спроса, либо один из них. Элементы, стоящие на второй диагонали, определяют долю предприятий, у которых суммарный спрос не изменился. Полученные таким образом суммы аналогичны ответам на вопрос об изменении совокупного спроса: «возрос», «не изменился», «снизился». Теперь расчет традиционных балансов изменения совокупного спроса очевиден (см. рис. 2.19).

Рис.2.19

Рост суммарного спроса впервые получен в феврале 1999 г., затем этот показатель рос с разной степенью интенсивности в течение всего прошлого года, однако тренд был отрицательным. 2000 г. начался с абсолютного снижения суммарного спроса, затем темп роста восстановился и достиг в апреле максимума. Но в мае опять началось снижение темпов, приведшее к полной остановке роста этого показателя в июне и июле. Очередное прекращение роста суммарного спроса зарегистрировано в ноябре. В декабре негативная тенденция сохранилась: суммарный спрос стал снижаться с интенсивностью, не регистрировавшейся с ноября 1998 г. Таким образом, в 2001 г. промышленность вступает в условиях самых сильных за последние два года спросовых ограничений. Если динамика нормального платежеспособного спроса в ближайшие месяцы не восстановится, то предприятиям придется вновь обращаться к неденежным схемам реализации продукции, чего они явно не хотят (см. табл. 2.13)

ТАБЛИЦА 2.13

Распределение ответов на вопрос: «Хотело бы Ваше предприятие с учетом своих интересов избавиться от неденежных расчетов», %

	10.1999		5.2000		10.2000	
	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет
Вся промышленность	90	10	92	8	86	14
Электроэнергетика	96	4	100	0	100	0
Черная металлургия	92	8	83	17	100	0
Цветная металлургия	64	36	93	7	84	16
Химия и нефтехимия	93	7	77	23	87	13
Машиностроение	92	8	96	4	87	13
Лесная, деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная	83	17	89	11	78	22
Стройматериалы	92	8	85	15	93	7
Легкая	90	10	90	10	88	12
Пищевая	86	14	80	20	75	25

Источник: Конъюнктурные опросы ИЭПП.

Как свидетельствуют результаты опросов, в начале 2001 года негативные тенденции в российской промышленности усилились. На существенное снижение платежеспособного спроса предприятия отреагировали прекращением роста выпуска, переоценкой запасов готовой продукции и замедлением снижения объемов бартерных сделок. Прогнозы бартера свидетельствуют о намерении производителей при дальнейшем усугублении ситуации вновь обратиться к неденежным схемам сбыта продукции. Однако прогнозы выпуска и платежеспособного спроса говорят о надеждах производителей на восстановление нормального (денежного) промышленного роста после январских каникул.

В январе 2001 г. большинство конъюнктурных индикаторов промышленности продолжало ухудшаться. Во-первых, началось существенное снижение платежеспособного спроса, которое охватило все отрасли, кроме электроэнергетики и лесного комплекса. Самое интенсивное снижение продаж зарегистрировано в стройиндустрии, химической, нефтехимической и пищевой отраслях. В итоге в течение ноября –января интенсивность изменения платежеспособного спроса упала с +18 до –9 пунктов. Такого резкого перехода от довольно интенсивного роста (более высокие темпы были получены только единожды — в апреле 2000 г.) к очевидному спаду в российской промышленности еще не было. Как, впрочем, не было и такого продолжительного (1999—2000 гг.) периода абсолютного роста платежеспособного спроса. Остаётся надеяться, что после января (традиционно «спокойного» для российской промышленности месяца) ситуация выправится.

Во-вторых, и в декабре 2000 г., и январе 2001 г. опросы регистрируют замедление снижения бартерных операций. Абсолютное изменение темпов снижения пока невелико (5 пунктов), но (с учетом прогнозов этого показателя) выглядит настораживающе. Доля бартера в объеме реализации продукции составляет сейчас 16% и не изменилась с сентября 2000 г., когда был предыдущий замер этого показателя. За деньги предприятия реализовали в январе 2001 г. 67% продукции, в сентябре 2000 г. — 58%.

В-третьих, резкие изменения претерпели в январе 2001 г. оценки запасов готовой продукции. Доля ответов «выше нормы» возросла на 9 пунктов и сравнялась с долей ответов «ниже нормы». Недостаток запасов, регистрировавшийся с сентября 1998 г., исчез. Такие перепады оценок запасов готовой продукции отмечались ранее только в далеких 1993-1994 гг., когда предприятия первый раз столкнулись с резким сжатием спроса на свою продукцию. Абсолютный избыток запасов регистрируется по-прежнему только в металлургии, химии и нефтехимии. В других отраслях имело место снижение недостатка запасов. Поскольку принципиальных изменений объемов запасов не происходило, то основная причина их «переоценки» — опасения, что сжатие спроса продолжится.

В-четвертых, в январе зарегистрирована практически полная остановка роста производства. Интенсивность изменения выпуска за месяц упала с +23 до +2 пунктов. Это один из самых резких перепадов темпов изменения выпуска за всю историю опросов. Абсолютный рост выпуска сохранился только в электроэнергетике, машиностроении и лесном комплексе.

Вместе с тем оценки объемов платежеспособного спроса и выпуска пока не изменились. Около трети предприятий считают сложившиеся объемы продаж и производства нормальными. Не зарегистрировано принципиальных изменений и в оценках предприятиями своего финансово-экономического положения. Более того, доля ответов «удовлетворительное» достигла лучшего за все годы опросов значения, так же как доля ответов «плохое» — минимума.

Загрузка мощностей в 2000 – начале 2001 гг. стабильна и находится на лучшем с начала 1994 г. уровне. Однако оценки избыточности мощностей в связи с ожидаемым спросом после июля 2000 г. стали ухудшаться. Доля предприятий, считающих их избыточными, увеличилась с 25 до 34%. Максимум пессимистичных оценок получен в стройиндустрии (61%) и машиностроении (41%).

Прогнозы изменения платежеспособного спроса после пяти месяцев ухудшения (но при сохранении надежд на рост продаж) улучшились в январе на 6 пунктов. Увеличение оптимизма зарегистрировано во всех отраслях, кроме металлургической и легкой. Абсолютное сокращение продаж за деньги возможно в ближайшее время только в черной металлургии, самый интенсивный рост – в стройиндустрии, химии, нефтехимии и машиностроении.

Прогнозы бартерных сделок адекватно отреагировали на сжатие платежеспособного спроса. Предприятия предвидят в ближайшее время резкое замедление интенсивности их снижения (с -18 до –6 пунктов). Однако в целом по промышленности рост бартера пока не прогнозируется, его абсолютное увеличение возможно только в черной металлургии и стройиндустрии. Доля «компенсационных» прогнозов бартера (т. е. доля тех предприятий, которые в ответ на снижение продаж за деньги намерены увеличивать объемы бартера) составила в январе 12%. Минимум этого показателя (6%) был зарегистрирован в октябре 2000 г.

Эволюция рыночного поведения российских промышленных предприятий

Динамика основных конъюнктурных показателей промышленности (спрос, выпуск, запасы, планы и ожидания предприятий) в конце 2000 г. дает достаточно оснований для предположения о том, что российская экономика, возможно, прошла очередной этап своего развития, отличающийся устойчивым и довольно высоким ростом за счет платежеспособного спроса. Замедление роста, а затем и абсолютное снижение платежеспособного спроса заставляет российские промышленные предприятия вновь обращаться к неденежным схемам реализации продукции. В связи с этим возникает ряд актуальных вопросов. Возможен ли возврат бартера (в значительных масштабах) в российскую промышленность? Будут ли российские предприятия опять строить свою производственную деятельность на основе прямых товарообменных операций, и попытаются ли они таким образом сохранить минимально необходимые им объемы производства? Или они предпочтут следовать за платежеспособ-

ным спросом на свою продукцию, и тогда возможно ощутимое замедление или даже снижение роста производства? 2001 г. может стать очень интересным периодом для изучения поведения российской промышленных предприятий. Они входят в новый год, имея длительный опыт существования в условиях бартера и экономики неплатежей. Но последние два года предприятия имели возможность «пожить по-человечески» за счет нормального денежного спроса, рассчитываясь с государством и работниками деньгами. Какой компромисс будет найден российскими предприятиями в этот раз? Ответ на такой вопрос можно получить, исследуя модели формирования производственных планов (ожиданий). Эти формальные и хорошо известные конструкции (в условиях развитых рыночных экономик они вызывают интерес в основном академический), способны, на наш взгляд, ответить на поставленные вопросы.

Ожидания экономических агентов играют существенную роль в современной экономической теории. Но эмпирических изучений свойств ожиданий на микроуровне мало для рыночных экономик, и совсем нет для переходных экономик. Анализ ожиданий на основе опросов предприятий впервые был сделан Theil[3]. Затем стали появляться и другие работы, исследующие ожидания производителей: Konig, Nerlove and Oudiz[4], de Leuuw and McKelvey[5], Aiginer (1981), Nerlove[6], Tompkinson and Common[7], Kawasaki and Zimmermann[8], Stalhammar[9], Bukle, Assendelft and Jakson[10], Marty[11]. Указанные исследования использовали в основном результаты конъюнктурных опросов, проводимых в разных странах. Наиболее часто исследовалось формирование прогнозов цен и выпуска; наиболее часто тестируемой гипотезой была гипотеза рациональных ожиданий. Проверка этой гипотезы с использованием результатов конъюнктурных опросов требует специальных статистических приемов, т.к. данные являются качественными, а не количественными. Они были предложены Kawasaki and Zimmermann (см. указ. соч.).

Реже проверяются другие гипотезы формирования ожиданий: адаптивные, экстраполяционные, обучения на ошибках. Наиболее полно эти модели представлены в работах Nerlove[12]. Он использует в моделях не только переменные, явно фигурирующие в результатах конъюнктурных опросов (ожидания и последующие реализации), но и производные показатели: отклонение (совпадение) реализаций и прогнозов; изменение показателей (прогнозов и реализаций) в соседних опросах. С использованием этих переменных возможности анализа ожиданий значительно обогащаются.

Анализ моделей формирования ожиданий в их классических (базовых) формулировках показал, что они представляют собой хорошую основу для исследования особенностей пове-

---

[3] Theil, H., 1966, Applied economic forecasting, North-Holland, Amsterdam.

[4] Konig, H.M., Nerlove, M. and Oudiz, G., 1981, On the formation of price expectations: An analysis of business test data by log-linear probability models, European Economic Review, 16, 103-138.

[5] de Leuuw, F. and McKelvey, M.J., 1981. Price expectations of business firms, Brookings Papers on Economic Activity, 299-314.

[6] Nerlove, M., 1983, Expectations, Plans, and Realisations in Theory and Practice, Econometrica, 51, 1251-1279.

[7] Tompkinson, P. and Common, M., 1983, Evidence on the rationality of expectations in the British manufacturing sector, Applied Economics, 15, 425-436.

[8] Kawasaki, S. and Zimmermann, K. F., 1986, Testing the Rationality of Price Expectations for Manufacturing Firms, Applied Economics, 18, 1335-1347.

[9] Stalhammar, N., 1988, Price and Demand Expectations in the Swedish Manufacturing Industry, Scandinavian Journal of Economics, 90, 233-243.

[10] Buckle, R.A., Assendeleft, E.W. and Jackson, L.,F., 1990, Manufacturers' expectations of prise and quatities: New Zealand experience, 1964-87, Appllied Economics, 22, 579-598.

[11] Marty, R.., 1995, Survey evidence of the rationality of expectations.- Paper presented at the 22 CIRET Conference, Singapore.

[12] Nerlove, M., 1956, Estimates of the elasticities of supply of selected agricultural commodities, Journal of Farm Economics 38, 496-509. Nerlove, M., 1958, The Dynamics of supply: Estimation of farmers' response to price, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1958.

дения предприятий в переходных экономиках. В первую очередь это относится к экстраполяционным моделям, которые предполагают, что прогнозы выпуска определяются предыдущими фактическими изменениями выпуска. Подобная модель может рассматриваться как самая неподходящая для переходных экономик, она типична для предприятий в условиях плановой экономики. Тогда это называлось «планирование от достигнутого уровня» и не учитывало спрос на продукцию. Мы предполагаем исследовать экстраполяционную модель формирования производственных планов ($Q^*_t \mid Q_t, Q_{t-1}$), в которой производственные планы в момент t (Q^*_t) определяются фактическим изменением выпуска в моменты t и t-1 (Q_t и Q_{t-1}).

Более пригодна для предприятий в переходных экономиках с этой точки зрения адаптивная модель формирования производственных планов, в рамках которой планы (Q^*_t) определяются точностью реализации предыдущих планов ($\Phi (Q_t, Q^*_{t-1})$) Точность прогноза $\Phi (Q_t, Q^*_{t-1})$ определяется из матрицы сопряженности прогноза показателя в момент t-1 (Q^*_{t-1}) и фактической реализацией этого показателя в момент t (Q_t). Эта переменная также трихотомическая и может принимать следующие значения: (+) — реализация оказалась более оптимистичной, чем прогноз; (=) — прогноз совпал с последующей реализацией; (-) — реализация оказалась более пессимистичной, чем прогноз. В этом случае можно предположить, что происходит косвенный учет соответствия выпуска и спроса через новую производную переменную – точность предыдущих прогнозов.

Аналогичным образом может быть оценена и модель обучения на ошибках, которая предполагает зависимость изменения прогнозов в двух соседних опросах от точности реализации первого (раннего) из них: ($\Delta(Q^*_t, Q^*_{t-1}) \mid \Phi (Q_t, Q^*_{t-1})$). Изменение показателя за два соседних опроса $\Delta(Q_t, Q_{t-1})$ определяется из матрицы сопряженности значений показателя в моменты t-1 и t. Эта переменная также трихотомическая и может принимать следующие значения: (+) — показатель изменился в лучшую сторону; (=) — показатель не изменился; (-) — показатель изменился в худшую сторону. Здесь также может иметь место учет спроса на выпускаемую продукцию, но опять же косвенным образом.

Принципиальный интерес для исследования эволюции поведения предприятий в условиях переходных экономик представляют модели, в которых явно фигурирует спрос на выпускаемую продукцию, и особенно его разновидности – платежеспособный и бартерный. Подобные постановки не актуальны в условиях развитых рыночных экономик, которые предполагают достаточно четкое следование производителей за спросом на свою продукцию и отсутствие его неденежных заменителей.

В результате анализа моделей формирования ожиданий нами были предложены новые постановки моделей формирования ожиданий, в которые были введены переменные, описывающие фактические и предполагаемые изменения двух видов спроса, а также отклонения выпуска от спроса. Это позволило существенно расширить список моделей. Для экстраполяционных моделей были предложены зависимости, в которых формирование производственных планов определяется предыдущими фактическими изменениями платежеспособного или бартерного спроса. Такие принципы формирования планов выпуска являются, несомненно, более прогрессивными по сравнению с классической экстраполяционной моделью. Однако простое экстраполирование динамики спроса следует признать достаточно примитивным, оно может иметь место на начальной стадии перехода от плановой экономики к рыночной. При этом ориентацию на платежеспособный спрос следует расценивать как более рыночную позицию производителей, чем ориентацию на бартерные сделки. Для проверки, какой спрос является для производителей предпочтительным, была исследована комбинированная экстраполяционная модель, в которой в качестве независимых переменных одновременно использовались изменения и платежеспособного, и бартерного спроса.

На основе классической адаптивной модели формирования прогнозов выпуска нами были также сформулированы новые модели, в которых ожидаемые изменения выпуска определяются точностью реализации предыдущих прогнозов платежеспособного или бартерного

спроса, а также точностью предыдущих прогнозов выпуска по отношению к фактическим изменениям спроса. Подобные адаптивные модели формирования ожиданий следует, на наш взгляд, расценивать как еще один шаг в строну рыночного поведения для предприятий в переходных экономиках по сравнению с базовыми моделями. Самым рыночным типом адаптивных моделей мы считаем модели, основанные на сравнении прогнозов выпуска и последующих фактических изменений спроса.

Базовая формулировка модели обучения на ошибках позволила предложить новые варианты модели с использованием спросовых переменных, аналогичные новым вариантам адаптивной модели. В этом случае изменение прогнозов выпуска между двумя соседними опросами может определяться не только точностью реализации первого из них, но и точностью реализации прогнозов спроса и прогнозов выпуска по отношению к фактическим изменениям спроса.

Как показали расчеты, экстраполяционная модель, объясняющая прогнозы производства в момент t фактическими изменениями производства в моменты t и t-1, достаточно хорошо описывает эмпирические результаты для периода 1993—1994 гг. В 1995 г. прогнозы предприятий лишь в пяти месяцах из 12 могут быть описаны такой экстраполяционной моделью. С 1996 г. расхождения эмпирических и модельных данных постоянно увеличиваются: российские промышленные предприятия все дальше уходят от планирования своего выпуска по принципу «от достигнутого уровня» (см. рис. 2.20).

Рис.2.20

Экстраполяционная модель, в которой прогнозы производства определяются фактическими изменениями платежеспособного спроса, является более “прогрессивной” для предприятий в переходных экономиках. В этом случае предприятия планируют свой выпуск, экстраполируя предыдущие тенденции изменения спроса. Указанная модель проверялась для периода с июля 1995 г. Самым высоким качество подгонки этой модели было до начала 1997 г. В 1997 г. расхождения стали недопустимо велики: модель оказалась приемлемой лишь в 3 случаях из 12. Затем качество подгонки возросло, но не было стабильным. Лишь в 2000 г. экстраполяционная модель стала лучше описывать формирование планов производства в российской промышленности.

Экстраполяционная модель с фактическими изменениями бартерного спроса в качестве независимых переменных дополняет предыдущую модель. Ориентация на бартерный спрос при формировании производственных планов свидетельствует о нерыночных позициях производителей. Как показали расчеты, качество подгонки модели с бартерным спросом находится на одном уровне с моделью, включающей изменения платежеспособного спроса. Это обстоятельство потребовало использования модели, одновременно включающей изменения

как бартерного, так и платежеспособного спроса. Поскольку вопросы о бартерном спросе входят в анкеты только с августа 1998 г., то оценка модели проводилась для 28 месяцев. Качество подгонки такой комбинированной модели оказалось очень высоким. Анализ коэффициентов модели показал, что самое существенное влияние на планы выпуска оказывают фактические изменения платежеспособного спроса, непосредственно предшествующие моменту формирования прогнозов. Значения этих коэффициентов всегда статистически значимы. Влияние предыдущих фактических изменений платежеспособного спроса было всегда меньшим и не всегда статистически значимо. Воздействие фактических изменений бартерного спроса в несколько раз меньше воздействия платежеспособного спроса и перестало быть значимым в последние полтора года.

Таким образом, экстраполяционные модели показали эволюцию поведения российских промышленных предприятий, которые к 2000 г. определенно отказались от традиционного для плановой экономики принципа "планирования от достигнутого уровня" и предпочитают, в первую очередь, учитывать динамику платежеспособного спроса. Влияние бартера на формирование производственных планов в промышленности существенно меньше.

Адаптивные модели формирования ожиданий предполагают, что прогнозируемые изменения показателя определяются точностью реализации предыдущих ожиданий. В этих моделях используется новая трихотомическая переменная, построенная на прогнозах и их последующих реализациях. Она может принимать значения: 1 – если фактические значения оказались лучше прогнозов, 2 – если прогноз совпал с фактом, 3 – если фактические значения оказались хуже прогнозов. Как и в других моделях, в этом случае исследовалась зависимость прогнозов изменения производства от точности предыдущих прогнозов производства (базовая модель), а также от точности прогнозов платежеспособного и бартерного спроса. В качестве независимой переменной, кроме того, использовалась точность прогнозов производства по отношению к реализациям платежеспособного и бартерного спросов.

Базовая адаптивная модель примерно одинаково и достаточно хорошо в течение всего периода мониторинга описывает формирование прогнозов производства на основе точности реализации предыдущих прогнозов этого же показателя. Никакой эволюции в течение 1993-2000 гг. обнаружено не было. Однако коэффициенты модели были всегда отрицательные, т.е. при лучших фактических изменениях по сравнению с предыдущими прогнозами российские промышленные предприятия были не склонны верить этим фактам и корректировать свои прогнозы в лучшую сторону. Они предпочитали сохранять прежний пессимизм своих прогнозов. И, наоборот, при наличии худших по сравнению с прогнозом фактических изменений оптимизм очередных прогнозов не снижался.

Аналогичная ситуация складывается и при оценке адаптивных моделей, в которых в качестве независимой переменной фигурирует точность прогнозов платежеспособного или бартерного спроса. Качество подгонки этих двух моделей сопоставимо с качеством подгонки базовой модели и не менялось в течение всего времени мониторинга. Коэффициенты моделей также отрицательны, что опять свидетельствует о меньшем доверии к фактическим изменениям по сравнению с предыдущими прогнозами. При этом значимых коэффициентов получено значительно меньше, чем в базовой модели.

Следующим шагом анализа стала проверка комбинированной адаптивной модели, в которой исследуется зависимость прогнозов изменения выпуска от точности предыдущих прогнозов выпуска и точности предыдущих прогнозов изменения платежеспособного спроса. Качество подгонки этой модели оказалось несколько худшим, чем у предыдущих: она реже подходила для описания формирования производственных ожиданий в 1997-1998 и 2000 гг. В тех случаях, когда качество было удовлетворительным, коэффициенты модели были также отрицательными. То есть и в этом случае предприятия демонстрируют недоверие к фактическим изменениям показателей, если те противоречат предыдущим прогнозам. Значимых коэффициентов для переменной, описывающей точность прогнозов платежеспособного спроса,

оказалось значительно меньше, чем для точности прогнозов изменения выпуска. Последний раз они были значимы в сентябре-октябре 1998 гг. и единственный раз за 60 месяцев мониторинга имели положительное значение. Тогда (сразу после дефолта 1998 г.) предприятия первый и последний раз больше доверяли лучшим фактическим изменениям платежеспособного спроса, чем своим предыдущим прогнозам этого показателя.

Комбинированная адаптивная модель, в которой качестве независимых переменных используются точности прогнозов выпуска, платежеспособного спроса и бартерного спроса, достаточно хорошо описывает формирование прогнозов выпуска с августа 1998 г. (тогда началось отслеживание динамики бартерного спроса). Единственным исключением стал конец 1999 – начало 2000г г. При этом коэффициенты модели свидетельствуют о различном влиянии точности использованных показателей на формирование планов производства. Точность предыдущих прогнозов выпуска по-прежнему имеет отрицательное влияние на последующие прогнозы: предприятия все же больше доверяют своим прогнозам производства, чем отличающимся от них реализациям. Точность же прогнозов платежеспособного и бартерного спросов в рассматриваемой модели положительно связана с прогнозами выпуска: если фактические изменения продаж или бартерных сделок отличались от их предшествующих прогнозов, то предприятия формировали прогнозы именно на реализациях, корректируя свои ранние намерения. Влияние платежеспопобного спроса на прогнозы выпуска в этой модели превосходило влияние бартерных сделок. Таким образом, рассмотренная комбинированная адаптивная модель свидетельствует о том, что предприятия разумно учитывают последние фактические изменения спроса при формировании своих планов выпуска.

Модели обучения на ошибках предполагают, что изменения прогноза между двумя соседними опросами зависят от точности реализации прогноза в первом из опросов. В этих моделях используются две производные переменные: точность прогноза и изменение прогноза за два соседних опроса. Переменная, характеризующая точность прогноза, может принимать значения: 1 – если фактические значения оказались лучше прогнозов, 2 – если прогноз совпал с фактом, 3 – если фактические значения оказались хуже прогнозов. Вторая переменная, описывающая изменение прогнозов за два соседних опроса, также трихотомическая: 1 – если прогноз стал более оптимистичным, 2 – если прогноз не изменился, 3 – если прогноз стал более пессимистичным. Кроме базовой модели формирования производственных планов, предполагающей, что изменение прогнозов выпуска между двумя опросами зависит от точности реализации прогнозов производств, исследовались также и комбинированные модели, в которых в качестве независимых переменных использовались точности прогнозов различных видов спросов.

Базовая модель обучения на ошибках достаточно хорошо и стабильно описывала изменения прогнозов выпуска в течение 1993-1996 гг. Затем качество подгонки модели стало ухудшаться: она все реже имела допустимые значения отношения правдоподобия, а с 1999 г. эта модель перестала быть приемлемой. Таким образом, предприятия последние два года перестают учитывать точность прогнозов производства при корректировке своих дальнейших планов. Коэффициенты модели были всегда положительны и статистически значимы, что свидетельствует о корректировке предприятиями своих прогнозов с учетом реализации предыдущих прогнозов. Если фактические изменения выпуска оказывались лучше прогнозов, то следующие прогнозы становились более оптимистичными. Если же фактические изменения оказывались хуже прогнозов, то очередные прогнозы корректировались в худшую сторону.

В качестве независимой переменной в базовой модели обучения на ошибках использовалась также точность прогнозов платежеспособного, бартерного и прочих видов неденежного спроса. Точность прогнозов платежеспособного спроса в течение всего времени мониторинга учитывалась российскими предприятиями при корректировке прогнозов производства. Единственным длительным периодом, когда эта модель не работала, стали несколько меся-

цев осенью 1998 – зимой 1999 гг. Вероятно, резкие и неожиданные изменения динамики продаж внесли тогда некоторую сумятицу в принципы формирования производственных планов в российской промышленности. Затем ситуация нормализовалась, и точность прогнозов продаж продукции за деньги стала по-прежнему учитываться при корректировке прогнозов выпуска. Коэффициенты этой модели всегда были положительны и статистически значимы. Модель с точностью прогнозов бартерного спроса также имела достаточно хорошие характеристики качества подгонки. Однако коэффициенты модели оказались в половине случаев отрицательными и лишь в трех случаях – статистически значимыми. Таким образом, точность реализации бартерных прогнозов не влияет на корректировку производственных планов должным образом. Аналогичная ситуация имеет место и для точности прогнозов других неденежных видов спроса. Хотя последняя модель и имеет неплохие характеристики, но коэффициенты опять же в большинстве случаев отрицательны и всегда статистически незначимы. Оценка комбинированной модели, где в качестве независимых переменных используются одновременно точности всех трех видов спроса, подтвердила предыдущие результаты. Положительное и всегда статистически значимое влияние на корректировку прогнозов выпуска оказывает точность прогнозов платежеспособного спроса. Другие виды спроса не учитываются предприятиями.

Однако в комбинированной модели, куда были включены в качестве независимых переменных точности прогнозов выпуска и всех видов спроса, статистически значимыми в течение всего периода наблюдения оказались коэффициенты только для точности прогнозов производства. В двух случаях из семи были значимы коэффициенты для точности платежеспособного спроса, и никогда не были значимы коэффициенты для неденежных видов спроса. Аналогичные результаты были получены и для модели, в которой точность прогнозов выпуска использовалась совместно с точностями платежеспопобного и бартерного видов спроса. На корректировку прогнозов выпуска всегда и самое сильное влияние оказывала точность предыдущих прогнозов выпуска, гораздо реже – точность прогнозов платежеспособного спроса и практически никогда - точность бартерного спроса. Таким образом, корректировка прогнозов выпуска в случае комбинированной модели обучения на ошибках определяется в первую очередь точностью предыдущих прогнозов этого же показателя. На втором месте находится влияние платежеспособного спроса. Точность прогнозов неденежных видов спроса не влияет на корректировку прогнозов выпуска.

Проблемы мониторинга конкурентной среды в российской промышленности

В 2000 г. конкурентная политика государства сохранила основные черты предыдущих лет. Министерство антимонопольной политики и поддержки предпринимательства (МАП РФ) решало свой традиционный набор задач. Контроль за конкуренцией и монополистической деятельностью основывался на мониторинге соблюдения антимонопольного законодательства и сводился к отслеживанию злоупотреблений доминирующем положением на рынках; соглашений, ограничивающих конкуренцию; актов и действий органов власти, направленных на ограничение конкуренции и т.п. Принципиальные изменения конкурентной среды в российской промышленности, произошедшие после августа 1998 г., остались вне поля зрения МАП России и мало повлияли на приоритеты государственной конкурентной политики. Причина, на наш взгляд, - в ограниченности используемых подходов и индикаторов измерения конкуренции, а также в отсутствии механизмов определения этих приоритетов. По сути, в России нет системы мониторинга уровня конкуренции на рыках сбыта, которая позволяла бы оперативно отслеживать динамику конкуренции в условиях динамично развивающейся переходной экономики. Вместе с тем, разрабатываемый в течение нескольких лет в ИЭПП подход к измерению конкуренции на основе опросов руководителей предприятий

позволяет существенно продвинуться в исследовании этих явлений и сделать конкурентную политику государства более обоснованной.[13]

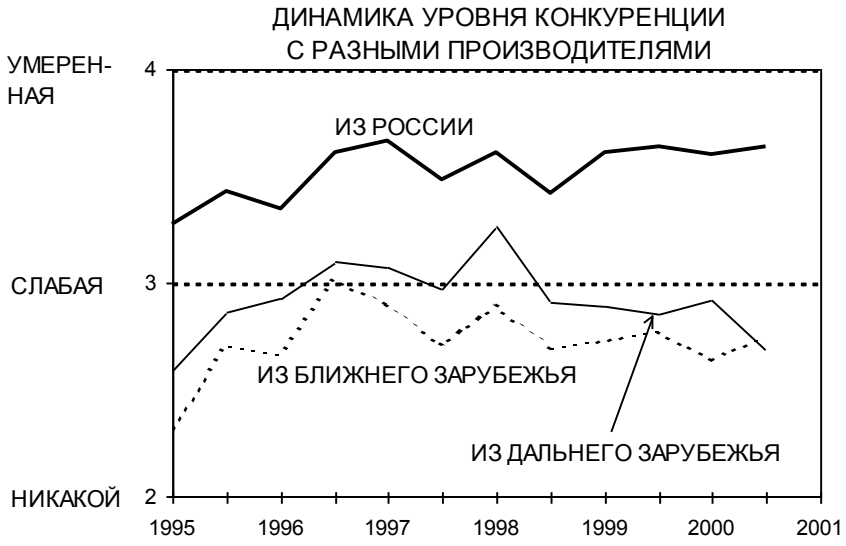
Традиционные методы измерения конкуренции и предлагаемые направления их развития обладают рядом существенных недостатков. Во-первых, они используют лишь одну возможную характеристику конкуренции и не в состоянии учесть многомерный характер исследуемого явления. Во-вторых, возможные направления совершенствования используемой методики сталкиваются с серьезными методологическими и информационными трудностями, преодоление которых либо маловероятно, либо требует больших материальных и временных затрат. В-третьих, используемые методы оценки конкуренции не в состоянии учесть конкуренции с импортом, что является чрезвычайно интересным в условиях российской экономики и вероятного процесса импортозамещения. В-четвертых, реально используемые МАП России методы оценки конкуренции и новые предложения Госкомстата РФ недостаточно оперативны и оказались не в состоянии уловить последствия финансового кризиса 1998 г. В-пятых, возможное совершенствование мониторинга конкуренции не решает задачи получения агрегатных оценок конкуренции на уровне подотраслей, отраслей и всей российской промышленности в целом. В-шестых, развитие мониторинга конкуренции в рамках традиционного статистического подхода имеет ряд существенных ограничений и не способно обеспечить полные и надежные данные о конкурентной среде в российской промышленности.

Организация мониторинга конкуренции на базе регулярных конъюнктурных опросов, проводимых ИЭПП по самой большой и представительной панели руководителей предприятий, имеет ряд очевидных преимуществ. Во-первых, при помощи опросов можно собирать данные по самому широкому кругу показателей, имеющих отношение к конкуренции, но не имеющих количественного выражения. Во-вторых, отпадает необходимость сбора и анализа большого объема детальной технико-экономической информации – эта проблема решается каждым опрашиваемым предприятием самостоятельно. В-третьих, только таким путем можно получать агрегированные оценки уровня конкуренции на реальных рынках сбыта промышленных предприятий. В-четвертых, только таким путем можно получить сопоставимые оценки внутрироссийской конкуренции и конкуренции с импортом. Таким образом, мониторинг конкуренции на основе регулярных опросов позволяет получать принципиально новые статистические данные о конкуренции оперативно и на любом уровне агрегирования.

Мониторинг уровня конкуренции на рынках сбыта российских промышленных предприятий, начатый ИЭПП с 1995 года, свидетельствует о том, что самую существенную конкуренцию российские предприятия в целом испытывают со стороны других российских предприятий (см. рис. 5). Существенно уступает внутрироссийской конкуренции конкуренция с производителями из стран дальнего зарубежья. И на последнем месте находится конкуренция с товарами из ближнего зарубежья. Абсолютный уровень конкуренции в целом по промышленности остаётся невысоким. Оценки внутрироссийской конкуренции находятся примерно посередине между уровнями “умеренная” и “слабая”. Конкуренция с товарами из дальнего зарубежья несильно отклоняется от уровня “слабая”, а с товарами из ближнего зарубежья – не превышает этот уровень. В течение 2000 г. уровень внутрироссийской конкуренции принципиальных изменений не претерпел. Основные изменения конкурентной среды в промышленности происходили в части конкуренции с импортом: общий уровень этой конкуренции снизился практически до абсолютного минимума.

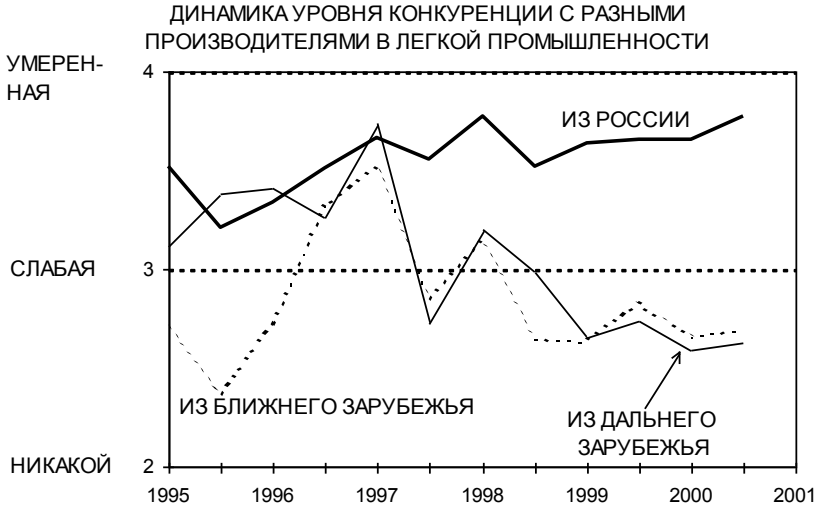
[13] Цухло С.В. Оценка конкуренции в российской промышленности. Возможности опросов руководителей предприятий // Вопросы статистики. – 2000. – N11.

Рис.2.21



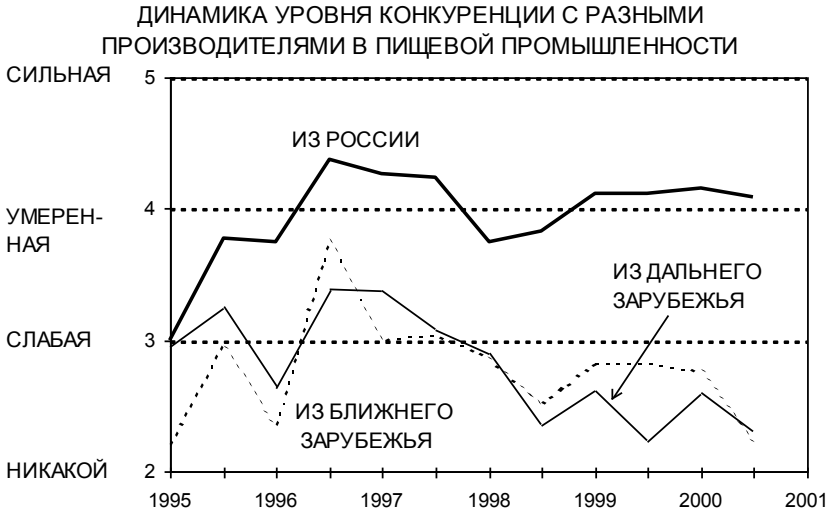
Внутрироссийская конкуренция в целом за пять с половиной лет мониторинга (вопрос задаётся дважды в год) оставалась самой сильной для предприятий всех отраслей. Даже предприятия лёгкой промышленности, которые традиционно считаются самыми пострадавшими от импорта, только три раза из одиннадцати оценивали конкуренцию с производителями из дальнего зарубежья выше внутрироссийской. Последний раз такое соотношение регистрировалось в первом полугодии 1997 г. (см. рис. 2.22). Но и тогда абсолютное значение индекса конкуренции составляло 3,74, т.е. не доходило даже до уровня “умеренно”. С тех пор индекс снизился до 2,59 и практически не менялся в течение 2000 г.

Рис.2.22



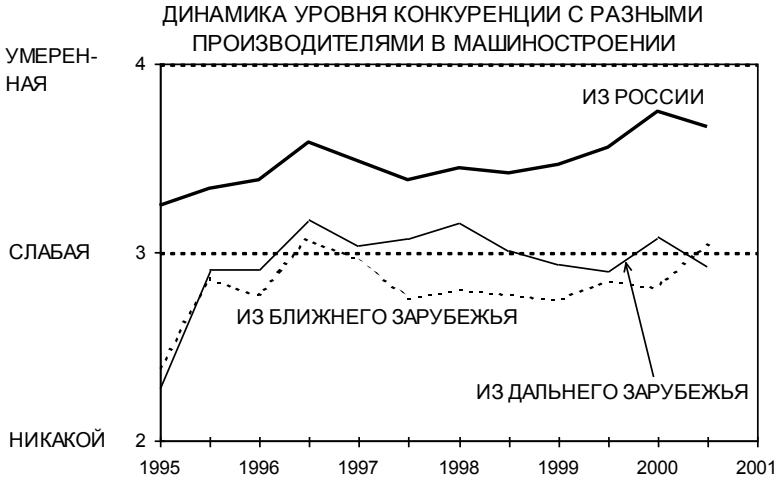
Среднее превышение отраслевого индекса внутрироссийской конкуренции над конкуренцией с дальним зарубежьем в легкой промышленности за 5 лет составляет 0,53. Это минимальное отраслевое превышение. Максимальная средняя разница получена для пищевой промышленности (1,15). В этой отрасли оценки внутрироссийской конкуренции последнее время колеблются около уровня “умеренная”, а конкуренция с дальним зарубежьем всё больше опускается к уровню “никакой”. Во втором полугодии 1999 г. разрыв индексов достигал 1,88, что является максимумом.

Рис. 2.23



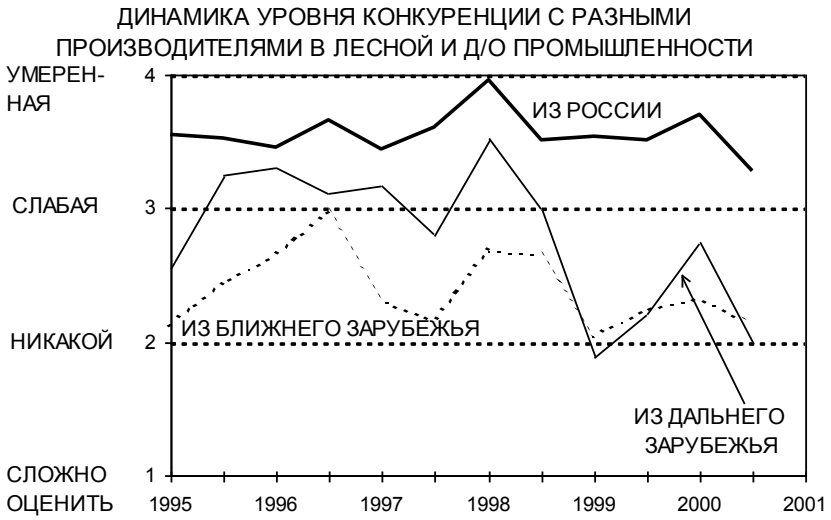
Наиболее стабильна конкуренция на рынках сбыта машиностроительных предприятий. За пять лет оценки внутрироссийской конкуренции колебались в интервале от 3,25 до 3,75, а конкуренции с производителями из дальнего зарубежья – от 2,28 до 3,08. Среднее превышение индекса внутренней конкуренции составляло 0,51. Кризис 1998 г. очень незначительно повлиял на конкуренцию на рынках сбыта машиностроительных заводов (см. рис. 2.24). Уровень конкуренции с импортом достаточно стабильно колеблется около уровня “слабая”. С апреля 1999 г. в машиностроении происходит рост внутрироссийской конкуренции, к апрелю 2000 г. ее индекс достиг абсолютного максимума, затем незначительно снизился. Но даже в этом случае он лишь приблизился снизу к уровню “умеренная”.

Рис.2.24



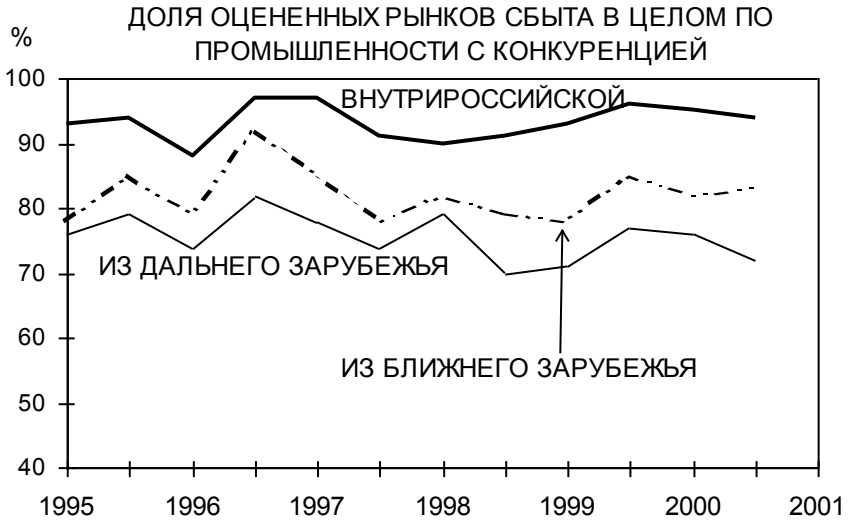
Самые существенные колебания конкуренции зарегистрированы на рынках сбыта предприятий лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной отрасли. С апреля 1998 г. по апрель 1999 г. оценки конкуренции с производителями из дальнего зарубежья упали с 3,52 до 1,89, и находились на уровне “никакой”. Затем опросы регистрировали в течение двух полугодий рост конкуренции. Пик посткризисной конкуренции был отмечен в апреле 2000 г. Во втором половине истекшего года конкуренция с импортом в отрасли вновь исчезла: производители считают, что ее можно оценить как “никакая”.

Рис. 2.25



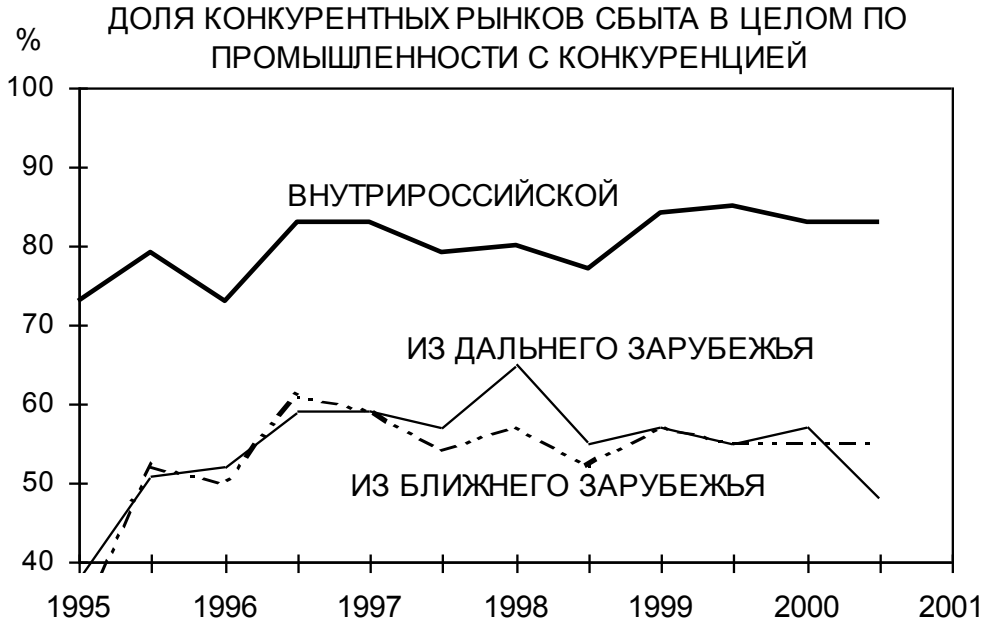
В расчетах, на основании которых построены графики 5-9, использовались все оценки конкуренции, полученные в ходе опросов, в т.ч. ответы “сложно оценить” и “никакой”. Анализ доли этих ответов имеет, по нашему мнению, самостоятельный интерес, поскольку представляет собой долю предприятий, на рынках сбыта которых нет конкуренции. При оценке внутрироссийской конкуренции получено меньше всего ответов “сложно оценить”, максимум - 12%. В среднем доля оцененных рынков сбыта с внутрироссийской конкуренцией составляет 93% (см. рис. 2.26). Таким образом, 7% предприятий внутрироссийскую конкуренцию оценить не смогли. Лидируют по этому показателю электроэнергетика и топливная промышленность, там доля ответов “сложно оценить” составила в среднем за все 12 опросов 18 и 13% соответственно. Минимальное количество неопределенных оценок получено от металлургических предприятий: 4% из черной и 5% из цветной металлургии. Возможно, что ограниченное количество крупных предприятий и высокая степень организованности рынков сводит к минимуму информационную неопределенность в этих отраслях.

Рис.2.26



Больше всего проблем возникает у российских предприятий при оценке конкуренции с дальним зарубежьем. В среднем 24% предприятий не смогли дать никакой оценки конкуренции с импортом. В октябре 1998 г. доля подобных ответов достигла 30%. Реже других сталкиваются с такой конкуренцией предприятия промышленности строительных материалов, там доля ответов “сложно оценить” составляет 45%.

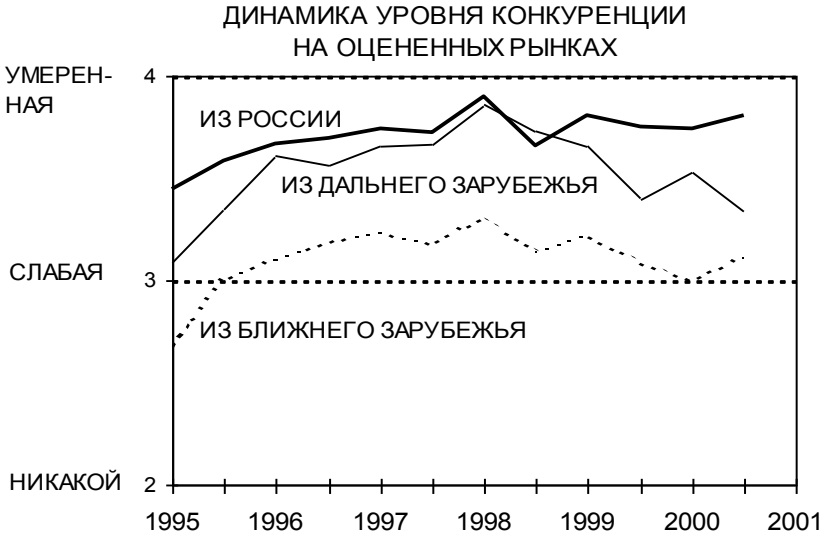
Рис.2.27



Доля конкурентных рынков в российской промышленности существенно меньше доли оцененных (см. рис. 2.27). При оценке внутрироссийской конкуренции выход на конкурентные рынки “изымает” из расчетов еще 13% предприятий, при оценке конкуренции с дальним зарубежьем – 21%. В итоге в среднем по промышленности 20% предприятий не сталкиваются с внутрироссийской конкуренцией, 45% - с конкуренцией с производителями из дальнего зарубежья. Лидерами по отсутствию конкуренции остаются те же отрасли: в электроэнергетике 69% предприятий не ощущают внутрироссийской конкуренции и 96% - конкуренции с дальним зарубежьем, в топливной промышленности – 47% и 82% соответственно. Определенность с отсутствием внутрироссийской конкуренции вывела на третье место цветную металлургию – 35% предприятий там не имеют никакой степени конкуренции либо вовсе не задумываются о ней. Об отсутствии хоть какой бы то ни было конкуренции с дальним зарубежьем сообщили 86% предприятий из промышленности строительных материалов.

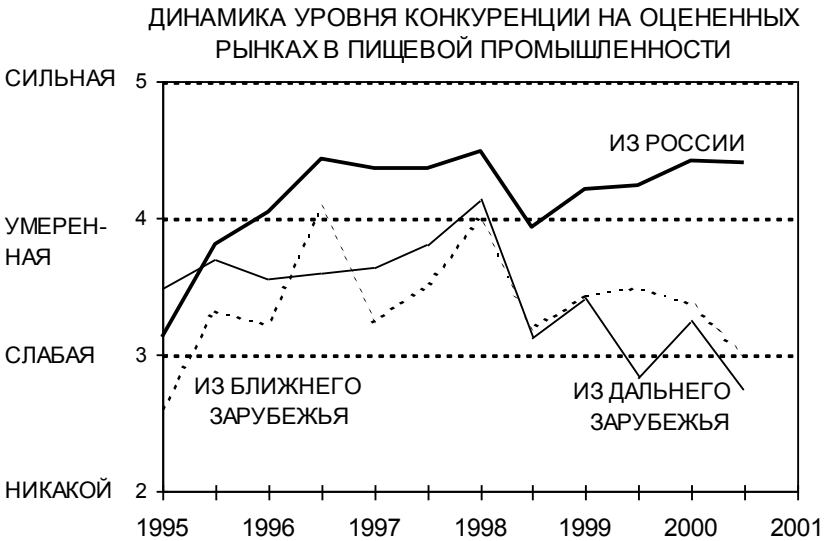
Рассмотрим теперь агрегатные индексы конкуренции для оцененных рынков, т.е. таких рынков, на которых российские предприятия смогли определенно оценить конкуренцию. В этом случае для расчетов будут использоваться только четыре варианта ответов: “сильная”, “умеренная”, “слабая”, “никакой”. Динамика уровней конкуренции на оцененных рынках также свидетельствует о преобладании внутрироссийской конкуренции (см. рис. 2.28). При этом значения агрегатного индекса незначительно сдвинулись вверх, не превысив уровень “умеренная”. Значения агрегатного индекса конкуренции с производителями из дальнего зарубежья увеличились гораздо больше и в результате явно приблизились к уровню внутрироссийской конкуренции, в октябре 1998 г. даже превысили его. Заметим, однако, что суммарные оценки конкуренции с импортом снизились в конце 1999 г. и конце 2000 г. почти до абсолютного минимума. Существенный сдвиг вверх агрегатного индекса конкуренции с товарами из дальнего зарубежья объясняется тем, что при оценке этого направления конкуренции самое большое число российских предприятий выбирает ответ “сложно оценить”: 20-30% ответов. При оценке внутрироссийской конкуренции доля таких ответов составляет 4-7%.

Рис. 2.28



Отраслевые оценки конкуренции изменились аналогичным образом в машиностроении, химии, нефтехимии, лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной отраслях. Некоторые особенности имеют результаты для легкой и пищевой отрасли. В первом случае конкуренция с дальним зарубежьем оказалась выше внутрироссийской для периода 1995-1998 г г. и уступала первенство внутрироссийской лишь в течение 1999 г. В первом полугодии 2000 г. суммарные оценки внутренней конкуренции и конкуренции с дальним зарубежьем в легкой промышленности выровнялись на уровне “умеренная”. Затем опросы зарегистрировали рост уровня внутрироссийской конкуренции, в конце 2000 г. он достиг абсолютного максимума. Уровень же конкуренции с импортом ощутимо снизился - почти до абсолютного минимума. В пищевой промышленности на оцененных рынках внутрироссийская конкуренция сохранила лидерство практически для всего периода мониторинга. Единственным исключением стал опрос апреля 1995 г., когда вопрос об уровне конкуренции впервые был включен в регулярную анкету ИЭПП. Со второй половины 1998 г. отрыв внутренней конкуренции достиг довольно существенных значений главным образом за счет абсолютного снижения уровня конкуренции с товарами из дальнего зарубежья. В конце 2000 гг. разрыв стал максимальным (см. рис. 2.29).

Рис.2.29



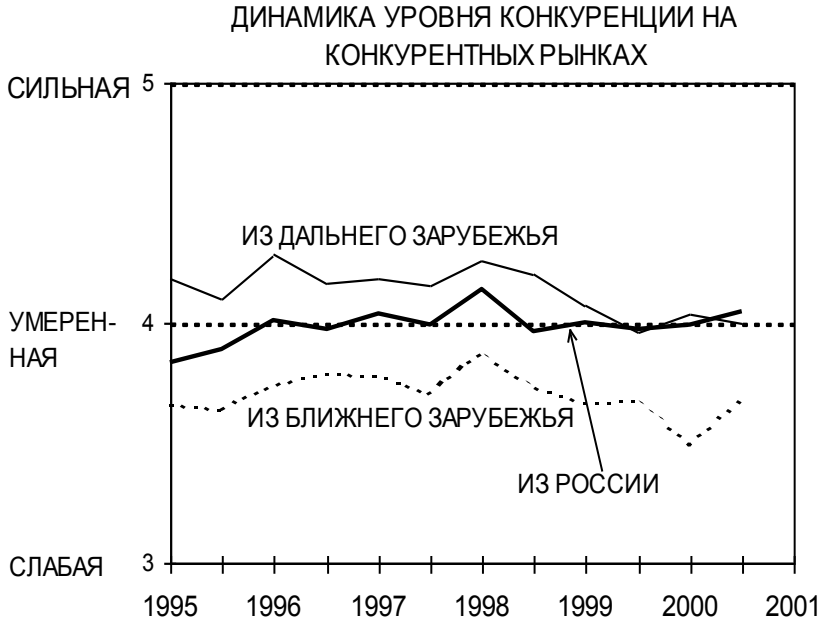
Таким образом, на оцененных рынках уровни внутрироссийской конкуренции и конкуренции с импортом различаются гораздо меньше, чем на всех рынках российских промыш-

ленных предприятий. Оцененные рынки в нашем случае выделяются тем, что российские производители определенно знают о присутствии или отсутствии на нем товаров других производителей, и при наличии их – в состоянии оценить степень конкуренции. Эти рынки достаточно изучены производителями, в том числе - достаточно изучены на них позиции товаропроизводителей из дальнего зарубежья.

Следующая категория рынков – конкурентные рынки. Эти рынки, на которых производители не только знают об отсутствии или присутствии друг друга, но и определенно конкурируют между собой. С точки зрения государственных органов именно такие рынки требуют изучения на предмет защиты отечественных производителей, задача формирования конкурентной среды на них менее актуальна. Однако на таких рынках государство также должно контролировать ситуацию, чтобы приемы конкурентной борьбы не вышли за рамки закона или иных правил. Выделение рынков, на которых приемы конкурентной борьбы выходят за пределы дозволенного и начинают разрушать как промышленный потенциал, так и саму конкурентную среду, возможно опять же через опросы руководителей предприятий независимым (негосударственным) организатором опросов.

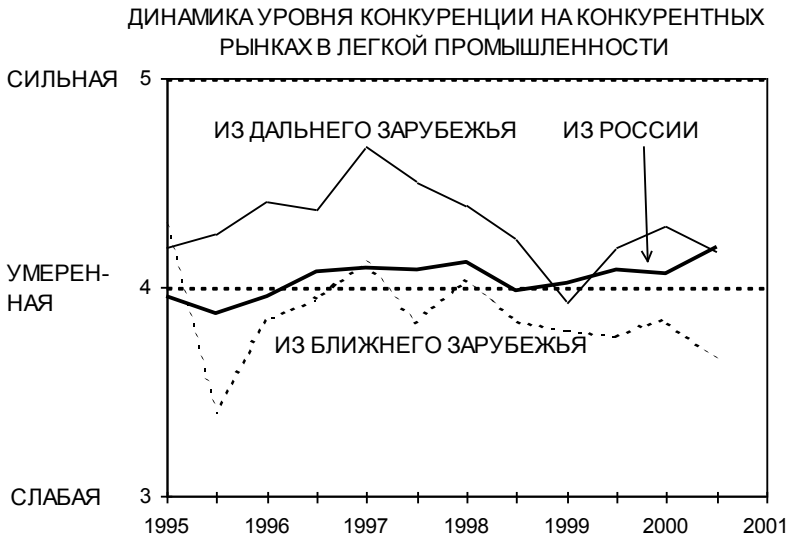
Расчет агрегатных оценок конкуренции на конкурентных рынках свидетельствует, что внутрироссийская конкуренция уступала конкуренции с импортом до второй половины 1998 г., затем оценки выровнялись (см. рис. 2.30). Более высокий уровень конкуренции с импортом до августа 1998 г. отмечали предприятия всех отраслей, кроме пищевой промышленности, где внутрироссийская конкуренция с 1996 г. всегда превосходила конкуренцию с производителями из дальнего зарубежья. Финансовый кризис снизил уровень конкуренции с импортом во всех отраслях. Уровень же внутрироссийской конкуренции на отраслевом уровне практически не изменился. В результате послекризисное соотношение конкуренций определяется величиной снижения конкуренции с дальним зарубежьем.

Рис. 2.30



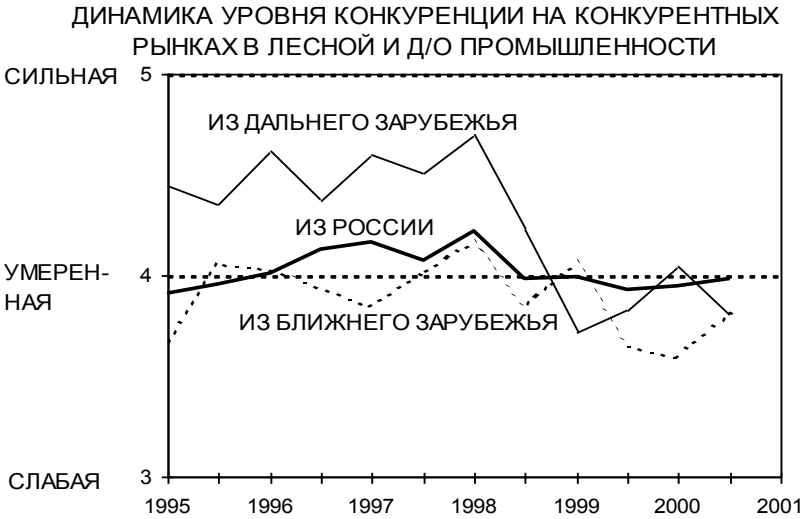
В машиностроении и легкой промышленности суммарные оценки конкуренции с дальним зарубежьем не упали ниже оценок внутрироссийской конкуренции. При этом следует оговориться, что в легкой промышленности снижение конкуренции с импортом началось со второй половины 1997 г. и продолжалось до начала 1999 г., когда единственный раз с начала мониторинга она оказалась немного ниже внутрироссийской. Затем начался ее рост, и в первой половине 2000 г. конкуренция с дальним зарубежьем опять ощутимо превосходит внутрироссийскую (см. рис. 2.31). В конце года уровни конкуренций выровнялись.

Рис. 2.31



Самое сильное воздействие на уровень конкуренции с импортом финансовый кризис 1998 г. оказал в лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной отраслях. Уровень суммарных оценок упал с 4.70 до 3.72. До второй половины 1998 г. конкуренция с дальним зарубежьем всегда и существенно превосходила внутрироссийскую. К апрелю 1998 г. накопленная разность оценок достигла 3.14, что является абсолютным рекордом, второй результат был получен для легкой промышленности (2.63). Минимальные оценки конкуренции с предприятиями из дальнего зарубежья зарегистрированы в начале 1999 г., после чего имел место рост этого показателя, в первой половине 2000 г. он сравнялся с оценкой внутрироссийской конкуренции, а затем опять стал ниже (см. рис. 2.32)

Рис. 2.32



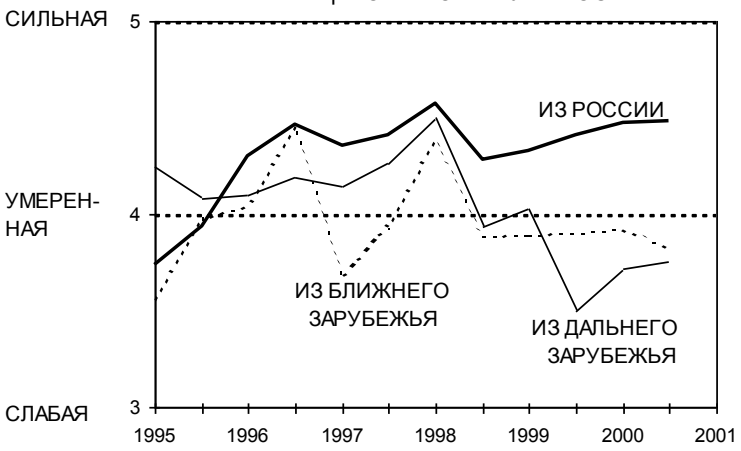
По состоянию на начало 2000 г. самый высокий уровень внутрироссийской конкуренции на конкурентных рынках зарегистрирован в пищевой промышленности, его суммарные значения находятся примерно посередине между оценками “сильная” и “умеренная”. Уровень конкуренции с дальним зарубежьем в этой отрасли, наоборот, самый низкий в отраслевом разрезе (см. рис. 2.33).

Таким образом, на рынках, куда вышли производители из дальнего зарубежья, российским предприятиям приходиться испытывать наиболее сильную конкуренцию. Ее уровень в большинстве случаев превосходит уровень внутрироссийской конкуренции. Исключением стали пищевая промышленность и - после августа 1998 г. – химическая и нефтехимическая отрасль. Финансовый кризис 1998 г. лишь на короткое время снизил накал конкурентной

борьбы с производителями из дальнего зарубежья. К 2000 г. уровень конкуренции с импортом опять стал выше внутрироссийской конкуренции. При этом, по оценкам предприятий всех отраслей, присутствие конкурирующего импорта на рынках сбыта российских промышленных предприятий сократилось незначительно. В апреле 1998 г. отечественные производители сталкивались (конкурировали) с производителями из дальнего зарубежья на 65% своих рынков, в октябре 1998 г. эта цифра сократилась до 55% и оставалась практически без изменения до начала 2000 г.

Рис. 2.33

ДИНАМИКА УРОВНЯ КОНКУРЕНЦИИ НА КОНКУРЕНТНЫХ РЫНКАХ В ПИЩЕВОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ



Приоритеты государственной конкурентной политики

Реализация государственной конкурентной политики в условиях переходной экономики сталкивается с объективными сложностями, обусловленными относительно короткими сроками формирования конкурентной среды, быстрым развитием экономических процессов и слабостью традиционных систем мониторинга конкуренции. Цена возможного просчета при определении приоритетов государственной конкурентной политики может оказаться слишком высокой для формирующейся российской рыночной экономики. В этих условиях изучение реальных условий формирования конкурентной среды в российской промышленности способно стать важным эмпирическим подспорьем для выработки мер экономической политики.

Ответ на вопрос о том, какие из факторов, упоминаемые экономической теорией, формируют реальную конкурентную среду, практически не исследовался. Причина в отсутствии необходимых статистических данных, описывающих как уровень конкуренции, так и факторы, определяющие ее уровень. При этом надо иметь в виду, что для некоторых факторов в принципе сложно предложить адекватный статистический измеритель и их описание возможно только на качественном уровне. Но вопрос о том, какое все-таки влияние на уровень конкуренции оказывают договоренности между производителями о ценовой политике или разделе рынков сбыта, остается в экономическом анализе актуальным.

Для реализации исследования вклада различных факторов в формирование совокупного (обобщенного) уровня конкуренции в российской промышленности в декабре 2000 г. руководителям промышленных предприятий, участвующим в регулярных конъюнктурных опросах ИЭПП, были заданы вопросы о направлении и силе влияния на конкуренцию основных факторов, выделяемых экономической теорией и используемых в официальных документах МАП России[14]. В список факторов были включены: а) уровень концентрации производства,

[14] Порядок проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарных рынках (в ред. Приказа МАП РФ от 11.03.99 N71). Утвержден Приказом МАП России от 20.12.96 N169.

б) степень удовлетворенности спроса и наличие избыточных мощностей, в) договоренности о ценовой политике и разделе рынков сбыта, г) размер транспортных издержек, д) проблема поиска поставщиков и потребителей для нового производителя, е) административная защищенность рынков, ж) проблема ухода с рынков, з) наличие потенциальных конкурентов. Большинство из исследованных факторов либо не имеет адекватных статистических индикаторов, либо не имеет надежной статистической базы. Влияние каждого из факторов на агрегатный уровень конкуренции предприятиям было предложено оценить по направлению (усиливает, ослабляет) и силе влияния (существенно, умеренно, незначительно, никак, сложно оценить). При этом предполагалось, что каждый фактор может как усиливать конкуренцию на конкретных рынках сбыта, так и ослаблять ее. Например, административная защищенность может иметь место на небольшой части рынков производителя и ее влияние относительно невелико. Но на большей же части рынков того же производителя такие барьеры отсутствуют, что приводит к беспрепятственному перемещению товаров и услуг и, естественно, усиливает конкуренцию. В конечном счете, мы получаем итоговое влияние каждого конкретного фактора на агрегатный уровень конкуренции. Статистическая обработка результатов опроса довольно проста и сводится к присвоению рангов полученным ответам и арифметическим манипуляциям с ними. На вопросы анкеты ответили более 900 предприятий.

Наличие в анкете вопросов как об усиливающем, так и об ослабляющем влиянии каждого из факторов позволяет получить результирующую оценку влияния факторов на агрегатный уровень конкуренции. Для вычисления такой оценки необходимо из средней величины положительного влияния вычесть среднюю величину ослабляющего влияния. Тогда положительные значения такого производного индикатора определят факторы, которые, в конечном счете, оказывают позитивное влияние на уровень конкуренции, отрицательные – негативное.

ТАБЛИЦА 2.14

Результирующее влияние факторов на уровень конкуренции с использованием разных интервалов оценок

Факторы	[1,5]	[1,4]	[1,3]
Уровень концентрации производства	**-0.12**	**-0.17**	**-0.17**
Степень удовлетворенности спроса	**0.03**	**0.13**	**0.18**
Договоренности о ценовой политике и разделе рынков	**0.40**	**0.21**	**0.21**
Транспортные издержки	**-0.26**	**-0.33**	**-0.21**
Поиск поставщиков и потребителей	**-0.65**	**-0.44**	**-0.20**
Административная защищенность рынков	**0.29**	**0.26**	**0.08**
Уход с рынков	**0.24**	**0.26**	**0.19**
Потенциальные конкуренты	**0.19**	**0.15**	**0.03**

Примечание. Интервал оценок [1,5] означает, что в расчетах использованы все категории ответов (существенно, умеренно, незначительно, никак, сложно оценить). Интервал [1,4] означает использование только четырех ответов (существенно, умеренно, незначительно, никак). Интервал [1,3] означает использование только трех ответов (существенно, умеренно, незначительно).

Включенные в анкету факторы четко и устойчиво разделились на две такие группы. В первую группу (положительное влияние на конкуренцию) попали пять факторов: степень удовлетворенности спроса и наличие избыточных мощностей, договоренности о ценовой политике и разделе рынков сбыта, административная защищенность рынков, проблема ухода с рынков, наличие потенциальных конкурентов. Во вторую группу (отрицательное влияние) попали три фактора: уровень концентрации производства, размер транспортных издержек, проблема поиска поставщиков и потребителей для нового производителя. Степень позитивного или негативного влияния на конкуренцию в российской промышленности всех исследованных факторов показана в таблице 2.14.

Полученные результаты указывают на приоритеты конкурентной политики в российской промышленности. Во-первых, основной помехой развитию конкуренции производители считают

проблему поиска поставщиков и потребителей на новых рынках сбыта. Указанная причина имеет отрицательное влияние на конкуренцию во всех отраслях промышленности. Особенно велико сдерживающее влияние этого фактора в металлургии и промышленности строительных материалов. Меньше всего подобных проблем возникает в химии и нефтехимии, но и там влияние рассматриваемого фактора на конкуренцию с учетом всего спектра оценок отрицательное. Этому может быть несколько причин. С одной стороны, за относительно короткий период формирования рыночной экономики объективно не может быть создано развитой информационной инфраструктуры, позволяющей производителям изучать потенциальные рынки сбыта, находить и устанавливать контакт с новыми контрагентами. С другой стороны, российские предприятия, наверное, все-таки предпочитают иметь дело с проверенными поставщиками и потребителями, поскольку низкая контрактная культура и длительный опыт экономики неплатежей заставляет их избегать новых, хотя, возможно, и перспективных партнеров. Задачи государства в этой области, очевидно, должны быть связаны с формированием качественной информационной инфраструктуры на рынках и культуры ведения бизнеса (в первую очередь – в части выполнения собственных обязательств).

Во-вторых, существенным препятствием конкуренции предприятия считают высокие транспортные издержки. Самое сильное отрицательное влияние на конкуренцию транспортная составляющая издержек имеет в промышленности строительных материалов, лесной, деревообрабатывающей, целлюлозно-бумажной и металлургической отраслях. Поскольку установление транспортных тарифов находится в руках государства, то снижение негативного влияния этого фактора в значительной степени зависит от действий правительства не только в области тарифов, но в части реструктуризации транспортной инфраструктуры.

Самое умеренное негативное влияние на уровень конкуренции оказывает степень концентрации производства. На отраслевом уровне указанный фактор сдерживает конкуренцию не во всех отраслях. В легкой и пищевой отраслях, а также в стройиндустрии степень концентрации производства оказывает скоре позитивное, чем негативное воздействие на конкуренцию. Излишне высокая концентрация производства определенно негативно сказывается на конкуренции лишь в металлургии, химии, нефтехимии и машиностроении. Этот факт свидетельствует о том, что, несмотря на традиционное внимание МАП Росси к этой проблеме, здесь существуют еще достаточное поле деятельности, и реестр монополистов не потерял своей актуальности.

Самое сильное позитивное влияние на уровень конкуренции, в конечном счете, оказывает незначительное количество или низкая эффективность договоренностей меду производителями о ценовой политике и разделе рынков сбыта. Этот фактор является, наверное, самым деликатным в изучаемой проблеме. Однако, принимая во внимание доверительный характер отношений с респондентами и достаточно нейтральную формулировку вопроса, можно предположить, что ответы респондентов на анкету ИЭПП находятся ближе всего к истине. Переходный период и этап первоначального накопления капитала накладывает свой отпечаток на поведение отечественных производителей: пока они предпочитают вытеснить конкурента, а не договориться с ним. Лидерами по усилению конкуренции из-за нежелания идти на компромиссы с конкурентами оказались металлургия, химия и нефтехимия. Скорее всего, влияние фактора отсутствия договоренностей в указанных отраслях со временем (т.е. по мере цивилизации отношений) будет снижаться. На отраслевом уровне существенное позитивное влияние отсутствия договоренностей зарегистрировано во всех отраслях, кроме легкой промышленности. В последнем случае отрицательная величина мала, поэтому можно говорить скорее о нулевом влиянии этого фактора на внутриотраслевую конкуренцию.

Отсутствие (или низкая эффективность) административной защищенности рынков сбыта оказалась на втором месте по силе позитивного влияния на уровень конкуренции. Этот фактор имеет положительное влияние на конкуренцию во всех отраслях. Можно предположить, что активная борьба с регионализацией рынков и традиционно российское пренебрежение законами сделали свое дело: производители получили единый национальный ранок сбыта, перемещение

товаров по которому ограничивается лишь транспортными издержками, а не административными барьерами.

Сложности ухода с рынков (вывода средств) с целью создания производства в более привлекательных секторах занимает третье место по силе положительного влияния на конкуренцию и лишь незначительно уступает предыдущему фактору. Однако это обстоятельство вряд ли стоит оценивать позитивно. Действительно, предприятия считают, что в сложившейся ситуации сложно ликвидировать неконкурентоспособное производство. Они вынуждены продолжать выпуск убыточной неконкурентоспособной продукции, тем самым "засоряя" рынок ненужной продукцией и нерационально использую ресурсы, тогда как на других рынков эти средства могли бы быть использованы для выпуска нормальной продукции. Такая ситуация имеет два негативных следствия. На рынках, откуда средства не могут быть выведены, производители вынуждены решать проблему сбыта за счет демпинговых цен, бартера и неплатежей. Как следствие возникают проблемы и у "нормальных" производителей. Они теряют часть сбыта и прибыли, недополучают средства для развития производства и наращивания выпуска конкурентоспособной продукции. На рынках, куда капитал не может попасть, страдают покупатели, имеющие меньший выбор товаров и производителей, вынужденные платить более высокие цены, чем при условии свободного перетока средств. Впрочем, последнее обстоятельство в современных российских условиях не так важно, поскольку существование значительного объема простаивающих (избыточных по отношению к существующему платежеспособному спросу) мощностей компенсирует препоны на пути перелива капиталов.

Высокая удовлетворенность спроса, наличие избыточных мощностей и потенциальных конкурентов, способных быстро вторгнуться на привлекательные рынки, замыкает список факторов, оказывающих положительное влияние на конкуренцию в российской промышленности. Понятно, что появление и существенность этих близких факторов связана с сокращением выпуска в постсоветский период, низкой загрузкой мощностей и наличием большого числа предприятий, ищущих рынки сбыта. Можно предположить, что с течением времени объемы простаивающих конкурентоспособных мощностей будут сокращаться, и усиливающее влияние этого фактора будет снижаться. В отраслевом разрезе высокая удовлетворенность спроса сильнее всего увеличивает конкуренцию в химической и нефтехимической отраслях. Наличие потенциальных конкурентов сказывается в легкой и пищевой отраслях.

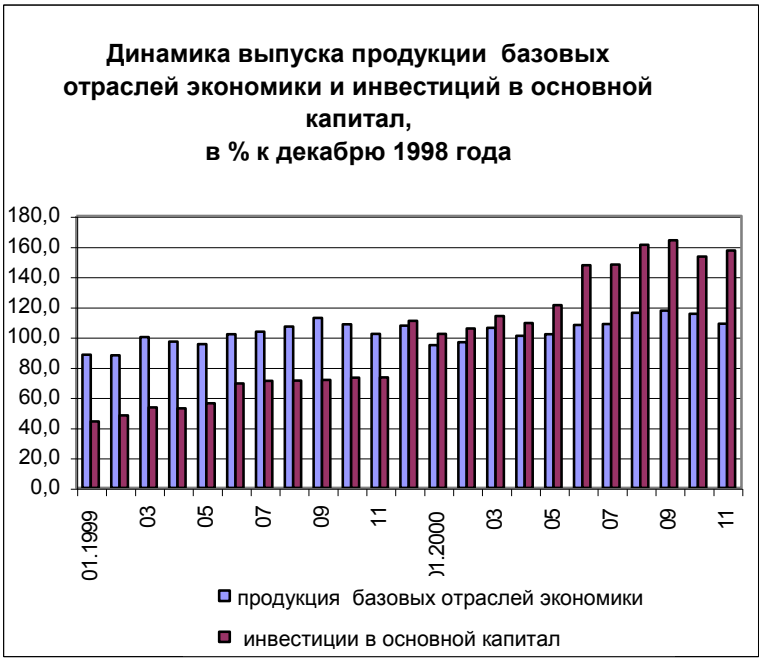
В конечном счете, в условиях экономических реалий 2000-2001 гг. исследованные факторы оказывают положительное влияние на уровень конкуренции в российской промышленности в целом. Однако, оснований для признания государственной политики эффективной пока явно недостаточно. Реальная конкурентная среда формируется главным образом под воздействием факторов, находящихся вне компетенции (зоны ответственности) антимонопольного ведомства. Ни высокая удовлетворенность спроса, ни проблемы ухода с рынков, ни наличие потенциальных конкурентов не является результатом деятельности МАП России. Отсутствие договоренностей между производителями также вряд ли может быть признано следствием деятельности министерства, поскольку факт установления таких сговоров – дело крайне сложное и долгое. Пока, наверное, у МАП России не было ни времени, ни опыта расследования подобных соглашений, за исключением самых простых и грубых случаев, от которых, надо думать, изворотливый российский бизнес быстро отказался. Единственной заслугой министерства, которую признают и сами производители, является отсутствие административной защищенности территориальных рынков. Негативное же влияние на конкуренцию концентрации производства и транспортных издержек, несомненно, должно стать основной заботой МАП России в ближайшей перспективе.

2.3. Инвестиционные процессы в реальном секторе экономики

Объем инвестиций за счет всех источников финансирования в 2000 году составил 1165,2 млрд руб. и увеличился по сравнению с соответствующим периодом прошлого года на 17,4%. На протяжении года наблюдалась устойчивая тенденция опережающего роста инвестиций в основной капитал по сравнению с динамикой ВВП и выпуском продукции базовых отраслей экономики. Доля инвестиций в основной капитал в ВВП повысилась до 16,8% против 14,6% в 1999 году. Активизация инвестиционной деятельности в 2000 году сопровождалась ростом спроса на услуги строительства и капитальные товары. Объем работ, выполненных строительными организациями, по сравнению с 1999 года увеличился на 11,5% и составил 530,3 млрд руб., валовая продукция машиностроения за год увеличилась на 15,5% и промышленности строительных материалов –7,6%.

Повышение инвестиционной активности сопровождалось изменением структуры финансирования инвестиций. С ростом платежеспособного спроса улучшились финансовые показатели деятельности практически во всех отраслях экономики. С 1999 года в структуре финансирования инвестиций прослеживается тенденция к систематическому повышению накопления. По сравнению с 1999 годом доля фонда накопления в собственных инвестиционных ресурсах предприятий повысилась на 20,5 процентных пункта. С повышением рентабельности производства изменяется соотношение собственных и привлеченных средств. Заметим, что на активизацию инвестиционного спроса в текущем году позитивное влияние оказало изменение структуры расчетов между предприятиями.

Рисунок 2.33



Источник: Госкомстат РФ

С ростом доли денежных средств в расчетах за продукцию и оказанные услуги и аккумулированием средств предприятий в ликвидной форме получает развитие инвестирование в форме взаимного кредитования. Доля заемных средств в структуре источников финансирования инвестиций в основной капитал в текущем году повысилась на 1,6 процентных пункта по сравнению с аналогичным периодом 1999 года.

Приток внешнего финансирования тесно коррелирует с динамикой рентабельности. По сравнению с 1999 годом доля привлеченных средств повысилась более чем на 6,3 процентных пункта. Однако кредиты банков в структуре источников финансирования попрежнему продолжают снижаться. Это объясняется сохранением высокого уровня рисков,

отсутствием прозрачных схем деятельности реципиентов и механизмов залогового обеспечения, недостаточной правовой защищенностью операций на инвестиционном рынке, а также отсутствием инвестиционных финансовых институтов.

ТАБЛИЦА 2.15

Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования, в % к итогу

	1997	1998	1999	2000
Инвестиции в основной капитал	**100**	**100**	**100**	**100**
в том числе по источникам финансирования:				
собственные средства	60,8	53,2	52,4	46,1
из них:				
фонд накопления	13,2	13,2	15,9	23,4
привлеченные средства	39,2	48,8	47,6	53,9
из них:				
кредиты банков	4,5	4,8	4,2	2,9
заемные средства других организаций	2,6	4,3	5,6	7,2
бюджетные средства	20,7	19,1	17,0	21,2
из федерального бюджета	10,2	6,5	6,4	5,8
из бюджетов субъектов Федерации	10,5	12,6	9,6	14,8
средства внебюджетных фондов		10,8		3,8
прочие		7,2	12,2	17,8
из них средства от эмиссии акций		0,4	0,7	0,5

Источник: Госкомстат России

При анализе динамики инвестиций в реальный сектор экономики в 1999—2000 годах следует отметить, что повышение деловой активности в национальной экономике в значительной степени инициировалось интенсивным развитием промышленности. За последние два года произошли существенные изменения в структуре инвестиций по промышленно-производственным комплексам. Если в 1997-1999 годах структура инвестиций в промышленности изменялась за счет повышения доли потребительского, химико-лесного и металлургического комплексов, то в 1999-2000 году рост инвестиционной активности в топливной промышленности являлся определяющим фактором изменения инвестиционных потоков по отраслям.

В 2000 году топливная промышленность по масштабам инвестирования занимает лидирующее положение среди отраслей промышленности и экономики. Инвестиции в добывающие отрасли вызвали мощный мультипликативный эффект оживления спроса на капитальные и промежуточные товары. Поскольку производственный потенциал добывающих отраслей ориентирован, главным образом, на рынок капитальных товаров отечественного производства, это инициировало ускоренный рост выпуска в смежных отраслях машиностроительного и металлургического комплексов.

Изменения в структуре выпуска машиностроительной продукции определялись главным образом ростом спроса отраслей нефтяной промышленности, транспорта и связи. Именно в этих отраслях экономики в 2000 году зафиксированы наиболее высокие темпы роста инвестиций в производство.

В нефтедобывающей промышленности в 2000 году введено в действие более 3000 новых нефтяных скважин. Однако 68,3% суммарного прироста добычи нефти в стране обеспечено за счет ввода в эксплуатацию ранее простаивающих скважин. По сравнению с 1999 годом объем эксплуатационного бурения нефтяными компаниями увеличился на 67,5%, а разведочного бурения — на 27,8%. Рост инвестиционного спроса нефтяных компаний инициировал ускорение темпов выпуска оборудования для добычи углеводородного сырья. Несмотря на интенсивное наращивание производства оборудования для нефтяной промышленности,

недостаточные объемы и нерациональная структура его выпуска не позволяют полностью удовлетворить возросший спрос со стороны эксплуатационного бурения. С другой стороны фактором, сдерживающим темпы наращивания производства, являются и недостаточные масштабы инвестиций.

Рисунок 2.34

В самом машиностроительном комплексе инвестиционная активность остается на низком уровне. По сравнению с 1999 годом доля инвестиций в машиностроение и металлообработку в общем объеме капитальных вложений в промышленность снизилась на 1,8 процентных пункта.

При отсутствии современной отечественной машиностроительной базы в инвестиционных расходах предприятий увеличиваются затраты на приобретение бывшего в употреблении импортного оборудования и техники. В 1999 году объемы инвестирования в основной капитал по этой статье увеличились в 2,7 раза. В 2000 года инвестиции на приобретение импортного оборудования предприятиями и организациями (без субъектов малого предпринимательства) составили 48,7 млрд рублей, или 22,9% от общего объема инвестиций в машины, оборудование, инструмент, инвентарь. При этом спрос на бывшее в употребление оборудование растет и со стороны предприятий потребительского комплекса, традиционно ориентированных на рынок импортного оборудования, и со стороны предприятий цветной металлургии, деревообрабатывающей и лесозаготовительной промышленности, инвестиционные программы развития которых обычно опирались на отечественное производство капитальных товаров.

Импорт бывшего в употреблении оборудования, вовлечение в производство морально устаревших производственных мощностей и расширение сферы капитального ремонта функционирующего в экономике отечественного и импортного оборудования, в сочетании с ограниченными возможностями машиностроительного комплекса по выпуску современных образцов техники, сдерживает экономический рост.

В изменении инвестиционной среды существенную роль играют процессы реструктуризации производства, направленные на повышение конкурентоспособности предприятий. В этой связи вопросы диверсификации инвестиционных потоков и повышения эффективности использования инвестиций и накопленного основного капитала становятся особенно актуальными. Анализ динамики инвестиционной деятельности за последние десятилетие показывает, что инвестиции в основной капитал составляют примерно 1/4 от уровня дореформенного 1990 года, в то время как объем основных фондов в национальной экономике остался практически на уровне 1990 года, что объясняется как особенностями переоценки основного капитала, так и резким ухудшением характеристик воспроизводства. Коэффициент обновления основных фондов промышленности снизился с 6,9% в 1990 году до 1,0% – в 1998 году, а средний возраст производственного оборудования увеличился, соответственно, с

10,8 лет до 16,1 лет. Высокая степень физического и морального износа основного капитала, неблагоприятная возрастная структура парка машин и оборудования является довольно жестким ограничением экономического роста. При длительно действующей тенденции к снижению доли валового накопления в основных фондах в ВВП произошло нарушение нормального цикла воспроизводства основных фондов. Расчеты структуры валового накопления в основных фондах показывают, что с 1995 года в экономике наблюдалось абсолютное снижение объемов чистого накопления. В этих условиях инвестиционная деятельность ограничивается функциями поддержания накопленного потенциала. Сопоставление динамики производства и изменения структуры занятых в отраслях экономики и промышленности показывает, что при тенденции к снижению технико-экономических характеристик производственного аппарата и инвестиционной активности в капиталоемких отраслях промышленности произошел своеобразный «размен» труда и капитала. Поддержание высокого уровня занятости при традиционно высоком уровне применения ручного труда в известной степени позволяло компенсировать недостаток инвестиционных ресурсов, но в то же время приводило к технологической стагнации производства**.** По сравнению с 1995 годом в отраслях производящих товары, а также отраслях инфраструктуры отмечается тенденция к абсолютному уменьшению физического объема основных фондов.

ТАБЛИЦА 2.16

Индексы физического объема основных фондов по отраслям экономики, в % к 1995 году

	1996	1997	1998
Все основные фонды (включая скот)	99,9	99,5	99,0
основные фонды отраслей, производящих товары	99,2	97,8	96,4
промышленности	100,0	99,5	99,0
сельского хозяйства	96,8	92,1	87,7
строительства	97,9	96,5	95,1
основные фонды отраслей, оказывающих рыночные и нерыночные услуги	100,6	101,0	101,4
транспорта и связи	100,1	99,6	99,1
торговли и общественного питания, оптовой торговли продукцией производственно-технического назначения	98,9	98,0	97,1

Источник: Госкомстат РФ

Негативное влияние на воспроизводство основных фондов оказывает и тенденция к повышению расходов на капитальный ремонт. Расчеты за период 1995-1999 годов показывают, что в среднем затраты на капитальный ремонт составляют примерно 20% от объема инвестиций в основной капитал. Высокая доля ремонта подтверждает тезис об ориентации инвестиционного процесса на дешевые и краткосрочные методы обновления производственного аппарата. В результате инвестиционный спрос предъявляется на компоненты технического оборудования, которые можно заменить без долгосрочных инвестиций в основной капитал, т.е. за счет оборотного капитала, что является особенностью и своеобразной чертой инвестиционного процесса в российской экономике. Однако такая практика в долговременном аспекте приводит к экономической и технологической стагнации. Созданный за предыдущие десятилетия производственный аппарат ориентирован на производство продукции в условиях закрытой экономики, в условиях отсутствия конкуренции. В настоящее время актуализировалась проблема обновления активной части основных фондов, качественного изменения технологического уровня производства, повышения его эффективности.

Происходят изменения в технологической структуре инвестиций в основной капитал. На первых этапах реформы наблюдалось повышение доли затрат на строительно-монтажные работы, с 1995 года отмечается постепенное повышение доли затрат на приобретение машин и оборудования в общем объеме инвестиций в основной капитал. Увеличение расходов на

машины и оборудование обусловлено сдвигами в воспроизводственной структуре инвестиций. Характерным для периода 1995-2000 годов является расширение работ по модернизации и реконструкции предприятий. В 2000 году затраты на машины и оборудование повысились до 35,7% в общем объеме инвестиций против 30,2% в 1998 году.

При оценке состояния и перспектив развития российской экономики следует учитывать, что всплеск инвестиционной активности в 2000 г. в значительной степени объясняется конъюнктурными факторами. При повышении инвестиций в промышленность на 20,4% по сравнению с 1999 годом инвестиции в нефтедобывающую отрасль увеличились почти на 65,0%. По существу инвестиционный спрос в 2000 году практически полностью инициировался нефтедобывающей промышленностью, на долю которой приходилось более 30% инвестиций в промышленность. По сравнению с 1999 годом прибыль в топливной промышленности выросла в 2,2 раза, а поступления на текущие валютные счета в 3,4 раза. Хотя экспортеры и повысили инвестиционные расходы на развитие профильного производства, однако остающиеся в их распоряжении свободные средства вкладывать в российскую экономику не стремятся. Таким образом, углубляется разрыв между производителями (экспортерами) энергоресурсов, и большей частью остальной экономики.

Высокие устойчивые темпы роста в долгосрочной перспективе не могут быть обеспечены при существующей утяжеленной структуре экономики. Кроме того, существенную опасность представляет ее чрезмерная зависимость от внешних условий. В связи с этим промышленная политика должная быть направлена на изменение отраслевой структуры российской экономики, ее модернизацию, повышению доли отраслей с высокой степенью добавленной стоимости. Для продуктивных изменений в экономике и ее устойчивого роста необходимы долгосрочные инвестиции, основывающиеся на системе финансово-кредитных институтов.

Иностранные инвестиции

В 2000 году российская экономика характеризовалась более благоприятными условиями для привлечения иностранных инвестиций по сравнению с 1999 годом. Об улучшении инвестиционного климата свидетельствует перемещение России по итогам 2000 г. с 49-го на 32-е место в мире по привлекательности для инвесторов[15].

По состоянию на 1 января 2001 года накопленный иностранный капитал в нефинансовом секторе российской экономики составил около 32 млрд долл. При этом общий объем иностранных инвестиций, поступивших в 2000 году, составил почти 11 млрд долл., что на 15% выше аналогичного показателя за 1999 год.

ТАБЛИЦА 3

Структура иностранных инвестиций в российскую экономику

	Всего, млн долл.	Прямые		Портфельные		Прочие	
		млн долл.	в % к итогу	млн долл.	в % к итогу	млн долл.	в % к итогу
1996	6970	2440	35,01	128	1,84	4402	63,16
1997	12295	5333	43,38	681	5,54	6281	51,09
1998	11773	3361	28,55	191	1,62	8221	69,83
1999	9560	4260	44,56	31	0,32	5269	55,12
2000	10958	4429	40,4	145	1,3	6384	58,3

Источник: Госкомстат России.

[15] По опубликованным в Financial Times данным ежегодного опроса консультационной компанией AT Kearney руководителей тысячи крупнейших мировых компаний.

Объем прямых инвестиций в 2000 году по сравнению с 1999 годом практически не изменился (+1%).

Рис. 2.35

Основная часть иностранных вложений в российскую экономику (60%) приходится на прочие инвестиции, которые формируются в основном за счет торговых кредитов, кредитов правительств иностранных государств под гарантии Правительства РФ и кредитов, полученных от международных финансовых организаций - Мирового банка, Международного валютного фонда, Европейского банка реконструкции и развития. В январе 2001 г. руководство Всемирного банка сообщило о повышении кредитного лимита России. В 2001-2002 финансовых годах Россия получит около 600 млн долл. (вместо 150 млн долл., о которых сообщалось в 2000 г.). В случае успешного развития в России экономических реформ данная сумма может быть увеличена до 1 млрд долл.

Фонд кредитования российского малого бизнеса, управляемый ЕБРР, за 1994-2000 гг. выделил свыше 32 тыс. займов на общую сумму около 400 млн долл.

Таблица 2.18

Иностранные инвестиции в российскую экономику в 1998-2000 гг., в млн долл.

	1998	1999	2000
Накоплено инвестиций на начало года	33 942	35 338	29 253
Поступило инвестиций за год	11 773	9 560	10 958
Изъято (погашено) инвестиций за год	10 377	15 645	8206
Накоплено инвестиций на конец года	35 338	29 253	32 005

Источник: Госкомстат России.

Отраслевая структура иностранных инвестиций в 2000 году свидетельствует о том, что наибольший объем иностранных вложений направлялся в промышленность (4721 млн долл или 43,1% от совокупного объема иностранных инвестиций). Если абсолютные показатели поступления иностранного капитала в промышленность за 2000 г. по сравнению с 1999 г. изменились незначительно, то в отраслевой структуре иностранных инвестиций удельный вес промышленности сократился с 51,5% в 1999 году до 43,1% в 2000-м году, что связано с ростом вложений за данный период в другие сферы российской экономики. Так, иностранные инвестиции в связь за 2000 год выросли в 3 раза, в транспорт — в 3,3 раза, в сферу финансов, кредита, страхования и пенсионного обеспечения — в 2,3 раза.

ТАБЛИЦА 2.19

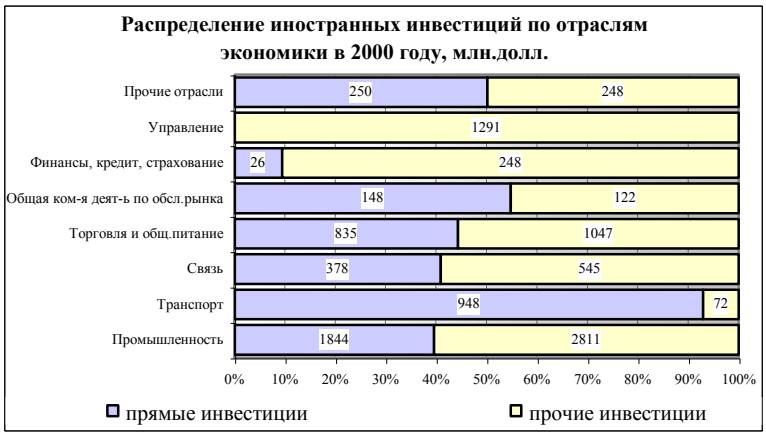
Отраслевая структура иностранных инвестиций в российскую экономику

	В млн долл.				Изменение в % к предыдущему году		
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999
Промышленность	3610	4698	4876	4721	58,5	30,1	3,8
Транспорт и связь	194	589	907	1947	-27,9	203,6	54,0
Торговля и общественное питание	733	1201	1622	1924	95,5	63,8	35,1
Общая коммерческая деятельность по обеспечению функционирования рынка	2299	1426	190	271	41,1	-38,0	-86,7
Финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение	4763	900	114	274	135,3	-81,1	-87,3
Прочие отрасли	696	2959	1851	1821	76,2	325,1	-37,4

Источник: Госкомстат России.

Иностранные инвестиции от прямых инвесторов в 2000 году направлялись в основном в транспорт (21,4% совокупных прямых иностранных инвестиций), пищевую промышленность (18,5%), торговлю и общественное питание (18,9%), а также в топливную промышленность (10%), машиностроение и металлообработку (4,4%).

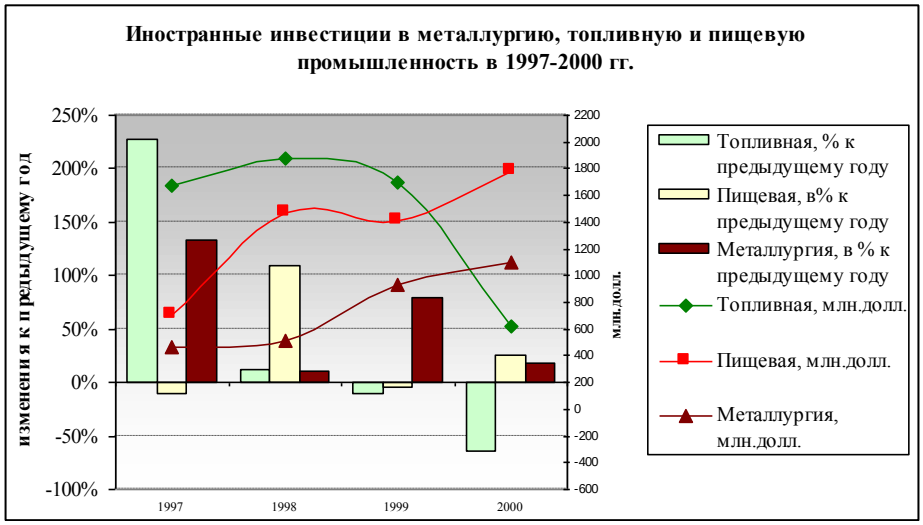
РИС 2.36



Значительная часть иностранных инвестиций в промышленность получена в виде кредитов от международных финансовых организаций. Традиционно преобладающая доля инвестиций направлялась в отрасли промышленности, ориентирующиеся на внутренний потребительский рынок и обеспечивающие доступ к природным ресурсам. Среди основных отраслей промышленности по объему привлеченных инвестиций по-прежнему лидируют пищевая и топливная промышленность, а также металлургия, , на которые приходится в общей сложности 74% (соответственно 37,8%, 23,2% и 13,1%) совокупных иностранных инвестиций в промышленность.

Об ориентации иностранных компаний, осуществляющих инвестиции в России, на российский внутренний рынок свидетельствует низкая доля экспорта в совокупном объеме производимых ими товаров и услуг. Действующие в России дочерние предприятия иностранных компаний экспортируют в среднем не более 12% от общего объема товаров и услуг.

Рис. 2.37



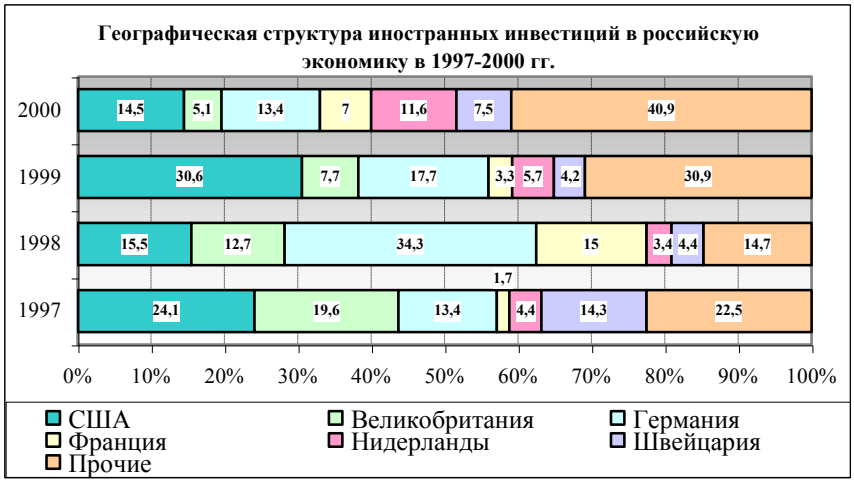
Структура иностранных инвестиций в промышленность в 2000 году не отличается от структуры их общего объема и характеризуется сокращением доли прямых иностранных инвестиций на фоне роста объемов прочих вложений. Так, если в 1999 года доля прямых инвестиций в промышленность в их общем объеме в данную сферу составляла 53,4%, портфельных – 0,5% и прочих – 46,1%, то в 2000 году доля первых сократилась до 39,4%, вторых и третьих увеличилась до 1,5% и 59,1%, соответственно.

Основной характеристикой иностранных инвестиций в территориальном разрезе в 2000 г. является снижение дифференциации регионов Российской Федерации по объемам притока иностранного капитала.

В целях поддержки российских предприятий в ряде регионов в 2001 году продолжится формирование инвестиционных фондов. Так, например, американская инвестиционная корпорация SEF при поддержке Европейского банка реконструкции и развития намерена в 2001 году создать в Нижнем Новгороде инвестиционный фонд с целью финансирования предприятий малого и среднего бизнеса (в виде кредитов или участия в уставном капитале). Объем инвестиций, который планируется направить на поддержку российских предприятий, оценивается в 30—35 млн долл.

В Северо-Западном регионе в 2001 г. предполагается создать Комиссию по защите прав инвесторов, одной из основных функций которой будет предотвращение кризисных ситуаций на предприятиях, поскольку, как показала практика последних лет, потенциальных инвесторов сдерживает недостаточно эффективное управление предприятиями, в основном теми, на которых контрольный пакет акций находится в собственности государства.

Рис. 2.38



В 2000 г. в экономику России поступали инвестиции из 108 стран (в 1999 г. – 96 стран). Лидирующая роль принадлежит США – 14,5% от совокупного объема иностранных инвестиций, поступивших в российскую экономику в 2000 г., на втором месте Германия – 13,4% от совокупного объема. Вслед за США и Германией следует Великобритания, за ней — Нидерланды, Швейцария и Франция.

ТАБЛИЦА 2.20

Страна	Накоплено на конец.2000 г.	Инвестировано за 2000 г.	
		Основные сферы вложения	в млн долл.
Всего	32005		10958
В том числе:			
США	7030	Всего	1594
		в том числе: промышленность	690
		транспорт и связь	647
Германия	6529	Всего	1468
		в том числе: пищевая	195
		связь	383
		финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение	102
		управление	297
Кипр	4230	Всего	1448
		в том числе: пищевая	257
		транспорт	171
		управление	381
Франция	3353	Всего	743
		в том числе: машиностроение и цв.металлургия	235
		управление	250
		сельское хозяйство	10
Великобритания	2275	Всего	599
		в том числе: строительство	15
Нидерланды	1436	Всего	1231
		в том числе: пищевая	636508
		транспорт	276
		финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение	82

Источник: Госкомстат России.

По итогам 2000 г. в общем объеме накопленных иностранных инвестиций лидируют США, Германия, Кипр, Франция и Великобритания , доля которых составляет 73,1% совокупного объема (1999 г. – 80,7%). На первую пятерку стран-экспортеров капитала в Россию приходится также 69,3% прямых инвестиций, 48,4% - - портфельных и 76,1% прочих инвестиций. Аналогичные показатели за 1999 год составили 72,2%, 49,5% и 88% соответственно.

В структуре вложенных средств, накопленных к концу 2000 г. крупнейшими странами-инвесторами, преобладают прочие инвестиции, формируемые в основном за счет кредитов. Так, удельный вес данного вида инвестиций, поступивших в российскую экономику из Германии, оценивается в 80% от совокупного объема накопленных немецких капиталовложений в российскую экономику. Для Франции, Великобритании и Италии аналогичные показатели составляют 92,2%, 55,3% и 90,8%соответственно. При этом в совокупном объеме иностранных инвестиций, накопленных на конец 2000 года, доля прочих вложений составила 48,0%.

В конце января 2001 г. компания Barings Vostok Capital Partners объявила о создании первого с 1998 года фонда прямых инвестиций для России, Украины и других стран СНГ, с начальным капиталом более 100 млн долл. Инвестиции будут осуществляться в нефтегазовый сектор, телекоммуникации, лесную промышленность, производство товаров народного потребления и сферу информационных технологий.

По-прежнему на низком уровне остается приток иностранных инвестиций, осуществляемых в минерально-сырьевой сектор экономики на условиях соглашений о разделе продукции (СРП). Несмотря на то, что Федеральный закон "О соглашениях о разделе продукции", составляющий правовую основу режима СРП, вступил в силу в начале 1996 г., в настоящее время в России заключено лишь четыре соглашения: "Сахалин-1", "Сахалин-2" (Сахалинская область), Харьягинское (Ненецкий АО) и Самотлорское (Ханты-Мансийский АО). Все четыре соглашения заключены по месторождениям углеводородов. Фактически в 2000 г. действовали лишь первые три из названных соглашений, которые были заключены еще до вступления в силу закона о СРП. Привлечение инвестиций по заключенным СРП идет очень низкими темпами по сравнению с прогнозировавшимися сроками и объемами. Переговоры же по заключению новых соглашений идут крайне медленно.

В ближайшей перспективе, однако, можно ожидать определенного улучшения положения в данной сфере. В частности, предполагается введение ограничения на сроки переговоров по заключению соглашений. Если за установленный срок соглашение не будет заключено, месторождение будет изыматься из перечня участков недр, разработка которых разрешена на условиях СРП. Тем самым будет обеспечена возможность включения в данный перечень новых, более привлекательных месторождений. Кроме того, действующую в России трехступенчатую схему раздела продукции предполагается дополнить более простой, двухступенчатой схемой, также используемой в мировой практике. Предполагается также принятие специальной главы Налогового кодекса, регулирующей налогообложение инвесторов при выполнении СРП.

Один из наиболее серьезных вопросов, касающийся перспектив развития СРП в России, - вопрос количественного ограничения масштабов применения режима СРП. В настоящее время законодательно установлено, что на условиях раздела продукции может разрабатываться не более 30% разведанных запасов полезных ископаемых. По данным Министерства природных ресурсов РФ в целом по стране на условиях раздела продукции предполагается предоставить 38 объектов, в том числе 27 месторождений нефти, 2 - природного газа, 5 – золота, 2 – железных руд, 1 – горючих сланцев и 1 – олова. Доля разведанных запасов, приходящаяся на объекты, включенные в утвержденные федеральными законами перечни участков недр для разработки на условиях СРП или подготовленные к включению, по основным видам полезных ископаемых характеризуется следующими цифрами: нефть - 26,5%, природный газ - 11,2%, золото - 13,4%, железные руды - 9,5%, олово - 6,2%, горючие сланцы - 22,1%.

Таким образом, в нефтяном секторе, наиболее привлекательном для российских и иностранных инвесторов, степень использования установленной квоты в относительно короткой перспективе приблизится к своему предельному значению. Это резко активизировало усилия сторонников форсированного расширения сферы применения режима СРП по отмене установленных количественных ограничений. Нельзя, однако, не учитывать определенные недостатки системы СРП, связанные прежде всего с индивидуализацией условий соглашений по конкретным проектам. В условиях неопытности и коррупции государственных чиновников это может приводить к получению инвестором необоснованно выгодных условий реализации проекта и, как следствие, потере государством определенной части доходов от разработки находящихся в его собственности природных ресурсов.

Также принципиально важно, что по подавляющему большинству объектов, включенных в законодательно утвержденные перечни или подготовленных к включению, согла-

шения пока не заключены. Поэтому на специальном заседании Правительства РФ в августе прошлого года, посвященном проблемам СРП, было принято решение о сохранении установленной для СРП квоты по запасам. Следует ожидать, что в ближайшей перспективе внимание правительства будет сосредоточено на совершенствовании системы государственного регулирования и завершении ведущейся подготовительной работы по участкам недр, уже выделенным под разработку на условиях раздела продукции. В дальнейшем, однако, нельзя исключить возможности некоторого увеличения данной квоты.

Важным фактором, определяющим устойчивое функционирование инвестиционной сферы, является формирование широкого спектра нормативных актов, обеспечивающих условия для инвестиционной деятельности, гарантии стабильности прав инвесторов.

В настоящее время практически готов пакет правительственных законопроектов о сокращении административных барьеров, принятие которого будет способствовать улучшению инвестиционного климата России.

2.4. Аграрно-промышленный комплекс

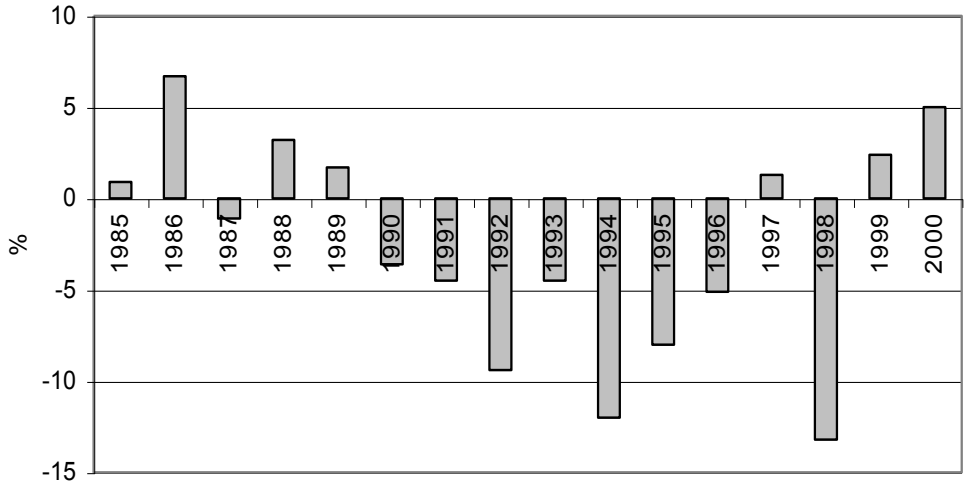
Общая характеристика

Второй год аграрный сектор России демонстрирует рост. В 2000 году этот рост составил 5%, хотя производство и не достигло уровня относительно благополучного 1997 года. Пятипроцентный рост является исключительно высоким темпом роста для российского сельского хозяйства за последние 15 лет (Рис 2.39). Причем он достигнут в основном за счет увеличения объемов растениеводческой продукции – на 8,9%, поскольку производство в животноводстве увеличилось незначительно.

Растет производство и во всем АПК. На 7,1% выросла пищевая промышленность, сохранив темпы роста 1999 года. Второй год подряд беспрецедентные темпы роста в тракторном и сельскохозяйственном машиностроении – в 2000 году эта отрасль выросла на 48,4%. На 6,3% увеличился выпуск минеральных удобрений. Падение отмечено только в микробиологической и в мукомольной промышленности.

Рис. 2.39

Темпы роста аграрного производства в России, 1985-2000 гг.



Источник: Госкомстат РФ

Сохраняющаяся после кризиса 1998 года недооценка рубля все еще создает благоприятную экономическую конъюнктуру для АПК: сектор остается рентабельным, привлекатель-

ным для инвесторов. В середине 2000 года была принята Концепция агропродовольственной политики правительства на 2001—2010 годы и началась ее реализация. Вторая половина 2000 года и начало 2001 года свидетельствуют об усилении государственного регулирования агропродовольственных рынков, причем, в отличие от подобных попыток в прошлом, это регулирование эффективно, то есть оказывает на рынки реальное позитивное воздействие. Прекратились поставки гуманитарной продовольственной помощи и соответственно сняты ограничения на экспорт российских сельскохозяйственных товаров. Все это в совокупности с благоприятными погодными условиями обусловило столь значительный рост в сельском хозяйстве и всем АПК.

Производство

Сельское хозяйство

Основной прирост валовой продукции достигнут за счет растениеводства, и, прежде всего – зерна (Таблица 2.21).

ТАБЛИЦА 2.21

Валовой сбор важнейших сельскохозяйственных культур, млн тонн

	1986-90 в среднем	1992	1997	1998	1999	2000	2000 в % к 1999	2000 в % к 1986-90
Зерно (в весе после доработки)	104,3	106,9	88,6	47,8	54,7	65,4	119,6	62,7
в том числе пшеница	43,5	46,2	44,3	27,0	31,0	34,4	111	79,1
Сахарная свекла	33,2	25,5	13,9	10,8	15,2	13,9	91,45	41,9
Подсолнечник	3,1	3,1	2,8	3,0	4,2	3,8	90,48	122,6
Картофель	35,9	38,3	37	31,3	31,2	32,6	104,5	90,8
Овощи	11,2	10,0	11,1	10,5	12,3	12,1	98,37	108,0

Источник: Госкомстат РФ

В производстве зерна вновь проявилась тенденция к увеличению доли кормовых культур (ячменя, овса, кукурузы), что отражает динамику роста в отечественном животноводстве (Таблица 2.22).

Производство основных видов животноводческой продукции за исключением молока также растет. При этом во второй половине года темпы роста заметно снизились (Таблица 2.23). Рост производства происходит на фоне продолжающегося сокращения поголовья скота всех видов, а это означает рост продуктивности животных.

ТАБЛИЦА. 2.22

Валовые сборы зерновых культур, динамика и структура, %

	2000 в % к 1999	Структура всех зерновых		
		1995-1999	1999	2000
Зерно, всего	119,6	100	100	100
в том числе пшеница	111,1	52,6	56,7	51,6
ячмень	132,1	21,4	19,4	22,5
рожь	114,0	8,3	8,8	7,9
овес	136,7	9,2	8,0	10,9
кукуруза	141,7	2,3	2,0	2,3
зернобобовые	136,4	н.д.	1,6	1,8

Источник: Рассчитано по данным Вестника Зернового союза, № 01(68), 19 января 2000 г., данным Госкомстата РФ

ТАБЛИЦА 2.23

Производство основных видов животноводческой продукции в хозяйствах всех категорий, млн т

	1995-99	1998	1999	2000	
				янв.-июнь	год
Мясо (в убойном весе)	5,0	4,7	4,3	2,8	4,4
Молоко	34,9	33,2	32,1	16,6	31,9
Яйца млрд шт.	33,3	32,6	33,3	17,4	33,9

Источник: Госкомстат РФ

По-прежнему темпы роста объемов реализации животноводческих продуктов опережают темпы роста объемов производства этой продукции, что свидетельствует о все еще незавершенном процессе выхода реализации из теневого сектора.

Производство средств производства для сельского хозяйства

Растущие поступления от реализации сельхозпродукции позволяют производителям увеличить закупки сельскохозяйственной техники. Продолжился рост в отраслях тракторного и сельскохозяйственного машиностроения, к ноябрю он составил почти 150%, причем выпуск зерноуборочных комбайнов увеличился в 2,5 раз (Таблица 2.24). Уровень производства в этих отраслях восстановлен примерно на уровне 1995 года. При этом нужно отметить, что не весь прирост сельхозтехники реализуется в России: растет ее экспорт, в основном в страны СНГ. Так в 1999 году Россия стала нетто-экспортером тракторов. Тем не менее, основная часть выпущенной сельхозтехники реализуется отечественным потребителям. При растущем сельском хозяйстве внутренний спрос на российскую сельхозтехнику будет зависеть от соотношения «цена, качество» и, соответственно, от курса национальной валюты.

Увеличились покупки минеральных удобрений на внутреннем рынке, то есть потребление удобрений в сельском хозяйстве растет (Таблица 2.25). При этом рост потребления и экспорта на более чем 7% при росте производства только на 6% обеспечен сокращением накопленных ранее запасов. Основная часть произведенных удобрений экспортируется (почти 80%), и это приводит к весьма неэластичному предложению на внутреннем рынке. Для роста потребления минеральных удобрений российскими сельхозпроизводителями нужны меры не ценового регулирования, применявшиеся до сих пор.

ТАБЛИЦА 2.24

Динамика объема выпуска средств производства для сельского хозяйства

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2000 в % к 1999	2000 в % к 1990
Тракторы, тыс. штук	214	21,2	14,0	12,4	9,8	15,4	19,2	124,8	8,97
Плуги тракторные, тыс. шт.	85,7	4,0	1,6	1,3	1,4	1,8	2,5	137,7	2,9
Сеялки тракторные, тыс. шт.	51,1	1,6	1,9	1,5	1,3	3,3	5,1	156,9	10,0
Культиваторы тракторные, тыс. шт.	101	2,0	2,9	3,0	3,2	3,2	4,5	141,8	4,4
Зерноуборочные комбайны, тыс. шт.	65,7	6,2	2,5	2,3	1,0	2,0	5,1	в 2,5р.	7,8
Косилки тракторные, тыс. шт.	22,6	5,1	3,3	4,2	6,1	6,7	6,4	96,1	28,55
Дробилки для кормов, тыс. шт.	0,4	1,1	1,1	1,1	1,5	1,5	0,9	64,2	в 2,3 раза
Минеральные удобрения, тыс. т	15979	9639	9076	9546	9380	11496	12221	106,3	76,5

Источник: Госкомстат РФ.

ТАБЛИЦА 2.25

Ресурсы и использование минеральных удобрений в январе-сентябре 2000 года, тыс. тонн

	2000	1999	2000 в % к 1999	Удельный вес в ресурсах, %
Ресурсы	9427,2	8801,7	107,1	100,0
в том числе:				
Производство	9258,5	8643,0	107,1	98,2
Импорт	98,4	169,7	58,0	1,0
изменение запасов (+,-)	-70,3	+11,0		+0,8
Использование				100
Реализация на внутреннем рынке	1898,1	1774,4	107,0	20,1
Экспорт	7529,1	7027,3	107,1	79,9

Источник: Госкомстат РФ

Пищевая промышленность

Пищевая промышленность также продолжает демонстрировать рост (Таблица 2.26) (за исключением мукомольной промышленности, где роста не было вследствие неурожая зерна в стране в предыдущем сельскохозяйственном году). По ряду продовольственных товаров Россия перекрыла уровни производства в дореформенные годы (по сахару, растительному маслу). Производство других товаров пока еще сдерживает низкий платежеспособный спрос населения и неразвитость экспорта. Так, несмотря на продолжающийся второй год рост производства в мясной и молочной промышленности, уровень 1990 года покрывается соответственно на 17 и 30%. Тем не менее, молочная отрасль расширяет производство за счет освоения внешних рынков: в 2000 году резко вырос экспорт молочной продукции (см. ниже). Снижение производства сахара объясняется резким увеличением запасов, главным образом за счет импорта.

ТАБЛИЦА 2.26

Динамика производства основных продуктов питания, тыс. т.

	1990	1998	1999	2000	2000 в % к 1999	2000 в % к 1990
Мясо	6629	1336	1129	1153	102,1	17,4
Колбасные изделия	2283	1113	948	1061	111,9	46,5
Животное масло	833	276	262	265	101,1	31,8
Цельномолочная продукция	20,8	5,6	5,7	6,158	108	29,6
Масла растительные	1159	782	881	1354	153,7	116,8
Сахар-песок	3758	4745	6808	6058	88,98	161,2
Мука, млн т	20,7	12	12,7	11,9	93,7	57,5
Крупа	2900	1089	868	919	105,9	31,7
Макаронные изделия	1038	554	679	691	101,8	66,6
Маргариновая продукция	808	185	377	455	120,7	56,3
Мясные консервы, млн усл. банок	8202	344	490	437	89,2	5,3

Источник: Госкомстат РФ.

Финансовое положение сельского хозяйства

По предварительным данным сальдированный финансовый результат сельского хозяйства за 2000 год составил (на 1.10) 24 млрд рублей, что на 30% выше результата на эту же да-

ту в 1999 году, это уже второй год рентабельной работы всей отрасли (за 1998 год сальдированный убыток составил 34 млрд рублей). Число убыточных предприятий сократилось с 54% в 1999 году до 48% в 2000.[16].

Соотношение цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию в отличие от прошлого года складывается не в пользу сельского хозяйства: цены на промышленные средства производства с декабря 1999 года выросли на 33,9%, тогда как цены реализации сельхозпродукции – только на 22,2% (в 1999 году соотношение было 67,3 и 91,4%). При этом цены на товары и услуги, наиболее потребляемые в сельском хозяйстве, выросли еще более существенно: на дизельное топливо – на 56%, на топочный мазут – на 88%, на электроэнергию – на 39%, на газ – на 62%, железнодорожные тарифы – на 69%. Иными словами, примечательно, что улучшение финансового состояния сектора достигнуто при явном ухудшении ценового паритета.

По состоянию на 1 ноября 2000 года из федерального бюджета сельскому хозяйству было выплачено 10,3 млрд рублей, что составило только 66% от запланированной суммы. Хуже профинансированы только расходы на промышленность, энергетику и строительство (47%). После относительно полного финансирования АПК в 1998 году возвращается практика секвестирования расходов на этот сектор экономики. Тем не менее, в реальном исчислении (с использованием в качестве дефлятора индекса цен на сельскохозяйственную продукцию) расходы федерального бюджета на АПК выросли на 8% (при росте аграрного производства на 5%).

Растут инвестиции в аграрное производство, бурный рост демонстрируют прямые иностранные инвестиции непосредственно в сельскохозяйственное производство (Таблица 2.27).

ТАБЛИЦА 2.27

Инвестиции в основной капитал в сельском хозяйстве

1997		1998		1999		2000
1-е полугодие	**год**	**1-е полугодие**	**год**	**1-е полугодие**	**год**	**1-е полугодие**
*все инвестиции, млрд руб.**						
2,3	10,3	2,8	10,4	5,2	18,2	9,5
прямые иностранные инвестиции, млн долл.						
3,7	5,5	1,5	4,2	8,6	45**	16

* -рубли после девальвации; ** - включая рублевые инвестиции, пересчитанные в доллары
Источник: Экономический журнал ВШЭ – Т.4,№4, 2000, стр.569.

В то же время рост рентабельности не решает проблемы накопленных сельскохозяйственными производителями долгов, которые на ноябрь 2000 года составили около 180 млрд рублей (143 млрд – просроченные долги). Почти 65% просроченной задолженности – это обязательства по платежам в бюджеты разных уровней и во внебюджетные фонды. Рост в отрасли требует разумной реструктуризации этой задолженности, которая является сегодня заметным тормозом в развитии сектора. Четырехкратная разница между годовой прибылью (сальдированным результатом) и накопленными долгами не позволяет надеяться на то, что сельское хозяйство самостоятельно справится с этой проблемой. В преддверии же нового сельскохозяйственного сезона долги и блокированные счета производителей не позволяют им воспользоваться нормальным денежным сезонным кредитом, что ведет к сохранению теневого оборота, бартера, товарных кредитов и связанных с ними межрегиональных торговых барьеров. А это, в свою очередь – к ухудшению обменных пропорций в отрасли.

[16] Неофициальные данные Минсельхоза РФ

Сельскохозяйственные и продовольственные рынки

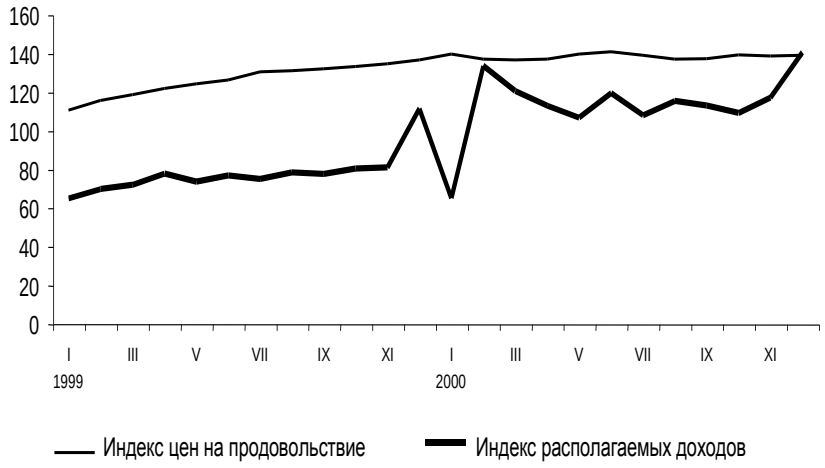
Улучшение ситуации на продовольственных рынках, начавшееся в 1999 году, продолжилось и в 2000 году. Оно связано, главным образом, с ростом спроса на продовольствие и с изменением его структуры в связи с ростом реальных доходов населения.

Рост доходов населения составил 9,1%, хотя их докризисный уровень пока не восстановлен. Произошло перераспределение населения по величине среднедушевых денежных доходов верхних децильных групп, что обусловило изменение структуры продовольственного спроса. Более того, в 2000 году улучшилась динамика роста доходов относительно динамики роста цен на продовольствие. Разрыв между динамикой цен и доходов (в постоянных ценах) в течение года сокращался и к концу года рост доходов превысил рост цен на продовольствие (Рис. 2.40). Таким, образом, увеличение доходов населения стало фактором расширения спроса на продовольствие.

В 2000 году отмечено оживление розничного товарооборота продовольствия: он увеличился на 7,3% против аналогичного периода предшествующего года, тогда как в 1999 году сократился на 8,4%. На 8,6% возрос оборот общественного питания. Это говорит об увеличении объемов потребления товарного продовольствия.

Рис. 2.40

Динамика цен на продовольствие и динамика располагаемых доходов (в % к декабрю 1998 г.)



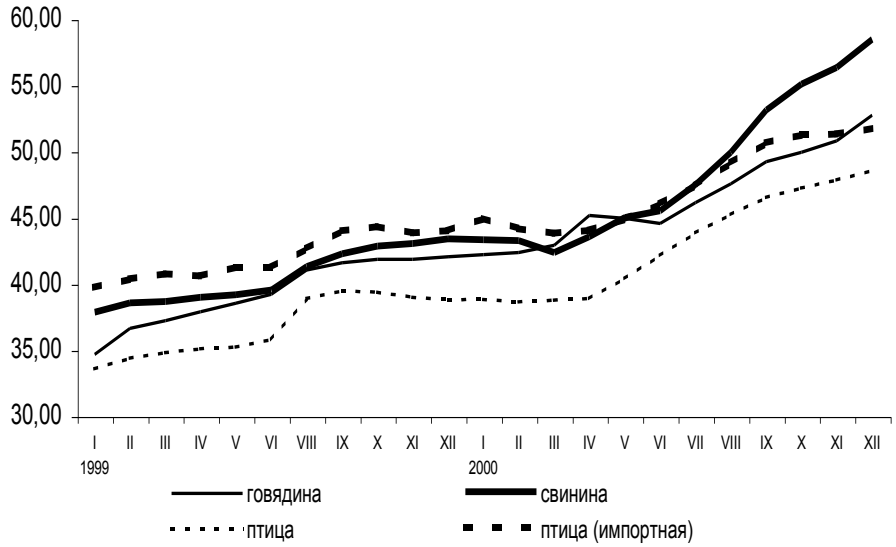
Источник: Госкомстат РФ.

Рост потребления продовольствия потенциально расширяет возможности для роста отечественного производства продовольствия и сельскохозяйственной продукции. В течение двух лет после кризиса разрыв розничных цен на отечественную и импортную продукцию по ряду наиболее важных продовольственных продуктов продолжает сохраняться. Так, средние розничные цены на основные виды продовольствия отечественного производства остаются ниже соответствующих импортных цен: на говядину – на 13%, на макаронные изделия – 44%, птицу – на 11%, на полукопченую колбасу – на 33%, на сливочное масло– на 25%, на подсолнечное масло – на 30%.

На примере мясного подкомплекса хорошо видно, как рост спроса на мясную продукцию передается по продовольственной цепи до первичного производителя. Рост реальных доходов населения привел к росту цен на мясные продукты (Рис. 2.41), отличающиеся высокой эластичностью спроса по доходам. В ответ начался рост производства в мясной промышленности. Отмеченный выше ценовой разрыв на внутреннем и внешнем рынке и рост производства в мясной отрасли обусловили рост закупочных цен на мясное сырье. В результате –произошло повышение закупочных цен на скот (Рис.2.42) и увеличение объемов реализации скота и птицы всеми категориями сельхозпроизводителей.

Рис. 2.41

Динамика розничных цен на отдельные виды мяса, руб. за кг

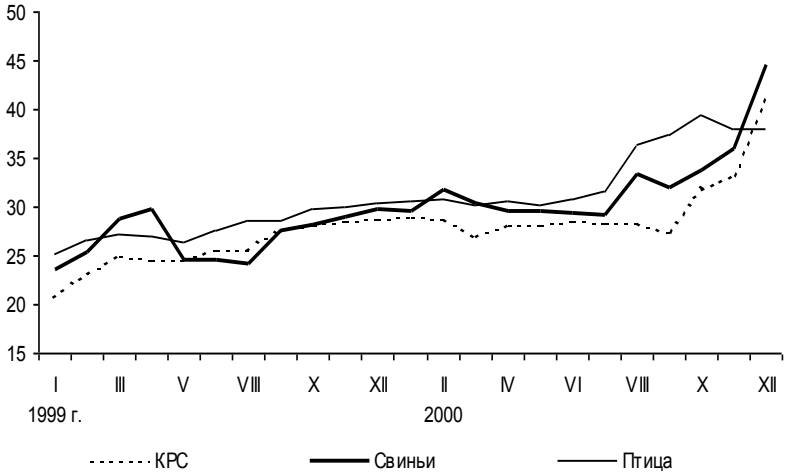


Источник: Сборник информационных материалов для территории РФ, МСХ РФ за соответствующие месяцы

Происходит постепенное сокращение разрыва в розничных ценах на отечественную и импортную птицу (а также говядину), цены на импортную птицу за год выросли в меньше степени, чем на отечественную. Со второй половины 2000 года цены на импортную птицу оказались ниже цен на отечественную свинину, а к концу года они снизились относительно цен на говядину. Это говорит о том, что отечественные продукты-субституты явно теряют свои конкурентные преимущества (возможно падение спроса на них).

Рис. 2.42

Динамика цен реализации на отдельные виды скота (в убойном весе)

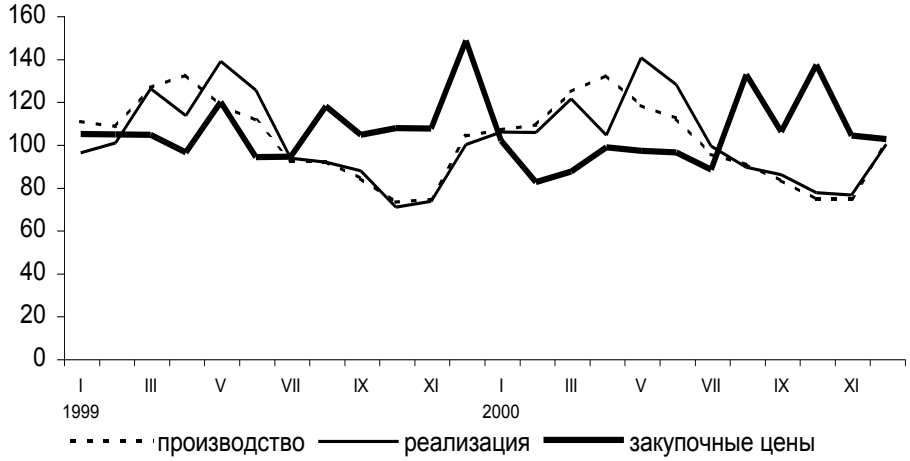


Источник: Сборник информационных материалов для территории РФ, МСХ РФ за соответствующие месяцы

Динамика закупочных цен на молоко отражает резко сезонный характер производства в этом подкомплексе.Продолжающийся второй год подряд опережающий рост реализации молока по сравнению с валовым надоем во все месяцы, кроме весенних, может свидетельствовать о неэффективном использовании молока для выпойки телят (Рис. 2.43).

РИС. 2.43

Динамика производства, реализации и закупочных цен на молоко (в % к предыдущему месяцу)



Источник: Госкомстат РФ.

Внешняя торговля сельскохозяйственной продукцией и продовольствием[17]

Тенденция снижения объемов внешней торговли России сельскохозяйственной продукцией и продовольствием, начавшаяся в 1998 году, наблюдалась также и в последующем году. 1999 год характеризовался самыми низкими объемами агропродовольственного экспорта и импорта с момента начала проведения реформ (Рис. 2.44). Тогда Россия импортировала продовольствия и сельхозпродукции на 25,4% меньше, чем в 1998 году. Даже в период 1990-1993 гг., когда начавшиеся экономические реформы, а также распад СССР и СЭВ привели к сокращению торговли России с другими странами, объемы импорта превышали уровень 1999 года. По сравнению с 1998 г., агропродовольственный экспорт сократился еще в большей степени – на 35,4% и практически достиг уровня 1993 г.[18], когда экспорт сельскохозяйственной продукции и продовольствия сдерживался. В товарной структуре российского импорта доля сельскохозяйственного сырья и продовольственных товаров возросла с 26,3% в 1998 до 28,4% в 1999 году. Доля агропродовольственного экспорта в общем объеме экспорта напротив – упала с 1,8 до 1,1%. Это свидетельствует о меньшей эластичности агропродовольственной торговли по курсу рубля, чем внешней торговли в целом. А это, в свою очередь говорит о том, что рост в АПК после кризиса в меньшей степени связан с девальвацией национальной валюты, чем в других секторах экономики.

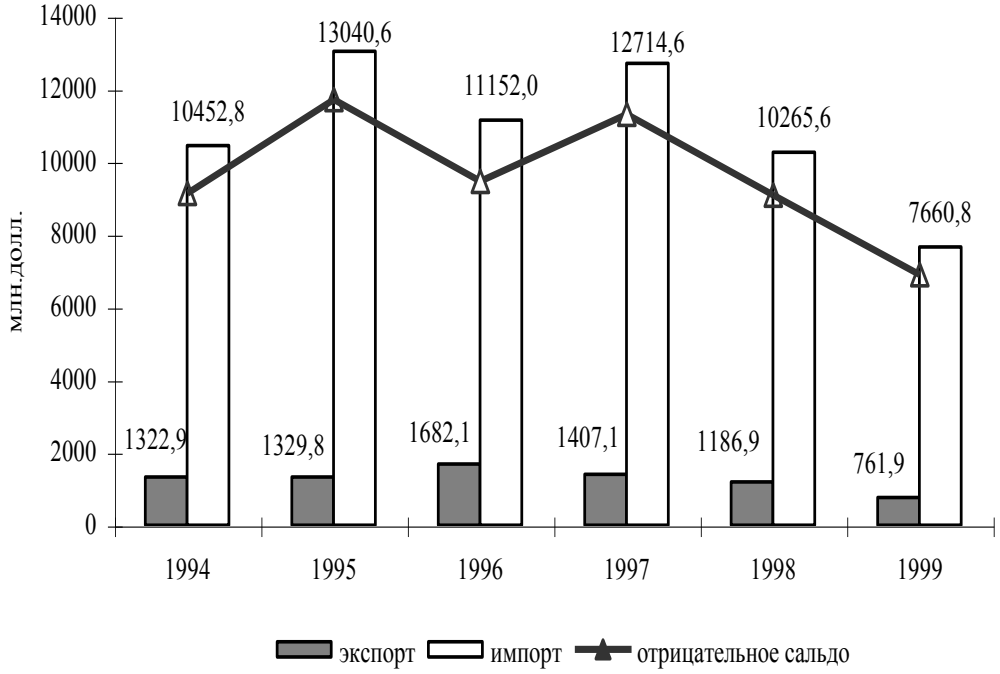
Основным продуктом агропродовольственного импорта России по-прежнему является мясо. С 1994 года мясной импорт занимает 10-13% в товарной структуре импортных закупок продовольствия. В последние годы наблюдается устойчивая тенденция роста импортных поставок сахара-сырца при одновременном сокращении импорта белого сахара. Импортный сырец обеспечивает основную загрузку производственных мощностей предприятий-производителей сахара.

[17] Настоящий раздел подготовлен в основном по материалам Таможенной статистики внешней торговли РФ. Поэтому фактические данные, приведенные здесь и в разделе «Внешняя торговля», в котором были использованы материалы Госкомстата РФ, могут различаться. Разумеется, основные тенденции совпадают.

[18] По данным ФАО в 1993 году российский агропродовольственный импорт составил 756,9 млн. долл.

РИС. 2.44

Динамика агропродовольственного экспорта и импорта России в 1994-1999 гг.



Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

Сокращение экспорта в 1999 году было обусловлено введением ряда ограничений в области агропродовольственного экспорта. Расширению экспортных поставок семян подсолнечника препятствовало введение экспортных пошлин на эту группу товаров (*Таблица 2.29*). Экспорт зерна сократился в результате распространения правительственного запрета на вывоз и зерна и других видов продовольствия, поставляемых в страну в рамках продовольственной помощи.

ТАБЛИЦА 2.28

Динамика импорта важнейших видов сельхозпродукции и продовольствия в 1996-1999 гг., тыс. тонн*

	1996	**1997**	**1998**	**1999**
Говядина	448,9	618,1	419,5	531,4
Свинина	303,9	308,9	282,0	444,4
Мясо птицы	754,4	1146,6	814,5	236,0
Масло сливочное	112,8	169,7	79,6	34,3
Масло подсолнечное**	174,2	322,1	232,0	300,0
Пшеница и меслин	2058,8	2143,0	1095,2	4547,1
Мука пшеничная	720,4	386,9	216,1	124,2
Сахар-сырец	1696,1	2519,2	4060,2	5773,9
Сахар белый	1436,0	949,9	385,1	125,7
Цитрусовые	443,8	570,1	541,9	379,6
Кофе	25,1	27,8	4,9	9,1
Чай	118,5	158,2	150,2	161,1

*-. Без учета данных о торговле России с Белоруссией.

** - с хлопковым и сафлоровым

Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

ТАБЛИЦА 2.29

Динамика экспорта важнейших видов сельхозпродукции и продовольствия в 1996-1999 гг., тыс. тонн*

	1996	1997	1998	1999
Рыба, мороженая	893,0	186,7	301,3	229,6
Пшеница и меслин	359,9	543,3	1523,7	650,8
Семена подсолнечника	1779,0	1049,2	1107,2	312,1
Водка, тыс. дкл. 100% спирта	2952,5	1317,1	475,7	667,7

*- Без учета данных о торговле России с Белоруссией.
** - с хлопковым и сафлоровым
Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ

Начиная с 1998 года в России наблюдалось снижение отрицательного сальдо внешней торговли сельскохозяйственной продукцией и продовольствием. В 2000 году эта тенденция продолжилась. Сокращение разрыва между импортом и экспортом произошло благодаря снижению импортных поставок продовольствия в страну и начавшемуся впервые после 1996 года росту экспорта.

РИС. 2.45

Российский импорт некоторых видов продовольствия в январе-ноябре 2000 г. по сравнению с январем-ноябрем 1999 г.

Источник: Госкомстат РФ.

За январь-сентябрь 2000 г. агропродовольственный импорт был ниже объемов импорта за аналогичный период предыдущего года на 11,6%. Снижение поставок по импорту

продовольствия произошло за счет сокращения закупок в странах дальнего зарубежья на 19%, в то время как стоимостной объем поставок из стран СНГ вырос на 27,9%. Сокращение закупок из стран дальнего зарубежья произошло в основном за счет свертывания импорта мяса, зерна и подсолнечного масла (Рис.2.45).

Примечательным является снижение объемов мясного импорта за исключением импорта мяса птицы. За все время таможенной статистикой ни разу не было зафиксировано такое резкое падение. Даже после финансового кризиса, приведшего к обвалу российского импорта, сокращение объемов мясного импорта было менее значительным. Причиной тому является, во-первых, свертывание поставок мяса из стран ЕС и США по линии оказания продовольственной помощи. Только в 1999 году из всего объема закупленного импортного мяса и мясопродуктов лишь 70% приходилось на коммерческий импорт, остальные 30% составляли гуманитарные поставки. Дополнительным фактором сокращения мясного импорта послужило распространение «коровьего бешенства» в ряде европейских стран. В связи с этим Россия ввела запрет на импорт говядины, а также живого скота и кормовых добавок из Великобритании, Португалии, Швейцарии, ряда департаментов Франции и некоторых земель Германии и Ирландии. Крупнейшим поставщиком говядины в Россию попрежнему остается Украина, где Россия закупает более половины импортного говяжьего мяса (Таблица2.30). Несмотря на то, что импорт говядины из Германии существенно сократился в связи с введением ветеринарных запретов, Германия занимает второе место среди других стран по объемам поставок говядины на российский рынок. На фоне сокращения закупок во многих европейских странах, где было обнаружено «коровье бешенство», резко возрос российский импорт из Литвы и США.

Таблица 2.30

Географическая структура импорта говядины в январе-сентябре 2000 г.

	Структура, %	2000/1999,%
Украина	50,7	82,9
Германия	15,7	30,0
Литва	6,5	552,1
США	6,3	207,7
Италия	3,3	40,7
Монголия	3,3	46,0
Франция	2,0	9,6
Ирландия	1,8	5,8
Остальные страны	10,4	

Источник: Рассчитано на основе Таможенной статистики внешней торговли РФ

В январе-ноябре 2000 года Россия импортировала зерновых на 26,7% меньше, чем в январе-ноябре предыдущего года. В связи с завершением поставок зерна по продовольственной помощи, в 2000 году резко сократился импорт пшеницы из стран дальнего зарубежья. В январе-сентябре этого года в дальнем зарубежье Россия закупила всего лишь 9,3% всей импортной пшеницы. Дополнительным фактором снижения зернового импорта в будущем может послужить увеличение сборов основных видов зерновых культур в прошедшем сезоне.

Рекордно высокий уровень отечественного производства подсолнечного масла в 2000 году позволил снизить его импорт.

Наряду с закупками импортного мяса, основное место в товарной структуре агропродовольственного импорта в 1999 году (15%) занимали сахар и сахар-сырец. Повышение таможенных тарифов и временных специальных пошлин на ввоз сахара и сахара-сырца в 2000 году и большие запасы сахара, сформировавшиеся в 1999 году, вероятно, явились одним из факторов снижения импортных поставок в страну этих товаров[19] (*Рис. 2.45)*. В результате

[19] Прекращение действия 45-процентной сезонной пошлины 16 декабря привело к беспрецедентному росту ввоза сахара в Россию за две последние недели 2000 г.

неурожая сахарной свеклы на Украине сократился импорт сахара из этой страны. Основные закупки Россия производила в Польше и Аргентине, которые в январе-сентябре 2000 году поставили на российский рынок 43,9 и 51,5% всего объема сахарного импорта.

После падения объемов импорта мяса птицы в 1998 году, а также с притоком иностранного капитала и ростом внутренних инвестиций в российское птицеводство, можно было рассчитывать на рост отечественного производства птицы. С помощью программ продовольственной помощи США пытались восстановить занимаемую ими до кризиса 80-процентную долю российского рынка импортного мяса птицы. В 2000 году экспорт американской птицы в Россию продолжал расти рекордными темпами. В январе-ноябре этого года российский импорт мяса птицы увеличился по сравнению с аналогичным периодом 1999 года в 2,7 раза, около 70% из которого было завезено из США (Рис.2.45). Предусмотренное правительством снижение импортных пошлин на птицу может способствовать расширению импорта птицы в страну. В этих условиях Россия вряд ли получит устойчивый рост производства в отечественном птицеводстве.

Постепенное восстановление реальных доходов населения, резко упавших после кризиса, стабилизировало спрос на товарных рынках. В связи с этим, начал расти импорт сливочного масла, продуктов, содержащих какао, кофе, цитрусовых, алкогольных и безалкогольных напитков.

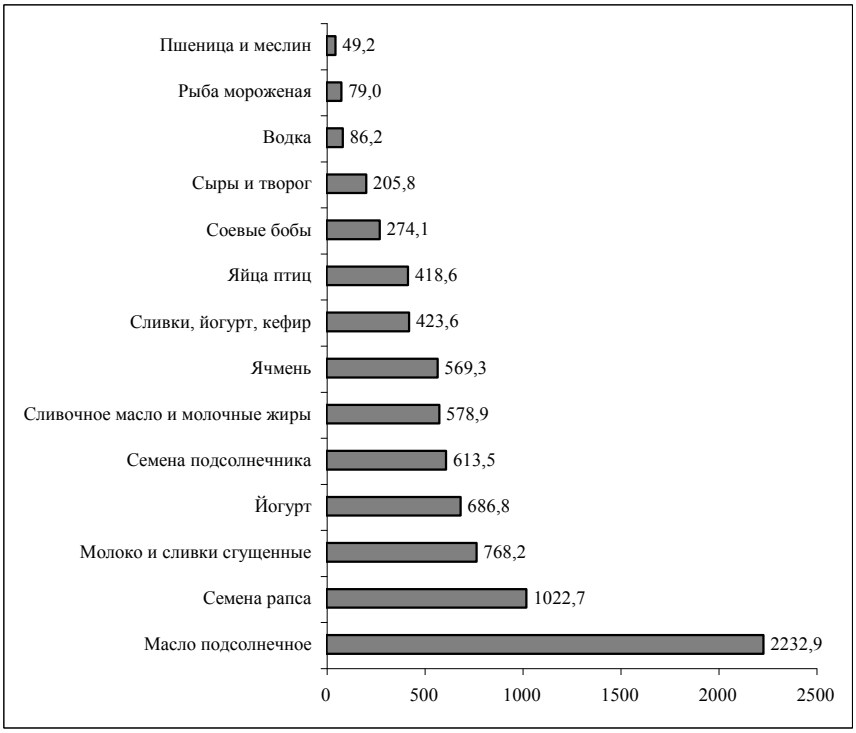
Позитивным моментом в развитии внешней торговли России сельскохозяйственной продукцией и продовольствием в 2000 году явился рост экспорта. В январе-сентябре 2000 года Россия вывезла продовольствия на 84,5% больше, чем в январе-сентябре 1999 года. В истекшем году к списку традиционно экспортируемых Россией видов продовольствия прибавилось еще несколько продуктов: растительное масло, молочная и маргариновая продукция, макаронные изделия и сухое молоко.

Введенная в 1999 году экспортная пошлина на масличные в первое время препятствовали экспорту этой продукции. Однако в январе-сентябре 2000 года был зафиксирован рост российского вывоза, несмотря на ограничения. В 1999 г. закупочная цена на подсолнечник на внутреннем рынке составляла около 112 долл./т, в то время как средняя контрактная цена экспорта была выше – 180 долл./т. Естественно, что при такой разнице цен экспортеры получают выгоду от вывоза подсолнечника за пределы страны. Мировая цена подсолнечника, достигшая 240 долл./т, полностью покрывала расходы экспортеров на уплату экспортной пошлины. Однако экспортные пошлины на масличные все же сделали более выгодной продажу подсолнечника внутренним переработчикам; производство растительного масла резко выросло, и начался экспорт уже масла. Впервые за многие годы было отмечено такое существенное увеличение экспорта подсолнечного масла – в 22 раза (Рис.2.46). Благодаря росту импорта Россия достигла положительного сальдо в торговле не только масличными семенами, но и подсолнечным маслом. Основными покупателями российского подсолнечного масла являются страны дальнего зарубежья. Среди них наиболее крупные – Алжир, Египет и Турция. Туда поставлялось, соответственно, 32,7%, 23,3% и 12,1% от всего объема экспорта этой продукции. Среди стран СНГ крупнейшим потребителем российского подсолнечного масла стал Казахстан, на который приходилось 19,2%.

Благодаря более чем пятикратному росту экспорта ячменя в январе-сентябре 2000 года сформировалось положительно сальдо в торговле этой продукцией. Основными импортерами ячменя были страны дальнего зарубежья. Их доля составила 99,5% от всего объема ячменного экспорта России. По данным Зернового союза большую часть ячменя, отправленного на экспорт, составил фуражный ячмень.

Рис. 2.46.

Российский экспорт некоторых видов продовольствия в январе-сентябре 2000 г. по сравнению с январем-сентябрем 1999 г.



Источник: Рассчитано на основе Таможенной статистики внешней торговли РФ

Заметно вырос экспорт цельномолочной продукции, особенно сгущенных молока и сливок, а также йогуртов. Основными импортерами российских йогуртов и сливочного масла были страны СНГ, в то время как в страны дальнего зарубежья поставлялись в основном сгущенные молоко и сливки, сыры и творог. Заметный рост экспорта животного масла при отсутствии роста его производства внутри страны и при увеличении импорта, скорее всего, отражает тенденцию реэкспорта этого продукта.

По данным Госкомстата России, на фоне расширения производства макаронных изделий и маргариновой продукции в январе-сентябре 2000 года зафиксирован рост российского экспорта этих продуктов на 37,5% и в 7,4 раза, соответственно.

Таким образом, динамика внешней торговли агропродовольственными товарами показывает ограничение импорта и увеличение экспорта. При этом растет экспорт не традиционных товаров российского продовольственного вывоза, но массовых продовольственных товаров. Растущее внутреннее производство, ограниченное покупательной способностью населения, ищет рынки сбыта за пределами России.

Агропродовольственная политика

Как и вся экономическая политика, агропродовольственная политика первого полугодия 2000 года определялась процессом выработки новой стратегии социально-экономического развития страны. Концепция аграрной политики была принята только в конце июля 2000 года. Однако уже в августе были предприняты шаги по ее реализации.

С нашей точки зрения, Концепция радикально отличается от всего того, что предлагалось по аграрной политике ранее. Прежде всего, сделан резкий перенос акцента с институциональных преобразований – земельной реформы, реструктуризации хозяйств, приватизации и т.п. – на регулирование рынков в АПК. Признается тот факт, что для поддержки сельхозпроизводителей государство сегодня не может административными мерами устанавливать основные рыночные параметры, а вынуждено воздействовать

определенными мерами на рынки. При этом рассматриваются и рынки продукции, и рынки ресурсов, и рынки капитала, и рынок земли. Вся Концепция построена исходя из регулирования этих рынков, что абсолютно ново для традиционного подхода к аграрной политике.

Одним из центральных элементов Концепции является включение в регулирующий механизм союзов производителей. В России идет активный процесс формирования ассоциаций и союзов производителей отдельных видов агропродовольственной продукции. Некоторые из этих союзов сформировали вполне грамотные лоббистские структуры и демонстрируют достаточно эффективное отстаивание собственных интересов при формировании государственной политики. Они создают аналитические подразделения, финансируют некоторые виды деятельности, которые им жизненно необходимы, но на которые у государства нет средств (например, Молочный союз финансирует разработку отраслевых стандартов). В регулирование сектора предлагается вовлекать эти союзы. Такая идея продуктивна во многих смыслах. Во-первых, это позволяет государству эксплицитно контролировать установление баланса сил между различными группами интересов. Сегодня борьба различных групп проходит латентно, а значит и не всегда эффективно. Во-вторых, финансовый потенциал союзов может быть привлечен к выполнению многих государственных функций, как, например, уже упомянутая разработка стандартов или контроль качества продукции, антимонопольное регулирование, распространение рыночной информации, прикладные исследования и многое другое. В-третьих, активизация таких союзов, несомненно, усиливает позиции гражданского общества в стране, так как это одна из форм самоорганизации субъектов общества.

Наконец, в Концепции сделана попытка разграничения задач, решаемых федеральным правительством и региональными властями. За федеральной властью в области АПК должны сохраниться обеспечение единства агропродовольственных рынков и продовольственной безопасности страны; проведение структурной и внешнеторговой политики, обеспечение единой земельной, кредитной, учетной и технологической политики; информационное обеспечение АПК; осуществление общегосударственных контрольных функций в отрасли; контроль над соблюдением федерального законодательства в области АПК. Все остальное должно быть в ведении региональных властей. Исходя из этого в Концепции и рассматриваются только функции федерального правительства, а не все аспекты АПК, как это было принято обычно в такого рода документах.

Первым радикальным шагом в свете принятой Концепции стал новый механизм кредитования сельского хозяйства под уборочные работы. Известно, что все годы реформ, при различных механизмах кредитования основным источником кредитов для села был бюджет. Нам неоднократно приходилось писать о всех недостатках такого подхода к кредитованию сектора. В то же время 1999—2000 годы демонстрируют стремление коммерческих банков кредитовать реальный сектор и даже непосредственно сельское хозяйство. Другой вопрос, что сельхозпроизводитель пока не готов (по экономическим ли, по психологическим ли причинам) брать заемные средства по средним коммерческим процентам. В большинстве стран Центральной и Восточной Европы в этих условиях сложился механизм субсидирования процентной ставки по кредитам в коммерческих банках. Безусловно, всякий субсидированный кредит ведет к отставанию эффективности сектора от других секторов экономики и с точки зрения экономической теории нежелателен. Тем не менее, в переходных условиях, как показывает уже довольно обширный опыт транзитных экономик, без льготного кредита аграрному производству обойтись не удается.

В то же время система субсидирования процентной ставки имеет ряд преимуществ по сравнению с распределением (через любой механизм – государственный агробанк, коммерческие банки, схему товарного кредита) бюджетных средств. Во-первых, возникает

эффект мультипликатора, когда один бюджетный рубль привлекает в сельское хозяйство кратное (в зависимости от эластичности спроса на кредиты по цене) количество рублей из коммерческих банков. Во-вторых, к кредитованию сельского хозяйства привлекаются коммерческие банки, которые создают соответствующий аппарат, формируют клиентуру, налаживают связи в секторе. Даже при дальнейшей отмене кредитных субсидий из этого сектора им не так просто будет уйти. Таким образом, создается система сельскохозяйственного кредита, о которой так много говорится все эти годы, но фактически ничего не делается (если не считать всерьез такой мерой создание государственного агробанка). В-третьих, данная схема не имеет все тех недостатков распределительной системы, которые присущи бюрократическим схемам кредитования АПК, при которых конечных заемщиков определяют чиновники.

Введенная схема сельскохозяйственного кредита представляется на наш взгляд экспериментальной: она введена только на уборочную кампанию прошлого года и только для производителей зерна и масличных. По новой схеме льготного кредита для сельского хозяйства производители зерновых и масличных культур получают субсидию в 20% от процентной ставки по кредитам, полученным на расходы по уборочным работам. Чтобы избежать злоупотреблений (в частности, сговора заемщика и банка) субсидируются кредиты, полученные под процент не выше средней текущей процентной ставки в 28% годовых. При этом заемщик не менее 5% должен погашать самостоятельно, иными словами, если банк устанавливает боле низкий чем 25% процент, то субсидия будет менее 20%. Субсидия выплачивается непосредственно заемщику при условии полного погашения долга до 15 декабря. Приятной особенностью решения по данной кредитной схеме стало указание источника погашения средств (за счет расходов на изучение, сохранение и воспроизводство водных биологических ресурсов), что не являлось ранее необходим атрибутом постановлений, изменяющих бюджетную роспись расходов.

В результате введенной программы 60 коммерческих банков в 48 регионах страны прокредитовали 1154 производителей на сумму 1,7 млрд рублей. При этом из средств бюджета выплачено только 54 млн рублей субсидий. При продолжении этой программы поддержки кредита в сельском хозяйстве и сохранении сложившихся пропорций запланированные на 2001 год 1,4 млрд рублей субсидий по сезонному кредитованию сельского хозяйства смогут привлечь в сектор 7б5 млрд кредитных рублей.

В середине года (13.06.2000) Центральный Банк России выдал лицензию Россельхозбанку, уставный капитал которого (375 млн руб.) был оплачен из средств АРКО. Банк создан как государственный банк для финансирования АПК. По прошествии более полугода остается неясной роль данного банка в финансировании АПК, особенно в свете описанного выше механизма льготного кредитования сектора.

С середины года снижены дотации, выплачиваемые производителям средств химизации сельского хозяйства с 40% до 25% отпускной цены. Однако, как уже отмечено выше, при столь высокой доле экспорта минеральных удобрений дотации к цене не имеют стимулирующего значения: эластичность предложения по цене на внутреннем рыке не велика. Соответственно изменения в данном механизме дотации для сельского хозяйства не существенны.

Кроме того, в правительстве рассмотрена концепция регулирования зернового рынка. В соответствии с ней намечается осуществить закупочные интервенции на зерновом рынке с целью сглаживания колебаний рыночной цены. Сельхозпроизводители, как правило, не имеют возможностей хранить свое зерно до весенних «высоких» цен и вынуждены продавать его сразу после урожая, тем самым сбивая цену. Выгоды же от колебания цены получают в основном трейдеры. В этой связи закупочная интервенция могла бы быть полезной для сектора. Тем не менее, у нас есть основания полагать, что в текущем

году данная мера не сработает из-за отсутствия соответствующего институционального ее подкрепления.

В области внешнеторгового регулирования политика развивалась в двух направлениях: (1) более гибкого регулирования, позволяющего контролировать недобросовестную конкуренцию отечественным производителям и (2) жесткого контроля агропродовольственного экспорта.

Многие зарубежные поставщики, чтобы удержаться в конкурентной борьбе на российском рынке, нередко используют такие методы, как поставка продуктов под фальшивыми маркировками, по заниженным ценам и с нарушением санитарных требований. Наибольшее число правонарушений обнаруживается при ввозе в страну мяса птицы и других видов мяса. Для усиления государственного контроля над импортом птицы в конце 1999 года правительство определило перечень портов, через которые разрешен ввоз птицы из государств, с которыми Россия не имеет сухопутных путей сообщения. Данное ограничение не распространялось на поставляемую в рамках гуманитарной помощи птицу из США и ЕС. Для других государств, экспортирующих птицу в Россию автомобильным транспортом, с июня 2000 г. также были установлены места ввоза. Одновременно с нетарифным ограничением в 2000 году были введены послабления в области импорта птицы. С августа импортные тарифы на птицу снижены с 30%, но не менее 0,3 евро за 1 кг, до 25%, но не менее 0,2 евро за 1 кг, при этом ставка унифицирована для всех видов птицы. Предполагалось, что такое снижение позволит вывести импортеров из теневого сектора, и они станут декларировать товар своим наименованием.

Внешнеторговое регулирование в области импорта сахара и сахара-сырца осуществлялось в 2000 г. с помощью тех же мер, что и в 1999 г.: импортных тарифов, сезонных и временных специальных пошлин. Однако в 2000 г. ставки импортных тарифов были повышены, а срок действия сезонных пошлин увеличен (Таблица 2.31). В 2001 г. импорт сахара-сырца будет облагаться пошлиной в размере 30%, но не менее 0,09 евро за кг, а ввоз сахара белого будет ограничен комбинированным тарифом – 30%, но не менее 0,12 евро за кг. Кроме того, 3,65 млн т сахара-сырца будет ввезено по ставке 5%.

ТАБЛИЦА2.31

Импортные тарифы на сахар, сахар-сырец и крахмало-паточную продукцию в 2000 г.

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Сахар белый												
Импортный тариф		30 %, но не менее 0,12 евро за 1 кг										
Сезонная пошлина	45%					45%, но не менее 0,15 евро за 1 кг						
Сахар-сырец												
Импортный тариф		5%										
Временная специальная пошлина					10%							
Сезонная пошлина	45%					40%						

Источник: Таможенное законодательство РФ.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2000 г. № 572 «О тарифном регулировании импорта сахара-сырца» 27 ноября на Европейско-Азиатской Бирже состоялся аукцион по продаже тарифной квоты на импорт с 16 декабря 2000 г. по 31 декабря 2001 г. сахара-сырца, происходящего из развивающихся стран – пользователей национальной системы преференций Российской Федерации. Общий объем реализованной тарифной квоты составил 3,65 млн тонн (146 лотов по 25 000 тонн). К участию в аукционе были допущены 48 компаний, из которых 16 компаний не приобрели ни одного лота.

Тарифная квота в России введена и реализована впервые. Участники и организаторы торгов отметили высокую степень их организованности и отсутствие процедурных нарушений.

В результате аукциона государственная казна получила около 209 млн долл. США.

Реализованная квота в 3,65 млн тонн составляет почти 90% ввоза сырца в 1998 году[20]. В прошедшем сезоне производство сахарной свеклы в России сократилось на 8% по сравнению с предшествующим годом. Таким образом, объем реализованной квоты в целом покрывает потребности России в импортном сырце и потенциально стимулирует производство собственной сахарной свеклы.

Не оправдались опасения участников сахарного рынка о том, что аукцион приведет к монополизации сектора: квоты распределились достаточно равномерно по крупным компаниям.

Главной проблемой прошедшего аукциона стала неожиданно высокая цена. По постановлению Правительства минимальная ставка на аукционе должна было установиться на уровне 3 евро за тонну (около 2,6 долл. США). В действительности же цена поднялась в среднем до 57 долл. США за тонну (в диапазоне от 43 долл. до 69 долл.). Это естественная экстремистская реакция участников рынка в переходных условиях. Но она создает ряд потенциальных проблем на внутреннем рынке сахара.

В соответствии с решениями Правительства РФ ставка таможенной пошлины на сахар-сырец, ввозимый в рамках тарифной квоты, установлена в размере 5%. При ввозе сахара-сырца сверх квоты применяется пошлина в размере 30%, но не менее 0,09 евро за 1 кг. Расчеты показывают, что стоимость сахара-сырца в порту, ввезенного в рамках квоты и вне нее, будет отличаться всего на 3-7%. Если принять во внимание, что все участники аукциона брали кредиты для покупки квоты, то их затраты на тонну сырца могут оказаться даже выше тех, что понесут импортеры, ввозящие сырец вне квоты.

Более того, при сложившихся соотношениях адвалорных импортных тарифов на белый сахар и сырец вновь (как и несколько лет назад) становится более выгодным ввозить белый сахар.

Кроме того нужно принимать во внимание, что компании, купившие квоты, окажутся не в состоянии конкурировать на рынке с большим количеством мелких импортёров белого сахара и сахара-сырца, которые иногда используют различные схемы ухода от налогов и занижения таможенной стоимости.

В апреле 2000 года фиксированная ставка таможенной пошлины (0,5 евро за 1 л) на импорт вин заменена адвалорной (25% от таможенной стоимости). С июня 2000 г. произошло снижение импортной пошлины на соки с 15%, но не менее 0,07 евро за 1 л, до 5%. В области ограничения экспорта в 2000 г. продолжали действовать установленные в предыдущем году пошлины на рыбу и рыбные консервированные продукты (5%), масличные (10%, но не менее 20 евро за т для соевых бобов и рапса и не менее 15 евро для подсолнечника) и этиловый спирт (6,5%).

В целом динамика развития агропродовольственной политики конца 200 года –начала 2001 года позволяет предположить, что в ближайшей перспективе начнется более целенаправленное и более сильное регулирование агропродовольственных рынков в двух основных направлениях:

- протекционизм отечественным производителям, причем в первую очередь переработчикам и трейдерам, а уже во вторую очередь – сельхозпроизводителям;
- развитие земельного законодательства в сторону расширения оборота сельхозземель.

Прогноз развития АПК на 2001

Основным фактором роста производства продовольственной продукции является рост реальных доходов населения. В 2000 году около ¾ приростного рубля реальных доходов населения пошло на 1 рубль прироста розничного товарооборота продовольственных товаров. Эластичность спроса на продовольствие по доходу еще очень высока. Поэтому в ближайшей перспективе рост реальных доходов пока еще будет вести к росту спроса на агро-

[20] В 1999 году уже были введены сезонные тарифы на ввоз сырца. Поэтому сравнивать квоту с ввозом сырца в 1999 году было бы не совсем корректно.

продовольственную продукцию. Аграрное производство и пищевая промышленность пока демонстрируют довольно высокую эластичность предложения, а идущие в эти сектора инвестиции позволяют надеяться на сохранение относительно высокой эластичности предложения и в ближайшей перспективе.

С другой стороны, экспортно-импортное сальдо по агропродовольственным товарам остается резко отрицательным. По предварительным данным ситуация улучшилась по зерновым культурам, муке, растительному маслу. Немного вырос экспорт молочной продукции. Однако как импульс для роста внутреннего производства экспорт пока еще не работает. Отсутствие массового экспорта не позволяет оценить степень конкурентности отечественной продукции, пока еще защищаемой на внутреннем рынке относительно слабым рублем.

В этой ситуации спрос на отечественную агропродовольственную продукцию будет определяться в ближайшей перспективе соотношением скорости укрепления рубля и повышения конкурентоспособности российской агропродовольственной продукции. Безусловно, в этой ситуации заметную роль будет играть протекционистская политика государства, которая, по всей видимости, в 2001 году будет усиливаться.

2.5. Сфера исследований и разработок

В 2000 году началась реструктуризация органов государственного управления наукой. Она стала одним из первых шагов по реализации новой политики в научно-технологической сфере. В мае было ликвидировано Министерство науки и технологий и взамен образовано новое Министерство промышленности, науки и технологий. Несколько позже началось обсуждение вопроса о создании специального Совета по науке и высоким технологиям при Президенте РФ. Одной из задач Совета должны стать определение и корректировка приоритетных направлений научно-технологического развития России. Таких направлений будет не более 10-12 – по аналогии с распространенной практикой развитых стран мира. Создание Совета действительно может способствовать упорядочению работы по формированию и реализации приоритетов: до сих пор приоритеты декларировавшиеся и фактические совпадали далеко не всегда.

Созданное Министерство промышленности, науки и технологий стало одной из крупнейших федеральных структур. В его ведение было передано около 1400 предприятий, в основном из ВПК. При этом «доля» науки в новом министерстве оказалась скромной. Эксперты Министерства науки и технологий оценивают такое положение как угрожающее, поскольку наука тем самым может превратиться в обслуживающую отрасль, обеспечивая развитие сырьевой базы и ВПК. Вместе с тем существует и надежда, что новое министерство сможет, наконец, скоординировать ранее разобщенные научную и промышленную политики и таким образом будет способствовать инновационному развитию экономики. Пока сложно прогнозировать, какую политику министерство будет проводить на самом деле, поскольку период его формирования затянулся: с момента создания министерства до утверждения Положения, где определены его цели, задачи, функции и права, прошло полгода. Соответствующее Постановление Правительства вышло только в ноябре 2000 г., и поэтому в течение года министерство активной деятельности не проводило, хотя новый министр А.Дондуков и обозначил ключевые направления в работе нового ведомства. Первоочередным, по мнению министра, является развитие новых информационных технологий в целом и создание суперкомпьютера в частности, а также сохранение научного потенциала и с этой целью – кодификация знаний и опыта. Если суть первого направления деятельности более-менее ясна, то второе вызывает много вопросов. Для выполнения этой задачи в министерстве создан специальный департамент кодификации знаний и опыта, при координирующей роли которого предполагается собрать в единый кадастр все существующие в России технологии. Такая работа обещает быть чрезвычайно трудоемкой, тогда как ее эффективность в качестве меры по сохранению научного потенциала весьма проблематична. В целом отвлечение средств на та-

кой амбициозный проект представляется несвоевременным, тем более в условиях падения приоритета науки среди других потребителей бюджетных ресурсов.

Ассигнования на науку по разделу бюджета «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу» составили 0,25% ВВП, что немного меньше показателя 1999 года (0,26% ВВП)[21]. В 2001 году, судя по утвержденным показателям, картина останется прежней. По данному разделу федерального бюджета выделяется 22 млрд 93 млн рублей против 15 млрд 926 млн рублей в 2000 году. Однако для того, чтобы выполнялся Закон «О науке и государственной научно-технической политике», федеральные ассигнования должны были составить 47,7 млрд рублей.

Даже при сохранении существующего уровня финансирования возможно значительно более эффективное использование бюджетных средств. Сегодня оно далеко от оптимального. Бюджетные расходы на гражданскую науку подразделяются на два принципиально различных подраздела: 1) фундаментальные исследования; 2) разработка перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса. По форме это деление совершенно правильное, однако реальное наполнение разделов не соответствует заявленному в названиях существу. Дело в том, что в первом разделе распределение средств осуществляется по ведомствам и фондам. И если в фондах действительно в основном финансируются фундаментальные исследования, то в организациях академического сектора ведутся все виды работ, включая опытно-конструкторские разработки. Это несоответствие названия и содержания приводит, к сожалению, ко многим неожиданным последствиям.

Например, руководство РАН и определенная часть чиновников Министерства промышленности, науки и технологий постоянно утверждают о необходимости приоритетного финансирования фундаментальной науки, фактически понимая под этим рост бюджетных ассигнований, выделяемых РАН. Сильное академическое лобби, используя этот тезис, довело долю финансирования РАН до цифры, составляющей более 30% всех бюджетных ассигнований на гражданскую науку. При этом данные средства представляют собой базовое финансирование, то есть выделяются самым неэффективным из возможных способов. Кроме того, обязательства по финансированию РАН государство в последние годы выполняло наиболее полно, а в 2000 году выделило средств даже больше, чем первоначально планировалось. Исполнение бюджета РАН составило 103,3%, тогда как, например, МГУ финансировался лишь на 30%.

В то же время в суммарных расходах на науку из средств государственного бюджета намечается заметное перераспределение «весов» с гражданского сектора на оборонный. Это свидетельствует о начале поддержки и использования научно-технологического и кадрового ресурса ВПК для обеспечения экономического подъема и национальной безопасности страны. Внимание к этой сфере было проявлено более чем своевременно. Кризис затронул оборонную науку в большей степени, чем гражданскую. Исполнение оборонного бюджета на исследования и разработки стало катастрофическим, снизившись в 1997г. до 14% от бюджетных назначений. Согласно данным проведенных в прошедшем году среди ученых оборонных отраслей опросов, более 50% российских ученых-оборонщиков расположены к отъезду для работы за рубежом. Причем 80% из них готовы принять предложения о работе от любой страны в случае, если им гарантируют достойную оплату труда[22]. Правительство избрало комплексный подход к решению проблемы развития оборонных отраслей, поскольку предлагаемые меры касаются не только поддержки исследований, но и подготовки кадров для институтов оборонного профиля. Планируется оказать специальную помощь вузам, готовящим кадры для «оборонки», в том числе обеспечить их современным научным и лабора-

[21] Наука России в цифрах – 2000. М., ЦИСН, 2000, с.45.

[22] Е.Владимирова. Подарит ли Россия странам третьего мира оружие массового уничтожения? // www.utro.ru, 21 марта 2000г.

торным оборудованием, вычислительной техникой, учебно-методическими материалами и научно-технической информацией.

Еще одна крупная статья государственных расходов в научно-технической сфере – финансирование космических исследований. Несмотря на то, что государственная поддержка данной отрасли в 2000 году сокращалась, она все еще представляет значительную величину: расходы из государственного бюджета на программу «Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в области космической деятельности» были в 1,6 раза больше, чем финансирование всех подпрограмм в рамках федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники гражданского назначения»[23]. В сфере внебюджетного финансирования 2000 год можно охарактеризовать как период дальнейшего расширения числа источников финансирования науки. Во-первых, все большее значение стала приобретать поддержка на уровне регионов. Во-вторых, вновь стало возрастать число зарубежных программ сотрудничества и поддержки.

Местные власти, как правило, выделяют средства на проведение исследований в интересах региона, на осуществление инновационной деятельности, а также на поддержку молодежи и тех вузов, где наиболее успешно совмещается образование с научными исследованиями. Число участников программ и объемы выделяемых средств не очень большие: так, в Томской области выделено около 30 млн рублей на развитие инновационной деятельности; в Иркутской – 17,5 млн рублей для поддержки исследований в интересах региона. В бюджете Москвы на науку в 2000 году было выделено 345,8 млн рублей или 0,23% бюджета города. В целом суммарный объем финансирования из региональных источников составлял примерно 13% от объема финансирования науки из госбюджета. В центре внимания местных властей находятся поддержка качественного образования – с одной стороны, и возрождения промышленности – с другой. Однако решение обеих задач невозможно без одновременной поддержки и сферы науки, и это находит все больше понимания в местных администрациях. Поэтому можно прогнозировать дальнейший рост финансирования науки из региональных источников.

В отношении зарубежных программ и фондов также можно заметить определенную эволюцию, которые проявляются в первую очередь в корректировке приоритетов и форм финансирования. Все большее распространение получают такие подходы, как уменьшение числа выделяемых грантов с одновременным повышением их размера (фонд Форда, фонд МакАртуров); оказание институциональной поддержки исследовательским и научно-образовательным центрам (Американский фонд гражданских исследований и развития для независимых государств бывшего Советского Союза, Институт «Открытое общество», Московский общественный научный фонд); специальная поддержка молодых исследователей и студентов в форме отдельных программ или в составе комплексных инициатив (ИНТАС, Институт «Открытое общество», фонд Форда, фонд МакАртуров, Американский фонд гражданских исследований и развития, фонд Спенсера).

Особое место стали занимать программы институциональной поддержки как в области естественных, так и общественных и гуманитарных наук. В 2000 году при финансовой поддержке фонда МакАртуров, Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Министерства образования РФ, Американский Фонд гражданских исследований и развития для независимых государств бывшего Советского Союза продолжал реализацию программы создания региональных Научно-образовательных центров. Были открыты четыре новых Центра – в Екатеринбурге, Саратове, Казани и Новосибирске, специализирующиеся на исследованиях в области материаловедения, химии, биологии. Каждый из таких центров получает более 1 млн долларов на три года, и должен направлять средства в первую очередь на поддержку материальной и приборной базы исследований и развитие новых образовательных программ, основанных на

[23] - Наука России в цифрах – 2000. М., ЦИСН, 2000г., с. 43, 47.

внедрении в учебный процесс новейших научных достижений. Не менее 10% от общего объема гранта должно направляться на поддержку студентов, аспирантов и молодых исследователей – в форме конкурсных индивидуальных научных грантов, стажировок, поездок на научные конференции. Теперь в России стало восемь таких региональных центров – первые четыре были созданы в 1998-1999 гг.[24]

Те же три организации - фонд МакАртуров, Корпорация Карнеги в Нью-Йорке и Министерство образования РФ – поддержали создание исследовательских Центров в рамках программы «Создание межрегиональных центров перспективных исследований в области общественных и гуманитарных наук». Победителями конкурса стали три вуза – Уральский, Томский и Воронежский государственные университеты. Каждый из них получил грант размером 224 тысячи долларов сроком на 1,5 года с возможным последующим продлением финансирования еще на несколько лет. В 2001 году планируется открыть еще пять таких центров. В данной программе учитывается специфика гуманитарных исследований, и поэтому акцент сделан на развитие библиотек, в том числе на создание электронных библиотек, издательскую деятельность, проведение конференций и семинаров. И здесь важным приоритетом является поддержка молодежи.

Вместе с тем условия для деятельности зарубежных фондов стали менее определенными, поскольку началось обсуждение новой схемы регистрации как самих фондов и организаций, оказывающих благотворительную помощь российской науке, так и грантополучателей таких фондов. Идея состоит в том, чтобы те грантополучатели, которые хотят получить освобождение от налогов, прошли регистрацию во вновь создаваемой межведомственной Комиссии. Элементом новой процедуры регистрации будет экспертиза проектов как на начальном этапе выполнения проектов, так и по их завершении – на предмет наличия двойных технологий, а также соблюдения прав на интеллектуальную собственность. Вся информация будет собираться в единой информационной системе. Пока многие детали неясны, однако очевидно, что схема управления строится с учетом нового приоритета – кодификации знаний на основе построения баз и банков данных.

Сегодня у государства действительно нет достоверной информации даже о том, каковы основные направления исследований в рамках международного сотрудничества. Не более 15-20% всех международных проектов реализуются по согласованию с Министерствами образования и науки. Улучшение координации может быть полезным не только государству, но и самим зарубежным организациям, которые нередко дублируют программы друг друга.

Помимо внутренних, есть и внешние факторы, которые могут повлиять на объемы, направленность и механизмы оказания зарубежной помощи российской науке. В первую очередь это касается американских программ и организаций. С приходом к власти в США нового президента был объявлен жесткий подход в отношении финансовой помощи России, в том числе и поддержки науки. В частности, планируется отказаться от программы Нанна-Лугара, являвшейся одним из основных источников средств для проведения конверсионных инициатив через различные фонды и организации. Акцент предполагается сместить с государственного уровня на неправительственные организации, в том числе частные.

Среди отечественных филантропов наука и образование пока большой популярностью не пользуются. Один из тормозящих факторов – существующая система налогообложения. Отечественные благотворительные средства облагаются налогом, равно как и научное оборудование и научная литература, закупленные за рубежом и ввозимые на территорию России в целях проведения научно-исследовательских работ. Вместе с тем некоторые финансово-промышленные группы (ФПГ) начинают уделять внимание сфере образования и, в некоторой степени, – научной молодежи. Первыми поддерживать студентов стали «Российский

[24] - Подробнее об этой программе см. Российская экономика в 1999 году. Тенденции и перспективы. Выпуск 21. М., ИЭПП, апрель 2000г., с.622-623.

кредит», Благотворительный фонд холдинга «ИНТЕРРОС» (стипендии В.Потанина), нефтяная компания «ЮКОС». Как правило, поддержка в виде стипендий предоставляется лучшим студентам, которые учатся либо в профильных вузах, либо в тех регионах, где сосредоточены основные предприятия ФПГ. Некоторые программы предусматривают оказание поддержки для развития материально-технической базы тех факультетов и кафедр вузов, которые имеют наибольшее число студентов, получающих стипендии от ФПГ. Частные предприниматели, не объединенные в ФПГ, также оказывают помощь студентам и молодым ученым. Они спонсируют программу «Ползуновские гранты», создают для студентов рабочие места на малых инновационных предприятиях, и т.п.

Таким образом, поддержка молодых ученых и студентов является приоритетом как для местных властей, так и зарубежных и отечественных благотворителей. Кроме того, это совпадает и с государственными приоритетами. Внимание к «молодежной» проблеме не случайно: за последние пять лет численность молодежи в науке в возрасте до 30 лет упала на 33% при сокращении за тот же период времени общего числа исследователей на 20%[25]. Отток молодежи наблюдается не только из науки, но и из сферы малого инновационного предпринимательства. По данным выборочных опросов, сотрудники малых инновационных предприятий в возрасте до 35 лет составляют сегодня не более 12% общей численности работников таких предприятий, тогда как в 1996 году их удельный вес достигал 26%[26]. В 2000 году острота «молодежной» тематики продолжала нарастать, и положение с преемственностью кадров было официально признано катастрофическим. В июле для всеобщего обсуждения был опубликован проект «Концепции государственной поддержки талантливой научной молодежи и развития кадрового потенциала российской науки». Концепция вызывает множество нареканий. Во-первых, потому, что содержит целый ряд необоснованных показателей, на основе которых структурированы цели и задачи, сформулированные в Концепции. Во-вторых, предлагаемые меры очень декларативны и не учитывают того, что вопросы поддержки молодежи должны рассматриваться в составе более комплексной проблемы сохранения преемственности в науке. В-третьих, Концепция не дает ответа на вопрос, сколько реально государство готово вложить средств для привлечения и закрепления молодежи в сфере науки. Дополнительная индивидуальная финансовая поддержка молодых без соответствующего обновления приборной базы научных исследований, без вложений в развитие информационного обеспечения приведет к очередной растрате бюджетных средств, поскольку в таком случае никто, кроме энтузиастов, в науке не задержится. А обновление материально-технической базы требует от государства действительно масштабных затрат и обязательного пересмотра в связи с этим действующих принципов распределения бюджетных ассигнований.

На практике все государственные ведомства, действующие в научно-технической сфере, продолжали в 2000 году развивать программы эксклюзивной поддержки молодежи. Как правило, поддержка осуществляется в форме различного рода премий, грантов или стипендий, выделяемых на конкурсной основе. РАН является лидером по объему расходуемых на поддержку молодежи средств: ежегодно из ее бюджета на эти цели выделяется около 130 млн рублей.

Значительная помощь молодежи оказывается и через государственную программу поддержки ведущих научных школ, в рамках которой в 2000 году дополнительное финансирование получили 6264 молодых ученых в возрасте до 33 лет[27]. Это почти вдвое больше того

---

[25] - Рассчитано по: Наука в России в 1996 году. М., Госкомстат РФ, 1996, с.18; Наука России в цифрах – 1999. М., ЦИСН, 1999, с.37.

[26] - Отчет о деятельности Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере за 1999 год. М., Фонд Содействия, 2000г., с.28.

[27] - Источник данных: http://courier.com.ru/cour0010/1800.htm

числа молодых исследователей, которые были поддержаны в начале реализации данной программы в 1996 году.

В июле 2000 года Министерство образования объявило о начале программы грантов молодым ученым для проведения исследований за рубежом. Эта инициатива в определенной мере аналогична той, которая с марта 1999 года реализуется в рамках проекта «Молодые ученые России». В нем принимают участие Российский фонд фундаментальных исследований (РФФИ), Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, а также ряд частных компаний. Суть данного проекта заключается в том, что молодым ученым оплачиваются зарубежные поездки на научные конференции. На конец июля 2000 года было предоставлено более 100 таких грантов. В прошедшем году в число спонсоров программы вошла компания «Яндекс». Она собирается поддерживать продвижение разработок молодых ученых на рынок. Ту же цель преследует и новая совместная инициатива РАН и Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере – «Молодые ученые – малому научно-техническому предпринимательству». Предполагается, что молодые ученые РАН (не старше 35 лет) – победители конкурса - в течение одного-трех лет будут выполнять научные исследования в интересах малых предприятий-заказчиков работ. Финансирование этих исследований будет производиться на паритетной основе Фондом и малыми предприятиями.

РФФИ также объявил в конце года конкурс по новой Программе поддержки молодых ученых и аспирантов (в возрасте до 33 лет), уже работающих по инициативным грантам Фонда. Реализация этой программы стала возможной благодаря тому, что при корректировке бюджета Фонд получил дополнительно 90 миллионов рублей. Планируется выделить молодым ученым три тысячи грантов приблизительно по 30 тысяч рублей каждый.

В 2000 году рассматривался вопрос о продлении на следующие 5 лет Президентской целевой программы “Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки на 1997-2000 гг.” (“Интеграция”). Существенным ее компонентом также является поддержка молодежи, начиная со школьников, и вовлечение ее в науку.

Задача интеграции науки и образования превращается в одну из самых актуальных, поскольку подготовка кадров высшей квалификации все более концентрируется в вузах, где, в свою очередь, база для проведения научных исследований постоянно сокращается. На сегодняшний день сложилась парадоксальная ситуация: подготовку аспирантов на базе собственных аспирантур проводят 538 вузов, тогда как хоть какая-то научная деятельность ведется лишь в 384 вузах[28]. В итоге участвуют в научно-исследовательской деятельности менее четверти всех аспирантов и докторантов очной формы обучения. Обращает также на себя внимание и низкая вовлеченность студентов в научную деятельность, составляющая, по оценкам социологов, лишь 8% от общей их численности. В то же время доля студентов, поступающих после окончания вуза в аспирантуру, составляет около 7%. Таким образом, уровень включенности студентов в научную работу по-видимому связан с тем, сколько из них в дальнейшем выберет научную карьеру.

Выборочный опрос, проведенный в 2000 году среди участников программы «Интеграция», показал, что участие студентов и аспирантов в работе создаваемых в рамках Программы Учебно-научных центров (УНЦ) положительным образом влияет на их решение заниматься наукой: 100% студентов выразили желание продолжать научную работу, и для 80,5% опрошенных на это решение повлияло участие в УНЦ. Вместе с тем желание продолжать научную работу не означает, что оно связано с российской наукой: 65,3% хотели бы продолжить обучение и последующую научную карьеру за рубежом. Таким образом, программа «Интеграция», равно как и любая другая специализированная программа, не может предот-

[28] Цифры взяты из источников: 1) Высшее образование в России – 1999. М., ЦИСН, 1999, с.66. 2) Экспресс-информация ЦИСН, 09.03.2000г.

вратить «утечку умов». Для этого нужно кардинальное изменение условий как в самой науке, так и отношения к науке в обществе.

Эффективность Программы была бы выше при другом уровне ее финансирования. Программа получила только 44% от суммы финансирования, размер которой был определен в Постановлении Правительства «О федеральной целевой программе «Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки на 1997-2000 годы» от 09.09.1996 г. № 1062. Не случайно поэтому главной проблемой, угрожающей устойчивой деятельности созданных в ее рамках УНЦ, респонденты назвали именно недостаточное финансирование. В успешно действующих УНЦ средства Программы никогда не были единственным источником их существования, и это безусловно делает их более устойчивыми структурами. В среднем, согласно результатам опросов сотрудников Центров, структура источников финансирования выглядела так: 30% составляли средства программы «Интеграция», 17% - другие бюджетные средства, по 11% пришлось на средства промышленности и других внебюджетных источников, 9% составили зарубежные гранты, 8% - местные (региональные) источники; и, наконец, по 7% приходилось на гранты РФФИ и зарубежные контракты.

Программа была признана одной из наиболее успешных государственных инициатив в научно-образовательной сфере и поэтому продлена на 2001 год, с финансированием на уровне предшествующего года. В дальнейшем предполагается утвердить ее в новом виде на следующие пять лет – до 2006 года.

Согласно новой версии Программы, которая называется «Интеграция науки и высшего образования в России», поддержку предполагается оказывать не только фундаментальной науке, но и прикладным исследованиям, и даже инновационной деятельности. Большее, чем раньше, внимание планируется уделять международному сотрудничеству, поскольку это одновременно и усиливает академическую мобильность, и является потенциальным дополнительным источником поддержки образования и науки. Круг возможных участников также расширился: теперь в проекты могут включаться любые научно-технические организации, не только вузы или академические институты. Поэтому еще одним заказчиком, наряду с Министерством образования и РАН, стало Министерство промышленности, науки и технологий. Предполагается, что пятая часть всех средств будет получена из внебюджетных и местных источников, которые в первую очередь будут направляться на развитие инновационной деятельности.

Такое расширение круга задач при весьма ограниченном финансировании представляется не вполне рациональным. Более эффективной была бы концентрация средств для решения небольшого числа задач, выполнять которые целесообразно именно программным путем.

Интеграция науки и образования может рассматриваться не только как сотрудничество вузов с научными организациями, но и как соединение научного и учебного процессов в рамках отдельно взятого вуза. Интеграция второго типа очень важна для повышения качества образования и уровня научных исследований в вузах. Это обстоятельство было принято во внимание при разработке закона «О высшем и послевузовском образовании», которая продолжалась в течение года. Согласно законопроекту, теперь при аккредитации вузов предлагается учитывать и их научную деятельность. Кроме того, продолжалось обсуждение концепции федеральных исследовательских университетов. Этот статус предполагается присваивать тем вузам, которые являются центрами науки целых регионов и могут генерировать научные школы в других университетах. Планируется, что в стране будет создана система из 25-30 федеральных исследовательских университетов. Университеты, претендующие на получение данного статуса, должны быть также и инновационными в широком понимании: осваивать и вводить новые специальности и специализации для студентов, а также вести подготовку на уровне не ниже магистрантов. Одно из предложений состоит в том, что вузы-претенденты должны также заниматься технологическими нововведениями. Поэтому соис-

кателей предлагается искать в первую очередь среди тех вузов, при которых созданы технопарки. Проект все еще находится на стадии обсуждения, потому что реализация идеи исследовательских университетов затронет широкий круг участников. Кроме того, новая структура может не вписаться в существующее юридическое пространство. После введения нового Гражданского кодекса положение усложнилось, поскольку теперь проблемы возникли даже при определении юридического статуса НИИ при вузах. Не исключено, что все это затянет принятие окончательного решения о федеральных исследовательских университетах.

Описанная ситуация – не единичная, когда вновь вводимое законодательство усложняет ситуацию в научно-образовательной сфере. Это коснулось и работы государственных научных фондов – РФФИ и Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ). Эти два фонда давно признаны научным сообществом, подтверждением чего служит то, что показатель наличия грантов отечественных фондов является одним из критериев оценки уровня научного коллектива и организации в целом. Такое признание фондов не случайно, поскольку при распределении средств через фонды видны: выбранная научная проблема, результаты экспертизы и сами эксперты, критерии отбора; сроки решения проблемы. По итогам выполнения грантов всегда есть доступные всем публикации результатов работ. Однако сегодня суммарный бюджет научных фондов приблизительно в 4,5 раза меньше бюджета Российской Академии наук. Соответственно, при более чем скромном бюджете фондов размер выделяемых ими грантов также небольшой. В 2000 году максимальный размер индивидуального гранта РГНФ составлял 30 тысяч рублей, а коллективного – 105 тысяч рублей[29]. В 2000 году положение фондов стало менее устойчивым, и в настоящее время они должны пересмотреть свои уставы в соответствии с действующим законодательством, что фактически может изменить идеологию и принципы работы фондов. Необходимость пересмотра уставов возникла потому, что фонды создавались в 1992-1994 гг., когда еще не были приняты Гражданский кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, закон «О некоммерческих организациях». Введение нового законодательства выявило несоответствие признаков, характеризующих такую организацию, как фонд, с той его трактовкой, которая содержалась в Указе Президента РФ «О неотложных мерах по сохранению научно-технического потенциала РФ» (от 27.04.1992 г.), в соответствии с которым был создан первый из двух фондов – РФФИ. Из структуры РФФИ в 1994 году выделился РГНФ, во многом унаследовав его устав. Фондам было предложено пересмотреть уставы и фактически выбрать для себя одну из двух возможных форм организации – «государственное учреждение» или «фонд». Проблема состоит в том, что РФФИ и РГНФ обладают признаками обеих структур и поэтому выбор одной из названных форм неизбежно приведет к изменению механизма и принципов их деятельности. Фонды создавались как независимые экспертные институты, которые осуществляют конкурсное грантовое финансирование научных исследований. В то же время средства на такое независимое финансирование они получают из государственного бюджета. При принятии статуса государственного учреждения бюджетное финансирование сохранится и останется гарантированным, однако это безусловно грозит разрушением системы независимой экспертизы. Если выбирается форма «фонд», то государственное финансирование отнюдь не является гарантией. Наконец, важным направлением государственной научно-технологической политики оставалась поддержка инновационной деятельности. В первом полугодии в этой области произошло несколько знаменательных событий, означавших конец многолетних обсуждений и начало практических действий. Речь идет о создании первого российского Венчурного фонда, о присвоении статуса наукоградов и о формировании федеральных центров науки и высоких технологий (ФЦНВТ).

10 марта 2000 г. было издано распоряжение Правительства о создании Венчурного инновационного фонда. Обсуждение подходов к его созданию велись с 1997 года. Государство

[29] - Вестник РГНФ, №2, 2000, с.116.

приняло непосредственное финансовое участие в учреждении Фонда, сделав имущественный взнос в размере 100 млн рублей из средств Российского фонда технологического развития (РФТР). Территориально центральный фонд будет расположен в С.-Петербурге. Интерес к созданию региональных отделений уже выразили руководители Саратовской, Новгородской, Самарской, Нижегородской областей и республики Татарстан. Помимо государственных средств, должны быть найдены иные источники финансирования – как внутренние, так и зарубежные. Ожидается, что соотношение внутренних и внешних инвестиций в региональных фондах будет 1:2, но вопрос поиска внебюджетных источников является весьма непростым.

Реализуемый подход предполагает, что государственное участие является ключевым. Однако следует отметить, что это положение весьма спорное. Опыт целого ряда стран Запада свидетельствует о том, что активное участие государства может принести вред. Например, в истории знаменитой Силиконовой долины был эпизод, когда государство попыталось ввести жесткие меры регулирования, что привело к резкому замедлению развития венчурного бизнеса. Опыт формирования Долины показывает, что там главными факторами успеха венчурного финансирования явились гибкий трудовой и финансовый рынки, наличие сильных университетов и ограниченное количество препятствий на пути предпринимательства. Практически все эти факторы на сегодняшний день в России отсутствуют. Кроме того, остается неразработанным нормативное регулирование венчурной деятельности. Необходимо внести дополнения и изменения в налоговое и таможенное законодательства, разработать правила обращения акций венчурных компаний на рынке. Если это не сделать быстро, деятельность фонда окажется парализованной.

7 мая после трехлетних обсуждений Президент подписал Указ «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Обнинску Калужской области». Город получил этот статус до 31 декабря 2024 года и вместе с ним ряд льгот, которые должны способствовать тому, чтобы регион стал центром развития высоких технологий. Так, Законом о статусе наукограда в качестве меры поддержки был назван инвестиционный налоговый кредит. Главной льготой должна была стать налоговая: планировалось, что администрация г. Обнинска будет иметь право направлять в течение пяти лет не менее половины налоговых поступлений, перечислявшихся ранее в госбюджет, на развитие инновационной сферы. Затем от этой схемы отказались: Обнинск является экспериментальной площадкой, на которой должны быть отработаны такие механизмы, которые были бы применимы к большинству наукоградов. А наукограды находятся в объективно разных условиях. В целом ряде городов полностью отсутствует промышленность (Дубна, Протвино, Пущино, Троицк, Черноголовка), и поэтому никаких существенных налоговых поступлений, которые можно было бы тратить на инновационное развитие, там нет. В итоге решено было задействовать внутренние возможности исследовательских организаций по производству наукоемкой продукции. В существующем на сегодняшний день варианте получение статуса означает дополнительное целевое финансирование из средств государственного бюджета, направляемое целевым образом на реализацию отобранных на основе конкурса инновационных проектов. Для этого создаются дирекции программ, которые должны производить отбор проектов и осуществлять контроль за их выполнением. Однако механизма, позволяющего направлять денежные средства именно на научные проекты, пока нет, и на практике поступающее из центра финансирование местная администрация может использовать на любые другие нужды.

Помимо прямого государственного финансирования, в наукоградах предполагается более эффективно использовать федеральную собственность: там есть множество незагруженных площадей, которые могут быть превращены в инновационную инфраструктуру. Статус наукограда должен также способствовать росту международного престижа и, таким образом, привлекать зарубежных инвесторов. Перспективным является развитие в наукоградах венчурного финансирования, и, кроме того, наукограды могут стать центрами естественной интеграции науки, образования и производства. На сегодняшний день там помимо научно-

технологической хорошо развита и образовательная составляющая: более 70% наукоградов имеют собственные высшие учебные заведения, где научные исследования являются неотъемлемым компонентом учебного процесса.

Продолжали развиваться и другие формы организации инновационной деятельности: ИТЦ (инновационно-технологические центры), ИПК (инновационно-промышленные комплексы) и ФЦНВТ (федеральные центры науки и высоких технологий). Была развернута работа по формированию двух ИТЦ, в Краснодаре и Таганроге; открыт новый ИТЦ на базе Нижегородского государственного университета; образован еще один, четвертый по счету, ИПК «Инновационное станкостроение» в С.-Петербурге. В апреле в Правительство был представлен проект Постановления о создании первого федерального центра науки и высоких технологий[30]. Статус ФЦНВТ было предложено присвоить Всероссийскому НИИ по проблемам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций МЧС России, и еще пять организаций прошли предварительный отбор и претендуют на получение статуса ФЦНВТ.

В связи с тем, что ИТЦ в настоящее время признаны самой продуктивной формой реализации инновационной деятельности, была начата аккредитация созданных ранее форм, и, в частности, технопарков для того чтобы подтвердить государственную поддержку только тем из них, которые реально осуществляют научно-техническую деятельность. Аккредитацию 2000 года прошли менее половины (30 из 78) технопарков[31], из которых около десяти были признаны экспертами в качестве структур, отвечающих международным стандартам. Низкий показатель эффективности технопарков связан, по-видимому, с тем, что при их создании не использовались рыночные подходы. Большинство технопарков организовывалось с единственной целью получить дополнительные бюджетные средства под новую структуру. В то же время и со стороны государства не проводилось какой-либо первоначальной селективной политики по заданным критериям: в частности, не делалось приблизительного расчета окупаемости проектов.

Важной с точки зрения вовлечения промышленности в инновационную деятельность стала инициатива Российского фонда технологического развития. Фонд объявил конкурс на финансирование инновационных проектов на основе новой схемы возвратного финансирования. Теперь конкурс состоит из двух этапов: на первом этапе предприятия, заинтересованные в определенных разработках, представляют в РФТР заказы на разработку нужных им технологий и таким образом становятся заказчиками конкурса. Далее собственно конкурс проводится среди организаций-разработчиков. РФТР обеспечивает финансирование на возвратной основе исследований и разработок, выполняемых победителями конкурса. Предприятие-заказчик оплачивает разработку на конечном этапе, после оценки конкурсной комиссией соответствия результатов техническому заданию. Такая модель позволяет предприятиям не вкладывать собственные средства на длительный срок, а также избегать рисков, связанных с проведением исследований и разработок. Реализация отобранных проектов начинается в 2001 году.

Вместе с тем, несмотря на принимаемые меры, инновационный климат пока существенно не меняется, а по ряду показателей инновационная сфера развивается слабо. Так, например, число малых инновационных предприятий в научно-технологической сфере постоянно снижается: если в 1999 году их было 37,1 тысяч, то на 1 апреля 2000 г. осталось только 31 тыс. Один из возможных подходов к развитию этой сферы состоит в передаче из центра в регионы ряда управленческих и координирующих функций.

Внутри самих малых предприятий на первый план выдвигается проблема подготовки высококвалифицированных менеджеров, которые могли бы доводить разработки до коммерче-

---

[30] - Более подробно о том, что представляют собой ФЦНВТ и для чего они создаются см. в «Российская экономика в 1999 году. Тенденции и перспективы». Выпуск 21. М., ИЭПП, 2000, с.626.

[31] Для сравнения: в США насчитывается около 160 технопарков, а всего в мире – более 300.

ской стадии. Сейчас 80% предлагаемых к внедрению разработок не завершены и поэтому не готовы к коммерциализации. Еще один фактор, существенно сдерживающий развитие малого высокотехнологичного бизнеса – крайняя неразвитость законодательства в этой сфере. Закон «Об инновационной деятельности и государственной инновационной политике» все еще дорабатывается, там много проблем, начиная от противоречивых определений и заканчивая неясно прописанными механизмами поддержки инновационной деятельности. Не произошло качественных сдвигов и в сфере нормативного регулирования охраны и защиты интеллектуальной собственности (ИС) - несмотря на то, что эта тема признается одной из наиболее актуальных. Существующее в сфере регулирования ИС положение никак не может быть привлекательным для потенциальных инвесторов, особенно зарубежных. Законодательный конфликт между интересами государства и интересами разработчиков пока разрешить не удалось. Сейчас государство имеет большие права при минимальной ответственности. Попыткой разрешения конфликта стала разработка «Концепции государственной политики по вовлечению в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности, созданных за счет средств федерального бюджета». Ключевым там является такое предложение: результаты, полученные за счет государственных средств, закрепляются за Российской Федерацией только в том случае, когда государство берет на себя всю ответственность за доведение продукции до рынка и финансовые обязательства перед авторами разработки и участниками процесса коммерциализации (речь не идет о результатах разработок военного или двойного назначения). Предлагается также определить один федеральный орган исполнительной власти, который будет отвечать за разработку и реализацию политики в области ИС. Пока здесь происходит некоординируемое столкновение интересов ведомств экономического, научного, силового и промышленного блоков. На сегодняшний день Концепция находится на стадии обсуждения. Дополнительной проблемой в этой сфере является также то, что российское законодательство в области ИС пока несовместимо с законодательством других стран. Для решения этого вопроса планируется подписание Программы сотрудничества между Россией и Всемирной организацией интеллектуальной собственности. Кроме того, положение может быть исправлено после введения третьей части Гражданского кодекса РФ, где будут содержаться нормы права в отношении ИС.

Таким образом, на фоне происходивших изменений в структуре управления наукой целый ряд обсуждавшихся в предшествующие годы инициатив начал реализовываться практически. Это, безусловно, положительный сдвиг, равно как и полученная академиком Ж.Алферовым Нобелевская премия, присуждение которой на некоторое время оживило интерес общества к сфере науки. Не исключено, что все эти факторы и тенденции, взятые вместе, будут способствовать росту заметно упавшего в последние годы престижа научного труда в России.

2.6. Внешнеэкономическая деятельность

В 2000 году внешнеэкономический комплекс оставался одним из самых динамичных секторов российской экономики. Благоприятное воздействие на его развитие оказало оживление в мировой экономике. Согласно данным МВФ, ее рост составил в 2000 году 4,7%, что является самым высоким показателем за последнее десятилетие. Это связано с быстрым выходом из кризиса азиатских экономик и высокими темпами увеличения производства в США. На 2001 год Валютный фонд прогнозирует рост мировой экономики на 4,2%. Негативный эффект на мировую конъюнктуру может оказать прогнозируемое замедление темпов увеличения промышленного производства в США, дальнейшее повышение цен на нефть, медленный выход из кризиса японской экономики.

Объемы мировой торговли в 2000 году, по данным Всемирного банка, увеличились на 12,5% по сравнению с 1999 годом – это самые высокие темпы роста мировой торговли с начала 70-х годов. Основными факторами ее ускорения в 2000 году стали отмена торговых барьеров и

новейшие достижения цивилизации в области транспорта и связи, которые позволили сократить издержки обращения товаров и услуг. В течение последнего десятилетия многие развивающиеся страны сумели значительно увеличить объем экспорта, что также в немалой степени способствовало росту мировой торговли.

По данным ВТО, доля России в мировом экспорте составляет 1,3 %, в импорте - 0,7%. 2000 год был крайне благоприятным для России с точки зрения конъюнктуры мирового рынка. Был отмечен рекордный уровень средних цен на нефть. Среднегодовая цена барреля Light Sweet составила 30,4 долл., Brent - 28,5 долл., Urals – 26,8 долл. По сравнению с 1999 г. цены выросли на 60%, а с 1998-м – на 115%.

ТАБЛИЦА 2.32

Среднемесячные мировые цены в декабре соответствующего года

	1996	1997	1998	1999	2000
Нефть (Brent), USD/т	171,8	128,9	75,8	183,4	186,5
Натуральный газ, USD/тыс. куб.м	141,8	87,1	80,4	87,5	311,2
Бензин, USD/т	180,7	148,0	98,8	188,2	273,2
Медь, USD/т	2291,1	1768,7	1477,7	1826,3	1914,4
Алюминий, USD/т	1498,1	1532,4	1252,1	1559,2	1562,5
Никель, USD/т	6649,9	5957,4	4125,8	8118,5	7315,4

Источник: рассчитано по данным London Metal Exchange (Великобритания, Лондон), New York Mercantile Exchange (США, Нью-Йорк)

ОПЕК в 2000 году четыре раза повышала квоты на добычу и экспорт нефти для стран Организации, стремясь предотвратить столь быстрый рост цен на нефтепродукты. В сумме квоты были повышены на 3,7 млн баррелей в день. Однако коррекции цен удалось добиться только к середине декабря. Тогда цены на нефть снизились в среднем на 30%, однако затем начался очередной подъем, который привел к их росту на 18% по сравнению с минимальными декабрьскими уровнями.

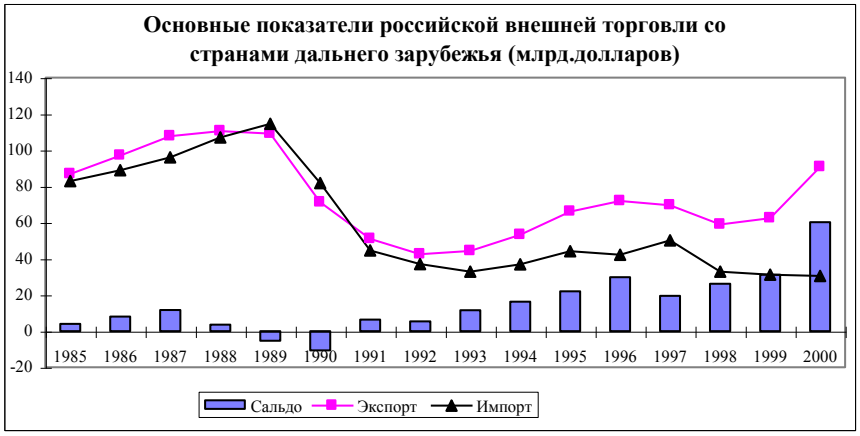
Средние цены на цветные металлы в 2000 году остались близкими к уровню конца 1999 года.

Внешнеторговый оборот в 2000 году достиг 149,5 млрд долл. США против 115,5 млрд долл. США в 1999 году. Положительное сальдо внешнеторговых операций составило 60,9 млрд долларов США, что превышает аналогичный показатель 1999 года на 68,6% и является рекордным за последние 10 лет.

Динамика внешнеторговых показателей, кроме роста мировых цен на энергоносители, определялась также снижением цен на традиционные товары российского импорта. Так, по данным ГТК, отношение средней цены экспорта к средней цене импорта в 2000 г. превышало соответствующий показатель предшествующего года в I квартале на 64%, во II квартале– на 54%, в III – на 46%. В январе-ноябре 2000 г. отношение средней мировой цены товаров, экспортируемых Россией, к средней мировой цене товаров, импортируемых Россией, превысило соответствующий показатель 1999 г. на 43%. При этом мировые цены экспортных товаров выросли примерно на треть, а уровень мировых цен на товары российского импорта снизился на 6%.

Внешнеторговый оборот со странами дальнего зарубежья в 2000 году составил 121,4 млрд долларов США или 130,8% от уровня 1999 года.

Рисунок 2.47



Источник: Госкомстат РФ

Экспорт. В целом по итогам года экспорт в стоимостном выражении был равен 105,4 млрд дол. США и вырос по сравнению с аналогичным показателем предшествующего года на 38,9%.

Физические объемы экспорта увеличивались в гораздо меньшей мере, чем цены. По итогам первых десяти месяцев 2000 г. рост физических объемов экспорта составил 9% по сравнению с январем-октябрем 1999 г., в то время как контрактные цены поднялись примерно на треть.

В страновой структуре экспорта происходит дальнейшее увеличение доли стран дальнего зарубежья. Так, в 1998 г. их доля составляла 80%, в 1999 г. - 84%, а в 2000 г. этот показатель вырос уже до 86,1%.

В 2000 году в страны дальнего зарубежья было вывезено товаров на сумму 90,5 млрд долларов, что на 42,4% превышает аналогичный показатель прошлого года.

Важнейшей статьей российского экспорта в прошедшем году традиционно оставались топливно-энергетические товары. Высокие средние контрактные цены на нефть и нефтепродукты способствовали увеличению стоимостного объема экспорта продукции топливно-энергетического комплекса на 80%, из них за счет роста цен - на 71%, физического объема - на 5%. В результате доля этих товаров в общем экспорте в страны дальнего зарубежья по сравнению с 1999 годом выросла на 9,2 процентных пункта и составила 53,5%.

Рисунок 2.48

Источник: Минэкономразвития

Основным экспортным товаром в 2000 году в страны дальнего зарубежья была сырая нефть (более 1/4 всего экспорта в эти страны). По сравнению с 1999 годом физический объем ее экспорта увеличился на 10,3%, а средняя контрактная цена - на 62%. Так, в I полугодии цена на нефть равнялась 174 долларов за тонну, в III квартале - 183 долларов за тонну, в IV квартале – 187 долларов за тонну. Экспортная цена на нефтепродукты в целом по сравнению с 1999 годом выросла на 81%, в том числе на реактивное топливо - на 98%, дизельное топли-

во - на 92%, автобензин - на 70%, мазут - на 66%. По физическому объему экспорт нефтепродуктов по сравнению с 1999 годом увеличился на 8,8%, природного газа – на 2,1%, каменного угля – на 69,5%.

ТАБЛИЦА 2.33

Динамика физических объемов экспорта основных товаров в страны дальнего зарубежья

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Нефть сырая, млн т	91,7	96,2	105,4	109,8	117,9	115,7	127,6
Нефтепродукты, млн т	39,1	43,5	55,0	58,4	51,2	53,9	58,4
Газ естественный, млрд куб.м	109,3	121,9	128,0	120,9	125,0	131,1	133,8
Уголь каменный, млн т	17,7	21	20,3	18,9	18,6	22,0	37,3
Железная руда, млн т	9,8	11,4	7,8	8,2	10,1	7,6	9,1
Черные металлы, млн долл. (в сопоставимых ценах)	4371	5646	6208	6018	4464,1	3885,80	4957
Алюминий, тыс.т	2301	2250	2616	2693	2790,4	3113,5	3173
Медь, тыс.т	451	467	524	533	550,3	532,9	642,4
Никель, тыс.т	124	153	166	220	214,1	211,1	196,8
Машины и оборудование, млн долл. (в сопоставимых ценах)	32000	5314,5	5554,2	5598,7	5760,5	5953,6	6825
Минеральные удобрения, млнт	13,1	16,2	15,1	14,4	15,9	18,8	19,9
Круглый лес, млн куб.м	13,5	17,9	15,4	17	19,8	27,5	30,6

Источник: Госкомстат РФ

Второй по значению товарной группой в российском экспорте являются металлы и изделия из них, хотя их удельный вес в общем экспорте в страны дальнего зарубежья снизился с 22,2% в 1999 году до 17,9% в 2000 году. Стоимостной же объем увеличился на 16% только за счет роста средних контрактных цен (на 22%). Цены на чугун выросли на 21%, на ферросплавы - на 14%, на полуфабрикаты из железа и нелегированной стали - на 34%, на прокат из железа и углеродистой стали - на 23%, на медь - на 11%, на никель - на 49%, на алюминий - на 12%. Физический объем экспорта товаров этой группы снизился на 5%.

Экспорт машин и оборудования возрос на 14,6%, а их доля в общем экспорте в страны дальнего зарубежья составила 7,5% против 9,6% в 1999 году.

ТАБЛИЦА 2.34

Средние экспортные цены на основные товары (долл. за т)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Нефть сырая	100,6	108,2	133,5	118,6	74,2	100,8	175,0
Газ природный, за тыс.м^3	72,8	80,1	84,2	88,6	66,3	53,5	87,5
Уголь каменный	33	36,2	38,8	35,7	27,3	16,6	26,4
Железная руда	19,6	23,1	26,7	23,9	21,5	15,1	15,8
Азотные удобрения	80,9	119,8	128	90,3	60,5	38,3	58,3
Калийные удобрения	69,7	71,9	77,2	79,8	87,4	86,4	87,0
Круглый лес, за м^3	53	58	59,4	57,5	50,5	43,4	43,5
Бумага газетная	291,5	591,8	473,7	383,4	398,9	358,3	397,4
Чугун	112,8	130,4	136,8	124,3	108,5	68,3	85,4
Ферросплавы	832,7	1090	1114	818,9	733,8	560,3	631,0
Медь	2042	2550	2143	2102	1655,0	1429,7	1658,3
Никель	5973	8057	7272	6733	5148,4	5236	8949,4
Алюминий	1029	1519	1500	1402	1349,4	1145	1343,2
Автомобили легковые, за шт.	3046	3417	3940	3806	4336,2	3223	3203,1
Автомобили грузовые, за шт.	8494	11915	12833	17900	11908,7	10581	12422,2

Источник: Госкомстат РФ

Продукция химической промышленности занимает в экспорте в страны дальнего зарубежья 6,7% (в 1999 году – 8,2%). По сравнению с 1999 годом стоимостной объем ее экспорта увеличился на 17%. Экспорт минеральных удобрений по физическому объему вырос на 6%, аммиака - на 14%, метанола - на 57%, синтетического каучука - на 13%.

Экспорт лесоматериалов и целлюлозно-бумажных изделий по стоимости повысился на 17%, а их доля в экспорте в страны дальнего зарубежья составила 4,5% (в 1999 году – 5,5%). Экспорт круглого леса по физическому объему возрос на 11,3%, пиломатериалов - на 21%, клееной фанеры - на 6%, целлюлозы - на 23%. Средние контрактные цены увеличились на целлюлозу и газетную бумагу, соответственно на 29% и 11%, снизились на клееную фанеру - на 12%, пиломатериалы - на 4%.

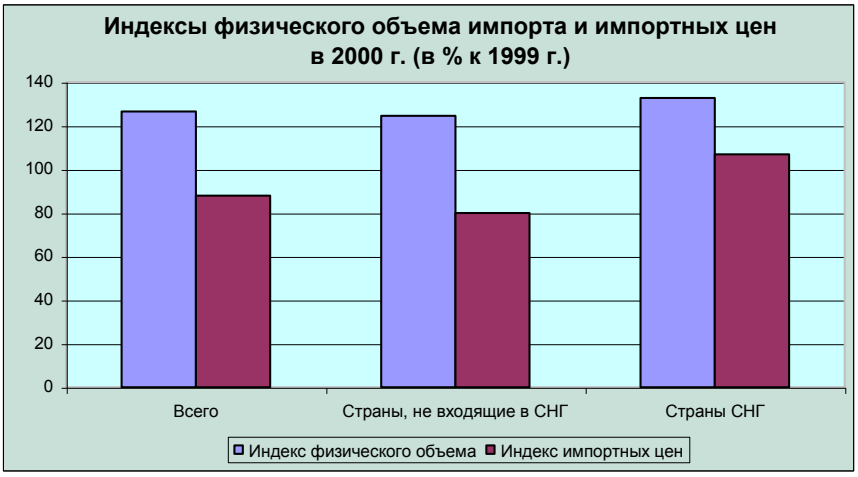
В силу опережающего роста физических объемов и экспортных цен по сравнению с внутренними ценами, в 2000 г. доля экспорта в ВВП увеличилась по сравнению с предыдущим годом на 2,5 процентных пункта.

Дальнейшая динамика российского экспорта в значительной степени зависит от уровня цен на энергоносители на мировом рынке. В начале 2001 года конъюнктура рынка энергоносителей складывалась для российских экспортеров более благоприятно, чем прогнозировалось в конце 2000 года. Предложение сырой нефти незначительно превышало спрос, цены оставались на довольно высоком уровне. Средняя цена сорта "Brent" в январе составила 26 долларов за баррель. С начала января увеличились цены на природный газ в среднем на 9 процентов.

Изменение конъюнктуры мировой экономики может привести к сокращению объемов спроса на нефтепродукты, что повлечет за собой падение цен на нефть. В то же время страны ОПЕК будут стремиться не допустить радикального падения цен. В марте 2001 г. Организация может приняла решение об очередном снижении квот на экспорт нефти, что позволит ценам стабилизироваться на сравнительно высоком уровне. В таких условиях в 2001 г. российский экспорт сохранит довольно высокие темпы, но превысить рост 2000 г. вряд ли удастся.

Импорт. В 2000 г. средние цены импорта товаров, по данным ГТК, были ниже уровня того же периода 1999 г.: в I квартале 2000 г. - на 15%, во II квартале - на 13%, в III квартале – на 12% по сравнению с соответствующим кварталом предшествующего года. Тем не менее, в 2000 г. стоимостной объем импорта товаров по сравнению с уровнем 1999 года вырос на 11,9% и составил 44,2 млрд долл. США. Произошло это в силу значительного (примерно на 25%) роста физических объемов импорта.

Рисунок 2.49.



Источник: ГТК

Доля стран дальнего зарубежья в общем объеме импорта снизилась с 73,7% в 1999 г. до 70% в 2000 г.

В 2000 году российский импорт из стран дальнего зарубежья развивался не равномерно. В I полугодии 2000 года он оставался практически на уровне аналогичного показателя предшествующего года (рост – 0,1%), что во многом объясняется произошедшим импортозамещением, низким спросом на импортные товары, а также сокращением закупок в этих странах машин и оборудования, продовольствия и продовольственного сырья и переориентацией на ввоз более дешевых товаров-субститутов из стран СНГ.

В 2000 году происходило укрепление реального обменного курса рубля по отношению к доллару[32]. Таким образом, к концу 2000 г. привлекательность импорта выросла. Во второй половине года среднемесячные объемы импортных поставок сложились на уровне 2,5-2,8 млрд долларов, а в декабре достигли 3,4 млрд долларов. В целом за год ввоз товаров из стран дальнего зарубежья составил 30,9 млрд долларов США, что превышает показатель 1999 года на 6,2%.

Прирост импорта в текущем году был связан с увеличением закупок сельскохозяйственного сырья и товаров производственного назначения, обусловленным ростом спроса со стороны промышленности. За 2000 г. импорт товаров инвестиционного назначения увеличился на 6,9%.

Рост реальных располагаемых денежных доходов населения способствовал увеличению импорта потребительских товаров, и в первую очередь лекарственных средств и медикаментов.

Товарная структура российского импорта не претерпела существенных изменений. Основными статьями остаются продовольствие, машины и оборудование, а также продукция химической промышленности.

РИСУНОК 2.50

Источник: Минэкономразвития

Основное место в импорте из стран дальнего зарубежья в 2000 году занимали машины и оборудование. Их удельный вес в общем импорте из этих стран составил 36,2% и по сравнению с 1999 годом не изменился. В структуре импорта продукции машиностроения из стран дальнего зарубежья 2/3 приходится на технологическое оборудование, 13% - на продукцию приборостроения, 9% - на средства наземного транспорта. По сравнению с предшествующим годом на 21% увеличились закупки средств наземного транспорта, в 2 раза сократился импорт судов и судового оборудования.

Доля продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья в общем объеме импорта в 2000 году сократилась с 28,8% до 23,9%. По сравнению с 1999 годом импорт из стран

[32] См. раздел «Денежно-кредитная и курсовая политика» настоящего обзора.

дальнего зарубежья свежемороженого мяса сократился в 2,4 раза, сухого и сгущенного молока - в 4,1 раз, масла сливочного - на 24%, подсолнечного масла - в 3,9 раза, сахара-сырца - на 21%, табачных изделий - на 38%. Возрос импорт мяса птицы в 2,9 раза, свежемороженой рыбы - на 6%, цитрусовых - на 18%, кофе - в 2,2 раза, мясных консервов - на 33%, сахара белого - в 3,8 раза, какао-бобов - на 45%, алкогольных и безалкогольных напитков - на 17%. На уровне 1999 года остались закупки чая, кукурузы, шоколадных изделий.

Закупки продукции химической промышленности выросли на 25%, а их доля в общем импорте из стран дальнего зарубежья увеличилась по сравнению с 1999 годом на 3,9% и составила 20,7%. Из основных товаров этой группы можно выделить рост импорта медикаментов на 42%, химических средств защиты растений - на 43%, каучука - в 2 раза.

ТАБЛИЦА 2.35

Динамика физических объемов российского импорта основных товаров

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Трубы, тыс.т	631	367	385	239	154,1	366,6	269,8
Машины и оборудование, млн долл.	10696	12804	10172	13511	12789,4	7881,7	8028,0
Медикаменты, млн долл.	1184	969	1083	531	1198,0	763,0	1089,6
Текстильная и трикотажная одежда, млн долл.	861	511	298	313	211,9	89,0	105,7
Обувь, млн пар	41,7	26	45,8	15,4	2,9	1,2	2,8
Мясо свежемороженое, тыс.т	358	506	540	694	595,8	806,8	340,4
Мясо птицы свежемороженое, тыс.т	496	824	748	1117	814,1	234,8	677,1
Сахар-сырец, тыс.т	1081	1166	1680	2511	3002,9	5774,2	4546,6
Алкогольные и безалкогольные напитки, млн долл.	695	1017	379	700	390,4	145,6	170,3

Источник: Госкомстат РФ

Из других товарных групп возрос импорт лесоматериалов и целлюлозно-бумажных изделий на 16% (доля в импорте – 4,5%), текстиля и текстильных изделий - на 23% (3,9%). Сократился импорт металлов и изделий из них на 6% (доля в импорте – 4,7%), минеральных продуктов - на 14% (1,7%).

За счет импорта обеспечивалась значительная часть внутреннего спроса на инвестиционные и потребительские товары. В розничной торговле к концу 2000 года удельный вес товаров зарубежного производства составил 41% по сравнению с 36% в 1999 году.

В условиях реального укрепления рубля, повышения деловой активности в стране и расширения внутреннего платежеспособного спроса в ближайшее время будет происходить дальнейшее увеличение импортных поставок.

Торговля со странами СНГ

В 2000 года объемы взаимной торговли России со странами СНГ возросли по сравнению с уровнем предшествующего года на 24,0% и составили 27,9 млрд долл.: экспорт равнялся 14,6 млрд долларов и увеличился на 20,7%, а импорт – 13,3 млрд долларов и возрос на 27,9 %.

Удельный вес товарооборота Российской Федерации со странами Содружества в общем объеме внешнеторгового оборота России в 2000 года по сравнению с уровнем 1999 года несколько снизился и составил 18,6%. При этом в общем объеме экспорта на долю этих стран приходилось 13,8%, а в импорте – 30,1%.

Внутри Содружества российские поставки, по-прежнему, носят мононаправленный характер: на три страны – Украину, Белоруссию и Казахстан, приходится около 90% всего внешнеторгового оборота со странами СНГ.

Структура российского внешнеторгового оборота остается неизменной со времени создания Содружества независимых государств: более половины экспорта приходится на по-

ставки энергоносителей, а почти четверть импортных поставок из сопредельных стран составляют продовольственные товары.

ТАБЛИЦА 2.36

Динамика внешней торговли России со странами СНГ в 2000 г.

	1999 год	2000 год
Товарооборот (млрд долл.)	22,5	27,9
Экспорт (млрд долл.)	12,1	14,6
Импорт (млрд долл.)	10,4	13,3
Сальдо	1,7	1,3
Темпы прироста к предшествующему году (%)	- 21,3	24,0
Доля стран СНГ в общем товарообороте (%)	19,5	18,6

Источник: Госкомстат РФ

Экспорт. В товарной структуре экспорта из России в страны СНГ почти 55% составляют поставки топливно-энергетических ресурсов, около 20% - металлы и изделия из них. Продукция химической промышленности, машиностроительная продукция, продукция лесной и целлюлозно-бумажной промышленности составляют каждая около 7% от общего объема экспортной продукции в страны Содружества. Основной причиной роста в прошлом году товарооборота России со странами СНГ является благоприятная для России конъюнктура мирового рынка энергоресурсов. Увеличение экспортных поставок в стоимостном выражении происходило в основном из–за роста контрактных цен. Более чем в два раза выросли цены на сырую нефть, автомобильный бензин и реактивное топливо; в 1,5-1,8 раза – на дизельное топливо, мазут, каменный уголь. Так, если физические объемы поставок нефти в страны СНГ сократились в 2000 году по сравнению с 1999 годом на 11,1%, то стоимостные объемы поставок выросли на 84,6%.

ТАБЛИЦА 2.37

Экспорт отдельных видов товаров в страны СНГ в 2000 году

	2000 г	В % к 1999 г.
Нефть сырая, млн т	16,9	89,9
Нефтепродукты, тыс.т	3480,0	115,3
в том числе:		
Бензин автомобильный, тыс.т	817,3	178,0
Дизельное топливо, тыс.т	1122,9	142,9
Мазут, тыс.т	576,5569,5	53,2
Газ природный, млрд куб.м	60,0	80,8
Уголь каменный, тыс.т	6106,0	102,9
Машины и оборудование, млн долл. США	2335,0	123,4
Руды и концентраты железные, тыс.т	10114,0	рост в 3,0 раза
Черные металлы (кроме чугуна, ферросплавов и лома), млн долл. США	511,7	148,9
Каучук синтетический, тыс.т	51,5	56,0
Целлюлоза древесная, тыс.т	44,6	80,7
Бумага газетная, тыс.т	112,9	116,7
Пшеница, тыс.т	457,4	94,5

Источник: Госкомстат РФ

По отдельным позициям наблюдался рост поставок и в натуральном выражении. В экспорте таких нефтепродуктов как бензин автомобильный и дизельное топливо объемы поставок возросли соответственно на 78,0% (при росте стоимостных объемов в 3,3 раза) и на 42,9% (при росте стоимостных объемов в 2,3 раза).

Что касается экспорта другого важнейшего российского энергоносителя - природного газа, то его объемы снизились по сравнению с прошлогодним уровнем на 19,2%. Поставки газа имели в прошедшем году негативную динамику, так как из-за огромной просроченной задолженности со стороны государств СНГ «Газпром» все больше ориентируется на европейские страны, которые гарантируют оплату в свободно конвертируемой валюте.

Российская продукция находит рынки сбыта в регионе из-за низких транспортных расходов, высокого уровня бартерных сделок, возможности расплачиваться взаимными поставками, отсрочек платежей. Наличие значительных потенциальных рынков для российского экспорта в странах Содружества подтверждают и данные о росте экспорта тех российских товаров, средние фактические цены экспортных операций по которым превышают аналогичные цены на поставки в дальнее зарубежье. Средние экспортные цены на российские товары, поступающие в страны СНГ, обычно как минимум в полтора раза ниже, чем при поставках в другие страны. Но по целому ряду товаров в 2000 году экспортные цены, напротив, превышали аналогичные показатели в торговле с западными странами.

Например, экспортные цены на дизельное топливо, бензин, чугун передельный, бумагу газетную при поставке в сопредельные государства превышают аналогичные цены при экспорте в третьи страны соответственно на 12,9%; 31,3%; почти в два раза, 17,9%. Так, дизельное топливо продавалось в страны СНГ по средневзвешенной цене 283,3 долл./тонну, а в третьи страны – по цене 250,9 долл./тонну, цены на бензин составляли соответственно 289,1 долл./тонну и 220,6 долл./тонну.

По сравнению с 1999 годом существенно изменилась ситуация на рынке черных металлов: в 1999 году цены на поставки в страны СНГ были ниже уровня средних цен по контрактам с западными странами и составляли на руды и железные концентраты в среднем только 11 долл./тонну, а для стран дальнего зарубежья – 17 долл./тонну, то в 2000 году эти цены возросли почти на 20%. Таким образом, и в стоимостном отношении сопредельные рынки стали более привлекательными для российских экспортеров. Так, если за 1999 год поставки черных металлов снизились на 29,2%, а железных руд – на 13,1%, то в 2000 году, напротив, возросли соответственно на 48,9% и в 3 раза.

Возросли почти на четверть стоимостные объемы поставок машин и оборудования. В 2000 году их экспорт составил 2,3 млрд долл. (в 1999 году экспорт машин и оборудования равнялся 1,65 млрд долл. и был ниже уровня 1998 года на 25,9%). Несмотря на отрицательную динамику мировых цен на промышленную продукцию и нетопливные сырьевые товары, компенсирующую рост стоимости нефти, российские машины и оборудование остаются конкурентоспособными на рынках стран СНГ в основном из-за технологической совместимости и значительных объемов бартерных сделок. Например, в 2000 году значительно возросли поставки машин, оборудования и транспортных средств в Казахстан, объемы экспорта этих товаров составили почти 30% от общего объема российского экспорта в эту страну.

В страны СНГ направляется и почти сто процентов неорганизованного экспорта. Однако в связи с принятием Россией в конце лета 2000 года решения о введении визового режима со странами СНГ, объемы несанкционированных торговых операции по продаже товаров в ближайшем зарубежье, осуществляемые физическими лицами, могут значительно сократиться.

Импорт. В 2000 году темпы прироста импорта из стран СНГ значительно опережали темпы прироста поставок из стран дальнего зарубежья и составляли 27,9%Доля импорта из стран СНГ в общем объеме российских поставок в 1998 г. составляла 25%, в 1999 г. выросла до 26,5%, то в в 2000 г. она достигла 30,1%. При этом темпы роста стоимостных объемов импорта были ниже, чем темпы роста их физических объемов. Эта тенденция была обусловлена снижением мировых цен на товары российского импорта и переориентацией российских импортеров на ввоз более дешевых товаров**.**

Импорт из стран Содружества возрос почти на треть за счет погашения просроченных долгов за поставки энергоносителей, кроме того, после кризиса многие товарные позиции из этих стран стало выгоднее импортировать из-за более низкой цены и, следовательно, более низкого качества.

В товарной структуре импорта из стран СНГ примерно по 20% приходится на поставки продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья и топливно-энергетических ресурсов, от 12 до 15% в отдельные месяцы прошедшего года составляли поставки металлов, машиностроительной и химической продукции.

2000 году по сравнению с 1999 г. возрос импорт: продовольственных товаров и сырья для их производства (на 28%), топливно-энергетических товаров (в 2,7 раза), продукции химической промышленности и текстильных изделий (на 31%), металлов и изделий из них (на 75%), машин и оборудования (на 24,8%).

В натуральном выражении за 2000 год наиболее значительно возрос импорт из стран СНГ масла сливочного (в 2,2 раза); рыбы (на 35,8%); пшеницы (на 28,0%); алкогольных и безалкогольных напитков (на 23,4%); машин и оборудования (на 22,8%); стальных труб (на 62,9%); черных металлов (на 62,1%); каменного угля (на 59,1%).

ТАБЛИЦА 2.38

Импорт отдельных товаров из стран СНГ

	2000 год	В % 1999года
Машины и оборудование, млн долл.	2543,7	122,8
Автомобили легковые, штук	14111	144,7
Хлебные злаки, тыс.т	2803,1	120,5
Алкогольные и безалкогольные напитки, млн долл.	248,7	123,4
Ткани хлопчатобумажные, млн долл.	41,3	139,7
Одежда текстильная и трикотажная, млн долл.	127,5	151,1
Черные металлы (кроме чугуна, ферросплавов и лома), млн долл.	573,9	162,1
Трубы, тыс.т	793,7	162,9
Уголь каменный, млн т	25,4	159,1
Масло подсолнечное, тыс. т	94,6	103,6
Рыба свежая и мороженая, тыс.т	22,8	164,2
Масло сливочное, тыс.т	54,3	рост в 2,2р.
Сахар белый, тыс. т	196,7	70,0

Источник: Госкомстат РФ

Как и в экспортных операциях, при более низком общем уровне цен на импортируемые из стран СНГ товары, по отдельным статьям импорта средние цены на них превышали цены на западные аналоги на 30 и более процентов: средняя цена на импортную рыбу из стран СНГ составляла в минувшем году 572,4 долл./тонну, а на аналогичную продукцию из дальнего зарубежья – 381,1 долл./тонну; цены на масло сливочное составляли соответственно 562,3 долл./тонну и 357,9 долл./тонну. При этом поставки рыбы возросли в 2000 году на 64,2%, а масла подсолнечного на 4%. Цены на поставляемое мясо из стран Содружества превышали закупочные цены в западных странах почти на 70%, при этом снижение объемов импорта мяса из сопредельных регионов было незначительным и составило всего 4%. Однако в 2001 году из-за сложной эпидемиалогической ситуации на мясных рынках в западноевропейских странах, вероятно объемы импортного мяса из регионов Содружества останутся на прежнем уровне и даже возрастут.

На рост поставок продовольствия из стран СНГ, несмотря на невыгодное соотношение цен по сравнению с третьими странами, во многом влияет и тот факт, что многие торговые партнеры расплачиваются с Россией за поставки энергоносителей продовольствием.

По сравнению с предшествующим годом увеличились поставки из сопредельных стран машин и оборудования на 22,8%. Это несколько улучшило структуру российского импорта, сместив ее в сторону готовой продукции.

Взаимная торговля России с крупнейшими партнерами - странами СНГ

Среди наиболее важных проблем регулирования взаимной торговли России со странами Содружества в 2000 году можно назвать такие как: обсуждение вопросов вступления Украины в Таможенный союз государств СНГ, что позволит осуществлять поставки энергоносителей без взимания экспортных пошлин; таможенные пошлины с товаров, ввозимых с территории Белоруссии, но произведенных в третьих странах; законность введения некоторыми сопредельными странами ограничений на российский экспорт и т.д. В прошедшем году, попрежнему, дискутировалась и тема зоны свободной торговли, реализация на практике многостороннего договора о свободной торговле, который до сих пор не ратифицирован российским парламентом из-за опасения резкого сокращения поступлений таможенных платежей в бюджет. В сфере экономических отношений между Россией и отдельными ее партнерами по Содружеству наметился ряд изменений.

Украина

Правительство России в 2000 году было вынуждено принять ряд меры в целях защиты интересов национальных производителей, так как зачастую продукция стран СНГ значительно дешевле российских аналогов. Осенью прошедшего года Россия объявила о намерении ввести антидемпинговые санкции против импорта стальных труб украинского производства, на долю которых приходится до 80% всего объема импортируемых Россией труб. Переговоры с Украиной велись более шести месяцев, однако, взаимоприемлемые договоренности не были достигнуты. Тем не менее, только в октябре месяце импорт украинских труб превысил 100 тыс. тонн и составил 25% от уровня российского производства этой продукции. По оценкам российских металлургов, их ущерб составляет около 15 млн долл. в месяц. Кроме того, ряд крупнейших металлургических предприятий России заявили о намерении возбудить антидемпинговый процесс против украинских производителей горячекатаного листа, арматурной стали, сортового проката. По действующим двусторонним договоренностям НДС уплачивается по принципу страны производителя, а Украина предоставляет своим экспортерам значительные льготы, что автоматически удешевляет украинский металл примерно на 10% относительно российского. Достигнутые в прошлом году договоренности о переходе к взиманию НДС по принципу страны назначения, возможно, несколько изменят ситуацию на внутреннем российском рынке металлопродукции. Министерство экономического развития и торговли предложило ввести специальную пошлину в размере 40% от таможенной стоимости, но окончательное решение еще не принято.

Ограничительные меры в отношении российского экспорта применяются и на Украине: в марте прошедшего года было принято решение Межведомственной комиссии по международной торговле о введении квот, в том числе и для товаров из России, на текстильную продукцию, электролампы, химические товары (плиты, пленки из полиуретана), при этом ежегодные потери в доходах для российских экспортеров могут составить 14—15 млн долларов.

В течение всего года велись переговоры по такому аспекту, как урегулирование долгов Украины за российский газ, которые превысили 2 млрд долларов. Хотя Россия и Украина договорились о создании совместного предприятия по торговле газом, Украина планирует в течение ближайших десяти лет переориентироваться в значительной степени на туркменский газ и увеличить его закупки в два с половиной раза, построив в этих целях трубопровод в обход территории России. Однако переговоры между Украиной и Туркменией зашли в тупик, а «Газпром», воспользовавшись ситуацией, дополнительно планирует в 2000-2001 году закупить 10 млрд кубометров туркменского газа для перепродажи его третьим странам.

Белоруссия

Осенью 2000 года активизировал свою деятельность Совмин Союза России и Белоруссии. Тогда на прошедшем специальном заседании обсуждались такие ключевые вопросы как переход на единую валюту и согласование таможенной и налоговой политики двух стран. Однако, несмотря на подписанное еще в ноябре соглашение, согласно которому уже с 2005 года российский рубль должен стать единой валютой двух стран для безналичных расчетов, реализация на практике намерения ввести реальную единую валюту в 2008 году представляется маловероятной из-за значительной разницы в уровне экономического развития и доходов населения двух стран.

Внешнеторговый оборот с Белоруссией составил за 2000 год 9299,4 млн долл., что больше показателя предшествующего года на 33,1%. При этом объемы экспортных поставок увеличились на 46,9%, а объемы импорта почти на 17%. Белоруссия в торговле с Россией имеет значительное отрицательное сальдо: по данным за 2000 год оно составляет 1771 млн долл.

Доля внешнеторгового оборота Белоруссии в общем внешнеторговом обороте России составила в 2000 году 6,8%, в то время как доля России в белорусском внешнеторговом обороте составляет почти 60%. Товары минерально-сырьевой группы традиционно являются основой российского экспорта — на нефть сырую, газ природный и черные металлы приходится 50,3% от всего объема поставок. Около 30% общего объема экспорта занимают машины и транспортные средства, продукция химической промышленности, а также цветные металлы. При этом Россия, например, удовлетворяет на 100% потребности Белоруссии в каменном угле, газе, зерноуборочных комбайнах; на 90% — в сырой нефти и древесине; почти на 70% — в изделиях черной и цветной металлургии.

В структуре импорта из Белоруссии основную долю составляют машины и транспортные средства, продовольственные товары, продукция химической промышленности и текстиль, на которые приходится более 75% от общего объема ввозимых товаров.

Более 50% от внешнеторгового оборота двух стран составляют бартерные поставки. Вероятно, этот вид торговли и дальше будет преобладать из-за отсутствия у белорусских импортеров валютных средств.

Казахстан

Почти половину казахстанского импорта составляют российские товары. Казахстан за счет российских поставок удовлетворяет около 50% всей потребности в электроэнергии, свыше 90% – в нефтепродуктах, около 60% – в машинах и оборудовании. Что касается экспорта, то свыше 40% казахстанского экспорта приходится на Россию, которая закупает руды и концентраты железа, алюминия, хрома, цинка, а также зерно, мясо. Так, ввозимая из Казахстана на переработку железная руда составляет половину всего бартерного импорта из стран СНГ. В 2000 году заметно возросли поставки из Казахстана машин, оборудования и транспортных средств, однако, их доля в общем объеме казахстанского экспорта остается невысокой — около 4%.

Ряд разногласий в сфере регулирования взаимной торговли стали причинами сокращения в первом полугодии взаимного товарооборота двух стран почти на 30%. В феврале 2000 года в Казахстане было принято постановление «О временных защитных мерах на отдельные товары», которым вводятся временные пошлины взимаемые сверх действующих ставок на некоторые виды химической продукции, ряд строительных материалов, счетчики электроэнергии. Введение повышенных пошлин на товары, поступающие из стран Таможенного союза, несомненно, нарушает основные принципы его функционирования.

Однако в октябре наметились позитивные тенденции после переговоров по ряду экономических вопросов во время визита российского президента в Астану. Так, был принят важный для взаимной торговли документ о принципах взимания косвенных налогов – налога на добавленную стоимость и акцизов. Теперь экспорт двух стран будет облагаться налогами по нулевой ставке, налоги сохранятся только в части поставок нефти и газа.

Кроме того, Россия согласилась увеличить квоты для прокачки казахской нефти с 10 до 14 млн тонн в 2000 году. Это решение российского правительства нельзя оценить однозначно, так как с одной стороны, возникает возможность притока дополнительных средств в бюджет страны, а с другой — несколько сокращаются экспортные возможности для российских компаний, поскольку пропускная способность нефтепроводов сохраняется на прежнем уровне. Увеличение добычи и экспорта нефти Казахстаном может в определенной мере ослабить позиции России на энергетических рынках сопредельных стран. Так, в частности, уже подписано соглашение о расширении поставок нефти из Казахстана в Белоруссию, где тарифы по переработке нефти очень низкие и крайне выгодны для казахской стороны.

В целом за 11 месяцев 2000 года товарооборот между двумя государствами вырос по сравнению с соответствующим периодом 1999 года в 1,8 раза и составил 4 млрд долл. США, приблизившись к уровню 1998 года.

Значительный рост объемов экспортно-импортных операций в первом полугодии 2000 года свидетельствует о преодолении Россией последствий финансового кризиса в сфере внешней торговли с государствами СНГ. В условиях сохранения позитивной конъюнктуры мирового рынка открываются возможности расширять торговлю не только со странами дальнего зарубежья, но и рамках Содружества.

Приложение 2

Регулирование внешней торговли

В 2000 г. продолжалось формирование внешнеторгового режима, адекватного состоянию и задачам, стоящим перед российской экономикой.

Работа по поддержке российских товаропроизводителей, защите и стабильности внутреннего рынка осуществлялась через совершенствование таможенного тарифа.

В целях защиты отечественных производителей при сохранении конкурентной среды на внутреннем рынке в 2000 году были приняты решения по вопросам, связанным с корректировкой ставок ввозных таможенных пошлин на кожевенное сырье, ацетатный жгут для производства сигаретных фильтров, древесину, фторполимеры, сырую нефть и нефтепродукты, сжиженные газы; введением сезонных пошлин на сахар; механизмом реализации тарифной квоты на импорт сахара-сырца; защитой российских производителей крахмальной патоки в связи с существенным ущербом, наносимым возрастающим импортом аналогичного продукта, а также о временных мерах по защите российского свеклосахарного комплекса.

Надо отметить, что таможенные платежи играют исключительно важную роль в обеспечении доходной части федерального бюджета Российской Федерации. В 2000 году ГТК РФ перечислил в федеральный бюджет доходов в размере 5,2% ВВП (31,9% всех доходов федерального бюджета). В то же время ГТК России обладает значительными неиспользованными резервами увеличения таможенных платежей. По данным ГТК, в 2000 г. таможенное оформление 25—27% товаров от всего объема импорта происходило с нарушениями правил, при этом значительная часть товаров, импортируемых в РФ, декларировалось с искажением номенклатуры. В некоторых товарных группах существовала слишком большая дифференциация уровней ставок таможенного тарифа на однородные товары[33].

Такой разброс, естественно, усложнял администрирование сбора таможенных пошлин, давая возможность недобросовестным импортерам ввозить продукцию под видом той, которая имеет минимальных уровень ставок.

[33] В частности по группе товаров 8704 (грузовые автомобили) существовало пять уровней ставок таможенных пошлин (5%, 10%, 15%, 25%). В группе 04 (молоко и молочные продукты) существовало три уровня ставки таможенных пошлин - 10%, 15%, 20%; в группе 3004 (лекарственные средства) от 0 до 20% и т.д.

В этой ситуации унификация ввозных таможенных пошлин должна была способствовать повышению уровня таможенного администрирования и предотвращению уклонения от уплаты таможенной пошлины в полном размере.

Новый таможенный тариф, действующий с 1 января 2001 года, предусматривает следующие изменения:

Фактический отказ от использования 30-процентной ставки. По 883 из 888 тарифных позиций, облагаемых пошлинами в размере 30%, уровень ставок был понижен до 20% (главным образом, на товары народного потребления, продукцию химической промышленности, промышленное оборудование и др.). Уровень ставки в 30% сохраняется только на 5 позиций, в частности, по такой чувствительной для отечественной промышленной продукции, как сахар белый, а также подакцизные табачные изделия (4 позиции).

1. Сокращение (с 624 до 104 тарифных позиций) группы товаров, облагаемых ввозными пошлинами по ставке 25%. Такое сокращение означало отказ от использования ставки пошлин в 25% по многим видам импортируемого продовольствия (фрукты, овощи, алкогольная, рыбная продукция), целому ряду продукции химической промышленности и другим.
2. Унификацию импортного тарифа в рамках групп однородных товаров, обладающих схожими потребительскими свойствами и техническими характеристиками. Выравнивание ставок было призвано обеспечить прозрачность таможенных тарифов для участников внешнеэкономической деятельности и значительно сократить случаи недостоверного декларирования ввозимых товаров и связанные с этим злоупотребления.
3. Повышение ставок импортного тарифа по товарам, ныне ввозимым беспошлинно, до 5% по 33 товарным позициям. Режим беспошлинного ввоза сохранился только по социально значимым товарам – лекарственным средствам, содержащим инсулин; инвалидным коляскам; племенным животным и товарам, беспошлинный ввоз которых регламентируется международным Соглашением (так называемое Флорентийское соглашение).

В итоге изменение ставок затронула 32% всей ТН ВЭД, при этом по 440 товарным позициям ставки были повышены, а по 3068 – снижены. Унификация и изменение ставок пошлин позволила снизить уровень средневзвешенной ставки тарифа до 10,7% и тем самым приблизить ее к реально собираемым таможенным платежам.

В дальнейшем необходимо снизить ставки пошлин, измеряемых в евро за единицу товара (специфическая составляющая). Необходимость этого шага связана с тем, что сейчас они не отражают реальный уровень цен на товары, на которые установлены. Так, ставка пошлины в 10 евро за кг на куртки и плащи приводит к тому, что за эти товары, ввозимые, в частности, из азиатских стран, приходится платить пошлины в размере 300 - 500% от их реальной стоимости. Высокий уровень пошлин в евро уже привел к тому, что в Россию легально практически не завозится текстиль, а значит, таможенные платежи от импорта этого товара минимальны.

Следующим важным направлением тарифной политики должен быть курс на постепенное снижение верхнего уровня ввозных таможенных пошлин и ликвидацию специфических таможенных пошлин. В соответствии с заявленным правительством России намерением присоединиться к ВТО специфические тарифы должны быть в перспективе ликвидированы.

Комбинированные пошлины были введены для борьбы с попытками занижения контрактной цены товара. Такой подход представляется правильным, однако, в перспективе заменой этого вида контроля должно стать развитие и широкое использование инструмента рыночных цен, применяемых для целей налогообложения, введенных Общей частью Налогового Кодекса. Работники таможенных органов должны иметь достоверную информационную базу каталожных и биржевых цен на различные товары и, таким образом, препятствовать попыткам занижения контрактных цен товара.

Следует, однако, отметить, что ликвидация специфических и комбинированных ставок относится к долгосрочным мерам. На данном этапе специфические составляющие комбинированных пошлин должны сохраниться, но их количество и уровень целесообразно уменьшать.

Комиссия правительства РФ по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике в марте 2000 г. утвердила методику взимания экспортных пошлин на нефть. Эта методика позволяет принимать решения об изменении экспортных пошлин на нефть в автоматическом режиме. Согласно утвержденной шкале, экспортная пошлина на нефть не взимается, если ее стоимость на мировом рынке ниже 12,5 долларов за баррель. При цене нефти от 12,5 долларов до 15 долларов за баррель ставка пошлины составила 2 евро за тонну, при цене 15-17,5 долларов - 5 евро за тонну, 17,5-20 долларов - 9 евро, 20-22,5 долларов - 14 евро, 22,5-25 долларов - 20 евро, 25- 27,5 долларов - 27 евро, 27,5-30 долларов - 34 евро, 30-32,5 долларов - 41 евро и от 32,5 долларов и более за баррель - 48 евро за тонну. При переходе мировых цен на новый уровень по этой шкале по решению комиссии принимается соответствующее постановление правительства. Однако изменение экспортных пошлин на нефть должно происходить не чаще одного раза в 2 месяца.

В результате экспортные таможенные пошлины на нефть и нефтепродукты в течение 2000 года изменялась несколько раз.

С 16 января 2001 г. были увеличены экспортные пошлины на нефть и нефтепродукты: ставка экспортных пошлин на сырую нефть увеличена с 34 до 48 евро за тонну, на дизельное топливо - с 32 до 39 евро за тонну, на мазут - с 27 до 31 евро за тонну. Ставка вывозной таможенной пошлины на высоко- и низкооктановый бензин установлена в размере 39 евро за тонну против существовавшей ранее ставки на уровне 32 евро.

Однако 16 февраля 2001 г. ставка экспортной пошлины на нефть была снижена до 22 евро за тонну. Снижение пошлины обусловлено падением цен на нефть на мировом рынке - среднемесячная цена нефти Brent в декабре составила 25,6 долларов за баррель. Среднемесячная цена мирового рынка на российскую нефть сорта «URALS» составила в декабре 24,6 доллара за баррель против 31,3 доллара в ноябре.

Выходя на внешние рынки, российские производители постоянно сталкиваются с различными торговыми барьерами, такими как антидемпинговые пошлины, квоты, национальные стандарты и т.п.

По количеству ограничений экспорта Россия может считаться одним из самых дискриминируемых государств мира. Общий ущерб от ограничительных мер в отношении российских экспортеров на внешних рынках составляет около 3 млрд долл. в год. На начало января 2001 г количество ограничений уже превысило 100. Лидером по количеству возбужденных дел является ЕС (16 действующих дела). За ним следуют США (12 действующих дел), Индия (9 действующих дел), Турция (8 действующих дел), Мексика (6 действующих дел).

Особенно сложно обстоят дела в черной металлургии и в химической промышленности. Так, Россия и США не могут достичь взаимопонимания по условиям торговли сталью.

Летом 2000 г. российской стороной совместно с Минторгом США были подписаны два соглашения сроком действия на пять лет - соглашение о поставках российского горячекатаного проката, а также так называемое "Всеобъемлющее соглашение", которое предусматривает обязательства России по ограничению поставок в США 15 видов российской металлопродукции в обмен на неприменение США антидемпинговой пошлины на ввоз горячекатаной продукции.

По условиям Соглашения каждый год квоты поставок должны пересматриваться в сторону их увеличения. Кроме того, в рамках постоянно действующей комиссии ежеквартально должны были пересматриваться и цены, по которым российские производители могут продавать свою продукцию в США.

По подсчетам Международного союза металлургов, из-за квотирования поставок металла в США, объем недополученной прибыли российских металлургических комбинатов составляют около 150 млн долларов. Российская сторона выдвинула два основных требования - увеличение на 180 тыс. т. квоты на поставки холоднокатаной российской стали и снижение минимальной цены поставок горячекатаного проката на 20%. Пока сторонам не удается найти решения по наиболее острому вопросу - уровню минимальных цен на экспорт российской горячекатаной продукции. В соответствии с договоренностями 1999 года российские металлурги могут продавать в США прокат не дешевле 255 долларов за тонну. Однако с июля 2000 года мировые цены на горячекатаную продукцию стали падать, и в настоящее время тонна листа стоит в США дешевле 250 долларов.

В 2000 г. Правительством России было введено на период до 2004 года квотирование экспорта азотных удобрений (нитрата аммония) в США. Россия сможет поставлять нитрат аммония на американские рынки по минимальной цене в 85 долларов за тонну. До конца 2000 года российские компании должны были экспортировать в США 50 тыс. т этих удобрений, в 2001 году - 100 тыс. т, в 2002 году - 110 тыс. т, в 2003 году - 130 тыс. т и в 2004 году - 150 тыс. т.

Россия взяла на себя обязательство ввести квоты на экспорт азотных удобрений в США по соглашению от 19 мая 2000 года о приостановлении антидемпингового расследования в отношении вывоза этой продукции из России, заключенного между торговыми ведомствами России и США. Это соглашение было заключено после того, как американская сторона объявила о своем намерении ввести антидемпинговые пошлины величиной в 264,59% на импортируемый из России нитрат аммония, а Министерство торговли России обратилось к Минторгу США с предложением провести на этот счет переговоры.

Россия не первый раз сталкивается с проблемой проведения антидемпинговых процедур в отношении экспорта нитрата аммония. В 1994 году, например, в результате урегулирования антидемпинговой процедуры между Россией и ЕС было введено квотирование экспорта этих удобрений в Великобританию. Тогда годовая квота составляла 100 тыс. т нитрата аммония в год, но не более 55 тыс. т в течение I полугодия каждого календарного года.

В ноябре 2000 г. в США было инициировано новое антидемпинговое расследование против поставщиков магния из России. Американцы обвиняют в демпинге Березниковский и Соликамский титано-магниевые комбинаты из Пермской области. В 1994-1995 годах против этих предприятий в США уже проводилось антидемпинговое расследование, которое, однако, завершилось фактически безрезультатно. Дождавшись истечения пятилетнего срока действия принятых тогда решений, американские конкуренты пермских производителей магния пошли в новое наступление. Общая стоимость поставок магния из России в США в 1999 г составляла около 39,3 млн долларов - примерно 15% американского импорта этой продукции. Годом ранее стоимость поставок российского металла оценивалась в 41,3 млн долларов, а доля – 17%.

Такое положение российского экспорта отчасти связано с тем, что Россия не является членов Всемирной торговой организации (ВТО), не имеет доступа к механизму урегулирования торгово-политических споров в рамках данной организации. Как к государству-нечлену ВТО, к России применяются более жесткие ограничительные меры. Поэтому вступление в ВТО является неотъемлемым условием полноправной интеграции России в международную торгово-экономическую систему.

Переговорный процесс по присоединению России к ВТО начался в 1995 г. До 1998 г. его основное содержание составляло изучение российского внешнеторгового режима, проходившее в форме предоставления российской стороной документов с описанием режима в областях, охватываемых Соглашениями ВТО, и процесса вопросов-ответов по российскому механизму регулирования внешней торговли и экономики.

В 1998 г. были представлены первоначальные тарифные предложения (предложения Российской Федерации по максимально допустимым с момента присоединения к ВТО значениям ставок ввозных таможенных пошлин) и первоначальные предложения в области сельского хозяйства (обязательства России по уровню внутренней поддержки производства и субсидированию экспорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия), в октябре 1999 г. – предложения по торговле услугами. С этого времени Россия приступила к двусторонним переговорам по условиям доступа на рынки товаров и услуг с заинтересованными странами-членами Рабочей группы по присоединению России к ВТО. Первые двусторонние консультации состоялись в апреле-июне 2000 г. Они значительно активизировались во второй половине года.

Всего в 2000 году делегация РФ провела переговоры о доступе на рынки товаров с 37 членами ВТО, а о доступе на рынки услуг - с 26.

В экономической программе Правительства Российской Федерации зафиксирована цель интенсификации переговоров о присоединении России к Всемирной торговой организации. Однако это не означает, что Россия готова присоединиться к ВТО на любых условиях. Условия присоединения по всем параметрам (тарифы, доступ на рынок услуг, обязательства в области сельского хозяйства) будут основываться на реальном положении в российской экономике, обеспечивать необходимую защиту национальных производителей при сохранении адекватной конкурентной среды.

В 2001 году необходимо разработать и утвердить в правительстве для внесения в парламент более 30 законов, относящихся к вступлению России в ВТО. Это, в частности, новый Таможенный Кодекс, который должен стать важным шагом в реформировании системы таможенно-тарифной политики. Новый Кодекс должен быть прежде всего законом о правилах и процедурах перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу с учетом перспектив развития как этих правил (Соглашения ВТО, новая редакция Конвенции Киото, Стамбульская конвенция и т.д.), так и самих товаров и транспортных средств (электронная торговля, перемещение космической и авиационной техники, международная кооперация и разделение труда и т.д.). Кодекс должен быть законом, написанным для участников ВЭД, и потому должен состоять из норм прямого действия. Кодекс занимает ключевое место в сфере правового регулирования внешней торговли и других форм внешнеэкономической деятельности. Поэтому он должен быть гармонизирован с другими законодательными актами, действующими и разрабатываемыми в налоговой и внешнеэкономической сфере (ч.1 и ч.2 Налогового Кодекса, Федеральные законы “О государственном регулировании внешнеторговой деятельности”, “О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами”, “О защите прав потребителей”, “О лекарственных средствах”, “О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции”, “Об экспортном контроле”, “О валютном контроле и валютном регулировании” и пр.). Должно быть обеспечено полное соответствие Кодекса Конституции Российской Федерации, Гражданскому кодексу, Кодексу об административных правонарушениях, Федеральному Конституционному Закону “О Правительстве”, и другим законодательным актам.

Следует минимизировать полномочия, осуществляемые только по усмотрению таможенных органов. Целесообразно максимально упростить и конкретизировать описание процедур таможенного оформления и предоставляемых документов.

В соответствии с положениями п.3 статьи X ГАТТ-94 в проекте следует предусмотреть механизм ускоренного пересмотра и исправления административных действий таможенных органов, касающихся таможенных вопросов. Также в контексте этой статьи необходимо проработать вопрос о создании специальных арбитражных или административных судов, являющихся независимыми от таможенных органов и уполномоченными принимать решения, обязательные для исполнения всеми подразделениями ГТК.

С учетом нынешнего этапа присоединения России к ВТО в основу новой редакции должно быть положено соответствие ключевым положениям ГАТТ-94 и Соглашений ВТО в области таможенных процедур. Нормы ГАТТ/ВТО требуют упрощения документальности и формальностей, в связи с чем, необходимо конкретизировать требования к таможенным документам.

2.7. Экономические проблемы обеспечения военной безопасности и военной реформы в России

Экономические аспекты военной реформы в 2000 году

Для военной организации РФ 2000 год должен был стать годом завершения первого этапа военной реформы, начатой в середине 1997 года.

Все предыдущие годы военной реформы прошли, во многих отношениях, не так как ожидалось при разработке замысла реформирования:

- лишь в последние два года появилась возможность вложить необходимые средства в военное строительство;
- осложнились военно-политические отношения с НАТО и США, особенно после начала ими бомбардировок Югославии в 1999 году;
- огромное влияние на ход и замыслы военного строительства оказали боевые действия на территории России – в Дагестане и Чечне.

Сказались на военной реформе также и такие события как выборы в Государственную Думу РФ, смена руководства и обновление аппарата профильных комитетов Думы, выборы нового Президента РФ – Верховного Главнокомандующего Вооружёнными Силами, формирование нового правительства. В целом можно констатировать, что первый этап военного строительства оказался к концу 2000 года не выполненным. Это оценка и Совета безопасности РФ, и Президента РФ.

Новый Президент РФ уточнил редакцию важнейшего документа, касающегося военного строительства, — Концепции национальной безопасности (КНБ) Российской Федерации. КНБ принадлежит важнейшая системообразующая роль среди большого количества нормативных актов, связанных с обеспечением безопасности РФ. Остановимся на некоторых недостатках этого документа.

Первое замечание. Нельзя согласиться с тем, что интересы нашего государства, как сказано в КНБ, всегда состоят в *«незыблемости»* конституционного строя, в экономической и социальной *«стабильности».* Такие положения отрицают необходимость совершенствования Конституции РФ, и корректировки курса экономических реформ в стране. Они не учитывают также и неудовлетворённость сложившейся экономической и социальной ситуацией в военной организации РФ, в обеспечивающих её секторах науки и промышленного производства.

Второе замечание связано с констатацией *«приоритетности»* такого направления как обеспечение национальной безопасности и защита интересов России в экономической сфере. С ним перекликается и такой абзац КНБ: *«Обеспечение военной безопасности Российской Федерации является важнейшим направлением деятельности государства. Главной целью в данной области является обеспечение возможности адекватного реагирования на угрозы, которые могут возникнуть в XXI веке, при рациональных затратах на национальную оборону».*

Но парирование военных угроз должно охватить все их источники: как извне, так и внутри страны. Значит, сопоставлять задачи военной безопасности следует со всеми военными расходами, а не только с расходами на оборону. В РФ сложилась, вполне определённая общность «силовых ведомств», официально называемая *«военной организацией»*, куда входят Вооружённые Силы, другие войска, воинские формирования и органы. Ещё в 1998 году в соответствии с «Основами военной политики РФ в области военного строительства на период до 2005 года» между компонентами военной организации РФ были распределены решаемые ими военные зада-

чи. Соответственно должны распределяться средства, которые выделяются государством на решение этих задач.

В таблице 2.39 приведен состав военной организации РФ, соответствующий совокупности законов, определяющих эту организацию, и отображение расходов на военную организацию в федеральном бюджете на 2000 год (№ статьи или № приложения к бюджету) и получатель средств.

ТАБЛИЦА 2.39

NNп/п	Состав военной организации РФ	Решаемые задачи	Отображение расходов в ФБ / получатель средств
1	**Вооружённые Силы Российской Федерации** (Министерство обороны)	1) оборона страны; 2) защита и охрана государственной границы РФ в воздушном пространстве и в подводной среде; 3) защита государственной границы РФ на суше и на море военными методами; 4) миротворческая деятельность;	Пр. 6 / **Минобороны** /
2		*Другие войска*	
2.1	Пограничные войска ФПС РФ	5) охрана государственной границы на суше, море, реках, озёрах и иных водоёмах;	Пр.6 / ФПС /
2.2	Внутренние войска МВД РФ	6) пресечение, локализация и нейтрализация внутренних вооружённых конфликтов на территории страны;	Пр.6 / МВД /
2.3	Железнодорожные войска РФ	8) обеспечение технического прикрытия и восстановления железнодорожных коммуникаций в целях обороны страны;	Пр.1 / ФСЖДВ/
2.4	Войска ФАПСИ при Президенте РФ	9) обеспечение правительственной связи и информационной безопасности;	? / ФАПСИ /
2.5	Войска гражданской обороны	10) гражданская оборона.	Пр.1 / МЧС /
3		*Воинские формирования*	
3.1	Инженерно-технические при федеральных органах исполнительной власти	11) прикрытие, повышение живучести сети связи РФ для обеспечения государственного управления, обороны и безопасности;	? / ФССС; Гостехкомиссия /
3.2	Дорожно-строительные при федеральных органах исполнительной власти	12) строительство объектов специального и производственного назначения, обеспечивающих оборону и безопасность государства, в т.ч. объектов ядерного комплекса; 13) техническое прикрытие и строительство автомобильных дорог;	Пр.1 / ФССС
4		*Органы*	
4.1	Служба внешней разведки	14) внешняя разведка;	? / СВР
4.2	Федеральная служба безопасности	15) борьба с терроризмом, политическим экстремизмом; 16) борьба с разведывательной деятельностью спецслужб и организаций иностранных государств;	? / ФСБ
4.3	Федеральная пограничная служба	См. п. 5	Пр.6 / ФПС
4.4	Федеральные органы правительственной связи и информации	См. п. 9	? / ФАПСИ
4.5	Федеральные органы государственной охраны	17) обеспечение безопасности объектов государственной охраны в местах их постоянного и временного пребывания и на трассах проезда;	? / ФСО
4.6	Федеральный орган обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти	18) мобилизационная подготовка федеральных органов государственной власти и их аппаратов, а также Администрации Президента РФ	? / ГУСП
5	Военнослужащие, прикомандированные к другим структурам	19) специальная деятельность в составе других структур федерального и регионального уровня в интересах обороны и безопасности	?
6	Органы управления военной организацией РФ	20) управление военной организацией в интересах решения всех задач обороны и безопасности	?

Примечание: второй и третий столбцы в таблице составлены на основании Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе" № 53 - ФЗ от 28 марта 1998 года, упомянутых выше «Основ», а также положений о соответствующих органах государственной власти, именуемых «силовыми». Что касается отнесения к «силовикам» формирований налоговой полиции РФ, роли и места казачества в военной организации, то здесь больше вопросов, чем ответов. В таблицу эти формирования не включены. В случаях, когда в открытой части ФБ-2000 по тем или иным позициям какие-либо данные отсутствовали, в таблице поставлен вопросительный знак.

Такой «пёстрый» состав военной организации не имеет вразумительного обоснования ни с военной, ни с экономической точек зрения. Нынешний состав военной организации РФ и его связь с классификацией расходов бюджета не могут быть признаны удовлетворительными. Попытка решить эту организационно-экономическую проблему формулировалась в «Основах», но она не удалась.

Перекликается с предыдущим замечанием к КНБ и вообще к проблеме определения облика военной организации РФ, но имеет самостоятельный смысл следующее, *четвёртое замечание*. Оно обусловлено тем, что о распределении полномочий между субъектами, действующими в области обеспечения национальной безопасности, в КНБ сказано следующее:

Правительство РФ *«с учётом сформулированных в ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию приоритетов в области обеспечения национальной безопасности РФ координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти»* (каких? – из КНБ неясно) и, кроме того, *«формирует в установленном порядке статьи федерального бюджета для реализации конкретных целевых программ в этой области»* (кто их разрабатывает и обосновывает экономически? – также не ясно), а Федеральное Собрание *«формирует законодательную базу»* в этой же области.

Однако в Бюджетном кодексе РФ о финансировании целевых программ РФ сказано иначе, да и роль Федерального Собрания, предусматриваемая этим кодексом, в процессе формирования федерального бюджета выглядит гораздо содержательнее и активнее.

Более того, в обеспечении национальной безопасности РФ важны все стадии бюджетного процесса: не только формирования, но и предварительного финансового планирования, а затем и исполнения федерального бюджета, и отчётности о его исполнении.

В КНБ правильно отражен тот факт, что национальная безопасность РФ касается не только государства, далее в документе явно занижается значение в обеспечении безопасности РФ таких субъектов как общество и особенно личность, в том числе и гражданский контроль над деятельностью государственных органов обеспечения всех видов безопасности. А ведь именно это несомненные интересы, характеризующие политическую зрелость современного демократического государства, зачастую нарушаются в нашей стране.

Другим важнейшим документом, уточнившим в 2000 году условия, задачи и принципы обеспечения военной безопасности РФ и успешного военного строительства, стала Военная доктрина (ВД). О необходимости обновления варианта доктрины, утверждённого в 1993 году, говорил ещё президент Ельцин. Новый вариант доктрины долго готовился и как проект был опубликован в сентябре 1999 года.

Разработчики доктрины стремились отреагировать на все изменения внешней и внутренней обстановки. После необходимых доработок новая военная доктрина РФ была утверждена Президентом, опубликована и вступила в действие. Сравнение с проектом показало, что в военно-политическом и военно-стратегическом разделах окончательной редакции доктрины смягчены формулировки, выражающие военные угрозы для РФ извне.

Однако и к этому концептуальному документу могут быть высказаны принципиальные военно-экономические замечания. В ВД РФ 2000 года по-прежнему под стратегическим понимается главным образом ядерное оружие, хотя интенсивное развитие высокоточного дальнобойного неядерного оружия уже сделало его, особенно при массовом применении, стратегически значимым. Войны в Персидском заливе и в Югославии подтвердили это. Опыт военных действий наглядно продемонстрировал, что такие неядерные средства (крылатые ракеты различных видов базирования и высокоточное оружие авиации) способны решить исход военной кампании. Имеются примеры успешного применения его даже в борьбе с международным терроризмом. Тем более это справедливо по отношению к системам новейшего высокоинтеллектуального оружия. Указанная неопределённость чревата невниманием к развитию такого рода средств, которое может отразиться в бюджете. А это уже опасно с военной и неэффективно с экономической точки зрения.

Интенсивное развёртывание производства высокоинтеллектуального оружия в РФ и его поставки для оснащения собственных Вооружённых Сил исключительно актуальны. Они могут поднять потенциал сдерживания и, кроме того, выход с высокоинтеллектуальным оружием на международный рынок вооружений в ближайшее время мог бы способствовать развёртыванию высокотехнологичного высокорентабельного производства. В то же время продажа высокоин-

теллектуального оружия третьим странам в ограниченных объёмах не будет подрывать стратегическую стабильность. Как оружие возмездия по отношению к агрессору оно может быть эффективным, как оружие собственной агрессии – нет.

В связи с этим совершенно недопустимы заявления о готовности сокращения ядерного оружия без обязательной ссылки на то, что стратегическое оружие должно отныне ограничиваться и сокращаться только при условии учёта его совокупного (ядерного плюс неядерного) потенциала. Игнорирование этого обстоятельства при согласии на ядерное разоружение недопустимо даже в виде политических лозунгов, поскольку направлено на подрыв фактического баланса стратегических сил в современном мире и дезориентирует российских военных и военно-промышленных специалистов. Оно чревато негативными последствиями для России и её союзников, особенно стран СНГ, которые, напомним, при распаде СССР согласились на передачу России всего советского ядерного оружия под обязательство их защиты, в том числе –при необходимости – этим оружием. Более того, российское ядерное оружие представляет собой существенный элемент глобальной стабильности. Переходя к замечаниям по второй части ВД, следует отметить, что провозглашение такой задачи РФ, как сдерживание (предотвращение) агрессии без указания, кем она будет решаться в государстве, по сути, выхолащивает смысл силового сдерживания. Поскольку обсуждается именно силовой аспект и называется вид оружия – «ядерное», то, учитывая сделанное ранее замечание относительно высокоинтеллектуального оружия, неядерное оружие также должно рассматриваться как средство силового сдерживания. Опыт зарубежных государств, особенно США, свидетельствует о том, что решение задачи неядерного сдерживания невозможно без особого вида действий вооружённых сил государства, осуществляемых именно в мирное время и в угрожаемый период. Это выявление и сбор данных о стратегически важных объектах потенциального агрессора, угроза поражения которых обладает «останавливающим эффектом». Это подготовка так называемых полётных заданий и эталонных изображений такого рода объектов-целей для наведения на них высокоинтеллектуальных средств поражения. Это убедительная демонстрация готовности вооружённых сил к немедленному нанесению по жизненно важным объектам агрессора уничтожающего удара возмездия. Отметим, что в современном мире не только США, но и многие другие государства используют военный фактор для повышения международной роли и поддержки своих национальных интересов, что многие развитые страны успешно реализуют политику сдерживания «путём устрашения».

Изложенные в третьей части ВД военно-экономические основы, к сожалению, оторваны от новых экономических реалий, сложившихся в стране, и более соответствуют командно-административным, чем экономическим методам обеспечения военной безопасности. Федеральный бюджет как основной инструмент управления военной экономикой в последней редакции доктрины проигнорирован. Планирование военного строительства рассматривается отдельно от бюджетного процесса, хотя обязательный для всех ведомств Бюджетный кодекс РФ уже введен в действие.

В военной организации декларируется единое планирование, основой которого должен стать программно-целевой подход. Однако перспективного финансового планирования не предусмотрено, хотя такой план должен не просто дополнять совокупность программ и планов, традиционно разрабатывавшихся в Министерстве обороны. Он призван выступить в роли системного документа, подтверждающего реализуемость замыслов военного строительства в целом, а также сбалансированность и ресурсную согласованность всех остальных планов.

Более того, единая система программ и планов обеспечения военной безопасности должна разрабатываться не в произвольные сроки, а в ритме бюджетного процесса. И сведения о требуемых расходах на реализацию всех мероприятий, предусмотренных этой системой, должны соответствовать бюджетной классификации РФ. Государственный оборонный заказ (ГОЗ) на каждый год должен быть полностью согласован с бюджетом этого года. Иначе никакое «*гарантированное»* выполнение программ и планов невозможно.

Весь смысл военно-экономического обеспечения военной безопасности в ВД сведен по существу к примитивной формуле: как военная организация сформирует свои потребности – так они и должны быть удовлетворены, причём своевременно и в полном объёме. Добавленное далее по тексту уточнение — *«в пределах имеющихся финансовых ресурсов государства»* только затуманивает процедуру военно-экономического обеспечения военного строительства. Получается, что военная организация отсекается от участия в бюджетном процессе. Хотя, конечно же, на деле она ежегодно вынуждена в нём участвовать. И вообще новая ВД вместо разъяснения только усложнила понимание существа термина «военная организация».

Действительно ВД установила, что в состав военной организации РФ входит также *«часть промышленного и научного комплексов страны, предназначенная для обеспечения задач военной безопасности»*. Какая часть? Пояснений нет. Эта явно неудачная формулировка только затрудняет экономический анализ расходов федерального бюджета. Поэтому ниже во избежание путаницы при обозначении совокупности, включающей в себя традиционно понимаемую военную организацию и задействованную для её обеспечения часть промышленного и научного комплексов страны, финансируемую не через военную организацию, имеет смысл продолжить, как это делалось в предыдущих обзорах ИЭПП, использование иного термина – «военная система».

Дальнейшее развитие проблема военной реформы получила в двух посланиях Президента РФ: в Бюджетном послании «О бюджетной политике на 2001 год и на среднесрочную перспективу» и в ежегодном послании «Какую Россию мы строим», — а также в материалах ряда заседаний Совета безопасности РФ.

В частности, в Бюджетном послании на первое место в бюджетных расходах поставлена задача обеспечения внутренней и внешней безопасности страны. В условиях по-прежнему жёстких бюджетных ограничений это станет возможным только в случае реализации военной реформы, поэтапного перевода части армии на профессиональную основу.

Решить поставленные задачи и наладить открытые и справедливые отношения между государством и обществом позволит эффективная система управления государственными финансами. В числе первоочередных задач бюджетной политики РФ стоит задача завершения формирования казначейской системы на федеральном уровне, ускорение этого процесса на других уровнях бюджетной системы. Казначейская система пока не охватывает существенную часть расходов силовых ведомств. На региональном уровне процесс перехода к казначействам только начинается. К концу 2000 года все силовые ведомства должны перейти на обслуживание в органы федерального казначейства. Хотя нельзя забывать, что нынешняя казначейская система может хорошо функционировать только в условиях мирного времени, а военная организация должна эффективно функционировать и в иных условиях.

Ключевым элементом в работе финансовых органов должна также стать обязательность публикации подробной бюджетной отчётности и соблюдение реальной конкурсности при осуществлении государственных закупок товаров и услуг.

Но дело не только в технологии финансирования и отчётности. Главное в том, что современное состояние российской армии и флота официально оценено как критическое. И основная причина такого положения – совершенно недостаточный в прошлые годы уровень финансовых средств, намечаемых к выделению бюджетом, и «недофинансирование» даже этого уровня. Выделяемых из бюджета средств едва хватало на содержание нерационально громоздкой военной организации (см. обзоры ИЭПП за 1997 – 1999 годы). Средств было совершенно недостаточно для оснащения ВС РФ современным вооружением, доля которого сейчас составляет 11—18%, в то время, когда в армиях стран НАТО она приближается к 75-80%. «Недофинансирование» НИОКР и производства вооружений, непрерывно нараставшие долги государства перед предприятиями ВПК привели к тому, что планировавшаяся реструктуризация ВПК оказалась сорванной.

Только в последние два года произошли положительные сдвиги, причем в военной экономике страны они отмечаются не только статистически, а стали ощутимыми реально — в социаль-

ном положении военнослужащих и работников ВПК, в росте заказов для собственных Вооружённых Сил, росте выгодных заказов оружия другими странами и, соответственно, в доходах.

В этих условиях ожидалось, что, опираясь на положительные тенденции в экономике, на обновлённые концепции (КНБ и ВД РФ), о которых говорилось выше, в 2000 году будет разработан уточнённый детальный план военной реформы на предстоящий период до 2005 года, а возможно и далее, по всем проблемам военного строительства. Но так не случилось, отчасти, как нам представляется, из-за тех недостатков концептуальных документов, которые были указаны выше. Поэтому планирование военной реформы всей военной организации РФ перенесено на 2001 год.

Военные и связанные с ними расходы в 2000 году

Возможности развития военной экономики в 2000 году определялись, в основном, объёмом ассигнований на оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства, предусмотренным Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2000 год[34]

В открытой части федерального бюджета расходы на военную организацию представлены весьма скудно — всего в нескольких строках Приложений 1 и 6 к федеральному бюджету и в нескольких текстовых статьях. Ведомственная структура расходов Минобороны и большинства других федеральных органов, входящих в военную организацию, приведены в секретном приложении 2. Этот же гриф присвоен и приложению 4, содержащему основные показатели ГОЗ, и приложению 27, где приведено распределение ассигнований по некоторым целевым программам. Несмотря на прямое указание Президента РФ, содержавшееся в бюджетном послании 1999 года, о рациональной открытости бюджета, ФБ-2000 был сделан гораздо более закрытым, чем все его предшественники.

Как уже не раз отмечалось, огульное засекречивание затрудняет проведение независимой экспертизы и гражданский контроль. Это особенно опасно в условиях экономических трудностей, переживаемых Россией. Установить в этих условиях, во что же фактически обходится России её военная организация, затруднительно. Но, учитывая крайнюю актуальность этой проблемы для общества, такой анализ необходим.

Военные расходы на всю военную организацию РФ оцениваются в таблице 2.40, исходя из бюджетной классификации.

Отметим, что кроме военных расходов по основным статьям, предусмотренным бюджетным классификатором, в федеральном бюджете на 2000 год, как это было и в 1999 г., включён ряд специальных текстовых статей, предусматривающих дополнительные расходы на национальную оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства.

В составе средств, которые намечалось выделить на военные нужды РФ, в текстовых статьях указаны следующие: 5500 млн руб. из Федерального дорожного фонда, часть средств, поступивших в доход государства в результате деятельности ФПС, а также в порядке возмещения ущерба, причинённого имуществу, закреплённому за воинскими частями и военными органами, от реализации вооружений, военной и специальной техники, часть средств, поступивших в федеральный бюджет сверх сумм, установленных статьями 1 и 29 бюджета, в том числе от иностранных авиационных компаний за пролёт их воздушных судов над территорией РФ и от иностранных судоходных компаний за проход их судов по территориальным водам РФ, от приватизации федеральной собственности на аукционах или по конкурсу, а также от продажи акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, часть доходов Министерства обороны от оказания услуг на договорной основе за подготовку военных кадров для иностранных государств, от военно-технического сотрудничества и других услуг, разрешённых

[34] Заметим, что этот закон после его принятия дважды корректировался. В последний раз это произошло 26 декабря 2000 года. Такое изменение параметров федерального бюджета даёт некоторые основания считать первый вариант принятого бюджета «отправным», что далее по тексту отображается нижним индексом ФБ-2000_0, а последнюю, вторую корректировку, обозначаемую как ФБ-2000_2, полагать соответствующей не столько данным о планируемых расходах, сколько предварительным данным об исполнении бюджета.

законодательством. Перечисленные дополнительные расходы на национальную оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства в текстовых статьях бюджета чётко не были установлены ни по объёмам, ни по срокам. Такая неопределённость финансирования отнюдь не способствовала выполнению задач, стоящих перед военной организацией государства.

Из сопоставления данных в таблице 2.40 со структурой военной организации РФ, приведенной в таблице 2.39, следует, что в бюджете нет явно выраженного охвата всех компонентов военной организации РФ. Очевидно, что некоторые из них учтены в общих расходах на органы государственной безопасности (в таблице отмечено символом*). Часть расходов обозначена только в секретных приложениях. Это относится, например, к воинским формированиям, указанным в таблице 2.39. Что касается лиц, прикомандированных к различным невоенным ведомствам и организациям, то расходы на их содержание открыты только отчасти (например, в расходах Минюста), а в основном скрыты в расходах бюджета по месту прикомандирования.

ТАБЛИЦА 2.40

№№ п/п	*Наименование расходов*	*Сумма млн руб*	*в % бюджета*	*% ВВП*	*Источник информации*
1	**Расходы на военную организацию в составе расходов на** *«национальную оборону»*				
-	ОБЩИЕ РАСХОДЫ НА "НАЦИОНАЛЬНУЮ ОБОРОНУ",*в том числе:*	140852	16,5	2,63	Пр.6 ФБ
		209445	**20,7**		**Пр.6 ФБ**
1.1	Строительство и содержание ВС РФ	137780	16,1	2,58	Пр.6 ФБ
		205812	**20,3**		**Пр.6 ФБ**
1.2	Обеспечение мобилизационной и вневойсковой подготовки	150 **167**	0,02		Пр.6 ФБ
			0,02		**Пр.6 ФБ**
2	Расходы на военную организацию в составе расходов на *«международную деятельность»*				
2.1	Миротворческая деятельность военной организации РФ	1625	0,19	0,03	**Пр.6 ФБ**
		2556 = 2190+366	**0,25**		**Пр.6 ФБ Ст.104'ФБ**
3	**Расходы на военную организацию в составе расходов на** *«правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства»*				
	Общие расходы на «правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства», в том числе:	51324	6,0	0,96	Пр.6 ФБ
		111547	**11,0**		**Пр.6 ФБ**
3.1	Органы пограничной службы и погранвойска	7727	0,90	0,14	Пр.6 ФБ
		11383	**1,12**		**Пр.6 ФБ**
3.2	Внутренние войска МВД РФ	5787	0,68	0,11	Пр.6ФБ
		14329	**1,41**		**Пр.6 ФБ**
3..3	Органы государственной безопасности*	12202	1,43	0,23	Пр. 6ФБ
		14361	**1,42**		**Пр.6 ФБ**
4	**Иные расходы на военную организацию**				
4.1	Содержание и оснащение войск МЧС	1736	0,20	0,03	Пр.1 ФБ
		2094	**0,21**		**Пр.1 ФБ**
4.2	Федеральная служба железнодорожных войск	1180	0,14	0,02	Пр.1 ФБ
		1413	**0,21**		**Пр.1 ФБ**
5	**Дополнительные расходы на национальную оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства**				
5.1	Часть средств **федерального дорожного фонда**, направляемая на указанные цели	5500	0,64	0,10	Ст. 81 ФБ
		5500	**0,54**		**Ст. 81 ФБ**
5.2	Средства, которые будут получены при приватизации государственной собственности и продаже акций, созданных в процессе приватизации, оказании услуг **МО** на договорной основе, в результате деятельности **ФПС** и других доходов	Сумма не определена			Статьи 94, 97, 101,104, 105 ФБ
		Сумма не определена			**Статьи 94, 97, 101, 104, 105 ФБ**

Примечание: обычным шрифтом показаны расходы, предполагавшиеся в первом варианте бюджета, жирным шрифтом – в последнем варианте.

Из открытых данных, приведенных в таблице 2.40, следует: расходы на военную организацию РФ, которые планировались в сумме, превышающей 173687 млн рублей (20,31% расходов бюджета или 3,25% ВВП), затем были подняты до 257615 рублей (25,4% расходов бюджета**).**

Для анализа всех военных расходов РФ (на всю военную систему, определённую выше) важна также та их часть, которая поступает в распоряжение других ведомств, не относящихся к военной организации, либо расходуется вне этих ведомств и составляет военные расходы вне военной организации. Они представлены ниже в таблице 2.41.

ТАБЛИЦА 2.41

№№ п/п	*Наименование расходов*	*Сумма млн руб*	*в% бюджета*	*В % ВВП*	*Источник информации*
	Из раздела бюджета «Национальная оборона» (см. п.1 таблицы 2)				
1.2	Военная программа Минатома	2909	0,34	0,05	Пр.6 ФБ
		3453	**0,34**		**Пр.6 ФБ**
1.4	Российская оборонная спортивно – техническая организация (РОСТО)	13,3	0,002		Пр.6 ФБ
		13,3	**0,001**		**Пр.6 ФБ**
-	*Из других разделов и подразделов бюджета*				
0.1	Мобилизационная подготовка экономики	450	0,05		Пр.6 ФБ
		834	**0,08**		**Пр.6 ФБ**
0.2	Гражданская оборона	20	0,002		Пр. 1 ФБ
		20	**0,002**		**Пр. 1 ФБ**
0.3	Федеральная служба специального строительства	360	0,04		Пр. 1 ФБ
		431	**0,04**		**Пр. 1 ФБ**
0.4	Дотации и субвенции бюджетам ЗАТО	6071	0,71		ст.55ФБ
		8071	**0,80**		**ст.55ФБ**

Примечание: обычным шрифтом показаны расходы, предполагавшиеся в первом варианте бюджета, жирным шрифтом – в последнем варианте.

Как и в случае с прямыми расходами на военную организацию РФ, военные расходы вне военной организации, представленные в таблице 2.41, также нельзя считать полными. Засекречены расходы Главного управления специальных программ и Комитета по конвенциальным проблемам химического и биологического оружия при Президенте РФ.

ТАБЛИЦА 2.42

№№ п/п	**Наименование расходов**	**Сумма млн руб**	**В% бюджета**	**В % ВВП**	**Источник информации**
1	Пенсии военнослужащих	20282	2,37	0,34	Пр.6 ФБ
		22113	**2,18**		**Пр.6 ФБ**
2	Утилизация и ликвидация вооружений	2070	0,24		Пр.6 ФБ
		3676	**0,36**		**Пр.6 ФБ**
3	Конверсия оборонной промышленности	392	0,05		Пр.6 ФБ
		428	**0,04**		**Пр.6 ФБ**
4	Целевая программа реструктуризации и конверсии оборонной промышленности на 1998-2000 годы	1146	0,13		Программа 9.1 Пр. 4 ФБ
		1173	**0,12**		**Программа 9.1 Пр. 4 ФБ**
5	Целевая программа переподготовки и обеспечения занятости Военнослужащих, подлежащих увольнению в запас, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей	24	0,003		Программа 1.7 Пр. 4 ФБ
		24	**0,002**		**Программа 1.7 Пр. 4 ФБ**
6	Целевая программа социальной защиты инвалидов военной службы на период 1997-2000 годов	38	0,004		Программа 1.2 Пр. 4 ФБ
		38	**0,003**		**Программа 1.2 Пр. 4 ФБ**
7	Целевые программы реабилитации территорий и населения от последствий прошлой военной деятельности	48	0,006		Программы 5.14, 6.3, 6.4 Пр. 4 ФБ
		49	**0,005**		
8	Фонд содействия военной реформе	Сумма не определена **2903**	**0,29**		Ст. 102 ФБ **Пр.6 ФБ**
8.1	Средства, выделяемые Правительством РФ на финансирование реализации мероприятий президентской программы ГЖС в 2000 г. и погашение сертификатов, выданных в 1999 г.	До 3800	0,44		Ст. 103 ФБ
		До 3800	**0,37**		**Ст. 103 ФБ**

Примечание: обычным шрифтом показаны расходы, предполагавшиеся в первом варианте бюджета, жирным шрифтом – в последнем варианте.

Можно считать отчасти военными средства, выделяемые нынешним российским агентствам (например, авиационно-космическому, по боеприпасам, по обычным вооружениям, по системам управления, по судостроению), а также некоторым другим ведомствам. Но отделить эту часть от невоенных расходов крайне трудно, да и сумма их относительно мала,

поскольку идут они главным образом на содержание сравнительно небольшого управленческого аппарата.

В целом ясно, что военные расходы РФ вне военной организации сравнительно невелики. Они планировались в размере 9823 млн рублей (1,15% бюджета), а превысили, оценочно, 12822 млн рублей (1,26% бюджета).

Кроме прямых военных расходов, целесообразно оценивать также и косвенные расходы, связанные с прошлой военной деятельностью (таблице 2.42).

По поводу Фонда содействия военной реформе отметим, что на момент утверждения бюджета он не был создан, но согласно статье 102 федерального бюджета Правительством РФ такой фонд был создан и ему было выделено дополнительно до 3000 млн рублей на финансирование в 2000 году президентской программы "Государственные жилищные сертификаты" и 800 млн рублей на погашение выданных в 1999 году жилищных сертификатов.

Расходы, связанные с прошлой военной деятельностью РФ, планировались в 2000 году в размере 27800 млн рублей (3,25% РФБ), а составили оценочно 34204 млн рублей (3,37% бюджета).

Существенное значение имеет факт превышения в 2000 году уровня большинства ранее намеченных расходов. Общие военные расходы (на военную организацию и вне её) превысили не 183510 млн рублей (21,47% бюджета), как замышлялось в начале года, а 270437 млн рублей, что соответствует 26,67% бюджета.

Суммарные расходы на нынешние военные нужды и те расходы, которые связаны с прошлой военной деятельностью, превысили не 211310 млн рублей (24,92% бюджета), как прогнозировалось в начале года, а 304641 млн рублей, что соответствует 30% бюджета.

ТАБЛИЦА 2.43

NN п/п, код	Наименование разделов ФБ	ФБ-2000_0 млн рублей	Помесячное исполнение ФБ-2000_0 фактически за месяц / интегрально, млн рублей, *фактически за месяц / интегрально, % от ФБ-2000_0*					
			январь	февраль	март	Апрель	май	июнь
1 0400	Национальная оборона	140852	11649 /11649 8,3% /8,3%	10121 /21770 7,2% /15,4%	20198 /41968 14,3% /29,8%	14072 /56040 10,0% /39,8%	14108 /70148 10,0% /49,8%	12073 /82221 8,6% /58,3%
2 0500	Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	79802	3302 /3302 4,1% /4,1%	7144 /10446 9,5% /13,1%	7383 /17813 9,3% /22,3%	7211 /25024 9,0% /31,4%	8445 /33469 10,6% /41,9%	9801 /43270 12,3% /54,2%
3 2300	Мобилизационная подготовка экономики	500	19 /19 3,8% /3,8%	20 /39 4,0% /7,8%	107 /146 21,4% /29,2%	12 /158 2,4% /31,6%	19 /177 3,8% /35,4%	37 /214 7,4% /42,8%
4 3110	Целевой бюджетный фонд содействия военной реформе	ст.102, 103 сумма точно не указана	136 /136	127 /263	97 /360	63 /423	43 /466	41 /507
1 0400	Национальная Оборона	9739 /91960 *6,9% /65,3%*	16900 /108860 12,0% /77,3%	12536 /121396 8,9% /86,2%	22811 /144207 16,2% /102,4%	19516 /163723 13,9% /116,2%	27067 /190790 19,2% / 135%	**209445**
2 0500	Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	6500 /49770 8,1% /62,4%	7393 /57163 9,3% /71,6%	8680 /65843 10,9% /82,5%	8066 /73909 10,1% /92,6%	10048 /83957 12,6% /105,2%	21433 /105390 26,9% / 132,1%	**111547**
3 2300	Мобилизационная подготовка экономики	36 /250 7,2% /50%	37 /287 7,4% /57,4%	48 /335 9,6% /67%	60 /395 12,0% /79%	92 /487 18,4% /97,4%	157 /644 31,4% / 129%	**834**
4 3110	Целевой бюджетный фонд содействия военной реформе	219 /726	239 /965	283 /1248	267 /1515	239 /1754	471 /2225	**свыше 2903**

Из анализа данных таблицы 2.43 выявляется важнейшая отличительная особенность исполнения бюджета-2000: финансирование военных расходов по сравнению с прошлыми го-

дами было гораздо более стабильным, без резких «провалов», без задержек в выплатах. Относительно среднемесячного расчётного уровня (8,33% бюджета) колебания в меньшую сторону были эпизодическими, незначительными и перекрывались в ближайшее время. И это обстоятельство, как показывает практика, в некотором смысле столь же важно для военной организации, как и обеспечение общего объёма военных расходов государства, о котором говорилось выше.

Тот факт, что по состоянию на 1.01.2001 года объём фактических военных расходов оказался меньшим, чем это указано в скорректированном бюджете, объясняется, скорее всего, политическими мотивами этой корректировки, а не экономическими потребностями.

Важнейшее значение для военно-экономического обеспечения предстоящего военного строительства имело то обстоятельство, что государство в 2000 году постепенно развязывало узел задолженностей, накопившихся в прошлые годы, как перед военной организацией, так и перед исполнителями государственного оборонного заказа. Практически все задолженности в выплатах военнослужащим в 2000 году были погашены. Нерешённой осталась пока жилищная проблема.

Особо отметим, что в самом конце 2000 года по настоянию Президента РФ было принято решение о погашении задолженности государства перед ВПК. Она оценивается величиной порядка 50 млрд рублей и будет ликвидирована в ближайшее время отчасти «живыми» деньгами, отчасти облигациями со сроком погашения 2 года. Это позволяет государству вступить в 2001 год на совершенно ином уровне его отношения к выполнению собственных обязательств и даёт моральное право требовать того же со стороны всех участников, от которых зависит, прямо либо косвенно, военная безопасность.

Тенденции развития военной экономики и некоторые рекомендации

Оживление военной экономики РФ в 2000 году представляется не случайным.

Процесс деградации военной организации РФ, происходивший ранее вместо сокращения и рационального реформирования, и, главное, процесс разрушения экономики ВПК, подменявший разумную конверсию и реструктуризацию, напомним, был приостановлен ещё в 1999 году. Это стало залогом для резкого изменения хода событий. Реалистический бюджет 2000 года, благоприятные цены на мировом рынке энергетических ресурсов и удовлетворительное исполнение бюджета правительством позволили приступить к оздоровлению военной экономики как одного из равноправных и рациональных секторов всей экономики государства.

Подъём военной экономики важен не только для военной организации. Гораздо более важно то, что задействованные при этом факторы должны стать основой подъёма высокотехнологичного сектора всей экономики России.

2000 год дал не только надежды, но и примеры их осуществления. Ракетно-космическая отрасль успешно участвует в проекте по созданию международной пилотируемой космической станции. Растёт прибыль от коммерческих запусков спутников нашими ракетами по заказам зарубежных компаний. Авиационная отрасль приступила к серийному производству нового массового пассажирского самолёта Ту-214 и лёгкого транспортно-пассажирского самолёта фирмы Сухого. В Санкт-Петербурге спущен на воду новый сухогруз класса «река – море», построенный на предприятии, которое ранее выпускало военные корабли. Вся эта продукция соответствует международным стандартам. К традиционному доходу от международной торговли оружием, возросшему после 1998 года с 2,6 до 3,7 млрд долларов, добавились доходы от продажи лицензий на военное производство и от продажи невоенных товаров и услуг в рамках так называемых офсетных сделок.

Оценка перспектив развития военной экономики была бы неполной без учёта динамики военных расходов за последние 2-3 года. В частности, о ней можно судить на основе сопо-

ставления расходов, предусмотренных бюджетом на 2001 год, по отношению к расходам предшествующих лет. В таблице 6 представлены результаты такого сравнения.

ТАБЛИЦА 2.44

Наименование разделов ФБ	ФБ – 1999 (млн руб.)	ФБ-2000 *(млн руб.)*		ФБ-2001 (млн руб.)	Изменение в % по отношению к ФБ-1999 (без учёта / **с учётом инфляции**)		
		Начало года	Конец года		ФБ-2000_0	ФБ-2000_2	ФБ-2001
«Национальная оборона»	93702	140852	209445	214688	+50,3 / **+25,1**	+123,5 / **+86,0**	+129,1 / **+70,2**
«Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства»	51324	79802	111547	131621	+55,5 / **+29,4**	+117,3 / **+80,8**	+156,5 / **+90,5**
«Мобилизационная подготовка экономики»	450	500	835	500	+11,1 / **-7,6**	+85,5 / **+54,3**	+11,1 / **-17,5**

Примечание: инфляция принималась равной: в 2000 году по отношению к 1999 году 20,2%; в 2001 году по отношению к 2000 году 12%.

Многочисленные требования специалистов в области военной экономики позволили добиться снятия грифа секретности с некоторых видов военных расходов. В частности, появилось отдельное приложение № 41 к бюджету, в котором раскрыты расходы на текущее содержание ВС РФ.

Сейчас, когда снова со стороны всех слоёв общества возрос интерес к экономике военной безопасности, к военной реформеконцепция обеспечения военной безопасности РФ и военного строительства может и должна быть уточнена.

Исходя из результатов изложенного выше анализа и других аналитических материалов, основные положения уточнённой концепции военного строительства в РФ можно сформулировать следующим образом.

Государству для обеспечения военной безопасности страны нужна военная организация – компактная, экономически посильная, профессиональная, эффективно решающая задачи предотвращения войны и погашения противоправных военных действий. И ещё нужен военнообученный резерв, который также является действенным фактором сдерживания агрессии.

Основная, экономически оправданная и политически целесообразная задача Вооружённых Сил и других войск РФ в мирное время – остановить возможную агрессию и попытки силового принуждения извне, а также парировать опасность развязывания гражданской войны и терроризма внутри страны. Содержание этой задачи определяется стратегией силового (ядерного и неядерного) сдерживания, признанной ведущими государствами мира, а решение достигается комплексом политических, экономических, военных и иных мер.

В случае начала агрессии либо развязывания внутренних военных конфликтов и террора основной задачей становится отражение агрессии и нанесение агрессору такого ущерба, который заведомо превысит возможную выгоду от войны и заставит их пойти на её прекращение.

И та, и другая задачи должны решаться, главным образом, регулярным составом сил и средств - профессионалами, оснащёнными первоклассным оружием.

В настоящее время военная организация РФ не в полной мере готова к выполнению этих задач. Основными причинами такого положения являются незавершённость военной реформы, неприемлемо низкое социальное положение военнослужащих, отставание от развитых государств в укомплектованности войск (сил флота) современным вооружением, несоответствие численности военной организации уровню её финансирования государством. Вопрос о численности решается уже не теоретически, а практически. Решение других вопросов откладывается на 2001 и последующие годы реформ.

Первоочередным в настоящее время является принятие рационального решения о способе комплектования военной организации.

Многие политические партии и движения выдвигают предложения о комплектовании Вооружённых Сил и других войск РФ только на контрактной основе. Эффективность этого прин-

ципа подтверждается опытом многих стран. Вместе с тем во всех современных государствах создаётся ещё и военнообученный резерв.

Учитывая этот фактор, целесообразно поддержать предложение, опубликованное специалистами ИЭПП в начале 2000 года, о замене нынешней смешанной системы комплектования военной организации РФ двумя связанными системами:

1) содержания Вооружённых Сил и других войск постоянной и высокой боевой готовности исключительно на контрактной основе;
2) формирования военнообученного резерва путём призыва молодёжи на 6-8 месяцев с целью обучения массовым воинским специальностям и одновременно с этим обслуживания и охраны резервной военной техники.

На подготовку резерва лиц, которые могут во время войны выполнять вспомогательные функции (медицинская помощь раненым, устранение разрушений и т.п.), могла бы быть направлена и альтернативная гражданская служба, закон о которой должен быть принят в скором времени.

С этим принципом комплектования будет органично сочетаться существующая в стране система военной подготовки офицеров как в военных вузах (главным образом для войск и сил постоянной боевой готовности), так и на военных кафедрах некоторых гражданских вузов (для подготовки резерва).

При сохранении нынешнего уровня финансирования военной организации РФ предложенная концепция позволит сократить общее количество военнослужащих в военной организации РФ и существенно улучшить уровень их социального обеспечения.

Не менее важными направлениями военной реформы должны стать следующие: создание действительно единой военной организации государства, совершенствование системы планирования, формирования и исполнения военного бюджета в рамках Бюджетного кодекса РФ, обеспечение рациональной транспарентности военных расходов государства, осуществление действенного гражданского контроля над военной организацией РФ. Этому будет способствовать принятие ряда новых федеральных законов.

Генеральным принципом развития военной организации РФ должно стать превращение её Вооружённых Сил в Вооружённые Умы, для чего необходимо обеспечить поддержание и развитие научно-технического и технологического базиса самой военной организации и ВПК. Военное строительство России в 21-м веке должно быть направлено на оснащение войск высокоинтеллектуальным оружием, способным избирательно и эффективно поражать военные объекты агрессора и базы террористов, своевременно вскрывать реальные военные угрозы для России и парировать их сдерживанием любого агрессора. Это же оружие в силу его особых качеств могло бы стать основным видом экспортируемой высокотехнологичной продукции РФ военного назначения, а используемые в нём высокие технологии двойного назначения – одним из главных факторов подъёма гражданского высокотехнологичного производства, основанного на нормах свободного предпринимательства и конкуренции.

Следуя требованиям КНБ о приоритетном внимании к экономической эффективности обеспечения национальной безопасности, необходимо пересмотреть некоторые сложившиеся ранее подсистемы военной организации. В их числе структуры обеспечения войск всеми видами неденежного довольствия, сельскохозяйственные и некоторые другие предприятия, учреждения научно-исследовательского профиля, образования и здравоохранения. В результате оптимизации этих подсистем из их состава должны быть выведены элементы, которые не являются жизненно необходимыми с военной точки зрения и неэффективными с экономической.

В социально-экономическом плане профессиональный состав военной организации РФ должен обрести статус естественной составной части среднего класса и выступить опорой российского демократического правового государства.

Раздел 3. Социальная сфера

3.1. Финансы населения

Денежные доходы. В 2000 году в уровне жизни населения России произошли определенные позитивные сдвиги. Реальные располагаемые денежные доходы населения в за год возросли на 9,1%, однако, они все еще остаются на 10% ниже предкризисного уровня (первой половины 1998 года). На рост доходов значительно повлияли повышение пенсий и заработной платы работникам бюджетных организаций, а также продолжившееся сокращение долгов по зарплате (на 27,6% по данным за декабрь 2000 года). В 2000 году среднедушевые денежные доходы в расчете на месяц составили 2112 руб. (в декабре – 3112 руб.).

Что касается межрегиональной дифференциации доходов, то в ноябре 2000 года среднедушевые денежные доходы населения, зарегистрированные в г. Москве, были в 5-10 раз выше соответствующих показателей, рассчитанных для областей Центрального района (в 1999 году – в 7-10 раз, в 1998 году - в 6-9 раз).

Увеличение реальной заработной платы было более значительным по сравнению с увеличением доходов – среднемесячная заработная плата увеличилась на 22,5% по сравнению с 1999 годом. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата составила в среднем в 2000 году 2268 руб. против 1523 руб. в 1999 году.

В большинстве регионов России в 2000 году средняя заработная плата была выше среднедушевых доходов, однако в г. Москве она составляла всего 38% от уровня среднедушевых доходов (в 1999 году – 42%, 1998 году – 48%, 1997 году – 41%).

Продолжала увеличиваться межотраслевая дифференциация заработной платы - в мае 2000 года межотраслевые различия в оплате труда достигли 8,4 раз. Среднемесячная заработная плата в топливной промышленности в ноябре 2000 года была выше среднероссийского уровня в 3,2 раза (в 1999 году – в 2,95 раза, в 1998 – в 2,37 раза), а в относительно низкооплачиваемых отраслях, финансируемых из бюджета, отставание от среднероссийского уровня еще более усилилось. Так, в здравоохранении уровень средней заработной платы составил 58% от среднероссийского (в 1999 году – 60%, в 1998 – 67%), в образовании, культуре и искусстве 54% (в 1999 г. - 55%, в 1998 г. – 60%).

В 2000 году средний размер назначенной месячной пенсии с учетом компенсационных выплат составил 694,2 рубля. Размер реальной пенсии по сравнению с уровнем 1999 года увеличился на 28%.

Улучшилось соотношение между средней пенсией и прожиточным минимумом пенсионера. Если в 1999 году средняя пенсия была на 31% ниже прожиточного минимума пенсионера, то в 3-м квартале 2000 года она составила 74% от прожиточного минимума пенсионера.

Соотношение между средней заработной платой и прожиточным минимумом трудоспособного населения в 2000 г. также несколько улучшилось. В 3-м квартале 2000 года оно составило 168%, тогда как годом раньше не превышало 156%.

Однако доля трудовых доходов и социальных трансфертов в общем объеме личных доходов населения существенным образом не изменилась. По данным Госкомстата РФ, в структуре доходов доля заработной платы выросла с 65,5% до 65,6%, а доля социальных трансфертов с 13,2 до 13,4%.

Следует также отметить, что, несмотря на экономический рост, уровень дифференциации доходов населения остался прежним. Изменения по итогам 3-го квартала 2000 года децильного коэффициента дифференциации фондов (уменьшился на 0,4%) и коэффициента Джини (вырос на 0,006%) несущественны. Распределение общего объема доходов населения между 20%-ными группами с разным уровнем обеспеченности в 2000 году также изменились по сравнению с 1999 годом незначительно.

Распределение населения РФ по размеру среднедушевого дохода в 2000 году оценивалось Госкомстатом следующим образом:

ТАБЛИЦА 3.1.

Структура денежных доходов населения в 1990-2000 гг., %

	1990	1991	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Денежные доходы, всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Оплата труда, включая скрытую заработную плату	74,1	69,7	73,6	64,5	62,8	65,9	65,7	64,9	65,5	65,6
Социальные трансферты	14,7	16,3	14,3	13,5	13,1	14,0	15,0	13,6	13,2	13,4
Доходы от собственности	2,5	2,8	1,0	4,5	6,5	5,4	5,7	5,5	7,2	7,2
Доходы от предпринимательской деятельности	3,7	4,1	8,4	16,0	16,4	13,6	13,0	14,2	13,2	12,6
Другие доходы	5,0	7,1	2,7	1,5	1,2	1,1	0,6	1,8	0,9	1,2

Источник: Госкомстат РФ.

ТАБЛИЦА 3.2.

Распределение общего объема денежных доходов населения РФ, коэффициенты дифференциации и концентрации доходов за 1991-2000 гг., %

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Денежные доходы,всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Первая (с наименьшими доходами)	11,9	6,0	5,8	5,3	5,5	6,2	6,2	6,2	6,2	6,1
Вторая	15,8	11,6	11,1	10,2	10,2	10,7	10,6	10,5	10,6	10,3
Третья	18,8	17,6	16,7	15,2	15,0	15,2	15,1	14,9	14,9	14,5
Четвертая	22,8	26,5	24,8	23,0	22,4	21,5	21,4	21,0	21,0	20,5
Пятая (с наибольшими доходами)	30,7	38,3	41,6	46,3	46,9	46,4	46,7	47,4	47,3	48,6
Децильный коэффициент дифференциации (Фондов)	4,5	8,0	11,2	15,1	13,5	13,0	13,2	13,2	14,5	14,1
Коэффициент Джини	0,260	0,289	0,398	0,409	0,381	0,375	0,381	0,379	0,394	0,400

* Данные за 3-й квартал 2000 года

ТАБЛИЦА 3.3.

Распределение населения по размеру среднедушевого месячного денежного дохода, тыс. руб. (в % к итогу)

	1999	2000
Все население	100	100
В том числе со среднедушевым денежным доходом в среднем за месяц, руб.		
до 400.0	3,4	1,4
400.1-600	8,1	4,3
600.1-800	11,0	6,9
800.1-1000	11,6	8,4
1000.1-1200	10,8	8,8
1200.1-1600	17,5	16,5
1600.1-2000.0	12,2	13,4
Свыше 2000.0	25,4	40,3

Начиная с 1-го квартала 2000 года, расчет величины прожиточного минимума ведется по новой методике, предполагающей использование нормативного метода расчета для продуктовой и непродуктовой части минимальной потребительской корзины. В новой структуре прожиточного минимума значительно увеличены расходы на непродовольственные товары и услуги. В результате его величина превышает стоимость прожиточного минимума, исчисленного по методике 1992 года, на 15-20%. Таким образом, в начале 2000 года изменение методики расчета величины прожиточного минимума привело к росту официальной оценки численности бедного населения. Если к данным 2000 года применить методику оценки доли бедных на основе методики исчисления прожиточного минимума 1992 года, то, например, во 2-м квартале 2000 года доля бедных оценивалась бы на уровне 27,6% (согласно оценке по новой методике она составила 34,7%).

В целом в течение всего 2000 года доля населения с доходами ниже прожиточного минимума снижалась – с 41,2% в 1-м квартале до 31,8% – в 3-м квартале.

Денежные расходы. Позитивные сдвиги в сфере доходов подтверждаются также ростом реального объема потребительских расходов домашних хозяйств за 12 месяцев (с 3 квартала 1999 г. по 3 квартал 2000 г.). В 3-м квартале 2000 года реальные потребительские расходы на 10% превысили уровень соответствующего квартала 1999 года, хотя все еще на 10% ниже, чем в 3-м квартале 1998 года. Номинальные потребительские расходы в ноябре 2000 года составили 1900,1 руб.

В 1-м квартале 2000 года наблюдалось увеличение доли расходов населения на приобретение товаров и оплату услуг относительно общего объема доходов населения (с 75,8% в 4-м квартале 1999 года до 84,6%), однако, со 2-го квартала началось снижение этого показателя: до 79,8% в 3-м квартале и 76,8% – в 4-м квартале. Доля сбережений в общем объеме доходов населения оставалась достаточно низкой в течение всего года. В 1-м полугодии она составляла 5,1%, в 4-м квартале упала до 4,1% (подобный уровень был характерен для 4-го квартала 1999 года).

Доля расходов населения на покупку иностранной валюты в общем объеме денежных доходов в 2000 году снизилась до 7,1% (в 1999 году она составляла 8,1%).

В течение всего 2000 года оборот розничной торговли был устойчиво выше по сравнению с показателями 1999 года – увеличение объема розничного товарооборота колебалось в пределах 7,3 – 10,3%. В среднем по сравнению с 1999 годом он увеличился на 8,9%, и составляет 2251,4 млрд. руб., что практически соответствует уровню 1998 года. Произошли некоторые изменения в макроструктуре оборота розничной торговли – доля продовольственных товаров снизилась с 48,1% в 1999 году до 46,4% в 2000 году.

3.2. Отрасли социально-культурной сферы

Высокий темп роста экономики в 2000 г. и проведение президентских выборов оказали позитивное влияние на ресурсную обеспеченность отраслей социально-культурной сферы. Размеры их финансирования из федерального бюджета увеличились в реальном выражении на 30% по отношению к аналогичному периоду 1999 г. Вместе с тем расходы из бюджетов субъектов РФ выросли всего на 1%, и общий прирост ассигнований из консолидированного бюджета составил за год 5%. Самым значительным было увеличение расходов на средства массовой информации – 61%, причем затраты из федерального бюджета выросли в 2,1 раза. Существенно увеличилось финансирование образования за счет средств федерального бюджета – на 28%, но расходы на эти цели в региональных бюджетах сократились на 2%. Затраты государства на здравоохранение (бюджетные ассигнования и взносы работодателей на обязательное медицинское страхование) выросли на 7%.

Увеличение бюджетного финансирования социально-культурной сферы и прежде всего расходов федерального бюджета очевидно связывается с проведением предвыборной кампании и стремлением сократить задолженность по заработной плате работникам бюджетных учреждений. В первые четыре месяца 2000 г. размер задолженности по заработной плате в отраслях социального комплекса был уменьшен на 43%. В последующие месяцы динамика бюджетной задолженности была волнообразной; к концу года ее размер составлял в номинальном выражении 47% от величины на начало года. При этом на федеральный бюджет в общей сумме задолженности приходилось всего 1,6%, а на бюджеты субъектов РФ – 98,4%. В отраслевом разрезе соотношение размеров федеральной и региональной бюджетной задолженности составляло по образованию – 6,6% и 93,4%; по здравоохранению – 0,4% и 99,6%; по культуре и искусству – 1,2% и 98,8% соответственно.

ТАБЛИЦА 3.4

Бюджетная задолженность по заработной плате в 2000 г.

	1.01	1.02	1.03	1.04	1.05	1.06	1.07	1.08	1.09	1.10	1.11	1.12	1.01.01
Всего, млн руб.	10165	10213	9422	7064	6391	6406	6923	7077	6298	6433	6296	5888	4942
В том числе:													
Отрасли социальной сферы	6223	6290	5672	3821	3398	3478	3946	3982	3469	3579	3595	3493	2947
из них:													
Образование	2026	2205	1815	812	603	664	992	940	583	688	859	858	683
Здравоохранение	1023	988	803	296	197	216	287	373	351	373	374	336	246
Культура и искусство	312	322	260	108	80	92	122	126	106	117	120	117	84

Источник: Госкомстат России

Параллельно с сокращением совокупной бюджетной задолженности в течение первых четырех месяцев 2000 года наблюдался резкий спад в забастовочном движении, а в период с мая по сентябрь забастовок вообще не было. Такую динамику забастовочного движения естественно связать с тем, что президентские выборы и активные действия правительства, предпринятые в первые месяцы истекшего года по сокращению бюджетной задолженности, сформировали у работников отраслей социальной сферы кредит доверия к государству, удерживавший их от забастовочной формы борьбы за свои права и почти не растраченный до конца года, несмотря на рост задолженности по оплате труда в сфере образования.

ТАБЛИЦА 3.5

Забастовки в 2000 г.

	12.99	01.00	02.00	03.00	04.00	05.00	06.00	07.00	08.00	09.00	10.00.	11.00	12.00
Число организаций, участвовавших в забастовках:													
ВСЕГО	729	477	210	83	22	-	-	-	-	-	12	71	48
в том числе:													
Образование	702	472	204	76	16	-	-	-	-		8	68	47
Здравоохранение	3	1	-	1	-	-	-	-	-		-	-	-
Культура и искусство	-	2	3	-	-	-		-	-		-	-	-
Число вовлеченных работников, (тыс. чел.):													
ВСЕГО:	28,5	13,0	8,8	4,5	2,1	-	-	-	-		0,8	3,2	1,7
в том числе:													
Образование	25,5	12,6	8,0	2,4	0,4	-	-	-	-		0,4	1,7	1,6
Здравоохранение	0,3	0,2	-	0,2	-	-	-	-	-		-	-	-
Культура и искусство	-	0,0	0,2	-	-	-	-	-	-		-	-	-

Источник: Госкомстат России

Здравоохранение

В 2000 г. продолжился рост показателей смертности населения (15,3 умерших на 1000 человек в сравнении с 14,7 в 1999 г.) и заболеваемости по 19 из 34 видов болезней, регистрируемых государственной статистикой. В частности, количество заболевших туберкулезом увеличилось на 11%, вирусным гепатитом – на 46%. Особенно тревожным является резкое, в 2,9 раза по сравнению с предыдущим годом, увеличение числа выявленных случаев ВИЧ-инфекции и СПИДа. В прошедшем году было зарегистрировано почти 52 тысячи новых больных с этим диагнозом, что составило 63% от общего числа выявленных случаев на территории России за последние 14 лет (всего – 83 тыс.).

Вместе с тем произошло снижение заболеваемости почти по всей группе капельных инфекций, управляемых средствами специфической профилактики, что, по всей видимости, можно связать с некоторым улучшением работы по проведению профилактических прививок. Число больных корью сократилось по сравнению с прошлым годом на 46%, краснухой – на 25%, дифтерией – на 11%, не зарегистрировано ни одного случая заболеваний полиомиелитом. Исключение в этой группе составил показатель заболеваемости коклюшем, увеличившийся в 1,5 раза.

Истекший год была отмечен первыми робкими попытками Министерства здравоохранения РФ внедрить механизмы финансового планирования, повышающие эффективность использования бюджетных ассигнований лечебно-профилактическими учреждениями федерального подчинения. За счет бюджетных средств, выделяемых Минздраву РФ, осуществляется финансирование его собственных научно-исследовательских институтов и НИИ Российской Академии медицинских наук, научных центров и клиник медицинских образовательных вузов (в части финансирования клинической деятельности). На начало 2000 г. насчитывалось 236 таких лечебно-профилактических учреждений федерального подчинения, в которых имелось 62 тысячи больничных коек, что составляет почти 4% коечного фонда страны. Эти учреждения предоставляют высокотехнологичные, дорогостоящие виды медицинской помощи.

Основная часть ассигнований из федерального бюджета поступает в эти учреждения безотносительно к фактическим объемам оказываемой ими медицинской помощи и покрывает

лишь часть их затрат. Одновременно они получают средства из Московского фонда обязательного медицинского страхования и из бюджетов субъектов РФ за каждого больного, направляемого к ним на лечение. При этом не обеспечивается разграничения предметов финансирования из разных источников. Более того, планирование ассигнований из федерального бюджета проводится без учета средств, поступающих из других источников. В итоге одна и та же деятельность этих учреждений фактически выступает предметом двойного финансирования. Проверки, проводимые контрольно-ревизионными органами, как правило, не влекли применения санкций к учреждениям за практику двойного финансирования.

28 февраля 2000 г. Минздрав РФ и Российская Академия медицинских наук издали совместный приказ № 70/14 «О повышении эффективности использования финансовых средств в учреждениях здравоохранения федерального подчинения». Предусматривается введение системы планирования деятельности этих учреждений со стороны Минздрава РФ. Планирование будет осуществляться путем формирования заказа на оказание специализированной медицинской помощи за счет средств федерального бюджета. Содержанием заказа станут объемы медицинской помощи (число пролеченных больных), соответствующие плановым размерам бюджетных ассигнований. Другими словами, каждое федеральное медицинское учреждение будет получать средства из федерального бюджета за определенные объемы медицинской помощи, которые государство в состоянии оплатить. Эти объемы могут составлять лишь часть мощности учреждения, но будут оплачиваться по полному тарифу, возмещающему все необходимые издержки. Остальная же часть мощности учреждения может быть на легальной основе использована для оказания медицинской помощи, оплачиваемой из средств обязательного и добровольного медицинского страхования, и для предоставления платных услуг населению. Реализация предусмотренных мер, бесспорно, будет содействовать более рациональному расходованию бюджетных средств и внесет вклад в ослабление проблемы финансовой необеспеченности государственных гарантий бесплатного медицинского обслуживания населения.

У руководителей большинства федеральных медицинских учреждений эти решения вызвали негативное отношение: они заинтересованы в сохранении сложившейся системы, дающей им значительную экономическую самостоятельность при минимуме экономической ответственности. Лишь несколько учреждений были согласны перейти к новой системе финансирования. Однако вплоть до начала 2001 года эта система так и не была внедрена даже в экспериментальном порядке.

Субъекты РФ справедливо ставили вопрос о необходимости выделения им определенных квот для бесплатного лечения больных в федеральных клиниках, но вплоть до 2000 г. им приходилось платить за каждого больного, направляемого в эти учреждения. Руководители учреждений объясняли это недостаточностью и нестабильностью ассигнований из федерального бюджета, которые покрывают лишь часть фактических затрат. В июле в совместном приказе Минздрава РФ и Российской Академии медицинских наук «Об организации оказания высокотехнологичных (дорогостоящих) видов медицинской помощи в учреждениях здравоохранения федерального подчинения» (№ 252/50 от 10.07.2000) были установлены квоты такой помощи для больных, направляемых из субъектов РФ. Общее число больных из субъектов РФ, которым федеральные медицинские учреждения должны оказать медицинскую помощь за счет средств федерального бюджета, составило в 2000 году 92 тысячи человек. Подчеркнем, что квоты определены по так называемым высокотехнологичным видам медицинской помощи, которые составляют лишь часть всего объема деятельности рассматриваемых учреждений, финансируемого из федерального бюджета.

В 2000 году получила неожиданное развитие давняя история с правительственным законопроектом о внесении изменений и дополнений в закон о медицинском страховании. Он был направлен в Государственную Думу Правительством РФ еще в 1996 г. и предполагал исключение негосударственных страховых организаций из числа субъектов ОМС. Страховщики сумели тогда организовать коллективные действия против принятия законопроекта. На

рассмотрение парламента был внесен альтернативный законопроект, выражающий их интересы. В результате процесс рассмотрения обоих законопроектов был приостановлен на несколько лет. В 1999 г. правительство Е.М. Примакова стало настаивать на принятии первого законопроекта. В июне 1999 г. он был принят Государственной Думой в первом чтении. Но страховые медицинские компании в очередной раз сумели оказать эффективное влияние на законотворческую деятельность. В июне 2000 г. Правительство РФ по ходатайству Минздрава РФ предложило депутатам подождать с принятием искомого законопроекта во втором чтении.

Судьба и страховых компаний, и всей системы обязательного медицинского страхования будет зависеть от общего курса социальной и экономической политики, который будет проводить новый президент и правительство. Как известно, подготовка проекта соответствующего программного документа велась зимой и весной 2000 г. в Центре стратегических разработок. В рамках этой работы анализировались и стратегии дальнейшего развития здравоохранения. В этой сфере неизбежно проведение реформ. Если не предпринимать никаких активных действий, то следует ожидать дальнейшего усиления различий в доступности медицинской помощи для семей с разным уровнем доходов, для жителей разных регионов, города и села. Если в сложившейся системе ОМС и в сложившихся схемах сочетания бюджетного и страхового финансирования здравоохранения не будут произведены серьезные изменения, то наиболее вероятным развитием событий станет ликвидация (возможно, в несколько этапов) институтов обязательного медицинского страхования.

Главным компонентом реформы здравоохранения должны стать преобразования в системе финансирования и управления здравоохранением. От способа именно их проведения зависят возможности и темпы решения более широкого круга проблем охраны здоровья. Рассматривались три основных варианта стратегии осуществления организационно-экономических преобразований в сфере здравоохранения.

Вариант 1: консервативный (частичная реставрация старой системы). Решение проблемы несбалансированности государственных гарантий и их финансового обеспечения связывается с необходимостью увеличения расходов государства на здравоохранение (восстановления прежнего уровня государственного финансирования отрасли). Если существующий уровень государственных расходов на здравоохранение, исчисленный в процентах к ВВП, не изменится (3% ВВП), то при оптимистической оценке перспектив экономического роста государственных средств будет все равно недостаточно для полного покрытия стоимости программы государственных гарантий в последующее десятилетие. Если же размеры государственного финансирования здравоохранения будут расти более высокими темпами, чем рост ВВП, но при этом не будут проводиться организационно-экономические преобразования, обеспечивающие увеличение эффективности использования ресурсов отрасли, то вливания государственных средств будут «съедаться» неэффективным затратным здравоохранением. При реализации такой стратегии население все равно будет вынуждено платить за медицинскую помощь, компенсируя собственными затратами неэффективность здравоохранения.

Проводимые организационно-экономические преобразования будут направлены на свертывание системы обязательного медицинского страхования. Она интегрируется в бюджетную систему финансирования здравоохранения. Территориальные фонды ОМС административно подчиняются региональным органам управления здравоохранением. Это позволит наиболее простым – административным - способом обеспечить контроль за согласованным использованием бюджетных ассигнований и средств ОМС и даже, возможно, немного сократить управленческие расходы. Но этот путь не гарантирует более рационального распределения совокупных финансовых средств. Органы здравоохранения по собственной инициативе никогда не будут поддерживать такие варианты распределения имеющихся финансовых ресурсов, которые сокращают общий объем медицинской помощи, оказываемой каждым подведомственным ему учреждением, и его штаты. Для того, чтобы органы здравоохранения проводили политику повышения эффективности использования ресурсов, необходимо очень

сильное давление на них со стороны финансовых органов, высокая исполнительская дисциплина и высокая степень прозрачности их действий. Выполнение этих условий проблематично в случае ориентации на реставрацию прежней системы управления здравоохранением.

Для повышения управляемости системы здравоохранения будут предприниматься попытки частично восстановить вертикаль административного подчинения органов здравоохранения разных уровней. Но для реализации этой политики потребуется внесение изменений в Конституцию и в федеральный закон о местном самоуправлении, что столкнется с сильным сопротивлением в обеих палатах Федерального собрания.

Вариант 2: умеренное реформирование. Сохраняется формальная бесплатность медицинской помощи для населения. Решение проблемы разрыва между гарантиями бесплатной медицинской помощи и их финансовым обеспечением связывается с реструктуризацией здравоохранения, которая позволит сократить потребность в государственных расходах. Но требуемое перемещение примерно четверти объемов стационарной помощи в амбулаторно-поликлинический сектор, сокращение гарантируемых объемов бесплатного лекарственного обеспечения больных в стационарах и объемов предоставления скорой медицинской помощи осуществляются постепенно и растягиваются на 3-5 лет.

Не предпринимается попыток радикально пересмотреть сложившееся в субъектах РФ разделение финансовых средств между системой ОМС и системой бюджетного финансирования ЛПУ. Для преодоления эклектичности системы бюджетно-страхового финансирования здравоохранения избирается путь медленного, эволюционного ее совершенствования. Исходным пунктом становится изменение механизма финансирования медицинских учреждений. Сейчас бюджетные средства и средства ОМС направляются на финансирование отдельных, чаще всего разных статей расходов больниц и поликлиник. Этот эклектичный механизм заменяется согласованным долевым финансированием медицинских услуг по полным тарифам, включающим все виды расходных статей. В составе таких полных тарифов фиксируется доля, финансируемая из средств ОМС и доля, финансируемая из средств бюджета субъекта РФ. Соотношение этих долей в разных регионах будет различным, отражая сложившиеся пропорции между бюджетным и страховым финансированием. Схема долевого финансирования, в отличие от постатейного, не порождает прямых стимулов к затратному хозяйствованию и создает благоприятные условия для введения прогрессивных методов оплаты медицинской помощи, создающих стимулы для реструктуризации здравоохранения. Долевая оплата объемов медицинской помощи позволит медицинским организациям свободно маневрировать поступающими средствами для финансирования разных видов расходов.

Переход к долевому финансированию будет сопровождаться постепенным совершенствованием территориального планирования здравоохранения, механизмов управления фондами ОМС и контроля за их деятельностью. Это будет создавать условия для постепенного увеличения той части бюджетных расходов на здравоохранение, которая перечисляется в фонд ОМС в качестве платежа на неработающее население. С ростом доли средств ОМС в финансировании медицинской помощи будут вызревать предпосылки для превращения фондов ОМС в единственных держателей средств, идущих на оплату медицинской помощи, предусмотренной базовой программой ОМС, и таким образом, для завершения процесса внедрения ОМС. Но этот процесс растянется на 5-10 лет.

Вариант 3: проведение радикальных преобразований. Решение проблемы финансовой необеспеченности государственных гарантий достигается путем проведения следующих преобразований:

- завершение перехода к преимущественно страховой форме мобилизации финансовых средств для здравоохранения и к страховому финансированию медицинских организаций;
- реструктуризация существующей сети медицинских организаций; вывод из системы общественного здравоохранения финансово необеспеченных учреждений;

- усиление государственного регулирования платной медицинской помощи, оказываемой в государственных и муниципальных ЛПУ;
- постепенная легализация соучастия населения в оплате медицинской помощи.

Решение проблем координации действий органов власти разных уровней друг с другом и с субъектами ОМС будет обеспечено введением системы комплексного территориального планирования в здравоохранении и пересмотром механизмов управления фондами ОМС.

Повышению эффективности системы здравоохранения будет содействовать, помимо вышеуказанных преобразований:

- внедрение новых формы оплаты медицинской помощи;
- обеспечение хозяйственной самостоятельности государственных и муниципальных ЛПУ и расширение спектра организационно-правовых форм медицинских организаций;
- изменение подходов к оплате труда медицинских работников.

Предлагаемые меры обеспечат разрешение ключевых организационно-экономических проблем здравоохранения в ближайшей перспективе (2-3 года). Это послужит основой для практической реализации политики, направленной на создание правовых и экономических условий для развития профилактики заболеваний, здорового образа жизни, роста вложений работодателей и населения в улучшение состояния здоровья, повышения качества лечебно-профилактической помощи.

Радикальный вариант является наиболее предпочтительным: он создает наилучшие институциональные условия для повышения эффективности функционирования системы здравоохранения. Но он потребует увеличения административных расходов по сравнению с существующим положением. Дополнительные затраты будут связаны с подготовкой необходимой нормативно-методической документации, обучением работников фондов ОМС и ЛПУ.

Радикальный вариант является политически наиболее трудно реализуемым. Главное политическое препятствие указанным нововведениям - позиция региональных и местных властей. Реализация радикального варианта преобразований возможна лишь в случае, если реформирование здравоохранения будет инициировано высшим политическим руководством страны и останется в зоне его непосредственного контроля.

Именно радикальный вариант был положен в основу раздела «Стратегия реформирования здравоохранения» в программном документе «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу», который был рассмотрен и в основном одобрен Правительством Российской Федерации на заседании 28 июня 2000 года.

В принятом затем Плане действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 годы (Правительство Российской Федерации. Распоряжение от 26 июля 2000 г. № 1072-р.) были выделены три наиболее приоритетные задачи политики в сфере здравоохранения: формирование объединенной системы медико-социального страхования; обеспечение хозяйственной самостоятельности и увеличение разнообразия организационно-правовых форм медицинских организаций; рационализация программы государственных гарантий бесплатной медицинской помощи.

Перспективы формирования системы медико-социального страхования

Перспективный путь развития медицинского страхования связан с созданием единой системы обязательного медико-социального страхования (ОМСС) на основе объединения существующих систем обязательного медицинского страхования (ОМС) и социального страхования. Возможность такого объединения связана с тем, что объект ОМС - заболевание застрахованного - является основным объектом существующей системы социального страхования. Однако механизмы финансирования выплаты пособий по нетрудоспособности и финансирования лечения разъединены. В результате принятие решений о выборе формы, ин-

тенсивности и длительности лечения, реабилитации, профилактики происходит без учета затрат по выплате пособий. Кроме того врачи часто действуют без надлежащего контроля со стороны работников системы социального страхования и имеют возможность злоупотреблять своим положением, выдавая бюллетени здоровым людям.

Целесообразность создания единой системы медико-социального страхования определяется следующими обстоятельствами:

1. Объединение двух систем страхования сформирует институциональные предпосылки для проведения единой рациональной политики по отношению к разным видам затрат, связанных с общим для этих систем страховым случаем.
2. Создание новой системы позволит пересмотреть направления расходования средств социального страхования, рационализировать условия выплаты пособий и сократить расходы, которые не связаны с четко выраженными страховыми случаями.
3. Формирование единой системы откроет новые возможности решения проблем перечисления из бюджетов субъектов РФ взносов на страхование неработающего населения и незавершенности введения системы страхового финансирования основной части медицинской помощи, оказываемой населению.
4. Создание новой системы на основе слияния фондов ОМС и социального страхования дает возможность создать более управляемую систему в сравнении с существующей системой ОМС.

Возможность рационализации совокупных страховых расходов. Создание единой системы медико-социального страхования открывает возможность проведения единой рациональной политики по отношению к разным видам затрат, связанных с единым страховым случаем: расходы на профилактику, лечение, реабилитацию, выплату пособий по нетрудоспособности. Так, снижение заболеваемости вследствие профилактических мероприятий и применения клинически более эффективных методов лечения будет уменьшать расходы на выплату пособий по временной нетрудоспособности, причем может быть обеспечена экономия, превышающая дополнительные затраты на профилактические мероприятия и повышение качества медицинской помощи.

В случае объединения финансовых институтов, осуществляющих социальное и медицинское страхование, появляются субъекты, экономически заинтересованные в повышении эффективности использования совокупных средств, предназначенных для осуществления различных видов страховых расходов, связанных с заболеванием. Но следует отдавать отчет в том, что осуществление такой политики и получение реальных эффектов от рационализации использования объединенных средств медико-социального страхования возможно лишь при условии сбалансированности государственных гарантий медицинского обслуживания населения с их финансовым обеспечением, а также тщательной отработки механизмов финансового планирования и организации выплаты пособий в объединенной системе, стимулирования врачей к снижению сроков лечения без ущерба для пациентов и т.д.

Рационализация системы пособий. Создание единой системы медико-социального страхования позволит внести изменения в перечень направлений и порядок расходования аккумулируемых финансовых средств по сравнению с действующей системой социального страхования.

Эти изменения могут включать:

- новую схему оплаты пособий по временной нетрудоспособности (пособие за первые три дня болезни не оплачивается, вводятся ограничения на максимальные размеры пособий в денежном выражении);
- рационализацию порядка финансирования санаторно-курортного лечения застрахованных (использование страховых средств только для оплаты реабилитационного лечения по медицинским показаниям и установление более высокой доли возмещения расходов на санаторно-курортное лечение за счет личных средств граждан).

Какое-либо сокращение перечня пособий, которые должны финансироваться из средств медико-социального страхования, является в настоящее время неоправданным с точки зрения господствующих в российском обществе представлений о социальной справедливости и с точки зрения политических последствий такого решения.

Решение проблемы осуществления взносов на страхование неработающего населения. В существующей системе ОМС не решена проблема перечисления из бюджетов субъектов РФ взносов на страхование неработающего населения. Сумма перечисляемых средств в целом по стране в шесть раз меньше расчетной. Пытаться с помощью средств экономического стимулирования побудить субъекты РФ осуществлять указанные платежи в полном объеме либо взыскивать с них недостающие средства в судебном порядке бесперспективно. Решить эту проблему представляется невозможным без закрепления финансовых источников таких взносов – например, установив в качестве источника определенную часть суммы поступлений от налога на доходы физических лиц. В противном случае нецелесообразно ни создавать объединенную систему медико-социального страхования, ни сохранять существующую систему обязательного медицинского страхования. Между тем возврат к прежней схеме государственного финансирования здравоохранения будет означать закрытие возможностей создания системы социальной защиты, на деле обеспечивающей равенство прав граждан и эффективное использование государственных средств.

Повышение управляемости системы обязательного социального страхования. В случае закрепления за системой ОМСС налоговых источников формирования ее доходов, в Федеральном фонде ОМСС будут аккумулироваться средства, достаточные для выравнивания финансовых условий оплаты медицинской помощи в субъектах РФ и обеспечения единства исполнения обязательств государства по бесплатному предоставлению медицинской помощи жителям разных территорий.

Закрепление источников страховых взносов в систему ОМСС позволит реализовать наиболее простую, с точки зрения управляемости, организационную схему такой системы: реорганизовать существующие Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования и Фонд социального страхования Российской Федерации в единый Федеральный фонд ОМСС. Эта схема повысит уровень управляемости обязательного социального страхования, в широком понимании этого термина.

С сентября 2000 г. под эгидой Министерства экономического развития и торговли ведется разработка проекта закона об обязательном медико-социальном страховании. Его концепция предусматривает изменения в составе субъектов системы ОМСС. Страхователем неработающего населения могло бы стать Правительство РФ. Страховщиками по ОМСС могут выступать страховые медицинские организации и Федеральный фонд ОМСС в отношении предоставления медицинской помощи в лице своих отделений в тех территориях, где страховые организации не действуют. Главным преимуществом сохранения страховых компаний в качестве субъектов системы ОМСС является возможность создания сильного давления на страховщиков со стороны конкурентов и со стороны клиентов, заставляющего их действовать эффективно. Если гражданам обеспечена свобода выбора страховщика, то страховые организации, стремясь сохранить и расширить свое страховое поле, будут экономически заинтересованы в качественном обслуживании и защите прав пациентов. Напротив, если функции страховщиков в системе ОМСС будут выполнять только отделения фонда ОМСС, то какого-либо конкурентного давления на фонды не может быть в принципе, а возможности давления потребителей останутся почти такими же, как в прежней модели бюджетного финансирования. Признание целесообразности сохранить страховые организации в качестве субъектов системы ОМСС сочетается с необходимостью усилить государственные требования к их деятельности и контроль за их исполнением с тем, чтобы исключить возможность получать доходы за счет простой перекачки денег от фондов ОМСС медицинским учреждениям. Такие требования должны быть установлены в законе в качестве однозначных критериев получения лицензии на участие в ОМСС и условий ее лишения.

Образование

В течение 2000 г. в сфере образования был принят целый ряд правительственных документов, которые способны определить будущее развитие этой сферы на достаточно длительную перспективу. При этом вопрос о том, какой будет эта перспектива, остается в настоящее время открытым, поскольку подавляющая часть упомянутых документов посвящена фактически лишь модернизации механизмов финансирования образовательных учреждений. Основное направление модернизации –рационализация расходов федерального, региональных и местных бюджетов путем введения нормативных принципов распределения этих расходов, равно как и обеспечения прозрачности процессам распределения и использования. Важным моментом намеченных изменений является включение внебюджетных средств, получаемых учебными заведениями от коммерческой деятельности, в единый процесс бюджетирования. С экономической точки зрения оправданность этой инновации не может не вызвать серьезных сомнений, поскольку жесткая регламентация использования средств, заработанных учебным заведением, может подорвать у него стремление как к максимизации внебюджетных доходов, так и к рациональному использованию всей совокупности располагаемых финансовых средств.

Интенсивная проработка вопросов финансирования образования сочеталась с существенно меньшим вниманием к ния совершенствованию содержания образовательного процесса. Фактически значимые документы в этой области затрагивали лишь два момента: усиление стандартизующего начала в системе высшего образования и организационные вопросы перехода учащихся от одной ступени образования к другой.

По замыслу авторов идеи перехода на 12-летнее обучение в средней общеобразовательной школе, эта мера должна способствовать повышению качества школьного образования, сократив нагрузки на учащегося и повысив качество образовательного процесса. Однако анализ проектов документов, подготовленных для реализации этой инновации, показывает, что фактически усилия свелись к тому, чтобы растянуть старое содержание учебного процесса на более длительный срок.

Важным компонентом процесса общественного обсуждения инициатив Минобразования стали парламентские слушания по проблеме введения в средней школе 12-летки, состоявшиеся в июне 2000 г. Итогом слушаний стало заявление профильного комитета по науке и образованию Госдумы относительно несвоевременности предлагаемого нововведения. Такую позицию комитета поддержали также представители парламентских фракций СПС и «Яблоко». Вместе с тем на парламентских слушаниях было рекомендовано экспериментально опробовать предлагаемое нововведение в нескольких пилотных регионах.

Задачам создания условий для повышения качества образования служило принятие ряда ведомственных нормативных актов. Прежде всего следует выделить приказ Минобразования России № 686 от 2 марта 2000 г. «Об утверждении государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования». Его важность определяется тем, что, во-первых, утверждены доработанные государственные образовательные стандарты по уточненному перечню специальностей и направлений подготовки специалистов, бакалавров и магистров, а во-вторых, легализована степень бакалавра, отсутствие которой в тарифно-квалификационных справочниках создавало определенные трудности при трудоустройстве выпускников первой ступени высшего профессионального образования. Нужно отметить и другие нормативные документы Минобразования, принятые в истекшем году: приказ № 1012 от 06.04.2000 г. «О создании координационного совета Министерства образования РФ по развитию системы тестирования» и приказ № 1122 от 17.04.2000 г. «О сертификации качества педагогических тестовых материалов».

Наиболее значимым для развития российской системы образования на перспективу можно считать комплекс документов по стратегии социально-экономического развития, подготовленный в. Центре стратегических разработок. Предложения по стратегии развития обра-

зования России предусматривали следующие основные принципы и направления реформы системы образования:

– персонификация бюджетного финансирования (переход на нормативное подушевое финансирование учебных заведений);

– свобода выбора учебного заведения, реализуемая через создание условий для многообразия вариантов перехода от одной ступени и (или) формы образования к другой;

– изменение организационно-правого статуса образовательных учреждений;

– введение прямых контрактных отношений между всеми участниками образовательного процесса;

– повышение контроля качества образования через создание независимой федеральной службы и переход к единому общенациональному экзамену;

– введение софинансирования семьями дополнительных по отношению к государственному образовательному стандарту образовательных услуг;

– введение адресной социальной поддержки учащихся из низкодоходных семей;

– создание системы выявления и поддержки особо одаренных детей;

– введение налоговых льгот для физических и юридических лиц в связи с осуществленными ими расходами на образование;

– создание бюджета развития системы образования;

– осуществление реформы системы образования, нацеленной на усиление его государственно-общественного характера.

Эти принципы и направления предполагалось реализовать через систему новых механизмов и отдельных мер, в числе которых рассматривались:

– восстановление массового дошкольного образования, в формах, позволяющих обеспечить соответствующую подготовку ребенка к успешной учебе в начальной школе;

– модернизация системы общего среднего образования, включая обновление его содержания и структурную перестройку процесса образования в целях постепенного перехода на 12-летку, а также обеспечение прямого бюджетного финансирования школьных заведений;

– реструктуризация развития сельской школы, включая создание базовых средних полных школ и системы транспортной доставки в них сельских учащихся;

– создание системы мониторинга качества образования;

– усиление ориентации профессионального образования на спрос, предъявляемый рынком труда;

– реформирование системы бюджетного финансирования профессионального образования через введение системы государственных именных финансовых обязательств, дифференцированных в зависимости от результатов сдачи учащимся школы единого централизованного экзамена;

– формирование университетских комплексов путем создания ассоциаций и консорциумов учебных заведений различных типов и уровней;

– развитие внебюджетного финансирования всех видов государственных и муниципальных учебных заведений и создание общественных форм управления внебюджетными средствами (попечительских советов).

Реализация приведенных выше принципов и поддерживающих их мероприятий предполагала внесение существенных изменений в действующее законодательство, поскольку целый ряд мероприятий входил в противоречие с Гражданским, Бюджетным, Налоговым кодексами и другими законодательными актами. Так, например, предложенный в стратегии реформирования образования принцип персонифицированного финансирования образовательного процесса не соответствует действующему Закону «Об образовании», статья 41 которого устанавливает, что нормативы бюджетного финансирования образовательных учреждений определяются в расчете на одного учащегося и дифференцируются по типу, виду и категории образовательного учреждения, а не по уровню знаний учащегося, определяемому системой контроля качества образования. Далее, развитие института соучредительства учеб-

ных заведений потребует изменения Федерального Закона «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию», поскольку он не позволяет вводить в состав учредителей уже существующих государственных и муниципальных образовательных учреждений негосударственные организации и частных лиц.

Предложения, подготовленные в Центре стратегических разработок, послужили основой для Плана действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 годы. В разделе, посвященном реформированию сферы образования, к числу первоочередных действий правительства отнесены такие меры, как увеличение бюджетных расходов на образование и обеспечение его софинансирования из внебюджетных источников, введение конкурсного порядка распределения государственного заказа на подготовку специалистов, реструктуризация сети бюджетных образовательных учреждений с целью экономии расходов на них, а также поэтапное внедрение механизмов подушевого бюджетного финансирования. Правда, в отличие от достаточно радикальных организационно-финансовых инноваций, содержащихся в стратегии развития образования, документ, принятый правительством, отличается значительно более мягким подходом к процессу реформирования образования и меньшей детальностью. В нем фактически не предопределяются те конкретные формы, посредством которых будут реализоваться указанные выше направления реформирования организации и финансирования сферы образования.

Вопросы реформирования содержания образования в правительственном документе отсутствуют, что свидетельствует о еще недостаточном уровне их проработки. То же самое можно сказать и о самой стратегии развития образования, где в кругу рассмотренных вопросов тематика развития *содержания и качества* образования составляет незначительную долю. Иначе говоря, идеологически работа над рассмотренными основными документами, призванными определить ближние и дальние перспективы развития системы российского образования, строилась на убеждении, что основной проблемой отечественного образования является недостаток финансирования, а вовсе не отсутствие четкого понимания новой миссии образования в меняющемся российском обществе. Поскольку образование не является чистым частным благом, в данной сфере не оправданы надежды на то, что хорошо проработанный рыночный механизм автоматически переведет систему образования в ее оптимальное состояние, «расставив все по своим местам». Следовательно, на настоящем этапе усилия специалистов должны быть направлены на выработку ясного понимания упомянутой миссии.

Вопросы качества образования и социальной эффективности функционирования системы образования не сводятся исключительно к содержанию учебных планов и программ. Важнейшим резервом их повышения, связанным с бюджетным процессом, является улучшение структуры бюджетных расходов на образование на федеральном и региональном (муниципальном) уровнях. Иначе говоря, должны быть решительно пересмотрены соотношения отдельных статей бюджетного финансирования. Так, в структуре расходов Минобразования РФ, утвержденных на 1999 год, затраты на оплату труда были на два порядка выше, чем затраты на приобретение оборудования (см. таблицу 3.6). Правда, уже в бюджете 2000 года затраты на приобретение оборудования резко возросли, превысив 1 млрд руб., в то время как затраты на оплату труда планировались в размере около 8 млрд руб.

Аналогичные тенденции наблюдаются и при анализе исполнения бюджетных показателей расходов на нужды образования в разрезе отдельных статей. Так, если в целом по отрасли «Образование» утвержденный в 1999 году федеральный бюджет был исполнен на 101,7%, в том числе по высшему профессиональному образованию - на 101,0%, то бюджетные показатели по выпуску учебной литературы для учреждений специального образования были выполнены лишь на 48%, а по выпуску учебной литературы нового поколения для медицинский вузов запланированных расходов вообще не осуществлялось.

По сути, как показывает анализ функционирования учебных заведений, на протяжении всего периода реформ приобретение оборудования и учебно-методической литературы зависело от

наличия у учебных заведений внебюджетных доходов, в то время как средства государственного бюджета выполняли роль источника социальной поддержки громадного преподавательского корпуса.

Анализ постатейной структуры расходов на нужды образования, представленной в федеральном бюджете на 2001 год, отчасти позволяет говорить о ряде наметившихся позитивных сдвигах. В нем предусматривается:

– увеличение уровня оплаты труда работников образования на базе восстановления межразрядной разницы ЕТС, действовавшей до 1.04.99 г., что соответствует индексации зарплаты указанных работников с 1.01.2001 г. в среднем в 1,2 раза;

– увеличение размера стипендий и доплат на питание учащихся, находящихся на гособеспечении;

– увеличение расходов на выплату компенсаций за приобретение учителями учебно-методической литературы;

– оплата коммунальных расходов в размере более 75% выделенных лимитов в натуральном выражении, объем финансирования по коммунальным услугам увеличится по сравнению с 2000 г. в 2 раза. Однако следует подчеркнуть, что достижение этого показателя предусматривается фактически за счет использования внебюджетных средств образовательных заведений.

Несмотря на заметные позитивные изменения ситуации с оплатой коммунальных услуг, положение в этой области и в 2001 году будет оставаться крайне сложным. Проблема коммунальных платежей усугубляется значительным повышением во многих субъектах РФ тарифов на энергоносители (по некоторым регионам в 2 раза). Стремление Минобразования разрешить эту ситуацию за счет активного привлечения внебюджетных средств образовательных учреждений, в первую очередь вузов, имеет свои ограничения. Во-первых, вузы не заинтересованы отдавать заработанные внебюджетные средства исключительно на погашение бюджетной задолженности по коммунальным платежам. Во-вторых, наибольшие объемы внебюджетных ресурсов сосредоточены в вузах, расположенных в крупных промышленных центрах, и направляющих уже сейчас до 30% своих внебюджетных средств на покрытие коммунальных расходов. Возможности же вузов и учреждений среднего и начального профессионального образования, расположенных вне этих регионов, оплачивать коммунальные расходы из внебюджетных источников весьма ограничены.

ТАБЛИЦА 3.6.

Распределение доходов Минобразования России по предметным статьям в 1999-2001 гг. (млн руб.)

	Утвержденный бюджет 1999 г.	Утвержденный бюджет 2000 г.*	Проект бюджета 2001 г. **	Отклонение бюджета 1999г. от проекта бюджета 2001 г. %%	Отклонение бюджета 2000г. от проекта бюджета 2001 г. %%
Минобразования - всего	14315,3	22256,1	32343,2	226	145,5
в том числе:					
Оплата труда	6238,0	8166,9	10909,1	177	133,5
Начисления на заработную плату	2365,5	3106,9	3847,0	162	123
Продукты питания	688,6	1339,1	2970,2	427	221,8
Оплата коммунальных услуг	247,3	2198,6	4503,2	1803	204,8
Прочие текущие расходы:	200,1	127,3	1513,3	714	1188,7
в том числе:					
- оздоровительные мероприятия	200,1	127,3	625,6	312	491
- пополнение библиотечного фонда	-	-	400,0	400,0	400
- учебная практика	-	-	402,2	402	402
Стипендии	3793,4	3709,3	4808,4	127	130
Прочие трансферты населению (компенсация за книгоиздательскую продукцию, дети-сироты)	584,9	895,6	931,3	159	104
Приобретение оборудования	28,5	1120,4	1147,8	393,1	102
Капитальный ремонт	20,9	825,6	1085,2	5141	131
Федеральные целевые программы***	7,0	18,1	265,3	3790	1466

* в т.ч. Федеральная целевая программа «Развитие образования» –1500,0 млн руб.: приобретение оборудования 1050,0 млн руб.; капитальный ремонт – 350,0 млн руб.; оплата текущего ремонта зданий и сооружений – 100,0 млнруб.

** в т.ч. Федеральная целевая программа «Развитие образования» –1748,9 млн руб.: приобретение оборудования 1120,4 млн руб.; капитальный ремонт – 628,5 млн руб.

*** Федеральные целевые программы на 2001 год: «Дети-сироты», «Одаренные дети», «Русский язык», «Орленок» и «Океан», «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту».

Источник: по данным Минобразования России.

Развитие и поддержание материально-технической базы образовательных учреждений в расходах федерального бюджета предусмотрено лишь в рамках реализации ФЦП «Развитие образования» (см. таблицу 3.6). Однако выделяемые в 2001 г. средства крайне ограничены, особенно принимая во внимание тот факт, что в предыдущие годы программа практически не финансировалась. Вместе с тем, более 50% учебных корпусов и зданий общежитий были построены более 40 лет назад и нуждаются, как минимум, в капитальном ремонте. Остается крайне низким уровень оснащенности образовательных учреждений компьютерной техникой, который не превышает 30% потребности по вузам, 22 – по техникумам, 12 - по ПТУ.

Следовательно, необходима детальная работа по определению приоритетов в распределении выделенных бюджетных ресурсов, т.к. сама программа их четко не определяет. Характерно, что заявки, поданные образовательными учреждениями в Минобразование России на проведение капитального ремонта своих зданий и помещений, более чем на порядок превышают весь объем ФЦП «Развитие образования».

Представленные в федеральном бюджете на 2001 г. *целевые федеральные программы* в области образования (см. таблицу 3.6), хотя и позволяют, по-видимому, решать отдельные проблемы, не вполне отвечают приоритетам развития образования, слабо сопряжены друг с другом и программами, финансируемыми федеральным бюджетом в смежных областях.

Необходимо отметить, что плановые документы, названные выше целевыми федеральными программами, при их внимательном рассмотрении оказываются наборами некомплексных и слабо связанных друг с другом мероприятий, и нет никаких гарантий, что их реализация действительно позволит решить соответствующую проблему. Иначе говоря, эти документы по своей сути вовсе не являются целевыми программами. Нуждается в совершенствовании и методика взаимоувязки программ, разрабатываемых отдельными ведомствами, если они нацелены на решение близких проблем. На сегодняшний день необходимая координация практически отсутствует.

Раздел 4. Институциональные и микроэкономические проблемы

4.1. Приватизация в 2000 году: итоги, цели, институциональные ограничения

Ситуация в сфере приватизационных продаж незначительно отличалась от положения с ними в предшествующие два года. Первоначально в плане на 2000 год присутствовали продажи пакетов акций 66 значимых в финансовом отношении крупных предприятий, в том числе «Газпром» (два пакета акций - 2,5% и 0,87%), ОНАКО (пакет 85%), ЛУКойл (несколько мелких пакетов, включая размещение на западных рынках 4,5-7% путем выпуска ADR), Славнефть (19,68%), Роснефть (25% плюс 1 акция), СИБУР (14,78%), ВНК (36,8%), «Кузнецкуголь» (80,67%), НОРСИ-ойл, Рослеспром, гостиница «Орленок», энергостроительные, ликероводочные предприятия. Общий список включал 242 ОАО из 24 отраслей, а также акции 1500 АО, созданных на основе государственных унитарных предприятий (ГУП); кроме того, недвижимость, военное имущество. Многие из этих сделок не состоялись.

Тем не менее доходы от приватизации в бюджете 2000 года существенно превысили первоначально предполагавшуюся правительством сумму в 22 млрд рублей (таблица 4.1). В первом полугодии в федеральный бюджет поступило в результате приватизации 11,16 млрд рублей (в т.ч. 4,2 млрд от продажи собственности и 6,98 млрд – от управления федеральным имуществом).

В целом по предварительным данным в 2000 году доходы от использования и продажи государственного имущества составили 50,6 млрд рублей, в том числе от продажи – 31,4 млрд, 9,8 млрд – доход от деятельности СП «Вьетсовпетро», 5,6 млрд – дивиденды по акциям (1020 АО), 3,4 млрд – аренда федерального имущества, 0,44 млрд - от использования федеральной собственности за рубежом.

Основные доходы от продажи имущества получены за счет реализации акций нефтяной компании «ОНАКО» (85% акций, 1,08 млрд долл.), пакетов акций НК «ЛУКойл» (спецаукцион, 0,5%, 1,4 млрд рублей), Междуреченской и Красноярской угольных компаний, фабрики «Большевичка». Летом 2000 года на спецаукционе в 30 регионах выставлялись последние остававшиеся у государства 0,25% акций РАО «Норильский никель». Довольно нелепо выглядит продажа на отдельном аукционе оставшихся после спецаукциона 7 (семи) акций РАО. Это соответствует формальным требованиям законодательства, однако затраты государства в данном случае существенно превышают доход.

ТАБЛИЦА 4.1.

Приватизация в 1995-2000 гг.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Количество приватизированных предприятий (ед.)	6000	5000	3000	2583	595	–
Утвержденный бюджет (в руб.)	4,991 трлн [a]	12,3 трлн	6,525 трлн	8,125 млрд [cd]	15 млрд [ef] (всего 18,5)	18 млрд [ef] (всего 23,7)
Фактически получено (в руб.)	7,319 трлн	1,532 трлн	18, 654 трлн [b]	14,005 млрд [e]	8,33 млрд [c] (всего 17,3)	31,4 млрд [c] (всего 50,6)
Дивиденды по федеральным пакетам акций (в руб.)	115 млрд	118 млрд	270,7 млрд	574,6 млн	6,15 млрд	5,6 млрд

[a] - утвержденный бюджет скорректирован в декабре 1995 г., фактический доход на 70,8% был обеспечен залоговыми аукционами.

[b] - в том числе 1,875 млрд долларов от продажи акций холдинга “Связьинвест”.

[c] - только от продажи имущества.

[d] - скорректирован на уровне правительства до 15 млрд руб. в апреле 1998 г.

[e] - в т.ч. 12,5 млрд руб. от продажи 2,5% акций РАО “Газпром”.

[f] – не включено в доходную часть бюджета.

В сентябре 2000 г. правительство внесло в Госдуму очередной проект программы приватизации на 2001 год, в котором наибольшие вопросы традиционно вызывает список объектов. В списке фигурировали и крупнейшие предприятия (холдинги), приватизация пакетов акций которых уже несколько раз переносилась. Это свидетельствует, в частности, о сложившемся формальном подходе правительства к документу, который с 1997 года парламентом не был принят ни разу. Проекты нового закона о приватизации в принципе исключают контроль Госдумы за приватизацией посредством принятия списков крупнейших предприятий. В этой связи Госдумой в сентябре 2000 г. принят в первом чтении законопроект, внесенный в ГосДуму от КПРФ и аграрнопромышленной группы (поправки в закон о приватизации), запрещающий отчуждение из федеральной собственности пакетов акций крупных АО (балансовая стоимость основных фондов которых на 1 января 2000 г. превышала 5 000 000 МРОТ) до принятия программы приватизации. В проект бюджета на 2001 год была внесена поправка, в соответствии с которой до принятия программы приватизации сделки по крупным предприятиям запрещены.

Доходы от приватизации в 2001 году должны составить не менее 30 млрд рублей, в том числе 18 млрд – от продажи собственности и 11,98 млрд – от управления государственным имуществом. Среди основных объектов 2001 года традиционно называется пакет акций холдинга «Связьинвест» (25% минус 2 акции), однако это возможно лишь после реструктуризации холдинга и предпродажной подготовки. Всего в списке МГИ на 2001 год – около 700 крупных предприятий. В частности, вновь предполагается продажа 19,68% акций Славнефти, 2,5% акций «Газпрома» (но лишь после создания единого рынка акций РАО), акций Роснефти, Аэрофлота, аэропортов «Шереметьево» и «Внуково».

В соответствии с требованиями «Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» (утв. Постановлением Правительства РФ № 1024 от 9 сентября 1999 г.), наиболее крупные и привлекательные объекты должны продаваться с применением наиболее эффективных и прозрачных методов продажи и с учетом конъюнктуры рынка. Еще в начале 2000 года западные консультанты предложили МГИ новый «прозрачный» способ приватизации наиболее привлекательных для инвесторов пакетов акций – через выпуск ADR. Предполагалось, что такое размещение государственных акций принесет больше дохода (по сравнению с отечественным фондовым рынком) и не вызовет обвинений в закрытости процедур. Проблема состоит в том, что действующий закон о приватизации не предусматривает возможности прямого выпуска производных бумаг (в том числе ADR) для продажи акций на зарубежных рынках. В Госдуме и ФКЦБ также периодически возникает вопрос о необходимости регулирования выпусков депозитарных расписок.

В итоге в 2000 году сделки по размещению на зарубежных рынках ADR НК «ЛУКойл» и РАО «Газпрома» не состоялась. С учетом текущей благоприятной конъюнктуры цен на нефть и для обхода поправки в бюджет-2001 (о запрете продаж до принятия программы приватизации) схема для «ЛУКойл» была принята правительством в конце 2000 года. Предполагается, что РФФИ вносит 6% акций «ЛУКойла» (из 14% остающихся у государства) в уставный капитал специально создаваемого ОАО «Компания проектной приватизации» со 100% государственным участием. Уставный капитал составляет 14 млрд рублей. В совет директоров ОАО должны войти 5 представителей государства. Выпускаемые ADR 3 уровня размещаются на Нью-Йоркской фондовой бирже. Ожидаемый доход составит порядка 800 млн долл. (16 долл за акцию против 2,6 при продаже 9% акций кипрской компании в 1999 году).

Остаются неясными по крайней мере три вопроса. Во-первых, зависимость эффективности продаж от общей конъюнктуры фондового рынка США. Во-вторых, продажа British Petroleum своего пакета частично на открытом рынке и частично в форме конвертируемых облигаций (всего 6,99%) уже негативно повлияла на цену размещения ADR. В-третьих, издержки продаж через ADR (с учетом комиссионных западного банка), по имеющимся оценкам, могут быть выше издержек при внутреннем размещении (при близости внешних и внут-

ренних цен). В итоге реализация этой сделки уже в феврале 2001 г. приостановлена по инициативе Правительства РФ.

В целом прогнозы поступления в 2001 году доходов от приватизации в бюджет достаточно скромные. Наиболее вероятно их заметное снижение, поскольку, во-первых, с 1999 года доход от продажи госсобственности не относится к бюджетным заданиям (аренда федеральной собственности и дивиденды по акциям остаются в доходной части бюджета). Эти средства в 2001 году должны быть направлены на обслуживание долговых обязательств РФ. Другой объективной причиной снижения доходов от приватизации станет отсутствие финансово значимых объектов приватизации, которые могли бы быть эффективно (т.е. с учетом благоприятной ценовой конъюнктуры, при соответствующей предпродажной подготовке, наличии согласованной программы реструктуризации и реальной заинтересованности инвесторов, без политической конфронтации) проданы уже в 2001 году.

Общая **стратегия на ближайшие годы** состоит в том, что в отношении всех российских предприятий, имеющих долю государства или полностью государственных, будут приняты конкретные решения: преобразование в казенное, преобразование в АО со 100-процентным участием государства, приватизация, передача в собственность субъекта РФ (по взаимозачету или безвозмездно) [1].

Для этого необходима масштабная инвентаризация, что в широком смысле предполагает не только инвентаризацию имущества, но также мониторинг действий менеджмента. Необходимость создания единого реестра государственной собственности была очевидна еще в начале 90-х годов. В июле 1998 г. принимались решения правительства в этой области (требование к государственным предприятиям, учреждениям и АО с госучастием, которые используют федеральное имущество, представить в КУГИ ряд документов), однако не были предусмотрены санкции за их неисполнение.

По данным МГИ, к сентябрю 1999 года в реестр было включено около 10% юридических лиц, к лету 2000 г. (после определенного давления) – 83%, или 52 тыс. предприятий. Сюда входят 11200 ГУП, 32700 федеральных учреждений, 3500 АО с долей государства или использующих федеральное имущество, 4500 юридических лиц иных организационно-правовых форм. Включение в реестр со всей очевидностью стимулирует рост доходов федерального бюджета. Так, во Владимирский области количество договоров аренды возросло с 480 в 1998 г. до 6100 – в 1999 году. В Москве, напротив, пока учтено 12% юридических лиц. В 69 субъектах РФ существует 1232 юридических лица, которые в регионе заявлены как федеральные, но при этом не числятся за соответствующими федеральными ведомствами. Некоторые механизмы по ограничению числа случаев невнесения части имущества в реестр предусматривались, однако это не решает ключевой проблемы – вывода активов через долгосрочные финансовые вложения (согласие МГИ не требуется для внесения денежных средств при учреждении дочерних компаний).

Другая проблема – попытки осуществить мониторинг действий директоров и, по сути, принудить ГУП к переводу части прибыли в бюджет. Мониторинг вряд ли возможен даже при разработке отраслевыми ведомствами «экономических и финансовых нормативов». Расторжение контракта (как и решение аттестационной комиссии) на этом основании легко может быть оспорено в суде (с учетом приоритетности КЗоТ). Перевод части прибыли в бюджет предусмотрен законодательством (ст. 295 ГК РФ), однако таких случаев за всю историю ГУП еще не было. Реальный мониторинг может осуществляться в рамках регулярных и независимых аудиторских проверок, однако для этого необходимы значительные средства.

Наиболее радикальным решением остается ликвидация института ГУП (с сохранением в госсобственности не более 3500 предприятий с учетом управленческих возможностей государства).

---

[1] Инвентаризация и эффективное использование зарубежной собственности РФ представляет собой отдельную проблему.

По данным МГИ, активы 90% из 30 тысяч остающихся государственных предприятий и учреждений (в основном мелких, включая 14000 ГУП) относятся к неликвидным. В этой связи возникает проблема создания инструментария приватизации (помимо простого преобразования в АО), который позволил бы избавить государство от этого бремени при одновременном стимулировании спроса со стороны частных лиц и мелкого бизнеса. Существенно также, что в 1998-1999 гг. МГИ выявлены 5 млн кв. м. неиспользуемых производственных площадей, складов, административных площадей и незавершенных объектов.

В качестве примера передачи федеральной собственности субъекту Федерации можно привести передачу в собственность в Москве на безвозмездной основе некоторых пакетов акций (Постановление Правительства РФ № 974 от 15 декабря 2000 г.). Эти пакеты передаются в целях частичной компенсации расходов на осуществление функций столицы РФ. Другим Постановлением Правительства РФ (№ 1366 от 9 декабря 1999 г.) предусматривается передача в собственность субъектов Федерации федеральных ГУП.

В сфере **управления государственными пакетами акций** могут быть предусмотрены следующие изменения (более подробно см. раздел настоящего обзора «Участие государства в управлении корпоративными структурами: нормативно-правовая база и реальное состояние»):

- дифференцированный подход к оценке эффективности деятельности представителей государства в зависимости от размера государственного пакета акций и возможностей воздействия на процесс принятия решений (в настоящее время из 3000 представителей 92% - из отраслевых структур, а 70% - региональные чиновники), в перспективе – продажа миноритарных пакетов или создание «портфельных фондов»;

- введение института «уполномоченных представителей», деятельность которых в АО является основной (штатной);

- стимулирование института доверительного управления на конкурсной основе (в наиболее радикальном варианте – переход к этой форме управления как единственно возможной), что при современной правовой базе и практике затруднительно;

- объективное укрепление полномочий государства по голосованию (ФЗ № 109 от 05.08.2000 г. внес изменения в закон о приватизации, согласно которым подлежащие продаже акции созданных в процессе приватизации ОАО, которыми владеет специализированное учреждение, имеют право голоса на общем собрании акционеров). Здесь необходимо заметить, что существует немалый риск злоупотреблений при голосовании, если одновременно не вводятся критерии оценки «добросовестности» таких решений;

- в отношении более чем 500 предприятий «стратегического» списка предполагается унификация закрепленных пакетов (100%, а также 75, 50, 25% плюс одна акция);

- в отношении миноритарных пакетов (до 25%), за исключением крупнейших и финансово значимых предприятий, целесообразна стратегия их отчуждения.

Очевидная **тенденция к укреплению федеральной вертикали власти** нашла свое проявление и в сфере отношений собственности. В частности, предполагается масштабный пересмотр соглашений с регионами, в которых право на управление федеральным имуществом передано территориальным органам власти и где падают доходы от использования (аренды и др.) госсобственности (не менее 25% субъектов РФ в 2001 г.). Полномочия тех региональных КУГИ, чья политика не удовлетворяет правительство, будут передаваться специальным территориальным органам. Последние (созданы в Москве, Воронеже и Иркутске) должны управляться непосредственно из федерального центра. Таким образом, пока речь идет об административной реформе, формальные цели которой – увеличение бюджетных доходов и попытка введения четких критериев разграничения федеральной и региональной (муниципальной) собственности. Необходимо, видимо, и законодательное решение этой проблемы.

Еще одной потенциальной новацией 2001 года может стать создание государственной компании, которая будет профессиональным участником рынка ценных бумаг. Источником средств для операций на фондовом рынке на первом этапе могут стать доходы от массового сброса государственных неликвидов (переданных компании), которые затем могут инвестиро-

ваться в акции «голубых фишек» с целью дивидендных и/или курсовых доходов бюджета. Эта идея не является однозначно позитивной, несмотря на некоторый благоприятный зарубежный опыт[2]. С одной стороны, такая структура дает возможность государству перейти к еще более гибкой политике продаж с учетом конъюнктуры рынка. С другой стороны, продажи мелкими пакетами вряд ли дадут ожидаемый эффект на «сером» рынке крупных пакетов. Это означает, что правительство намерено поиграть на узком и спекулятивном фондовом рынке России. С учетом потенциальных возможностей государства последствия для всех сегментов финансового рынка могут быть катастрофичны. Наконец, существует масса других проблем: выбор передаваемых пакетов акций, прозрачность операций и критерии их соответствия интересам государства (бюджета), наконец, стратегия приобретения, т.е. по сути национализация. Заметим также, что среди методов приватизации в новом проекте закона о приватизации предусмотрены биржевые операции, однако речь может идти также о покупке акций.

Разработка **нового закона о приватизации** связана со значительным объемом накопившихся и нерешенных проблем. В частности, существует потребность изменений в способах приватизации, в сфере оценки собственности, аренды госимущества, института «золотой акции», требуются особые механизмы приватизации наиболее мелких пакетов акций (до 10%).

В проекте федерального закона "О приватизации государственного и муниципального имущества" (проект, предлагаемый Мингосимуществом РФ, 2000 г.) предусмотрены следующие позитивные новации:

- отмена требования о принятии ежегодного закона – государственной программы приватизации (при этом данное требование не выполнялось);
- разграничение государственного имущества по степени ликвидности (с соответствующей дифференциацией методов продажи и уровней прозрачности);
- расширение инструментария приватизации (таблица 4.2), в том числе с учетом интересов мелкого и среднего предпринимательства;
- четкое формулирование допустимых льгот инсайдерам;
- некоторые механизмы снижения рисков невыполнения инвестиционных и социальных обязательств;
- включение земельных участков приватизируемых предприятий в уставные капиталы вновь создаваемых ОАО, их продажа существующим ОАО по нормативной цене или внесение в уставные капиталы в виде вклада государства;
- учет наличия у предприятия исключительных прав на интеллектуальную собственность (которые оцениваются и включаются в состав имущественного комплекса создаваемого ОАО, или запрещены к приватизации).

В целом же необходимо четкое представление о том, какие цели должна преследовать приватизация и реформа управления госсобственностью в целом. В первой половине 90-х годов ключевой задачей приватизации было обеспечение структурных изменений и институциональной базы для системной трансформации, включая некий социальный контракт того времени (без директоров госпредприятий эта модель состояться не могла). В настоящее время эта системная задача в значительной степени переходит уже в сферу проблем корпоративного управления. Другая задача приватизации - бюджетная – со многими оговорками реализовывалась во второй половине 90-х годов. В настоящее время она также не является самодостаточной для развития приватизационного процесса. Соответственно, определенная нагрузка должна быть перенесена на государственный сектор, который будет существовать еще достаточно долго.

[2] В ходе и после кризиса 1997 года правительство Гонконга приобрело значительное число акций частных компаний в качестве антикризисной меры (в том числе телекоммуникационных и энергетических монополий и авиакомпаний). Затем на основе этих пакетов был создан государственный инвестиционный фонд, доли в котором предлагались населению.

ТАБЛИЦА 4.2.

Методы приватизации

Федеральный закон "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества РФ" (N 123-ФЗ, подписан Президентом РФ 21 июля 1997 г., вступил в силу со 2 августа 1997 г.).	**«Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» (утв. Постановлением Правительства РФ № 1024 от 9 сентября 1999 г.). Расширение инструментария за счет:**	**Проект федерального закона "О приватизации государственного и муниципального имущества" (Мингосимущества РФ, весна 2000 г.)**
(1) Продажа имущества на аукционе, в т.ч. продажа акций на специализированном аукционе	(1) Выпуск производных ценных бумаг, обеспеченных государственным имуществом, позволяющих размещать их на зарубежных рынках ценных бумаг (отсроченное право на приобретение акций, находящихся в государственной собственности)	(1) Преобразование в ОАО
	(2) Купля – продажа акций на биржевом и внебиржевом рынках в целях оптимизации участия государства	(2) Продажа имущества на аукционе
	(3) Продажа по результатам прямых переговоров с инвесторами, в том числе в случае признания аукциона (конкурса) несостоявшимся (при этом цена объекта должна быть не ниже его стартовой цены на несостоявшемся аукционе)	(3) Продажа акций на специализированном аукционе (публичное размещение)
(2) Продажа имущества на коммерческом конкурсе с инвестиционными и/или социальными условиями (обязательно для предприятий как имущественного комплекса или пакетов акций не менее 50%)	(4) Продажа государственного имущества с рассрочкой оплаты под гарантии банков	(4) Продажа имущества на коммерческом конкурсе с инвестиционными и/или социальными условиями (только предприятие как имущественный комплекс или не менее 25% акций ОАО)
(3) Продажа акций их работникам	(5) Проведение коммерческих конкурсов с социальными условиями	(5) Продажа акций владельцам ценных бумаг, удостоверяющих право приобретения таких акций (через методы 3 и 7)
(4) Выкуп арендованного имущества	(6) Продажа по минимальной цене объектов незавершенного строительства, зданий и сооружений, не используемых для государственных нужд, преимущественно в целях создания новых производств (при условии принятия новым собственником обязательств в соответствии с разрабатываемой системой контролируемых показателей)	(6) Продажа на рынках за пределами РФ производных ценных бумаг, удостоверяющих право собственности на акции (через конкурс по отбору специализированной финансовой организации для выпуска, размещения и депозитарного обслуживания)
(5) Преобразование унитарных предприятий в ОАО, 100% акций которых находятся в государственной или муниципальной собственности		(7) Биржевая продажа акций
		(8) Комиссионная продажа имущества (если не состоялись 2 или 4, или был 1 покупатель)
	(7) Для миноритарных пакетов акций (менее 25%):	(9) Прямая продажа имущества по результатам переговоров (если не состоялась 8), *только для неликвидных предприятий*
(6) Внесение имущества в качестве вклада в уставные капиталы хозяйственных обществ	- увеличение государственного пакета акций до уровня не ниже блокирующего за счет внесения государственного имущества в уставный капитал общества или приобретения акций этого общества на вторичном рынке с последующей продажей пакета акций стратегическому инвестору;	(10) Продажа имущества арендатору по договору аренды с правом выкупа (кроме имущественного комплекса)*
	- передача государственного пакета акций эмитенту либо субъекту Российской Федерации (муниципальному образованию) в счет бюджетного финансирования, обуславливая это погашением и в дальнейшем отсутствием задолженности по заработной плате, по обязательным платежам в бюджеты всех уровней и по другим параметрам;	(11) Продажа работникам предприятия имущественного комплекса с обеспечением ипотекой (если число занятых менее 51 и не менее 2/3 из них учредили организацию-покупателя) *
(7) отчуждение акций владельцам государственных или муниципальных ценных бумаг, удостоверяющих право приобретения таких акций		(12) Передача недвижимого имущества по результатам публичного конкурса инвестиционных проектов (если не состоялся 4) *
	- внесение в уставный капитал других АО;	(13) Внесение имущества в качестве вклада в уставные капиталы ОАО
	- продажа государственного пакета акций по льготной цене работникам предприятий, в том числе в процессе создания народных предприятий.	(14) Продажа акций эмитенту (не более 10% уставного капитала, если рыночная стоимость не выше 50 000 МРОТ)*
(8) Продажа (передача) кредиторам права собственности на имущество в зачет внутренних и внешних долговых обязательств РФ, субъектов РФ или муниципальных образований, а равно обмен имущества на иное имущество (денежные средства, товары и услуги) возможны лишь в рамках метода (7) по специальному решению органа власти	Примечание: Высоколиквидные предприятия приватизируются исходя из необходимости соблюдения баланса между размером привлекаемых инвестиций и размером средств, поступающих в бюджет, с учетом их реальной ценовой оценки, максимально приближенной к мировому уровню. Вознаграждение финансовых консультантов должно зависеть от величины полученных в бюджет средств. Низколиквидные предприятия могут быть проданы по минимальной цене при наличии бизнес – плана и реализации мер контроля за системой показателей деятельности предприятия).	(15) Продажа акций доверительному управляющему
		(16) Льготная продажа акций работникам (голосующие до 10% уставного капитала со скидкой 30% от номинала) *
		(17) Льготная продажа акций администрации (голосующие до 10% уставного капитала со скидкой 20% от номинала)
		(18) Продажа работникам 100% акций ОАО, создаваемого как «народное предприятие» *
		Примечание: предусмотрены 3 категории имущества – высоколиквидное (методы 2,3,6), ликвидное (методы 2,3,4,6,7), низколиквидное (любой метод).

* В новой версии законопроекта, внесенной в конце сентября 2000 г., эти способы приватизации отсутствуют (причем изъятие происходило и «слева», и «справа»). Введено также новое деление всех предприятий: ликвидные (инвестиционно привлекательные) и неликвидные (инвестиционно непривлекательные). Критерий деления носит чисто формальный характер – стоимость основных фондов 5000000 МРОТ. Существует также позиция, согласно которой целесообразно в принципе запретить приватизацию «инвестиционно привлекательных» предприятий (левые, Счетная палата РФ). Список способов дополнен также «публичным предложением» и «продажей при отсутствии конкурсности».

Третья задача - инвестиционная, и ее реализация на протяжении всех 90-х годов была почти нулевой как по объективным причинам (из-за выполнения системных или бюджетных задач), так и по субъективным причинам. Последнее связано с тем, что формально инвести-

ционные задачи при приватизации чаще всего использовались для отсечения конкурентов, организации самовыкупа компании и т.д.

В настоящее время речь должна идти о задачах оптимизации структуры собственности на микроуровне и в масштабе национальной экономики. И именно здесь есть целый ряд ограничений, которые будут определяющими в течение длительного времени.

Во-первых, это задачи инвентаризации госсобственности. Этот процесс объективно будет происходить одновременно с новым возможным наращиванием приватизационного процесса.

Во-вторых, существуют объективные количественные ограничения долгосрочного характера. Новая программа массовой приватизации в России вряд ли возможна (в том числе в силу значительной неоднородности объектов), а предполагаемая продажа 8000-9000 преобразованных ГУП займет годы. Более того, процесс инвентаризации выявляет «неучтенные» ГУП (по некоторым оценкам, их общее число уже близко к 17 000).

В-третьих, дальнейшее развертывание приватизационного процесса будет ограничиваться темпами и качеством преобразования существующих госпредприятий в АО. Речь о массовом преобразовании в АО может идти только тогда, когда есть внятные механизмы последующего функционирования таких предприятий (особый статус или полноценные АО в рамках существующего корпоративного права). Тенденция 2000 года к усилению государственного участия в компаниях (см. ниже) также вносит свои нюансы.

В-четвертых, это благоприятная ценовая ситуация. В данном случае важны как конъюнктура на товарно-сырьевых рынках, так и факторы, связанные с перераспределением собственности и стоимостью ценных бумаг компаний. Последний процесс активизировался после финансового кризиса 1998 года, и предстоят новые этапы.

В-пятых, эта неопределенность позиции правительства в отношении проблемы национализации. Видимо, в политическом смысле (на уровне идейных подходов) этот процесс невозможен. Если же взглянуть на развитие ситуации на практике, то процессы национализации идут достаточно давно: попытки пересмотра результатов инвестиционных конкурсов, судебное признание отдельных приватизационных сделок ничтожными, рост числа унитарных предприятий (после банкротства предприятий за долги в региональный и местный бюджеты), процессы реструктуризации долгов, возврат либо залог пакетов государственным органам, арест акций за долги, передача пакетов в государственные холдинги и другие[3]. Все это требует единого подхода и цивилизованного правового поля. Закон о национализации, тем не менее, так и не был принят в 2000 году. Это определенная декларация о намерениях, где должны быть прописаны условия и размеры компенсации, возможные санкции для прежних нарушений. Необходимо и урегулирования вопросов об исковой давности по приватизационным сделкам.

Ключевой проблемой для дальнейшего развития приватизационного процесса является **противоречие** между значительным потенциалом для развития приватизации в средне- и долгосрочной перспективе и наличием очень серьезных институциональных барьеров для эффективной приватизации. Речь идет об общей институциональной среде для запуска новых методов и повышения отдачи имеющихся: эффективность применения действующего законодательства, вопросы защиты прав собственности, проблемы институционального «устройства» корпораций[4], инфорсмента, судебной системы, исполнительного производства.

---

[3] Например, по итогам аудита Счетная палата РФ предложила правительству пересмотреть итоги приватизации двух авиастроительных предприятий («Авиакор» и «Авиастар»). Запрос Госдумы о проверке приватизации пакета акций ТНК (49,806 % акций за 66,7 млн. долл. плюс инвестпрограмма на 185,2 млн долл.) летом 2000 г. направлен в Счетную палату. Сохраняется проблема возврата акций в собственность государства по итогам расторжения договоров купли-продажи, заключенных с победителями коммерческих конкурсов до принятия закона о приватизации 1997 года (Волжский трубный завод, Усть-Илимский ЛПК). Тем не менее, к примеру, в ноябре 2000 года Мосгорсуд принял решение о недействительности аукциона 1994 года по продаже 29% акций завода «Сапфир» (высокоточное оружие) и о возврате акций РФФИ.

[4] См.: Радыгин А., Сидоров И. Российская корпоративная экономика: сто лет одиночества?- В: Вопросы экономики, 2000, № 5, с. 45-61.

Многие из указанных вопросов не вошли в программу правительства 2000 года и остаются прерогативой президента. При этом необходимо четко осознавать, что реформа судебной системы, к примеру, явится, по сути, и индикатором истинных намерений власти в отношении реформирования российской экономики и общественного устройства.

4.2. Концентрация собственности и интеграция в корпоративном секторе: особенности 2000 года

Корпоративный сектор в 2000 году: некоторые общие характеристики

В 2000 году крупнейшие российские компании продемонстрировали позитивные изменения практически по всем показателям[5]. Суммарные объемы выручки и нераспределенной прибыли 50 крупнейших компаний увеличились в среднем на 15%, а рост собственного капитала составил более 6%. Предприятия нефтегазовой отрасли по-прежнему получают основную долю всей выручки и прибыли, что отражает отраслевую структуру доходов экономики страны. Объем продаж нефтяных компаний достиг 71,5% от совокупной выручки вместо 64,4% по итогам предыдущего года. На втором месте по этому показателю с большим отрывом находятся крупнейшие предприятия металлургии (их доля в совокупном объеме выручки выросла с 12,7% до 15,2%).

Совокупный размер прибыли 50-ти крупнейших предприятий за период с 01.10.99 по 30.09.00 составил 12,9 млрд долл. по сравнению с 11 млрд долл. по итогам предыдущих четырех кварталов. Рентабельность этих компаний увеличилась с 20,8% до 21,6%, что свидетельствует о повышении эффективности финансово-хозяйственной деятельности предприятий. В то же время темпы роста рентабельности продаж замедлились. Совокупный размер собственного капитала 50 крупнейших компаний составил 67,2 млрд долл. или около 65,4% от активов. В данном соотношении существенных изменений не произошло (по итогам предыдущего периода доля в собственного капитала активах составляла 65%, при размере первого 63,3 млрд долл.). Капитализация крупнейших 50 компаний составила 50 млрд долл., причем нефтегазовая отрасль увеличила свой вес с 68% до 89%, электроэнергетика – с 16% до 18%, капитализация предприятий связи осталась на прежнем уровне (8%).

В 2000 г. около 15 крупных российских корпораций заявили о своем намерении выпустить депозитарные расписки. Показательно также, что большинство российских корпоративных заемщиков на рынке еврооблигаций стремились в срок выполнять свои обязательства по текущим платежам. Для 1999-2000 гг. стало характерно также возрождение интереса к рынку корпоративных облигаций.

Если до и в ходе кризиса 1998 года «бегство капиталов» из России носило тотальный характер, то в 1999-2000 гг. отмечен **определенный рост реинвестирования капиталов**. В основе этого процесса – рост рентабельности и эффективность вложений в российские предприятия после девальвации рубля, когда в некоторых отраслях норма прибыли имела значения, недостижимые в настоящее время за рубежом. Это не означает, тем не менее, что утрачивает свою актуальность проблема «бегства капиталов»[6] – речь идет лишь о возросшем *притоке* ранее вывезенных средств в виде псевдоиностранных кредитов и в иных формах.

---

[5] Использованы данные рэнкинга 50 крупнейших эмитентов (за период с 01.10.99 по 30.09.00 и по итогам 3 квартала 2000 года) Управления корпоративной информации НАУФОР.

[6] По оценке ГУБЭП МВД РФ, только по незакрытым экспортно-импортным контрактам до 1999 года ежегодно оставалось за рубежом 23-25 млрд долл. В 1999 году эта цифра снизилась до 16,5 млрд долл. В 2000 году отмечается тенденция к увеличению (за первое полугодие цифра составила 11-15 млрд долл.). Только вывоз нефти с занижением сортности может приносить до 3-4 млрд долл. ежегодно. Около 10 млрд долл. в год вывозится частными лицами. Министр экономического развития и торговли Г.Греф также отмечает рост оттока капиталов за границу в 2000 году, что связано с

ТАБЛИЦА 4.3

Изменения в структуре собственности средних и крупных российских АО, 1994-2000, % уставного капитала *

	1994	1996	1998	2000
Инсайдеры	60-65	55-60	50-55	30-35
Внешние акционеры	15-25	30-35	35-40	50-55
Государство	15-20	9-10	5-10	10-12

* Данные таблицы подготовлены только для иллюстрации наиболее значимых качественных тенденций (на основе опросов ИЭПП и других организаций) и не могут использоваться для строгих эмпирических оценок. В таблице не учтены крупнейшие АО (холдинги), предприятия стратегического значения (с закрепленными в собственности государства пакетами акций), отраслевые различия. Реальная доля инсайдеров (менеджеров) обычно выше с учетом относимых к внешним акционерам аффилированных структур.

Имеющиеся данные за 2000 год свидетельствуют и о существенном изменении в **структуре акционерного капитала** российских предприятий (таблица 4.3)[7]. Качественным переломным моментом является 1998 год. Резкое снижение доли инсайдеров (работников) и рост доли внешних акционеров отражают, во-первых, посткризисные процессы концентрации собственности (в том числе связанные с резким падением стоимости акций), во-вторых – снижение официально зарегистрированной доли менеджеров в среднем от 12-16% в 1996 г. до 7-8% в настоящее время[8]. Последнее связано либо с прямым переходом акций внешним акционерам (продажа или изъятие за долги), либо с расширением практики неформального контроля со стороны менеджеров (перевод имеющихся или оформление скупленных акций на аффилированные структуры).

Права собственности и корпоративные конфликты

С появлением корпоративного законодательства во второй половине 90-х гг. можно говорить о некоторой стабилизации в сфере прав собственности – борьба переместилась уже в правовое поле. Хотя фактор коррумпированности судов и государственных институтов вносит в результаты этой борьбы свои «поправки», в значительной степени используются квазиправовые - на грани законности - методы или «дыры» в законодательстве. Тем не менее и для 2000 года были характерны ситуации правового нигилизма, когда захватчик власти в корпорации игнорирует реальную структуру акционерного капитала и тонкости процедурных вопросов управления.

Наиболее значимые корпоративные конфликты 2000 года были связаны с реорганизацией компанией или с процессами экспансии крупных предприятий или промышленных групп. В целом наблюдается смещение от внутрикорпоративных противостояний к враждебным внешним захватам.

Прежде всего необходимо отметить нарушения прав акционеров, связанные с проведением **реорганизации акционерных обществ**. Безусловно, мотивы реорганизации очень неоднородны.

Проблема слияний и поглощений стала особенно актуальной в 2000 году (см. ниже). В наибольшей степени этот процесс был характерен для металлургической и нефтегазовой отраслей. В среднем МАП РФ дает согласие примерно на 94% сделок, по 5% выдвигаются

сохраняющимся недоверием к внутреннему рынку (конференция «Реструктуризация компаний, альянсы, слияния, поглощения», Москва, 24 октября 2000 г.).

[7] Структура владения акциями в крупнейших российских АО, безусловно, отличается от “типовой”. Для них характерны: высокие доли участия холдингов (включая государственные), существенно меньшая доля занятых всех типов, относительно высокая доля нерезидентов различных типов.

[8] См.: Радыгин А., Энтов Р. Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг. М., ИЭПП, 1999, с.65-66.

определенные условия, 1% получает отказ. Одним из ключевых вопросов в данном случае является вопрос о *бенефициарном владении и общей структуре формирующейся группы.*

Крупнейшая сделка 2000 года в алюминиевой отрасли (консолидация 70% активов в рамках «Русского алюминия»), безусловно, выходит за рамки рядового решения МАП. По имеющимся данным, ООО «Русский алюминий» было зарегистрировано весной 2000 года в г.Омске, однако пакеты акций алюминиевых и глиноземных предприятий остаются в собственности оффшорных компаний. Соответственно, не возникало и предмета для деятельности МАП, так как происходило «просто перераспределение капиталов внутри акционерных обществ…Одни оффшорные компании продавали другим те пакеты, которые им принадлежали»[9]. Официальная точка зрения МАП, тем не менее, состоит в том, что структура типа «Русский алюминий» имеет право на существование в силу доминирующей экспортной ориентации, а наличие 3 холдингов в отрасли (помимо «Русского алюминия», «СУАЛ» и «Северо-Запад») обеспечивает достаточную внутреннюю конкуренцию.

В качестве типичного примера возможностей МАП в этой области можно привести скупку газораспределительных сетей, которые, как предполагается, осуществляет компания «Межрегионгаз». Тем не менее у МАП нет данных о такой скупке именно со стороны «Межрегионгаз», так как поглощения осуществляются учрежденными «Межрегионгаз» компаниями, в которых доля учредителя формально невелика.

В 2000 году, тем не менее, МАП РФ получил право запрашивать сведения об источниках и объеме средств, появившихся на счетах предприятий [10]. Это позволит доказывать реальную связь между формально независимыми сделками. Эти данные МАП вправе запрашивать многократно и до тех пор, пока конечный бенефициар сделки не будет раскрыт. В 2001 году предполагается упрощение системы рассмотрения заявок на осуществление слияний и поглощений и, в целом, введение новых правил их осуществления.

Видимо, проблема идентификации бенефициарных владельцев должна решаться по трем основным направлениям:

- ужесточение законодательства с точки зрения открытости структуры собственности (в том числе конечных бенефициаров) в целях выявления целей и заинтересованных сторон в сделках;

- либерализация пороговых значений в законодательстве, при которых требуется согласие государственных органов;

- определение меры ответственности собственников, а при невозможности идентификации – менеджеров (за предоставление ложной информации, потенциальный ущерб различным сторонам сделки и участникам корпоративных отношений и т.д.).

Имеются и многочисленные попытки целенаправленного вытеснения отдельных акционеров в новые компании с неблагополучным финансовым состоянием, или, напротив, вывод активов в неподконтрольные «чужим» акционерам структуры. Ярким примером может служить попытка «реорганизации» в 2000 году структуры акционеров компании АВВА (одна из известных финансовых пирамид первой половины 90-х гг.). Этой компании удалось сохра-

---

[9] Здесь и ниже приводятся, в частности, точки зрения министра по антимонопольной политике И.Южанова, зам. министра по антимонопольной политике А.Цыганова и А.Голомолзина, изложенные в их интервью газете «Коммерсант».

[10] Согласно Федеральному закону № 3-ФЗ от 2 января 2000 года «О внесении изменения и дополнения в статью 18 закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках", федеральный антимонопольный орган вправе отклонить ходатайство (о сделке), если удовлетворение ходатайства может привести к возникновению или усилению доминирующего положения хозяйствующего субъекта (группы лиц) и (или) ограничению конкуренции, либо представлена недостоверная информация, имеющая значение для принятия решения, либо *участниками сделок в установленный срок по требованию федерального антимонопольного органа не представлены сведения об источниках, условиях получения и о размерах денежных средств, необходимых для совершения таких сделок*. Федеральный антимонопольный орган вправе удовлетворить ходатайство в случае выполнения требований, направленных на обеспечение конкуренции. Также см. Приказ МАП РФ № 785 от 31 октября 2000 г.

нить определенные активы и провести обмен своих псевдо-акций (т.н. свидетельств о депонировании акций - СДА) на имевшиеся в ее распоряжении акции «АвтоВАЗа» (его контрольный пакет находится в залоге у государства под реструктуризацию недоимки в бюджет), однако целый ряд акционеров - аутсайдеров отказался от такого обмена. В 2000 году бенефициары АВВА обратились в ФКЦБ с предложением вывести строптивых акционеров-аутсайдеров, отказавшихся от обмена СДА, во вновь создаваемое АО, не обладающее, видимо, сопоставимыми активами.

В крупнейших компаниях России процесс реорганизации стал объективной необходимостью для дальнейшего долгосрочного развития. Тем не менее, по оценке Института корпоративного права и управления, эти процессы происходят при различном уровне прозрачности (с точки зрения интересов мелких акционеров). Можно выделить три типа реорганизации: консолидация РАО «Норильский никель» и НК «Сургутнефтегаз» (мелкие акционеры поставлены перед фактом), реструктуризация холдинга РАО «ЕЭС России» (мелкие акционеры проинформированы, но не привлечены изначально к подготовке программы), предприятия связи (информирование и привлечение мелких акционеров к разработке программы).

Необходимо отметить, что многие проблемы реструктуризации крупнейших холдингов связаны с последовательностью процессов их создания и приватизации. Широко известный конфликт 2000 г. между менеджментом и мелкими иностранными акционерами РАО «ЕЭС России» имеет в своей основе сложившуюся еще в середине 90-х гг. структуру собственности. Как известно, в РАО присутствуют государство как владелец контрольного пакета акций (долгосрочные стратегические интересы с сильным социальным фактором, но вместе с тем осознание необходимости радикальной технико-технологической реконструкции), миноритарные акционеры (краткосрочные интересы, связанные с динамикой курса акций), акционеры – представители трудового коллектива (специфические интересы сохранения рабочих мест и заработной платы). Конфликты, связанные с последней группой, будут иметь в будущем самостоятельное значение[11], но также касаются взаимоотношений РАО с региональными властями (социальные интересы и контроль региональных энергетических структур). Хотя генератором потенциальных конфликтов здесь выступает неоптимизированная структура собственности, определенный компромисс интересов может быть найден посредством выработки пока отсутствующих принципов корпоративного управления.

В РАО «Газпром» в течение 2000 года представители миноритарных акционеров поднимали вопрос о взаимоотношениях РАО с компаниями «Итера» (точнее, с группой, состоящей из без малого 100 компаний) и «Стройтрансгаз». Хотя жестких обвинений не предъявлялось, основная обсуждаемая проблема – это отсутствие прозрачности по важнейшим имущественным решениям, вывод активов из РАО «Газпром» и передача их компаниям, аффилированным с руководством РАО, и, как следствие, снижение капитализации РАО. По состоянию на февраль 2001 года ситуация не стала более ясной, однако и у менеджмента РАО стало меньше возможностей реализовывать свои интересы (с июня 2000 года в Совете директоров РАО: 5 – представителей от государства, 4 – от менеджмента РАО, 2 – от миноритарных акционеров). Возможный уход со своего поста летом 2001 года Р. Вяхирева, видимо, еще больше усилит влияние государства в РАО.

Реорганизация РАО «Газпром», как и в случае с РАО «ЕЭС России», будет прямо связана с изменениями в структуре собственности РАО и затронет интересы всех типов акционеров. В 1999 г. 17 дочерних транспортных предприятий «Газпрома» преобразованы в ОАО с собственной отчетностью, с выведением всех непрофильных структур. Предложения правительства, подготовленные к декабрю 2000 года, предусматривают (во многом по аналогии с РАО «ЕЭС России») разделение объектов РАО на монополистов (трубопроводы, в РАО «ЕЭС Рос-

[11] В качестве аналогичного примера можно привести забастовку работников ОАО «АвтоВАЗ» в ответ на объявленный план реструктуризации и преобразования в холдинг в 2000 году.

сии» – сети и диспетчерские функции) и на компании с конкурентными отношениями (добыча и сбыт, в РАО «ЕЭС России» – генерирующие мощности и сбыт).

Сравнительно новой практикой является **консолидация акций** компании. Осенью 2000 года ФКЦБ заявляла о неприемлемости существующей практики консолидации, направленной на вытеснение «чужих» акционеров. Более того, рассматриваются поправки в закон «Об акционерных обществах» в той части, которая касается исключения нормы о консолидации акций. На практике, тем не менее, петербургское отделение ФКЦБ в сентябре 2000 года зарегистрировало выпуск 20 обыкновенных акций ОАО «Северная нефть» (Республика Коми), которые должны быть обменены на все прочие (после дополнительной эмиссии, размывшей доли ряда акционеров). Те акционеры, которые не располагают пакетом, достаточным для конвертации в 1 акцию (т.е. держатели т.н. дробных пакетов), получат денежную компенсацию.

В компании «Сибнефть» необходимость консолидации акций дочерних компаний обосновывается тем, что остающиеся мелкие акционеры (менее 5% акций) не отреагировали на предложение перейти на единую акцию и фактически недоступны. Консолидация в этой ситуации является способом трансформации миноритарных акционеров в кредиторов (через предложение о выкупе дробных пакетов). В декабре 2000 года решение о консолидации акций принято собранием акционеров АО «Сибнефть-Омский нефтеперерабатывающий завод» (72 акции). Аналогичное решение принято в АО «Сибнефть-Омскнефтепродукт». Мелким акционерам, тем не менее, предложен выбор: получение денежной компенсации за дробные пакеты, обмен акций на акции холдинга (т.е. «Сибнефть») до завершения консолидации, создание консорциума «дробных» акционеров, совместно владеющих несколькими акциями. При доведении доли в дочерних компаниях до 100% предполагается их реорганизация в ЗАО или ООО, чем резко упрощаются процедуры управления и расширяются возможности материнской компании по манипулированию активами.

В целом необходимо заметить, что в 2000 году возникавшие между компаниями и мелкими акционерами конфликты по поводу **перехода на единую акцию** (в основном касательно коэффициентов обмена) чаще всего решались конструктивно и на стадии переговоров. Первой из российских нефтяных компаний переход на единую акцию начала НК «ЛУКойл», затем «Сургутнефтегаз», «ЮКОС» и «Сибнефть». К началу 2001 года «Сибнефть» консолидирована почти полностью, а НК «ЛУКойл» и «Сургутнефтегаз» смогли осуществить эту процедуру только с частью дочерних компаний. Интересно отметить, что по мере консолидации активов дочерних компаний возрастали формальная прозрачность и открытость компаний по отношению к мелким акционерам. Так, «ЮКОС» и «Сибнефть» приняли кодексы корпоративного управления, ввели «независимых директоров». НК «ЮКОС» заявила о переходе на международную финансовую отчетность и исключила из устава положение об объявленных акциях.

Использование **силовых структур** для решения корпоративных конфликтов стало обыденной реальностью. В 2000 году самыми известными примерами стали московские ОАО «Кристалл» и ГУП «Мосхимфармпрепараты», кондитерский концерн «Бабаевский», Качканарский ГОК, АО «Уралхиммаш», Камышловский завод строительных материалов (Свердловская область) и другие. В целях оказания дополнительного давления очень часто создается напряженная обстановка в «трудовом коллективе» (вплоть до организации демонстраций, пикетов и вооруженных столкновений). Экзотическим, но вполне действенным методом противодействия допуску «посторонних» акционеров к участию в общем собрании стал прием, примененный в ОАО «Варьеганнефть»: представителям владельца 17% акций, приехавшим на собрание акционеров, было сообщено, что рядом проводятся взрывные работы и доступ на собрание невозможен.

Важным прецедентом является принятое в декабре 2000 года решение Высшего арбитражного суда (ВАС) о законности **погашения долгов предприятия его акциями**. В явном виде эта практика впервые применялась в 1999 году кредиторами Ленинградского металли-

ческого завода, которые посредством закрытой дополнительной эмиссии передали контрольный пакет акций завода группе «Интеррос» в счет погашения долга. Для всей последующей хозяйственной практики существенно, что ВАС санкционировал такое право кредиторов, несмотря на поддержанный Федеральной службой по финансовому оздоровлению протест одного из крупных акционеров завода. Позиция ВАС основана на том, что при осуществлении процедуры банкротства обычные органы управления АО не действуют.

Необходимо отметить также внесение в Государственную думу в 2000 году поправок в закон «О несостоятельности (банкротстве)», предоставляющих внешнему управляющему право принимать решения о дополнительной эмиссии акций. Если собрание кредиторов при реализации процедуры банкротства еще может рассматриваться как преемник функций традиционных органов управления, то предоставление такого права арбитражному управляющему еще больше ухудшит ситуацию.

В целом же **институт банкротства** на протяжении 90-х гг. использовался либо как способ перераспределения (захвата, удержания, приватизации) собственности, либо как высокоселективный способ политического и экономического давления на предприятия со стороны государства. Наблюдается парадоксальная ситуация: те предприятия, которые имеют достаточный запас прочности, вовлекаются в процедуры банкротства (так как существует благоприятная возможность для захвата контроля над ними со стороны конкурентов), а безнадежные предприятия избегают этой процедуры (так как не находится желающих захватить эти предприятия, а шансы получить долги в ходе процедуры банкротства невелики). Необходимо, с одной стороны, обеспечить защиту прав кредиторов в процессе банкротства предприятия, но, с другой стороны, оградить предприятие-должника от упрощенных схем недобросовестного перехвата контроля над ним (частью его активов) посредством процедур банкротства.

Фактически возбуждение процедуры банкротства стало *низкозатратной* (при наличии потенциального сговора арбитражного управляющего с кредиторами, арбитражными судьями и чиновниками ФСФО) *альтернативой враждебному поглощению* посредством скупки акций на вторичном рынке. В этой связи интересно предположение о том, что существует прямая связь между вступлением в силу в 1998 году закона «О несостоятельности (банкротстве)» и низким уровнем сопротивления российского фондового рынка в 1998-2000 гг.[12] Существенно при этом, что закон «Об акционерных обществах» содержит многочисленные легальные возможности для эффективного отражения корпоративного агрессора в рамках корпоративного права, тогда как действующая процедура банкротства - при должной организации – для агрессора почти беспроигрышна.

В этой связи в интересах защиты предприятий от недобросовестного перехвата контроля над ними (частью их активов) посредством процедур банкротства необходимо расширять практику *отказа судебных инстанций от использования процедур банкротства в качестве рядового средства погашения долга*. Такие действия должны в соответствии со ст. 10 Гражданского кодекса РФ рассматриваться как злоупотребление правом. Для инициирования процедуры банкротства кредиторы должны представлять достаточные доказательства, подтверждающие невозможность возврата долга иными способами.

Существенно также, что в январе 2001 году нормы действующего Закона «О несостоятельности (банкротстве)» и Арбитражно-процессуального Кодекса, касающиеся права должника на участие в судебном процессе, стали предметом рассмотрения Конституционного суда РФ. В рамках действующего законодательства конституционные принципы права на защиту, состязательности и равноправия сторон не реализованы. В новый закон о банкротстве целесообразно включить нормы, предусматривающие возможность обжаловать решения

[12] См.: Волков А., Привалов А. А ну-ка, отниму! – В: Эксперт, 2001, № 1-2, с.28-29. Интересна также сравнительно новая практика захвата управления, основанная на одномоментной замене печатей, банковских карточек, карточек лицевых счетов и т.д. Последнее возможно либо при силовом смещении генерального директора, либо по итогам собрания акционеров (даже спорного по своим правомочиям).

суда о банкротстве и бесконтрольные в настоящее время действия арбитражного управляющего, а также обеспечить равенство позиций всех кредиторов независимо от первенства обращения в суд (введение принципа коллегиальности рассмотрения исков о банкротстве с участием всех заинтересованных сторон).

Существуют примеры прямого шантажа государственных органов (Камский ЦБК, «Бор», «Оргстекло», «Корунд»). В области приватизации - это требование установить «удобные» цену и способ приватизации под угрозой введения внешнего управления. Внешнее управление может вводится и в том случае, если государство намерено снять генерального директора в АО с госдолей (последний может быть вновь назначен уже в качестве арбитражного управляющего).

Есть примеры и **дестабилизирующей деятельности государства**. Сюда можно отнести попытку изъятия некоторых частот у компаний сотовой связи «Вымпелком» и «МТС» осенью 2000 года. По оценкам, конфликт 2000 г. вокруг авиакомпании «Ист-Лайн» и приватизации аэропорта «Домодедово» также связан с попыткой государственных структур установить собственный контроль над финансовыми потоками. При этом в 2000 г. (в том числе уже после президентских выборов 2000 г.) не отмечено какой-либо конкретной позиции правительства в области корпоративных конфликтов. Напротив, можно говорить о явной пассивности даже в случаях, когда метод захвата носил явно противозаконный (силовой) характер. Общие декларации о защите прав собственности, недопущении криминального передела собственности и диктатуре закона явно нуждаются в серьезном прикладном обеспечении.

Заметным продвижением вперед могла бы стать реализация положений в области защиты прав собственности, предусмотренных в «Основных направлениях социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу» (проект, июнь 2000). В то же время проект поправок в закон «Об акционерных обществах», защищающих интересы мелких акционеров (принят в третьем чтении Государственной Думой 2 июня 2000 г.), был заблокирован при дальнейшем прохождении по инициативе нескольких крупнейших компаний. Новая редакция поправок, принятая Государственной думой в конце 2000 года, предусматривает следующие новации:

- исключительное право общего собрания акционеров принимать решение об увеличении уставного капитала;
- необходимость решения общего собрания акционеров для размещения всех акций по закрытой подписке и более 25% от выпущенных акций по открытой подписке;
- необходимость единогласного решения совета директоров при утверждении дополнительной эмиссии;
- при выпуске дополнительных акций под имущество АО размещение происходит среди существующих акционеров пропорционально их долям;
- при реорганизации (разделение АО или выделение части АО) существующие акционеры получают акции пропорционально их доле в основном АО;
- обязательность ведения реестра АО специализированным регистратором при числе акционеров свыше 50.

На наш взгляд, принятие таких поправок отнюдь не означает, что необходима абсолютная и безоговорочная поддержка только мелких акционеров со стороны закона и государства против крупных держателей. Поддержание *баланса интересов разных групп участников корпоративных отношений*, защита эмитентов от недобросовестной практики (шантажа) мелких акционеров не менее необходима с точки зрения доминирования общего принципа защиты прав собственности.[13]

[13] Следует учесть и традиционную для всех крупных АО проблему “free rider”. Например, в РАО «Газпром» 12-15 % акционеров (физические лица, которые стали акционерами в ходе приватизации) никак не реагируют на сообщения эмитента об общих собраниях, предложении о выдаче доверенности и др. (данные С.К.Дубинина, РАО «Газпром»).

Существует немало примеров неоправданной дестабилизации системы управления АО в рамках корпоративного законодательства. Одной из новаций 2000 года является применение ст. 49 закона «Об акционерных обществах», позволяющей акционеру (в т.ч. владельцу одной акции) обжаловать в суде решения общего собрания акционеров, нанесшие акционеру потенциальный ущерб. Чаще всего это делается в целях запрета проведения следующего собрания акционеров (где должны быть приняты существенные для АО решения или происходит смена руководства) на основании нелегитимности созывающего собрание совета директоров. Очевидно, что такой конфликт инициируется не формальным истцом, владеющим 1 акцией, а конкурентами или одной из реальных сторон внутрикорпоративного конфликта. При этом владелец одной или нескольких акций, формально имеющий право подать иск, вряд ли может объективно понести реальный ущерб. В случае с ОАО «Кристалл» таким акционером выступало ООО «Техногрэс», оспаривавшее решение собрания о смене генерального директора. В случае РАО «Норильский никель» аргументация была несколько иной: истца не устроила форма проведения голосования (на собрании по вопросам, связанным с реструктуризацией РАО). В случае ОАО «Полимерстройматериалы» попытка проигнорировать решение суда только усложнила конфликт.

С правовой точки зрения должен быть найден разумный компромисс между необходимостью предоставить акционерам (мелким и иностранным) средства правовой защиты в случае нарушения прав собственности, с одной стороны, и необходимостью не допустить «засорения» правовой системы необоснованными исками, с другой стороны.[14] Тем не менее, принимаемые законодательные положения должны быть направлены на создание действующего в современных российских реалиях механизма контроля, который мог бы затруднять инсайдерам манипуляции с активами в ущерб как самому предприятию, так и не вовлеченным в этот процесс акционерам, кредиторам и государству.

Концентрация собственности и вертикальная интеграция

Необходимо отметить новую и в целом позитивную тенденцию 1999-2000 гг. – переход от сравнительно аморфных образований типа конгломератов к вертикально интегрированным структурам более однородного типа, имеющим четкие организационно-правовые границы. Этот процесс в наиболее явном виде отмечен в нефтяной и металлургической отраслях, но существуют примеры и в химической, пищевой промышленностях, и гражданском авиастроении, и в ряде секторов ВПК (хотя в последнем многолетние попытки создания или, точнее, восстановления вертикально интегрированных структур «сверху» не стали успешными).

Наиболее масштабным примером стал процесс формирования вертикально интегрированного холдинга, связываемого наблюдателями с деятельностью ряда формально не связанных структур, таких как Уральская горно-металлургическая компания, «Русский алюминий», «Сибирский алюминий», «Группа ЕАМ», «ЕвразХолдинг», «Группа МДМ» и других, включая зарубежные[15]. Его структура не является четко оформленной, видимо в силу продолжающейся экспансии и принятых управленческих принципов. Субхолдинги, управление которыми осуществляют партнеры, доверенные менеджеры или сохранившие свои доли в акционерном капитале прежние менеджеры, ставшие «младшими» партнерами, контролиру-

[14] По мнению М.Б.Ходорковского, детальный анализ юристами НК «ЮКОС» законодательных возможностей защиты от корпоративного шантажа не выявил эффективных методов защиты. Это не значит, тем не менее, что необходимы специальные поправки в закон. Такая защита должна опираться, прежде всего, на судебное разбирательство (Материалы конференции «Приватизация в России: возможные сценарии развития». М. 5 июля 2000).

[15] Хотя наличие имущественных и деловых связей между участниками группы последними обычно отрицается, многочисленные публикации и обзоры в деловой периодике 2000-2001 гг. о формировании группы свидетельствуют об обратном.

ют значительные сегменты медной промышленности, черной металлургии, угольной отрасли, алюминиевой отрасли (70%), автомобилестроения. В последнем случае в орбиту интересов группы уже вовлечены ОАО «ГАЗ», «ПАЗ», Заволжский моторный завод, подшипниковые заводы. Имевшая место осенью 2000 года активизация на рынке акций ОАО «АвтоВАЗ» расценивается некоторыми наблюдателями как подготовка к поглощению. Отмеченные конфликты между группой «Интеррос» и Уральской горно-металлургической компанией связаны, видимо, с интересом холдинга к РАО «Норильский никель».

С учетом совокупной роли указанных структур в экономике России одним из наиболее важных вопросов является уровень и экономико-политическое обоснование властной поддержки, по сути, беспрепятственной экспансии холдинга. Очевидно, что осуществленные слияния и поглощения, равно как и необходимые финансовые ресурсы для них (в том числе, видимо, реинвестиции из-за рубежа), столь значимы, что не могут не стать объектом санкционирования со стороны высшей власти. Даже формально пассивная позиция властей является определенным индикатором для оценки реальных воззрений власти на дальнейшую структурную трансформацию экономики.

Есть немало других – не столь масштабных – примеров. В нефтехимической промышленности – это расширение группы СИБУР и установление над ней контроля со стороны РАО «Газпром». Под контролем РАО «Газпром» находится и группа «ФармТЭК», в 2000 году объединившая под своим управлением значительные фармацевтические мощности. «Связьинвест» осуществляет программу укрупнения своих региональных дочерних компаний (в 2000 г. на Урале и в Северо-Западном регионе), одновременно консолидируя свои доли в региональных компаниях мобильной связи под эгидой специально созданной компании «МобиТел». В 2000 г. ОАО «Ростелеком» объявило о реорганизации с присоединением (ОАО «ММТ»). В течение 2001 г. предполагается трансформация ОАО «АвтоВАЗ» в холдинговую компанию. Дочерние структуры «Аэрофлота» могут быть преобразованы в группу вертикально-интегрированных компаний. В «Северо-Западном пароходстве» также предполагается интеграция 15 дочерних компаний в рамках холдинга. Один из наиболее известных конфликтов 2000 года в рамках указанных процессов возник, к примеру, при попытке присоединения к группе «Объединенные машиностроительные заводы» судостроительного завода «Красное Сормово» (Самара, доля «ОМЗ» составляла около 30%)[16].

Изменились и критерии формирования таких структур (в отличие от прежних ФПГ):

- технологическая и финансово-экономическая целесообразность присоединения новых активов (предприятий);
- существенно более высокий уровень корпоративного контроля дочерних структур (75% и выше);
- организационно-правовая трансформация (в т.ч. слияния, консолидация в рамках и между холдингами, переход на единую акцию в холдингах др.).

Металлургическая отрасль является одним из наиболее интересных примеров, позволяющих понять наиболее важные институциональные тенденции в корпоративном секторе в 2000 году.

Во-первых, процесс концентрации собственности перешел на новый уровень. В 90-е гг. (после приватизации) процесс концентрации акционерного капитала шел преимущественно в рамках одного (базового) предприятия. Деятельность т.н. ФПГ (формальных и неформальных) в этой связи не показательна, ибо их имущественная стратегия обычно носила хаотичный характер и не имела технологической основы. В 1999-2000 гг. началась активная внеш-

[16] Использованы данные компании «Тройка-Диалог». Необходимо заметить, что есть и обратные процессы. Так, по сути первая вертикально интегрированная компания в алюминиевой отрасти «Сибирский алюминий» после консолидации профильных производств в рамках холдинга «Русский алюминий» обнародовала планы финансовой экспансии в целом ряде других отраслей экономики. Группа «Объединенные машиностроительные заводы» в 2000 году объявила о продаже непрофильных производств, обосновывая это слишком тесной интегрированностью и неэффективностью «самообеспечения».

няя экспансия «базового» предприятия и концентрация собственности в рамках вертикально-интегрированной группы. В определенном смысле можно говорить о преодолении последствий приватизации, разорвавшей прежние отраслевые и межотраслевые технологические связи. Фактически происходит «сборка» прежних советских концернов и объединений, но уже на основе частной собственности и с освобождением от лишних структур.

Во-вторых, крупнейшие группы завершают этап открытой конфронтации и переходят к политике формирования альянсов. Это касается как сырьевой базы, так и договоренностей о поглощении оставшихся «на свободе» предприятий металлургической и сопряженных отраслей. Примером в первом случае может быть намерение «СУАЛ-холдинг» и «Русского алюминия» осуществить совместный проект по строительству глиноземного завода в Республике Коми для переработки бокситов Средне-Тиманского месторождения. Во втором случае речь идет об априорном разделе остающейся собственности во избежание дорогостоящих конфликтов (при фиксации уже существующих имущественных интересов). Существенно, что владельцы (менеджеры) остающихся сравнительно небольших предприятий фактически сдались и готовы продать свои доли, хотя ранее уровень сопротивления был крайне высок (в том числе жалобы в МАП).

Хотя существуют различные точки зрения об эффективности вертикальной интеграции[17], ее очевидное преимущество в России связано в том числе с процессом перераспределения собственности. Перехват контроля над поставщиком или потребителем означает остановку всей вертикально-интегрированной цепочки (если ставится задача оказать давление). Случаи «сырьевого» давления на конкурентов или на акционера, не желающего уступить контроль, многочисленны и хорошо известны.

Например, заметная активизация интереса к угольным компаниям в 2000 году (прежде всего со стороны предприятий черной и цветной металлургии) прямо связана со стремлением регулировать объемы добычи, поставки и цены, а также обеспечить эффективное давление на электроэнергетические компании. В 2000 году проданы Междуреченская и Красноярская угольные компании, 38,7% акций компании «Хакасуголь» (аукцион по продаже 43% не состоялся и пакет будет выставлен повторно). По итогам объявленного в декабре 2000 г. аукциона по продаже 42% акций высокорентабельного ОАО «Востсибуголь» победителем стала «Группа МДМ» (38% акций, хотя неясно, в интересах «Русского алюминия» или СУАЛ-холдинга). Контроль над этой компанией позволяет диктовать условия и «Иркутскэнерго». В 2001 г. предполагается продажа федеральных пакетов акций угольных компаний «Якутуголь», «Кузбассуголь» (80%) и «Кузнецкуголь» (81%). По имеющимся данным, на федеральные акции «Кузбассуголь» претендует Новолипецкий металлургический комбинат, на акции «Кузнецкуголь» - «ЕврАзХолдинг» (для поставок на Западно-Сибирский и Кузнецкий металлургические комбинаты). В 1999 году региональные власти продали свои пакеты (соответственно 16 и 15%) структурам, аффилированным с потенциальными покупателями. 15,75% акций «Читинской угольной компании» осенью 2000 года приобрели на аукционе структуры «Сибирского алюминия». По целому ряду из указанных сделок конкурентом покупателю выступали компании «Альфа-эко», имеющие пакеты акций металлургических компаний и планирующие формирование собственного вертикально-интегрированного холдинга. Понятный интерес к ряду угольных компаний проявляют и структуры, аффилированные с РАО «ЕЭС России».

Следующим логическим шагом новых вертикально-интегрированных групп (с металлургическим «ядром») станет покупка энергетических мощностей. Выделение и продажа генерирующих компаний в рамках потенциальной реструктуризации РАО «ЕЭС России» со всей очевидностью приведет к их скупке именно металлургическими группами, влияние которых

[17] См.: Бендукидзе К. Вертикальная интеграция работает только на несовершенных рынках. – В: Эксперт, 2001, № 1-2, с. 32-33. Точка зрения, в частности, сводится к тому, что вертикальная интеграция эффективна на коротких отрезках времени и только при локальных дефектах рынка (ограничивающие конкуренцию заградительные пошлины, монопольное производство сырья, ноу-хау и др.).

на экономику страны станет неограниченным. Важно также, что имущественный контроль из единого центра за всем комплексом «электроэнергетика – уголь – металлургия» позволяет эффективно замкнуть финансовые потоки из всех звеньев на экспорт и «оптимизировать» налоговую политику.

В целом, с точки зрения формирования *реальных* полюсов контроля, в корпорациях продолжается процесс консолидации рычагов власти и управления бизнесом (необязательно основанных на владении акциями) у узких *групп партнеров* – реальных владельцев. Не исключено даже, что начавшиеся процессы консолидации акций могут стать лишь промежуточным звеном к преобразованию в закрытые акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью. В некоторых крупнейших (частных) компаниях вопрос о такой реорганизации рассматривается в прикладном плане. Явный или закамуфлированный *процесс концентрации собственности (контроля) в российских корпорациях является ключевой среднесрочной тенденцией*, которая должна быть принята во внимание и при разработке мер государственного регулирования

Усиление государственного контроля в корпорациях

В 2000 году тенденция к укрупнению находящихся под контролем государства структур и к консолидации государственных пакетов акций под эгидой холдингов стала наиболее явной (консолидация дочерних компаний «Роснефти», предприятия ВПК - концерны «Антей» и «Алмаз», спиртовой холдинг «Росспиртпром» - 89 предприятий, объединение в единую корпорацию всех структур по производству и торговле ядерным топливом, объединение всех АЭС в одной энергогенерирующей компании на база «Росэнергоатома» и др.). Можно предположить, что стратегической задачей является сохранение (формирование) в важнейших отраслях не менее одного государственного «центра силы», сконструированного из остающихся в государственной собственности фрагментов (ГУП и пакеты акций).

Собрания акционеров 2000 года в РАО «Газпром», РАО «ЕЭС России» и «Аэрофлот» также продемонстрировали стремление федеральной власти ужесточить контроль через корпоративные процедуры. Так, 10 из 15 членов совета директоров РАО «ЕЭС России» представляют государство. 6 представителей государства в совете директоров «Аэрофлот» получили свыше 50% голосов акционеров. Государственная нефтяная компания «Роснефть» может стать монополистом на представление интересов государства в соглашениях о разделе продукции.

Усиление государственного контроля посредством формирования крупных холдингов и расширения представительства государства в существующих компаниях связано с целым рядом объективных факторов: потребности технологической интеграции, создание более крупных структур с точки зрения международной конкурентоспособности, усиление давления на предприятия с точки зрения бюджетных платежей. В то же время эти меры остаются единичными на фоне общего кризиса системы управления государственным имуществом. Возможно, в условиях такого кризиса решения об укрупнении и слиянии государственных активов кажутся наиболее простыми.

Явная тенденция к ужесточению государственного контроля через укрупнение хозяйственных структур в определенном смысле идеологически проецируется и на частные компании. Как уже отмечалось выше, создание в 2000 г. крупнейшего алюминиевого холдинга «Российский алюминий» на основе двух ранее конкурировавших частных групп вряд ли было бы возможно без санкции государства на высшем уровне. Последняя же предполагает абсолютную прозрачность a priori, в том числе в отношении реальных владельцев и бенефициаров финансовых потоков.

Видимо, можно говорить более широко – о наличии *альтернативного стратегического подхода*, основанного на использовании отдельных частных компаний (групп) как «доверенных» управляющих федерального центра в конкретном регионе (например, Тюмень) или отрасли (например, черная и цветная металлургия). Выгоды частных групп в данном случае также очевидны и связаны уже не с безнаказанностью осуществления тривиальных «серых» схем, а с нали-

чием «карт-бланш» на экспансию при политической поддержке федерального центра. Подчеркнуто демонстративная отстраненность Президента РФ от контактов с крупнейшими финансистами и промышленниками не отрицает такого подхода, но лишь подчеркивает возможность замены «доверенного» управляющего при нарушении правил.

Несмотря на указанные достаточно явные тенденции, государство по-прежнему остается серьезным *фактором неопределенности* для российских корпораций. Достаточно определенно можно говорить о появлении после президентских выборов 2000 года столь важного общего фактора снижения рисков корпоративного управления в России, как политическая стабильность. Вместе с тем сохраняются прежние и возникают новые проблемы негативного воздействия государства на корпоративный сектор.

Во-первых, сохраняется практика использования государства (государственных и местных органов власти) в качестве инструмента борьбы за контроль над компанией и/или давления на конкурентов. Неопределенность в данных вопросах остается весомым фактором для сохранения высоких рисков корпоративного управления в России.

Во-вторых, собственные коммерческие интересы различных ведомств могут вступать в противоречие с интересами частных компаний, при этом решение конфликта возможно чисто административным путем.

В-третьих, процесс становления и укрепления новой власти означает и появление новых дестабилизирующих моментов, связанных с модификацией реальных полюсов контроля в экономике. Жесткая политическая борьба 2000 года вокруг реорганизации крупнейших естественных монополий (РАО «Газпром», РАО «ЕЭС России», МПС) в значительной мере отражает именно эти процессы.

В-четвертых, самоутверждение новой власти сопровождалось (возможно, с элементом общегосударственных и/или частных/ведомственных экономико-финансовых интересов) «жесткими» акциями государственных (преимущественно налоговых) органов - против НК «ЛУКойл», ТНК, ОАО «АвтоВАЗ», РАО «Газпром», РАО «Норильский никель» и др. Если принять во внимание реальную организацию структуры собственности и финансовых потоков крупнейших компаний России[18], разработка и *доведение до конца* дел, связанных с налоговыми преступлениями, является одним из немногих эффективных способов государственного воздействия на корпорации и их принципалов (бенефициаров). Возникают лишь три принципиальных комментария. Во-первых, необходимо радикальное решение проблем налоговой реформы (возможно массовая однократная реструктуризация задолженности как субститут налоговой амнистии). Во-вторых, должна быть обеспечена юридическая чистота применявшихся силовых методов и достоверность фактов для открытия уголовных дел. В-третьих, и это ключевой вопрос, неясны фактические конечные цели инициаторов *селективных* дел с учетом *системности* нарушений.

4.3. Участие государства в управлении корпоративными структурами: нормативно-правовая база и реальное состояние

Возникновение наряду с другими моделями корпоративного управления модели смешанного частно-государственного контроля стало в 90-е годы одной из характерных черт большинства стран с переходной экономикой. Однако, пожалуй, только в России вопросы, связанные с функционированием именно этого типа предприятий, стали играть очень важную, если не сказать больше, роль для последующего развития страны на этапе, когда приоритетной стала задача возобновления устойчивого экономического роста. Российские реалии 1995—1998 гг. отчетливо высветили весьма важную роль государства как акционера в период после завершения массовой приватизации. Во многом этому способствовало изменение экономико-политической ситуации в стране после финансового кризиса в августе-сентябре

[18] См.: Радыгин А., Сидоров И. Российская корпоративная экономика: сто лет одиночества? – В: Вопросы экономики, 2000, № 5, с.45-61.

1998 г. Оно позволяло с большой долей вероятности предсказать интенсификацию процесса формирования корпоративных объединений с участием государства в русле объявленного правительством курса на усиление регулирования экономики и проведение активной промышленной политики.

Развитие нормативно-правовой базы по участию государства в управлении корпорациями

Начало новому этапу реформирования отношений собственности в России положила Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации (далее Концепция), одобренная Постановлением Правительства РФ 1№024 от 9 сентября 1999 г. Весьма симптоматичным можно считать уже тот факт, что, пожалуй, впервые с 1992 г. проблеме управления государственным имуществом был отдан приоритет перед формальным изменением формы собственности. Резкое удешевление стоимости предприятий и пакетов их акций после девальвации рубля закономерно обусловило перенос акцента в действиях федерального центра в 1998-1999 гг. на увеличение неналоговых доходов бюджета за счет использования государственного имущества, что автоматически требовало внесения четкости и ясности во взаимоотношения между различными уровнями власти.

Данный документ, как и одобренные правительством летом 2000 г. «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу», исходит из того, что в сегодняшних условиях основными направлениями политики государства в области управления государственным имуществом могут считаться:

— повышение эффективности управления государственным имуществом, остающимся в собственности государства;

— приватизация значительной части государственного имущества.

При этом выделяется три основных типа объектов такой политики: 1) государственные предприятия; 2) хозяйственные общества с участием государства; 3) недвижимость. В соответствии с таким набором объектов была предложена и программа конкретных мероприятий.

Осуществление основных положений Концепции в отношении хозяйственных обществ с участием государства, подавляющее большинство которых составляют акционерные общества (АО), способно содействовать лучшей реализации интересов государства в сфере корпоративного управления. На практике, однако, очень многое будет зависеть от конкретных механизмов внедрения основных положений Концепции.

Вслед за Концепцией, был принят целый ряд важнейших документов, внедряющих в практику новый инструментарий регулирования взаимоотношений между государством и хозяйственными обществами с государственным участием в капитале. Работа велась по двум основным направлениям: 1) регламентация деятельности представителей государства в хозяйственных обществах; 2) формирование нормативного поля деятельности самих хозяйственных обществ.

Давно назревшими шагами стало принятие Постановлений Правительства РФ от 4 октября 1999 г. 1№116 и от 7 марта 2000 г. 1№95.

В соответствии с первым из вышеупомянутых документов введены типовые формы отчетности представителей РФ в ОАО (представляется вышестоящим органам управления дважды в год). Они включают стандартизованную информацию о прибылях и убытках предприятия, дивидендах, размере его кредиторской и дебиторской задолженности, рентабельности (включая показатели ликвидности, финансовой устойчивости, деловой активности, стоимости акций и чистых активов, расчетов в неденежной форме), направлениях использования прибыли, наличии признаков банкротства и отчет об участии в собраниях акционеров и заседаниях Совета директоров. Помимо этого, ежегодно в вышестоящие органы государственного управления направляется отчет о финансово-хозяйственной деятельности ОАО, в котором должны быть отражены такие вопросы, как распределение акционерного

капитала, различные аспекты производственной деятельности предприятия, оплата труда персонала, включая генерального директора, взаимодействие с коммерческими структурами и иностранными инвесторами.

Вторым документом утверждено Положение о порядке назначения и деятельности представителей Российской Федерации в органах управления и в ревизионных комиссиях открытых акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, акции которых находятся в федеральной собственности, и в отношении которых принято решение об использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении ими («Золотая акция"). В нем дается классификация представителей государства в ОАО (ими могут быть государственные служащие, сотрудники РФФИ и его территориальных отделений и иные граждане, действующие на основе договоров о представлении интересов государства), их обязанностей и условий прекращения полномочий. Впервые подробно регламентирован порядок взаимодействия представителей государства с Министерством имущественных отношений и органами отраслевого управления в зависимости от размера государственного пакета акций, включая временные сроки уведомлений, подачи предложений, согласований, выдачи письменных директив, отчетов об участии в работе органов управления предприятий. Определено также, что представителями государства в органах управления и ревизионных комиссиях акционерных обществ, в отношении которых принято решение об использовании «Золотой акции», могут быть исключительно государственные служащие, а в отношении 167 ОАО (наиболее крупные и важные предприятия) соответствующие кадровые решения осуществляются Правительством РФ.

Другим направлением совершенствования системы управления принадлежащими государству пакетами акций (долями, вкладами) в хозяйственных обществах является создание механизма контроля над деятельностью таких компаний. Очевидно, что первым шагом на пути его создания должно быть получение информации о деятельности компаний и ее анализ. Поэтому чрезвычайно важным следует считать создание Реестра показателей экономической эффективности деятельности ОАО с участием государства в капитале на основе отраслевых и территориальных баз данных, предусмотренное Постановлением Правительства РФ от 11 января 2000 г. 2№3[19]. Наряду с утверждением порядка отчетности представителей государства в ОАО это открывает хорошие возможности для реализации всего спектра управленческих решений со стороны государства в отношении акционерных обществ с участием государства в капитале, наиболее естественное из которых – получение причитающихся дивидендных выплат, что, в свою очередь, является производной получения прибыли на основе достижения определенных рубежей эффективности в текущей хозяйственной деятельности. Логично, что следующей вехой на пути реализации Концепции стало Постановление Правительства РФ от 3 февраля 2000 г. 1№04. Этот документ предполагает ежегодное утверждение для ОАО с долей федеральной собственности более 50%, как и для федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП), показателей экономической эффективности деятельности, контроль за использованием имущества, определение объема дивидендов, рекомендуемого для голосования представителями РФ в органах управления этих предприятий.

Распоряжение Минимущества РФ от 16 ноября 2000 г. 1№024-р предусматривает, что письменные директивы представителям государства в акционерных обществах для голосования в органах их управления должны обязательно включать постановку вопроса о передаче ведения реестров акционеров предприятий с долей госсобственности уполномоченным регистраторам министерства. Еще накануне утверждения Концепции управления государственным имуществом распоряжением МГИ РФ от 7 сентября 1999 г. 1№249-р были утверждены положение о конкурсах, по результатам которых будет производиться отбор компаний для предо-

[19] Распоряжением Министерства имущественных отношений от 10 июля 2000 г. N 183-р утверждены Методические рекомендации по организации и проведению анализа эффективности деятельности ФГУП и ОАО, акции которых находятся в федеральной собственности.

ставления статуса уполномоченных регистраторов, и типовое соглашение о его предоставлении.

Актуальность всех вышеперечисленных мер не подлежит сомнению, но их принятие запоздало, как минимум, на два-три года. Они были необходимы сразу после окончания массовой приватизации в 1994-1995 гг., а в сегодняшних условиях быстрое достижение позитивных результатов не является очевидным. Вероятно, объективно оценить результативность Концепции управления государственным имуществом можно будет лишь через 2-3 года. Основным индикатором действенности может служить, по-видимому, абсолютный и относительный размер бюджетных доходов от принадлежащих государству пакетов акций (долей, паев).

Практическое состояние управления

Несмотря на все новации, предусмотренные Концепцией, представителями государства в корпоративном секторе остаются в основном госслужащие. Привлечение же менеджеров из частного сектора носит единичный характер.

В 1999-2000 гг. продолжалось характерное для практики предыдущих лет закрепление контрольных пакетов акций в собственности государства при акционировании предприятий и включение в их уставный капитал «Золотой акции». В ходе осуществления приватизационной программы основной массив предприятий, однозначно подлежащих приватизации, сменил форму собственности еще по окончания чекового этапа (1992-1994 гг.). Остатки же этого массива были «выбраны» в ходе денежной приватизации 1995-1997 гг. В результате основная масса оставшихся в государственной собственности предприятий, которые вовлекались в процесс изменения формы собственности во второй половине 90-х гг. (помимо сохранявшихся в собственности государства специально закрепленных или остаточных пакетов акций в тех АО, которые были созданы в первой половине 90-х гг.), была представлена объектами, сама возможность приватизации которых была обусловлена определенными ограничениями и поэтому сопряжена с реализацией типовых контрольных процедур.

Поэтому весьма закономерным можно считать резкое увеличение в 1998-2000 гг. удельного веса среди вновь создаваемых акционерных обществ предприятий, за которыми государство и после формальной корпоратизации сохраняло прямой (посредством закрепления контрольного пакета акций) и косвенный (посредством включения в уставный капитал «Золотой акции») имущественный контроль.

Динамика появления компаний с участием государства в ходе приватизации представлена ниже (табл. 4.4).

Необходимо подчеркнуть, что не произошло существенного расширения перечня предприятий, производящих продукцию (товары, услуги) стратегического (для обеспечения национальной безопасности) значения и имеющих в структуре капитала специально закрепленные в федеральной собственности и поэтому не подлежащие досрочной продаже пакеты акций (т. е. попадающих под действие Постановления Правительства РФ от 17 июля 1998 г. 7№84). За период после принятия Концепции 9 сентября 1999 г. он пополнился всего 4 предприятиями, из них только 1 было внесено туда в 2000 г.

Практика преобразования государственных и муниципальных унитарных предприятий в открытые акционерные общества с закреплением 100% акций в государственной или муниципальной собственности (по новому закону 1997 г. считается отдельным методом приватизации) также пока имеет очень ограниченное распространение. За 1998-1999 гг. такую процедуру прошли 28 предприятий (в 1998 г. – 18 ед. и в 1999 г. – 10). Абсолютное большинство из них (25) находятся в Башкортостане, 2 – в Удмуртии, 1 – в Сахалинской области. В 2000 г. в ходе приватизации появилось всего 6 таких ОАО.

ТАБЛИЦА 4.4

Основные параметры сохранения участия государства в капитале акционерных обществ в ходе приватизации в России в 1993-2000 гг.

	Количество предприятий с контрольным пакетом акций, закрепленным в государственной собственности		Количество предприятий, имеющих «Золотую акцию» в уставном капитале	
	Единиц	Доля в общем количестве созданных АО, %	Единиц	доля в общем количестве созданных АО, %
1993	439	3,2	204	1,5
1994	1496	15,2	792	8,1
1995	698	24,8	429	15,2
1996	190	16,9	132	11,8
1997	84	16,9	58	11,7
1998	142	39,4	28	7,8
1999	101	39,1	42	16,3
2000	72	36,2	8	4,0
1993-2000	3222*	11,3	1693*	5,9

* — рассчитано как сумма величин за каждый год и к началу 2001 г. не соответствует количеству АО с участием государства, поскольку часть из ранее закрепленных пакетов акций продана.

Источник: Российский статистический ежегодник: Стат. сб./ Госкомстат России. — М.: Логос, 1996, с. 705; Статистические бюллетени о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (объектов) за январь-декабрь 1996 г. (с. 36), 1997 г. (с. 36), 1998 (с. 58, 121), 1999 (с. 58, 121). Социально-экономическое положение России. Январь 2001 года, с. 122. М., Госкомстат России. Расчеты автора.

Из других, продолживших свое распространение подходов к управлению государственной собственностью, назовем создание крупных холдинговых структур и передачу пакетов акций в доверительное (трастовое) управление.

ТАБЛИЦА 4.5

Доля акций, закрепляемых в государственной (муниципальной) собственности и передаваемых в доверительное управление или холдинговую компанию в ходе приватизации в России в 1995-2000 гг., в общем объеме выпущенных акций (в %)

	По количеству		По номинальной стоимости пакета	
	закреплено в государственной (муниципальной) собственности	Передано в доверительное управление или холдинговую компанию	закреплено в государственной (муниципальной) собственности	передано в доверительное управление или холдинговую компанию
1995	32,0	3,0	23,8	3,3
1996	13,1	11,4	9,5	7,9
1997	3,0	0,7	6,5	0,5
1998	73,6	1,9	68,6	1,6
1999	7,0	1,0	24,7	3,6
2000	48,9	…	51,5	…

Источник: Статистические бюллетени о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (объектов) за январь-декабрь 1995 г. (с. 70), 1996 г. (с. 70), 1997 г. (с. 70), 1998 (с. 91), 1999 (с. 91). Социально-экономическое положение России. Январь 2001 года, с. 122–123. М., Госкомстат России. Расчеты автора.

В данных Госкомстата РФ до 1998 г. присутствовала лишь информация о размере акционерного капитала, который в процессе акционирования бывших госпредприятий передается в траст или холдинговую компанию. Причем в отчетности Госкомстата РФ этот показатель представлен единой графой, которую интересно сопоставить с долей акций, закрепляемых в государственной (муниципальной) собственности (табл. 4.5).

В 1999 г., как и на протяжении практически всего периода 1995-1998 гг., закрепление акций в государственной (муниципальной) собственности было гораздо более частым, нежели передача акций в траст или холдинговую компанию. Напомним, что некоторым исключением был лишь 1996 г., когда передача акций приватизируемых госпредприятий в траст или

холдинговую компанию по показателям количества и номинальной стоимости пакета было сопоставимым с закреплением акций в государственной (муниципальной) собственности. В 2000 году (по предварительным данным) пакеты акций в доверительное управление или холдинговую компанию не передавались.

С 1998 г. в государственной отчетности появилась информация о количестве ОАО, при создании которых пакет акций передавался в доверительное управление или холдинговую компанию. Всего за 2 года (1998-1999 гг.) зафиксировано 50 предприятий, в отношении капитала которых предпринимались соответствующие действия (в 1998 г. – 28 и в 1999 г. – 22).

Наибольшее их число было расположено в Татарстане (16 ед.), Архангельской области (11), Санкт-Петербурге (6), Башкортостане (4). В отраслевом разрезе большинство таких предприятий не относилось к базовым отраслям хозяйства: строительство (7 ед.), лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленности, индустрия строительных материалов (по 6), металлообработка, пищевая промышленность, жилищно-коммунальное хозяйство (по 3). В ходе акционирования 11 предприятий в 1998 г. и 2 — в 1999 г. параллельно с передачей пакетов акций в доверительное управление или холдинговую компанию происходило одновременное закрепление пакетов акций в собственности государства или включение в уставный капитал «Золотой акции».

В сфере образования новых государственных компаний (холдингов) наиболее заметным стало создание 22 мая 2000 г. ФГУП «Росспиртпром» (для централизации управления принадлежащими государству активами в алкогольной промышленности). По состоянию на осень 2000 года в холдинг входят на правах филиалов 18 ГУПов (в основном областные ГУПы, призванные управлять деятельностью спиртовых и ликероводочных заводов в масштабе региона) и пакеты акций значительного числа предприятий алкогольной отрасли. При этом процесс консолидации государственной собственности в отрасли продолжается.

В основном же российское правительство решает текущие задачи по упорядочиванию функционирования уже существующих холдингов в эволюционном режиме. Наиболее значимыми событиями последнего времени в развитии компаний с государственными пакетами акций стало обсуждение путей реформирования естественных монополий РАО «ЕЭС России» и Министерства путей сообщения, а также роли государства в реализации имеющихся подходов.

В качестве одного из элементов преобразований в электроэнергетике рассматривается укрупнение большого количества существующих в настоящее время региональных АО-энерго. Каждая новая компания межрегионального значения может объединить несколько предприятий, действующих сегодня в пределах одного субъекта Федерации для улучшения управления и усиления контроля (аналогичные подходы имеются и в рамках холдинга «Связьинвест»). Пилотным проектом такого рода является создание Средневолжской межрегиональной управляющей энергетической компании» (СМУЭК) на базе добившейся за последнее время серьезных позитивных сдвигов «Самараэнерго». Изначально в ее управление предполагалось передать 7-8 региональных энергетических компаний Поволжья, входящих в РАО «ЕЭС России». Позднее круг потенциальных кандидатов ограничился энергокомпаниями Пензенской, Саратовской и Ульяновской областей. В настоящее время речь идет о передаче в управление только «Ульяновскэнерго». Результаты этого эксперимента могут оказать серьезное влияние на формирование новой структуры российской электроэнергетики уже в ближайшие несколько лет.

В том же русле (хотя в значительной мере и в противовес грядущему реформированию РАО «ЕЭС России») находится инициатива Минатома РФ о создании единой энергогенерирующей компании (вместо существующих 9 АЭС) и концерна «Росэнергоатом», в состав которого входят 8 АЭС (помимо Ленинградской). Новая структура должна осуществлять сбыт всей электроэнергии, производимой станциями.

В рамках предстоящего реформирования МПС и разделения его управленческой и производственно-хозяйственной деятельности предполагается создать АО «Российские железные дороги» со 100% государственным капиталом.

Применительно к железнодорожному транспорту российское правительство приняло общую концепцию преобразований (без окончательного решения о сроках и схемах), однако в отношении подходов к преобразованиям в электроэнергетике продолжаются длительные и ожесточенные дискуссии с участием всех заинтересованных сторон и широким разбросом мнений.

Также на уровне проработок находятся предложения по созданию новых холдингов для управления принадлежащими государству пакетами акций в авиационной промышленности (объединение по ходатайству Российского авиационно-космического агентства предприятий, выпускающих вертолеты марки Ми, АО «Московский вертолетный завод имениМ.Л .Ми ля» (МВЗ), «Роствертол» — Ростов-на-Дону, «Казанский вертолетный завод», «Улан-удинский авиационный завод»), киноиндустрии (подход нового руководства Министерства культуры к управлению киностудиями после ликвидации Госкино), сельхозмашиностроении (инициатива Министерства промышленности и представительства Президента в Сибирском федеральном округе, по сибирским предприятиям отрасли на основе конвертации долгов перед бюджетом в акции).

Важную роль для последующего развития холдинговых структур в России может сыграть Указ Президента РФ от 23 октября 2000 г. 1№768. В нем определено, что в целях концентрации и рационализации оборонного производства внесение пакетов акций АО, созданных процессе приватизации, в качестве вклада государства в уставный капитал создаваемых и действующих холдинговых компаний в этой отрасли допускается лишь при условии закрепления в федеральной собственности не менее 51% акций самих холдинговых компаний.

Необходимо отметить, что сегодня возможности государства весьма невелики по сравнению с 1992-1994 гг., когда государству принадлежал большой (а в отдельных отраслях, основной) массив собственности и структура акционерного капитала находилась в стадии формирования. Иллюстрацией является ситуация на упомянутых предприятиях авиационной промышленности: государство нигде не имеет контрольного пакета акций (например, в ОАО «МВЗ» 31%), а в АО «Роствертол» государственный пакет вообще отсутствует. Поэтому на этой почве уже имеют место конфликты с частными акционерами.

Одним из первых прецедентов может стать программа реорганизации холдинга ОАО «Пермские моторы» в 2001 году. В несколько этапов предполагается увеличение как доли государства в материнской компании до контрольного значения, так и доли материнской компании в дочерних предприятиях.

Широкую огласку приобрел двухлетний конфликт на одном из крупнейших судостроительных предприятий страны – ОАО «Красное Сормово» (Нижний Новгород, госпакет – более 33% акций). Крупнейший акционер «Объединенные машиностроительные заводы» (ОМЗ), контролирующий от 30% до 40% капитала предприятия (но напрямую лишь 15,5% акций), выступал против обозначенного в уставе ОАО порядка формирования Совета директоров, при котором 4 из 9 его членов назначались государством. Соответствующие поправки в устав АО блокировались представителем областного Комитета по управлению госимуществом, голосовавшим вопреки поручению МГИ РФ. Компромисс, достигнутый при участии федеральных органов управления, свелся к изменению устава (выборное начало было распространено на весь совет директоров) при сохранении своего поста генеральным директором предприятия и избранию представителя государства председателем совета директоров. В 2001 году конфликт может получить продолжение (продажа части пакета, принадлежащего «ОМЗ», может быть признана незаконной).

Другой тип конфликтов, характерный для смешанных компаний, связан с противостоянием между менеджерами и стоящими за ними различными структурами. Причем речь может идти как о коммерческих структурах, пытающихся получать конкурентные преимущества через организацию неформальных связей между властью, менеджментом и бизнесом,

так и о более общем явлении, сводящимся к противостоянию между различными органами государственного управления (бизнес-интересы в этом случае в отличие от конфликтов с участием частных акционеров не играют первостепенной роли или, по крайней мере, зака-муфлированы).

Яркой иллюстрацией такого положения явились противоположные позиции федеральных и местных органов по управлению имуществом (хотя и подчиненных Минимуществу РФ) в уже упомянутом конфликте на АО «Красное Сормово» и противостояние между различными группами акционеров по поводу персональных назначений на руководящие должности на крупнейшем производителе ликероводочных изделий – московском заводе «Кристалл». Руководство АО «Радар» (Санкт-Петербург), 37% акций которой находится в управлении холдинговой компании «Ленинец» (бывший госконцерн, объединяющий многие предприятия оборонной промышленности северной столицы), недовольное решениями холдинга по персональным назначениям на руководящие посты предприятия, стало требовать его возвращения в собственность государства.

Такие явления связаны, прежде всего, с расщеплением принадлежащего государству пакета акций в акционерном обществе в самом прямом смысле этого слова, не говоря уже о том, что в 70% случаев представление интересов государства даже по федеральным пакетам акций осуществляется местными чиновниками. Так, в уставном капитале ОАО «Красное Сормово» 25,5% акций закреплено в федеральной собственности (управляется Комитетом по управлению имуществом Нижегородской области) и более 8% принадлежит РФФИ.

В период после окончания массовой приватизации, когда происходило вовлечение руководства субъектов Федерации в процесс управления собственностью и ее использования (1995-1998 гг.), такая ситуация казалось естественной и не вызывала больших трений. В условиях концентрации усилий федерального центра на достижении формальной финансовой стабилизации его внимание к локальным проблемам серьезно ослабло. В моду вошел тезис о расширении самостоятельности регионов (включая и управление госсобственностью), к которой они во многих случаях не были готовы, а в отдельных случаях просто злоупотребляли появившимися у них возможностями.

Самоустранение государства от управления своей собственностью на всех уровнях и возникший межуровневый управленческий вакуум не могли не привести к резкому ухудшению экономического положения на предприятиях смешанной формы собственности. Так, в ОАО «Ростовуголь» (67% акций находится в федеральной собственности, еще 20% — в управлении областной администрации) индифферентное отношение госпредставителей к нараставшей задолженности и нарушениям финансовой дисциплины со стороны руководства предприятия привела весной 1998 г. к массовым шахтерским волнениям. На грани банкротства оказался химический комбинат «Бор» (Дальнегорск, Приморский край; 51% акций находится в федеральной собственности, еще 15% — у местных властей).

Более или менее типовые ситуации наличия в уставном капитале одного и того же акционерного общества специально закрепленного в федеральной собственности пакета акций (не всегда являющегося контрольным при том, что и голосование им далеко не всегда осуществляют представители федеральных органов власти) и остаточного пакета, управляемого местными властями (не обязательно находящегося в их собственности), после 1996 г. стали дополняться новыми вариантами, при которых остаточный федеральный пакет начинает соседствовать с пакетом акций, появившимся в собственности субъектов Федерации в результате конвертации налоговой задолженности предприятия перед местным бюджетом в долю в его уставном капитале. В качестве примера такого положения можно привести структуру акционерного капитала на одном из крупнейших в России предприятий авиапромышленности, АО «Авиастар» (Ульяновск), где почти ничего незначащая доля федеральной собственности (6%) соседствует с принадлежащим региону пакетом акций (11%), что дает областной администрации возможность хотя бы требовать созыва внеочередного собрания акционеров. Аналогичное положение возникло и на тех предприятиях, где часть госпакета акций переда-

валась в доверительное управление. Так, в капитале погрузочно-разгрузочной компании «Новороссийский морской порт» блокирующим пакетом акций (25%) управляет менеджмент, госпакетом меньшего размера (20%) – представители государства.

Изменения политической ситуации в 1999-2000 гг. обозначили начало нового этапа во взаимоотношениях между центром и регионами, в т. ч. и по поводу регулирования отношений собственности, стержнем которых становится лидерство федерального центра на основе приоритета общероссийского законодательства. Стремление федерального центра увеличить неналоговые доходы бюджетной системы за счет улучшения управления государственным имуществом, а в перспективе — провести реструктуризацию ряда отраслей и привлечь инвестиции в производство, вошло в очевидное противоречие с практикой предыдущих трех лет. Поэтому вполне закономерным выглядит желание правительства вернуть утраченные позиции в регулировании отношений собственности вообще и в сегменте переданного ранее в регионы на различных условиях имущества в частности. Наиболее доступным способом для этого являются использование судебных процедур и действий правоохранительных органов.

В феврале 2001 года Минимущество России выиграло в Высшем арбитражном суде судебный иск по признанию федеральной собственностью 40% акций АО «Иркутскэнерго» (крупный производитель электроэнергии, тарифы на его продукцию являются одними из наиболее низких в стране за счет использования ГЭС), которыми на основании Указов Президента РФ (1992 г. и 1996 г.) распоряжалась местная администрация, передав их в управление дружественной местным властям Восточно-Сибирской финансово-промышленной группе. При этом за администрацией Иркутской области оставлено право распоряжения 15% акций без права продажи, залога или передачи другим структурам. Наиболее вероятной перспективой дальнейшего развития событий является превращение «Иркутскэнерго» в дочернюю компанию РАО «ЕЭС России».

Примером нового стиля во взаимоотношениях федерального центра с регионами являются противоречия по вопросу управления собственностью с руководством Москвы, обострившиеся в последнее время. Весьма характерны в этом отношении действия правоохранительных органов по проверке обоснованности сохранения в собственности г. Москвы пакетов акций около 100 предприятий, бывших до приватизации федеральной собственностью (например, «Мосгорхлебопродукт», «Московский жировой комбинат», «Мосэлектрофольга»), инициирование проверки в судебном порядке законности внесения правительством Москвы в уставный капитал Московской топливной компании своей доли в виде всего капитала Центральной топливной компании, разрешение вышеупомянутого конфликта на московском заводе «Кристалл» путем передачи контрольного пакета акций общероссийскому холдингу «Росспиртпром».

Необходимо отметить, что инициатива федерального центра по централизации управления алкогольным производством путем создания «Росспиртпрома» может войти в серьезное противоречие с интересами тех региональных администраций и связанного с ними местного бизнеса, для которых контроль над ним в 90-е гг. стал одним из важных инструментов экономической политики (включая формирование бюджета) и способом рентоориентированного поведения. Примером ответных действий местных властей на создание «Росспиртпрома» может служить продажа основных активов (включая недвижимое имущество) ОАО «Омскликерводка» местному унитарному предприятию, относящемуся к собственности Омской области, что практически полностью обесценило предназначенный общероссийскому холдингу контрольный пакет акций, при управлении которым интересы государства ранее представляли областной фонд имущества и ряд подразделений администрации Омской области.

Сложность осуществления «Росспиртпромом» управляющего воздействия на предприятия связана с тем, что не во всех из них государству принадлежит контрольный пакет акций. В основном это относится к спиртозаводам. Так, из 60 предприятий алкогольной отрасли (подавляющая часть из них, как раз, и является спиртозаводами), пакеты акций которых спе-

циально закреплены в собственности государства и, согласно Постановлению 7№84 от 17 июля 1998 г. не подлежат досрочной продаже, только у 10 предприятий размер госпакета акций составляет менее 51% акций. Напротив, в структуре капитала многих ликероводочных и винодельческих заводов государству принадлежит менее половины всех акций. Во многих случаях вновь возникает проблема расщепления правомочий собственника по государственному пакету акций. Так, в ОАО «ВИНАП» (Новосибирск) из 33% госпакета акций «Росспиртпрому» отошло только 13%, остальными 20% управляет облкомимущества, 16% принадлежит менеджменту предприятия, около 12,5% — крупному стороннему владельцу.

Еще одним важным способом, используемым федеральным центром, для упрочения своих позиций в сфере управления госсобственностью, является увеличение доли государства в капитале предприятий смешанной формы собственности. В этом отношении из практики прошлого года можно выделить, по меньшей мере, два события, имеющих значение для российской экономики в целом.

В результате дополнительной эмиссии и реструктуризации кредитной задолженности с 59% до 76% расширилось участие государства в акционерном капитале одного из крупнейших машиностроительных и оборонных предприятий страны ОАО «Ижмаш». При этом федеральный пакет акций вырос более чем вдвое (с 25% до 57%), а Удмуртия, как субъект РФ, перестала быть главным акционером предприятия. «Ижмаш» можно считать первым успешным примером секьюритизации задолженности предприятий перед бюджетом на федеральном уровне, не считая так и не доведенного до логического конца переоформления задолженности «АвтоВАЗа» в 1996-1998 гг. и реструктуризации задолженности «КАМАЗа», в которой большую роль играло правительство Татарстана.

Особого упоминания заслуживает формирование АО «Завод по производству труб большого диаметра» («Завод ТБД»). Решение о месте проекта, параметрах его финансирования было принято летом 2000 г. после длительных обсуждений, сопровождавшихся активным лоббированием интересов всех потенциальных участников проекта. Новое предприятие, ядром которого является «стан-5000», должно создаваться на базе Нижнетагильского металлургического комбината (Свердловская область), которому, как и государству в лице РФФИ, будет принадлежать блокирующий пакет акций (25% + 1 акция), РАО «Газпром» предназначалось 19,9%, предпринимался поиск остальных акционеров, не исключая участия в капитале будущего предприятия администрации Свердловской области (10%). Источником оплаты государственной доли в уставном капитале по рекомендации Минфина и Минпрома России должны стать средства (150 млн. руб.), образовавшиеся в результате бюджетного профицита.

Основной же потребитель продукции будущего предприятия, РАО «Газпром» на протяжении всей второй половины прошлого года интереса к участию в проекте не проявлял, приняв принципиальное решение об инвестировании только в начале 2001 г., не без давления представителей государства в его органах управления. После этого наибольшую актуальность для реализации проекта приобрел вопрос о возможной конкуренции между различными производителями труб большого диаметра для удовлетворения потребностей РАО «Газпром», поскольку «Северсталь» (Череповец, Вологодская область), которая и после окончательного объявления итогов тендера, победителем которого был признан НТМК, не отказалась от идеи организации своего производства совместно с Ижорским заводом в Санкт-Петербурге параллельно тому, который должен осуществляться на Урале. В свете последних российско-украинских договоренностей в экономической сфере нельзя исключать и альтернативу трубам российского производства со стороны продукции Харцызского трубного завода на Украине, контрольный пакет акций которого может быть приобретен «Газпромом» в счет задолженности этой страны за поставки газа.

Значение данного проекта для российской экономики не исчерпывается будущим импортозамещающим эффектом при строительстве экспортных газопроводов и, как следствие, ростом валютных поступлений. По сути, он является первым после 1991 г. столь крупным

инвестиционным проектом общенационального значения в базовых отраслях российской промышленности, осуществляемым при открытом участии государства с предоставлением последнему соответствующих прав собственности. Степень успеха проекта и приобретенный опыт может в недалеком будущем предопределить возможность и целесообразность участия государства своими средствами в финансировании капиталовложений в реальный сектор, что, в свою очередь, окажет существенное влияние на инвестиционную и экономическую динамику в стране в целом.

В свете инициатив федерального центра по укреплению властной вертикали (введение института полномочных представителей Президента РФ в 7 федеральных округах) может измениться ситуация и в области разграничения компетенции Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, управления имуществом и по контролю над качеством такого управления. Например, в Южном федеральном округе начата работа по анализу ситуации на предприятиях с долей государственной собственности в капитале, включая финансово-экономическое состояние, персоналии и механизм управления со стороны государства, не исключая увеличения доли госпакета до блокирующей или контрольной величины через инициирование дополнительных эмиссий и покупку акций на стороне. Первоочередными объектами внимания стали порты Азово-Черноморского бассейна и Астраханский газоконденсатный комплекс. После совещания руководителей органов по управлению имуществом всех субъектов Федерации, входящих в ЮжФО, было организовано выдвижение представителей государства в советы директоров 50 компаний с долей госсобственности в капитале (порты и предприятия ТЭК). Появление в системе исполнительной власти промежуточного звена в виде федеральных округов может оказать значительное влияние также и на формирование новой организационной структуры в электроэнергетике и связи в масштабе всей страны.

4.4. Банковский сектор

Итоги 2000 года

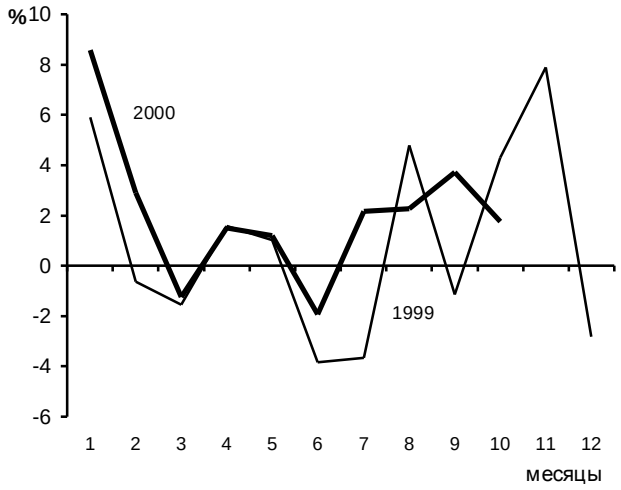
Для банковской системы 2000-й год прошел под знаком стабилизации. Уменьшился процент отзыва лицензий, сократилась в суммарных активах банковской системы доля банков, покидающих рынок. Число банков, лишенных ЦБР лицензий (без учета потери лицензии в связи с реорганизацией), оказалось в четыре раза ниже, чем за предшествующий год, и самым низким за 7 лет, с 1993 года. Суммарные активы трех десятков банков, которые ЦБР лишил в течение года лицензий, составляли на начало 2000 года чуть более 1% общей суммы активов действовавших в то время банков. Одновременно увеличилось число новых участников рынка банковских услуг: за год ЦБР зарегистрировал 18 кредитных организаций, половину из которых - в последнем квартале. С середины года можно говорить о восстановлении положительного потока доходов в банковской системе за пределами Сбербанка (последний обеспечил положительный показатель всей банковской системе и по результатам 1999 года). Ускорились темпы роста активов в постоянных ценах (см. рис. 4.1). Если за 10 месяцев 1999 года среднемесячный темп роста активов, по данным ЦБР, составлял 0,7%, то за аналогичный период 2000 года – 2,1%. В то же время посткризисное восстановление банковского бизнеса продолжало носить стихийный характер. При общем согласии, что сложившаяся банковская система не отвечает общественным потребностям, ни цели, ни средства, ни сроки ее реформирования не были определены. Государство, пользуясь благоприятной экономической конъюнктурой, продолжило политику усиления своего присутствия в банковском секторе, в основном, путем увеличения капитала уже принадлежащих ему банков (Внешторгбанка, Российского банка развития) и создания новых (Россельхозбанк). Изменение же законодательной базы вновь отложено. На практическом уровне в прошедшем году власти опробовали новый для России способ санации – поглощение круп-

ным государственным банком крупного проблемного банка, находившегося в частной собственности (Внешторгбанк приобрел контрольный пакет акций МОСТ-банка).

Кроме того, появились первые признаки перемены отношения государства к практике вывода банками активов в так называемые банки-дублеры. А в конце января 2001 года Счетная палата в своем заключении о нарушениях закона в Инкомбанке выдвинула обвинения против бывшего руководства банка по поводу незаконного вывода средств из банка (по сведениям агентства Прайм-ТАСС около 630 млн долларов США).

Рис. 4.1.

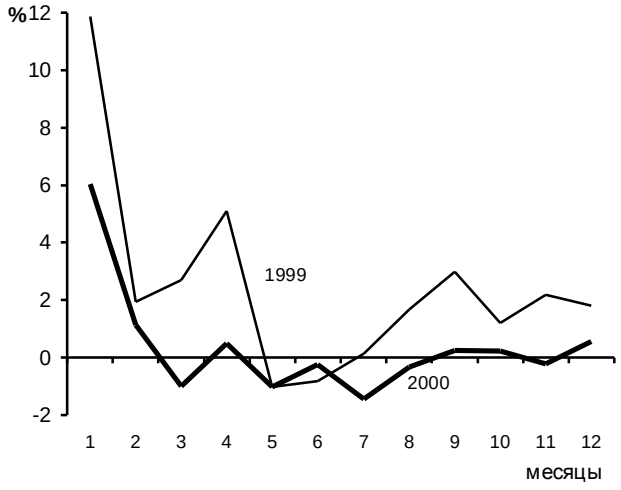
Темпы роста активов в постоянных ценах в 1999 и 2000 годов, в процентах (дефлировано по ИПЦ)



Рассчитано по: Бюллетень банковской статистики

Рис. 4.2.

Изменение среднемесячного значения курса доллар / рубль на торгах ММВБ в 1999 и 2000 годов, в процентах



Стабилизация макроэкономической обстановки в стране не могла не отразиться на деятельности банковского сектора. Стабилизация валютного курса (см. рис. 4.2) подталкивала банки к девалютизации активов и обязательств. Доля активов в иностранной валюте действующих банков упала за 11 месяцев 2000 года на 10 процентных пунктов (с 50,3 до 40,3% активов). При этом обязательства в иностранной валюте сократились на 4,6 процентных пункта (с 40,8 до 36,2% активов). Однако у этого процесса есть не только положительный

аспект – повышение доверия к рублю, – но и менее приятная сторона. Кризис не научил банки управлять валютным риском, а надзорные органы продолжают демонстрировать весьма либеральное отношение к этой проблеме. Отношение чистых валютных активов к балансовому капиталу в течение всего года находилось на уровне, превышающем 50%. И если бы не политика искусственного сдерживания роста курса рубля к доллару, проводившаяся властями, многие банки оказались бы в весьма затруднительном финансовом положении. Собственно и в сложившихся условиях, когда доллар обесценивался относительно рубля в течение 5 из 12 месяцев, занимаемая банковской системой "коллективная валютная позиция", не способствовала извлечению привычных доходов из колебаний валютного курса.

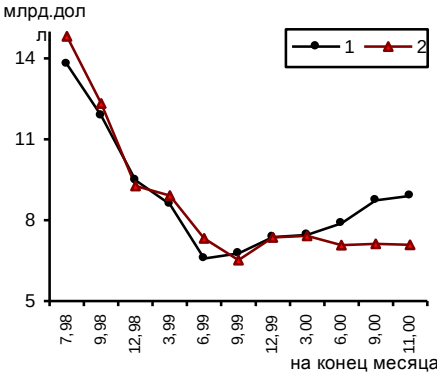
Если в 1999 году операции на валютных рынках и переоценка средств в иностранной валюте обеспечила банкам около трети их валового операционного дохода (24% – вклад переоценки и 8% – операций на валютных рынках), то за три квартала 2000 года – менее 10% (в том числе 4% – вклад переоценки и 5% – операций на валютных рынках).

Как и в 1999 году, переломным по многим показателям оказался второй квартал. Так, в этот период начинается снижение доли активов, размещаемых за рубежом, в суммарных активах банков. С 22% – посткризисного максимума – к концу ноября она падает до 19%, но достигается эта тенденция за счет опережающего роста других статей активов – в абсолютном выражении размещаемые за рубежом активы продолжали увеличиваться, хотя и более медленными темпами. Аналогично ведет себя и показатель доли активов, размещенных в банковском секторе. С 40% на 1.04.2000 он опускается до 37% на 1.12.2000. После первого квартала, наконец, прекращается и снижение удельного веса ссуд небанковскому сектору в активах. Опустившись до 35,4% на 1.04, к концу ноября этот показатель оказался даже чуть выше, чем в начале года (38,1% на 1.1 и 38,3%). Но, прежде всего, это заслуга Сбербанка. Если его исключить, то к концу года доля ссуд все еще несколько ниже, чем в начале года (36,0 против 37,7%). Таким образом, говорить о перераспределении активов в пользу кредитования реального сектора еще рано. Банки, как будет показано ниже, в большей степени наращивали свои портфели ценных бумаг и векселей. Но и упреки в их адрес, как представляется, справедливы лишь отчасти. Рублевые кредиты росли в 2000 году как в абсолютном выражении (на 45% за 11 месяцев в постоянных ценах), так и относительно активов (с 21 до 24%). Кредиты же в иностранной валюте хотя и выросли в течение рассматриваемого периода на 20% в долларовом выражении, остались на 40% ниже, чем накануне кризиса. Такое положение, как нам представляется, является одним из проявлений банковского кризиса, – а именно, не восстановлено доверие к российской банковской системе со стороны нерезидентов. В докризисный период источником ресурсов для кредитов в иностранной валюте в значительной мере являлись средства нерезидентов. Как видно на рис. 4.3, суммы кредитов предприятиям-резидентам и обязательств перед нерезидентами в иностранной валюте весьма близки. Корреляционный анализ тоже показывал устойчивую положительную связь между долей ссуд предприятиям в иностранной валюте в активах и долей иностранных обязательств в пассивах банков в докризисный период (65% на середину 1998 года). Кризис отрезал банки от этого рынка. Сокращение требований нерезидентов к российским банкам сопровождалось уменьшением абсолютных сумм кредитов в иностранной валюте, предоставляемых банками. Заместить этот ресурс ни депозиты, ни трансакционные счета в иностранной валюте не могут, а потенциал их роста оказался к 2000-му году исчерпанным (см. рис. 4.4). В процентах к активам остатки на счетах юридических лиц в иностранной валюте демонстрируют в 2000-м году тенденцию к снижению, а рост доли депозитов юридических лиц в иностранной валюте в пассивах в рассматриваемый период составил только 0,5%.

Все это позволяет говорить о том, что неурегулированные проблемы с иностранными кредиторами – это проблемы не исключительно банковского сектора и тем более не отдельных банков. И без восстановления доверия к банковской системе последняя не может восстановить функцию финансового посредничества между владельцами сбережений и реальным сектором даже в том объеме, в котором она его выполняла до кризиса. Тем более не решат эту проблему меры, направленные на дальнейшее ограничение прав кредиторов, вроде лоббируемого банками ограничения права требования вкладчиком своих денег до истечения срока договора вклада.

Рис. 4.3.

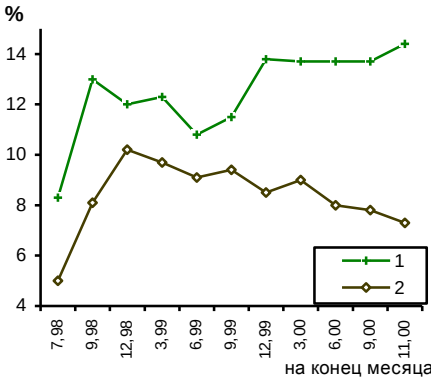
Ссуды предприятиям-резидентам в иностранной валюте и обязательства перед нерезидентами российских банков



1 – ссуды предприятиям-резидентам
2 – обязательства перед нерезидентами

Рис. 4.4

Доля остатков средств в иностранной валюте на счетах и срочных вкладах в пассивах действующих банков



1 – срочные и сберегательные вклады
2 – трансакционные счета

Пока же рост кредитования в иностранной валюте заметно отстает от роста активов. Его увеличение в 2000-м году, помимо Сбербанка, обеспечили те банки, которые на старте года были даже меньше, чем в среднем, вовлечены в кредитование небанковского сектора. В то же время банки, сокращавшие кредитование в иностранной валюте (группа 1)[20], в начале года имели более высокие показатели кредитования НБС (51% активов при среднем значении в 38%, без учета Сбербанка). Причем в этой группе сократился не только объем ссуд в иностранной валюте, – сократилась вообще доля ссуд НБС (с 51% до 41% активов) при некотором росте доли активов, размещенных в банковском секторе. С большой вероятностью можно говорить о том, что кредитование небанковского сектора начала расширять группа более консервативных банков, считавшая макроэкономический фон 1999-го года слишком нестабильным для реализации проектов в нефинансовом секторе. Косвенным признаком, подтверждающим это предположение, являются и более короткие сроки, на которые предоставляют кредиты банки, расширившие в этом году кредитование в иностранной валюте (см. табл. 4.6). Группа банков, увеличившая в 2000 году кредитование предприятий-резидентов в

[20] К этой группе были отнесены все банки, объемы кредитования в иностранной валюте у которых в долларовом выражении на 1.11.2000 были ниже, чем на начало 2000 года и доля ссуд предприятиям-резидентам в иностранной валюте была на начало года не менее 5% активов. Не учитывались банки, находящиеся под управлением АРКО. Всего в группу попало 109 банков.

иностранной валюте (группа 2)[21], в начале года 47% активов размещала в банковском секторе, еще 14% ее активов приходилось на ценные бумаги. Доля ссуд НБС составляла только 31,5% суммарных активов. В течение года доля средств, размещенных в банковском секторе, сократилась у нее до 38% активов (на 9 процентных пунктов). В значительной степени средства были перераспределены в пользу ссуд НБС, доля которых выросла на 6 процентных пунктов, в том числе доля ссуд предприятиям-резидентам выросла с 28 до 34% суммарных активов.

ТАБЛИЦА 4.6.

Распределение ссуд в иностранной валюте по срокам в группах с сокращением и ростом ссуд в иностранной валюте, в процентах

Сроки ссуд в иностранной валюте	Доля ссуд НБС в иностранной валюте в общей сумме непросроченных ссуд на 1.10.00	
	группа 1	группа 2
до 90 дней	9,6	8,6
от 90 до 180 дней	4,2	15,8
от 180 до 365 дней	17,5	30,2
более года	68,7	45,3
Количество банков в группе	109	187

Более высокими темпами росли ссуды в рублях, но и доля ссуд в иностранной валюте тоже повысилась – с 17,8 до 18,6% активов. При этом рост кредитования в иностранной валюте происходил на фоне очень незначительного расширения обязательств в иностранной валюте перед нерезидентами в абсолютном выражении и их резкого сокращения относительно активов (с 17,5 до 11,2%). Можно предположить, что основным ресурсом для увеличения валютного кредитования стали счета предприятий в иностранной валюте, доля которых в этой группе в начале года была почти в два раза выше, чем в первой группе (13,6 и 7,6, соответственно), и продолжала увеличиваться. Еще одна отличительная черта второй группы – относительно низкая доля ссуд нерезидентам. Если у первой группы ссуды нерезидентам в иностранной валюте занимают порядка 15-16% кредитного портфеля, то у второй – 1-2%.

Регрессионный анализ связи между долей ссуд предприятиям-резидентам в иностранной валюте в активах и различными видами обязательств, а также капиталом, проведенный на несколько дат (1.07.98, 1.10.98, 1.01.99, 1.01.2000, 1.10.2000) показывает, что связь между кредитами предприятиям-резидентам и обязательствами перед нерезидентами в иностранной валюте в 1999-2000 годов ослабевает. На все даты статистически значимой является связь между депозитами частных лиц и ссудами в иностранной валюте (отрицательного характера с депозитами в рублях и положительного – с депозитами в иностранной валюте). Значимость фактора депозитов юридических лиц не носит устойчивого характера. Так, депозиты негосударственных предприятий были значимым фактором на все даты до начала 1999 года, но на начало 2000 года значимым фактором стали депозиты государственных органов, а на 1.10.2000 – депозиты государственных предприятий. С начала 2000 года значимым с отрицательным знаком становится фактор доли рублевых счетов предприятий в пассивах. Но объясняющая способность моделей падает.

Рост рублевых кредитов, наблюдавшийся в 2000 году, также лишь отчасти можно приписать увеличению ресурсов банковской системы. В значительной степени этот рост происходил за счет перераспределения средств внутри кредитного портфеля банков и активов, размещаемых ранее в банковском секторе. Такой вывод позволяет сделать анализ изменений в структуре активов группы банков, у которых в рассматриваемый период увеличилась доля ссуд реальному сектору в рублях в активах (см. табл. 4.7). Всего к этой группе было отнесен

[21] К этой группе были отнесены все банки, объемы кредитования в иностранной валюте у которых в долларовом выражении на 1.11.2000 были выше, чем на начало года, и доля ссуд предприятиям-резидентам в иностранной валюте была на 1.12.00 года не менее 5% активов. Не учитывались банки, находящиеся под управлением АРКО. Всего в группу попало 187 банков.

231 банк (не рассматривались банки, у которых отношение ссуд в рублях к активам составляло менее 5% по состоянию на 1.12.2000, а также банки под управлением АРКО и Сбербанк). Из данных, приведенных в таблице, видно, что в среднем эти банки крупнее тех, у кого доля рублевых ссуд предприятиям в рассматриваемый период не увеличилась. На начало 2000 года разрыв среднего размера активов составлял 63%. Их активы более валютизированы, и одновременно выше доля активов, размещенных за пределами страны. Если в группе, не демонстрировавшей роста доли рублевых ссуд (группа 1), на начало года доля активов, размещенных за рубежом, составляла четверть всех активов, то в группе, в которой доля рублевых ссуд росла (группа 2), их доля составляла 35,7%, а в течение рассматриваемого периода снизилась до 28,9%. Процент активов, размещенных в банковском секторе на начало года также был выше во второй группе (49,4 против 44,5%), но если в первой группе продолжился рост этого показателя, то во второй он снизился до 36.8%, в том числе в банках-нерезидентах – с 26,3 до 17,7%.

Общая доля ссуд НБС у банков, увеличивших долю рублевых ссуд, и на начало 2000 года была выше, чем в первой группе, и росла в течение года. Соответственно, к концу ноября разрыв между группами по этому показателю превысил 8 процентных пунктов. Но преобладали у банков второй группы ссуды в валюте, составлявшие на начало года около 80% общего портфеля ссуд, в том числе значительная часть ссуд была предоставлена нерезидентам. В течение года этот показатель снизился с 25,6 до 18,3%.

Отмеченные выше сдвиги в структуре активов позволяют сделать вывод, что рост рублевого кредитования российских предприятий в значительной степени был обеспечен возвращением в Россию части средств, размещаемых ранее за пределами страны.

Такая политика, возможно, способствовала росту прибыльности операций банков второй группы. Если по результатам 1999 года показатель ROA (прибыль к активам) у рассматриваемых групп был очень близкий (2,0 и 1,9%), то по итогам 11 месяцев 2000 года в первой группе он снижается до 1,6% в годовом выражении, во второй – повышается до 2,5%. Но насколько это связано с кредитной политикой банков, сказать трудно. Статистически значимой связи ни между долей рублевых ссуд в активах и показателем ROA, ни между процентными доходами по ссудам предприятиям в рублях и ROA не наблюдается. Хотя коэффициент корреляции между долей ссуд в рублях и процентными доходами по итогам трех кварталов 2000 года составлял 60%.

Как уже было отмечено выше, в рассматриваемый период произошло некоторое перераспределение активов банковской системы (за пределами Сбербанка) в пользу учета векселей и ценных бумаг. Последнее, видимо, было не столько следствием активной политики банков, сколько результатом роста цен на эти активы. За три квартала 2000 года переоценка ценных бумаг принесла банкам 10,5% валового операционного дохода, еще 8% пришлось на операции с ценными бумагами на фондовом рынке и, наконец, 26,6% составили процентные доходы по ценным бумагам (без учета Сбербанка).

В большей степени увеличился агрегированный портфель бумаг, номинированных в иностранной валюте. Если общая величина ценных бумаг в процентах к активам выросла с 10,2 до 11,4%, т.е. на 1.2 процентных пункта, то доля ФДО, номинированных в иностранной валюте, – на 1,8 процентных пункта (с 4,1 до 5,9%). Портфель векселей предприятий НБС вырос в процентах к активам с 5,9 до 6,6%. При этом операции с векселями остаются специализацией мелких банков. Если в активах 10 крупнейших банков учтенные векселя компаний НБС занимали 3%, то в банках, занимавших места ниже 200-го – более 10%. Обратная зависимость между размером активов и долей ценных бумаг в активах. Самый высокий удельный вес ценных бумаг в активах отмечается в группе крупнейших банков (15%), в группе самых мелких банков показатель опускается до 5% (см. рис. 4.5).

ТАБЛИЦА 4.7.

Некоторые показатели деятельности банков, сгруппированных по признаку роста доли рублевых ссуд предприятиям в активах, в процентах

Показатели	Группа банков, у которых не было роста		Группа банков, у которых был рост	
	На 12.99	На 11.00	На 12.99	На 11.00
Активы	100	100	100	100
в иностранной валюте	46,7	45,1	62,8	50,2
иностранные активы	25,3	25,4	37,3	29,9
в иностранной валюте	24,5	24,2	35,7	28,9
средства в банковском секторе	44,5	45,8	49,4	36,8
в иностранной валюте	26,3	25,2	29,8	19
в банках РФ	6,3	6,9	9,2	7,4
в иностранной валюте	2,6	2,1	2,7	1,3
в банках-нерезидентах	22,9	23,3	26,3	17,7
в иностранной валюте	22,2	22,2	24,7	16,8
средства в ЦБР	11,9	13,4	10,1	10
корсчета в ЦБР	7,4	6,8	5,2	4,4
депозиты в ЦБР	0,5	1,3	0,2	0,3
Фонд обязательного резервирования	4,1	5,3	4,7	5,3
ссуды НБС	36,5	32,9	37,6	41,2
в иностранной валюте	14,5	11,8	30,1	21,8
в рублях	22	21,1	7,5	19,4
ссуды предприятиям-резидентам	32,5	29,6	25	31,1
в иностранной валюте	12,7	10,5	18,5	12,8
в рублях	19,7	19,1	6,5	18,3
ссуды предприятиям-резидентам / ссуды НБС	89	89,8	66,5	75,6
в иностранной валюте	34,9	31,7	49,2	31,2
в рублях	54,1	58,1	17,4	44,4
ссуды нерезидентам – юридическим лицам/ссуды НБС	2,1	2	25,6	18,4
в иностранной валюте	1,9	1,7	25,6	18,3
в рублях	0,2	0,4	0	0,1
ссуды бюджету и внебюджетным фондам /ссуды НБС	3,1	2	1,8	1,3
в иностранной валюте	0,6	0,4	0,9	0,3
в рублях	2,5	1,6	0,9	1
ссуды частным лицам /ссуды НБС	5,6	6	5,8	4,6
в иностранной валюте	2,1	1,9	4,1	3
в рублях	3,5	4,1	1,7	1,6
просроченные ссуды / ссуды НБС	5,1	3,1	3,3	1,4
в иностранной валюте	3,5	1,9	2,4	1,1
в рублях	1,6	1,2	0,9	0,3
векселя (исключая векселя банков)	5,3	6	5	8,1
долговые обязательства и акции	9,6	11,8	6,2	8,2
в т.ч. долговые обязательства Правительства РФ	6,6	9,4	4,9	5,5
в иностранной валюте	4,4	6,7	2,8	3,2
в рублях	2,3	2,7	2	2,4
прибыль (убыток)	2	1,6*	1,9	2,5*
Справочно:				
средние активы одного банка в текущих ценах, млн руб.	648,28	1029,72	1057,41	1714,61
средние активы одного банка в постоянных ценах, в млн руб.	648,28	870,9	1057,41	1450,16
доля группы в сумме ссуд предприятиям-резидентам **	68,3	64,9	19,8	25,7
количество банков в группе	1022	1022	231	231

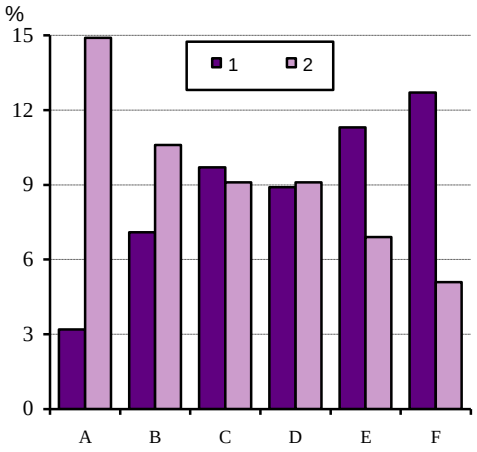
* в пересчете на год.

** всех действующих на 1.12.2000 кредитных организаций за исключением Сбербанка.

Примечание: из состава групп исключены банки, находившиеся под управлением АРКО, во вторую группу не включены банки с долей рублевых ссуд предприятиям ниже 5% по состоянию на 1.12.2000.

РИС. 4.5

Доля векселей и ценных бумаг в активах банков, сгруппированных в зависимости от размера активов на 1.12.00



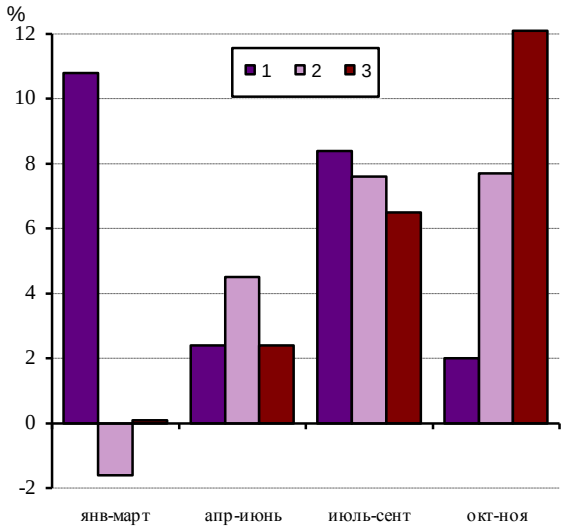
1 – доля векселей (без векселей банков)
2 – доля ценных бумаг
Группы по размеру активов на 1.12.2000
A- банки, занимавшие места с 1 по 10
B- банки, занимавшие места с 11 по 50
C- банки, занимавшие места с 51 по 100
D- банки, занимавшие места с 101 по 200
E- банки, занимавшие места с 201 по 500
F- банки, занимавшие места с 501 по 1316

Концентрация активов в банковском секторе и других видах ликвидных активов, на первый взгляд, снимает остроту проблемы рекапитализации – подавляющее большинство банков с большим запасом выполняют норматив достаточности капитала, установленный ЦБР (Н1). В то же время рост капитала, как и в 1999 году, отстает от увеличения активов. "Скачок" последних месяцев лишь уменьшил разрыв. Если на начало года отношение балансового капитала к активам составляло 14,7%, то к 1.04.2000 оно опускается до 13%, и к 1.12.2000, несмотря на усилия ЦБР по увеличению уставного капитала Внешторгбанка, все же остается почти на процентный пункт ниже, чем в начале года (13,9%). Если исключить Внешторгбанк, то рост уставного капитала составил бы в октябре-ноябре не 12, а только 3%. Всего за 11 месяцев уставный капитал в постоянных ценах увеличила треть банков, действовавших на эту дату. На втором месте по абсолютному росту размера уставного капитала после Внешторгбанка, на долю которого пришлось более 30% роста, стоит Газпромбанк, вклад которого составил 12%. Однако серьезного влияния на размерную структуру рынка банковских услуг изменения в уставных капиталах пока не оказывают.

По состоянию на 1.10.2000, по нашей оценке, из числа банков, имевших положительный капитал, рассчитанный в соответствии с правилами, установленными ЦБР, 482 не дотягивали по его величине до 1 млн евро. При этом на Москву и Московскую область приходилось менее 30% их общего числа. Остальные 70% были разбросаны по 70 регионам, в том числе в 9 регионах банки с капиталом до 1 млн евро составляли 100% региональных банков. В таких условиях простое административное решение о выводе их с рынка рискует вступить в противоречие с другим не менее важным направлением государственной политики – задачей поддержания конкурентной среды на рынке банковских услуг. Тем более что и менее радикальные, экономические меры, еще далеко не исчерпаны. Это и стимулирование рекапитализации, слияний и объединений, и пересмотр правил лицензирования с введением лицензий, не только ограничивающих круг разрешенных операций, но и вводящих территориальные ограничения на право ведения бизнеса мелкими кредитными организациями.

Рис. 4.6.

Темпы роста капитала и активов в постоянных ценах в 2000 году



1 – активы
2 – балансовый капитал
3 – уставный капитал

Процесс консолидации путем объединения действующих банков в 2000-м году несколько активизировался, что дает повод рассмотреть более подробно слияния и поглощения на российском рынке банковских услуг после кризиса 1998 года.

Объединения и слияния в банковской сфере в посткризисный период

За время, прошедшее после финансового кризиса 1998 года и до 1 февраля 2001 года, состоялось 22 объединения и слияния, затронувших 48 банков. Одно из них – самое громкое – воссоединение ОНЭКСИМБАНКа с его бридж-банком ЦБР зарегистрировал в ноябре. Остальные слияния в географическом аспекте можно разделить на 2 большие группы – 6 межрегиональных объединений и 15 объединений банков, находившихся в одном регионе (см. таблицы 4.8 и 4.9).

Условия реструктуризации задолженности ОНЭКСИМБАНКа перед иностранными кредиторами и объединение Росбанка и ОНЭКСИМБАНКа

Объединение стало первым примером обратного слияния банка-жертвы кризиса 1998 года и его "дублера", в который выводились активы проблемного банка. Объединение произошло после реструктуризации долгов ОНЭКСИМБАНКа перед нерезидентами.

В сентябре 1999 года долг банка перед западными кредиторами оценивался Flemings USB – финансовым консультантом банка в переговорах о реструктуризации – примерно в 1.7 млрд долларов США с учетом обязательств по форвардным контрактам, в том числе еврооблигации объемом $50 млн, размещенные банком в январе 1997 года, и еврооблигации на $250 млн, эмитированные двумя траншами в августе и сентябре 1997 года. Срок погашения тех и других бумаг наступал в начале 2000 года. К переговорам с западными кредиторами банк приступил в ноябре 1998 года. Условия реструктуризации банка были согласованы в октябре 1999 года. План реструктуризации предусматривает выплату денежных средств и распределение инструментов реструктуризации. В начале июля 2000 года было официально объявлено о завершении реструктуризации ОНЭКСИМБАНКа.

Согласие на реструктуризацию со стороны держателей еврооблигаций и облигаций ОНЭКСИМБАНКа с плавающей процентной ставкой (FRN) было получено в форме, отражающей специфику данных финансовых инструментов, то есть в форме принятия подавляющим большинством держателей (около 90%) внеочередных резолюций, изменяющих условия обращения еврооблигаций и FRN в соответствии с планом реструктуризации.

Денежные выплаты составляют 10% от общей суммы требований, которая с учетом задолженности банка по форвардным валютным контрактам, рассчитанной по согласованному курсу 8 руб./долл., составила 1,4 млрд

долларов США. Инструменты реструктуризации включают в себя новые еврооблигации, гарантированные Росбанком, номинальной стоимостью $130 млн и векселя, дающие кредиторам право на пропорциональное получение средств, полученных от реализации активов банка. Большая часть активов будет переведена непосредственно в собственность кредиторов через специализированную компанию, созданную в Люксембурге. Активы, от реализации которых потенциально возможно получить наиболее значительную часть средств, представляют собой ряд кредитов компаниям группы Интеррос, обеспеченных акциями нефтяной компании СИДАНКО.

Исходя из суммы денежных выплат и вероятной рыночной цены еврооблигаций, компания Flemings UCB оценивает чистую текущую стоимость этих бумаг в размере 20% суммы требований, предъявляемых банку. Эта цифра может стать больше в случае успешной реализации проблемных активов банка.

В итоге в Citibank, действующий по поручению кредиторов в качестве агента по распределению, поступили $105 млн, 12-летние облигации на $130 млн и трастовые расписки на неликвидные активы на оставшиеся $1,15 млрд, которые дают кредиторам право на участие в созданной в Люксембурге трастовой компании.

В сентябре 2000 года акционеры Росбанка и ОНЭКСИМБАНКа на общем собрании одобрили реорганизацию Росбанка в форме присоединения к нему ОНЭКСИМБАНКа. Наконец, 23.11.2000 ЦБР аннулировал лицензию на осуществление банковских операций у ОНЭКСИМБАНКа.

ТАБЛИЦА 4.8

Межрегиональные объединения банков

Регион	Название банка	Время регистрации объединения	Активы и место в регионе по размеру активов			
			до присоединения		после присоединения	
			сумма, млн руб.	Место	сумма, млн руб.	Место
Вологодская область	Севергазбанк присоединил	январь 2000	786,2	2	979,8	2
	1.Устюг-банк		14,8	13	–	–
	2.Вытегорский банк		21,2	11	–	–
	3.Магистраль (республика Коми)		37,6	6	–	–
Новосибирская область	Сибакадембанк присоединил	январь 2001	1686 *	1 *	Н.д.	Н.д.
	Кузбасский транспортный банк (Кемерово)		328,5 *	5 *	–	–
Москва	Газпромбанк присоединил Энергоинвестбанк (Брянск)	март 2000	73027	2	55177	3
			99,7	1	–	–
	Альфа-банк присоединил	апрель 2000	48190	5	49041	5
	Альфа-Банк-Новосибирск (Новосибирск)		170,8	7	–	–
Тульская область	Тульский промышленник	март 1999	145,4	1	154,7	1
	присоединил банк Элика (Москва)		52,8	393	–	–
Тюменская область	Дипломат присоединил	май 1999	96,8	21	99,5	21
	Московский банк развития (Москва)		10,5	–	–	–

* данные на 1 декабря 2000 года

ТАБЛИЦА 4.9

Внутрирегиональные объединения банков

Регион	Название банка	Время регистрации объединения	Активы и место в регионе по размеру активов			
			до присоединения		после присоединения	
			сумма, млн руб.	место	сумма, млн руб.	место
Архангельская область	Первый судоходный банк	Сентябрь 1999	14,6	8	26,2	6
	присоединил Няндомабанк		11	9	–	–
Белгородская область	Северинвестбанк присоединил	май 1999	14,1	4	21,3	4
	Красногвардейский		4,7	8	–	–
Иркутская область	Радиан присоединил	август 1999	83,9	6	78,6	6
	Ленакомбанк		4,6	12	–	–
Кемеровская область	Кузбассугольбанк присоединил КБ Кемерово	декабрь 2000	888,1	2	Н.д.	Н.д.
			225,5	6	–	–
Красноярский край	Енисейский объединенный банк	январь 2000	175,6	5	171,8	5
	присоединил Лесосибирский банк		3,9	12	–	–
Мордовия	Мордовпромстройбанк присоединил Сияжер	февраль 1999	141,1	1	147,7	1
			19,7	5	–	–
Москва	МАК-банк присоединил	январь 2000	418,4	209	612,3	163
	Объединенный банк регионов		147,4	346	–	–
	Росбанк присоединил	ноябрь 2000	35100	8	41300	7
	ОНЭКСИМБАНК		5100	40	–	–
Санкт-Петербург и Ленинградская область	Инкасбанк слился с	октябрь 1998	366,6	9	470,3	9
	Анима-банком		114,5	17	–	–
Пермская область	Пермстройбанк присоединил	август 1999	159,2	4	714,4	1
	Кредит ФД		519,8	1	–	–
Саратовская область	Синергия присоединил	Сентябрь 1998	25,6	9	28,8	7
	Ртищево-банк		1,3	21	–	–
	Волгоинвестбанк присоединил	декабрь 2000	277,1	4	Н.д.	Н.д.
	Лигатура		162,9	6	–	–
Республика Северная Осетия – Алания	Банк развития региона присоединил банки: 1. ИР	февраль 1999	10,3	7	172,6	1
			120,7	1	–	–
	2. Осбанк		47,5	2	–	–
	3. Ермоловский банк		14,1	6	–	–
Республика Татарстан	АК Барс присоединил	май 2000	5854	1	6542,3	1
	Банк Интеркама		164,2	17	–	–
Тюменская область	Тюменьэнергобанк присоединил	декабрь 1999	538,9	11	536,4	11
			11,8	32	–	–
	Регинбанк					
Удмуртская Республика	Уральский трастовый банк	февраль 1999	133	2	151,2	2
	присоединил Удмуртуникомбанк		–	–	–	–

Примечание. Места по активам московских банков рассчитаны без учета Сбербанка

Межрегиональные объединения[22]

Из 6 объединений, в которых приняло участие 14 банков из разных регионов, только в двух не значатся среди участников столичные банки. В двух случаях результатом объединения было расширение сети московского банка (Газпромбанка и Альфа-банка), в двух других – появление московских филиалов у региональных банков из Тулы и Тюмени. Отличительная черта межрегиональных слияний – активы «ведущего» банка в несколько раз выше, чем в среднем по региону. Единственное исключение – объединение банков Дипломат (Тюмень) и Московского банка развития (Москва). В двух случаях региональные банки из Вологодской и Новосибирской

[22] анализ проведен по состоянию отчетности на 1 декабря 2000 года – см. табл. 3 настоящего раздела.

областей расширили свои филиальные сети за счет поглощения банков в интересующих их регионах.

Вторая особенность межрегиональных банковских объединений – различные «весовые категории» объединяющихся банков в тех случаях, когда «ведущим» выступает столичный банк. Тогда активы присоединяемых банков колеблются в пределах 0,3% от суммы активов московского банка. Аналогичное соотношение сложилось и при присоединении вологодским банком банка из Коми, когда это отношение составило около 5%. Большой разрыв между размерами банков делает непрозрачными изменения в балансе объединенного банка в результате слияния, поскольку среднемесячные колебания баланса присоединяющего банка превышают всю сумму активов присоединяемого. Вполне естественно, что факт присоединения не оказывает непосредственного влияния на место, занимаемое банком в списке банков соответствующего региона по размеру активов. Как видно из таблицы 3, во всех случаях, кроме одного, банки сохранили места, занимаемые по этому показателю. В двух случаях, когда региональный банк присоединял московский, разрыв между их активами был заметно меньше (11% и 46% – доля активов, поглощенного банка, которая привела к росту активов объединенного банка на 3% и 11% за месяц, соответственно).

Внутрирегиональные объединения [23]

Состоявшиеся объединения банков, действовавших на одном локальном рынке банковских услуг, в свою очередь, можно разделить на два типа:

- один из участников объединения уже был лидером региона по размеру активов (4 случая – в Мордовии, Северной Осетии Алании, Татарстане и Пермской области). К этому же типу можно отнести и объединение Уральского трастового банка с Удмуртуникомбанком, где «ведущий» банк занимал второе место по размеру активов в регионе. Интересно отметить, что в двух эпизодах из пяти присоединяемые банки были крупнее присоединяющих. В результате присоединения в регионе менялся лидер, но эта смена носила формальный характер.
- банки-участники процесса объединения имели активы ниже средних в соответствующем регионе (8 случаев). В свою очередь, по финансовым параметрам такие объединения можно разделить на 2 группы.

1. Активы присоединяемых банков составляли 30-75% от активов тех банков, к которым они присоединялись. К этой группе относятся объединения в Москве, Санкт-Петербурге, Белгороде и, с некоторыми оговорками, Архангельской области. В этих случаях наблюдалось объединение ссудного портфеля, фиксированного капитала, средств на клиентских счетах, балансового капитала, и ряда других статей. Т.е. можно говорить о более-менее прозрачном объединении балансов ранее самостоятельных банков в балансе нового банка. Но объединение банков ни в Белгородской области, ни в Санкт-Петербурге не привело к повышению их мест по активам среди банков соответствующих регионов ни сразу после объединения (они остались, соответственно, на 4-м и 9-м местах по размеру активов в регионе), ни к середине 2000 года. Инкасбанк за время, прошедшее с момента объединения с Анимабанком, опустился на одно место, но по темпам роста активов с середины 1998 по середину 2000 года занял в Петербурге 8-е место. У белгородского банка сохранение 4-го места выглядит совершенно естественно – слишком большой отрыв от более крупных банков (21 млн руб. у Северинвестбанка и 60 млн руб. у Белдорбанка на середину 1999 года). В то же время, архангельский Первый судоходный банк поднялся с 8-го на 6-е место. Самый большой «рывок» удалось совершить МАК-банку (с 209-го на 163-е место среди московских банков непосредственно после объединения и выйти на 131-е место по итогам первого полугодия текущего года).

[23] При анализе используются только данные до 1 декабря 2000 года – см. табл. 4 настоящего раздела.

2. Активы присоединяемых банков были на порядок меньше, чем активы тех банков, к которым они присоединялись. К этой группе относятся объединения банков в Красноярском крае, Иркутской, Саратовской и Тюменской областях. Во всех этих случаях активы присоединяемых банков находились в пределах 2,2-5,5% от активов присоединяющих. В этих случаях среднемесячные колебания в балансе присоединяющего банка значительно превышают сумму активов присоединяемого банка, и объединение не оказывает заметного влияния на позиции банка на локальном рынке (см. табл. 4). Как видно из приведенных в таблице данных, изменения мест по размеру активов после объединения банков не наблюдалось ни в одном из регионов, кроме Саратовской области, где банк Синергия после присоединения занимавшего последнее место по размеру активов в области Ртищево-банка поднялся с 9-го на 7-е место. Но присоединение банка, скорее всего, не главный фактор в этом процессе – прямое суммирование их активов не позволяло банку Синергия переместиться даже на одно место вверх.

Пара Волгоинвестбанк-Лигатура полностью вписывается в первую группу, но отсутствие данных на конец 2000 года пока не позволяет провести анализ этого случая. Другие объединения образуют новую группу не только потому, что активы присоединяемых банков превышали средний размер активов банков соответствующих регионов. Дело в том, что проводились они под существенным давлением властей. Так Кузбассугольбанк присоединил банк Кемерово в рамках реализации регионального проекта АРКО. Подводя некоторые итоги, можно отметить, что процессы концентрации на рынке банковских услуг в посткризисный период стали заметно интенсивнее в количественном аспекте. Если за два года, предшествовавших кризису, было зарегистрировано шесть объединений кредитных организаций, то за два последних года – в три раза больше. Но говорить о качественных сдвигах пока рано.

Государственное гарантирование вкладов в банках

Один из наиболее дискуссионных элементов реформы банковской системы - гарантирование вкладов в банках. В 2000 году соответствующий закон вновь не был принят, более того, как показало обсуждение вопроса, сама его концепция все еще до конца не определилась. Такая ситуация, по крайней мере отчасти, может быть объяснена внутренней противоречивостью самой идеи гарантирования вкладов в банках. Не случайно у системы страхования депозитов есть как сторонники, так и противники, а условия страхования в зарубежных странах довольно часто подвергаются изменениям. Кроме того, на часть банковской системы в России уже распространяются неограниченные гарантии по вкладам граждан. И без решения судьбы этих гарантий смысл принятия закона о вкладах в негосударственных банках в значительной степени выхолащивается.

Со времени последнего отклонения законопроекта президентом в декабре 1999 года произошли заметные изменения как в экономических условиях для введения закона, так и в позициях основных заинтересованных ведомств. Начнем с состояния банковской системы. Насколько достижимы поставленные в законопроекте цели при заложенных в него нормативах и при том состоянии, в котором пребывает российская банковская система? Смогла бы *Федеральная резервная корпорация гарантирования вкладов в банках* (далее – Корпорация) выплатить компенсацию вкладчикам, если бы она функционировала с начала 2000 года и к ней обратились бы владельцы депозитов тех банков, у которых лицензия была отозвана в первой половине года, при условии, что резервный фонд формируется *только* за счет взносов банков?

Расчеты такого рода, как в силу возможного влияния наличия гарантий по вкладам на поведение банков и вкладчиков, так и в силу недостатка информации, могут носить только приблизительный характер. Наши расчеты строились на следующих предположениях:

- членами Корпорации являются все действующие на соответствующую дату банки, привлекающие вклады населения, за исключением Сбербанка; кроме того, с четвертого квартала 1999 года исключены банки, попавшие под управление АРКО; если лицензия банку

возвращена на временной основе, депозиты в нем не учитываются при расчете суммы взносов;

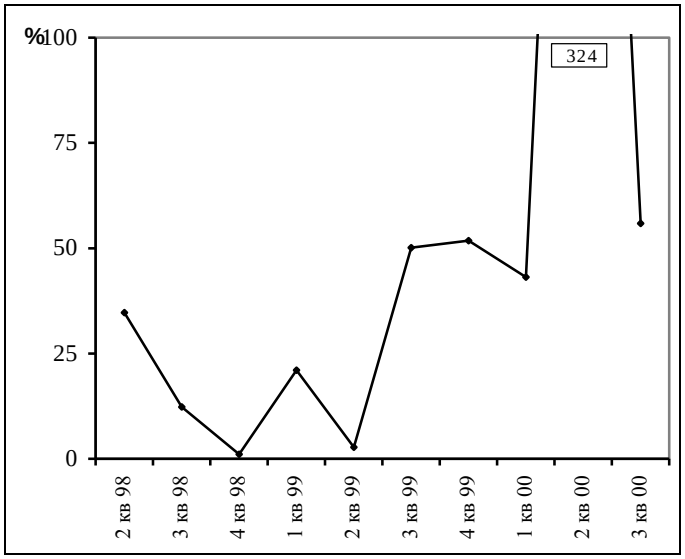
- банки-члены Корпорации платят взносы по максимальной предусмотренной законопроектом ставке календарных взносов (0,15% от суммы вкладов граждан) на ежеквартальной основе;
- депозиты граждан в банках с отозванной лицензией подлежат компенсации в полном объеме вне зависимости от размера вклада. Это допущение связано с отсутствием данных о среднем размере вклада на одно физическое лицо. Данное предположение несколько завышает потенциальные обязательства Корпорации перед вкладчиками. Информация, опубликованная по результатам перевода в Сбербанк России обязательств вкладчиков, оформивших заявления на перевод вкладов из Мост-банка, Мосбизнесбанка, Промстройбанка, Инкомбанка, банков МЕНАТЕП и СБС-АГРО, позволяет оценить средний размер вклада в сумму 15,5 тысяч рублей. При равномерном распределении вкладов это означало бы возврат более 14 тысяч рублей или 91% компенсации вклада в случае, если бы ответственность по этим обязательствам легла на Корпорацию. Но абсолютная величина вкладов с 1998 года, естественно, значительно возросла;
- в качестве базы взносов в резерв Корпорации была принята полусумма остатков на депозитных счетах граждан в действующих банках на начало и конец квартала;
- при отсутствии на конец квартала данных о сумме обязательств перед вкладчиками банка, лицензия которого была отозвана, в расчете были использованы данные на последнюю имевшуюся дату;
- отзыв лицензий у Промстройбанка РФ, Мосбизнесбанка, Межкомбанка и ОНЭКСИМБАНКа отнесен на второй квартал 1999 года. Возможные расходы Корпорации не корректировались на обязательства, возникающие в случае необходимости выплаты компенсации клиентам тех банков, которые участвовали в программе перевода вкладов частных лиц в Сбербанк;
- резерв Корпорации сформирован исключительно в рублях и процентного дохода временно свободные средства Корпорации не приносят;
- средства из резерва Корпорации расходуются исключительно на выплату компенсаций. Объем обязательств Корпорации перед вкладчиками рассчитывался в двух вариантах. Максимальный размер обязательств был определен исходя из суммы депозитов граждан в банках с отозванной лицензией. Второй вариант предполагает, что часть депозитов будет возвращена самими банками за счет имеющихся у них ликвидных активов. Соответственно, обязательства Корпорации, рассчитанные согласно первому варианту, уменьшались на сумму ликвидных активов, имевшихся в распоряжении банка на ту же дату;
- в состав ликвидных активов для целей расчета были включены средства в кассе банка, фонде обязательного резервирования, депозиты и корсчета в ЦБР.

Предположим, что Корпорация использует в течение первого квартала 2000 года календарные взносы банков, привлекающих депозиты частных лиц, переведенные ими в начале 2000 года на основе расчета за последний квартал 1999 года. Грубо говоря, если на 01.10.99 депозиты частных лиц составляли 46.6 млрд руб., а на 01.01.2000 – 55,5 млрд руб., то средняя величина располагается в районе 51,1 млрд руб. При ставке календарных взносов 0,15%, сумма взносов получается не более 77 млн руб.

Величина депозитов частных лиц в банках, лицензия которых была отозвана в первом квартале 2000 года, может быть рассчитана аналогичным образом: депозиты частных лиц в этих банках на начало 2000 года составили 175 млн руб., на 01.04.2000 – 182 млн руб. Среднюю величину можно оценить в 179 млн руб. Взносов действующих банков в Корпорацию было бы достаточно, чтобы вернуть частным вкладчикам 43% этой суммы. Как видно на рис. 4.7, это был третий квартал подряд, когда коэффициент покрытия расходов Корпорации на компенсацию вкладов находился на более высоком уровне, чем накануне банковского кризиса августа 1998 года, когда он составил бы при аналогичных предположениях 35%.

Рис. 4.7.

Коэффициент покрытия депозитов частных лиц в банках, чьи лицензии были отозваны в соответствующем квартале, календарными взносами действующих банков



Источник: расчеты авторов

Расчеты для первого квартала 2000 года показывают, что регулярных взносов банков в случае организации Корпорации было все еще недостаточно для полного покрытия текущих расходов Корпорации на компенсацию частным вкладчикам, но и предлагаемое увеличение взноса государства в фонд гарантирования до 5,5 млрд руб. выглядит в сложившихся условиях чрезмерным. За ним стоит, очевидно, намерение установить целевое значение размера фонда в 10% от суммы вкладов. Такие целевые установки встречаются в зарубежных схемах и колеблются от 0,4% депозитов в Италии до 20% страхуемых депозитов в Кении. Но их редко удается реализовать. Представляется, что финансовым возможностям государства более соответствовало бы не единовременное выделение денежных средств, а предоставление кредитной линии или других форм государственных гарантий Корпорации на случай возникновения у нее финансовых затруднений. Возможно, в этом случае у сотрудников Корпорации будет больше стимулов бороться за возврат части потраченных на выплату компенсаций средств за счет работы с активами банков-банкротов.

Во втором квартале 2000 года ситуация сложилась бы для Корпорации, и, естественно, вкладчиков более благоприятно. Взносы банков могли оказаться в три с лишним раза выше требующихся для компенсации сумм. Хотя рассчитывать на закрепление такой тенденции еще рано. Благополучие второго квартала возникло не столько за счет расширения базы взносов действующих банков, сколько в силу незначительных сумм вкладов частных лиц в тех шести банках, которые ЦБР лишил лицензий в этом квартале. Сумма взносов могла бы возрасти по сравнению с первым кварталом на 16%, в то время как расходы Корпорации на выплату компенсаций упали бы на 80%. При этом по состоянию на середину 2000 года на банки, практически не имевшие капитала, приходилось около 1,5% депозитов частных лиц привлеченных банками без учета Сбербанка и банков, санируемых АРКО. Если бы в российском пруденциальном надзоре более активно использовался критерий достаточности капитала, угроза отзыва у таких банков лицензий была бы весьма реальной. Их обязательства перед частными вкладчиками способны поглотить десяток квартальных страховых взносов остальных банков.

Собственно, уже в третьем квартале коэффициент покрытия упал до 56%. Число банков, лишенных лицензий, увеличилось вдвое, а сумма их обязательств по вкладам частных лиц - в 6,5 раз.

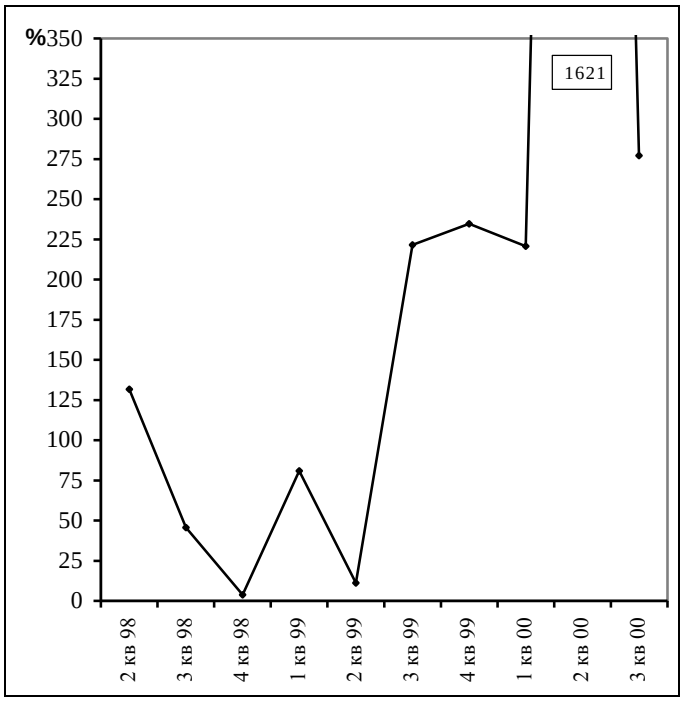
Государственные банки и система гарантирования вкладов

На пути к принятию закона о гарантировании вкладов, очевидно, придется решать проблему участия государственных банков в системе гарантий, поскольку в настоящее время, в соответствии со ст. 480 Гражданского кодекса РФ, государство гарантирует обязательства перед частными лицами тех кредитных организаций, доля государства в которых превышает 50%. Таким образом, вкладчики государственных банков (а их список не ограничивается Сбербанком) уже имеют гарантии своих депозитов, причем они носят неограниченный характер. В то время как вкладчики банков-участников создаваемой системы зашиты вкладов смогут рассчитывать только на лимитированные гарантии.

Проблема гарантирования вкладов в Сбербанке не имеет однозначного решения. Как распространение на него действия закона «О гарантировании вкладов граждан в банках», так и исключение его из системы страхования вкладов имеет свои сильные и слабые стороны. В случае его включения условия гарантирования для его вкладчиков ухудшаются. А банк, в силу своего положения на рынке вкладов частных лиц, начинает своими взносами оплачивать проблемы других членов Корпорации. Так, если бы Сбербанк, наравне с другими банками, платил взносы в Корпорацию с начала 2000 года, то у Корпорации не было бы проблем с выплатой компенсаций вкладчикам банков-банкротов уже в первом квартале. В то же время, как видно на рис. 4.8, распространение схемы ограниченного страхования на Сбербанк не решило бы проблем с источниками средств для выплаты компенсаций в период острой фазы кризиса.

Рис. 4.8.

Коэффициент покрытия депозитов частных лиц в банках, чьи лицензии были отозваны в соответствующем квартале, календарными взносами банков с неотозванной лицензией (с учетом Сбербанка)



Источник: расчеты авторов

С другой стороны, если сохранить для вкладчиков государственных банков неограниченные гарантии, к тому же бесплатные для этих банков, и одновременно ввести систему ограниченных гарантий для остальных банков, финансируемых самими банками хотя бы и частично, то такие правила игры отнюдь не будут способствовать улучшению конкурентной среды на рынке банковских услуг. Владельцев сбережений будет привлекать более высокая

степень защищенности их вкладов в госбанках, а у последних, в свою очередь, издержки по привлечению депозитов не вырастут на величину страховых взносов, как у их негосударственных конкурентов. Соответственно, появятся дополнительные преимущества в политике процентных ставок. Рассчитывать в таких условиях на значительное снижение доли Сбербанка в сумме депозитов частных лиц, равно как и на многократный рост вкладов населения в банках, не приходится. Экономическая же сторона проблемы гарантирования вкладов в Сбербанке остается – государство, в конечном счете, в неявной форме берет на себя риски по стремительно растущему кредитному портфелю Сбербанка.

Можно попытаться сделать прогноз поведения владельцев сбережений в случае принятия законопроекта при сохранении неограниченных гарантий в Сбербанке в рамках гипотезы рационального поведения, которое у нас, правда, не является самым вероятным. Владельцам мелких сбережений становится экономически безразлично, в каком банке держать деньги. Т.е. ожидания в смысле перераспределения средств из Сбербанка в коммерческие банки сводятся к тому, что переливаться если и будут, то как раз небольшие по размеру полностью или почти полностью гарантированные вклады. Вряд ли такой закон обрадует банки: при нынешней технологии издержки на оформление депозита велики, а суммы вкладов – мелкие. Одновременно владельцам более крупных вкладов недвусмысленно рекомендуется перевести средства в банки, на которые распространяются неограниченные гарантии.

Если на данном этапе строительства системы защиты банковских вкладов будет принята модель с разными уровнями гарантий для банков в зависимости от формы собственности, то необходимо очертить список государственных банков, для чего следует определить статус банков, в которых государство имеет контрольный пакет, но представлено Банком России, АРКО, федеральными министерствами, местными властями и т.п. Возникает также потребность в определении статуса дочерних банков этих банков, особенно учитывая намерения Внешторгбанка приобрести МОСТ-банк с его разветвленной по российским меркам филиальной сетью и программой реструктурирования вкладов частных лиц, зависших в банке в 1998 году. Аналогичный вопрос возникает в отношении статуса дочерних банков росзагранбанков, независимо от того, кто владеет их акциями – ЦБР или Внешторгбанк.

Проблемы гарантирования вкладов в иностранной валюте

К положительным моментам нового тура обсуждения законопроекта следует отнести появление там положения о вложении части средств Корпорации в валютные инструменты. В случае финансового кризиса такая диверсификация облегчит Корпорации исполнение ее обязательств. Следует только иметь в виду, что кроме риска девальвации национальной денежной единицы ей придется иметь дело и с рыночным риском. Если средства будут вложены в российские же долговые обязательства, номинированные в иностранной валюте, то в случае совпадения валютного и банковского кризиса (как это было в 1998 году) велика вероятность, что Корпорация столкнется с падением цен на эти инструменты, а проблемы с ликвидностью на этом рынке вообще не редкость. Соответственно, вопрос о том, в какие именно валютные инструменты должны инвестироваться резервы Корпорации, должен быть сформулирован в Законе более подробно, тем более что разрешение Корпорации доступа на зарубежные финансовые рынки требует изменения валютного законодательства. Страховать ли вклады в иностранной валюте – этот вопрос по-разному решается за рубежом. Из 68 стран, имевших системы страхования и включенных в обзор МВФ в 1999 году, в 20 вклады в иностранной валюте не подлежали гарантированию.

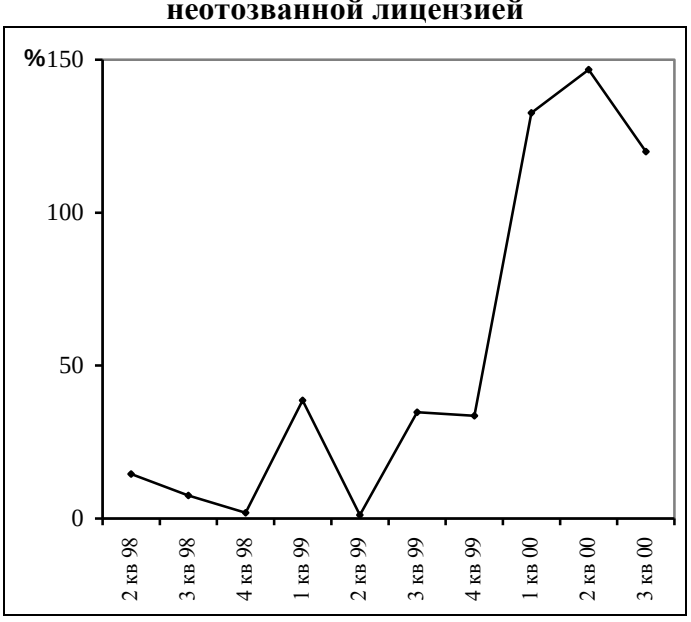
Границы гарантий

Еще меньшее число стран (16) ограничивалось страхованием депозитов только частных лиц, причем половина из них – недавно принявшие соответствующее законодательство страны Центральной и Восточной Европы. В других странах, как правило, в той или иной степе-

ни защите подлежат также корпоративные счета и вклады, по крайней мере, малого бизнеса. В России такой подход к определению объектов гарантирования представляется не только обоснованным, но и вполне достижимым. Как показывают расчеты, распространение страхования на средства юридических лиц не меняет кардинальным образом нагрузку на бюджет Корпорации, если бы она начала функционировать с 2000 года (см. рис. 9). Нагрузка на активы банков при этом, конечно, повышается (с 0,01% в квартал при распространении гарантий только на вклады частных лиц до примерно 0,07%, если гарантированию подлежат также расчетные счета и депозиты юридических лиц). Но этот вопрос, при желании, может быть урегулирован за счет понижения нормы обязательных резервов, которые банки обязаны держать в ЦБР. Технические проблемы по выделению счетов малого бизнеса также не кажутся непреодолимыми.

РИС. 4.9

Коэффициент покрытия средств небанковского сектора в банках, чьи лицензии были отозваны в соответствующем квартале, календарными взносами банков с неотозванной лицензией



Источник: расчеты авторов

Верхний предел компенсаций

Предусмотренное законопроектом ограничение страхуемой суммы в сочетании с элементами сострахования вполне укладывается в русло современных тенденций в организации страховых схем за рубежом. Что касается установления величины верхнего предела страхуемой суммы, то оптимальной, по мнению зарубежных экспертов, является сумма, соответствующая размеру ВВП на душу населения за 1-2 года. По итогам 1999 года в России ВВП на душу населения составил около 31 тысячи рублей.

В отклоненном законопроекте предполагалась следующая шкала компенсации на одного вкладчика: 100% для вкладов в пределах 20 МРОТ, 90% - в пределах 250 МРОТ, 50% - в пределах 1000 МРОТ.

Размер вклада	Процент компенсации	Сумма компенсации в рублях по старому МРОТ (83 руб. 49 коп.)	Сумма компенсации в рублях, исходя из МРОТ=300 руб.
До 20 МРОТ	100	до 1670	До 6000
От 20 до 250 МРОТ	90	до 18952	До 68100
От 250 до 1000 МРОТ	50	до 50261	До 180600

Если в законе не будет привязки к МРОТ, то можно ожидать просто подстановки вместо МРОТ его величины в рублях. Если за основу взять величину МРОТ с середины 2001 года

(300 руб.), то мы выходим на сумму в 180,6 тыс. руб., что значительно выше рассчитанной, исходя из предположений о средней величине вклада.

Система страхования вкладов и реструктуризация банковской системы

Пока в законопроекте остался слабо проработанным круг вопросов, которые требуют взаимодействия Корпорации и ЦБР. Это – процедура введения системы гарантий, круг банков, участвующих в системе, и их операции, взаимоотношения Корпорации и органов банковского надзора.

На первый взгляд, эти вопросы носят технический характер, но от их решения зависит эффективность будущей системы. Вводить систему одномоментно или постепенно расширять круг участвующих банков? Принимать банки в Корпорацию по результатам специального инспектирования их финансового состояния или положиться на действующие критерии, применяемые для определения финансового состояния кредитных организаций Центробанком? Проводит ли в дальнейшем Корпорация мониторинг финансового состояния банков-членов Корпорации или полностью полагается в этом вопросе на ЦБР? В любом случае, это должен быть другой критерий, чем действующие сейчас лицензии на право привлечения средств физических лиц (на середину 2000 года не имели лицензий на привлечение депозитов частных лиц менее 3% действовавших банков; их активы составляли 1% от суммы активов всех российских банков на 1.04.00).

В этом отношении заслуживает внимания точка зрения, отстаиваемая экспертами Российско-европейского центра экономической политики (РЕЦЭП)[24], что необходимо исключить допуск проблемных банков к участию в системе страхования депозитов путем установления жестких критериев отбора и создания системы постоянного контроля за соответствием банков указанным критериям. Можно было бы на первом этапе ограничить круг участников системы банками, которые в течение оговоренного периода, например года, квалифицировались ЦБР как финансово стабильные кредитные организации (банки I-й категории). Каждый банк, не вошедший в первую группу, принимается индивидуально, после достижения им соответствующих критериев.

Такой подход не лишен недостатков. Так, система присвоения категорий банкам уже подвергалась мягкой критике центральным аппаратом Центробанка за допускаемые на местах искажения отчетности. Кроме того, публичное признание того, что тот или иной банк не вошел в члены Корпорации, может стать самостоятельным фактором дальнейшего ухудшения его финансового положения. Но, с другой стороны, перед государством на данном этапе не стоит задача сохранить на достигнутом уровне численность действующих банков. А у банков останется достаточно времени между одобрением законопроекта и началом работы Корпорации для того, чтобы побудить своих акционеров принять меры по рекапитализации или для присоединения к более успешным организациям, если внутренние резервы для улучшения финансовых показателей уже исчерпаны.

Какие ресурсы потребуются Корпорации, если она будет осуществлять мониторинг финансового состояния банков-членов, и какими будут ее взаимоотношения с ЦБР, если она со временем превращается в центр надзора за финансовым положением банков? Если надзорные функции остаются исключительной прерогативой ЦБР, то какова мера его финансовой ответственности перед Корпорацией за непринятие своевременных решений или несвоевременное предоставление информации? Независимо от решения последней дилеммы привязка "страхового случая" – обязательств Корпорации по выплате компенсаций – к событию отзыва лицензии, а не факту неисполнения обязательств перед застрахованным лицом представ-

[24] Энрико Перотти (Амстердамский университет, РЕЦЭП), Стивен Фриз (ЕБРР), Кнут Эггенбергер (РЕЦЭП), Марина Малютина (РЕЦЭП) Гарантирование банковских депозитов: мировая практика и российские проблемы, март 2000

ляется не лучшим решением. А введение дифференциации страховых взносов в зависимости от финансового состояния банков на начальном этапе функционирования системы не представляется целесообразным.

Функции, исполняемые Корпорацией в системе гарантирования вкладов, порождают для нее естественную потребность иметь достаточно глубокий доступ к информации о состоянии банков и контролю за процессами, неблагоприятное развитие которых уменьшает резервный фонд. Нам представляется, что минимальный эффективный уровень полномочий Корпорации находится выше (хотя и обязательно включает) дистанционного анализа финансового состояния банков (например – за счет выборочных проверок на месте, проведения семинаров с представителями банковских аудиторов, создание сайта в Интернете, открытого для жалоб клиентов банков). Максимальным уровнем может быть переход к Корпорации функций пруденциального банковского надзора (путем перевода этих подразделений из ведомства Банка России).

Вопрос о фактическом статусе Корпорации решается в зависимости от конкретной стратегии государства по реструктуризации банковской системы, что является необходимым условием ее стабильной работы. Если свести функции Корпорации к роли денежного мешка, наиболее вероятно, что это приведет к расходованию денег без серьезного анализа глубины проблем в банковском секторе, как это уже имело место в период раздачи стабилизационных кредитов Банком России в 1998-1999 годах. Трудно рассчитывать на рост авторитета финансовой системы страны при таком развитии ситуации. Противоположная крайность – концентрация в руках Корпорации функций пруденциального надзора и гарантирования вкладов – может привести к тем же последствиям из-за глубокого конфликта интересов и концентрации в одних руках монопольного административного ресурса. В обоих крайних случаях наиболее вероятным следствием будет повышение нагрузки на бюджет в случае сколько-нибудь серьезной проблемы в банковской сфере.

Относясь к системе встроенных стабилизаторов банковской системы (наряду с пруденциальным надзором и функцией Центрального банка как кредитора последней инстанции), система государственного гарантирования депозитов неизбежно затрагивает ряд ключевых элементов структуры банковского сектора. И перечисленными выше моментами дилеммы, возникающими при ее организации на самом деле, не ограничиваются. Это возвращает нас к вопросу о стратегии государства в области реформы финансовой системы. К сожалению, как следует из проекта «Основных направлений социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу», к первоочередным задачам она не относится. Остается надеяться, что законопроект «О гарантировании вкладов граждан в банках» превратится, наконец, в закон, и, таким образом, будет реализован фрагмент стратегии, которая пока не сформулирована.

4.5. Российский рынок недвижимости в 2000 году: от депрессивной стабилизации к росту[25]

Основные тенденции развития рынка жилья в 2000 году

Проведенный год назад анализ развития рынка недвижимости России после августовского (1998 г.) кризиса позволил сделать вывод о том, что рынок к концу 1999 года прошел стадию *спада* и перешел в стадию *депрессивной стабилизации.* Полученные данные об итогах 2000 года подтверждают этот вывод: из 20 городов, представленных в анализируемой выборке, в 19 городах уровень цен в декабре 2000 г. равен или выше уровня цен декабря 1999 г., и лишь в одном городе он меньше.

ТАБЛИЦА 4.10

Изменение средней цены предложения жилья в 1997-2000 гг.

Город	Номинация цен	Средняя удельная цена, $/кв. м				Индекс			
		12.97	12.98	12.99	12. 2000	1998/ 1997	1999/ 1998	2000/ 1999	2000/1 997
Москва*	**долл.**	950	890	656	670/720**	0,94	0,74	1,02	0,71
С.-Петербург*	долл.	560	565	370	370	1,01	0,65	1,00	0,66
Екатеринбург*	долл. (смеш.)	535	335	220	336	0,63	0,66	1,53	0,63
Калининград*	долл.	620	470	330	323	0,76	0,70	0,98	0,52
Н. Новгород	долл.	538	450	265	280	0,84	0,59	1,06	0,52
Хабаровск	долл.	390	240	200	220	0,62	0,83	1,10	0,56
Тверь*	долл.	355	265	186	203	0,75	0,70	1,09	0,57
Россия-1	**долл.**	535	475	311	332	0,89	0,65	1,07	0,62
Пермь*	руб.	505	165	182	287	0,33	1,10	1,58	0,57
Якутск	руб.	660	230	155	282	0,35	0,67	1,82	0,43
Красноярск	руб.	510	220	195	270	0,43	0,89	1,38	0,53
Новосибирск*	руб.	490	280	210	263	0,57	0,75	1,25	0,54
Томск	руб.	400	147	136	210	0,37	0,93	1,54	0,53
Барнаул*	руб.	380	175	163	170	0,46	0,93	1,04	0,45
Тюмень	руб.	470	180	146	160	0,38	0,81	1,10	0,34
Кемерово	руб.	365	150	140	160	0,41	0,93	1,14	0,44
Ульяновск*	руб.	340	135	134	158	0,40	0,99	1,18	0,46
Омск	руб.	375	170	130	152	0,45	0,76	1,17	0,41
Петрозаводск	руб.	435	180	140	150	0,41	0,78	1,07	0,34
Астрахань	руб.	320	150	145	150	0,47	0,97	1,03	0,47
Липецк	руб.	375	140	135	145	0,37	0,96	1,07	0,39
Россия-2	**руб.**	**432**	**187**	**162**	**205**	**0,43**	**0,87**	**1,26**	**0,47**
Россия (цент-ры регионов)	-	**650**	**533**	**387**	**413/ 431****	**0,82**	**0,73**	**1,07**	**0,64**

Примечания:

* - отмечены города, данные по которым рассчитаны сертифицированными Российской гильдией риэлторов (РГР) аналитиками рынка недвижимости по единой методике и обработаны авторами. Данные по остальным городам заимствованы из СМИ, Интернета и являются ориентировочными.

**- в числителе расчет по методике 1993-1999 гг., в знаменателе – по новой методике.

На основании вывода о стабилизации рынка жилья и с учетом факторов, влияющих на цены как внешних по отношению к рынку жилья (макроэкономические, политические), так и внутренних (взаимное влияние первичного и вторичного рынков, конъюнктура спроса и

[25] В настоящем разделе использованы данные мониторинга рынка жилья в 2000 году, который проводился РАН САВА, РМЛС, Агентство «Контакт-Недвижимость», Агентство «Миэль» (все Москва), Информационно-издательская группа «Бюллетень недвижимости» (Санкт-Петербург), Агентство недвижимости «Дом» (Барнаул), Риэлторский информационный центр Уральской палаты недвижимости (Екатеринбург), Агентство “Недвижимость Калининграда” (Калининград), Сибирское агентство недвижимости (Новосибирск), , Пермская Лига риэлторов и оценщиков, ОАО «Камская долина», АПН «Пермский торговый дом недвижимости» (все Пермь), Агентство ТИТАН (Тверь), Агентство “Центр недвижимости” (Ульяновск), НПК “Институт жилищных инвестиций” (Красноярск), Агентство недвижимости «Бест-Риэлти» (Омск), Агентство недвижимости "Приват-Риэлт" (Томск), Северо-Западная риэлторская компания (Якутск).

предпочтений) был сделан прогноз динамики изменения средневзвешенных индексов долларовой цены 1 кв. м жилья в **Москве**, городах, где цены на жилье номинируются в долларах (**Россия-1)** и города, где цены на жилье номируются в рублях (**Россия-2)**. В начале года (до апреля-мая) в Москве и некоторых других городах ожидалось небольшое снижение цен. Затем, после летней стабилизации – небольшой рост к концу года.

Фактические данные по городам России, участвующим в постоянном мониторинге рынка жилья, и их сравнение с прогнозом приведены в таблице 4.10 и на рисунках 4.10-4.12.

Рисунок 4.10

Прогноз и фактическое изменение индекса долларовых цен в Москве

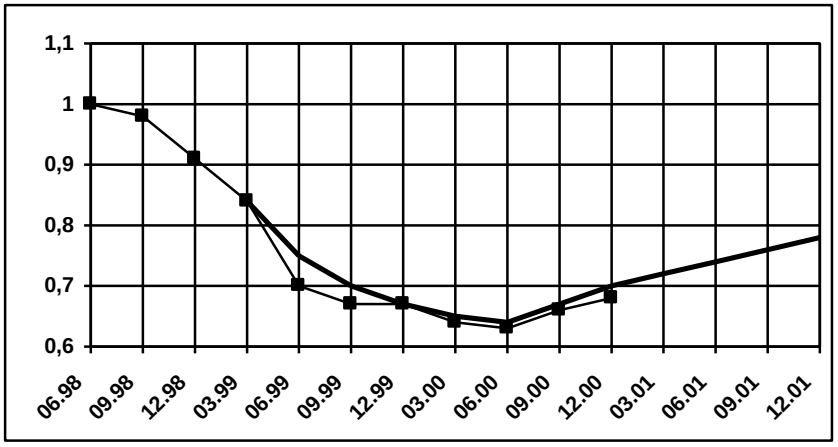
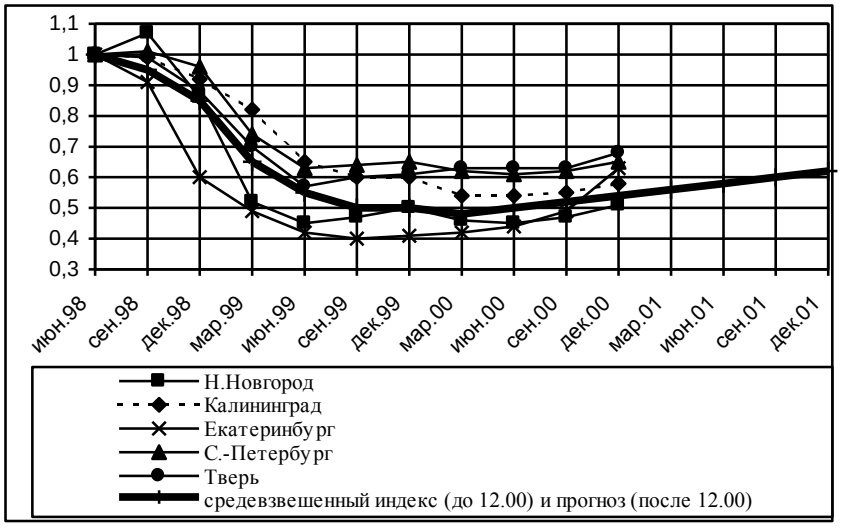


Рисунок 4.11

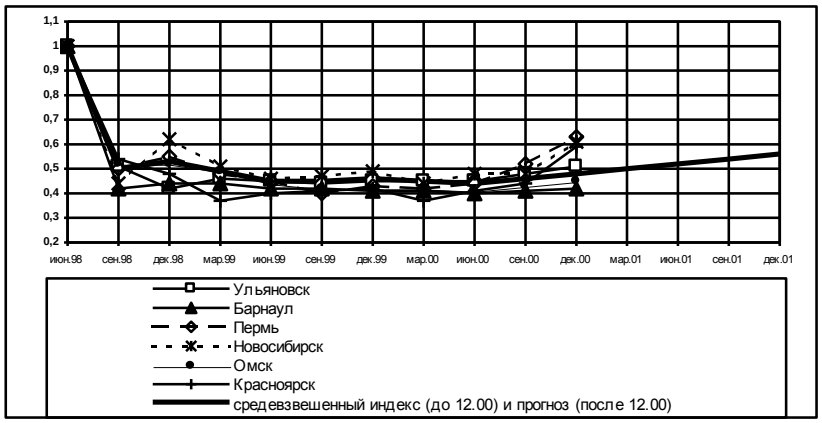
Прогноз средневзвешенного значения и фактическое изменение индексов долларовых цен на жилье в городах России-1



Из приведенных данных видно, что прогноз в основном подтвердился. По итогам 2000 года можно говорить уже не только о стабилизации цен на рынке жилья, но и о появлении очевидной тенденции роста (отдельный вопрос – насколько этот рост будет устойчив). Причиной быстрого перехода от одной стадии к другой является изменение общей экономической ситуации в России, связанной с определенным подъемом экономики. Первостепенным теперь является вопрос о качестве этого роста, его влиянии на уровень жизни населения, что, в свою очередь, во многом определит тенденции на рынке жилья.

РИСУНОК 4.12

Прогноз средневзвешенного значения и фактическое изменение индексов долларовых цен на жилье в городах России-2



На предыдущих стадиях *падения* и *депрессивной стабилизации* изменения на рынке жилья происходили синхронно внутри трех групп городов (Москва, Россия-1 и Россия-2), а между группами – резко различались. Во второй половине 2000 года, на стадии *роста,* наиболее важными становятся индивидуальные особенности ситуации в городах России.

Практически во всех городах выборки, расположенных в азиатской части России (включая Урал), цены на жилье росли темпами, превышающими средний темп прироста по стране (7%). Единственное исключение - Барнаул. Максимальные значения роста цен на жилье в долларовом выражении в 2000 г. отмечены в Перми (на 58%), Томске (на 54%), Екатеринбурге (на 53%), Нижневартовске (на 43%), Красноярске (на 38%), Новосибирске (на 25%). Особо надо отметить рост цен на 82% в Якутске: происходит изменение направления миграционного потока, возвращение в город переселенцев из более северных районов, демобилизованных офицеров – бывших жителей Якутска.

Напротив, почти во всех городах европейской части России (включая Поволжье), цены на жилье росли темпами, не превышающими средний по стране. Исключением является лишь Ульяновск, где цены за год выросли на 18%. Наименьший темп прироста цен отмечен в Москве (2%). В Санкт-Петербурге они остались на уровне 1999 г., а в Калининграде упали на 2%.

Дифференциация ценовой динамики на рынке жилья связана как с особенностями предыдущих стадий кризисного развития городов, так и с тем положение, которое складывалось в том или ином регионе на этапе экономического подъема после девальвации национальной валюты осенью 1998 г. В тех городах, где в период кризиса наблюдалось наибольшее падение цен, происходит (при благоприятной экономической ситуации) и более быстрое их восстановление. К таким городам можно отнести Пермь, Екатеринбург, Томск, т.е. те города, являющиеся центрами регионов, где в 2000 г. статистикой отмечен больший рост объемов промышленного производства (а косвенно, и другой деловой активности), чем в среднем по стране.

В то же время в других городах восстановления рынка вследствие не столь благоприятного общего экономического положения в регионе не произошло, а в Москве и Санкт-Петербурге цены на рынке жилья в период кризиса сократились в наименьшей степени, что предопределило ценовую стабильность в 2000 г.

Отдельно стоит упомянуть о ситуации в Калининграде, где начавшийся летом вместе со всеми городами рост цен на жилье не был столь значительным, чтобы компенсировать спад первого полугодия (годовое изменение - минус 2%). Объяснения этому лежат в политической и экономической плоскости. Временное и необоснованное введение изъятий из режима свободной таможенной зоны (взимание НДС с продукции калининградских предприятий при ее ввозе на основную территорию РФ) зимой 2000-2001 гг., и, как след-

ствие, сокращение потока товаров из анклава в Россию, остановка многих производств, негативные дипломатические сигналы могли вызвать даже не снижение темпов роста, а обвал цен на рынке жилья. В случае улучшения экономической ситуации, урегулирования вопросов паспортно-визового режима между Россией и ее соседями, готовящимися к вступлению в Европейский Союз, возможен быстрый рост цен на землю, жилье и другую недвижимость города и области.

Дифференциация ценовых и стоимостных показателей между группами городов в 1997-2000 годах

Далее представлены обобщенные данные о ценовой динамике на рынках жилья 11 различных городов России (4 города с долларовой номинацией цен, 6 городов с рублевой номинацией цен и Москва) за период 1997-2000 гг. (табл. 4.11). Для характеристики процесса восстановления рынка жилья в посткризисный период принципиально важными являются предел падения (нижняя точка) на протяжении всего трехлетнего периода и достигнутый к началу 2001 г. уровень.

Данные таблицы 4.11 показывают, что в результате индекс изменения цен на жилье в декабре 2000 г. (за единицу принят декабрь 1997 г.) в Москве достиг значения 0,71 (вырос на 6 процентных пунктов по сравнению с нижней точкой в мае 2000 г.), в городах России-1 (без Екатеринбурга) – 0,52-0,66 (рост на 4-9 пунктов относительно нижней точки), в городах России-2 – 0,41-0,57 (рост на 8-22 пункта). Екатеринбург, у которого степень долларизации рынка за период кризиса значительно колебалась (и потому имеет смысл отметить его, как город со смешанной номинацией цен), по достигнутому уровню цен относительно докризисного декабря 1997 г. сравним с городами долларовой группы (0,63), а по приросту от нижней точки – рублевой (рост на 23 пункта).

ТАБЛИЦА 4.11

Характерные точки динамики цен в городах России в период с декабря 1997 г. по декабрь 2000 г.

Город	Номинация цен	Нижняя точка				Достигнутый к 01.2001 уровень		
		12.97 $/кв. м	дата	$/кв. м	индекс	$/кв. м	индекс	прирост индекса
Москва	долл.	950	05.00	620	0,65	670/720	0,71	0,06
Екатеринбург	долл. (смеш.)	535	09.99	214	0,40	336	0,63	0,23
Калининград	долл.	620	04.00	293	0,47	323	0,52	0,05
С.-Петербург	долл.	560	06.00	349	0,62	370	0,66	0,04
Тверь	долл.	355	06.99	172	0,48	203	0,57	0,09
Барнаул	руб.	380	02.00	143	0,38	170	0,45	0,07
Красноярск	руб.	510	02.00	157	0,31	270	0,53	0,22
Новосибирск	руб.	490	03.00	199	0,41	263	0,54	0,13
Омск	руб.	375	05.00	120	0,32	152	0,41	0,09
Пермь	руб.	505	03.00	176	0,35	287	0,57	0,22
Ульяновск	руб.	340	05.00	125	0,37	158	0,46	0,09

ТАБЛИЦА 4.12

Характерные показатели динамики цен в группах городов с различной номинацией цен (в долларовом эквиваленте)

Группа городов	Номинация цен	Наибольший спад, %	Прирост от нижней точки, процентных пунктов	Уровень декабря 2000 г. к докризисному уровню декабря 1997 г., %
Москва	долл.	35	6	71
Екатеринбург	долл. (смеш.)	60	23	63
Россия-1	долл.	38-53	4-9	52-66
Россия-2	Руб.	59-69	7-22	41-57

ТАБЛИЦА 4.13

Рейтинги городов по убыванию различных показателей динамики цен на жилье (в долларовом эквиваленте)

Города	Номинация цен	Уровень цен декабря 1997 г.	Индекс цен в нижней точке	Уровень цен декабря 2000 г.	Индекс цен в декабре 2000 г. к декабрю 1997 г.	Прирост индекса в декабре 2000 г. от нижней точки
Москва	долл.	1	1	1	1	9
Калининград	долл.	2	4	4	8	10
С.-Петербург	долл.	3	2	2	2	11
Екатеринбург	долл. (смеш.)	4	6	3	3	1
Красноярск	руб.	5	11	6	7	2-3
Пермь	руб.	6	9	5	4-5	2-3
Новосибирск	руб.	7	5	7	6	4
Барнаул	руб.	8	7	9	9-10	8
Омск	руб.	9	10	11	11	5-7
Тверь	долл.	10	3	8	4-5	5-7
Ульяновск	руб.	11	8	10	9-10	5-7

Таблица 4.13 показывает устойчивое лидерство Москы, Санкт-Петербурга, Калининграда и Екатеринбурга на рынке жилья по абсолютному уровню цен на протяжении 1997-2000 гг. Эти четыре города стабильно первенствовали и до кризиса, и к началу текущего года, меняясь между собой местами. При этом Калининград оказался в группе городов с наименьшим значением индекса цен декабря 2000 г. по отношению к декабрю 1997 г., а Екатеринбург стал лидером по темпам восстановления рынка к концу 2000 г.: индекс изменения цен на жилье по сравнению с нижней точкой падения цен вырос на 23 процентных пункта. Другими лидерами восстановления явились Пермь, Красноярск и Новосибирск, которые сохраняли за собой 5-7 места по абсолютному уровню цен. При этом необходимо подчеркнуть, что Пермь и Красноярск (наряду с Омском) составили тройку городов с наиболее глубоким падением цен, исходя из показателей в нижней точке падения за период 1997-2000 гг. К концу же 2000 г. именно Омск стал городом с наиболее глубоким падением цен, в котором к тому же был зафиксирован и абсолютный минимум цен на жилье по всей группе вышеперечисленных городов.

Важным индикатором тенденций на рынке недвижимости может служить относительная стоимость жилья в ценах базового периода, которым является декабрь 1997 г. по выборке из 20 городов, представленной в таблице 4.10.

Если пересчитать индексы изменения номинальных долларовых и рублевых цен в сопоставимые (с учетом инфляции и рубля, и доллара) цены базового периода, то индекс **IGS**[26] (показатель изменения стоимости жилья относительно декабря 1997 г.) имел значение в декабре 1998 г. в Москве – 1,71, в городах России-1 - 1,62, России-2 – 0,79, в целом по городам выборки – 1,50 (таблица 4.14). Другими словами, общая стоимость жилья по городам выборки выросла в результате кризиса на 1,5 раза (за счет их увеличения в Москве и городах России-1).

В следующем, 1999 г., происходило повсеместное падение стоимости жилья в сопоставимых ценах: в Москве – на 47 п.п., в городах России-1 – на 58, в городах России-2, уже переживших падение на 1/5, только на 12 п.п. Тем не менее в целом по городам выборки к концу 1999 г. относительная стоимость жилья все еще была на 7 процентных пунктов выше, чем в конце 1997 г.

[26] Расчет индекса IGS производится по следующей формуле: IGS=Iцр / Iир= Iцд / Iид, где Iцр – индекс цены на жилье в рублях, Iир – индекс потребительских цен, Iцд – индекс цены жилья в долларах, Iид = Iир/ Iдрд – индекс инфляции доллара в России (относительно динамики потребительских цен), Iдрд – индекс девальвации рубля относительно доллара.

ТАБЛИЦА 4.14

Индексы изменения относительной стоимости жилья в сопоставимых ценах в городах России в 1997-2000 гг.

	IGS		
	дек.98/97	**дек.99/97**	**дек.00/97**
Москва	**1,71**	**1,24**	**1,10**
Санкт-Петербург	1,84	1,18	1,03
Калининград	1,38	0,95	0,81
Нижний Новгород	1,53	0,88	0,81
Екатеринбург	1,14	0,74	0,98
Тверь	1,36	0,94	0,89
Хабаровск	1,12	0,92	0,88
Россия-1	**1,62**	**1,04**	**0,97**
Новосибирск	1,04	0,77	0,84
Якутск	0,64	0,42	0,66
Тюмень	0,70	0,56	0,53
Петрозаводск	0,76	0,58	0,54
Омск	0,83	0,62	0,63
Пермь	0,60	0,65	0,88
Астрахань	0,86	0,81	0,73
Кемерово	0,75	0,69	0,68
Красноярск	0,79	0,69	0,82
Томск	0,67	0,61	0,82
Липецк	0,68	0,65	0,60
Ульяновск	0,72	0,71	0,72
Барнаул	0,84	0,77	0,70
Россия-2	**0,79**	**0,67**	**0,74**
Россия (центры регионов)	**1,50**	**1,07**	**0,99**

Прошедший 2000 г. характеризовался процессом активного восстановления рынка жилья. Однако корректировка достигнутого к концу 2000 г. уровня цен с учетом инфляционных факторов показывает, что в сопоставимых ценах жилье в городах и с долларовой (Россия-1), и с рублевой (Россия-2) номинацией цен стоит дешевле, чем в декабре 1997 г.: в городах России-1 – на 3 процентных пункта, в городах России-2 – более чем на 1/4. При этом необходимо отметить разную направленность тенденций в городах этих групп в 2000 году. Если в городах с рублевой номинацией цен за 2000 г. относительная стоимость жилья возросла на 7 процентных пунктов, то в городах с долларовой номинацией цен – снизилась в такой же степени. Таким образом, возвращение стоимости жилья в сопоставимых ценах к исходному уровню декабря 1997 г. в целом по выборке произошло за счет относительного удорожания жилья в Москве на 10 процентных пунктов, несмотря на ее серьезное снижение за последний год.

Таким образом, итоги 2000 года еще более подтверждают наши прежние выводы о том, что рынок жилья России прошел стадию *депрессивной стабилизации* и перешел в стадию *роста.* Различия в *степени и темпах спада* между Москвой, городами России-1 и России-2, при незначительных вариациях внутри групп, перешли в различия в *темпах роста* при существенных вариациях внутри групп, зависящих от конкретной экономической ситуации в городе, регионе. Несмотря на более высокие темпы роста в городах России-2, уровень цен относительно докризисного в этой группе все еще наименьший.

Перспективы 2001 года

Прогноз изменения цен в городах России на 2001 год был рассчитан, в соответствии с принятой в РГР методикой прогнозирования цен на жилье, как средневзвешенный в группе городов (индивидуальные особенности городов в группе не учитывались) и как среднесрочный (месячные, сезонные колебания не просчитывались).

Учитывались следующие факторы:

- достигнутая стадия развития рынка (начало стадии роста);

- прогноз общеэкономической ситуации в стране (замедление темпов роста по сравнением с 2000 годом: ВВП – с 7,6 до 3-4%, реальных доходов населения – с 8,5% до 2-4%, сбережений в реальном исчислении – с 17,2% до 8-19%);

- прогноз макроэкономических параметров (снижение инфляции с 20,5% до 12-14%, повышение индекса девальвации рубля относительно доллара с 1,04 до 1,07. В результате покупательная способность доллара в России, снизившаяся в 2000 году на 15%, в 2001 году снизится еще на 6%);

- продолжение давления роста стоимости строительства жилья (в первую очередь в Москве, где эта величина выросла на 40-45%), которое может привести к росту цен продаж на первичном рынке и в дальнейшем – на вторичном.

Результирующий прогноз: в 2001 году в Москве и других городах России ожидается небольшой рост цен на жилье – 0,5-1,0% в месяц, 8-10 процентных пунктов за год. *Более высокие темпы* роста будут наблюдаться в городах **России-2** (рублевая группа) при благоприятной политической и экономической ситуации в регионе (это не относится к Ульяновску, но возможно в Барнауле). *Меньшие темпы* будут в городах **России-1** (долларовая группа), за исключением Калининграда, где еще нельзя спрогнозировать результаты выхода из сегодняшней кризисной ситуации и возможны оба сценария – обвала цен и их бурного роста.

Активность на российском рынке недвижимости во второй половине 90-х годов и его институциональная структура

В прошедшем году Госкомстат РФ впервые опубликовал официальные данные по активности и институциональным аспектам рынка недвижимости в России (табл. 4.15, 4.17).

ТАБЛИЦА 4.15

Число посреднических сделок с недвижимостью в 1995-1999 гг.

	1995		1996		1997		1998		1999	
	тыс.	в % к итогу	тыс.	в % к итогу	тыс.	в % к итогу	Тыс.	в % к итогу	тыс.	в % к итогу
Сделки - всего	783,9	100,0	862,3	100,0	371,3	100,0	171,5	100,0	201,0	100,0
из них										
- с жилым фондом	772,8	98,6	846,1	98,1	333,7	89,9	164,1	95,7	192,3	95,7
- с нежилым фондом	4,3	0,5	7,2	0,9	7,2	1,9	6,8	4,0	6,4	3,2
- с землей (земельными участками)	6,8	0,9	9,0	1,0	30,4	8,2	0,6	0,3	2,3	1,1

Источник: Российский статистический ежегодник: Стат. сб./ М., Госкомстат России, 2000, с. 475.

Данные официальной статистики свидетельствуют, что на протяжении всего периода 1995-1999 гг. сделки с жилым фондом безраздельно доминировали в общей структуре посреднических сделок на рынке недвижимости, составляя 96-99% их общего количества.

Бурный рост активности, по данным Госкомстата, парадоксальным образом пришелся на 1996 г., считающийся пиком острой политической нестабильности 90-х гг. в стране. Общее число зарегистрированных посреднических сделок выросло на 10%, причем опережающим темпом росло число сделок с объектами нежилого фонда (на 67%) и земельными участками (на 32%). В следующем, 1997 г., статистика отметила более чем двухкратное снижение общего числа сделок за счет жилищного сегмента, где оно сократилось примерно в 2,5 раза. Количество сделок с объектами нежилого фонда осталось прежним, а с земельными участками резко выросло (в 3,4 раза).

Падение активности на рынке недвижимости в год финансового кризиса (1998 г.) было примерно таким же, как и в 1997 г. по сравнению с 1996 г. Теперь оно затронуло все сегменты рынка, однако крайне неравномерно: по жилью – в 2 раза, по объектам нежилого фонда – только на 6%, по земельным участкам – в 50 раз (!!!). Некоторое оживление рынка в 1999 г. было обусловлено увеличением сделок с жильем (на 17%) и земельными участками (в 3,8 раза). Количество сделок с объектами нежилого фонда, напротив, несколько снизилось.

В итоге в структуре рынка недвижимости в 1999 г. по сравнению с 1995 г. более чем в 6 раз выросла доля сделок с объектами нежилого фонда (с 0,5% до 3,2%) за счет снижения доли сделок с жильем. Доля сделок с земельными участками практически не изменилась, составляя около 1%.

Представляет интерес сравнение этих данных с накопленными в РГР данными по рынку жилья отдельных городов (табл. 4.16).

ТАБЛИЦА 4.16

Показатели активности рынка жилья в некоторых городах России в 1992—1999 гг.
(общее число сделок (купля-продажа, мена, залог) за год, тыс. ед.)

Город	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Москва	12	55	70	88	80	90	82	85
С. - Петербург	2	11	12	23	55	56	60	58
Н. Новгород	1	4	3,5	5	11	20	18	19
Екатеринбург	0,4	7,0	12,3	15,6	18,5	21,9	20	22
Тверь	0,1	0,3	5,3	3,9	3,7	3,2	3	3,5
Всего	15,5	77,3	103,1	135,5	168,2	191,1	183,0	187,5

Источник: Российская Гильдия Риэлторов, 2001.

Из приведенных данных видно, что в 1996 г. в крупных городам выборки (ее основу составляют Москва и крупнейшие города-миллионеры с долларовой номинацией цен) наблюдался рост активности на рынке жилья. Общий объем сделок в этой группе городов составил в 1995 г. 135,5 тыс. (по данным Госкомстата РФ по России в целом – 772,8 тыс.), в 1996 г. – 168,2 тыс. (по данным Госкомстата по России в целом – 846 тыс.). Тенденции носили однонаправленный характер, хотя по городам выборки РГР темп прироста количества сделок примерно в 2,3 раза превосходил аналогичный показтель по данным официальной статистики. При этом по данным РГР на рынке жилья Москвы несколько уменьшилось общее число сделок (с 88 до 80 тысяч).

Но со следующего 1997 г. наблюдаемые тенденции в данных РГР и Госкомстата РФ разошлись. В выборке РГР объем сделок вырос до 191,1 тыс. (на 14%), а в данных Госкомстата – упал до 333,7 тыс. (на 60%). В кризисном 1998 г. эти показатели составили 183 тыс. (снижение на 4%) и 164,1 тыс. (снижение в 2 раза) соответственно, т. е. по официальным данным в целом по стране было зарегистрировано сделок меньше, чем зафиксировала РГР по выборе из 5 городов.

Наконец, в 1999 г., по данным РГР, активность рынка жилья в городах выборки восстановилась почти на уровне 1997 г. (187,5 тыс. сделок), а в Москве превысила этот уровень. По данным же Госкомстата она составила около 58% от докризисного уровня (192,3 тыс. сделок). В то же время согласно официальным данным восстановление шло гораздо более интенсивно (прирост 17,2%), чем по выборке РГР (прирост - 2,6%).

Таким образом, представляется, что данные Госкомстата не вполне согласуются с данными РГР, полученными от органов регистрации сделок с недвижимостью, и экспертными данными риэлторов из 56 регионов России, входящих в состав РГР. Наиболее явным признаком этого является превышение в 1998 г. количества сделок с жильем по выборке РГР, состоящей всего из 5 городов (183 тыс.), над количеством сделок, зарегистрированных официальной статистикой по всей стране (164,1 тыс). В 1999 г. эти цифры были очень близки (187,5 тыс. и 192,3 тыс.).

Параллельно с самим рынком недвижимости развивалась его инфраструктура. По данным Госкомстата, в 1999 г. по сравнению с 1995 г. количество организаций, занимающихся посреднической деятельностью на рынке недвижимости, выросло в 2,2 раза, численность основного персонала (без совместителей и т. п.) – в 2,6 раза.

ТАБЛИЦА 4.17

Основные показатели инфраструктуры посреднической деятельности в сделках с недвижимостью в 1995—1999 гг.

	1995	1996	1997	1998	1999
Число организаций (на конец года)					
— всего	730	906	1090	1156	1628
- в % к предыдущему году	…	124	120	106	141
Среднесписочная численность работников (без внешних совместителей и работниковнесписочного состава), чел.					
- всего	6155	8242	10438	11425	15976
- в % к предыдущему году	…	134	127	109	140
- в расчете на одну организацию	8	9	10	9	10

Источник: Российский статистический ежегодник: Стат. сб./ М., Госкомстат России, 2000, с. 475.

Эти данные расходятся с информацией РГР, согласно которой в одной Москве число лицензированных риэлторских фирм достигает 1100-1200, в Санкт-Петербурге – 600, в десяти крупных городах (Нижний Новгород, Самара, Екатеринбург, Ростов-на-Дону и другие) – 100-300, в двадцати средних региональных центрах – 50-100, в полусотне малых городов – 10-30, в девятистах остальных городов 1-5, в поселках – 0-1. Общее количество риэлторских фирм, оперирующих во всех городах (1087 – в 2000 г.) и поселках городского типа (1872 – в 2000 г.) России, РГР оценивает в 11-12 тысяч. Такое значительное расхождение также требует изучения и анализа. Тем не менее и по официальным данным видно, что и в кризисном 1998 году посредническая деятельность в сделках с недвижимостью, как сфера бизнеса и занятости, продолжала расти, хотя темпы роста закономерно были наименьшими за весь пятилетний период (1995-1999 гг.).

Приложение 3
Эконометрический анализ российского банковского кризиса 1998 года

Как показали события второй половины 1998 года, российская банковская система оказалась сильно уязвима в случае валютного кризиса. Фактически мы стали свидетелями кризисов-близнецов[1] – валютного и банковского. Уже в сентябре–октябре 1998 года ряд крупнейших российских банков, входивших в 1997–1998 годах в число двадцати крупнейших российских банков, столкнулись с серьезными проблемами ликвидности и/или платежеспособности и прекратили свое существование: «Инкомбанк», «ОНЭКСИМ», «СБС-Агро», «Менатеп», «Российский кредит», Промстройбанк РФ, «Межкомбанк», «Юнибест» и др. Всего за период с сентября 1998 года до конца 2000 года число действующих кредитных организаций сократилось на 207 банков (с 1556 до 1349).

Созданное в октябре 1998 года Агентство по реструктуризации кредитных организаций (АРКО) приступило к работе с проблемными банками лишь летом 1999 года. В число наиболее крупных коммерческих банков, ставших его клиентами, вошли «Альфа-банк», «СБС-Агро», «Возрождение», «Российский кредит». Однако средств АРКО (10 млрд. рублей) для поддержки даже этих банков недостаточно.

Для анализа основных причин, определивших уязвимость российской банковской системы во время финансового кризиса в августе 1998 года и ее развитие в послекризисный период, мы проанализируем влияние отдельных макроэкономических переменных, показателей сводного баланса банковской системы и структуры баланса отдельных банков на вероятность возникновения проблем у ряда крупнейших российских банков в 1997–1998 годах.

Данные по балансам отдельных коммерческих банков собраны из рейтингов российских банков, подготовленных ИЦ «Рейтинг», публикуемых в газете «Интерфакс-АиФ», журналах «Коммерсантъ-Деньги», «Компания», «Профиль», «Эксперт», а также из балансов коммерческих банков, размещенных на Интернет-сайте Центрального банка РФ. Рассматриваются показатели за восемь кварталов 1997–1998 года. Всего для исследования взято 26 информационно открытых коммерческих банков, 18 из которых представляют Москву[2]. Совокупные активы рассматриваемых коммерческих банков составляли около 40,6% активов всей банковской системы РФ (на 1 августа 1998 года, без учета Сбербанка РФ). Девять банков («Инкомбанк», «Кузбасспромбанк», «Межкомбанк», «Менатеп», «Мосбизнесбанк», «ОНЭКСИМ-БАНК», Промстройбанк РФ, «Российский кредит», «Юнибест») испытали серьезные проблемы в результате кризиса осенью 1998 года, вклады населения из этих банков были переведены в Сбербанк РФ, большинство из них были лишены лицензии. Два банка (Первое О.В.К. и «Тверьуниверсалбанк») в 1997–1998 годы не входили в первую сотню крупнейших банков РФ и представляют мелкие и средние банки. Таким образом, представленная выбор-

---

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

[2] «Автобанк» (Москва, 15), «Альфа-банк» (Москва, 16), «БалтОНЭКСИМбанк» (Санкт-Петербург, 58), «Башкредитбанк» (Уфа, 35), «Возрождение» (Москва, 24), «Гута-банк» (Москва, 31), «Еврофинанс» (Москва, 42), «Инкомбанк» (Москва, 2), «Кузбасспромбанк» (Кемерово, 56), «МДМ-банк» (Москва, 50), «Международный промышленный банк» (Москва, 7), «Межкомбанк» (Москва, 29), «Менатеп» (Москва, 6), «Мосбизнесбанк» (Москва, 12), «Мост-банк» (Москва, 14), «МФК» (Москва, 10), «Нижегородпромстройбанк» (Нижний Новгород, 65), «ОНЭКСИМБАНК» (Москва, 4), Первое О.В.К. (Москва), «Петровский» (Санкт-Петербург, 51), Промстройбанк РФ (Москва, 19), «Промышленно-строительеный банк (Санкт-Петербург, 26), «Российский кредит» (Москва, 5), «Тверьуниверсалбанк» (Тверь), Челиндбанк (Челябинск, 37), «Юнибест» (Москва, 47). (В скобках указано место по объему активов-нетто на 1 июля 1998 года среди 100 крупнейших коммерческих банков РФ (рейтинг «Интерфакс-АиФ», №38, 1998).

ка, на наш взгляд, является в достаточной степени репрезентативной для анализа факторов, влиявших на вероятность возникновения проблем у российских банков.

Мы выбрали следующие четыре показателя в качестве индикаторов возникновения у банка проблем:

1) в третьем – четвертом квартале 1998 года 8 из рассматриваемых банков, испытавшие серьезные проблемы с ликвидностью, у которых в последствие была отозвана лицензия, либо они попали под управление со стороны АРКО;

2) отрицательный балансовый капитал в текущем квартале;

3) предоставление в текущем квартале коммерческому банку кредитов Банка России;

4) доля просроченных платежей в текущем квартале превышает 5% от общего объема МБК, платежей клиентам или кредитов ЦБ РФ.

Выбор данных показателей, на наш взгляд, в достаточной мере отражает вероятность возникновения проблем у банка. В частности, отрицательный балансовый капитал в условиях набега на банк приводит к невозможности выполнить все обязательства даже при полной ликвидности всех активов. Предоставление кредитов ЦБ РФ является признаком проблем с текущей ликвидностью у банка. Эта же ситуация отражается наличием просроченных платежей по обязательствам или поручениям клиентов. Кроме того, высокая доля просроченной задолженности может быть связана с невозможностью привлечения банком новых средств на межбанковском рынке, поскольку другие банки рассматривают кредиты такому банку как слишком рискованные.

Всего по выбранным четырем показателям выделено 82 точки на всем периоде наблюдений (26 банков × 8 кварталов = 208 наблюдений), в том числе 35 – среди 17 «выживших» банков (из 136 наблюдений), 47 – у 9 проблемных банков (из 72 наблюдений).

Согласно принятой гипотезе мы рассматривали три группы факторов, определявших вероятность возникновения проблем у банков: микрофакторы (балансовые показатели отдельного банка), мезофакторы (характеристики сводного баланса банковской системы) и макрофакторы (изменение макроэкономических переменных)[3]. Всего рассматривалось 48 переменных, в том числе 21 показатель баланса отдельного коммерческого банка, 11 показателей баланса банковской системы, 16 макроэкономических показателей.

Для выявления количественной оценки влияния факторов на вероятность возникновения проблем у банка использовались методы оценки регрессионных моделей с бинарной эндогенной переменной[4]. В общем виде такая модель может быть записана как:

$$P(Y=1)=P(\mathbf{Z})$$
$$\mathbf{Z}=\beta\mathbf{X} \quad ,$$

где $P(\mathbf{Z})$ – функция плотности вероятности для события, выраженного бинарной переменной Y ($Y=1$ – возникновение проблем у банка, $Y=0$ – проблемы не возникли), $\mathbf{X}$ – вектор объясняющих переменных. Оценки вектора коэффициентов β получаются с помощью метода максимального правдоподобия. В общем случае вид функции плотности вероятности не известен, однако, для упрощения записи функции правдоподобия наиболее часто используется логистическая функция (*logit model*):

---

[3] Аналогичный подход использовался в работах Demirguc-Kunt., A., E. Detragiache (1998) 'The determinants of banking crises in developing and developed countries', *IMF Staff Papers*, 45, pp. 81 - 109 и Gonzalez-Hermosillo, B., C. Pazarbasioglu, R. Billings (1997) 'Determinants of banking system fragility: A case study of Mexico', *IMF Staff Papers*, 44, pp. 295 – 314.

[4] Подробнее об эконометрических методах оценки регрессионных уравнений с бинарной эндогенной переменной см. Johnston, J., J. DiNardo (1997) *Econometric Methods*. McGraw-Hill, Inc.

$$P(Z) = \frac{e^{\beta \mathbf{X}}}{1 + e^{\beta \mathbf{X}}}.$$

Проблема в нашем случае заключается в том, что мы работаем с панельными данными и пренебрегать зависимостью между данными для одного и того же банка в разные моменты времени нельзя. В то же время поскольку мы не используем лаговые переменные, вероятность события оценивается в зависимости от значений факторов, наблюдаемых в тот же период времени, можно пренебречь межвременной зависимостью между наблюдениями без ущерба для статистических качеств оценок[5].

Спецификация логит моделей для панельных данных была предложена Чамберлейном в 1980 году[6]. Он показал, что стандартная логит модель при оценке панельных данных приводит к несостоятельным оценкам, если число наблюдений в каждой из групп мало (в нашем случае – не более 8 наблюдений (по числу кварталов) на один банк). Предположим, что выборка состоит из групп данных и может быть оценена с помощью следующей линейной регрессии:

$$P(y_i = 1) = P(\beta \mathbf{x}_i + a_i),$$

где i – номер группы (в нашем случае – банка). Параметр a_i отвечает за специфические характеристики i-ой группы и постоянен для всех наблюдений данной группы (в нашем случае – для всех кварталов для одного банка). Стандартная логит модель не учитывает такие специфические эффекты, и оценки коэффициентов β будут смещены как в случае пропущенных переменных (*omitted variable bias*).

Чемберлейн предложил для решения данной проблемы «условную» логит модель (*'conditional' logit model*), с отдельной константой для каждой группы (в нашем случае – для каждого банка[7]), т.е. введение в модель так называемых «фиксированных эффектов» (*fixed effects*):

$$P(Y = 1) = \frac{e^{d_i}}{1 + e^{d_i}}.$$

$$d_i = a_i + \beta \mathbf{X}$$

Функция правдоподобия для такой спецификации логит модели строится на условном распределении данных, причем распределение a_i не является не зависимым от $\mathbf{x}$[8].

Мы оценили три моделей, охватывающие разные выборки банков. Модель №1 была оценена на всей имеющейся выборке данных: 26 банков × 8 кварталов, всего 208 наблюдений. Модель №2 оценена на выборке, включающей только банки, «пережившие» кризис осенью 1998 года: 17 банков × 8 кварталов = 136 наблюдений («Автобанк», «Альфа-банк», «БалтОНЭКСИМбанк», Башкредитбанк», «Возрождение», «Гута-банк», «Еврофинанс», «МДМ-банк», «Международный промышленный банк», «Мост-банк», «МФК», «Нижегородпром-

---

[5] Estrella, A., A. Rodrigues (1998) 'Consistent covariance matrix estimation in probit models with autocorrelated errors', *unpublished manuscript*.

[6] Chamberlain, G. (1980) 'Analysis of covariance with qualitative data', *Review of Economic Studies*, 47, pp. 225 – 238.

[7] Хеффернан рассматривал в качестве групп не отдельные банки, а группировку всех проблемных банков и всех банков, не имевших проблем, т.е. всего две группы (Heffernan, S. (1995) 'An econometric model of bank failure', *Economic and Financial Modelling*, Summer 1995, pp. 49 – 82).

[8] Подробнее об оценке моделей с бинарной эндогенной переменной на панельных данных см. Hamerle, A., G. Ronning (1995) 'Panel analysis for qualitative variables' in *Handbook of Statistical Modeling for the Social and Behavioral Sciences*, ed. by G. Arminger, C. Clogg, M. Sobel. NY: Plenum Press, 1995, pp. 401 – 451.

стройбанк», Первое О.В.К., «Петровский», «Промышленно-строительеный банк (Санкт-Петербург), «Тверьуниверсалбанк», Челиндбанк). Модель №3 оценена на выборке, включающей только банки, потерпевшие крах в 1998 году («Инкомбанк», «Кузбасспромбанк», «Межкомбанк», «Менатеп», «Мосбизнесбанк», «ОНЭКСИМБАНК», Промстройбанк РФ, «Российский кредит», «Юнибест»), всего 72 наблюдения (9 банков × 8 кварталов).

Оценки модели №1 показывают, что вероятность возникновения проблем у банков по всей выборке определяется следующими факторами: долей средств на счетах в банках-нерезидентах в общем объеме активов банка, отношением иностранных обязательств к активам, долей средств бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов в общем объеме обязательств банка, долей вкладов населений в общем объеме обязательств банка, разницей между темпами роста кредитов нефинансовому сектору у банка и во всей банковской системе, а также средней номинальной ставкой по рублевым депозитам населения.

Такой результат вполне согласуется с логикой развития банковского кризиса в России и поведением отдельных банков при возникновении у них проблем. Так, очевидно, что наличие средств на счетах в иностранных банках позволило банкам облегчило банкам решение проблемы исполнения иностранных обязательств (в том числе по срочным сделкам), либо послужило гарантией платежеспособности банка. Большая доля средств бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов также снижало вероятность возникновения проблем. Однако здесь работал противоположный принцип: банки, обслуживающие бюджетные счета, пользовались поддержкой соответствующих уровней власти или государственных органов, и отсутствие явных проблем у них не всегда соответствовало истинному положению дел.

Факторы, повышающие вероятность возникновения проблем, отражают, в первую очередь, ошибки в управлении активами и пассивами банков, несоответствие срочности активов и пассивов данного кредитного учреждения. Большинство выданных в 1997–1998 годах крупными российскими банками кредитов являлись долгосрочными и предоставлялись, преимущественно, родственным компаниям, входившим в состав образовавшихся финансово-промышленных групп. В то же время, обязательства банков (в том числе иностранные) были краткосрочными. Поэтому банки, проводившие ускоренную кредитную экспансию (темп роста кредитов у них превышал показатель для банковской системы в целом), сталкивались с серьезными проблемами ликвидности даже при платежеспособности в среднесрочном периоде. Потребность в привлечении средств приводила к необходимости повышать ставки по депозитам населения.

Большой объем иностранных обязательств увеличивал вероятность возникновения проблем у банков, преимущественно в период девальвации рубля (III–IV квартал 1998 года). Примечательно, что переменная, отражающая падения курса рубля (номинального или реального), по результатам оценки модели не оказывает статистически значимого влияния на вероятность возникновения проблем у банков, т.е. эффект девальвации учтен в изменении других объясняющих (микроэкономических) факторов[9].

Особый интерес представляет интерпретация «фиксированных эффектов», т.е. оценка более высокого или более низкого уровня вероятности возникновения проблем у конкретного банка при прочих равных показателях баланса. К банкам «более подверженным» риску возникновения проблем относятся «Башкредитбанк» и «Менатеп». С другой стороны, риск возникновения явных проблем у «Автобанка», «Альфа-банка» и банка «Еврофинанс» был ниже.

[9] Аналогичный результат получен и в ряде других исследований (см. напр., Heffernan, S. (1995) ‘An econometric model of bank failure’, *Economic and Financial Modelling*, Summer 1995, pp. 49 – 82; Demirguc-Kunt., A., E. Detragiache (1998) ‘The determinants of banking crises in developing and developed countries’, *IMF Staff Papers*, 45, pp. 81 - 109). Несмотря на то что девальвация национальной валюты отмечается как один из наиболее важных факторов банковского кризиса, эконометрические оценки редко подтверждают непосредственно это предположение. Чаще влияние девальвации показывается через другие значимые факторы.

Очевидно, что банки «Башкредитбанк» и «Менатеп» имели некоторые специфические черты, позволявшие им не бояться демонстрировать признаки проблемности. Так, «Башкредитбанк» являлся фактически «карманным» банком Правительства Башкирии и был вынужден подчиняться неформальному давлению чиновников башкирского правительства, заставлявших банк выдавать заведомо «плохие» кредиты. Однако Национальный банк Башкирии снисходительно смотрел на рискованную кредитную политику банка, и ограждал его от возможных санкций со стороны ЦБ РФ. После создания ФПГ «Роспром» банк «Менатеп» сознательно пошел на ухудшение баланса за счет долгов нефтяной компании «ЮКОС» и ее перекредитования в соответствии с условиями реструктуризации долгов компании.

С другой стороны, вероятность возникновения проблем у «Автобанка» и «Альфа-банка» была ниже, поскольку значительная доля должников банков представляла собой группы аффилированных кредитных организаций (у «Автобанка») и фирм, входящих в состав группы «Альфа» (у «Альфа-банка»), и взаимная задолженность могла показываться в целях «оптимизации» налогооблагаемой базы. Банк «Еврофинанс» получал мощную поддержку со стороны «материнского» банка – росзагранбанка «Евробанк» (Париж), который неоднократно предоставлял большие кредитные линии своему российскому дочернему банку для преодоления проблем у последнего.

Расчленение всей выборки банков на две подвыборки, объединяющие группы «живых» и «проблемных» банков, позволило разделить факторы, влиявшие на вероятность возникновения проблем у обеих групп. Так, мы получаем возможность разделить факторы, определявшие вероятность возникновения проблем, связанных с кризисов 1998 года (группа «проблемных» банков), и факторы, характеризующие типичное поведение «живых» российских банков.

Оценки модели №2 свидетельствуют о том, что вероятность возникновения проблем у группы «живых» банков определялась, преимущественно, факторами, влиявшими на краткосрочные колебания ликвидности и прибыльности банков. Так, вероятность возникновения проблем в этой группе повышалась при росте номинальных процентных ставок на рынке ГКО и по межбанковским рублевым кредитам. На вероятность возникновения проблем в 1998 году сильное влияние оказала доля вложений в федеральные ценные бумаги в общем объеме активов: падение цен на ГКО-ОФЗ и «замораживание» внутреннего государственного долга негативно сказались на качестве балансов банков, хотя и не привело к их краху.

Еще одним фактором, повышающим вероятность возникновения проблем в данной группе банков, был размер кредитного учреждения (доля активов банка в совокупных активах банковской системы без Сбербанка РФ). Такой результат не является уникальным для России[10]: более крупные банки чаще проводят рискованную политику и допускают ухудшение показателей баланса в надежде, что государство не допустит их банкротства из-за их величины, либо масштаб их деятельности позволит преодолеть краткосрочные проблемы собственными силами.

Вероятность возникновения проблем была ниже у банков с высокой долей средств бюджетов и внебюджетных фондов в обязательствах. Необходимо отметить, что вероятность возникновения проблем у группы «живых» банков не зависела от объема иностранных обязательств и иностранных ликвидных активов. Само отнесение данных банков к группе «выживших» свидетельствует о том, что ухудшение баланса вследствие девальвации рубля не стало для них серьезной проблемой.

Анализ статистически значимых «фиксированных эффектов» показывает, что ряд банков имел более высокую склонность к маскировке проблем. К ним относятся упоминавшийся выше «Башкредитбанк», а также банки «Возрождение», МДМ-банк», «Мост-банк», «МФК», «Петровский». В целом, нам не удалось выявить явные причины, повышающие вероятность

[10] Gonzalez-Hermosillo, B., C. Pazarbasioglu, R. Billings (1997) 'Determinants of banking system fragility: A case study of Mexico', *IMF Staff Papers*, 44, pp. 295 – 314.

возникновения проблем у банка при относительно хороших показателях баланса. Очевидно, что всем этим банка присуща высокая рискованность операций, еще более возросшая накануне кризиса. Известно, например, что «МОСТ-банк», «МДМ-банк» и «МФК» имели очень рисковые международные активы, которые однако отражались в балансах этих коммерческих банков как активы с незначительными рисками. Особенно характерен рос доли таких рисковых активов, не отраженных соответствующим образом в балансе, для банка «МФК». Кроме того, ряд банков имели тесные связи с администрациями регионов или с государственными структурами (в первую очередь, «Возрождение», «Мост-банк», «Петровский»), что защищало их от применения санкций со стороны ЦБ РФ.

Оценки модели №3 наглядно отражают тот факт, что валютный кризис августа 1998 года лишь наглядно показал хрупкость кредитных учреждений, составивших группу «проблемных» банков, хотя серьезные проблемы у них наблюдались уже давно. Вероятность возникновения проблем у банков этой группы возрастала с увеличением объема иностранных обязательств по отношению к объему активов, с ускорением кредитной экспансии по сравнению со средним по банковской системе уровнем. Банки данной группы в большей степени придерживались политики повышения ставок по депозитам населения для привлечения новых средств по мере усиления проблем. С другой стороны, они сильнее зависели от средств бюджетов и внебюджетных фондов: оценка коэффициента при переменной, характеризующей долю средств бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов в общем объеме обязательств, имеет отрицательный знак, при этом значение коэффициента по модулю почти в 3 раза больше, чем в модели №1 (по всей выборке банков)[11]. Очевидно, перевод бюджетных счетов из этих банков во второй половине 1997 – первой половине 1998 годов значительно повысил вероятность их краха.

Необходимо отметить, что показатели доли вложений в федеральные ценные бумаги в общем объеме активов и доли депозитов населения в общем объеме обязательств не являлись статистически значимыми факторами, влиявшими на вероятность возникновения проблем у банков данной группы. Таким образом, значения этих показателей у них практически не отличались от значений показателей в группе «живых» банков. Дефолт по ГКО-ОФЗ, а также «набег на банки» в августе–сентябре 1998 года не являлись главными причинами банкротства, но не позволили скрыть внутренние проблемы банков.

Из 9 банков, обанкротившихся в результате финансового кризиса 1998 года, «фиксированные эффекты» выделяются у двух банков – «Российском кредите» и «ОНЭКСИМБАНКе». Оценки «фиксированных эффектов» имеют отрицательный знак, т.е. банкротство этих банков наступило при относительно удовлетворительных показателях структуры их балансов.

Данный результат, по-видимому, можно объяснить двумя группами факторов. Первую группу факторов составляют институциональные проблемы, присущие механизму банкротства несостоятельных банков, его крайняя неэффективность. Сама процедура банкротства российских кредитных организаций носит весьма «выборочный» характер. Еще в мае 1998 года председатель Центрального банка России С. Дубинин заявил, что из более чем 2000 кредитных организаций под формальные критерии банкротства подпадало более 1300.

Неудивительно поэтому, что лицензии отзывались не у всех несостоятельных коммерческих банков сразу, а в значительной степени выборочно. Так что банки с гораздо более неудовлетворительной структурой баланса продолжали формально существовать и функционировать, в то время как принимались решения об отзыве лицензии у гораздо «менее проблемных» банков. Отчасти такая практика, сложившаяся накануне и в период банковского кризиса 1998 года, может объяснить почему в первом списке банков, к которым были применены меры (перевод вкладов в Сбербанк РФ, отзыв лицензии), появились банки,

[11] Примечательно, что в модели №2 значение соответствующего коэффициента по модулю ниже, чем в модели, оцененной по всем банкам, «выжившие» банки, хотя и имели тесные связи с государством в меньшей степени полагались на деньги бюджетов и внебюджетных фондов как источник ликвидности.

структура балансов которых и финансовые показатели существенно отличаются «в лучшую сторону». К ним относятся, в частности, банки «Российский кредит» и «ОНЭКСИМ». Примечательно, что только эти два банка к середине 1999 году фактически покинули группу «проблемных банков». Банк «Российский кредит» перешел под управление Агентства по реструктуризации кредитных организаций (АРКО), «ОНЭКСИМБАНКу» была возвращена лицензия, и он заключил мировое соглашение с кредиторами.

* * *

Таким образом, основными причинами хрупкости российской банковской системы в 1997–1998 годах и факторами, определившими начало банковского кризиса осенью 1998 года, являлись:

1) низкое качество банковского менеджмента, проявившееся, в первую очередь, в несоответствии срочности активов и депозитов;

2) кредитная экспансия, сопряженная с высоким риском невозврата кредитов, инициируемая, в том числе органами федеральной и региональной власти;

3) наращивание иностранных обязательств в условиях повышения странового риска России;

4) политика повышения ставок по депозитам населения в условиях снижения ликвидности банковской системы и доверия населения к российским коммерческим банкам.

Разделение выборки на группы «живых» и «проблемных» банков в зависимости от их состояния после кризиса 1998 года позволило выявить, что вероятность возникновения проблем у «живых» банков была связана, в первую очередь, с краткосрочными проблемами ликвидности и прибыльности, тогда как ситуация в «проблемных» банках была плохой вне зависимости от августа 1998 года, но возможности скрывать проблемы в условиях девальвации рубля и «набега на банки» стали меньше.

Объем требований по поставке иностранной валюты не был выявлен в числе основных факторов, определявших вероятность возникновения проблем ни у одной из групп банков. На наш взгляд, это вызвано тем обстоятельством, что одни и те же банки имели значительные объемы как иностранных обязательств, показанных в балансе, так и забалансовые обязательства. Таким образом, две данные переменные мультиколлинеарны, но объем иностранных обязательств, как показали результаты оценки регрессионных уравнений в выбранной нами спецификации, является более показательным.

Приложение 4
Перспективы создания стабилизационного фонда в РФ

Состояние российской экономики в значительной степени определяется ситуацией в экспортном секторе. На протяжение 1993–1998 годов объем экспорта (в пересчете на рубли) составлял около 20–25% по отношению к ВВП. Однако после девальвации рубля в 1998–1999 годах относительный объем экспорта резко вырос. Так, в 1999 году объем экспорта равнялся 40,5% ВВП России. Более 80% экспорта идет в страны дальнего зарубежья.

Основная стоимостная часть экспорта РФ образуется за счет экспорта сырьевых товаров (нефть и нефтепродукты, газ, черные и цветные металлы). Однако цены на данные категории товаров на мировых товарных рынках чрезвычайно подвижны. Россия в данном случае выступает, преимущественно, как «*price-taker*». Таким образом, конъюнктура цен на сырьевые товары определяет ситуацию и перспективы роста экономики России. По мнению специалистов Мирового банка, в странах с преимущественно сырьевой направленностью экспорта, внешние ценовые шоки на мировых сырьевых рынках могут вызвать[1]:

- фискальное и денежно-кредитное неравновесие и инфляцию;
- рост реального курса национальной валюты;
- низкий уровень инвестиций в несырьевые отрасли экономики;
- утечку капитала;
- сильное влияние сырьевого лобби на принятие решений и экономическую политику.

В непосредственной связи с конъюнктурой мировых цен на товарных рынках находится состояние государственного бюджета РФ, в первую очередь – федерального. По нашим оценкам, колебания доходов федерального бюджета, связанные с колебаниями цен на нефть, достигали 2,2% ВВП (или 19,3% от общего объема доходов федерального бюджета). В периоды благоприятной конъюнктуры федеральный бюджет испытывает приток средств, данный факт в значительной степени объясняет достижение профицита федерального бюджета в 1999 и 2000 годах. С другой стороны, падение цен на мировых товарных рынках усиливает неблагоприятную ситуацию в бюджетной сфере (1998 год является наиболее ярким примером).

Опыт ряда стран (Норвегия, Чили, Венесуэла и др.), имеющих сырьевую специализацию экспорта, показывает, что правительства государств, подверженных влиянию мировой конъюнктуры, имеют возможность воспользоваться периодами высоких цен на сырье для накопления временных избыточных доходов для создания стабилизационного фонда или фонда будущих поколений. Средства такого фонда могут быть использованы в неблагоприятные периоды для поддержания реального уровня расходов государственного бюджета и погашения внешнего долга, или после истощения природных ископаемых.

Наблюдаемый в настоящее время период высоких цен на нефть и нефтепродукты, газ, никель, алюминий (например, среднегодовая цена нефти в 2000 году достигла максимального уровня за последние 15–20 лет), создает необходимые экономические предпосылки для создания стабилизационного фонда в РФ. При этом, принимая во внимание высокий объем долгового бремени на экономику, незавершенность бюджетных реформ, мы рассматриваем в данной работе условия создания именно стабилизационного фонда, а не фонда будущих поколений. Несмотря на то, что проблема невосполнимости природных ресурсов и их ограниченных запасов актуально для России (по многим видам полезных ископаемых разведанные запасы могут быть исчерпаны в течение 50–100 лет), вопрос о создании фонда будущих поколений может ставиться тогда, когда роль сырьевого сектора в экономике будет ниже, а уровень доходов федерального бюджета будет более стабильным.

---

[1] Montenegro, S. (1994) 'Macroeconomic risk management in Nigeria: Dealing with external shocks' in *Macroeconomic Risk Management – Issue and Options*. Report No. 11983–UNI, Western Africa Department. Washington, DC: World Bank.

Таким образом, основной целью создания стабилизационного фонда РФ является аккумулирование части доходов, формируемых в экспортном секторе экономики в периоды высоких мировых цен на основные товары российского экспорта, и их использование для поддержания реального уровня непроцентных расходов государственного бюджета и погашения внешнего долга в периоды неблагоприятной конъюнктуры.

К концу 90-х годов XX века стабилизационные фонды и их аналоги действовали по крайней мере в 15 странах или отдельных регионах государств. Существующие в различных странах мира государственные фонды финансовых ресурсов, формируемые за счет «избыточных» (по отношению к определенному национальным законодательством уровню) или дополнительных (в случае более высоких цен на экспортные товары) доходов бюджета, поступлений от экспорта природных ресурсов, условно можно разделить на три типа[2]:

1. Стабилизационные фонды (Аляска, Венесуэла, Колумбия, Кувейт, Нигерия, Норвегия, Чили);
2. Фонды будущих поколений (Альберта, Аляска, Кирибати, Кувейт, Оман, Папуа – Новая Гвинея);
3. Бюджетные резервные фонды (Гонконг, Сингапур, Эстония, ЮАР).

Последний тип фондов связан с аккумулированием доходов в годы профицита государственного бюджета, а также дополнительных источников для государственных сбережений (например, доходы от приватизации). Целью создания таких фондов является стабилизация государственных расходов в годы рецессии и экономического спада, или неблагоприятной конъюнктуры на мировых сырьевых рынках (в данном случае – высоких цен на сырье).

Первые два типа фондов связаны с аккумулированием тем или иным образом части доходов от экспорта природных ископаемых или других невосполняемых ресурсов. Основное различие между данными типами фондов заключается в целях создания фондов: непосредственно стабилизационные фонды создаются для сглаживания колебаний в доходах и расходах государственного бюджета, дополнительном финансировании государственных расходов на территориях, где ведется добыча ископаемых. Фонды будущих поколений рассчитаны на их использование после того, как месторождения природных ископаемых будут исчерпаны, либо для выплаты дополнительных (квази-рентных) платежей населению территорий, где ведется добыча ископаемых. В ряде случаев фонды выполняют смешанные роли (как, например, в канадской провинции Альберта, в штате Аляска, в Кувейте, Норвегии и Папуа – Новая Гвинея).

В частности, Фонд выравнивания доходов (*Revenue Equalization Fund*) Кирибати был создан в 1956 году как трастовый фонд для будущих поколений после ожидаемого истощения месторождения фосфатов[3]. В 1976 году Трастовый фонд наследственных сбережений был организован в канадской провинции Альберта (*Alberta Heritage Savings Trust Fund*)[4]. Часть ресурсов фонда направляется на сбережения для будущих поколений (портфель наделенных ресурсов, *Endowment Portfolio*), а часть используется для финансирования текущих правительственных программ и государственных услуг (переходной портфель, *Transition Portfolio*). Аналогичный по структуре и целям фонд действует в Аляске и в Папуа – Новая Гвинея.

В 1993 году Нефтяной стабилизационный фонд (*Oil Stabilization Fund*) был учрежден в Колумбии. Отличительной чертой данного фонда являлась его децентрализация (аналогичная система действует в Венесуэле), т.е. поступления в фонд распределяются в соответствии с установленным заранее правилом в территориальные бюджеты и в государственную нефтяную

---

[2] На основе материалов и работ Международного валютного фонда, Всемирного банка и ООН: Montenegro, S. (1994) 'Macroeconomic risk management in Nigeria: Dealing with external shocks' in *Macroeconomic Risk Management – Issue and Options*. Report No. 11983–UNI, Western Africa Department. Washington, DC: World Bank; *Basic Problems of improving their capacity of developing countries and economies in transition to capture the maximum economic and social benefits of their potential for mineral production*. Report of Economic and Social Council, UN, 10–19 March 1998; Fasano, U. (2000) 'Review of the experience with oil stabilization and savings funds in selected countries', *IMF Working paper*, 00/112.

[3] Опыт Кирибати может быть рассмотрен как наиболее успешный пример стабилизационного фонда. Его максимальный объем достигал четырех ВВП государства.

[4] Его устав был изменен и дополнен в 1997 году.

компанию. Нефтяной трастовый фонд (*Petroleum Trust Fund*) был создан в 1995 году в Нигерии с целью получения дополнительных доходов государственного бюджета для финансирования здравоохранения, образования и других государственных услуг.

Анализ функционирования стабилизационных фондов в разных странах мира позволяет сделать следующие выводы:

Во-первых, существует, по крайне мере, два типа фондов – стабилизационные и сберегательные (будущих поколений). Доходы первых зависят, как правило, от текущих цен на природные ресурсы, тогда как источники средств фондов будущих поколений определяются на постоянной основе в зависимости от наделенности территории природными ресурсами.

Во-вторых, целями создания фондов являются либо выравнивание доходов и расходов государственных бюджетов, либо обеспечение будущим поколениям потока доходов после истощения запасов полезных ископаемых.

В-третьих, принцип формирования и использования средств фонда привязывается обычно к одному виду экспортируемого сырья (нефть, медь, фосфаты).

В-четвертых, стабилизационные фонды создаются преимущественно в странах, где действует единственная государственная компания по экспорту базовых природных ресурсов.

В-пятых, управление активами фондов осуществляется центральными банками, либо независимыми государственными учреждениями.

В-шестых, отличительной чертой стабилизационных фондов в арабских странах является их закрытость, отсутствие четких принципов накопления и использования средств.

В-седьмых, возможно создание децентрализованных фондов, средства которых помимо центрального правительства используются региональными властями, либо государственными компаниями.

Основные характеристики и особенности стабилизационных фондов в ряде стран (в части цели создания, порядка формирования, использования, управления, объема) в кратком виде представлены в таблице.

	Государственный нефтяной фонд Норвегии	**Медный стабилизационный фонд Чили**	**Венесуэльский фонд макроэкономической стабилизации**	**Нефтяные фонды штата Аляска**	**Нефтяной фонд Кувейта**	**Нефтяной фонд Омана**
Год создания	1990 (до 1996 г. поступлений не было)	1985 (до 1987 г. поступлений не было)	1998	1976 (Постоянный фонд Аляски, СФА), 1990 (Конституционный бюджетный резервный фонд, КБРФ)	1960	1980
Цель	Формирование финансовых резервов в период стабильных или высоких цен на нефть или общего подъема экономики в виду старения населения и истощения запасов нефти	Стабилизация реального курса национальной валюты и доходов государственного бюджета при колебаниях мировых цен на медь	Защита государственного бюджета и экономики страны от колебаний цен на нефть	СФА – аккумулирование доходов для будущих поколений, КБРФ – сглаживание краткосрочных колебаний доходов бюджета штата	Аккумулирование доходов для будущих поколений	Аккумулирование доходов для будущих поколений
Формирование	Доля совокупных доходов государственного бюджета в случае профицита бюджета центрального правительства	В условиях профицита бюджета центрального правительства, отчисления пропорциональны разрывы между текущими ценами на медь и определяемым ежегодно долгосрочным уровнем цен на медь	Из трех источников: бюджет центрального правительства, региональные бюджеты государственная нефтяная компания. Для центрального правительства: все налоговые доходы от нефтяного сектора, роялти, дивидендов государственной нефтяной компании выше 5-летнего среднего уровня, за вычетом обязательных трансфертов регионам и в фонд погашения внешнего долга; региональные бюджеты: если превышен 5-летний средний уровень трансферта от нефтяных доходов; государственная нефтяная компания: при превышении текущими ценами на нефть 5-летнего среднего уровня.	СФА – не менее 25% поступлений от рентных от месторождений, роялти и других платежей, уплачиваемых нефтяной отраслью в бюджет. КБРФ – доля налоговых поступлений от нефтяной отрасли, устанавливаемая ежегодно при принятии бюджета штата	50% нефтяных доходов бюджета в период высоких цен на нефть + 10% всех доходов государственного бюджета + часть доходов государственных нефтяных компаний	Часть доходов государства от нефтяного сектора (налоги и доходы государственной нефтяной компании), зависит от величины превышения текущей цены на нефть уровня в 15 $ за баррель.

Продолжение таблицы

Объем	4,8% ВВП в первый год (1996), 17,7% ВВП в 1999 году	накопленный объем – 3,9 млрд. $ (в 1997), максимальный годовой прирост – 1,056 млрд. $ (в 1989)	1,7 млрд. $ (к началу 2000)	СФА – 27,1 млрд. $ (1999) КБРФ – 6,1 млрд. $ (1999)	в отдельные годы поступления – до 4 млрд. $	в отдельные годы поступления – до 1,5 млрд. $
Использование	В краткосрочном периоде – как «финансовую подушку» при снижении бюджетных доходов, в долгосрочном периоде – межпоколенческое выравнивание по мере истощения нефтяных запасов и увеличения социальных расходов, вызванного старением населения	Правительство имеет право брать средства из фонда при текущих ценах на медь ниже определяемого ежегодно долгосрочного уровнем цен на медь, вплоть до полного использования фонда. В конце 1980-х часть средств была использована для погашения дола правительства Банку Чили и субсидирования внутренних цен на бензин	Только в краткосрочном периоде, всеми тремя уровнями (центральное правительство, региональные правительства, государственная нефтяная компания), если не текущие показатели ниже заданных 5-летних средних, либо если размер фонда превышает 80% средних годовых поступлений от нефтяного сектора за предыдущие 5 лет. В последнем случае средства могут быть использованы для погашения внешнего долга или капитальных инвестиций региональных бюджетов	СФА: определяется ежегодно законодательной властью штата и губернатором, с момента создания 42% было выплачено живущим поколениям, а остальное инвестировано для будущих поколений. КБРФ: «потолок» использования средств устанавливается ежегодно законодательным органом штата при принятии бюджета, зачастую пересматривался в течение года, обычно используется для финансирования дефицита бюджета (в т.ч. внутри фискального года). Средства из фонда даются правительству на условиях возврата в периоды бюджетного профицита.	По мере потребности Правительства для финансирования дефицита бюджета	Финансирование дефицита бюджета, инвестиции в разработку нефтяных месторождений
Управление	Порядок и характер инвестирования средств фонда определяется Правительством; инвестиции в надежные иностранные активы (для стабилизации реального курса), а также в акции компаний, несвязанных с сырьевым сектором	Правительство Чили.	Использование средств – с разрешения парламента. Управление средства – Центральный банк Венесуэлы. Инвестиции – в иностранные активы, запрещены такие инвестиции, которые могут повлечь за собой возникновение обязательств у фонда	СФА – самоуправление, инвестиции в портфель финансовых активов. КБРФ – Правительство штата	Кувейтская Инвестиционное Управление (с 1982, до этого – Министерство финансов); ограничений на виды инвестиций нет.	Министерство финансов. Большая часть средств инвестирована в иностранные активы, небольшая часть размещена на валютных депозитах в Центральном банке Омана
Особенности	Размер отчислений в фонд определяется ежегодно в процессе утверждения бюджета парламентом	Правительство действует по определенному в законе постоянному правилу	В настоящее время реформируется для среднесрочных целей, но одновременно ослабляются правила использования средств		Информация о размере фонда и характере инвестиций по закону закрыта для общественности	

Приложение 5
Обзор денежно-кредитной политики в странах с переходной экономикой

Настоящий обзор посвящен рассмотрению типов денежно-кредитной политики, которая проводится в странах Центральной и Восточной Европы, осуществляющих переход к рыночной экономике. Рассматривается ряд стран, достаточно полно отражающих спектр способов денежно-кредитного регулирования. Определяющей чертой режима монетарной политики являются ее цели как конечные, так и промежуточные, если такие имеются. В частности, объектом исследования являются страны, в которых осуществляется таргетирование обменного курса как в наиболее жестком варианте (currency board), так и в более мягком, допускающем колебания обменного курса в определенных границах. Также рассматриваются страны, в которых денежно-кредитная политика строится на регулировании уровня денежного предложения (таргетировании определенных денежных агрегатов) и страны, перешедшие к режиму прямого таргетирования инфляции. При рассмотрении стран, таргетирующих **обменный курс** национальной валюты, следует заметить, что курсовая политика не устанавливается раз и навсегда и режим фиксированного/плавающего курса применяется в зависимости от конкретных целей. Так, когда ряд стран переходил от фиксированного курса к плавающему, другие страны осуществляли переход прямо обратный. К первым относятся, например, **Чехия** и **Польша**, в качестве обратного примера можно привести **Болгарию**, которая перешла от плавающего курса к наиболее жесткой форме фиксации – **currency board**. К странам, избравшим currency board, относятся также **Босния и Герцеговина**, **Эстония** и **Литва**. После валютных кризисов 90-х годов наибольшее распространение получил взгляд на то, что режим обменного курса имеет право на существование только в своих крайних выражениях: либо свободное плавание, либо currency board[1]. Ряд экономистов считает, что режим плавающего курса обладает очевидными преимуществами, а currency board целесообразно использовать только в качестве временной меры для снижения инфляции[2], другие полагают currency board единственной приемлемой формой организации денежно-кредитной политики в развивающихся странах и странах с переходной экономикой[3]. Вместе с тем ряд исследователей продолжает считать, что режимы денежной политики и обменного курса промежуточного характера все же имеют право на существование[4]. Несмотря на то, что число стран, использующих промежуточные способы таргетирования обменного курса, сократилось, все же в ряде стран, в частности в **Венгрии,** с успехом применялась и продолжает применяться политика узкого валютного коридора.

Таргетирование денежных агрегатов в настоящее время становится все менее и менее популярным, что связано, в первую очередь, с малопредсказуемыми изменениями скорости обращения денег, причем это касается не только стран с переходной экономикой, но и развитых стран. Данное обстоятельство обессмысливает использование денежных агрегатов в качестве промежуточной цели денежно-кредитной политики, поскольку достижение ценовой стабильности как конечной цели ставится под вопрос. Существуют и другие аргументы против режима, ос-

---

[1] S.Fisher “Exchange Rate Regimes: Is The Bipolar View Correct”, Distinguished Lecture on Economics in Government American Economic Association and the Society of Government Economists, Delivered at the Meetings of the American Economic Association New Orleans, January 6, 2001

[2] См. например B.Eichengreen, R.Portes “Managing Financial Crises in Emerging Markets”, Federal Reserve Bank of Kansas City, Proceedings, August, 1997

[3] См. S.Hanke “The Disregard for Currency Board Realities”, Cato Journal Vol.20, No.1 (Spring/Summer 2000), а также K. Shuler “Defining the Post-Washington Consensus on Monetary Policy”, the World Bank Group, Transition Newsletter, October 1998

[4] См. P.Backe “Exchange Rate Regimes in Central and Eastern Europe: A Brief Review of Recent Changes,Current Issues and Future Challenges”,Oesterreichische Nationalbank, Focus on Transition, 2/1999 , а также P.Masson “Exchange Rate Regime Transition”, IMF WP/00/134, July,2000

нованного на регулировании денежного предложения. Среди них можно упомянуть сомнения в способности центрального банка контролировать широкие денежные агрегаты, если они используются в качестве целевого ориентира, а также слабая информативная значимость денежных параметров для экономических агентов[5]. Определенные успехи ряда стран по реализации стабилизационных программ, основанных на таргетировании денежных агрегатов, связывают с тем, что реальная политика строилась совсем на других принципах, чем провозглашенная[6]. В данной связи можно вспомнить опыт **России** в 1999—2000 г., где инфляция снижалась запланированными темпами, в то время как наблюдались серьезные отклонения от заданных ориентиров значений денежного агрегата М2, обозначенного в качестве промежуточной цели. В настоящее время подобная политика применяется, в основном, странами, которые можно отнести к аутсайдерам процесса перехода к современной экономике. Это касается **Албании**, **Югославии** и **Румынии**. Исключением является **Словения**, которая в качестве промежуточной цели своей денежно-кредитной политики установила денежный агрегат М3, и экономическое положение которой можно считать одним из лучших среди стран с переходной экономикой.

Разочарование в режимах денежно-кредитной политики, использующих в качестве промежуточных целей обменный курс и объем денежного предложения, привело к поискам новых форм политики, которые отличались бы большей гибкостью и позволяли бы денежным властям использовать находящиеся в их распоряжении инструменты более адекватно складывающимся обстоятельствам. Подобной формой организации денежно-кредитной политики в 90-х годах стало **таргетирование инфляции**[7], т.е. установление количественно определенных целевых значений инфляции. Таргетирование инфляции требует соблюдения ряда принципов. Основными из них являются: 1) публичное провозглашение среднесрочных количественно определенных плановых показателей инфляции; 2) институциональное соглашение относительно ценовой стабильности как основной долгосрочной цели денежно-кредитной политики; 3) стратегия, опирающаяся на широкую информацию с пониженным вниманием к промежуточным целям; 4) высокая транспарентность монетарной политики (оповещение общественности и рынков о целях и планах денежных властей); 5) повышенная ответственность регулирующих органов за достижение плановых показателей.

Необходимо подчеркнуть, что инфляционное таргетирование не сводится к простому установлению количественных параметров инфляции на год вперед, как это обычно бывает в странах с переходной экономикой. Такая стратегия денежной политики не может быть названа инфляционным таргетированием: чтобы быть состоятельной в течение среднесрочного периода она требует соблюдения остальных четырех принципов[8]. Первыми политику инфляционного таргетирования стали использовать такие развитые страны, как Новая Зеландия, Австралия, Великобритания, Канада, Швеция, Испания. В настоящее время число стран, установивших режим таргетирования инфляции, достигает нескольких десятков. Среди стран с переходной экономикой к ним относятся **Чехия** и **Польша**.

Ряд стран, например **Словакия**, проводит эклектичную политику либо без эксплицитно обозначенного номинального якоря, либо таргетируя сразу несколько макроэкономических показателей. Отдельные страны, как будет показано в дальнейшем, публично провозглашая политику номинального якоря, в действительности проводят эклектичную политику. Существует ряд работ, в которых приводятся аргументы в пользу такого рода «гибридной» политики[9].

---

[5] По этому поводу существует множество работ. Так, например, см. A.Estrella, F.Mishkin “Is There a Role for Monetary Aggregates in the Conduct of Monetary Policy?” NBER WP No.5845, November,1996; B.Friedman “The Rise and Fall of Money Growth Targets as Guidelines for U.S. Monetary Policy”,NBER WP 5465, February,1998

[6] H.Wagner “Central Banking in Transition Countries”, IMF WP 98/126, August, 1998

[7] См. B.Bernanke, F.Mishkin “Inflation Targeting: a New Framework for Monetary Policy”, NBER WP 5893, January, 1997, а также Guy Debelle, Paul Masson, Miguel Savastano, Sunil Sharma “Inflation Targeting as a Framework for Monetary Policy” IMF, 1998, Economic Issues No 15

[8] F.Mishkin “Inflation Targeting in Emerging Market Economies”, NBER WP 7618, March, 2000

[9] P.Masson “Monetary and Exchange Rate Policy of Transition Economies of Central and Eastern Europe after the Launch of EMU”, IMF PDP/99/5, July, 1999

Разнообразные режимы денежно-кредитной политики продемонстрировали свои успехи и неудачи. Пример пятерки наиболее успешных стран (CEEC5) – Эстонии, Словении, Венгрии, Чехии и Польши – готовящихся к вступлению в Евросоюз и проводящих различную денежную политику, оставляет открытым вопрос оптимального режима денежно-кредитной политики для стран с переходной экономикой. В этом смысле показателен подзаголовок одной из работ специалистов МВФ, рассматривающих данную проблему – Vive la difference (Да здравствует разнообразие)[10]. На теоретическом уровне также отсутствует какое-либо подобие консенсуса, хотя прослеживается определенная тенденция в пользу ограниченно дискреционной политики, какой является таргетирование инфляции. Настоящий обзор не ставит своей задачей дать готовое решение существующей проблемы и ограничивается описанием процессов, происходящих в сфере денежно-кредитной политики отдельных стран с переходной экономикой.

Режим Currency Board

Болгария

История вопроса. После ряда безуспешных попыток финансовой стабилизации, предпринимаемых с 1991 г., в 1996 г. Болгария вошла в полосу острого экономическим кризиса[11]. Субсидии убыточным государственным предприятиям, безответственная кредитная политика коммерческих банков, финансирование Национальным банком дефицита государственного бюджета и банковской системы вылились зимой 1996-1997 гг. в девальвацию болгарского лева по отношению ко всем основным валютам (в феврале 1997 г. более чем в 3 раза по отношению к доллару США). Экономика вошла в гиперинфляционную спираль (в феврале 1997 г. ИПЦ составил 243%). Контроль центрального банка над состоянием денежного обращения был утерян. Кризис экономический сопровождался кризисом политическим. В феврале 1997 г. было назначено новое Правительство, которое объявило о начале радикальных преобразований. Было принято решение, поддержанное МВФ, о введении режима currency board. Формально новый режим был введен с 01.07.1997 г. законом о Национальном банке Болгарии

Организационная структура. В качестве якорной валюты была избрана немецкая марка, а обменный курс был зафиксирован на уровне 1000 левов/1 немецкая марка (после деноминации в 1999 г. официальный курс был зафиксирован на уровне 1 лев/немецкая марка). С 05.07.1999 г. в качестве якоря используется евро. В соответствии с законом о Национальном банке Болгарии центральный банк взял на себя обязательство осуществлять сделки по купле/продаже якорной валюты по цене, отклоняющейся от официально установленного курса не более, чем на 0,5%.

Определить режим денежно-кредитной политики Болгарии как currency board, помимо фиксированного обменного курса, позволяет полное покрытие денежной базы валютными резервами. Как определено законом о Национальном банке, совокупность его денежных обязательств не должна превышать стоимости валютных резервов, рассчитанной в левах по официальному обменному курсу.

Одной из особенностей денежно-кредитной политики в Болгарии, отличающей ее от классического currency board, является ограниченная способность Национального банка выступать в качестве кредитора последней руки по отношению к коммерческим банкам. Возможности по кредитованию ограничены величиной превышения валютных резервов над обязательствами центрального банка. Финансирование государственного бюджета запрещено законом о Национальном банке. Еще одной чертой, унаследованной денежно-кредитной системой Болгарии от системы с классическим центральным банком и отличающей ее от ортодоксального currency board, является право Национального банка определять нормативы резервирования по обязательствам коммерческих банков. Применялось это право с момента введения currency board всего

[10] R.Corker,C.Beaumont,R.van Elken,D.Iakova “Exchange Rate Regimes in Selected Advanced Transition Economies – Coping with Transition, Capital Inflows and EU Accession”, IMF, PDP/00/3, April,2000

[11] См. Z. Balyozov “The Bulgarian Financial Crisis of 1996-1997”, BNB DP/7/1999, June 1999

один раз, когда 03.07.2000 норма резервирования была снижена с 11% до 8%. Национальный банк в рамках осуществления банковского надзора устанавливает также и другие нормативы.

Таким образом, денежно-кредитная политика Болгарии подразумевает большую гибкость по сравнению с классическими правилами построения currency board. Вместе с тем основные параметры, свойственные режиму currency board, выдерживаются: это жесткое обязательство по поддержанию курса национальной валюты, подкрепленное более чем 100% покрытием денежной базы валютными резервами, и законодательный запрет на кредитование государственного бюджета.

Экономические результаты[12]**.** Несомненным успехом внедрения currency board можно считать практически мгновенное стабилизирующее воздействие на ряд макроэкономических показателей. Обменный курс устойчив по определению. Уровень инфляции радикально снизился сразу после провозглашения реформ. Если в феврале 1997 г. индекс потребительских цен составил 242,7%, то уже к апрелю он имел отрицательное значение (–0,7%) и в дальнейшем оставался на относительно низком уровне.

По итогам 1998 г. ИПЦ составил 1,0%, в 1999 г. – 6,2%. Валютные резервы (без учетов заимствований у МВФ) устойчиво росли с 298 млн долларов США в марте 1997 г. до 1970 млн долларов в декабре 1999 г. Несмотря на отрицательное сальдо торгового баланса и платежного баланса по счету текущих операций (-380,7 млн долларов и –61,4 млн долларов в 1998 г., –1064,0 млн долларов и –659,1 млн долларов в 1999 г., соответственно), происходил рост валютных резервов. Дефицит во многом был покрыт притоком инвестиций в болгарскую экономику, отчасти вызванным реализацией правительственной приватизационной программы. Стоит отметить, что типичная для переходных экономик проблема реального удорожания национальной валюты, отрицательно влияющая на конкурентоспособность отечественных товаров, пока практически не затронула Болгарию по причине падения курса немецкой марки и евро по отношению к доллару США, на который приходится до 75% внешнеэкономических расчетов. Дефицит счета текущих операций считается одной из наиболее серьезных угроз для экономики Болгарии, а сама структура currency board не позволяет денежным властям активно влиять на состояние текущего счета посредством девальвации национальной валюты. Отсюда возникают опасения в части увеличения зависимости страны от международных финансовых организаций, которые подкрепляются уже существующим значительным внешним долгом (81,3% ВВП на конец 1999 г.).

Что касается окончательных выводов относительно currency board, то, естественно, прошло еще недостаточно времени, чтобы их делать. Однако денежные власти Болгарии не собираются ставить вопрос об отмене данного режима в обозримом будущем. Однако успехи в финансовой стабилизации после нескольких лет безуспешных реформ достаточно впечатляют[13]. Экономический рост в реальном выражении по данным МВФ и Правительства Болгарии составил в 1998 г. – 3,5%, 1999 г. – 2,4%, в 2000 г. ожидается 4,5%, в 2001 планируется 5%. Вместе с тем надо учесть, что в процессе трансформации болгарская экономика пережила глубокое падение и уровень 1989 г. еще не восстановлен. Болгарии еще предстоят серьезные структурные реформы для повышения производительности труда и темпов экономического роста, что, конечно, во многом лежит за рамками денежной политики.

Эстония

Обретение Эстонией независимости в 1991 г. поставило на повестку дня вопрос о проведении быстрой денежной реформы с целью создания национальной валюты. Тем более актуальным этот вопрос становился из-за высокого уровня инфляция в России, что делало невозможным дальнейшее использование российского рубля. Собственно Банк Эстонии начал свою деятельность еще с 01.01.1990 г. В 1992 г. он получил напечатанные за рубежом банкноты (заказ был размещен еще в 1990 г.). С 20.06.1992 г. в обращение была введена денежная единица – эстонская

[12] Используются данные Annual Report of the BNB for 1999, BNB, 2000 и “Bulgaria: Selected Issues and Statistical Appendix”, IMF Staff Country Report No 00/54, IMF, April, 2000

[13] Gulde A.-M. “The Role of the Currency Board in Bulgaria’s Stabilization”, IMF PDP/99/3, April 1999

крона, которая в 3-х дневный срок обменивалась резидентам Эстонии на рубли по курсу 10 рублей за крону (для физических лиц лимит обмена был установлен на уровне 1500 рублей).

Режим currency board в Эстонии[14] был установлен фактически с самого начала проведения независимой денежно-кредитной политики. Законодательной основой режима послужил закон об обеспечении эстонской кроны, также вступивший в действие с 20.06.1992 г. Закон предусматривал полное покрытие эмитированных Банком Эстонии денег иностранными резервами по фиксированному курсу, не допуская изменения количества денег в обращении, кроме как вследствие изменения валютных резервов; предписывал Банку Эстонии гарантировать свободный обмен эстонской кроны на свободно конвертируемую валюту по официальному курсу; налагал запрет на самостоятельное изменение курса Банком Эстонии. В качестве якорной валюты была выбрана немецкая марка. Курс был зафиксирован на уровне 8 эстонских крон = 1 немецкой марке. Основу золотовалютных резервов составили средства, принадлежавшие центральному банку довоенной Эстонии и хранившиеся в Банке Англии и Банке международных расчетов. В рамках реформы была введена полная конвертируемость эстонской кроны по текущим операциям. Ограничения по капитальным операциям были полностью сняты в 1994 г.

Основным инструментом Банка Эстонии является, естественно, валютный рынок. Банк Эстонии обеспечивает автоматическую конверсию эстонской кроны в евро и валюты Европейского валютного союза (с 1999 г.) по фиксированному курсу без всякого спрэда (существовал по операциям с немецкой маркой до 01.07.1996).

Из традиционных операций центрального банка Банк Эстонии использует установление нормативов резервирования по обязательствам коммерческих банков (10% — основная ставка и 3% — дополнительная). В настоящее время проводится реформирование системы резервирования, которое позволит коммерческим банкам содержать резервы не на счете в Банке Эстонии, а в определенных иностранных активах (с 01.01.2001 до 25%, с 01.07.2001 до 50%). В принципе, подобная мера скажется на валютных резервах Банка Эстонии в сторону понижения (с 31.12.2000 по 31.01.2001 валютные резервы Банка Эстонии снизились с 17,2 млрд крон до 16,1 млрд крон, счета коммерческих банков сократились с 5,7 млрд крон до 3,9 млрд крон), но не будет означать ослабления режима currency board или уменьшения ликвидности банковской системы. На остатки по обязательным и избыточным резервам начисляются проценты (ставка по депозитам Европейского центрального банка). Последнее, в принципе, можно рассматривать как отдельный депозитный инструмент.

Банк Эстонии оставил за собой функцию банковского надзора и играл активную роль в разрешении банковских кризисов 1992-1994 гг. Банковская система с тех пор консолидировалась, число банков сократилось с 40 в 1992 г. до 6 – в 1999 г. Причем к концу 2000 г. около 97% активов банковской системы принадлежало шведским или финским банкам, так что денежная система Эстонии напоминает currency board колониального периода. К 01.01.2002 эту функцию планируется передать специализированному агентству[15].

Экономические результаты.[16] Рост реального ВВП в Эстонии начался с 1995 г. Максимальный прирост был зафиксирован в 1997 г. (10,6%). Причем, в 1999 г. произошло небольшое падение (-1,1%), объясняемое неблагоприятной внешней средой, прежде всего, последствиями российского кризиса. В целом, наблюдалась неплохая динамика, хотя о равномерности пока говорить не приходится. Номинальный размер ВВП составил в 1999 г. 75,4 млрд крон (около 5,1 млрд долларов США). Экономиче-

[14] О currency board в Эстонии см. Bennet. A. “The Operation of the Estonian Currency Board”, IMF PPAA 92/3, IMF, January 1993 а также “Monetary System and Economic Developments in Estonia”, Overview compiled by the Bank of Estonia for the seminar on the currency boards in the context of accession to the EU, Brussels, 25 November 1999

[15] Republic of Estonia Supplementary Memorandum of Economic Policies, IMF, November 24, 2000

[16] Данные Банка Эстонии, а также “Republic of Estonia: Statistical Appendix”, IMF Staff Country Report No.00/102, August 2000 и “Estonia: The Second Review under Stand-By Arrangement”, IMF Country Report No.01/14, January 2001

ские результаты 1998-1999 гг., хотя и носили негативный оттенок, тем не менее, продемонстрировали устойчивость проводимого режима денежно-кредитной политики.

В отличие от Болгарии, введение системы currency board в Эстонии не привело к быстрому снижению инфляции ниже двузначного уровня. Только в 1998 г. среднегодовой рост потребительских цен вышел на уровень 8,2%, уже с 1999 г. инфляция составляла 3,3%. В 2001 г., согласно оценкам, этот показатель должен остаться примерно на том же уровне (3,5-5%).

Экономика Эстонии носит открытый характер. В 1999 г. внешнеэкономический оборот по товарам и услугам составил около 160% ВВП. Как и в большинстве стран переходного периода, сальдо счета текущих операций отрицательно, хотя после пикового значения в 12,1% ВВП наблюдается позитивная динамика этого показателя (6,3% в 1999 г.). При этом золотовалютные резервы Банка Эстонии растут год от года, хотя этот показатель подвержен сильным колебаниям – месячные изменения могут составлять около 10%. При требовании покрытия денежной базы валютными резервами на 100% на практике наблюдается избыток резервов, т.е. реальное обеспечение составляет около 110-120%. Одним из основных источником покрытия дефицита счета текущих операций являются прямые инвестиции.

В своих планах на период 2001-2002 гг. Банк Эстонии собирается продолжать свою денежно-кредитную политику на основе режима currency board, проводя одновременно преобразования в области банковского надзора и структуры банковских резервов. Одной из основных задач на данном этапе является выработка оптимальных сценариев интеграции в Европейский Союз и систему единой валюты.

Другие формы фиксированного обменного курса

Латвия

Стартовые условия для проведения независимой денежно-кредитной политики в Латвии во многом сходны с теми, которые существовали в Эстонии[17]. Банк Латвии был учрежден 02.03.1990 г., однако реально стал проводить независимую политику после обретения Латвией независимости. 07.05.1992 г. была введена переходная денежная единица – латвийский рубль, которая с 20.07.1992 г. была объявлена единственным законным платежным средством на территории Латвии (до 15.07.1992 г. обменивалась на российский рубль без ограничений в соотношении 1:1). В течение 1993 г. происходила замена латвийского рубля новой национальной денежной единицей – латом. Обмен происходил без ограничений в соотношении 200:1. Окончательно латвийский рубль прекратил хождение с 18.10.1993 г. С момента введения лата он был полностью конвертируем без всяких ограничений по текущим и капитальным операциям.

Основной целью Банка Латвии является достижение ценовой стабильности. Основными средствами ее достижения является режим фиксированного обменного курса, дополняемый контролем за банковскими резервами. Банк Латвии с 1992 г. проводил активные операции с рядом валют с целью стабилизации денежного обращения путем поддержания обменного курса. В середине февраля 1994 г. была осуществлена привязка лата к корзине валют SDR по курсу 1 SDR = 0.7997 лата, который с тех пор не изменялся. Выбор в качестве якоря корзины валют опирался на мнение, что это в большей степени соответствует ценовой стабильности в долгосрочном плане, чем моновалютный якорь, поскольку уменьшает влияние колебаний курсов мировых валют по отношению друг к другу на состояние внутреннего денежного обращения. Политика обменного курса была построена таким образом, что денежная база обеспечивается чистыми валютными активами на уровне 100% (в декабре 2000 на 95,3%, размер денежной базы M0 составил 566,7 млн лат, чистые иностранные активы Банка Латвии – 540,5 млн лат, объем золотовалютных резервов – 919,9 млн лат[18]). Здесь наблюдается определенное сходство с режимом currency board, хотя подобный порядок не закреплен никакими регулирующими актами, и строгое соответствие изменений денежной базы изменению состояния валютных резервов отсутствует.

[17] Здесь и далее используются Bank of Latvia Annual Reports 1992-1999

[18] Bank of Latvia Monetary Bulletin 12/2000

Банк Латвии располагает и использует достаточно широкий набор инструментов, ориентируясь на практику Европейского Центрального Банка. Основным из которых являются интервенции на валютном рынке. Среди прочих можно указать операции с государственными ценными бумагами и операции «своп» с иностранной валютой, депозитные и кредитные операции, процентные ставки по которым являются важными индикаторами денежного рынка. Чисто индикативную роль играет установление ставки рефинансирования. Среди стандартных инструментов используется также установление нормативов резервирования по обязательствам коммерческих банков (7% с 01.12.1999). В качестве обязательных резервов разрешено использовать (до 50%) кассовые остатки.

Банком Латвии в рамках традиционной деятельности центрального банка выполняются функции банковского регулирования и надзора. Здесь необходимо упомянуть, что, как и многие страны с переходной экономикой, Латвия столкнулась с банковским кризисом, который имел место в 1995-1996 гг. Тогда ряд банков, в т.ч. два крупнейших, оказались неплатежеспособными, а доля невозвратных кредитов в активах банковской системы достигла 32%. В 1995 г. количество банков уменьшилось с 56 до 42 (в начале 2001 г. в Латвии был 21 банк с 70% участием иностранного капитала).

Экономические результаты. Латвия пережила наиболее сильный спад экономики из трех бывших советских прибалтийских республик. Нижняя точка была зафиксирована в 1993 г., когда падение реального ВВП по сравнению с 1989 г. составило 52,8%. О выходе на траекторию роста можно говорить, начиная с 1996 г. Максимальный прирост ВВП составил 8,6% в 1997 г., минимальный – 1,1% в 1999 г., что связывают с последствиями кризиса в России. Ожидаемый рост по итогам I-III кварталов 2000 г. составит 5-5,5% (5,4% к соответствующему периоду 1999 г).

Стабилизационные мероприятия прошли достаточно успешно: если индекс потребительских цен по итогам 1992 г. составил 1058%, то в 1993 г. он был равен уже 134%. На уровень ниже двузначной отметки инфляция вышла в 1997 г., когда ее уровень (ИПЦ на конец года) составил 7%. С 1998 г. рост цен стабилизировался и не превышал 3,2% (1999 г.). По итогам 2000 г. ожидаемая инфляция будет ниже 2%.

С точки зрения устойчивости режима представляет интерес реакция финансовой системы на российский кризис 1998 г[19]. В первую очередь кризис затронул банковскую систему на микроуровне: порядка 8% активов латвийской банковской системы составляли российские ГКО. В этой связи Банк Латвии был вынужден предпринимать меры по поддержке ликвидности банковской системы, в т.ч. путем кредитования коммерческих банков (с 06.98 по 04.99 среднемесячный объем выданных кредитов вырос с 10,1 до 74,9 млн латов). Ставка по межбанковским кредитам «overnight» выросла с 2% годовых в мае 1998 г. до 8,1% – в ноябре. В целом банковская система в 1998 г. понесла серьезные убытки. Прямой атаки на валютный курс не было. Факторы, способные оказать давление на валютный рынок, как то резкое ухудшение сальдо счета текущих операций (-6,1% ВВП в 1998 г. и –10,6% ВВП в 1999 г.), прежде всего из-за падения экспорта в Россию, а также уменьшение уровня иностранных прямых инвестиций, были скомпенсированы за счет роста государственных внешних заимствований (эмиссия евробондов в 1999 г.) и операций «своп» с коммерческими банками. По итогам 1999 г., таким образом, несмотря на неблагоприятную внешнюю среду, золотовалютные резервы выросли на 10,9%. Режим фиксированного валютного курса в Латвии оказался устойчивым и возможность его упразднения не рассматривалась.

Режим денежно-кредитной политики в Латвии, основанный на фиксированном курсе лата к корзине валют SDR, оказался способным обеспечить как стабилизацию в сфере денежного обращения, так и поддержание низкой инфляции. В связи с этим существенных перемен в денежной политики Латвии не предвидится, что одобряется b специалистами МВФ[20]. В настоящее время

[19] См. Taro L. “Baltic Economies in 1998-1999: effects of the Russian financial crisis”, BOFIT Online, No.9, 1999

[20] Republic of Latvia : Staff Report for the 2000 Article IV Consultation and First Review Under the Stand-By Arrangement, IMF, Staff Country Report No. 00/78, July 2000

стратегической целью Банка Латвии, да и страны в целом, является интеграция в структуры Европейского Союза. Для присоединения Латвии к европейскому валютному механизму единственным изменением в режиме денежно-кредитной политики может стать смена якорной валюты с корзины SDR на евро, хотя, по мнению Банка Латвии, это не является обязательным.

Венгрия

Конечной целью денежно-кредитной политики Венгрии является неуклонное снижение инфляции[21]. В качестве промежуточной цели органами денежного регулирования был избран обменный курс национальной валюты (форинта). Венгерская денежная политика в этом смысле достаточно последовательна, поскольку в течение всего процесса перехода к рыночной экономике в качестве номинального якоря использовался только обменный курс. Вплоть до марта 1995 года курс форинта был зафиксирован в определенных рамках, т.е. допускались колебания курса в определенных пределах, которые с 22.12.1994 г. составляют 2,25% от центрального значения. Решения о девальвации курса принимались достаточно спонтанно в зависимости от конкретных условий.

В 1994-95 гг. общее экономическое положение страны вызывало серьезные опасения из-за двойного дефицита (twin deficit): счета текущих операций (9,4% ВВП в 1994 г.) и государственного бюджета (9,6% ВВП в 1994 г.). Оба показателя являются рекордными для Венгрии. В силу сложившихся обстоятельств было принят пакет мер («пакет Бокроса»), направленных на оздоровление ситуации, включавший в себя разовую девальвацию (9%) и установление обменного курса в виде наклонного коридора. При этом изначально (16.03.1995) месячная девальвация была установлена на уровне 1,9% в месяц, затем в рамках политики постепенного подавления инфляции этот уровень постоянно понижался, и с 01.04.2000 г. он составляет 0,3% в месяц. Состав валютной корзины подвергался неоднократным изменениям, пока, наконец, с 01.01.2000 г. в качестве единственной валюты-якоря принят евро.

В операционных целях Национальный банк Венгрии использует процентные ставки. При этом проводится политика достаточно высоких реальных ставок. Этим преследуется двоякая цель: стимулировать приток капитала в страну, что необходимо для поддержания курса форинта и снижения риска девальвации, а также предотвратить потенциальную кредитную экспансию, которая вызовет повышение внутреннего спроса и может иметь с точки зрения инфляции негативные последствия. Национальный банк располагает достаточно развитым инструментарием, который используется, прежде всего, для стерилизации операций по покупке иностранной валюты.

Экономические результаты[22]**.** Стабилизационные мероприятия, проведенные в 1995 г. и включающие в себя введение системы наклонного коридора, оказались достаточно успешными[23]. Последние четыре года характеризуются устойчивым ростом реального ВВП – свыше 4,5% в год. Уровень безработицы неуклонно снижается (с 10,6% в первом квартале 1995 г. до 6,3% в третьем квартале 2000 г.)

Говоря о денежной политике, в первую очередь следует отметить последовательность органов денежного регулирования в отношении заявленной промежуточной цели, т.е. к обменному курсу форинта. С момента введения коридор не был нарушен ни разу. Правда, вмешательство Национального банка Венгрии, при угрозе девальвации потребовалось лишь однажды – после кризиса в России в 1998 г. Потребовавшийся объем интервенций составил 2,5 млрд долларов.

Устойчивость курса и надежность проводимой политики во многом объясняется состоянием валютных резервов Национального банка Венгрии, которые значительно перекрывают денежную базу. В период с начала 1998 г. денежная база была покрыта валютными резервами на 158-223%, что придает системе обменного курса значительную устойчивость, и необходимости девальвации под воздействием внешних сил практически не возникает. Наблюдаемая положительная динами-

[21] “Monetary Policy in Hungary” edited by Ilona Bozo, NBH, May, 2000

[22] Используются данные Национального Банка Венгрии

[23] IMF Survey, Volume 26, Number 14, IMF July 21, 1997

ка валютных резервов (с 8,002 млн евро на 31.12.98 до 12,433 млн евро на 30.11.2000) свидетельствует о том, что Национальный банк является покупателем на рынке иностранной валюты, предотвращая тем самым ревальвацию обменного курса.

Говоря об источниках пополнения валютных резервов, следует отметить, что подобно большинству стран Восточной Европы, Венгрия имеет хронический дефицит по счету текущих операций (4,4% ВВП по итогам 1999 г.)

Дефицит текущего счета, сопряженный с увеличением резервов, означает наличие притока капитала. В последние годы наблюдается устойчивый рост прямых инвестиций в экономику, которые являются наиболее существенным источником покрытия дефицита счета текущих операций и пополнения валютных резервов. Совокупная внешняя задолженность Венгрии на конец 1999 г. составляла 64,1% ВВП и, учитывая состояние экономики и валютных резервов, а также постоянное увеличение кредитного рейтинга Венгрии, особенных проблем с обслуживанием долга не предвидится.

Как мы писали в начале, конечной целью денежно-кредитной политики Венгрии является неуклонное постепенное снижение инфляции. С этой точки зрения система наклонного валютного коридора с время от времени уменьшаемым углом наклона успешно действовала в период 1995-1999 гг. Инфляция (ИПЦ) плавно понижалась с уровня 28,2% в 1995 г. до 10,0% в 1999 г. Однако в 2000 г. существенного снижения инфляции зафиксировано не было. Согласно предварительным оценкам ее уровень так и останется в районе 10%.

Такое положение вещей подвело органы денежного регулирования Венгрии к выводу о том, что режим фиксированного курса в виде наклонного валютного коридора на данном этапе себя исчерпал[24]. Планируется переход к системе более мягкой курсовой политики, а именно к допустимым колебаниям форинта по отношению к евро вокруг центральной отметки в диапазоне +/- 15%. Время перехода еще не определено.

Все говорит о том, что Венгрия готовится установить режим таргетирования инфляции. Это следует из стремления максимально гибко использовать инструменты денежной политики с целью понижения инфляции. В политике Национального банка появляются элементы, которые могут быть охарактеризованы как своеобразные атрибуты данного режима, как то ежеквартальная публикация Отчета об инфляции.

Таргетирование денежного обращения

Словения

Словения принадлежит к группе стран, выбравших в качестве промежуточной цели своей денежно-кредитной политики денежные агрегаты. Конечной целью денежной политики является снижение в течение нескольких лет инфляции до общеевропейского уровня. До 1997 г. объектом регулирования являлась денежная база (резервные деньги), после – агрегат «широкие деньги»(М3). Целевой ориентир задается в виде коридора.

Выбор денежного предложения в качестве номинального якоря денежно-кредитной политики при развертывании стабилизационной программы в феврале 1992 г. был предопределен крайне низким уровнем валютных резервов[25] (на 31.01.92 согласно данным Банка Словении они составляли 124,6 млн долларов США), что исключало использование обменного курса в качестве такового.

Невозможность прямого использования обменного курса в качестве промежуточной цели своей политики в начале стабилизационной программы не означает однако, что Банк Словении не принимание его во внимание. В течение всех 90-х годов Банк Словении постоянно занимался регулированием обменного курса. Иными словами, помимо эксплицитно обозначенного моне-

[24] Monetary Policy Guidelines for 2001, NBH, December,2000

[25] Во многом это связывается с тем, что иностранные активы, размещенные в Центральном банке бывшей СФРЮ, были конфискованы, а в других федеральных республиках заморожены.

тарного якоря, Банк Словении проводил и проводит определенную курсовую политику, которую можно охарактеризовать как управлямое плавание.

Банк Словении располагает достаточно развитым инструментарием для осуществления своей политики. Помимо стандартных инструментов используются достаточно специфические формы воздействия на денежное обращение. Так Банк Словении в 1995 г. санкционировал «джентльменское соглашение» между банками об установлении потолка процентных ставок по вкладам. Это соглашение просуществовало до 1999 г.. В этом же ряду можно отметить соглашение между Банком Словении и коммерческими банками о проведении совместных интервенций на валютном рынке, вступившее в силу в 1998 г. Административные меры вообще широко используются Банком Словении, в том числе протекционизм по отношению к национальной банковской системе и контроль за движением капитала.

Экономические результаты[26]**.** Словения считается по праву одной из наиболее успешных стран с переходной экономикой. После временного спада в 1992 г., характерного для периода финансовой стабилизации с 1993 г. наблюдался достаточно устойчивый рост ВВП (5% по итогам 1999 г.). Итоги 2000 г. на момент написания настоящего обзора еще не подведены, однако согласно прогнозам рост будет находиться в пределах 4,5-5%[27].

Кроме того, Словения является лидером среди стран с переходной экономикой по доходам на душу населения, которые составили в 1999 г., по данным Банка Словении, 10078 долларов США при размере ВВП 20011 млн долларов.

Программа стабилизации с точки зрения радикального снижения уровня инфляции в Словении оказалась достаточно эффективной. С 207,3% в 1992 г. индекс потребительских цен в 1993 опустился до 32,9%. Наименьший показатель зафиксирован в 1999 г. — 6,1%, уже в 2000 г. инфляция составила 8,9%. Прекращение понижающего тренда в 1999-2000 гг. объясняются, главным образом, воздействием внешних факторов, не связанных с денежно-кредитной политикой как таковой. К их числу можно отнести введение с июля 1999 г. налога на добавленную стоимость (базовая ставка составляет 19%, по группе товаров, включая продовольствие, — 8%).

Словения оказалась одной из немногих стран с переходной экономикой, где борьба с инфляцией, основанная на таргетировании денежного предложения, оказалась успешной. Причины этого кроются, по-видимому, в сбалансированности государственного бюджета. Словения начала проводить стабилизационные мероприятия со сбалансированным бюджетом центрального правительства и профицитом консолидированного бюджета (1,22% ВВП в 1992 г.), который поддерживался вплоть до 1997 г.

Выполнение Банком Словении поставленных задач по регулированию денежного предложения выглядит следующим образом:

	1997	**1998**	**1999**	**2000**
Целевой ориентир	14-22%	18-26%	16-24%	12-18%
Изменение М3 (%)	23,8	20,9	15,1	16,8

Источник: BoS

Интересна динамика обменного курса толара (национальной валюты Словении) в свете понимания денежно-кредитной политики Словении. В качестве показательного параметра лучше использовать курс толара по отношению к немецкой марке, поскольку рынок иностранной валюты ориентирован именно в этом направлении. Изменение обменного курса (декабрь к декабрю) в 1996-1999 гг. колебалось от 2,1 до 4,7%. И только в 2000 г. девальвации возросла и составила 7,2%. Определенная стабильность обменного курса позволяет сделать допущение о том, что Банк Словении во второй половине 90-х использовал его в качестве имплицитной промежуточной цели своей политики. Незначительная девальвация допускалась с целью избежания реального укрепления толара (реальный курс в 1999 г. нахо-

[26] Используются данные Bank of Slovenia Annual Report for 1999 и Bank of Slovenia Monthly Bulletin, December 2000, Vol.9 No.12

[27] Evaluation of Economic Trends, BoS, 28.07.2000

дился согласно данным Банка Словении на том же уровне, что и в 1995 г.) и снижение конкурентоспособности национальных товаров.

Некоторая девальвация курса в 1999-2000 гг. связана, по-видимому, с образовавшимся отрицательным сальдо счета текущих операций (до того текущие операции были практически сбалансированы). В 1999 г. Банк Словении был вынужден прибегнуть к продажам на рынке иностранной валюты, и его резервы снизились с 3543 млн долларов до 3168 млн долларов. В 2000 г. они были достаточно стабильны. Впрочем, умеренный размер внешней задолженности и устойчивая экономика не предполагают особых проблем в монетарном секторе Словении.

Таргетирование инфляции

Чехия

С 1990 по 1997 год денежно-кредитная политика Чехии строилась на снижении инфляции посредством режима фиксированного обменного курса[28]. Изначально привязка чешской кроны осуществлялась к корзине из 5 валют, к 1997 г. в составе корзины остались доллар США и немецкая марка. Дополнительно в виде коридора задавался целевой ориентир по уровню денежного предложения (агрегат М2). Как таковой программы стабилизации в сфере денежного обращения не требовалось, поскольку инфляция находилась, хотя и на высоком (в 1993 г. среднегодовая инфляция по ИПЦ составляла 20,8%), но далеком от гиперинфляции уровне.

Вплоть до 1995 г. наблюдался сильный приток капитала в страну, в т.ч. и спекулятивного. Покупка валюты Национальным банком не могла быть полностью стерилизована, что привело к росту денежного предложения и, в частности, к систематическому превышению темпов роста денежной массы над целевыми ориентирами. С целью предотвращения притока спекулятивного капитала допустимые отклонения валюты от официального курса были увеличены в начале 1996 г. с 0,5% до 7,5%. Ухудшение ситуации на мировых финансовых рынках, выросший дефицит счета текущих операций и политика правительства Чехии в области индексации заработной платы и дефицитного бюджета привели к давлению на валютный курс в сторону понижения и, в конечном итоге, к атаке на крону в мае 1997 г[29]. Массированная продажа крон против иностранный валюты сначала нерезидентами, а затем и резидентами, повлекла за собой массированные валютные интервенции Национального Банка (с января по май валютные резервы снизились с 12,4 до 10,0 млрд долларов США, собственно в мае объем продаж составил 2,3 млрд долларов). 16.05.1997 Национальный банк поднял ставку по ломбардным кредитам с 14% (уровень, сохранявшийся с 1992, — 11,5-14%) до 50%. 22.05.1997 г. выдача кредитов была временно прекращена, одновременно был наложен запрет по операциям нерезидентов на денежном рынке. И, наконец, 26.05.1997 г. было принято решение об отмене режима фиксированного валютного курса. Поскольку денежная база составляла на конец I квартала 1997 г. примерно 320 млрд крон, а валютные резервы – 11,7 млрд долларов, что по текущему курсу равнялось 340 млрд крон, то говорить о физической невозможности Национального банка удерживать курс нельзя, т.е. решение было принято из соображений о дестабилизирующем воздействии режима на состояние банковской ликвидности и денежного обращения вообще.

22.12.1997 г. Национальный банк ввел режим инфляционного таргетирования[30]. В качестве целевого ориентира используется показатель «чистой инфляции» (net inflation), т.е. годовое изменение индекса потребительских цен, исключая влияние государственного ценово-

[28] Строго говоря, говорить о денежно-кредитной политики собственно Чехии имеет смысл говорить, начиная с 1993 г., когда произошло разделение Чехословакии.

[29] Smidkova K. Et al. “Koruna Exchange Rate Turbulence in May 1997”, CNB WP No.2, CNB,1998 и CNB Annual Report for 1997

[30] “Inflation Targeting in Transition Economies: The Case of he Czech Republic” edited by Warren Coats, CNB and IMF, 2000

го регулирования и косвенных налогов. В дальнейшем планируется переход к таргетированию общей инфляции. Цели устанавливаются как краткосрочные – на следующий год (6% на 1998 г., 4,5% на 1999 г. и 2000 г., 3% на 2001 г.), так и долгосрочные – к 2005 г. планируется стабилизировать инфляцию на уровне 2%. Цель задается в виде коридора, ширина которого составляла 1% в 1998-1999 гг. и 2% –с 2000 г. При этом режим допускает возможность непопадания в заданные рамки по причине ряда событий, носящих шоковый характер (резкие курсовые колебания на валютном рынке, резкое изменение цен по группе товаров etc.). Реакция Национального банка на подобные события, имеющая целью во что бы то ни стало попасть в границы заданного коридора, признается контрпродуктивной по причине возможных негативных последствий для реального сектора.

Основным инструментом политики, проводимой Национальным банком, являются двухнедельные операции «репо», с помощью которых осуществляется адсорбция избыточной ликвидности банковской системы. Среди автоматических инструментов используются депозитные и «репо» (кредитование коммерческих банков) операции на условиях «овернайт». Ставки по этим операциям, соответственно, дисконтная и ломбардная, образуют коридор для ставки по двухнедельным «репо». В числе прочих инструментов следует упомянуть операции на валютном и открытом рынках. Система обязательного резервирования постепенно утрачивает свое значение. С 07.10.1999 г. норматив обязательных резервов установлен на уровне 2%.

Экономические результаты[31]**.** С точки зрения реального роста Чехия не может похвастаться большими успехами. Период некоторого подъема в 1994-1996 гг. сменился в 1997-99 гг. спадом (по годам -1%, — 2,2%, — 0,2%). По итогам 2000 г. ожидается рост реального ВВП на уровне 3%.

Выполнение задачи, поставленной перед органами денежно-кредитного регулирования, выглядит следующим образом:

	1998	**1999**	**2000**
Целевой ориентир	5,5-6,5%	4-5%	3,5-5,5%
Показатель «чистой инфляции» (декабрь к декабрю)	1,7	1,5	3,2
ИПЦ (годовое изменение)	6,8	2,5	4,1

Источник: CNB (данные об инфляции за 2000 г. даны в годовом изменении – сентябрь-сентябрь).

В 1997 г. инфляция (ИПЦ) поднялась с 8,6 до 10%. Определенное «перевыполнение» плана по снижению инфляции можно объяснить стремлением Национального банка переломить выросшие инфляционные ожидания экономических агентов и доказать дезинфляционные способности нового режима денежной политики. Здесь нужно отметить, что регулируемые цены в январе 1998 г. выросли на 9,3%, что отнюдь не способствовало снижению инфляционных ожиданий. Рост регулируемых цен за год на 20,4% объясняет также разрыв между «чистой» и общей инфляцией по ИПЦ. Ценовая динамика доказала возможность снижения инфляции в рамках новой формы организации, однако, возможно явилась одним из факторов временного экономического спада (достаточно похожая картина наблюдалась в развитых странах на начальном этапе внедрения режима таргетирования инфляции). Период 1997-1999 гг. характеризуется также некоторым сокращением денежной базы и внутреннего кредита.

Валютный кризис мая 1997 г. не повлек за собой масштабной девальвации чешской кроны благодаря действиям Национального банка, который перед выходом из режима фиксированного курса остановил падение масштабными интервенциями. В целом, номинальный об-

[31] По данным CNB Inflation Report, October 2000 и материалов CSO

менный курс был достаточно стабилен. С 1993 г. средний курс кроны по отношению к немецкой марке понизился с 17,41 в 1993 до 18,11 в 2000, или на 4%.

Существующее положение вещей позволяет предположить, что проводимая Национальным банком политика, основанная на режиме таргетирования инфляции, окажется достаточно успешной в плане стабильности в сфере денежного обращения. Основные проблемы экономики Чехии лежат в плоскости повышения темпов экономического роста.

Польша

С 1990 г. по 1998 гг. Польша строила свою денежно-кредитную политику на режиме фиксированного обменного курса в разных формах. Одновременно задавались ориентиры по динамике денежного предложения М2. С 15.10.1992 г. курсовой режим основывался на системе постоянной девальвации (с 16.05.1995 г. в виде наклонного валютного коридора), польский злотый был привязан к корзине из 5 валют (с 01.01.1999 г. к евро и доллару). Тенденция изменений курсовой политики заключалась в снижении угла наклона (с 1,8% в месяц в 1992 г. до 0,3% в 2000 г.), что находилось в соответствии со стремлением властей снизить уровень инфляции, и в расширении границ коридора. В 1998-1999 гг. ширина коридора постепенно изменялась с 14 до 30% вокруг центрального значения. Широкий коридор продолжал существовать уже после провозглашения в 1998 г. режима таргетирования инфляции вплоть до своего упразднения 11.04.2000 г., когда было принято официальное решение о переходе Польши к плавающему курсу.

Решение о смене режима денежно-кредитной политики в 1998 г. не было вызвано каким-то давлением, или атакой на обменный курс. В среднем курс злотого в 1997 г. превышал центральное значение на 0,9%, а в 1998 г. на 5,6%. В 1998 г. был зафиксирован рекордный рост официальных резервов – с 20,7 млрд долларов до 27,4 млрд долларов. Изменение в политике было вызвано, скорее, не какими-то объективными предпосылками, а опасением, что поддержание режима фиксированного курса при увеличивающейся открытости экономики и растущем притоке капитала может привести к дестабилизации денежного предложения. Таргетирование же денежных агрегатов не обеспечивает ценовой стабильности по причине непредсказуемости изменений скорости обращения денег и возможной нестабильности валютного рынка. Эксплицитное целеполагание и курса, и денежной массы может привести к перманентному конфликту между целями. Опасность внешних шоковых воздействий также требовала более гибкой формы организации денежно-кредитной политики.

В сентябре 1998 г. Советом по денежной политике была утверждена среднесрочная стратегия денежной политики на 1999-2003 гг[32]. Этим документом предусматривался переход Польши к режиму прямого таргетирования инфляции. Уверенность в возможности непосредственного влияния на инфляцию подкреплялась показателями 1998 г., когда инфляция (ИПЦ декабрь к декабрю) составила 8,6% при индикаторе, заложенном в Направлениях денежной политики, – 9,5%. Было принято решение об установлении долгосрочного ориентира по инфляции – ниже 4% к 2003 г. и краткосрочного – коридор 8-8,5% на 1999 г. (уточнено в марте 1999 г. – 6,6-7,8%). В качестве показателя инфляции было решено выбрать изменение ИПЦ декабрь к декабрю.

В качестве ключевого параметра воздействия на инфляцию были избраны процентные ставки. Основным инструментом воздействия являются операции на открытом рынке с государственными ценными бумагами и обязательствами, эмитируемыми Национальным банком. В числе прочих инструментов денежного рынка можно упомянуть ломбардные кредиты коммерческим банкам и возможность привлекать средства по депозитам. Национальный банк также остается участником валютного рынка. Роль обязательного резервирования постепенно снижается. Норматив обязательных резервов в 1999 г. был сильно снижен и с сентября составил 5% по депозитам как в злотых, так и в иностранной валюте. Национальный банк Польши выполняет функции банковского надзора. С целью повышения транспарентно-

[32] Medium-Term Strategy of Monetary Policy (1999 - 2003), Monetary Policy Council, Warsaw, September 1998

сти своей деятельности с 1999 г. Национальным банком ежеквартально публикуется отчет об инфляции.

Экономические результаты[33]**.** Показатели экономического развития Польши являются одними из лучших среди стран с переходной экономикой. Незначительный спад закончился в 1991 г., и уже с 1992 г. начался подъем (5-7% в 1994-97 гг. и, оценочно, 4-5% в 1998-2000 гг.).

Что касается инфляции, то она устойчиво снижалась с 1990 г. (249,3%) вплоть до 1997 г., когда она впервые опустилась ниже двузначной отметки (8,6%). Однако после тенденция по снижению инфляции прекратилась, что выглядит достаточно парадоксальным результатом перехода на режим денежно-кредитной политики, который своей основной целью ставит достижение количественно определенных показателей инфляции.

	1999	**2000**	**2001**
Целевой ориентир	6,6-7,8%	5,4-6,8%	6-8%
ИПЦ (декабрь к декабрю)	9,8%	8,5-10%	-

Источник: NBP

Данные за 2000 г. даются оценочно, поскольку итоги еще не подведены, однако по уже имеющимся результатам (инфляция ноябрь 2000 г. к декабрю 1999 г. составила 8,2%) видно, что инфляция по сравнению с 1999 г. существенно не снизилась, и Национальному банку не удалось достигнуть поставленных целей. Органы денежного регулирования Польши объясняют подобные итоги воздействием внешних по отношению к денежной политике факторов. Прежде всего это шоки предложения со стороны международных рынков продовольствия и энергоносителей. Возможны и другие объяснения. Не исключено, что использование метода регулирования инфляции посредством процентных ставок не вполне адекватно существующим макроэкономическим взаимосвязям, поскольку не ясны особенности трансмиссионного механизма между денежным рынком и уровнем цен[34]. В 1999-2000 г. Национальный банк неоднократно повышал процентные ставки – базовая ставка выросла за этот период с 18% до 24% годовых, однако это не принесло ощутимого эффекта.

Валютный рынок не демонстрировал отчетливо выраженных тенденций. В общем, по итогам 1999-2000 гг. злотый вырос по отношению к евро (с 4.165 на конец января 1999 г. до 3.8015 на конец января 2001 г.) и упал по отношению к доллару США (с 3.659 до 4.0879). Окончательное упразднение валютного коридора в апреле 2000 г. никак не повлияло на состояние рынка. Официальные золотовалютные резервы колебались в районе 25-27 млрд долларов, причем колебания эти во многом происходили не из-за операций Национального банка на валютном рынке, а по причине изменений кросс-курсов валют, входящих в состав резервов.

В 2001 г. Национальный банк собирается продолжать политику, коррекция не подразумевается ни в плане среднесрочного ориентира на 2003 г., ни в плане тактики, т.е. использования в качестве основного средства воздействия на инфляцию процентных ставок, уровень которых планируется регулировать, в основном, через операции на открытом рынке[35]. Цели по инфляции сдвинуты вверх по сравнению с 2000 г., поскольку очередная неудача может подорвать доверие экономических агентов к проводимой политике. Возможны, однако, изменения в политике в свете кадровых перемен – с 10.01.2001 г. пост Президента Национального банка Польши занял «отец» польских реформ Л. Бальцерович.

[33] Данные “Republic of Poland: Statistical Appendix”, IMF, Staff Country Report No. 00/61, April 2000, Inflation Report third quarter 2000, NBP, December 2000, Information Bulletin 10/11 2000, NBP, 2001

[34] Christoffersen P., Wescott R. “Is Poland Ready for Inflation Targeting?”, IMF WP/99/41, March 1999

[35] Monetary Policy Guidelines for the year 2001, NBP, September 2000

Политика без эксплицитного номинального якоря

Словакия

Национальный Банк Словакии был учрежден 01.01.1993 г. после разделения Чехословакии. В целом, построение денежной политики было подобно тому, которое наблюдалось в Чехии. Курс словацкой кроны был зафиксирован по отношению к корзине, состоящей из доллара США (40%) и немецкой марки (60%). Полная конвертируемость по текущим операциям была введена лишь с 01.10.1996 г. Возможность курсовых колебаний постепенно увеличивалась: изначально заданный коридор +/- 1,5% был постепенно расширен до +/- 7% к 01.01.1997 г. Внешне режим денежно-кредитной политики выглядел достаточно эклектично, поскольку в качестве промежуточной цели денежно-кредитной политики был провозглашен уровень изменения денежного предложения (M2). Связь между изменением денежной массы и инфляцией, однако, прослеживалась слабая, и обязательство по достижению поставленных целей не носило жесткого характера, т.е. имели место значительные несовпадения между реально полученными результатами и запланированными величинами[36].

Неблагоприятная обстановка на международных финансовых рынках и внутренние причины, к которым относятся как ухудшение сальдо счета текущих операций (с положительного в 1995 г. оно стало отрицательным в 1996-98 гг. и находилось в этот период на уровне 10-11% ВВП), так и растущий дефицит государственного бюджета, привели к давлению на курс в сторону девальвации. Дополнительно происходило снижение кредитного рейтинга Словакии крупнейшими международными агентствами. Свою роль сыграла и неуверенность экономических агентов в перспективах развития из-за политического цикла (парламентских выборов в сентябре 1998 г.). В августе и сентябре 1998 г. Национальный банк произвел интервенции на суммы около 1 млрд долларов. С конца июля по начало октября валютные резервы сократились с 3,7 до 2,9 млрд долларов. Необходимость рефинансирования коммерческих банков и бюджета в сочетании с фиксированным курсом могло привести к непредсказуемым последствиям для валютных резервов, и Национальный банк принял решение о выходе с 01.10.1998 г. из этого режима денежной политики. Колебания курса носили краткосрочный характер, и обвала кроны не последовало. За весь 1998 г. курс кроны упал по отношению к немецкой марке с 19.516 (в среднем по январю) до 22.081 (в среднем по декабрю)[37].

После ликвидации системы фиксированного курса денежно-кредитную политику Словакии нельзя однозначно отнести к какому-то определенному режиму. В принципе, она является дискреционной с отдельными элементами денежного и инфляционного таргетирования. Ориентиры по инфляции в виде очищенного ИПЦ (core inflation) и денежной массе Национальный банк устанавливает на год вперед. Операции на валютном рынке продолжают проводиться, хотя целью их провозглашается исключительно сглаживание чрезмерных колебаний. К серьезным интервенциям с этой целью Национальному банку пришлось прибегнуть в мае 1999 г.

До 1995 г. Национальный банк широко использовал административные инструменты для осуществления своей политики вроде прямого установления кредитных лимитов для коммерческих банков. В настоящее время помимо операций на валютном рынке используются операции на открытом рынке, финансирование коммерческих банков через операции «репо» и ломбардные кредиты (планируется прекратить с 01.01.2002 г.) и установление нормативов обязательного резервирования (в 2001 г. планируется понижение с 6,5% до 5%). Операции «репо» и депозитные операции используются для связывания избыточной ликвидности банковской системы. Если рассматривать эволюцию операционных целей, то

[36] Kominkova Z. “Monetary and exchange policy in Slovakia”, NBS research publications KOM/0036, NBS, 2000

[37] О положении в 1998 г. см. NBS Annual Report for 1998

Национальный банк Словакии постепенно начинает переходить от регулирования денежной базы к влиянию на уровень процентных ставок.

Экономические результаты[38]**.** С 1994 г. в Словакии начался достаточно динамичный рост. Наиболее успешным с точки зрения реального ВВП можно назвать период 1995-1997 гг., когда годовые темпы прироста превышали 6,5%. С 1998 г. динамика начала ухудшаться, хотя спада не произошло – наихудший (1,9%) показатель был в 1999 г. В 2000 г., по предварительным оценкам, рост составит 2,1-2,5%, в 2001 г. рост ожидается также весьма умеренным – 2,8-3,2%.

Рассматривая показатели инфляции, нужно заметить, что стабилизационной программы как таковой не проводилось в связи с относительно невысоким уровнем инфляции на момент начала осуществления самостоятельной денежно-кредитной политики (см. раздел, посвященный Чехии). Ниже двузначной отметки удалось спуститься уже в 1995 г., а самый низкий уровень (5,4%) был достигнут в 1996 г. Говоря о динамике уровня цен в Словакии, следует иметь в виду, что цены по широкой группе товаров регулировались, и рост инфляции во многом зависел не от монетарных условий, а от деятельности правительства в области ценообразования. Именно с этим обстоятельством связан выбор в качестве одного из целевых ориентиров очищенного ИПЦ, который может достаточно сильно расходиться с общим показателем. Так скажем, в 1999 г., когда инфляция вновь вышла на двузначный уровень (14,2%), это большей частью произошло по причине роста регулируемых цен (рост составил 38,2%) и импортных тарифов. В 2000 г. инфляция по ИПЦ декабрь к декабрю составила 8,4%, в то время как очищенный показатель (core inflation) был равен 4,6%. Рост регулируемых цен составил 20,7%. В 2001 г. также ожидается опережающий рост регулируемых цен по сравнению с рыночными, и Национальный банк планирует инфляцию на уровне 6-8,5% при росте регулируемых цен на 15-20% и изменении очищенного показателя на 3,2-5,3%[39].

Словацкая крона остается достаточно устойчивой и после отмены валютного коридора. Прежде всего это относится к обменному курсу кроны по отношению к европейским валютам. Так, в 1999-2000 г. среднемесячный курс кроны по отношению к немецкой марке колебался в пределах 21,288 – 23,335. На 31.01.2001 курс составлял 22,521 крон/немецкая марка. Стабильности способствовало радикальное улучшение счета текущих операций (ожидается дефицит 2% ВВП в 2000 г.) и приток капитала, вызванный осуществлением приватизационных программ правительства. Благоприятная ситуация во внешнеэкономических отношениях привела к росту валютных резервов Национального банка начиная со второй половины 1999 г. (с 2,5 млрд долларов США на 31.05.1999 до 4 млрд долларов в начале 2001 г.).

Показатели денежного обращения Словакии во многом зависят от деятельности не только Национального банка, но и правительства. Это относится и к уровню цен, и к состоянию платежного баланса, что, в свою очередь, является определяющим фактором изменения курса кроны и размера валютных резервов. Отсюда, по-видимому, и вытекает неспособность Национального банка на данном этапе экономических преобразований четко проартикулировать свои цели и определить в каком-то законченном виде формы и методы проведения денежно-кредитной политики. Поэтому можно констатировать, что Национальный банк Словакии находится сейчас на переходном этапе, хотя некоторые элементы его денежной программы позволяют предположить его движение в сторону режима инфляционного таргетирования.

***

[38] Данные Национального банка Словении и “Slovak Republic: Selected Issues and Statistical Appendix”, IMF, Staff Country Report No. 00/115, August 2000

[39] The Monetary Programme of The National Bank of Slovakia for the Year 2001, BIATEC, January 2001

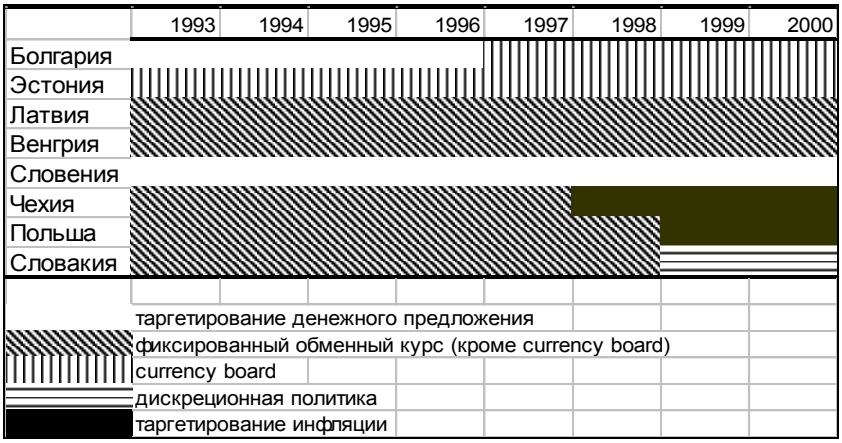
Проведенный обзор позволяет сделать некоторые предварительные выводы, как относительно общих, так и некоторых частных черт, свойственных странам переходной экономики, проводящих свою денежно-кредитную политику различными способами.

1. Стабилизационная программа, заключающаяся в выводе годовых показателей инфляции на уровень ниже 10%, может быть успешной при использовании различных якорей в денежно-кредитной политике. При этом должны соблюдаться определенные условия: высокий уровень покрытия денежной базы валютными резервами при режиме фиксированного курса и отсутствие обязательств центрального банка по достижению иных целей, способных вступить в конфликт с базовой, в частности по эмиссионному финансированию дефицита государственного бюджета. Последнее имеет решающее значение при осуществлении программы, основанной на таргетировании денежного предложения. Об этом, в частности, свидетельствуют неудача попыток стабилизации в Болгарии и успех Словении, где денежная политика проводилась в условиях профицита государственного бюджета.
2. Режим фиксированного обменного курса и currency board, в частности, не гарантирует мгновенного снижения инфляции и не обеспечивает сам по себе ее выхода на уровень соответствующий тому, который наблюдается в стране, чья валюта принята за якорь. Первое зависит от соотношения внутренних цен и зарплат с уровнем, который наблюдается в странах, являющихся основными внешнеэкономическими партнерами. Примером воздействия большого разрыва является очень постепенное снижение инфляции в Эстонии. Второе подтверждает пример той же Эстонии и Болгарии[40].
3. Выход из режима фиксированного обменного курса рядом стран с переходной экономикой на фоне мирового финансового кризиса 1997-98 гг. не был форсированным, поскольку состояние валютных резервов позволяло удерживать курс, а в некоторых случаях (Польша) отсутствовала даже попытка атаки на национальную валюту. Возможность поддерживать курс подтверждает и тот факт, что отказ от режима не сопровождался последующей масштабной девальвацией, как это было в России в 1998 г. Выбор смены курса, таким образом, отчасти определялся субъективными политическими предпочтениями органов денежно-кредитного регулирования. Примером различных сценариев поведения в сходной ситуации может являться реакция Чехии и Венгрии.
4. Интересными представляются данные о стабилизации инфляции в 1998-2000 гг. на уровне 8-11% в странах, отличающихся наиболее устойчивыми и быстрыми темпами экономического роста (Венгрия, Польша, Словения). Сравнение с Чехией, где подавление инфляции сопровождалось некоторым спадом, во-первых, говорит о том, что снижение инфляции было возможно, несмотря на ситуацию на мировых товарных (колебания цен на продовольствие и энергоносители) и валютных (колебания евро по отношению к доллару США) рынках, а, во-вторых, позволяет сделать ряд предположений относительно проводимой вышеупомянутыми странами политики. В частности, можно предположить, что попытки снижать инфляцию в ситуации внешних негативных шоков контрпродуктивны, и политика снижения инфляции может опираться только на средне- и долгосрочные ориентиры.
5. Налицо тенденция к отказу от использования промежуточных целей денежно-кредитной политики. Если в первой половине 90-х годов их использовали все описываемые страны, то к настоящему моменту их осталось только 3-5 (Венгрию и Словению можно отнести к таким странам с оговорками, поскольку Венгрия планирует выход из режима фиксированного курса, а денежная политика Словении строится, по-видимому, не только и не столько на декларируемом режиме таргетирования денежного предложения). Определенную популярность приобретает такая форма организации денежно-

[40] Для справки: инфляция в зоне евро 1998-2000 гг. находилась в коридоре 1-3%. Более или менее соответствует данному уровню Латвия.

кредитной политики как таргетирование инфляции, об успехах или неудачах которой говорить еще рано ввиду незначительности накопленного опыта.

Эволюция режимов денежно-кредитной политики в 1993-2000 гг.



Темпы роста ВВП в реальном выражении в 1993-2000 гг. (в % к предыдущему году)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Болгария	-1.5	1.8	2.1	-10.9	-6.9	3.5	2	4.5
Эстония	-9	-2	4.3	3.9	10.6	4.7	-1.1	6.6
Латвия	-19.9	0.6	-0.8	3.3	8.6	3.9	1.1	5.4
Венгрия	-0.6	2.9	1.5	1.3	4.6	4.9	4.4	5
Словения	1.9	4.9	4.1	3.5	4.6	3.8	4.9	5
Чехия	0.1	2.2	5.9	4.8	-1	-2.2	-0.8	2.8
Польша	3.8	5.2	7	6	6.8	4.8	2.6	4
Словакия	-3.7	4.9	6.9	6.6	6.5	4.4	1.9	2.3

Источник: IMF и национальная статистика

Инфляция (ИПЦ декабрь к декабрю) в 1993-2000 гг.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Болгария	63.9	121.9	32.9	310.8	578.5	1.0	6.2	11.4
Эстония	35.6	41.7	28.9	14.8	12.5	6.5	3.9	5.0
Латвия	34.9	26.3	23.1	13.1	7.0	2.8	3.2	1.8
Венгрия	21.1	21.2	28.3	19.8	18.4	10.3	11.2	10.4
Словения	22.8	19.5	9.0	9.0	8.9	6.5	8.0	8.9
Чехия	18.2	9.7	7.9	8.6	10	6.8	2.5	4.0
Польша	37.7	29.7	21.6	18.5	13.2	8.6	9.8	9.0
Словакия	25.1	11.7	7.2	5.4	6.4	5.6	14.2	8.4

Источник: IMF и национальная статистика

Изменение обменного курса национальной валюты по отношению к немецкой марке в 1998-2000 гг. (по конец периода)

	1998	1999	2000
Болгария	0	0	0
Эстония	0	0	0
Латвия	2.1	-11.6	-3.0
Венгрия	15.0	-0.2	3.9
Словения	2.1	4.7	7.2
Чехия	-6.4	2.5	-3.0
Польша	6.5	0.1	-6.7
Словакия	13.3	-1.6	3.6

Примечание: «-» означает удорожание национальной валюты
Источник: национальные банки

Динамика агрегата «широкие деньги» в 1993-2000 гг. (темпы прироста к предыдущему году, в %)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Болгария	47.6	78.6	39.6	124.5	359.3	9.6	11.4	28.8
Эстония	93.3	40.1	27.3	36.8	36.0	5.6	23.7	25.7
Латвия	71.4	47.4	-23.1	19.9	38.6	5.9	8.0	27.9
Венгрия	18.0	12.3	23.0	22.2	19.8	15.5	15.6	10.2
Словения	63.2	43.3	28.1	19.4	23.8	20.9	15.1	16.8
Чехия	19.8	19.9	19.8	9.2	10.1	5.2	8.1	9.0
Польша	33.8	38.4	34.6	29.5	29.1	25.2	15.1	11.8
Словакия	18.5	18.6	18.9	16.7	8.8	4.2	11.4	14.9

Источник: IMF и национальные банки

Отдельные показатели платежного баланса в 1995-99 гг.
(млн долларов США)

	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**
Болгария					
сальдо текущего счета	-198	164	1046	-61	-659
сальдо текущего счета (%ВВП)	-0.6	0.2	4.4	-0.5	-5.4
сальдо платежного баланса	479	-724	1203	-95	96
прямые инвестиции	90	109	505	537	819
Эстония					
сальдо текущего счета	-158	-398	-563	-478	-294
сальдо текущего счета (%ВВП)	-4.4	-9.2	-12.1	-9.2	-6.1
сальдо платежного баланса	106	101	197	11	115
прямые инвестиции	202	151	267	581	305
Латвия					
сальдо текущего счета	-16	-217	-287	-613	-605
сальдо текущего счета (%ВВП)	-0.3	-4.2	-6.1	-10.6	-9.6
сальдо платежного баланса	-26	226	102	63	90
прямые инвестиции	180	382	521	357	367
Венгрия					
сальдо текущего счета	-2480	-1678	-981	-2528	-2007
сальдо текущего счета (%ВВП)	-5.5	-3.7	-2.1	-4.8	-4.4
сальдо платежного баланса	5325	-1457	-170	797	2395
прямые инвестиции	4453	1983	2085	1935	1938
Словения					
сальдо текущего счета	-23	39	37	-4	-581
сальдо текущего счета (%ВВП)	-0.1	0.2	0.2	0.0	-2.9
сальдо платежного баланса	235	587	1287	158	112
прямые инвестиции	176	120	281	165	83
Чехия					
сальдо текущего счета	-1369	-4292	-3211	-1336	-1101
сальдо текущего счета (%ВВП)	-2.6	-7.4	-6.1	-2.4	-2.1
сальдо платежного баланса	7458	-828	-1767	1941	1651
прямые инвестиции	2526	1276	1275	2641	4912
Польша					
сальдо текущего счета	5310	-1371	-4312	-6858	-11569
сальдо текущего счета (%ВВП)	4.5	-1.0	-3.0	-4.3	-7.5
сальдо платежного баланса	9815	3823	3043	5936	168
прямые инвестиции	1132	2768	3077	5129	6594
Словакия					
сальдо текущего счета	391	-2098	-1953	-2124	-1083
сальдо текущего счета (%ВВП)	3.7	-10.4	-9.5	-10.1	-5.7
сальдо платежного баланса	1771	-362	137	295	555
прямые инвестиции	134	199	95	314	692

Источник: IMF, SITE и национальная статистика

Показатели консолидированного бюджета в 1995-99 гг. (% ВВП)

	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**
Болгария					
доходы	40.2	37.0	36.9	39.6	42.5
расходы	45.4	52.4	34.7	36.9	40.7
дефицит/профицит	-5.2	-15.4	2.2	2.7	1.8
внутренние заимствования	6.0	17.3	-2.5	-2.0	-2.7
внешние заимствования	-0.8	-1.9	0.3	-0.7	1.1
Эстония					
доходы	40.5	39.0	40.0	39.4	38.6
расходы	41.8	40.5	37.8	39.7	43.3
дефицит/профицит	-1.3	-1.5	2.2	-0.3	-4.7
внутренние заимствования	-0.4	0.6	-1.2	0.9	1.6
внешние заимствования	1.6	1.0	0.1	0.1	0.2
Латвия					
доходы	37.2	37.4	41.3	42.6	42.6

Продолжение таблицы

Расходы	41.1	39.2	41.0	43.4	46.6
дефицит/профицит	-3.9	-1.8	0.3	-0.8	-4.0
внутренние заимствования	2.6	1.1	-0.4	0.6	-0.1
внешние заимствования	1.3	0.7	0.1	0.2	4.1
Венгрия					
доходы	47.1	48.0	44.9	43.0	43.4
расходы	53.9	51.5	49.7	47.7	47.2
дефицит/профицит	-6.8	-3.5	-4.8	-4.7	-3.8
внутренние заимствования	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
внешние заимствования	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Словения					
доходы	43.5	43.1	42.6	43.5	44.8
расходы	43.4	42.9	43.8	44.2	45.4
дефицит/профицит	0.1	0.2	-1.2	-0.7	-0.6
внутренние заимствования	-0.5	-0.5	0.4	0.8	-0.3
внешние заимствования	0.3	0.9	0.7	0.3	1.7
Чехия					
доходы	45.1	40.4	39.7	39.3	41.4
расходы	44.9	40.6	40.9	40.8	42.0
дефицит/профицит	0.2	-0.2	-1.2	-1.5	-0.6
внутренние заимствования	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
внешние заимствования	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Польша					
доходы	43.2	42.6	42.1	40.9	41.8
расходы	45.4	44.9	43.5	42.8	44.8
дефицит/профицит	-2.2	-2.3	-1.4	-1.9	-3.0
внутренние заимствования	0.8	2.3	1.4	1.0	3.3
внешние заимствования	1.1	-0.2	0.0	0.2	-0.3
Словакия					
доходы	48.7	47.7	44.9	42.4	43.1
расходы	48.3	49.0	50.1	47.4	46.7
дефицит/профицит	0.4	-1.3	-5.2	-5.0	-3.6
внутренние заимствования	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
внешние заимствования	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a

Источник: IMF и национальная статистика